


**36. Sitzung, Montag, 22. Januar 1996, 8.15 Uhr**

Vorsitz: Markus Kägi (SVP, Niederglatt)

**Verhandlungsgegenstände**

1. Mitteilungen ..... *Seite 2448*  
 Antworten auf Anfragen  
 Fusion Pflegerinnenschule/Rotkreuzspital  
 KR-Nr. 263/1995 ..... *Seite 2449*  
 Rahmenkredit Wohnbauförderung  
 KR-Nr. 264/1995 ..... *Seite 2452*
2. Dringliche Interpellation Ruth Genner, Zürich, und Daniel Schloeth, Zürich, vom 22. Mai 1995 betreffend Erlass einer Bau- und Zonenordnung für die Stadt Zürich durch die Baudirektion (mündlich begründet)  
 KR-Nr. 121/1995, RRB-Nr. 3805/20.12.1995 ..... *Seite 2458*
3. Dringliche Interpellation Hartmuth Attenhofer, Zürich, Peter Stirne-mann, Zürich, und Ruedi Winkler, Zürich, vom 22. Mai 1995 betreffend Erlass einer Bau- und Zonenordnung für die Stadt Zürich durch die Baudirektion (mündlich begründet)  
 KR-Nr. 122/1995, RRB-Nr. 3805/20.12.1995 ..... *Seite 2458*
4. Motion Hans Peter Amstutz, Fehraltorf, und Mitunterzeichnende vom 19. Januar 1995 betreffend Reform der Oberstufe der Volksschule (schriftlich begründet)  
 KR-Nr. 24/1995, Entgegennahme als Postulat, Diskussion  
 ..... *Seite 2509*

## **Geschäftsordnung**

Die Traktanden 2 und 3 werden gemeinsam behandelt. Im übrigen wird die Traktandenliste in der vorliegenden Form genehmigt.

### **1. Mitteilungen**

#### *Zuweisung von Vorlagen*

Vorlage 3482, Beschluss des Kantonsrates über die Bewilligung eines Kredits für den Bau einer kombinierten Gas- und Dampfturbinenanlage (Kombianlage) im Heizkraftwerk Aubrugg:

Zuweisung an die Kommission, welche die Vorlage 3402 behandelt.

Vorlage 3487, Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat zum Postulat KR-Nr. 282/1992 betreffend Sanierung der Strassenkreuzung Limmattal-/Dorf-/Mutschellenstrasse in Oetwil a. d. L.:

Zuweisung an die Raumplanungskommission.

Fristerstreckungsgesuch des Regierungsrates für die Stellungnahme zum Postulat KR-Nr. 274/1992 betreffend Überprüfung des Finanzausgleichs:

Zuweisung an die Geschäftsprüfungskommission.

#### *Protokollauflage*

Das Protokoll der 34. Sitzung vom Montag, 8. Januar 1996, 8.15 Uhr, liegt im Sekretariat des Rathauses zur Einsichtnahme auf.

#### *Herzliche Glückwünsche*

Präsident Markus Kägi teilt mit: Unser Ratskollege Peter Oser ist Vater eines Sohnes namens Lukas geworden. Ich wünsche der Familie und dem neuen Erdenbürger alles Gute, Glück und Wohlergehen.

#### *Erklärung der Fraktion der Grünen Partei*

Dr. Marie-Therese Büsser-Beer (Grüne, Rüti) liest folgende Fraktionserklärung vor:

Die Nordostschweizerischen Kraftwerke (NOK) planen, ab dem 1. April 1996 ihre Stromtarife zu senken. Die NOK empfehlen den kantonalen Elektrizitätswerken, die Tarifreduktion schwergewichtig zugunsten der industriellen Kunden weiterzugeben.

Die Grüne Fraktion nimmt diesen Entscheid mit Befremden zur Kenntnis. Mit diesem Vorgehen wird energiepolitisch ein völlig falsches Zeichen gesetzt. Aus umwelt- und energiepolitischer Sicht ist es kontraproduktiv, wenn Strom billiger wird. Jede Verbilligung führt logischerweise dazu, dass die Anreize zum Stromsparen kleiner werden. Das bedeutet, dass es noch schwieriger sein wird, die Ziele des Programms «Energie 2000» zu erreichen. Billiger Strom wird auch dazu führen, dass der Faktor Arbeit gegenüber dem Faktor Energie noch weiter verteuert wird. Weitere Automatisierungen und Rationalisierungen mit Zunahme der Arbeitslosigkeit werden die Folge sein.

Nach Ansicht der Grünen wäre es energiepolitisch und volkswirtschaftlich bei weitem sinnvoller, die Überschüsse der NOK statt der Stromverbilligung der rationellen Energienutzung, also dem Stromsparen, und der Förderung von erneuerbarer Energie zukommen zu lassen. Erneuerbare Energien sind heute aufgrund der höheren Preise nicht konkurrenzfähig. Mit den von der NOK jährlich zur Verfügung stehenden 27 Millionen Franken könnten sehr viele Projekte unterstützt und damit trotz der höheren Preise realisiert werden. Das Geld würde so energiepolitisch sinnvoll und ebenfalls zugunsten von Industrie und Gewerbe eingesetzt.

Die Grünen rufen die beiden Vertreter des Regierungsrates, die Mitglieder des NOK-Verwaltungsrates sind, dazu auf, sich dafür einzusetzen, dass die NOK auf ihren Entscheid zurückkommen. Ebenso appellieren die Grünen an Verwaltungsrat und Direktion der EKZ, den Empfehlungen der NOK nicht Folge zu leisten, und die Tarifiereduktionen für Stromsparmassnahmen und für die Förderung erneuerbarer Energien einzusetzen.

#### *Antworten auf Anfragen*

##### *Fusion Pflegerinnenschule/Rotkreuzspital (KR-Nr. 263/1995)*

Christoph Schürch (SP, Winterthur) und Willy Spieler (SP, Küsnacht) haben am 9. Oktober 1995 folgende Anfrage eingereicht:

Seit einiger Zeit ist bekannt, dass die zwei Zürcher Kliniken Pflegerinnenschule und Rotkreuzspital zu fusionieren gedenken und an deren Stelle eine «Klinik am Römerhof» entstehen soll. Bei der Belegschaft der Pflegerinnenschule ist einige Unruhe entstanden. Die Bevölkerung scheint hingegen wenig informiert zu sein.

Zwei Punkte sollten unseres Erachtens zu gründlicher Abklärung Anlass geben: Der Wechsel vom gemischten System Belegarzt/ärztinnen – Chefarzt zu einem reinen Belegarzt/ärztinnen-System ist aus mehreren Gründen fragwürdig. Lehre, Pflege- und Mediziner/innenausbildung, interdisziplinärer Austausch, Notfalldienst, einheitliche Standards und Qualitätskontrollen können in einem solchen reinen Belegarzt/ärztinnen-Betrieb kaum in gewünschter Qualität gewährleistet werden. Ein weiteres Problem dürfte die Tatsache darstellen, dass neu 70% Privat/Halbprivat-Patienten/innen (bisher 40%) und nur noch 30% (bisher 60%) Allgemeinversicherte im neuen Spital versorgt würden.

Wir bitten den Regierungsrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Wieweit sind die Fusionspläne gediehen?
2. Was passiert mit dem alten Rotkreuzspital? Ist es wahr, dass der Kanton diese Liegenschaft zu kaufen gedenkt?
3. Die angestrebte Bettenreduktion von etwa 120 Betten ist nicht zu kritisieren. Wie aber beurteilt der Regierungsrat die Tatsache, dass der Schlüssel Privat- und Allgemeinpatienten/innen verändert wird? Was hat dies für die öffentlichen Spitäler für Folgen?
4. Wie beurteilt der Regierungsrat den Systemwechsel vom gemischten zum reinen Belegarzt/ärztinnen-System unter Berücksichtigung der oben aufgeführten Befürchtungen? Kann der Stiftungszweck der PflEGI weiter erhalten bleiben?
5. Welche Konsequenzen hätte eine Fusion auf die medizinische Grundversorgung?
6. Wird sich der Kanton in irgendeiner Form an Kosten (Investitionen und Betrieb) beteiligen?
7. Mit dem Erarbeiten eines Psychatriekonzeptes geht der Kanton einen guten Weg, weil nicht nur – wie in der Krankenhausplanung – Zahlen aufgelistet werden, sondern über Aufgaben und Leistungen, Ideen und Perspektiven sowie über die Umsetzung nachgedacht wird. Dasselbe wäre auch für die somatischen Spitäler (wie auch für die Alters-, Kranken- und Pflegeheime) vonnöten. Kann sich der Regierungsrat vorstellen, ein Spitalkonzept zu erarbeiten und ein solches auch im Parlament diskutieren zu lassen?

Der Regierungsrat antwortet auf Antrag der Direktion des Gesundheitswesens wie folgt:

Seit rund einem Jahr stehen die Trägerschaften der Krankenhäuser Pflegerinnenschule und Rotkreuzspital in intensiven Verhandlungen im Hinblick auf eine Fusion. Es ist vorgesehen, anstelle der beiden bisherigen Spitäler nur noch eine gemeinsame Klinik zu betreiben. Das Betriebskonzept für das neue gemeinsame Spital am Standort der bisherigen Pflegerinnenschule liegt im Entwurf vor. Der Verkauf der Liegenschaft Rotkreuzspital ist Voraussetzung für die Realisierung des Projektes.

Die Trägerschaft des Rotkreuzspitals hat dem Kanton die Liegenschaft zum Kauf angeboten. Der Staat ist an einem Erwerb interessiert, nachdem die Grundstücke der Liegenschaft mit einer Fläche von insgesamt rund 12 000 m<sup>2</sup> im direkten Einflussbereich der Hochschulen und des Universitätsspitals liegen. Die Liegenschaftsverwaltung führt im Auftrag des Regierungsrates entsprechende Übernahmeverhandlungen. Der Preis wird sich nach den derzeitigen Marktverhältnissen richten. Ein Besitzesantritt durch den Kanton wird frühestens möglich sein, wenn das neue Spital auf dem Areal der Pflegerinnenschule verwirklicht und der Spitalbetrieb dorthin verlegt worden ist.

Mit rund 60 Allgemein- und 110 Privatbetten liegt das Angebot des geplanten Spitals trotz geändertem Verteilschlüssel über beide Spitäler gerechnet deutlich unter dem heute vorhandenen Bettenangebot von in der Pflegerinnenschule 66 Allgemein- und 126 Privatbetten und im Rotkreuzspital 93 Privatbetten. Die 66 Betten für Allgemeinpatienten der Pflegerinnenschule waren 1994 zu 70% ausgelastet. Bei einer Normauslastung von 80% ergibt sich ein ausgewiesener Bedarf von rund 60 Allgemeinbetten. Aufgrund der Bettenreduktion für Privatpatienten ist kein negativer Einfluss auf die Belegung der Privatabteilungen der öffentlichen Spitäler zu erwarten. Die Bettenzahlen des neuen Spitals entsprechen der Bedarfsplanung des Kantons Zürich. Eine Zusammenlegung des Rotkreuzspitals mit der Pflegerinnenschule hätte daher keine nachteiligen Folgen auf die medizinische Grundversorgung, sondern führte zu einem wünschbaren Spitalbettenabbau. Dem neuen Spital soll vom Staat für die Grundversorgung ein Leistungsauftrag erteilt werden. Im Rahmen dieses Auftrags hat sich der Kanton gemäss Krankenversicherungsgesetz am Betriebsaufwand zu beteiligen.

Die ärztliche Versorgung wird durch die Wahl des Ärztesystems nicht berührt. Auch die Funktionen im Bereich Pflegeausbildung, interdisziplinärer Austausch, Notfalldienst (ohne Notfallstation) wird von der Wahl des Arztsystems nicht beeinflusst. Für die Lehre im ärztlichen Bereich wird sich eine gewisse Einschränkung nicht vermeiden lassen. Über die Anerkennung der Ausbildungsplätze für Assistenzärzte entscheidet nicht die Gesundheitsdirektion, sondern die FMH-Weiterbildungskommission. Der Stiftungszweck der Pflegerinnenschule enthält nebst der Führung eines Krankenhauses die Schwesternausbildung. Wie die Beispiele anderer Belegarztspitäler (Krankenhaus Sanitas, Spital Thalwil u.a.) zeigen, ist die Durchführung dieser Aufgabe auch im Belegarztsystem gewährleistet.

Im Rahmen des Reformprojektes LORAS und der Umsetzung des Krankenversicherungsgesetzes wird von der Gesundheitsdirektion derzeit ein Spitalkonzept im Sinne einer Spitalliste mit detaillierten Leistungsaufträgen vorbereitet, welche die heutige Spitalplanung ablöst. Dabei werden Aufgaben, Funktion und Leistungen der Zürcher Spitäler grundsätzlich zu überprüfen sein. Es ist indessen darauf hinzuweisen, dass der Kanton Zürich mit der Zürcher Krankenhausplanung 1991 bereits heute über ein hochstehendes Planungsinstrument mit grob aufgefächerten Leistungsspektren verfügt. Welche Gremien und Institutionen nach Fertigstellung des Entwurfs der Spitalliste im Vernehmlassungsverfahren begrüsst werden, ist zurzeit noch offen.

*Rahmenkredit Wohnbauförderung (KR-Nr. 264/1995)*

Regina B a p s t - H e r z o g (SP, Zürich) hat am 9. Oktober 1995 folgende Anfrage eingereicht:

Bauträger erhalten im Rahmen der Beantwortung von Vorabklärungen durch das Amt für Wohnbauförderung die Mitteilung, dass die bewilligten Rahmenkredite für die Periode von 1994 bis 1996 ausgeschöpft seien.

Bauvorhaben, welche aufgrund einer Bewilligung zum vorzeitigen Baubeginn bereits in Angriff genommen wurden, werden ohne staatliche Hilfe vor grosse Finanzierungsprobleme gestellt. Bereits weit fortgeschrittene Bauvorhaben, welche mit kantonalen Subventionen geplant sind und für welche Gemeinden die erforderlichen Leistungen

zugesichert haben, können ohne kantonale Hilfen 1996 nicht begonnen werden.

Ich ersuche deshalb den Regierungsrat, folgende Fragen zu beantworten:

1. Welches ist der genaue Stand der Rahmenkredite 1994-1996?
2. Wie viele Bauvorhaben sind aufgrund einer Bewilligung zum vorzeitigen Baubeginn bereits in Angriff genommen worden und können aufgrund der Finanzlage keine Zusicherung auf staatliche Leistungen erwarten?
3. Wie viele Gesuche (Vorabklärungen) sind beim Kanton derzeit pendent? Wie viele Bauvorhaben sind aufgrund der Planung und kommunaler Zusagen für 1996 ausführungsbereit und könnten ohne Hilfe des Kantons nicht in Angriff genommen werden?
4. Beabsichtigt der Regierungsrat, wie dies bereits 1993/94 geschehen ist, dem Kantonsrat vorzeitig einen zusätzlichen Rahmenkredit zu unterbreiten? Wenn ja, in welcher Höhe?
5. Hat der Regierungsrat im Rahmen der Finanzplanung bereits Vorstellungen über den Rahmenkredit 1997-1999 entwickelt? Dies vor allem auch in Anbetracht der Tatsache, dass der im Gesetz über die Förderung des Wohnungsbaus und Wohneigentums von 1989, § 5, festgesetzte Rahmenkredit von 42 Millionen Franken in den ersten beiden Perioden von 1991-1993 und von 1994-1996 nicht ausreichte.

Der Regierungsrat antwortet auf Antrag der Direktion der Volkswirtschaft wie folgt:

A. Die vom Kantonsrat in den Jahren 1991, 1993 und 1994 bewilligten Rahmenkredite für die Wohnbauförderung waren am 30. November 1995 wie folgt beansprucht:

Subventionsform	Datum KR-Bewilligung	Datum Verfall Rahmenkredit (§5 WBFG)	Kredithöhe in Mio Fr.	Zusicherung (aufgrund Kostenvoranschlag) in Fr.	Subventionsverträge (aufgrund Bauabrechnung) in Fr.	Restkredit 1) in Fr.
Darlehen für Bau und Sanierung	04.02.1991	03.02.1997	42	39'308'000	16'573'400	2'692'000
Darlehen für Bau und Sanierung	08.03.1993	--	18	17'106'300	2'701'900	893'700

Darlehen für Bau und Sanierung	18.04.1994	17.04.2000	42	39'118'200	597'000	2'881'800
Beiträge für Wohneigentum	04.02.1991	03.02.1997	6	1'567'452	821'186	4'432'548
Bürgschaften für Wohneigentum	04.02.1991	03.02.2006	180	1'131'500	253'000	178'868'500

1) Restkredit = Kredithöhe Rahmenkredit - Summe Zusicherungsbeträge

Grössere Subventionszusicherungen für den Bau und die Sanierung von Mietwohnungen können im Jahr 1996 nur aufgrund eines neuen Rahmenkredits erfolgen. Die oben ausgewiesenen Restkredite für Darlehen wurden durch Zusicherungen im Dezember 1995 grösstenteils konsumiert.

Nach § 67 Abs. 3 der Wohnbauförderungsverordnung kann das Amt für Wohnbauförderung den vorzeitigen Baubeginn bewilligen, sofern es im Besitz eines vorläufigen Subventionsgesuchs ist. In der Praxis ist ein vorzeitiger Baubeginn oftmals notwendig, um nicht subventionierte Teile einer Überbauung nicht zu blockieren. Diese Bewilligung ist keine Zusicherung auf staatliche Leistung. Sie bedeutet nur, dass der vorzeitige Baubeginn nicht als Grund für die Verweigerung von Leistungen im Rahmen des kantonalen Wohnbauförderungsrechts geltend gemacht werden kann. Die Gesuchsteller werden ausdrücklich darauf aufmerksam gemacht, dass das Wohnbauförderungsrecht und die vom Kantonsrat bewilligten Rahmenkredite im Zeitpunkt der staatlichen Zusicherung massgebend sind. In der Bewilligung des Amtes für Wohnbauförderung für den vorzeitigen Baubeginn wird jeweils ausdrücklich darauf hingewiesen, dass das Subventionsgesuch noch nicht behandelt sei und der Baubeginn somit auf eigenes Risiko erfolge. Bis Ende November 1995 waren für 10 Wohnbauvorhaben die Bewilligungen zum vorzeitigen Baubeginn erteilt, die Subventionen aber noch nicht zugesichert. Neu wird das Amt den vorzeitigen Baubeginn jeweils nur bewilligen, wenn aufgrund noch vorhandener Rahmenkredite eine Subventionszusicherung möglich ist. Dadurch haben die Bauträger die Wahl, entweder mit dem Baubeginn zu warten oder ohne Wohnbauschubventionen zu bauen. Ein Rechtsanspruch auf Subventionen kann aus dem kantonalen Wohnbauförderungsrecht nicht abgeleitet werden.

Beim Amt für Wohnbauförderung waren am 30. November 1995 gemäss nachstehender Tabelle 12 Subventionsgesuche für Mietwohnungen pendent. 33 weitere Projekte sind aufgrund von Vorabklärungen und Beratungen bekannt. Es ist davon auszugehen, dass die entsprechenden Subventionsgesuche in den nächsten zwei Jahren eingereicht werden.

Mietwohnungs- bau Stand der Subventions- geschäfte (30. Novem- ber 1995)	Art der Bauten	Anzahl Ge- schäfte	Wohnungs- kategorien			Anzahl Wohnungen			Finanz- bedarf für staatliche Darlehen gemäss redu- zierten Subven- tions- ansätzen ab 01.10.96  in Fr.
			FW	AW	BW	mit Subven- tionen	ohne Subven- tionen	Total	
pendent	Neubau	10	149	58	2	209	170	379	11'491'300
	Sanierung	2	87	10	---	97	131	228	1'296'600
voraus- sichtlich (bis Ende 1997)	Neubau	26	383	170	12	565	438	1'003	29'915'900
	Sanierung	7	242	93	---	335	278	613	3'212'400
<b>TOTAL</b>		<b>45</b>	<b>861</b>	<b>331</b>	<b>14</b>	<b>1'206</b>	<b>1'017</b>	<b>2'223</b>	<b>45'916'200</b>

FW = Familienwohnungen I oder II

AW = Alterswohnungen I oder II

BW = Wohnungen für Behinderte I oder II

Das Amt für Wohnbauförderung geht davon aus, dass von diesen Wohnbauvorhaben im Jahr 1996 31 und 1997 14 realisiert werden könnten bzw. dass innerhalb der nächsten zwei Jahre mit dem Bau begonnen wird. Bei den Bauträgern handelt es sich um gemeinnützige Wohnbauträger (vor allem Wohnbaugenossenschaften) oder Gemeinden. Würde eine Subventionierung dieser Wohnbauvorhaben durch den Kanton unterbleiben, würden aufgrund der fehlenden kantonalen Leistungen in der überwiegenden Zahl der Fälle die kommunalen Leistungen und die Zusatzverbilligungen des Bundes (nicht rückzahlbare Beiträge) entfallen, welche eine zusätzliche Verbilligung der Mietzinse bewirken.

Am 30. November 1995 waren beim Amt für Wohnbauförderung 14 Subventionsgesuche für Wohneigentum hängig. Diese können aufgrund des noch nicht ausgeschöpften Rahmenkredits von 6 Millionen Franken, Investitionsbeiträge für Wohneigentum, vom 4. Februar 1991 zugesichert werden.

B. In seinem Antrag an den Kantonsrat vom 15. Dezember 1993 für einen ordentlichen Rahmenkredit von 42 Millionen Franken für die Jahre 1994-1996 zur Förderung des Baus und der Sanierung von Wohnungen hat der Regierungsrat in Aussicht gestellt, dass er bei einem allfälligen Überhang an Gesuchen vor Ende 1996 prüfen werde, ob ein ausserordentlicher Rahmenkredit benötigt werde. Allein die beim Amt pendenden Gesuche sowie die Wohnbauvorhaben, für die noch kein vollständiges Gesuch eingereicht, mit deren Bau aufgrund einer Bewilligung zum vorzeitigen Baubeginn aber bereits angefangen wurde, ergeben einen erheblichen Überhang an Gesuchen, für die eine Subventionszusicherung aufgrund der ausgeschöpften Kredite nicht mehr möglich ist. Aus diesem Grund beabsichtigt die Volkswirtschaftsdirektion, dem Regierungsrat zuhanden des Kantonsrates im Jahr 1996 einen ausserordentlichen Rahmenkredit für Wohnbaudarlehen zu beantragen. Mit diesem Kredit könnten alle beim Amt eingereichten Gesuche unterstützt werden. Neue Gesuche könnten dagegen grundsätzlich erst behandelt werden, wenn 1997 wieder ein ordentlicher Rahmenkredit gesprochen würde. Mit einem Zusatzkredit für das Jahr 1996 würde im übrigen ermöglicht, dass das dem Kanton Zürich zugeteilte Bundeskontingent 1996 für den Bau von Mietwohnungen (Neubau) von höchstens 300 Wohnungen ausgeschöpft werden könnte. Damit würden Zusatzverbilligungen des Bundes in der Höhe von rund 20 Millionen Franken ausgelöst. Zu berücksichtigen ist, dass eine Übertragung der für die Kantone reservierten Kontingente auf das folgende Jahr ab 1996 nicht mehr möglich ist.

Um der Finanzknappheit des Staates Rechnung zu tragen, wurden auf den 1. Januar 1996 die Subventionsbedingungen und die Subventionspraxis geändert. Insbesondere wurde die Höhe der Darlehen für den Bau von Mietwohnungen von höchstens 20% auf 15% der anrechenbaren Investitionskosten gesenkt, so dass mit den zur Verfügung stehenden Mitteln mehr Wohnungen unterstützt werden können. Das Bundesamt für Wohnungswesen anerkennt die reduzierten Darlehen als gleichwertige Leistung, die nötig ist, damit die Zusatzverbilligungen

des Bundes ausgerichtet werden. Angesichts der angespannten Finanzlage des Kantons sowie der Veränderungen auf dem Wohnungsmarkt wird zudem bis Ende 1996 eine Standortbestimmung vorgenommen. Gestützt darauf wird die Höhe des ordentlichen Rahmenkredits – nach § 5 des Wohnbauförderungsgesetzes darf dieser für die Dauer von drei Jahren höchstens 42 Millionen Franken betragen – zu bestimmen sein, der allenfalls dem Kantonsrat 1997 beantragt werden soll. Dabei wird zu prüfen sein, ob der obenerwähnte Zusatzkredit auf den ordentlichen Rahmenkredit anzurechnen ist. In jedem Fall werden aber die Bauträger künftig darauf hingewiesen, dass die Wohnbauförderung möglicherweise nicht mehr im bisherigen Umfang weitergeführt werden kann. Insbesondere kann nicht als selbstverständlich vorausgesetzt werden, dass 1997 wieder die maximale Rahmenkredithöhe beantragt werden wird.

In der Finanzplanung sind für Wohnbaurdarlehen auf der Basis der früher bewilligten Rahmenkredite für die Jahre 1997-1999 jährliche Zahlungskredite von 16 Millionen Franken eingestellt worden (Stand Herbst 1994).

#### *Parlamentarische Vorstösse*

Motion Willy G e r m a n n (CVP, Winterthur), Daniel S c h l o e t h (Grüne, Zürich), Georg S c h e l l e n b e r g (SVP, Zell) und Dr. Rudolf A e s c h b a c h e r (EVP, Zürich) betreffend Reformen beim kantonalen Ortsbild- und Denkmalschutz.

Motion Hansjörg S c h m i d (SVP, Dinhard), Hans R u t s c h m a n n (SVP, Rafz) und Ulrich W e l t i (SVP, Küssnacht) betreffend Revision der Strukturellen Besoldungsverordnung von 1991.

Parlamentarische Initiative Dr. Ruth G u r n y C a s s e e (SP, Maur) und Ruedi W i n k l e r (SP, Zürich) betreffend Änderung des Beschlusses des Kantonsrates über die Festsetzung der Besoldungen des Regierungsrates.

Interpellation Thomas B ü c h i (Grüne, Zürich) und Mitunterzeichnende betreffend Schadenersatzklage gegen Mitglieder des Regierungsrates.

Interpellation Dr. Marie-Therese B ü s s e r - B e e r (Grüne, Rüti) und Mitunterzeichnende betreffend Strompreisreduktion der NOK und Politik des Regierungsrates im Verwaltungsrat der NOK.

Anfrage Franz C a h a n n e s (SP, Zürich) betreffend Einführungsverordnung zum KVG (Ausschluss von Saisoniers).

Anfrage Hans-Jacob H e i t z (FDP, Winterthur) betreffend Verordnung über den Schutz der Allmend Kloten-Winkel-Bachenbülach-Oberglatt/Leinenzwang.

### *Rückzug*

Die Interpellation KR-Nr. 238/1995, RRB-Nr. 137/10.1.1996, von Hans-Jacob Heitz, Winterthur, und Thomas Isler, Seuzach, vom 25. September 1995 betreffend Oberstufenreform Volksschule «Gegliederte Sekundarschule» wurde zurückgezogen.

### **2. Interpellation Ruth Genner, Zürich, und Daniel Schloeth, Zürich, vom 22. Mai 1995 betreffend Erlass einer Bau- und Zonenordnung für die Stadt Zürich durch die Baudirektion (mündlich begründet)**

KR-Nr. 121/1995, RRB-Nr. 3805/20.12.1995

### **3. Interpellation Hartmuth Attenhofer, Zürich, Peter Stirnemann, Zürich, und Ruedi Winkler, Zürich, vom 22. Mai 1995 betreffend Erlass einer Bau- und Zonenordnung für die Stadt Zürich durch die Baudirektion (mündlich begründet)**

KR-Nr. 122/1995, RRB-Nr. 3805/20.12.1995

Hartmuth A t t e n h o f e r, Peter S t i r n e m a n n und Ruedi W i n k l e r (alle SP, Zürich) haben am 22. Mai 1995 folgende Interpellation eingereicht und schriftlich begründet:

Unter Berufung auf § 344 des Planungs- und Baugesetzes (PBG) hat die Baudirektion (BD) die von den Stimmberechtigten der Stadt Zürich vor drei Jahren gutgeheissene Bau- und Zonenordnung (BZO) kassiert. Dieses Vorgehen hat die Stadt Zürich und ihre Bevölkerung in helle Aufruhr versetzt.

Wir bitten daher den Regierungsrat (RR) um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Warum hat die Baudirektion § 344 PBG angewendet, ohne vorher mit der Stadt Zürich ins Gespräch zu kommen? Ist sich der RR bewusst, dass damit eine einvernehmliche Lösung verunmöglicht wird, da ja eine neue Rekursebene geöffnet wird?
2. Wie ist dieses Vorgehen mit der Gemeindeautonomie zu vereinbaren? Wo sieht der RR die rechtliche Grundlage, um in dieser Sache die Gemeindeautonomie so tiefgreifend zu verletzen?
3. Warum wartet die BD die Ergebnisse der Stadtentwicklungskommission nicht ab, nachdem der RR von der Stadt Zürich eigens ein «Besonderes Verfahren» verlangt hatte, um aus der vertrakteten Situation schnellstmöglich herauszugelangen? Ist dem RR klar, dass die Arbeit der Stadtentwicklungskommission nunmehr für die Katz' ist?
4. Auf welchen Rechtsgrundlagen fussen die beiden Anordnungen «Entzug der aufschiebenden Wirkung» und «Sofortige Inkraftsetzung»?
5. Mit der Verordnung hat die BD neben dem BZO-Volksentscheid auch die positiv ausgegangene Volksabstimmung über den Gestaltungsplan Gauss-Stierli-Areal kassiert. Welches ist die Rechtsgrundlage hierfür? Welche weiteren Volksentscheide werden durch dieses BD-Dekret ausserdem ungültig?
6. Gedenkt die BD auch in anderen Gemeinden solche Volksentscheide zu kassieren und BZO's zu verfügen? In welchen? Und warum?
7. Ist für die in den Art. 1 und 2 der BD-Verordnung mit Stern (\*) bezeichneten Anordnungen noch mit Nachträgen zu rechnen? Mit welcher Wirkung?
8. Weshalb hat die BD für die Areale «Sulzer-Escher Wyss» und «Zentrum Zürich Nord» (Oerlikon 2011) keine Anordnungen erlassen? Ist sich der RR bewusst, dass damit ungleiches Recht geschaffen wird und so jene Grundeigentümer, die mit der Stadt eine einvernehmliche Lösung erarbeitet haben, gröblichst vor den Kopf gestossen werden? Ist dem RR klar, dass gerade diese Grundeigentümer es aller Voraussicht nach sein werden, die gegen den sie

benachteiligenden Erlass der BD Rekurs führen werden? Wie ist das Vorgehen der BD mit dem Willkürverbot zu vereinbaren?

9. Warum hat die BD über die Freihaltezonen der Stadt Zürich nichts verfügt?
10. Wie stellt sich die BD die «wiedererwägungsweise vorzunehmenden Änderungen» bei allfälligen Rekurseingaben vor? Soll die Hauptstadt des Kantons den Gang nach Canossa antreten?
11. Welche Rekurse hatten der Kanton und seine Institutionen gegen die BZO der Stadt Zürich angestrengt? Welche Entscheide der Baurekurskommission focht und ficht er an? Warum zieht der RR nicht alle Rekurse zurück und sucht mit der Stadt Zürich das einvernehmliche Gespräch?
12. Findet diese an Notrecht gemahnende Vorgehensweise der BD beim RR ungeteilte Zustimmung? Ist gar damit zu rechnen, dass auch andere Direktionen diesen Weg wählen werden? Welche? Und warum?

Ruth G e n n e r und Daniel S c h l o e t h (beide Grüne, Zürich) haben am 22. Mai 1995 folgende Interpellation eingereicht:

Anfang Mai 1995 hat der Baudirektor der Stadt Zürich ein neues Baurecht verordnet. Dieses wurde in der vergangenen Woche im Amtsblatt publiziert.

In diesem Zusammenhang stellen wir dem Regierungsrat die folgenden Fragen:

1. Entspricht das gewählte Vorgehen – namentlich die Publikation im Amtsblatt – dem vorgesehenen Verfahren des Planungs- und Baugesetzes?
2. Ist das gewählte Vorgehen aus Sicht des gesamten Regierungsrates im Falle der umfangreichen und politisch gewichtigen Angelegenheit der BZO der Stadt Zürich zweckmässig und angemessen?
3. Der Regierungsrat beklagt die Verzögerungen bei der Behandlung der städtischen BZO. Wie steht er dazu, dass er selbst einen Teil der vielen Rekurse eingelegt hat und dass es mit der Baurekurskommission ein kantonales und nicht ein städtisches Gremium ist, das so viel Zeit zur Behandlung der Rekurse braucht? Wie viele Rekurse hat er selbst eingereicht?

4. Im März 1995 hat der Gemeinderat der Stadt Zürich eine ständige Kommission «Perspektiven der Stadtentwicklung» eingesetzt, welche insbesondere zum Ziel hatte, einvernehmliche Lösungen zu suchen. Hatte der Regierungsrat Kenntnis von der Arbeit dieser Kommission? Welchen Stellenwert hat die Baudirektion den Bemühungen der Kommission des Gemeinderates beigemessen? Haben im Vorfeld des Entscheides Gespräche zwischen kantonalen Stellen und der erwähnten Kommission stattgefunden?
5. Beurteilt der Regierungsrat den Entscheid, praktisch alle Industriezonen gleichzeitig für Dienstleistungen freizugeben, aus planerischer Sicht als sinnvoll? Entspricht diese Strategie den aktuellen Erkenntnissen der Stadtplanung?  
Teilt der Regierungsrat die Auffassung, dass die gleichzeitige Freigabe von derart grossen Industrieflächen für Dienstleistungen Planung überhaupt noch möglich macht?
6. Die verfügte Übergangsordnung lässt ausser wirtschaftsfördernden Aspekten keine klaren Zielsetzungen für eine gesamthafte Entwicklung der Stadt Zürich erkennen. Welches Konzept auf Nutzungsplanstufe liegt der Ersatzbauordnung zugrunde? Was sind die planerischen Ziele des Regierungsrates auf weitere Kriterien wie zum Beispiel die ökologische Siedlungs- und Verkehrsentwicklung?
7. Der Baudirektor begründete seinen Entscheid für ein neues Baurecht damit, dass die Rechtsunsicherheit beim Bauen in der Stadt Zürich von seiten des Kantons beseitigt werden müsse. Wer wird in der kommenden Zeit Baugesuche, die für Industriezonen eingereicht werden, beurteilen? Sind das städtische oder kantonale Stellen?

Die Interpellationen wurden vom Kantonsrat dringlich erklärt. Mit RRB Nr. 1778 vom 14. Juni 1995 wurde die Beantwortung der Interpellationen gestützt auf § 33 des Kantonsratsgesetzes verweigert. Der Kantonsrat beschloss am 26. Juni 1995, den Regierungsrat zu beauftragen, die Interpellationen innert drei Monaten dennoch zu beantworten. Aufgrund des Standes der Rekursverfahren beantragte der Regierungsrat dem Büro des Kantonsrates mit Schreiben vom 13. September 1995, die angesetzte Frist bis zum 27. Dezember 1995 zu verlängern.

Der Regierungsrat beantwortet die dringlich erklärte Interpellation Hartmuth Attenhofer, Zürich, und Mitunterzeichnende sowie die dringlich erklärte Interpellation Ruth Genner und Daniel Schloeth, beide Zürich, auf Antrag der Direktion der öffentlichen Bauten wie folgt:

Mit ihrer aufsichtsrechtlichen Anordnung vom 9. Mai 1995 hat die Baudirektion bei weitem nicht die ganze noch nicht in Kraft stehende Bau- und Zonenordnung 1992 aufgehoben. Von den insgesamt 82 Artikeln der Bauordnung sind nur deren 24 bearbeitet worden. Davon sind gewisse Bestimmungen nur teilweise, einzelne sogar nur formell, umformuliert worden; auch der Zonenplan blieb im wesentlichen unangestastet. Im Vordergrund standen für die Baudirektion dabei nicht die aus verschiedenen Gründen unumgänglichen materiellen Änderungen gegenüber dem noch nicht in Kraft stehenden städtischen Erlass, sondern das Ziel der sofortigen Inkraftsetzung einer dem übergeordneten Recht und der übergeordneten Planung entsprechenden neuen Ordnung für einen grossen Teil des städtischen Baugebietes. Es ist klargestellt und immer wieder betont worden, dass es sich um eine vorläufige Anordnung handelt, die von den städtischen Organen – wenn sie es für nötig erachten – in den Einzelheiten im zulässigen Rahmen durch einen neuen Bauordnungserlass geändert werden kann.

Nach §§ 342 und 343 PBG waren innert acht Jahren nach Inkrafttreten des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG) die kommunalen Nutzungsplanungen und Bauvorschriften (Bau- und Zonenordnungen) dem neuen Recht entsprechend zu erlassen oder anzupassen. Wenn die kommunalen Nutzungsplanungen und Bauvorschriften, die für den Vollzug des kantonalen Gesetzes nötig sind, nicht fristgemäss erlassen werden, hat die Baudirektion gemäss § 344 PBG die erforderlichen vorläufigen Regelungen zu treffen.

Die Gemeinden sind nur in den Schranken der Gesetze autonom (Art. 48 der Kantonsverfassung). Auch gehört es zu den rechtsstaatlichen Prinzipien, dass ihre Beschlüsse allgemein der Überprüfung durch Rekurs- und Beschwerdeinstanzen unterliegen. In Planungssachen kommt den Gemeindeorganen nach der gesetzlichen Ordnung keine abschliessende Zuständigkeit zu. Das Planungs- und Baurecht ist durch ein kantonales Gesetz und durch kantonale Verordnungen geregelt. Die Zuständigkeit der Gemeinden zum Erlass einer Bau- und

Zonenordnung beruht auf einer ihnen durch das kantonale Recht übertragenen und weitgehend detailliert umschriebenen Aufgabe (§§ 45ff. PBG). Der Baudirektion obliegt die Aufsicht über die Gemeinden in den vom Planungs- und Baugesetz geordneten Sachbereichen (§ 2 lit. b PBG). § 344 PBG erwähnt nur einen besonderen Fall der in Betracht kommenden aufsichtsrechtlichen Massnahmen. Alle kommunalen Erlasse im Bereich des Planungs- und Baurechts bedürfen, bevor sie in Kraft gesetzt werden können, der Genehmigung durch den Regierungsrat (§ 89 PBG). Sowohl die Rekursinstanzen als auch die Genehmigungsinstanz haben die kommunalen Vorlagen umfassend auf Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Angemessenheit zu prüfen (§ 5 PBG). Dabei ist es ohne Bedeutung, ob sie von einem Parlament beschlossen oder in einer Urnenabstimmung angenommen worden sind. Ein Eingriff der kantonalen Aufsichtsbehörde in bau- und planungsrechtliche Rechtsetzungserlasse der Gemeinden ist deshalb grundsätzlich zulässig.

Die vom Gesetz geforderte Anpassung alter Nutzungsplanungen und Bauvorschriften an das neue Recht erfolgt erst mit der vollumfänglichen oder teilweisen Inkraftsetzung. Es ist allgemein bekannt und anerkannt, dass die gesetzliche Frist in der Stadt Zürich um mehrere Jahre überschritten worden ist. Auch wenn der Regierungsrat der Stadt auf ihre Gesuche hin mehrmals Fristerstreckungen gewährt hatte, ändert dies nichts an der Tatsache, dass die erst am 17. Mai 1992 durchgeführte Gemeindeabstimmung mit grosser Verspätung gegenüber der gesetzlichen Vorgabe erfolgte. Es musste daher erwartet werden, dass die städtischen Behörden alles daran setzen würden, damit dennoch eine rasche Inkraftsetzung der neuen Bau- und Zonenordnung oder mindestens wesentlicher Teile davon möglich würde.

Mit einer grossen Zahl von Rekursen musste schon deshalb gerechnet werden, weil die städtischen Behörden die Einwendungen im öffentlichen Auflageverfahren und auch die vorprüfungsweisen Stellungnahmen der Baudirektion im wesentlichen unberücksichtigt gelassen hatten. Auch wichtige Änderungen des kantonalen Gesetzes, wie beispielsweise die Streichung von alt § 251 Abs. 2 PBG über die Ausnutzungsbeschränkung mittels Vergleichsprojekt, waren in der städtischen Abstimmungsvorlage unbeachtet geblieben, obwohl diese vom Gemeinderat erst nach der kantonalen Volksabstimmung über die PBG-Revision vom 1. September 1991 verabschiedet wurde. Die erwähnten

430 Rekurse wurden alle in der gesetzlichen Frist von nur zwanzig Tagen erhoben, selbstverständlich auch die 36 weitgehend ähnlich lautenden Rekurse, die zur Wahrung kantonaler Interessen vom Kanton als Grundeigentümer erhoben werden mussten und das Verfahren nur unwesentlich belasteten. Von einer wiederholten Verzögerung durch rekurrierende Stimmberechtigte und Grundeigentümer kann daher nicht die Rede sein. Hingegen haben sich die städtischen Behörden für die Beantwortung der Rekurseingaben sehr viel Zeit genommen. Dass die Baurekurskommission I ihrerseits Zeit für die Prüfung der Rekursbegehren und die grossenteils erforderlichen Augenscheinverhandlungen benötigte, war unvermeidlich. Nicht zu vermeiden war auch, dass ein Teil der Entscheide der Rekurskommission an den Regierungsrat als zweite Rekursinstanz weitergezogen wurde. Wie in der Baudirektionsverfügung vom 9. Mai 1995 erwähnt, hatte auch der Stadtrat bis zu diesem Zeitpunkt an die siebzig erstinstanzliche Rekursentscheide weitergezogen. Nicht weitergezogen hat er aber unter anderem die von der Baurekurskommission I im Juli 1994 beschlossene Aufhebung der Zonen W5Z, W6Z und W6D. Da die Rekurskommission nur kassatorisch entschieden und selbst keine Neuzonierung vorgenommen hat, gilt trotz ihres rechtskräftig gewordenen Entscheids für die von diesen Zonen erfassten Bereiche des Stadtgebietes nach wie vor ausschliesslich altes kommunales, mit dem kantonalen Gesetz in Widerspruch stehendes Recht. Denn obwohl der Stadtrat diesen Entscheid akzeptiert hat, ist bis heute keine neue Ordnung festgesetzt worden, und das Bauamt II hat dem Stadtrat noch nicht einmal eine entsprechende Vorlage unterbreitet. Dies lässt keine Bereitschaft zur Ermöglichung einer raschen Teilkraftsetzung erkennen.

Die in verschiedenen Verlautbarungen erschienene Aussage, der Regierungsrat habe für den städtischen Weiterzug von Entscheiden der Rekurskommission ein «besonderes Verfahren» verlangt, ist unzutreffend. Der Regierungsrat hat in seinem Entscheid vom 14. Dezember 1994 über zwei Aufsichtsbeschwerden wörtlich festgehalten: «Für alle Rekurse, die der Stadtrat gegen Entscheide der Baurekurskommission erhebt, ist eine Ermächtigung des Gemeinderates unerlässlich, die gemäss § 155 Abs. 4 Gemeindegesetz auch nach Ablauf der Frist beigebracht werden kann.» Der Hinweis darauf, dass allenfalls ein besonderes Verfahren vorzusehen sei, bezog sich sinngemäss auf die vom Stadtrat behauptete Unmöglichkeit, die Zustimmung des

Gemeinderates zum Verzicht auf den Weiterzug von Entscheiden rechtzeitig einzuholen. Hingegen wäre es dem Stadtrat ohne weiteres möglich gewesen und hätte es sich im Interesse der gebotenen raschen Schaffung einer gesetzeskonformen Bau- und Zonenordnung zwingend aufgedrängt, dass er dem Gemeinderat umgehend eine Liste der von ihm weitergezogenen Rekursentscheide mit dem Antrag auf nachträgliche Erteilung der Ermächtigung unterbreitet hätte. Dies hätte er pflichtgemäss selbst dann tun müssen, wenn er einerseits gegen den Regierungsratsbeschluss Beschwerde an das Bundesgericht erhob und andererseits die Einsetzung einer Kommission des Gemeinderates zur erneuten Diskussion von städtischen Entwicklungszielen für sinnvoll erachtete. Dass er es dabei bewenden liess, konnte wiederum nicht als Zeichen der Bereitschaft gewertet werden, zu einer raschen Herbeiführung einer dem Gesetz entsprechenden Klärung der Situation beizutragen. Jedenfalls hat es der Stadtrat seinem eigenen Verhalten zuzuschreiben, dass der Regierungsrat die von ihm erhobenen Rekurse, im Gegensatz zu den von Privaten erhobenen, lange Zeit nicht behandeln konnte, weil die Ermächtigungen, die auch das Bundesgericht als unerlässlich erklärt hat, nicht vorlagen.

Ein ähnliches Bild ergab sich für die Baudirektion auch aus der Stellungnahme des Stadtrates zur Frage einer Teilkraftsetzung. Als Hindernis für ein Gesuch um die dafür erforderliche Teilgenehmigung des Regierungsrates wurde stets angeführt, dass einzelne Rekurse das ganze Stadtgebiet betreffen, zum Beispiel solche gegen das fiktive Vergleichsprojekt, solche gegen die Nichtanrechnung von Zweitwohnungen für den Wohnanteil und solche gegen die Berechnung des Wohnanteils bei teilweise genutzten Untergeschossen. Diese Argumente sind alle – unabhängig davon, wie die materiellen Fragen schliesslich beurteilt werden – nicht stichhaltig: Das mit der PBG-Revision von 1991 abgeschaffte Vergleichsprojekt ist in der BZO 1992 nicht für alle Zonen vorgesehen, beispielsweise nicht in der Zone W6D und nicht in den Besonderen Wohngebieten, weil dort Nutzungsziffern festgesetzt wurden. Die Nichtanrechnung von Zweitwohnungen beim Wohnanteil hat nichts mit der notwendigen Anpassung der BZO an das Planungs- und Baugesetz zu tun; eine Teilkraftsetzung unter Ausklammerung dieses strittigen Punktes wäre ohne weiteres möglich gewesen. Die Baudirektion kam daher zum Schluss, dass die Stadt Zürich – obwohl bald 20 Jahre seit dem Erlass des Planungs- und Baugesetzes verflissen

sein werden – in absehbarer Zeit nicht über eine dem kantonalen Recht, geschweige denn dem kantonalen Richtplan vom 31. Januar 1995 entsprechende Bau- und Zonenordnung verfügen würde. Aus den geschilderten und weiteren Elementen des Verhaltens des Stadtrates, namentlich des Bauamtes II, hatte die Baudirektion den Eindruck gewonnen, dass es den städtischen Behörden mit der Ablösung des herrschenden Übergangsregimes durch eine neue Ordnung offenbar nicht genügend ernst war. Die Baudirektion als kantonale Aufsichtsbehörde betrachtete es hingegen als unhaltbaren Zustand, dass immer noch im ganzen Stadtgebiet die alte, auf dem aufgehobenen Baugesetz von 1893 beruhende Bauordnung 1963 in Geltung stand, aber daneben auch zum Teil völlig anderslautende Regelungen der neuen, noch nicht in Kraft gesetzten Bau- und Zonenordnung 1992 beachtet werden mussten. Sie hielt sich daher für verpflichtet, aufsichtsrechtlich für Abhilfe zu sorgen, indem sie von ihrer in § 344 PBG gesetzlich geregelten Zuständigkeit zu einer – übrigens bei den Fristerstreckungen des Regierungsrates jeweils vorbehaltenen – vorläufigen Regelung Gebrauch machte.

Kernstück der Anordnung der Baudirektion bilden der Ersatz der von der Rekurskommission rechtskräftig aufgehobenen Zonen W5Z, W6Z und W6D im Sinne der Rekursentscheide durch Zentrumszonen und der Ersatz der Ausnutzungsbeschränkung mittels Vergleichsprojekt in den Wohnzonen durch die Festsetzung von Überbauungsziffern, das heisst das Instrument, das die Stadt selbst für die Besonderen Wohngebiete verwendet hat. Dass die Baudirektion auch das Problem der teilweisen Öffnung der Industriezonen für Handels- und Dienstleistungsnutzungen aufgreifen musste, liegt auf der Hand. Das 1991 von der Mehrheit des Gemeinderates ausnahmslos durchgesetzte Festhalten an reinen Industriezonen steht offensichtlich in Widerspruch sowohl zu den realistischen Bedürfnissen als auch zu den tatsächlichen Verhältnissen. Dass die Industriezonen weitgehend für andere Nutzungen geöffnet werden müssen, anerkennen denn an sich auch die städtischen Behörden. Sie wollen aber diese Öffnung nur im Rahmen von Gestaltungsplänen und nur mit Einschränkungen zulassen, die nach geltendem Recht ohne Zustimmung der Grundeigentümer nicht durchgesetzt werden könnten. Die Baudirektion steht demgegenüber auf dem Standpunkt, dass die Aufstellung von Gestaltungsplänen zwar in besonderen Fällen begründet sein kann, für den Normalfall jedoch dafür

zu sorgen ist, dass Bauten bereits nach der Grundordnung der allgemeinen Bau- und Zonenordnung den Bedürfnissen und Verhältnissen entsprechend erstellt und genutzt werden können. Die Auffassung, dass Planung nur mit möglichst weitgehenden Einschränkungen sinnvoll betrieben werden könne, entspricht nicht dem PBG.

Beschlüsse über Bau- und Zonenordnungen sind öffentlich bekanntzumachen und aufzulegen (§ 89 Abs. 2 PBG); öffentliche Bekanntmachungen haben gleichzeitig im kantonalen Amtsblatt und im Publikationsorgan der Gemeinde zu erfolgen (§ 6 Abs. 1 lit. a PBG). Diese Bestimmung gilt für Beschlüsse der Gemeindeorgane und dient dazu, den zu Rekursen Berechtigten die Rekursfrist zu eröffnen. Für vorläufige Regelungen der Baudirektion gemäss § 344 PBG ist dieses Vorgehen zwar nicht ausdrücklich vorgeschrieben, doch erschien es als richtig, analog zu verfahren. Während bei Gemeindebeschlüssen die Veröffentlichung eines Hinweises auf die öffentliche Auflage zu genügen vermag, wurde die mit Baudirektionsverfügung vom 9. Mai 1995 getroffene vorläufige Regelung anlässlich der öffentlichen Bekanntmachung vom 19. Mai 1995 zusätzlich im vollständigen Wortlaut im Textteil des kantonalen Amtsblattes publiziert. Eine vorgängige Orientierung oder Anhörung kommunaler Behörden ist für solche Anordnungen nicht vorgesehen. Im vorliegenden Fall wäre es – im Hinblick auf die Gleichbehandlung der übrigen Betroffenen – fragwürdig gewesen, einseitig nur den Stadtrat zu orientieren. Die Baudirektionsverfügung ist ihm am Vortag der Veröffentlichung vor dem allgemein üblichen Büroschluss überbracht worden. Vorgängige Gespräche wären sinnlos gewesen, weil der gegenteilige Standpunkt sowohl zu den formellen wie auch zu den materiellen Fragen aus zahlreichen andern Anlässen und nicht zuletzt auch aus den ebenso ausführlich wie hartnäckig vorgetragenen Darlegungen in den zahlreichen Rekursfällen bekannt und – jedenfalls bisher – keinerlei Kompromissbereitschaft erkennbar war. Dass die vorläufige Regelung sofort in Kraft gesetzt und allfälligen Rekursen die aufschiebende Wirkung entzogen wurde, war durch das Ziel der aufsichtsrechtlichen Massnahme begründet, möglichst rasch eine anwendbare Regelung zu erreichen. Die vom Zürcher Gemeinderat im März 1995 eingesetzte Kommission hat ihre Tätigkeit ohne Kontakt mit kantonalen Stellen derart zögernd aufgenommen, dass die Baudirektion nicht auf Ergebnisse ihrer Arbeiten warten konnte.

Die Baudirektion erachtete es als zweckdienlich, lediglich die ersten 19 und 5 weitere Artikel der neuen städtischen Bauordnung als zusammenhängenden Text in Teilen umzuformulieren und zu ergänzen, um damit das Verständnis und die Anwendung zu erleichtern. Dabei waren bei den an sich übernommenen Regelungen vorab die Entscheide der Baurekurskommission, aber unabhängig davon auch die Erwägungen zu berücksichtigen, welche die Baudirektion im Normalfall im Genehmigungsverfahren anzustellen hätte. Dasselbe gilt bezüglich der vorgenommenen Öffnung eines Teils der Industriezonen sowie der Umzonung einzelner Bereiche, in denen auch Wohnungen zulässig sein sollen, in Zentrumszonen. An der städtischen Zuständigkeit im Baubewilligungsverfahren ändert sich nichts. Im übrigen hat die Baudirektion den Zonenplan unverändert belassen; damit entfielen auch Anordnungen zu Freihaltezonen.

Bezüglich der Bestimmungen für die eigentlichen Kernzonen (ohne Hofrandgebiete) und für die Zonen für öffentliche Bauten sind keine Anordnungen der Baudirektion erfolgt; diesbezüglich bleibt die Verfahrenslage unverändert. Ob sich die Voraussetzungen so entwickeln werden, dass auch in diesen Bereichen noch Anordnungen der Baudirektion nötig werden, lässt sich nicht voraussehen. Die Baurekurskommission I hat in den letzten Monaten zahlreiche weitere Entscheide, auch solche über Kernzonenrekurse, gefällt, über deren weiteres Schicksal noch keine Klarheit besteht. Selbst wenn jedoch Rekursentscheide der ersten oder höherer Instanzen rechtskräftig werden, bleibt das Problem, dass gutheissende Urteile nur kassatorisch wirken und damit noch keine neue Ordnung geschaffen ist; aber auch von den Rechtsmittelinstanzen bestätigte Anordnungen der Bau- und Zonenordnung können wegen sachlicher Zusammenhänge nicht in allen Fällen ohne weiteres in Kraft gesetzt werden.

Die Gemeindeabstimmung über den Gestaltungsplan Gauss-Stierli-Areal wurde nicht kassiert. Geltende Gestaltungspläne werden von der Änderung der Grundordnung nicht betroffen. Bei den Gebieten Sulzer-Escher Wyss und Zentrum Zürich Nord berücksichtigte die Baudirektion im Interesse der betroffenen Grundeigentümer den fortgeschrittenen Stand der Arbeiten an Gestaltungsplänen bzw. Sonderbauvorschriften; von Willkür kann nicht die Rede sein. Weder bezüglich anderer Gemeinden noch in den Sachbereichen anderer Direktionen liegen vergleichbare Verhältnisse vor, weshalb die diesbezüglichen Fragen ins

Leere gehen. Von Notrecht kann aufgrund der eingangs dargestellten rechtlichen Situation nicht gesprochen werden.

Gegen die Anordnungen der Baudirektion konnte an den Regierungsrat rekurriert werden; die Wahrung dieser Rekursmöglichkeit ist mit ein Grund dafür, weshalb solche Anordnungen erstinstanzlich in die Zuständigkeit der Baudirektion fallen. Ausser einem ausserordentlich umfangreichen Rekurs des Stadtrates von Zürich sind sechs weitere, grundsätzlich gegen die aufsichtsrechtliche Massnahme gerichtete Rekurse eingegangen; einer davon ist inzwischen zurückgezogen worden. In knapp fünfzig weiteren Rekursen wurde die Massnahme der Baudirektion grundsätzlich begrüsst, aber die Verbesserung einzelner Anordnungen und bzw. oder weitergehende Änderungen der Bau- und Zonenordnung 1992 verlangt. In den erstgenannten Rekursen ist unter anderem die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung beantragt worden. Es zeigte sich, dass über diesen formellen Antrag nicht losgelöst von der Beurteilung der materiellen Fragen entschieden werden konnte. Wie angekündigt hat die Baudirektion die Rekurseingaben vorweg daraufhin geprüft, ob allenfalls wiedererwägungsweise Änderungen der vorläufigen Regelung vorzunehmen waren. Leider waren der städtischen Rekurseingabe kaum konstruktive Anträge zu entnehmen. Mit Verfügung vom 7. Dezember 1995 sind aber drei Bestimmungen geändert bzw. ergänzt worden, womit einzelne Rekurse teilweise gegenstandslos geworden sind. Im übrigen hat der Regierungsrat die Rekurse einlässlich geprüft und mit Beschluss vom 13. Dezember 1995 abgewiesen.

Da mit einem Weiterzug dieses Entscheids an das Bundesgericht gerechnet werden muss, ist es nicht angebracht, die materielle Begründung dieses Entscheids hier im einzelnen darzustellen. Die in einer der Interpellationen gestellten Fragen in bezug auf die anzustrebende Siedlungs- und Verkehrsentwicklung sind ergänzend mit einem Hinweis auf die einlässlichen, hier nicht zu rekapitulierenden Beratungen des Kantonsrates über den von ihm am 31. Januar 1995 neu festgesetzten kantonalen Richtplan zu beantworten. Auch wenn die Nutzungsplanung auf einen kürzeren zeitlichen Horizont auszurichten ist als die übergeordnete Richtplanung, dürfen die kürzerfristigen Festlegungen die Möglichkeit der Erreichung der längerfristig festgelegten Ziele nicht behindern. Andererseits darf aber auch damit gerechnet werden, dass die Entwicklung nicht schlagartig, sondern kontinuierlich

verlaufen wird und deshalb die künftigen Probleme nicht schon heute in allen Einzelheiten gelöst sein müssen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Aufsicht über die Gemeinden zu den Aufgaben des Regierungsrates gehört. Ihre Wahrnehmung stellt keine Anwendung von Notrecht dar. Aufsichtsrechtliches Eingreifen ist immer dann, aber auch nur dann zu erwarten, wenn die Voraussetzungen dazu, wie im vorliegenden Fall, erfüllt sind.

Ruth G e n n e r (Grüne, Zürich) beantragt Diskussion – der Antrag wird genehmigt – und führt aus: Die BZO der Baudirektion ist weit mehr als eine Angleichung an übergeordnetes Recht. Wer die Auswirkungen und Bedeutung der BZO 1995 näher studiert, erkennt, dass es sich bei der Verfügung der Baudirektion nicht um eine aufsichtsrechtliche Massnahme, sondern um einen tiefen materiellen Eingriff in die Ausgestaltung von städtischen Perspektiven und damit um ein kantonales Einmischen in die Zukunft der Stadt handelt.

Die Sprache der vorliegenden Interpellationsantwort ist geprägt durch Misstrauen gegenüber der Stadt und durch eine gebieterische Art, welche die Hoffnung auf Dialog und Konsenssuche schwerlich nähren kann. Dieser Stil führt zu Beschwerden und Rekursen vor Gericht. Als Parlamentarierin ist es mir höchst zuwider, wenn Politik vor Gericht entschieden wird. Endlose Fristen und ein Dschungel von Entscheiden, die in der Folge rechtsgestaltend wirken, machen es den Bürgern und Bürgerinnen unmöglich, Recht und Rechtslagen transparent zu erkennen und zu beurteilen. Die Rechtsunsicherheit ist durch den Eingriff des Kantons leider vergrössert worden.

Wir haben heute eine politische Antwort auf das Vorgehen der Baudirektion zu geben, auch wenn die Angelegenheit der BZO für die Stadt Zürich noch lange andauern wird. Das als Vorbemerkung. Ich gehe nun in vier Punkten auf die Interpellationsantwort ein.

### *1. Termine und Fristen*

Heute sind zwei dringliche erklärte Interpellationen traktandiert, zu deren Beantwortung der Regierungsrat am 26. Juni des vergangenen Jahres vom Kantonsrat zum zweiten Mal verpflichtet worden ist. Der Regierungsrat hat eine zeitliche Frist von drei Monaten erhalten. Wir stellen heute fest, dass diese Frist um mehrere Monate überzogen worden ist. Ausgerechnet die Behörde überzieht die Frist in einem doch

ausnehmendem Mass, die Behörde, welche den Stadtrat mehrfach beschuldigt hat, Fristen überzogen zu haben.

Im Amtsblatt vom 19. Mai 1995 wurde die Verfügung der Direktion der öffentlichen Bauten des Kantons Zürich für die vorläufige Regelung einer Bau- und Zonenordnung für die Stadt Zürich nach dem § 344 PBG publiziert. Lesen wird den § 344: «Die Baudirektion trifft die erforderlichen vorläufigen Regelungen, wenn die kommunalen Nutzungsplanungen und Bauvorschriften, die für den Vollzug dieses Gesetzes nötig sind, nicht fristgemäss erlassen werden.»

Der Regierungsrat selbst hat der Stadt Zürich mehrfach die Frist zum Erlass einer BZO erstreckt. Der Stadtrat von Zürich hat die Weisung zur BZO 1989 publiziert, diese ging anschliessend in eine Kommission des Gemeinderates, dann in den Gemeinderat, und wurde im Mai 1992 in einer städtischen Volksabstimmung gutgeheissen. Die politischen Behörden haben alles darangesetzt, dass die Frist für den BZO-Erlass eingehalten werden konnte. Die Fristerstreckung von seiten des Kantons lief nämlich Ende Juni 1992 ab. Das heisst nichts anderes, als dass der angeführte § 344 PBG im Zusammenhang mit der Zürcher BZO nicht zutrifft und damit keine rechtliche Grundlage bietet für den Erlass einer vorläufigen BZO von seiten der Baudirektion.

## *2. Das Rechtsmittelverfahren zur städtischen BZO läuft seit Ende Mai 1992*

Unmittelbar nach der Volksabstimmung vom Mai 1992 wurden verschiedene Rekurse gegen die BZO eingereicht. Das damit verbundene Rechtsmittelverfahren gegen die BZO liegt – als Folge der Gewaltentrennung – nicht mehr in den Händen der Stadt. An die erste Instanz, an die Baurekurskommission – eine kantonale Behörde – gingen 430 Rekurse ein. Angesichts der grossen Zahl der Betroffenen – grundsätzlich alle Grundstückbesitzer und -besitzerinnen und Einwohner und Einwohnerinnen in der Stadt Zürich – eigentlich keine alarmierende Zahl, zumal 36 der Rekurse vom Kanton selbst stammen.

Trotzdem fragt es sich heute, ob der Kantonsrat als Oberaufsicht der kantonalen Verwaltung das Abwickeln der Rekurse durch eine vorübergehende Erhöhung der Stellen hätte beschleunigen müssen.

## *3. Die Rolle des Regierungsrates im Rechtsmittelverfahren*

Ganz besonders stossend ist es, heute feststellen zu müssen, dass der Regierungsrat die Rekurse, welche im Hinblick auf die von der Baudirektion erlassene BZO eingegangen sind, im Dezember 1995 behandelt und entschieden hat, dass aber viele der Rekurse zur BZO 1992 immer noch beim Regierungsrat auf ihre Entscheidung warten. Gerade weil noch zahlreiche Rekurse zur BZO 1992 beim Regierungsrat auf eine Behandlung warten, konnte von seiten der Stadtbehörden auch nicht einmal eine Teilkraftsetzung der BZO erwogen werden. Das ist ja ein Vorwurf, der in der Interpellationsantwort auch gegen die Stadt erhoben wird.

An dieser Stelle muss sich der Kantonsrat fragen, mit welchen Mitteln dem Regierungsrat Vorgaben und Fristen für die Beantwortung von Rekursen gemacht werden können. Wenn in der gleichen Materie, in der gleichen Angelegenheit, Rekurse zur BZO der Baudirektion von 1995 schnell und speditiv beantwortet werden, und diejenigen der BZO 1992 noch immer beim Regierungsrat liegen, dann verletzt diese Tatsache das Rechtsempfinden vieler Bürger und Bürgerinnen.

Ebenfalls zu diskutieren ist die Stellung des Regierungsrates als zweite Rekursinstanz, weil der Regierungsrat selber bei einer grösseren Zahl von Fällen als Rekurrent gegen die städtische BZO auftritt.

Dass der Regierungsrat als Rekursinstanz figuriert, ist in mehrfacher Hinsicht problematisch. Der Regierungsrat ist – das wissen wir alle und erleben es jeden Montag – eine politische Behörde. Als politische Behörde erwarten wir vom Regierungsrat politische Entscheide. Es ist äusserst fragwürdig, dass Rekursentscheide durch ein politisches Gremium getroffen werden, erwarten wir bei Rekursentscheiden doch eine juristische Beurteilung der Fakten. Gerade die Interpellationsantwort verdeutlicht es: Es wird politisch argumentiert.

*4. Es mussten nur 24 Paragraphen der städtischen BZO geändert werden, dann entsprach die BZO materiell den bürgerlichen Forderungen*

In der Interpellationsantwort werden eigenartige Fakten aufgezählt, wie beispielsweise, dass nur 24 Paragraphen der städtischen BZO bearbeitet worden seien. Bei näheren Hinsehen zeigt es sich jedoch, dass diese 24 Paragraphen fast das ganze Stadtgebiet betreffen. Ausgelassen wurden

namentlich die Kernzonen, die Gebiete der öffentlichen Bauten und Gebiete mit Gestaltungsplänen.

Mit der Änderung der 24 Paragraphen wird von seiten der Regierung eine ganze Reihe bürgerlicher Postulate erfüllt, ganz besonders die Zulassung von Handels- und Dienstleistungszonen in einigen Industriezonen und die Möglichkeit von weiteren Verdichtungen.

Eigenartig ist auch die Feststellung auf Seite 7 der Interpellationsantwort: «Die Baudirektion als kantonale Aufsichtsbehörde betrachtete es hingegen als unhaltbaren Zustand, dass immer noch im ganzen Stadtgebiet die alte, auf dem aufgehobenen Baugesetz vom 1893 beruhende Bauordnung von 1963 in Geltung stand...» Es tönt wahrlich altmodisch, wenn die städtische BZO noch auf Bauordnungen beruht, die ins Jahr 1893 zurückgreifen. Nur ist dabei festzuhalten, dass diese Bauordnung nur für Kernzonen gilt und – weil die BZO der Baudirektion dort nicht eingegriffen hat – nach wie vor Gültigkeit besitzt. Eine weitere Eigenartigkeit ist, wenn der Regierungsrat in der Interpellationsantwort schreibt: «Leider waren der städtischen Rekurseingabe kaum konstruktive Anträge zu entnehmen.» Diese Aussage des Regierungsrates zeigt, dass er die Folgen und den Schaden der Verfügung von seiten der Baudirektion nicht einschätzen kann. Vor einer Verfügung sind Gespräche zu führen, vor einer Verfügung kann konstruktiv diskutiert und abgewogen werden. Wenn eine Verfügung vorliegt – und sei sie auch vor Büroschluss überbracht –, dann ist der Rechtsmittelweg beschritten worden, dann bleibt in diesem Fall der Stadt allein noch der Rekurs. Wie der Rekurs auszusehen hat, wurde dem Stadtrat per Volksentscheid im Mai 1992 klar in Auftrag gegeben.

Hartmuth A t t e n h o f e r (SP, Zürich): Am 22. Mai 1995 reichten Ruth Genner und ich Interpellationen zum Erlass einer BZO für die Stadt Zürich durch die Baudirektion ein. Der Kantonsrat beschloss mit 61 beziehungsweise 66 Stimmen Dringlichkeit. Der Regierungsrat benötigte volle drei Wochen, um zur Erkenntnis zu gelangen, dass die Beantwortung unserer Fragen nicht möglich sei, weil sich der Regierungsrat damit in die Befangenheit begeben, da er ja als Rekursinstanz angerufen worden war.

Der Kantonsrat hat aber auf meinen Antrag hin am 26. Juni 1995 mit 79:49 Stimmen den Regierungsrat beauftragt, diese Interpellationen dennoch zu beantworten. Dazu setzte der Kantonsrat der Regierung

eine Frist von drei Monaten. Üblicherweise hat der Regierungsrat für die Beantwortung von Interpellationen zwei Monate Zeit. Wir hatten diese längere Frist eingeräumt, weil wir wussten, dass diese Materie eine komplizierte ist.

Ende September 1995 – die Dreimonatsfrist war kurz vor Ablauf – orientierte der Regierungsrat das Büro des Kantonsrates, er würde nochmals drei Monate für die Beantwortung der Interpellationen brauchen. Ich habe mit dieser nochmaligen Fristerstreckung gut leben können. Es bestand ja immerhin die Aussicht, dadurch eine klare Antwort zu erhalten. Weniger gut leben kann ich aber damit, dass der Regierungsrat diese nochmalige Fristverlängerung eigenmächtig vornimmt, ohne das Parlament, das ja diese Frist gesetzt hatte, zu fragen.

Nun, am 20. Dezember 1995 hat der Regierungsrat die Interpellationsantworten beschlossen und sie uns Anfang dieses Jahres vorgelegt. Meine Hoffnung, die inzwischen auf total sieben Monate ausgedehnte Frist würde uns eine klare Antwort bescheren, hat sich allerdings zerschlagen. Sind die Fragen der Interpellationen klar gegliedert und weitgehend in logischer Abfolge aufgelistet, so ist die Interpellationsantwort strukturlos, verwirrend und damit vernebelnd ausgefallen. Zudem sind einige Fragen nicht beantwortet, viele Antworten sind diffus, und einige Antworten stehen sogar im Gegensatz zum Rekursentscheid des Regierungsrates. Das Positive an Letzterem ist lediglich, dass es ein Indiz dafür ist, dass sich Baudirektor Hans Hofmann und sein Amt für Raumplanung tatsächlich im Ausstand befunden haben. Interpellationsantworten und Rekursentscheid sind nämlich nicht in allen Punkten kongruent.

Zum Inhalt: Die durch die Baudirektion in einer einsamen Nacht- und Nebelaktion erlassene BZO für die Stadt Zürich vom 9. Mai 1995 nennt als Hauptgrund, die Stadt Zürich hätte keine fristgerechte BZO erlassen, was die Baudirektion zum Einschreiten veranlasst hätte. Diese seit Monaten und Jahren von allen möglichen und unmöglichen Leuten immer wieder kolportierte Begründung ist eine Lüge. Denn es war die Regierung, die mit Brief vom 11. Dezember 1991 der Stadt Zürich bis Ende Juni 1992 eine letzte Frist gesetzt hat, um ihre BZO zu erlassen. Das Volk der Stadt Zürich hat denn auch fristgerecht entschieden, und die von Stadt- und Gemeinderat vorgelegte BZO am 17. Mai 1992 angenommen. Damit ist der klare Beweis erbracht, dass die Stadt Zürich keine Fristen verletzt hat.

Anfang der achtziger Jahre hatte der Stadtrat, dem damals kein einziges sozialdemokratisches Mitglied angehörte, eine BZO, wie sie durch das PBG 1975 vorgeschrieben war, an das zuständige Bauamt zurückgewiesen. Der Regierungsrat verlängerte darauf die Frist für eine neue BZO. Nach dem Amtswechsel im Stadtrat wurde die neue BZO unverzüglich vorangetrieben. Der Regierungsrat war vom komplexen Planungswerk beeindruckt und verlängerte der Stadt Zürich die Frist ein weiteres Mal. Zu diesem Handeln war er nicht zuletzt deshalb motiviert worden, weil die Stadt Zürich ihm zwei Vorprüfungen der BZO vorgelegt hat.

Inzwischen war auch die PBG-Revision im Gange, so dass die Stadt Zürich beim damaligen Baudirektor Eric Honegger nachfragte, ob sie in ihrer BZO das neue PBG zu berücksichtigen habe. Der damalige Baudirektor hat das verneint. Stadtrat und Regierungsrat waren sich darin einig, dass die BZO auf der Basis des PBG 1975 zu erarbeiten und dem Souverän vorzulegen sei. Die so zustande gekommene BZO müsse dann von der Stadt Zürich im Sinne einer rollenden Planung ans neue PBG angepasst werden, bevor sie vom Regierungsrat genehmigt werden könne. Das sind die klaren Vorgaben, mit denen die Stadt Zürich im Einvernehmen mit dem Regierungsrat immer gehandelt hat.

Es wird immer wieder der unqualifizierte Vorwurf laut, die Stadt Zürich würde seit ihrer erfolgreichen Abstimmung für ihre BZO zögerlich handeln und Fristen ausreizen. Dazu folgendes:

- Am 8. Juni 1992, drei Wochen nach der BZO-Volksabstimmung, waren 430 Rekurse, davon 35 des Kantons, bei der BRK eingereicht.
- Am 10. August, also zwei Monate später, hat die BRK die Stadt zu einer Vernehmlassung aufgefordert. Um sich zu allen diesen 430 Rekursen äussern zu können, benötigte die Stadt nur zehn Monate. Am 3. Juni 1993 hat der Stadtrat diese Vernehmlassung verabschiedet.
- Seither sind 32 Monate vergangen. In dieser Zeit hat die BRK erst 311 der 430 Rekurse behandelt. Alle diese von der BRK entschiedenen Rekurse hat der Gemeinderat inzwischen abgewickelt. Der Regierungsrat jedoch hat bis zum heutigen Tag ganze zehn Rekurse behandelt! Einen davon übrigens in eigener Sache: Beim

Probsteiareal in Zürich-Schwamendingen, das sich im Besitz des Kantons befindet, hat es die Regierung furchtbar eilig gehabt zu entscheiden. Zu ihren Gunsten, selbstverständlich.

Man sieht also, dass sich die kantonalen Instanzen in der Regel reichlich Zeit nehmen, um die Rekurse in Sachen BZO abzuwickeln. So ist der Vorwurf nicht ganz von der Hand zu weisen, die kantonalen Instanzen würden der Stadt Zürich das rechtliche Gehör verweigern, indem sie den Vollzug ungebührlich hinauszögern und damit blockieren.

Offenbar war sich die Baudirektion dieser Sachlage bewusst und hat deshalb mit Entscheid vom 9. Mai 1995 die demokratisch zustande gekommene BZO der Stadt weitestgehend kassiert. Der Baudirektor hat «Tabula rasa» gemacht, weil er die vom Gesamtregierungsrat mit-zuverantwortende zögerliche Behandlung der Rekurse nicht in den Griff bekommt. Dabei hätte er die BRK zur Eile antreiben, gegebenenfalls diese Instanz personell aufstocken können. Das wäre Regieren gewesen. Jetzt aber hat die Baudirektion einen Ukas erlassen, der Volk und Behörden der Stadt Zürich vor den Kopf stösst.

Auch in der nun vorliegenden Interpellationsantwort ist wieder davon die Rede, die Stadt Zürich hätte es versäumt, wenigstens eine Teilkraftsetzung ihrer BZO beim Regierungsrat zu beantragen. De jure ist aber eine Teilkraftsetzung solange nicht möglich, als jener Rekurs, der eine generelle Aufhebung der BZO verlangt, noch nicht vom Tisch ist. Diesen Rekurs «Schnewlin» hat die BRK am 17. Mai 1995 zugunsten der Stadt Zürich entschieden. Der Rekurrent hat aber den Entscheid an den Regierungsrat weitergezogen, wo dieser Rekurs heute noch liegt. Erst nachdem sich die Regierung dazu bequemt hat, in dieser Sache zu entscheiden, kann eine Teilkraftsetzung beantragt werden.

Ich komme zum Schluss: «Genug des grausamen Spiels» titelte der «Tages-Anzeiger» am vergangenen Samstag. Dem kann ich mich anschliessen. Ich akzeptiere dabei auch, dass der «Tages-Anzeiger» via TA Media AG als BZO-Rekursgegnerin der Stadt Zürich involviert ist. «Genug des grausamen Spiels» heisst aber, dass die Regierung es fortan nicht mehr zulässt, dass in einer Interpellationsantwort, nämlich der vorliegenden, geschrieben steht, ein Gespräch mit der Stadt Zürich – es könnte auch eine andere Gemeinde betreffen – sei von vornherein sinnlos, weil die Position der Gegenseite bekannt sei.

«Genug des grausamen Spiels» heisst auch, dass die Regierung die Signale aus der Stadt aufnimmt und sich zum Gespräch am runden Tisch bereit erklärt. Zweimal mündlich und einmal schriftlich sind solche Wünsche der Stadt Zürich an die Baudirektion ergangen. Leider wurden sie nicht erhört. Wohlgemerkt: Es geht hierbei nicht um ein Plenargespräch zwischen den beiden Exekutiven, wie es für kommenden Mai geplant ist, sondern es ginge um ein Zusammensitzen von Fachleuten beider Gremien, damit einvernehmliche Lösungen erarbeitet werden können. Ich bitte Sie, Herr Baudirektor, die zuständigen Leute der Stadt Zürich zu einer informellen Sitzung einzuladen.

Daniel Schloeth (Grüne, Zürich): Ich möchte vier Bemerkungen anbringen:

1. Es scheint mir etwas seltsam, dass Regierungsrat Hofmann sofort nach seinem BZO-Beschluss für diverse Radio- und Zeitungsinterviews Red' und Antwort stand, aber gegenüber dem Parlament aufgrund juristischer Bedenken während des letzten dreiviertel Jahres eine materielle Auskunft verweigert hat. In diesen Interviews vom letzten Jahr hat Herr Hofmann mehrfach betont, dass er nicht seinen eigenen Willen, sondern nur das Recht durchgesetzt habe. So im «Tages-Anzeiger» vom 27. Mai: «Es blieb uns nichts anderes übrig als einzugreifen. Wir sind dazu von Gesetzes wegen verpflichtet.»

Wir glauben ja Herrn Hofmann gern, dass er nicht seinen eigenen Willen durchgesetzt hat. Die Frage ist aber, wo denn steht, dass der Baudirektor von Gesetzes wegen verpflichtet ist,

- die Anzahl der Stockwerke generell auf sieben zu erhöhen,
- überall Hochhäuser zuzulassen,
- die Innenhöfe zu überbauen,
- die Wohnanteile herabzusetzen und
- die Ausdehnung der Gebäuderiegel zu verlängern?

Wo und in welchem Gesetz steht das?

2. In den Antworten auf die Anfragen von Herrn Germann und mir zu den Gemeinden, welche der im PBG festgelegten Pflicht zur Inventarisierung von Natur- und Heimatschutzobjekten seit Jahren nicht nachgekommen sind, schreibt die Baudirektion, dass eine Ersatzvornahme dieser Inventare «nur in ausserordentlichen Fällen denkbar» wäre. In

der soeben veröffentlichten Antwort auf unser Postulat zum gleichen Thema heisst es ähnlich, eine Ersatzvornahme sei «in der Regel nicht zweckmässig». Am 19. Mai 1995 erklärte Regierungsrat Hofmann dagegen im «Radio 24», dass der Kanton eine Ersatzvornahme der BZO gemacht habe, weil die Stadt Zürich das kantonale PBG nicht nachvollzogen habe.

Der aufmerksame Staatsbürger stellt also fest: Wenn es um Natur- und Heimatschutzinventare geht, die mehr als ein Drittel aller Landgemeinden noch nach mehreren Fristerstreckungen nicht erstellt haben, dann darf die Gemeindeautonomie nicht verletzt und keine Ersatzvornahme gemacht werden. Nicht ein einziges böses Wort ist da gefallen. Geht es aber um die städtische BZO, die in einem langen, demokratischen Prozess entstanden und in einem Volksentscheid angenommen worden ist, dann missachtet die Baudirektion die Gemeindeautonomie gern und beschimpft die Stadt noch dazu!

3. Die Antwort des Regierungsrates auf unsere dringlich erklärten Interpellationen ist nicht im üblichen Amtsdeutsch ab gefasst. Sie ist so belehrend und rechthaberisch gegenüber der Stadt Zürich, dass es fast peinlich ist. Die stets höflichen und angenehmen Umgangsformen, die wir an Herrn Hofmann immer schätzen, haben leider keinen Eingang in die Antwort des Regierungsrates gefunden. Wo bleibt der freundliche und nachlässige Umgang der Baudirektion mit den Gemeinden, den wir eben auch bei Verletzungen des PBG im Fall der Natur- und Heimatschutzinventare kennen, wenn es um die Stadt Zürich geht? Wieso wird nur bei ihr so durchgegriffen? Diese unterschiedlichen Massstäbe, die da angewendet werden, machen das Vorgehen des Regierungsrates doppelt fragwürdig.

4. Dieser Punkt bezieht sich auf das generelle Verhältnis zwischen Kanton und Stadt. Die Aufhebung von städtischen Volksentscheiden durch die Baudirektion bei der BZO und bei der Baumschutzverordnung stellt eine unheilvolle und undemokratische Tendenz dar. Wir von der Stadt sind es uns gewohnt, dass der Regierungsrat regelmässig Anordnungen und Anträge der städtischen Behörden ablehnt und blockiert. Erwähnt seien da nur die Massnahmen zur Bevorzugung des öffentlichen Verkehrs, das Velowegnetz, die autofreie Innenstadt, der fussgängerfreundliche Umbau von Plätzen usw. Das ist das eine. Einen noch schlechteren Beigeschmack haben jedoch die jüngsten Aufhebungen von Volksabstimmungen. Denn bei der Kassierung von Volksent-

scheiden ist – auch gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts – grösste Zurückhaltung zu beachten. Diese Zurückhaltung scheint der Regierungsrat inzwischen völlig verloren zu haben.

Meine Wünsche an Herrn Hofmann: Lassen Sie Ihr sonst so freundliches Wesen auch der Stadt Zürich angedeihen. Besinnen Sie sich auf Ihr demokratisches Fingerspitzengefühl, das beim Umgang mit Volksentscheiden dringend nötig ist. Und leben Sie Ihren Drang zur putschartigen Stadtplanung beim guten alten Monopoly aus. Da können Sie nach Herzenslust aufzonen, die Ausnutzungsziffern erhöhen und beliebig viele Häuser und Hotels bauen. Sie müssen dabei nur aufpassen, dass Sie nicht im Gefängnis landen.

Hans R u t s c h m a n n (SVP, Rafz): Dem Baudirektor werden in der Interpellation und nun auch in verschiedenen Voten Vorwürfe gemacht wegen seines Vorgehens gegenüber der Stadt Zürich. Objektiv gesehen hatte Herr Hofmann wohl gar keine andere Wahl, vorausgesetzt, dass das Planungs- und Baugesetz auch von den Behörden ernstgenommen wird. Gemäss §§ 342 und 343 PBG waren innert acht Jahren nach Inkraftsetzung des PBG im Jahr 1975 die Bau- und Zonenordnungen in allen Gemeinden den neuen gesetzlichen Grundlagen anzupassen, das heisst, bis 1983 hätte die Stadt Zürich über eine neue BZO verfügen sollen. Heute haben wir Anfang 1996, und die Stadt verfügt immer noch nicht über eine rechtskräftige Bau- und Zonenordnung. Herr Attenhofer, hier wurden mehrere Fristen nicht eingehalten. Alle andern 170 Gemeinden des Kantons haben ihren gesetzlichen Auftrag mehr oder weniger termingerecht erfüllt. Das Planungs- und Baugesetz wurde zudem seit seiner Einführung 1975 bereits wieder revidiert, und zwar 1991.

Daraus ist ersichtlich, dass die Stadt Zürich über alte, nicht mehr gültige und nicht mehr zeitgemässe Bauvorschriften verfügt. Die heute in der Stadt Zürich zur Anwendung gelangenden Bauvorschriften basieren auf dem aufgehobenen Baugesetz aus dem Jahr 1893 und der Bauordnung aus dem Jahr 1963. Ein Bauwilliger muss bei einem Baugesuch nun sowohl die über 30jährige Bauordnung anwenden wie auch die nicht in Rechtskraft erwachsene Bauordnung aus dem Jahr 1992. Er muss weiter das PBG 1991 anwenden, welches zurzeit nicht mit der BZO 1963 und der BZO 1992 korrespondiert. Erschwerend kommt hier dazu, dass bei einem Baugesuch von allen sich zum Teil widersprechenden

Verordnungen immer die schärfste Formulierung angewendet werden muss; dies aus Grund der rechtlichen Vorwirkung. Dies führt zu völlig unlogischen Entscheiden und zu einer unübersichtlichen Rechtslage. Heute sind in Zürich sowohl die Baubehörden, die Bauherren, die Planer, die Baujuristen und sogar die Baurekurskommission überfordert und verunsichert. Nicht umsonst werden unzählige Baurechtsfälle bis nach Lausanne gezogen.

Dieser Zustand ist nicht nur unvernünftig, er ist auch gefährlich. Mangels klarer Bauvorschriften ist ein Bauwilliger vielfach auf den Goodwill der Behörden angewiesen. Bei grösseren Bauvorhaben wird bis heute mangels klarer gesetzlicher Rahmenbedingungen mit Gestaltungsplänen operiert, wo ein Bauherr ohnehin auf die Unterstützung der Verwaltung angewiesen ist, weil in Gestaltungsplänen viele Ermessensentscheide zu treffen sind. Dieser Zustand ist jedoch unhaltbar. Er macht Beamte und Stadträte zu Halbgöttern. Jeder Bauwillige hat einen Rechtsanspruch im Rahmen der Bauvorschriften. Daher sind aktuelle gesetzliche Vorschriften notwendig. Wie gefährlich solche Abhängigkeiten von der Verwaltung sein können, haben wir in den letzten Jahren leider zur Genüge erlebt.

Das Fehlen einer zeitgemässen, rechtsgültigen BZO ist jedoch auch aus planerischer Sicht unverständlich. Die BZO ist wie der Richtplan eine Vision, ein Leitbild der künftigen Entwicklung der Stadt. Ich kann mir nicht vorstellen, dass der Zonenplan aus dem Jahr 1963 und eine nicht rechtsgültige BZO 1992 taugliche Instrumente für eine künftige Stadtentwicklung sind. Eine Vision stelle ich mir schon etwas anders vor.

Dass die BZO aus dem Jahr 1992 noch nicht rechtskräftig ist, kann aber weder dem Regierungsrat noch den Rekurrenten, noch der Baurekurskommission angelastet werden. Die Rekurrenten mussten ihre Rekurse innert 20 Tagen einreichen. Offensichtlich lässt sich der Stadtrat mit seinen Vernehmlassungen zu den Rekursen sehr ausgiebig Zeit, und ein Ende ist nicht absehbar.

Dass der Regierungsrat ein Mitspracherecht bei den Bau- und Zonenordnungen besitzt, entspricht dem Willen des Gesetzgebers; dies entspricht dem Planungs- und Baugesetz. Das Baurecht ist kantonales Recht. Die Baudirektion hat die Anordnungen in der BZO auf die Recht- und Zweckmässigkeit zu prüfen. Mehr hat die Baudirektion meiner Meinung nach nicht gemacht. Sie hat das gemacht, wofür sie gesetzlich verpflichtet ist. Dies betrifft übrigens alle andern Gemeinden

ebenso. Auch wir müssen uns eine gewisse Mitsprache der Baudirektion gefallen lassen, und auch wir müssen das akzeptieren. Materiell hat der Regierungsrat bei der BZO nicht so viel geändert, wie es die Interpellanten in ihrem Vorstoss und nun auch einige Votanten glaubhaft machen möchten.

Nachdem also die Stadt 20 Jahre nach Inkrafttreten des PBG noch über keine gesetzeskonforme BZO verfügt, wurde der Baudirektor zum Handeln gezwungen. Das letzte Wort werden wohl – wie bald überall – die Richter sprechen. Persönlich bedaure ich diese Entwicklung. Ich finde es schade, dass sich die Hauptstadt unseres Kantons mit der Planung ihrer Stadtentwicklung derart schwer tut. Hier werden meines Erachtens unnötig Chancen vertan. Die Juristen in Lausanne werden keine besseren Ergebnisse gebären als wir Politiker im Kanton und in der Stadt Zürich. Ich möchte deshalb vor allem an die Stadt Zürich appellieren, mit dem Kanton raschmöglichst einen Konsens zu suchen. Die SVP-Fraktion ist von der Antwort der Regierung befriedigt und dankt Herrn Hofmann für seinen mutigen und unseres Erachtens richtigen Entscheid.

Susanne Bernasconi-Aeppli (FDP, Zürich): Die FDP-Fraktion erklärt sich grösstenteils einverstanden mit der Interpellationsantwort des Regierungsrates.

Die BZO 1992 sollte die kommunale Nutzungsplanung und die Bauvorschriften an das neue PBG vom 7. September 1975 anpassen. Die Frist von acht Jahren wurde weit überschritten. Der Kanton gewährte mehrere Fristerstreckungen. Im damaligen Zeitpunkt hätte er bereits eine vorläufige Regelung im Sinne einer Ersatzvornahme gemäss § 344 PBG treffen können. Die BZO 1992 war – wie allgemein bekannt – eine umstrittene Vorlage. Eine kleine Mehrheit unter Federführung der Vorsteherin des Bauamtes II setzte ihre Vorstellungen gegen eine starke Minderheit kompromisslos durch. Damit war der Rechtsweg vorprogrammiert. Meine Aussage im Abstimmungskampf, es sei eine Vorlage für die Baujuristen, bestätigte sich. Die Schwachstellen waren:

- Zone W6D als stadteigene Erfindung;
- überdimensionierte Industriezonen, die sich nur mit Gestaltungsplänen öffnen lassen;
- massive Auszonungen in Freihaltezonen;

- allgemein restriktive Zonierung, eher Abzonung als Verdichtung;
- Beschränkungen der Erdgeschossnutzung.

Die Folgen dieser restriktiven und einseitigen Vorlage waren 430 Rekurse. Sie führten zu folgenden Fakten:

- komplizierteste rechtliche Verhältnisse;
- ein Überblick über die verschiedenen Rechtsordnungen und aufgehobenen Bestimmungen ist kaum mehr möglich;
- die Planung wurde von den politischen auf die juristischen Gremien verschoben.

Eine rasche Inkraftsetzung der BZO oder mindestens eine Teilkraftsetzung ist nicht möglich, da entweder Zonen oder anwendbare Bauvorschriften angefochten sind. Nach dem Entscheid des noch hängigen Grundsatzrekurses könnte maximal das Besondere Wohngebiet in Kraft gesetzt werden.

Im Juli 1994 akzeptierte die Stadt die Aufhebung der Zone W5Z, W6Z und W6D, eine neue Ordnung liegt jedoch bis heute nicht vor. Alle weiteren Entscheide, sollten sie dereinst höchstrichterlich entschieden werden, haben nur kassatorische Wirkung und bedürfen einer neuen Regelung durch die Stadt. Die Rechtsunsicherheit würde somit über Jahre andauern.

Im Entscheid des Regierungsrates kommt denn auch deutlicher als in der Interpellationsantwort zum Ausdruck, dass die Stadt objektiv nicht zu einem Vorgehen in der Lage ist, das eine rasche Inkraftsetzung wesentlicher Teile ihrer Bau- und Zonenordnung gewährleisten könnte. Die vorläufige Anordnung des Regierungsrates stellt daher – wenn auch nicht rechtlich – eine Art von Notrecht dar, damit wieder eine anwendbare Rechtsordnung existiert und Rechtssicherheit hergestellt ist. Es ist der einzige Weg, der kurzfristig zu Rechtssicherheit führen kann und als Rechtsgrundlage die Aufsicht der Baudirektion über die Gemeinden in den vom PBG geordneten Sachbereichen hat. Dieser Weg ist richtig, wenn nicht noch mehr wirtschaftlicher Schaden für die Stadt Zürich entstehen soll.

Wie der Regierungsrat ausdrücklich schreibt, handelt es sich um eine vorläufige Anordnung. Neue Vorlagen der Stadt haben allerdings keine «negative Vorwirkung», sondern treten erst mit der Genehmigung durch den Regierungsrat in Kraft. Dies ist folgerichtig, da sonst das Bauamt II innert kurzer Zeit eine neue Vorlage mit erneuter «negativer

Vorwirkung» auf den Tisch legen könnte. Die Diskussion um den Entzug der Vorwirkung wird jedoch durch das Wiederwägungsrecht relativiert.

Die vorläufige Anordnung setzt der Stadt Zürich Druck zum Handeln auf. Es müssen nun endlich konsensuale Lösungen gefunden werden, ohne die eine vernünftige Planung kaum möglich ist. Die Lösungen scheiterten überwiegend an der unverbesserlich sturen Haltung der Vorsteherin des Bauamtes II. Mit der Perspektivkommission besteht jedoch im Gemeinderat der Stadt Zürich ein Gremium, welches diese Arbeit leisten kann. Ein direkter Kontakt zum Kanton war ihr bisher allerdings nicht möglich. Nebst der Behandlung der Rekursentscheide befasst sie sich mit dem Thema «Arbeitsplätze», um Verständnis für die heute nicht mehr klare Abgrenzung von Dienstleistungs- und Industriearbeitsplätzen zu fördern. Dies ist sicher ein Hauptstreitpunkt der Vorlage.

Falls ein Konsens zur Änderung einzelner Bestimmungen gefunden wird und diese dem übergeordneten Recht entsprechen, sollte eine wiedererwägungsweise Änderung der «BZO Hofmann» in einzelnen Punkten möglich sein. In diesem Sinne möchte ich auch den Regierungsrat um Verhandlungsbereitschaft bitten.

Zu den einzelnen Ersatzbestimmungen möchte ich mich kurz wie folgt äussern:

- Der Ersatz der Ausnutzungsbeschränkung mittels Vergleichsprojekt durch die Überbauungsziffer ergibt sich aus der PBG-Revision von 1991. Um besonderen Verhältnissen gerecht zu werden, korrigierte der Regierungsrat den Entscheid der Baudirektion entsprechend.
- Die Öffnung der Industriezone führt aufgrund der wirtschaftlichen Lage nicht zu einem Bauboom, aber leerstehende Gebäude können nun endlich flexibel und bedarfsgerecht genutzt werden.
- Keine Anordnungen wurden zu den Freihaltezonen getroffen, was sinnvoll ist, da hier Rekurse eine Teilkraftsetzung nicht hindern. Gleiches trifft für Einzelzonierungen zu; auch hier erfolgte kein Eingriff in die Gemeindeautonomie. Ich möchte hier daran erinnern, dass auch diese Punkte im bürgerlichen Lager umstritten waren. Es ist also keineswegs so, dass es sich um eine vollständig bürgerliche Vorlage handeln würde.

- Nicht betroffen sind auch geltende Gestaltungspläne, die jedoch teilweise mangels Investoren und veränderter Wirtschaftslage nicht mehr ausgeführt werden können.

Zusammenfassend möchte ich folgendes festhalten: Die Bau- und Planungsfragen sollen zurück an die politischen Instanzen. Die Stadt Zürich soll die Planung neu aufnehmen, Korrekturen auf dem Weg der Wiedererwägung anbringen und rasch eine revidierte, an die PBG-Revision 1991 angepasste BZO vorlegen. Je besser und rascher dies geschieht, desto eher wird das kantonale Diktat ausser Kraft gesetzt werden können.

Anton Schaller (LdU, Zürich): Es stellen sich heute morgen in der Tat die Fragen: Hat die Debatte überhaupt einen Sinn; wird sie eine Wirkung haben? Kann sie aus der verfahrenen Situation herausführen? Wird sie einleiten, was schon lange nicht nur notwendig, sondern unabdingbar wäre, nämlich das Gespräch zwischen zwei Partnern, die sich ernst nehmen, hier die Stadt, dort der Kanton?

Die vorliegende Interpellationsbeantwortung signalisiert aber Unversöhnlichkeit, ja hält ausdrücklich das Gegenteil fest, nämlich Gesprächsverweigerung. «Denn eine Anhörung kommunaler Behörden ist für solche Anordnungen nicht vorgesehen», schreibt der Regierungsrat, also macht er es auch nicht. Und er weiss auch ganz genau, dass «Gespräche sinnlos wären, weil auf der andern Seite keine Kompromissbereitschaft erkennbar war»; so auf den Seiten 8 beziehungsweise 9 der Antwort.

Also feste drauf! Die störrische Stadtregierung wird zur Raison gezwungen und «kurz vor dem üblichen Büroschluss» wird ihr übermittelt, was morgen in der Zeitung stehen wird, dass der Regierungsrat das Recht hat, weil er schliesslich im übergeordneten Interesse handelt, die Aufsicht über die Gemeinden zur Aufgabe der Regierung gehört und in diesem Fall die Voraussetzungen dafür erfüllt sind.

Ich frage Sie aber, Herr Hofmann: Führt dieses Handeln wirklich zum Ziel? Zweifellos führt es nach Lausanne zum Bundesgericht. Aber ist das Ihr Ziel? Stärkt dieses Handeln den Glauben an unsere Demokratie, wenn es keine Rolle spielt, wie Sie schreiben, ob ein Volksentscheid oder ein Parlamentsentscheid vorliegt? Schafft Ihr Handeln Vertrauen, wenn Sie die Stadtregierung behandeln wie alle andern auch, wenn Sie

doch wissen, dass der Stadtrat die Stadtbevölkerung und einen demokratisch zustande gekommenen Volksentscheid zu vertreten hat?

Diese Interpellationsbeantwortung ist juristischer Art. Sie vernachlässigt sträflich die politische Ebene. Sie schreiben nämlich: «Die Gemeinden sind nur in den Schranken des Gesetzes autonom». Ist das wirklich Ihr Staatsverständnis, ist das Ihr Verständnis eines lebendigen, funktionierenden Föderalismus, an den ich Sie hier eindringlich erinnern möchte? Die Gemeinden sind zuerst und vor allem autonom; sie bilden das Fundament unseres Staates. Sie bilden die erste Ebene. Und im Rahmen dieser ersten Ebene haben sie nach unserem Staatsverständnis alle Aufgaben zu erfüllen, die sie bewältigen können. Der Kanton bildet den zweiten Kreis. Er hat die Aufgaben zu übernehmen, an denen die Gemeinden scheitern. Und der Bund hat die übergeordnete Sicherheit und die Aussenpolitik zu gewährleisten. Aber den ersten Kreis bilden die Gemeinden. Dieses Prinzip, die Subsidiarität, ist eine der tragenden Säulen unserer Staatsmaxime. Das haben wir mehr und mehr vergessen. Es ist aber dringlicher denn je, wenn Sie sich etwa daran erinnern, dass beispielsweise die Sorge um die ausgesteuerten Arbeitslosen, die Fürsorge, die vornehmste Aufgaben der Gemeinde ist. Aber wenn Sie die Gemeindeautonomie so behandeln, dann kann die Gemeindeautonomie nicht funktionieren und dann lebt der Föderalismus nicht. Das ist ein sträfliches Handeln. Man darf die Autonomie der Gemeinden nicht derart mit Füßen treten.

In dieser Antwort kommt das Obrigkeitsgehabe deutlich zum Ausdruck; in jedem Satz, in jedem Wort ist es zu spüren. Mir scheint, dass dieses Gedankengut in den Bürostuben der Verwaltung des Kantons erstarrt ist. Man glaubt nicht mehr an den lebendigen, funktionierenden Föderalismus.

Herr Hofmann, ich bin überzeugt, dass diese Antwort, die hier vorliegt, nicht Ihre Antwort ist. Ich kenne Sie als verständnisvollen Staatsbürger. Das ist eine Antwort von Verwaltungsjuristen, die nun wirklich ein Recht durchsetzen wollen, das sie zum Massstab aller Dinge nehmen und nicht die politische Gliederung. Deshalb rufe ich Sie auf, aus der Burg, in der Sie sich befinden hervorzutreten und in die Offensive zu gehen. Führen Sie das Gespräch mit der Stadt, auch wenn es schwierig ist, auch wenn die Stadt auf «stur» spielt. Und sie spielt auf «stur»; das wissen wir. Wir brauchen eine BZO, die allen dient, und nicht nur einseitig der Wirtschaft, sondern auch den Menschen in der Stadt. Sie

müssen Ihre Burg verlassen. Sie können handeln, Sie haben grössere Souveränität als die Gemeinden. Gehen Sie, und machen Sie etwas, damit das Ende dieses immer wieder beschworenen «grausamen Spiels» kommt.

Peter St ir n e m a n n (SP, Zürich): Die Sozialdemokratische Fraktion weist die Beantwortung der Interpellation entschieden zurück. Der übereilte Erlass einer Ersatz-BZO ist kontraproduktiv, der einvernehmlichen Inkraftsetzung einer revidierten BZO abträglich, und sie wirkt letztlich aufgrund der provozierten Rekurse auch verzögernd. Die Interpellationsantwort nimmt keinen direkten Bezug auf die gestellten 19 Fragen. Sie ist statt dessen der Versuch, mit einer feuilletonartigen Abfassung dem Stadtrat und die Behörden von Zürich mangelnder Bereitschaft in bezug auf eine rasche und konstruktive Lösung der Konfliktsituation und einer zögerlichen Bearbeitung zu bezichtigen. Vor allem finden wir keine direkten Antworten auf die drei vorangestellten drängenden Fragen:

- Keine direkte Stellungnahme und selbstkritische Bemerkung zur Frage nach der durch die Ersatz-BZO indizierten Rekursspirale;
- kein Versuch, sich direkt mit der Frage der torpedierten Gemeindeautonomie auseinanderzusetzen;
- keine Würdigung und Wertung der mittlerweile gebildeten Stadtentwicklungskommission des Gemeinderates.

Statt dessen muss der Eindruck entstehen, dass der Regierungsrat vor allem und zuerst erwartet, dass die kantonalen Ämter direkt und vor Beginn der eigentlichen Arbeit in diese Kommission einwirken können. So ist es nicht verwunderlich, wenn der Argwohn entstehen muss, dass die Regierung mit allen Mitteln versuchen will, eine BZO durchzudrücken, die ihr nahestehenden Kreisen passt, welche die Belange einer ganzen Stadt jedoch ausser acht lässt.

Wie anders ist es zu verstehen, wenn der Regierungsrat zur Unzeit eine Ersatz-BZO erlässt mit der unqualifizierten, nicht näher ausgeführten Begründung, nicht auf die Ergebnisse eben dieser Kommission des Gemeinderates warten zu können. Eigentlich müsste die Regierung ja wissen, dass parlamentarische Kommissionen für ihre Arbeit viel Zeit benötigen; wir haben ja eine Milizorganisation. Ungeachtet der Tat-

sache auch, dass der grundsätzliche Rekurs Schnewlin gegen die BZO als Ganzes vorliegt.

Zum handstreichartigen Erlass der Ersatz-BZO durch die Baudirektion und der faktischen Absegnung mit der Interpellation nun durch die Regierung hat der Regierungsrat unseres Erachtens zu erkennen gegeben, dass er exekutorische Anordnungen der übergeordneten Instanz klar über den legislatorischen Willen der Basis stellt. Dies ist unserer Meinung nach klar eine obrigkeitsstaatliche Haltung oder muss zumindest als eine solche empfunden werden.

Eben dieser legislatorische Wille war es, dass der Stadtrat die Rekurse gegen die von den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern festgesetzte BZO bis ans Bundesgericht weiterzieht, um – wo nötig – letztinstanzlich klären zu lassen, inwiefern seinen Absichten Rechnung zu tragen sei. Mit dem vorzeitigen Erlass seiner BZO setzt sich der Regierungsrat darüber hinweg und provoziert weitere Rekurse, wie nun die Realität zeigt. Es stellt sich die Frage, wer zögerlich wirkt: der Stadtrat, der in legislatorischem Auftrag handelt, oder der Regierungsrat, der nun mit seiner BZO diese Rekurse provoziert?

Wie dringlich ist überhaupt eine Übergangs-BZO? Wir meinen, mit dem pragmatischen PBG und dem mit dem kantonalen Richtplan konformen Mittel des Gestaltungsplans haben wir ein probates Mittel, die tatsächlichen und konkreten Bedürfnisse der Bodennutzung von Wirtschaft und Bevölkerung der Stadt Zürich bedarfsgerecht zu befriedigen, vor allem in der interimistischen Zeit und in Gebieten, in denen die Nutzungen noch nicht geklärt sind. Der Regierungsrat hat auch zu verstehen gegeben, dass er Gestaltungspläne nicht in Frage stellt. Also es ist keine übereilte Hast nötig, nun eine BZO in Kraft zu setzen. Bauprojekte und Baubewilligungen, die bis ins Jahr 2000 reichen, schaffen zusätzlichen Wohnraum für etwa 7000 Einwohner und zusätzlichen Raum für 15 000 Arbeitsplätze in der Stadt Zürich. Handlungsbedarf wegen Raummangels besteht wohl nicht. Die Marktsituation kann spielen.

Was ist nun zu tun? Wir meinen, die nun tätige Stadtentwicklungskommission des Gemeinderates sei ein entscheidender Beitrag zur Konfliktlösung und damit ein wesentlicher Schritt zur sukzessiven Inkraftsetzung der revidierten und konsensfähigen BZO. Ich nehme den Appell von Herrn Rutschmann auf, indem ich ebenfalls die Regierung auffordere, den Ball aufzufangen und – wie der Stadtrat – bei seinen

Entscheiden unvoreingenommen die Ergebnisse eben dieser Kommission zu beachten. Selbstverständlich nehmen wir auch an, dass die Kommission des Gemeinderates zum gegebenen Zeitpunkt die Kooperation mit den kantonalen Ämtern und der Regierung sucht.

Dr. Kurt S i n t z e l (CVP, Zollikon): Die CVP-Fraktion hat seinerzeit mit gemischten Gefühlen von der Anordnung der Baudirektion Kenntnis genommen, ebenso von der Interpellationsantwort, über die wir heute diskutieren. Zunächst zu den guten Gefühlen: Es ist wohl unbestritten, dass der wesentliche Nachteil der BZO war, dass die letzte Revision des PBG nicht mitberücksichtigt wurde. Die Folge war, dass auf dem Rekursweg eine ganze Reihe von Bestimmungen aufgehoben wurde. Diesbezüglich besteht ein Handlungsbedarf. Es ist der Baudirektion zugute zu halten, dass sie hier die Initiative ergriffen hat und gleichsam einen Sprung in den heute rechtlich zulässigen Rahmen gemacht hat. Das sollte an sich eine sachlich gute Ausgangslage sein für die neue Ordnung, die hier geschaffen werden muss. Ich habe diese Verfügung durchgesehen. Ich halte sie für massvoll und betrachte sie als eine durchaus brauchbare Grundlage für die neue Vorlage. Insbesondere die Öffnung der Industriezonen für Dienstleistungen ermöglicht nach der Verfügung der Baudirektion im Rahmen einer bereits vorgegebenen Entwicklung die Überbauung von Restgebieten, wo Stadtentwicklung nur mässig zu betreiben ist. Trotzdem musste man sich fragen, ob die Übung sinnvoll war.

Ich komme nun zu den weniger guten Gefühlen in unserer Fraktion. Aufsichtsrechtliches Einschreiten des Regierungsrates wird auf kommunaler Ebene stets als ein massiver Eingriff in die eigenen Rechte und in die eigene Autonomie empfunden. Das ist auf dem Land ebenso der Fall wie in der Stadt. Böses Blut bei solchem Vorgehen ist voraussehbar. Dazu kommt, dass das Verhältnis zwischen Stadt, Land und dem Kanton gerade in Bau- und Planungsfragen sehr belastet ist. Der Erlass der Baudirektion hat auch gezeigt, dass eine Reihe von Rekursen ausgelöst worden ist.

Hinsichtlich der Frage, ob das Vorgehen sinnvoll war, habe ich Zweifel, ob der Regierungsrat hier alles Nötige erwogen hat, was die zeitliche Angelegenheit betrifft. Natürlich haben wir in der Stadt Zürich einen Wirrwarr von Vorschriften. Wir haben möglicherweise auch Fristen verpasst. Aber die Entwicklung im Baubereich zeigt, dass es trotzdem

möglich war, sehr schöne Bauten, und vor allem auch Bauten in grosser Zahl, zu erstellen, die heute leer sind. Von daher, gerade nach dem Abflauen der Hochkonjunktur, besteht keine grosse Dringlichkeit. Dazu bekam man Signale, wonach sich die städtische Bevölkerung und die politischen Instanzen der Stadt einigermaßen finden, um ein neues planerisches Leitbild zu erarbeiten. Vor allem hat man der politischen Brisanz des Geschäfts im Regierungsrat meines Erachtens zuwenig Rechnung getragen. Es schleckt eben keine Geiss weg, dass diese BZO von einer Mehrheit des Volkes in der Stadt angenommen wurde. Ich wage zu behaupten, dass die gleiche BZO wahrscheinlich auch in Zollikon – bürgerlich bis in die tiefsten Knochen hinein – angenommen worden wäre, weil nämlich über diese Fragen die Stimmbürger entscheiden, die dort wohnen. Und bei diesen stehen die Wohnlichkeit und die Ruhe im Vordergrund. Wenn dann jemand die Argumente der Wirtschaft noch so schön vorträgt, so nützt das wenig. Man will keinen Verkehr mehr, man will keine grossen Häuser, keine über das Wochenende leerstehenden Quartiere. In Zollikon hat die örtliche SVP eine Initiative eingereicht mit dem Ziel, in jenen Zonen, in denen Bürohäuser stehen, einen Wohnanteil einzuführen. Der Wohnanteil wurde mit grossem Mehr bewilligt. Daraus resultiert auch in einem gewissen Sinne die politische Tragweite dieser Sache. Die bürgerlichen Parteien haben diese BZO bekämpft. Aber die seitherige Entwicklung hat viele eines besseren belehrt.

Darum nun auch die Aufregung ob dieser Verfügung der Baudirektion. Ich meine, man habe von seiten der Baudirektion auch im rechtlichen Bereich etwas zu sehr übermarcht. Der Hauptstreit geht ja um die Frage: Was machen wir mit den städtischen Industriezonen? Muss man nach der Regelbauordnung überbauen oder sind Gestaltungspläne nötig? Ein Glaubenskrieg, der durch die Antwort des Regierungsrates meines Erachtens unnötig angeheizt wurde, indem er dort die rechtliche Situation so darlegt, dass in erster Linie Regelbau und nur ausnahmsweise in besonderen Fällen Gestaltungspläne richtig seien. Ich glaube, richtigerweise müsste man sagen, das beides nebeneinander möglich sein sollte. Es gibt Gebiete, die man ohne weiteres mit der Regelbauweise erschliessen und überbauen kann, auf der andern Seite sind die Gestaltungspläne eigentlich nicht so schlimm, wie man es immer darstellt. Sie sind vor allem dort notwendig, wo Stadtentwicklung noch möglich ist. Hier könnte natürlich auch eine differenzierte Bauordnung

der Sache dienen. Sie sind dort notwendig, wo gewisse Natur- und Heimatschutzinteressen bestehen; Industriebauten sind ja zum Teil geschützt. Es stellt sich auch das Problem der Altlasten, deren Beseitigung zum Teil Millionen kostet. Ich erinnere an das Beispiel des SRO-Areals in Oerlikon, wo die Kantonalbank, nur um überbauen zu können, Millionen investieren muss.

Nun die Frage zum Schluss: Wie weiter? Im «Tages-Anzeiger» vom letzten Samstag fand sich ein Artikel mit der Überschrift «Genug des grausamen Spiels». Das ist wohl das, was wir machen müssen. Notwendig ist ein Gespräch, eine bessere Gesprächskultur zwischen Stadt und Kanton. Ich habe mir schon überlegt, ob man die Regierungen von Stadt und Kanton einsperren müsste, bis sie sich endlich finden. Denkbar wäre auch, eine Schlichtungskommission einzusetzen. Der Handlungsbedarf besteht. Unsererseits besteht die Hoffnung, dass die Verfügung der Baudirektion tatsächlich im Sinne dieser notwendigen Entwicklung beiträgt und daraus schliesslich eine neue BZO entsteht, zu der wir alle stehen können.

Gabriele P e t r i (Grüne, Zürich): Bei der ganzen BZO-Geschichte ist doch eines sehr bedauerlich: Die Intervention des Regierungsrates versucht, mit einem sogenannt «hoheitsrechtlichen Akt» zu kaschieren, dass es eigentlich nur um spekulative Einzelinteressen geht und nicht um die Stadtentwicklung. Es ist ebenso bedauerlich, dass man mit netten Sprachregelungen immer von Rechtsunsicherheit spricht und eigentlich nur Spekulationsunsicherheit meint, also die Unsicherheit darüber, ob grössere Gewinnvorstellungen realisiert werden können oder eben nicht. Also es geht um das liebe Geld! Wie wäre es denn anders zu erklären, dass zum Beispiel in der Binz ein Gewerbebau – von Herrn Spross notabene – in der Industriezone nach dem sogenannt «hoheitlichen Akt» der Baudirektion plötzlich in einem Inserat als Bürohaus auftaucht. So schnell, mit einem Schlag, werden oder würden Spekulationswünsche zur Realität und somit zu viel Geld.

Das ist nur ein Beispiel. Aber bei der BZO-Geschichte geht es um Zehntausende von neuen, zusätzlichen Büroarbeitsplätzen, die geschaffen werden sollen. Dass mögliche Arbeitsplätze auch erschlossen werden müssen, vergisst man nur zu gern. Auf solche Fragen, die beispielsweise in der Interpellation von Frau Genner gestellt werden, kontert Ihre Seite lediglich mit dem Hinweis auf den Richtplan. Das ist

nach meiner Meinung eine dürftige Antwort, denn es ist wirklich, planerisch und auch finanziell ein Problem, wie man Tausende von Leuten am Morgen zwischen halb acht und neun Uhr zum Arbeitsplatz bringt. So etwa zum Areal zwischen Hardbrücke und Hardturm. Mit dem alten Vierer-Tram können Sie das sicher nicht erledigen; da braucht es schon etwas mehr, mehr Geist und mehr Geld. Der Richtplan gibt darauf weiss Gott keine Antwort.

Genau zu solchen Fragestellungen hat die Stadt Zürich bis anhin mit ihren Vorstellungen über die Stadtentwicklung gezeigt, dass man in prozessorientierten Verhandlungen mit Investoren, mit Bauherrschaften, mit Unternehmern gute, sozial- und möglichst auch umweltverträgliche Lösungen gemeinsam finden kann. Mit einer solchen Vorgehensweise – das ist der entscheidende Punkt – unterscheidet sich der Stadtrat ganz wesentlich vom Regierungsrat, der im Bereich Verkehr eine sehr schlechte Visitenkarte vorzuweisen hat. Eine schlechte Visitenkarte darum, weil der Regierungsrat, wo immer er eine Rolle spielt, zum Beispiel als Rechtsinstanz bei UVP-Verfahren, wenn es darum geht festzustellen, wie viele Parkplätze und welche Verkehrserschliessung für das Areal verträglich ist, hinter einem grossen weissen «P» auf blauem Grund steht, also hinter einem grossen Parkplatzvorhaben. Er steht aber nicht hinter seiner eigenen Umweltfachstelle, er verlangt nicht, dass weniger Parkplätze erstellt werden, was wesentlich umweltverträglicher wäre. Somit steht der Regierungsrat auch nie hinter seinem eigenen Massnahmenplan und nie hinter einer vernünftigen Verkehrs- und Umweltpolitik.

Und mit einer so schlechten Visitenkarte kommt nun der Regierungsrat und will bei der Zürcher Exekutive wegen der Stadtentwicklung intervenieren, ohne selbst je tragbare Lösungen bezüglich der Verkehrs- und Umweltproblematik realisiert zu haben. Da erhält man doch mehr und mehr den Eindruck, dass der Regierungsrat wirklich nur ein Erfüllungsgehilfe ist für spekulative Einzelinteressen – eine Marionette! In so einer Situation wäre es wohl tunlicher, wenn der Regierungsrat zuerst seine eigenen Vollzugsprobleme lösen würde.

Dr. Rudolf A e s c h b a c h e r (EVP, Zürich): Die beiden Interpellationen, über die wir heute diskutieren, sind zwar direkt ausgelöst worden durch die Ersatz-BZO, aber wir meinen, sie müssten in einem grösseren Zusammenhang betrachtet werden. Worum geht es eigentlich?

Die Stimmberechtigten der Stadt Zürich haben nach einem sehr aufwendig und engagiert geführten Abstimmungskampf im Frühjahr 1992 der ihnen von Stadt- und Gemeinderat vorgelegten Bau- und Zonenordnung zugestimmt. Gleichzeitig nahmen sie in einer separaten Abstimmung auch eine Baumschutzverordnung an. Beide Vorlagen waren von bürgerlicher Seite bekämpft worden, namentlich aber auch aus Kreisen der Wirtschaft und der grossen Grundeigentümer. Diese Opposition ist nicht erst in der Volksabstimmung zum Tragen gekommen, sondern im Falle der BZO sogar schon im Entscheidungsprozess innerhalb der Exekutive. Man erinnert sich, dass zwei Mitglieder des Stadtrates zur strafrechtlichen Verantwortung gezogen werden mussten.

Die Verlierer dieser beiden Volksabstimmungen waren nicht bereit, sich dem Volkssentscheid zu unterziehen. Mit einer grossen Zahl von Rekursen, bei welchen der Kanton – wir haben es gehört – ja auch ganz beträchtlich mitmacht, blockierten sie zunächst sowohl die Inkraftsetzung der BZO wie auch diejenige der Baumschutzverordnung.

Während mehr als dreieinhalb Jahren haben es die kantonalen Instanzen nicht einmal ansatzweise geschafft, die Rekursflut zu erledigen. Zahlreiche Rekurse liegen seit Monaten, ja teilweise seit 1994, beim Regierungsrat beziehungsweise bei der Baudirektion, ohne dass eine wesentliche Anzahl von Entscheiden gefällt worden wäre. Diese Situation hat nicht nur den städtischen Behörden grosse Schwierigkeiten verursacht, sondern vor allem auch den bauwilligen Grundeigentümern ganz erheblich geschadet. Diese mussten nämlich nicht nur die bisherige, wegen der Rekurse weiterhin gültige BZO von 1963/1969 berücksichtigen, sondern gemäss § 234 ff. PBG auch allfällige einschränkende Bestimmungen der neuen BZO.

Dieses Ärgernis und Ungemach hat der Baudirektor nun auf seine eigene Art und Weise zu beseitigen versucht. Statt die Volkssentscheide in der Stadt Zürich zu respektieren und zumindest in seinem Einflussbereich für eine speditive Erledigung der hängigen Rekurse zu sorgen, hat er nach drei Jahren aus heiterem Himmel aufsichtsrechtlich der Stadt Zürich eine neue BZO verordnet und vor einigen Wochen durch den Regierungsrat gleich auch noch die Baumschutzverordnung aufheben lassen. Die Verlierer der Volksabstimmung von 1992 sind so plötzlich zu Gewinnern geworden – und umgekehrt.

Mit den beiden nun zur Diskussion stehenden Interpellationen sind zu diesem Vorgehen, zu den Rechtsgrundlagen und Hintergründen eine

ganze Anzahl von Fragen gestellt, aber leider – beinahe wie erwartet – nicht voll beantwortet worden.

Selbstverständlich kann und wird man über Rechtsfragen, namentlich über die Frage, ob die Baudirektion zu ihrem aufsichtsrechtlichen Einschreiten überhaupt befugt war, ob der Zeitpunkt und das Vorgehen korrekt waren, ob der Eingriff, wenn überhaupt zulässig, nicht viel zu weit ging, streiten. Die Diskussion der Rechtsfragen hier im Rat bringt meines Erachtens kaum etwas, und ich überlasse sie unbesorgt den zuständigen Gerichten, in der Erwartung, dass die Baudirektion, wie schon mehrmals in den letzten Jahren, schliesslich doch noch vom Bundesgericht zurückgepfiffen wird.

Mehr als die von den Gerichten zu entscheidenden Rechtsfragen beschäftigen die Fraktion und mich das Demokratieverständnis und der Umgang des Regierungsrates mit seiner Kantonshauptstadt, ihrer Bevölkerung und ihren Vertretern. Aufsichtsrechtliches Einschreiten und Eingriffe in die Gemeindeautonomie sind bekanntlich nach Lehre und Praxis nur bei klarer und schwerwiegender Rechtsverletzung zulässig. Überdies muss sich ein allfälliger Eingriff auf das absolut Notwendige und Unumgängliche beschränken, und selbstverständlich ist auch das Prinzip von Treu und Glauben zu beachten. Wenn nicht unmittelbare Nachteile drohen, sind die betroffenen Behörden zumindest vorgängig anzuhören und zu informieren. Wir sind darüber empört, dass nichts von alledem beim Erlass der Ersatz-BZO des Baudirektors beachtet worden ist beziehungsweise vorgelegen hat.

*Treu und Glauben:* Sowohl die Baumschutzverordnung der Stadt Zürich als auch die BZO sind den kantonalen Instanzen zur Stellungnahme beziehungsweise zur Vorprüfung eingereicht worden. Trotzdem sind nun mit der Ersatz-BZO mehrere Bestimmungen der BZO abgeändert worden, die in der Vorprüfung unbeanstandet blieben oder gar nachher nach Wünschen der Baudirektion überarbeitet worden sind.

Gleiches bei der Baumschutzverordnung: Diese ist der Baudirektion in einem frühen Bearbeitungsstadium mit ihren wesentlichen Elementen, wozu insbesondere auch der Stammumfang als Kriterium der Unterstellung zählt, zur Kenntnis gebracht worden. Der damalige Baudirektor teilte 1989 schriftlich mit, er hätte keine grundsätzlichen Einwände, insbesondere auch nicht gegen das Unterstellungskriterium des Stammumfangs. Trotzdem hob nun der Regierungsrat auf Antrag der Bau-

direktion Ende November des letzten Jahres die Baumschutzverordnung auf.

*Demokratieverständnis und Gemeindeautonomie:* Seit sich die Stadt Zürich ab der zweiten Hälfte der achtziger Jahre bei Wahlen und Abstimmungen sowie in Stadtentwicklungs-, Umwelt- und Verkehrsfragen zunehmend politisch anders, als es dem Regierungsrat genehm war, zu entscheiden begann, schränkte der Regierungsrat mit allen erdenklichen Mitteln die Handlungs- und Entscheidungsfreiheit der Stadt Zürich ein. Dass er nun aber im vergangenen Jahr gleich drei, nach langen und harten politischen Auseinandersetzungen gefallene Volksentscheide der Stadtzürcher Bevölkerung ausser Kraft setzt – ich meine die BZO, die Baumschutzverordnung und die Erhöhung der Parkierungsgebühren –, ist ein Affront gegenüber der grössten Schweizer Stadt und dem Recht ihrer Bevölkerung auf eigene politische Gestaltungsmöglichkeit. Wo bleibt da das Demokratieverständnis der Regierung und der Respekt vor der Gemeindeautonomie?

Und noch etwas fällt auf bei diesem einmaligen Umstossen von in der Stadt Zürich gefallenen Volksentscheiden durch den Regierungsrat: Jedesmal waren es Standpunkte der politischen Rechten, die in der Volksabstimmung keine Mehrheit gefunden haben, dann aber im nachhinein durch den Regierungsrat aufsichts- oder rekursrechtlich der obsiegenden Mehrheit der Stadtbevölkerung aufgezwungen worden sind. Wir meinen, dass dies politisch immer zu schweren Problemen führen wird.

*Zum Umgang mit der Stadt Zürich:* Die Baudirektion hat es nicht für nötig erachtet, vorgängig des Erlasses der Ersatz-BZO in angemessener Weise die Behörden der Stadt Zürich auch nur zu informieren, geschweige denn anzuhören. Dies wird in der Interpellationsantwort – vereinfacht gesagt – mit angeblich mangelnder Diskussions- und Lernbereitschaft des Zürcher Stadtrates entschuldigt. Diese Haltung und die kürzlich bekanntgewordene beschämende Tatsache, dass der Zürcher Stadtrat nahezu ein Jahr warten muss, bis er mit dem Regierungsrat zusammentreffen kann, zeigen eine erschreckende «Herr-im-Haus»-Mentalität, mit der sich die heutigen Probleme sicher nicht mehr lösen lassen.

Der Regierungsrat kann aber auch anders; wir haben es von Herrn Schloeth gehört: Auf das Postulat Schloeth/Germann betreffend Sicherstellung einer umfassenden Inventarisierung von kommunalen

Naturschutzgebieten hat er erklärt, dass er die Gemeinden nicht aufsichtsrechtlich an die Kandare nehmen will, sondern dass er hier die Gespräche suchen will, denn «andere Dinge führen nicht weiter». Wie sanftmütig, wie kommunikativ, wie zurückhaltend ist hier doch die gleiche Baudirektion, der gleiche Regierungsrat, mit säumigen Gemeinden! Und säumig war die Stadt Zürich nicht. Sie hat entgegen dem, was wir heute in der Diskussion gehört haben, die Fristen eingehalten.

Die Ersatz-BZO ist ein schlechter Streich gegenüber der Stadt Zürich – eine Ohrfeige –, und sie erhöht nicht einmal die Rechtssicherheit.

Thomas Isler (FDP, Rüslikon): Drei Punkte zur Diskussion, die wir heute morgen gehört haben: Gut 20 Jahre danach – das ist ja wesentlich für die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, für die städtischen Bauwilligen, Mieter usw. – hat die Stadt Zürich keine auf dem Planungs- und Baugesetz aus dem Jahr 1975 basierende BZO. Das ist meines Erachtens ein Skandal und eine Disqualifikation sowohl für die Stadt Zürich als auch für unsere Regierung.

Die Autonomie der Gemeinde ist angetönt worden. Ganz sicher, Herr Schloeth, gewisse Spielregeln müssen gewahrt werden, wir sind deren erste Hüter, aber bei den politischen Spielregeln dieses «Monopoly» ist ganz klar: Die Gemeinden müssen sich im Rahmen der PBG- und BZO-Diskussion von der Regierung stark hineinreden lassen. Jede Gemeinde sträubt sich gegen die Regierung – auch meine und andere sind bis nach Lausanne gegangen –, aber endlich akzeptieren wir die Entscheide und setzen sie um. Wenn sich der Standpunkt der politischen Linken, Herr Kollege Aeschbacher, durchsetzt, dann dürfen sie den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern nicht böse sein, wenn sie dagegen rekurrieren. Das ist ihr Recht. Aber bitte klagen wir dann nicht über aber Hunderte von Rekursen, die nur in Ausübung eines elementaren Rechts eingereicht wurden.

Die Stadt Zürich zeigt sich überempfindlich. Aus einem Denken des «Kantons Stadt Zürich» heraus, der meines Erachtens nach den Entscheiden zur Kriminalpolizei, zum Opernhaus usw. überholt sein sollte, wird nicht akzeptiert, dass nun der Kanton kommt und seine Meinung darlegt.

So kommen wir nicht weiter. Das Chaos in diesen heiklen Fragen ist eine Katastrophe und zeugt von wenig Fingerspitzengefühl auf beiden Seiten.

Es besteht eine Verunsicherung. Frau Petri spricht von Spekulationsunsicherheit, aber darum geht es nicht, es geht um eine Rechtsunsicherheit, die Unternehmungen in dieser Stadt, um kleine Gewerbetreibenden und Industrielle, die gern wissen möchten, wohin der Weg geht, was sie mit ihren Grundstücken machen können. Der Gestaltungsplan ist ein bestechendes Instrument, Frau Petri, aber man sollte nicht nur mit dem Gestaltungsplan regieren, denn solange das Grundstück nicht richtig gezonnt ist und der Bauwillige – oder wer immer – keine Ahnung hat, was er darauf machen kann, besteht keine Rechtssicherheit. Wenn man immer zuerst mit der Baubehörde der Stadt den Gestaltungsplan abzusprechen hat und die Stadt dann ihre Stempel auf die Pläne drücken muss – dann ist das keine Rechtssicherheit. Eine Unternehmung disponiert in der Regel mittel- und langfristig und nicht kurzfristig je nachdem, wie es der Baubehörde entsprechend dem Gestaltungsplan passt.

Diese Verunsicherung ist meines Erachtens auch der Grund dafür, dass der Trend, der in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre eingesetzt hat, wonach gute Steuerzahlerinnen und Steuerzahler – vor allem juristische Personen – die Stadt Zürich verlassen. Ein Trend, den der Finanzvorstand der Stadt Zürich mehrmals verneint hat, den er aber heute auch schon bestätigt. Das sind irreversible Prozesse, die unserer lieben Stadt Zürich – als Zünfter sage ich das bewusst – schaden.

Und zum Schluss: Beide Seiten müssen verhandlungsbereit sein. Kameradschaft muss so verstanden sein, dass nicht nur der Kamerad schafft, sondern beide Seiten. Beide Seiten müssen die Frustrationen vergangener Jahre und Jahrzehnte überwinden. Wie man in den Wald ruft, so tönt es auch zurück. Beide Seiten sollten sich auch in der Öffentlichkeit etwas zurückhalten. Wir brauchen keine Schlichtungskommission. Gefordert sind der Stadtrat von Zürich und der Regierungsrat. Tun sie ihre Arbeit, dann haben wir die Diskussionen hier nicht mehr.

Thomas B ü c h i (Grüne, Zürich): Im ganzen Streit um die BZO geht es weniger um den einzelnen juristischen Tatbestand, sondern um eine

Gesamtschau. Und da stört mich doch die Gewichtung, die natürlich besonders von der bürgerlichen Seite vorgenommen wurde. In der Auseinandersetzung zwischen Stadt und Kanton sind ein paar Marksteine zu beachten, die sich in der Entscheidung darüber, wer hier die grössere Verantwortung und auch die grössere Schuld trägt, für mich ziemlich klar zuteilen lassen.

Sie erinnern sich an die Fairplay-Initiative. Dieser BZO-Streit hat für mich sehr viel mit der Fairplay-Initiative zu tun. Es wurde vom Volk ein politischer Entscheid getroffen, der einigen sehr stark in die Nase stach. Die Kreise, die unter der Fairplay-Initiative zu leiden hatten, hatten – genau wie bei der BZO – die Mittel und die Zeit, diesen Entscheid der Stimmberechtigten mit Rechtsmitteln solange hinauszuzögern, dass sie a) noch Millionen scheffeln und b) bis zum Schluss immer noch die Hoffnung haben konnten, doch noch als Sieger aus der Auseinandersetzung hervorzugehen. Genau das gleiche passiert mit der BZO, und auch bei der Baumschutzverordnung wird mit juristischen Mitteln versucht, einen Entscheid der Stimmberechtigten über den Haufen zu werfen.

Ich bin nicht ganz einverstanden mit der Einschätzung von Herrn Schaller, was die Autonomie, die Souveränität und den Föderalismus betrifft. Ich denke, das ist eine zwar blumige, aber gefährliche Einschätzung. Ich bin nach der – so meine ich – immer noch geltenden Staatslehre der Auffassung, dass untergeordnete Ebenen – Gemeinde, Kanton – nur im Rahmen der Rechtsordnung legiferieren dürfen, weil sonst die Gefahr des kunterbunten Lichtmasses besteht. Aber diese BZO ist ja nicht eine Nacht- und Nebelaktion des Stadtrates oder des Gemeinderates. Es ist eine Vorlage, die vom Stadtrat an den Gemeinderat – das ist auch ein Parlament, das in dieser Halle hier tagt – gewiesen wurde und die durch die Medien öffentlich gemacht wurde. In keiner dieser Phasen – oder ich habe die Abstimmungszeitung nicht gelesen – bin ich mir bewusst, dass rot umrandet oder blau – wenn es der Regierung besser gefällt – stand: «Achtung: Nehmen die Stimmberechtigten diese BZO an, widerspricht sie übergeordnetem Recht und muss teilweise ausser Kraft gesetzt werden.» Das stand nirgends, und wenn das nicht steht, dann ist etwas faul «im Staate Dänemark», wenn nachher politisch über die Rechtsmittel solche wichtigen Entscheide kassiert werden.

Heute steht im «Tagblatt», dass es ja eigentlich der FDP zukäme, mit einer Dreiervertretung im Stadtrat – darunter Frau Martelli und Herr Wagner – und einer Zweiervertretung im Regierungsrat hier Brücken zu schlagen. Aber die FDP will nicht; ich verstehe das. Die Fairplay-Initianten wollten auch keine Brücken schlagen.

Ich möchte noch meine Interessenbindung offenlegen; ich habe das vorhin vergessen: Ich profitiere von Herrn Hofmanns Entscheid. Ich danke ihm, und ich habe ihm das auch persönlich gesagt. Ich darf nun endlich nach der neuen BZO mein Schlafzimmer aus dem Flur in den Estrich verlegen. Und trotzdem bin ich dagegen. Das unterscheidet mich vielleicht ein bisschen von Ihrer Seite. Ich bin dagegen, dass man eines persönlichen Vorteils wegen dieser BZO zustimmen soll, weil das Vorgehen nicht richtig ist.

Ich bringe – da bin ich mir bewusst – einen gefährlichen Vergleich: Alle hier drinnen haben sich irgendwann über die politische Gewichtung im Jugoslawienkonflikt aufgeregt. Ich bin mir bewusst, dass auch Kroaten und Muslime Fehler und Greuelthaten begangen haben. Aber ich stehe hier dazu, dass im fünfjährigen Konflikt die Serben die Hauptschuldigen waren. Genauso ist hier in unserer Auseinandersetzung zu sagen, dass die Regierung hauptschuldig ist.

Heidi Müller (Grüne, Schlieren): Aus der Ersatz-BZO des Regierungsrates möchte ich einen Aspekt herausgreifen, nämlich die Erweiterung der Dienstleistungs- und Handelszone zu Lasten der Industriezone. Eine Volkswirtschaft kann vom Dienstleistungssektor allein nicht leben. Wir brauchen vorerst andere Sektoren, nämlich jene, die etwas produzieren, die Landwirtschaft, die Industrie und das Gewerbe. Das gilt in einschränkendem Sinne auch für die Stadt Zürich. Die Verfügung des Regierungsrates will Dienstleistungs- und Handelszonen Übergewichtig ausbreiten. Welche Visionen stecken dahinter? Sieht der Regierungsrat Zürich vor allem als europäische Metropole für amerikanische, russische, saudiarabische usw. Multis? Ich zitiere aus einem Artikel der «NZZ» vom 31. Mai 1995 über die Immobilienbranche, wo es heisst: «Sie will aktiv dazu beitragen, dass Zürich als Wirtschaftsregion auf dem internationalen Markt eine Chance hat, weil die leeren Büroflächen nur mit neu zuziehenden internationalen Firmen gefüllt werden können.» Wohin, so frage ich mich weiter, soll sich das

Gewerbe verziehen, wenn die Landpreise durch die viel zahlungskräftigeren Dienstleistungsbetriebe in die Höhe getrieben werden? Ist sich der Regierungsrat bewusst, dass er mit der Ausbreitung der Dienstleistungszone zu Lasten der Industrie- und Gewerbezone dem Gewerbe möglicherweise einen Dolchstoss versetzt?

Eine weitere Frage: Was veranlasst den Regierungsrat, die Dienstleistungs- und Handelszone auszuweiten, obwohl wir mehrere grössere Gebäudekomplexe dieser Art in der Stadt Zürich haben, die nur teilweise bezogen sind und einen erheblichen Leerbestand beklagen? Ich nenne als Beispiele den Basler Park, das WTC-Gebäude, das Suter+Suter-Gebäude oder die Escher-Wiese, wo der Bau noch gar nicht begonnen wurde.

Ich kann mich des Eindrucks nicht erwehren, dass der Regierungsrat der Stadt Zürich einen Stempel aufdrücken will, der in eine unheilvolle, einseitige Entwicklung hineinführt. Er verletzt die Autonomie der Stadt auf eine Weise, die unverhältnismässig, unzulässig und unverantwortbar ist.

Ich fordere ebenso wie meine Vorrednerinnen und Vorredner den Regierungsrat auf, die Gespräche mit der Stadt Zürich nun wirklich auf eine faire Art aufzunehmen.

Paul Zweifel (SVP, Zürich): In der Privatindustrie setzt die Unternehmensleitung die Strategie fest, und innerhalb dieser Richtlinien wird in verschiedenen Bereichen die taktische Planung vorgenommen. Dieses Vorgehen hat sich tausendmal bewährt.

Warum sich die Stadt Zürich nicht an das Planungs- und Baurecht des Kantons gehalten hat, als die BZO ausgearbeitet wurde, kann ich mir nicht erklären. Dass eineinhalb Jahre nach der Aufhebung der Zonen W5Z, W6Z und W6D durch die Rekurskommission noch keine Ersatzbestimmungen vorliegen, zeigt die Sturheit der städtischen Behörden.

Wenn Rekurrieren bis zum «Geht-nicht-mehr» wichtiger ist als Anpassung an neue Gegebenheiten, dann wäre der private Unternehmer bald pleite. Beim Staat springen die Steuerzahler ein beziehungsweise der Schuldenberg wächst.

Das Festhalten an reinen Industriezonen steht im Widerspruch zu den realistischen Bedürfnissen. Die Forderung nach Gestaltungsplänen ist eine starke Einschränkung der Grundeigentümer und der Wirtschaft.

Wer im Gebiet mit Gestaltungsplanzwang bauen will, muss zuerst im Bauamt anfragen, was er planen soll und darf, und nur wenn er sich genau an die Vorgaben hält, bekommt er eine Baubewilligung. Von freier Gestaltung kann keine Rede sein. Sicher ist aber, dass eine gewaltige zeitliche Verzögerung hingenommen werden muss.

Eine Bemerkung zur Högger Sache: Obschon sich die Bevölkerung von Affoltern und Höngg gegen den geplanten 250-Meter-Riegel der ETH gewehrt hat, wurde dieser von der Stadtbehörde bewilligt. Die Stadt gibt vor, sich mit der BZO für die Bevölkerung einzusetzen, macht aber im konkreten Fall das Gegenteil.

Herr Schloeth: Herr Regierungsrat Hofmann hat verantwortungsvoll und mutig gehandelt. Mit der Ersatz-BZO hat er wieder die Möglichkeit geschaffen, dass gebaut werden kann. Die Regierung hat erreicht, dass die Stadt Zürich die Rekurse durch den Gemeinderat zu genehmigen hat. Der Kommission «Perspektiven der Stadtentwicklung» ist in der Interpellationsantwort eine Brücke zur direkten Kontaktnahme mit kantonalen Stellen gebaut worden. Ich hoffe, der Stadtrat wird diese Brücke positiv mittragen. Die Zusammenarbeit zwischen Kanton und Stadt sollte zum Wohle aller zügig an die Hand genommen werden.

Daniel V i s c h e r (Grüne, Zürich): Herr Andreas Honegger hat nach der BZO-Abstimmung in der «NZZ» einen intelligenten Artikel publiziert. Er hat nämlich ausgeführt, dass die BZO-Abstimmung so etwas wie ein Fanal sei für die neue strukturelle, soziale und politische Zusammensetzung der Stadt Zürich. Ich glaube, darum geht es. Die BZO-Abstimmung hat gezeigt, dass, wenn sich die sozial engagierten Schichten von rechts und links zusammenfinden, es auf Jahre hinaus eine Mehrheit für Vorlagen wie die BZO gibt. Das betrifft auch andere soziale Vorlagen. Es ist Dummheit der Linken und der Grünen, noch nicht bemerkt zu haben, dass es auch soziale rechtsstehende Schichten gibt, die sich bei solchen Vorlagen engagieren. Dies ist immerhin in die Überlegungen miteinzubeziehen.

Ich begreife den Verdross der traditionellen bürgerlichen Parteien darüber, dass sie strukturell-sozial das Monopol über die Stadt Zürich verloren haben. Genau deswegen gibt es diese Rekurse. Ich gehöre nicht zu denen, die, wie eine prominente Sozialdemokratin, die Partei als eine Partei des Rechts bezeichnet, mich wundert aber wie heute Leute dem Rechtsmittelstaat das Wort reden, die ihn sonst beklagen.

Ich bin nämlich mit Herrn Isler einverstanden: Jeder und jede Stimmberechtigte hat das Recht, seine Rechte zu wahren. Das gilt immer, nicht nur, wenn das eigene politische Lager davon betroffen ist.

Eine zweite Überlegung: Die Auseinandersetzung um die BZO ist allmählich nicht mehr prospektiv. Wir führen nur noch einen retrospektiven Diskurs über eine BZO, die wahrscheinlich so, wie sie verabschiedet worden ist, gar nicht zum Tragen kommen wird. Es ist so, wie ein alt Gemeinderat einmal gesagt hat: Diese BZO, die im Grunde von alt Stadtrat Fahrner entworfen worden war, hätte durchaus die freisinnige Zustimmung finden können, wenn nicht Frau Koch nachher das Departement übernommen hätte. So wahnsinnig «links» ist sie nämlich gar nicht. Sie entsprach lange Zeit auch einer durchschnittlichen freisinnigen Couleur.

Mit andern Worten: Ich habe den Eindruck, wir streiten nicht um eine BZO, sondern um eine Vorherrschaft über die politische Opinion-Leaderschaft in Baufragen in der Stadt Zürich. Im Prinzip haben sich ja die Sozialdemokraten und die FDPLer geeinigt, der Stadtpräsident tut jedenfalls so, als spreche er immer für alle. Aber in der BZO ist diese Einigung noch nicht gefunden worden. Ich frage mich, ob diese Scheineinigung nicht zu einer wirklichen Einigkeit führen könnte. Immerhin zeichnet sich Frau Martelli nicht durch wahnsinnig andere Meinungen als der Mehrheitsstadtrat aus. Ich begreife aber auch die Freisinnigen nicht: In der Stadt wollen sie mit der SP gewissermassen als Vertreter der grossen Parteien gemeinsam regieren, und von den Bänken des Kantonsrates aus – vor allem von Gemeindepolitikern vortragen – reden sie einer Obstruktion das Wort. Ich glaube, dass es nicht zuletzt diese Doppelzüngigkeit der bürgerlichen Parteien, namentlich der Freisinnigen, ist, die eine sinnvolle Lösung zwischen Stadt und Kanton verhindert.

In diesem Sinne fordere ich Sie, Herr Hofmann, auf – als eine Person, die es nicht nötig hat, sich in solche Gerangel einzulassen, weil Sie längst gemerkt haben, dass Sie sich auf Ihre Partei auch nicht verlassen können, und dass Ihre eigenständige Meinung meist intelligenter ist als die der Parteien –, nun ernsthaft den Schiedsrichter zu spielen und eine prospektive Lösung, bei der alle das Gesicht wahren können, herbeizuführen. Noch traue ich Ihnen das zu. Aber ich glaube, es gebe auch in der Stadt Zürich Personen, die das könnten. Ob sie im Stadtrat sind,

weiss ich nicht. Setzen Sie eine Arbeitsgruppe ein, wie Herr Leuenberger bei der NEAT; vielleicht wäre dies eine Allparteien-Arbeitsgruppe.

Ernst Schibli (SVP, Otelfingen): Die Zentrumsfunktion unserer Kantonshauptstadt entbindet den Stadtrat nicht von der Einhaltung gesetzlicher Vorschriften. Es ist für mich als Exekutivmitglied in einer kleinen Landgemeinde in der Agglomeration von Zürich, unverständlich, dass solche Termin- und Kompetenzüberschreitungen überhaupt vorkommen.

Es ist deshalb anzunehmen, dass gewisse Exekutivmitglieder des Stadtrates von Zürich ihren Auftrag, nämlich nach bestem Wissen und Gewissen mit den entsprechenden Vorschriften zum Wohl der Stadt und ihrer Bevölkerung zu arbeiten, nicht ernst nehmen oder gar ignorieren, um ihre persönlichen ideologischen Ideen zu verwirklichen.

Trotz vieler kleiner Unterschiede, einer Fülle von Ideen und verschiedenen politischen Ansichten sorgen die Verfassung und die Gesetze und Verordnungen für eine Einheit in unserem Staat. Darin werden auch die Kompetenzen und Zuständigkeiten der einzelnen Verwaltungsstufen geregelt. Das sind Vorgaben, die auch vom Stadtrat unseres Kantonshauptorts eingehalten und beherzigt werden müssen.

Wer seine Hausaufgaben über Jahre hinweg nicht macht, muss hart angefasst werden, damit wieder rechtmässige Verhältnisse herbeigeführt werden können. Anstatt die Baudirektion, speziell den Baudirektor, zu verunglimpfen, würde eine konstruktive, zielgerichtete Arbeit zugunsten einer gesetzeskonformen BZO wesentlich mehr fruchten. Es ist deshalb höchste Zeit, dass der Stadtrat von Zürich endlich von seinem hohen Ross steigt, der Ausarbeitung einer BZO die entsprechende Beachtung schenkt und diese nach den Vorgaben des PBG zu Ende führt.

Robert Rietiker (SVP, Maur): Ich bin dem Regierungsrat dankbar für die klare Antwort auf die beiden Interpellationen. Endlich liegen die Fakten auf dem Tisch, für jedermann zugänglich, der wissen will, was passiert ist. Es geht nicht um ein Monopol, wie Herr Vischer meint, sondern es geht um Fragen des Rechtsstaates, den auch er verteidigen sollte.

Die Fakten sind folgende: Wir haben in der Stadt Zürich nach wie vor eine BZO 1963. Zwischenzeitlich sind zwei PBG-Änderungen über die Bühne gegangen, 1975 und 1992 – immer mit Folgen für die kommunalen Behörden –, eine dritte liegt bereits beim Kantonsrat. Zusätzlich sind zwei Richtpläne – der Gesamtplan 1978 und der Richtplan 1995 – mit wesentlichen Änderungen über die Bühne gegangen und in Kraft. Was macht die Stadt Zürich? Sie produziert mit eigenen Ideen eine neue BZO ohne Abstützung auf das übergeordnete Recht und bringt diese Ideen vor das Volk. Auch ein langer demokratischer Weg mit ideologischen Voraussetzungen ist nicht unbedingt das Richtige.

Der Regierungsrat hatte nicht nur das Recht, sondern auch die Pflicht, endlich rechtmässige Verhältnisse zu schaffen. Der Bauwillige in der Stadt Zürich muss wissen, was er bauen darf, ohne über lange, mühsame Verhandlungen mit den Behörden vielleicht zu erfahren, was er bauen könnte. Ich weiss, dass die Stadtbehörde von Zürich Freude hat an diesem System, kommt ihr doch so grössere Bedeutung zu, als wenn Gesetzesgrundlagen vorhanden wären. Noch jemand hat Freude an der Stadt Zürich, das sind vor allem die Baujuristen, wie zum Beispiel Herr Sintzel. Ich will ihm das nicht unterstellen, aber er hat in diesem Zusammenhang sicher viel Beschäftigung.

Von Einmischung der Obrigkeit in die behördliche Tätigkeit kann hier nicht die Rede sein. Es war zwingend, endlich etwas zu unternehmen. Ich bin aber überzeugt, dass diese Massnahme nicht nur Rechtssicherheit geschaffen hat. Wir diskutieren hier über das Problem, und ich bin überzeugt, dass auch die beiden Behörden endlich miteinander reden und eine vernünftige Lösung finden werden.

Willy G e r m a n n (CVP, Winterthur): Heute morgen hörte ich zum zweitenmal ein Interview von Radio DRS mit Frau Koch. Genau dieses Interview zeigt wahrscheinlich das Grundübel der Planungsmisere auf, die wir auch beim Kanton, nicht nur in der Stadt Zürich, feststellen. Frau Koch wehrte sich gegen schlechte Wohnqualität, gegen die Verkehrslawine, gegen Lärm und Gestank. Es ist legitim, dass sich Frau Koch, die Stadt Zürich wie andere europäische Städte, gegen die Verminderung von Wohnqualität wehren. Aber im gleichen Atemzug wehrte sich Frau Koch gegen mehr Arbeitsplätze, die ja die Verkehrslawine produzieren würden. Ich könnte nun gleichzeitig, auch aus letzter Zeit, Aussagen aus der andern Front zitieren, die zu Recht die

schlechten Standortbedingungen kritisieren, die schlechten Rahmenbedingungen im internationalen Wettbewerb, und die jetzt sagen, in dieser Situation müsse man sich über die ökologischen und die denkmalpflegerischen Anliegen hinwegsetzen; das hätte nun Vorrang. Ich glaube, das ist das Verheerende, dass nicht eine Harmonie zwischen ökologischen und ökonomischen Anliegen gefunden wird. Wenn jetzt immer davon gesprochen wird, man müsse sich an einen «Runden Tisch» setzen, dann müssen wir auch hier im Rat zuerst diesen Konsens finden.

Ich habe anlässlich der letzten Richtplandebatte, als ich einen Antrag einbrachte, der leider Schiffbruch erlitten hat, schon erwähnt: Wir müssen eine ganz gefährliche Formel auflösen, eine Koppelung, die heisst: Mehr Arbeitsplätze = weniger Umweltschutz = mehr Verkehrsbelastung. Was machen andere Städte in Europa? Man lässt durchaus Neunutzungen und Mehrnutzungen zu, verhindert aber gleichzeitig über eine Abstellplatzverordnung, dass dadurch mehr privater motorisierter Individualverkehr entsteht. Die Stadt Zürich ist in dieser Richtung ebenfalls vorsichtig gewesen. Sie hat schon sehr früh erkannt, dass die Abstellplatzverordnung ein Lenkungsinstrument wäre, aber die Unterstützung vom Kanton her – auch vom Kantonsrat her – war immer sehr mager.

Wer noch nicht erkannt hat, dass man so durchaus lenkend eingreifen könnte, ist die Stadt Winterthur. Da streitet man sich noch über eine Abstellplatzverordnung, die das motorisierte Verkehrsaufkommen reduziert oder vermeiden könnte. Ich spreche nicht vom Gewerbeverkehr; ich spreche vom Berufspendlerverkehr. Wenn man jetzt auf Konsenssuche ginge, müsste man sich in dieser Beziehung finden.

Eine andere Ursache für die anhaltende Konfrontationspolitik im Planungsgeschehen unseres Kantons liegt im unterschiedlichen Planungsrhythmus der verschiedenen Planungsträger Bund, Kanton, Regionen, Gemeinden. Der Streit um die BZO wird deshalb kein Einzelfall bleiben. Andere Streitpunkte sind absehbar zwischen Kanton und Bund. Die Planungen überlappen sich immer mehr, und es entstehen immer mehr Widersprüche und Lücken. Seien wir doch ehrlich: Kaum jemand hat mehr den Überblick. Auch die Verwaltung nicht; den Beweis hat sie schon mehrfach geliefert. Da mussten zum Beispiel bei der Abfallverordnung – das ist wieder ein anderes Gebiet – nachträglich noch

Korrekturen angebracht werden, weil das Gesetz nicht kompatibel gewesen wäre mit dem übergeordneten Recht.

Hier müssten wir danach streben, den gemeinsamen Planungsrhythmus zu finden, auch zwischen Kanton und Gemeinden. Eines haben wir gelernt: Diese Unübersichtlichkeit, dieses Misskonzert in der Planung, führt zu Feindbildern, und die wurden von der Stadt und vom Kanton her eifrig gepflegt. Das Schlimmste bei diesem Misskonzert wäre, wenn man jetzt nach einem Dirigenten in Form der Justiz rufen würde. Ein Dirigent, der wohl den Taktstock schwingen kann, aber von Musik wenig versteht.

Eines müssten wir auch noch zur Kenntnis nehmen: Diese Planungsharmonie bringen wir nur zustande, wenn wir uns bemühen, einen gesellschaftlichen Grundkonsens zu finden. Solange der nicht vorhanden ist, ist jede Planung, die sich von einer andern unterscheidet, als gefährlich einzustufen.

Regierungsrat Hans Hofmann: Der Regierungsrat hat in seiner Interpellationsantwort sehr ausführlich die Gründe dargelegt, welche zur vorläufigen Anordnung der Baudirektion führten. Er hat auch ganz klar festgestellt, dass der Eingriff der Baudirektion zu Recht erfolgt ist. Demzufolge hat er auch die Rekurse gegen diese vorläufige Anordnung abgewiesen. Darüber haben Sie heute morgen diskutiert. Ich bin Ihrer Diskussion mit grossem Interesse gefolgt. Ich gebe zu – es wurde auch gesagt –, dass die Interpellationsantwort des Regierungsrates eine politische Antwort ist. Sie nimmt zu den Gegebenheiten, die zu den Massnahme geführt haben, politische Stellung. In rechtlicher Hinsicht hat der Regierungsrat in einem 56seitigen Rekursentscheid zu allen einzelnen Fragen Stellung genommen. Genau gesehen befinden wir uns eigentlich immer noch in einem laufenden Rechtsmittelverfahren, in dem nicht die Baudirektion, sondern der Regierungsrat Partei ist. Deshalb kann und will ich mich heute auch nicht materiell zu den aufgeworfenen Fragen äussern.

Gestatten Sie mir jedoch einige generelle Bemerkungen und Klarstellungen. Vor 20 Jahren ist das alte Baugesetz von 1893 durch das neue Planungs- und Baugesetz von 1975 ersetzt worden. Mit dem Inkrafttreten dieses neuen Gesetzes wurden gemäss § 347 alle ihm widersprechenden Vorschriften aufgehoben. Trotzdem gelten in der Stadt Zürich auch heute immer noch Bestimmungen des alten Baugesetzes und Vor-

schriften von alten Gemeindebauordnungen, die in verschiedenen Punkten im Widerspruch mit dem Planungs- und Baugesetz von 1975 stehen. Dafür gibt es zwar eine gesetzliche Grundlage – den Gemeinden wurde eine Übergangsfrist von acht Jahren eingeräumt –, der Gesetzgeber hat aber offensichtlich nicht damit gerechnet, dass diese Übergangszeit 20 und mehr Jahre dauern würde.

Am 17. Mai 1992 haben die Stimmberechtigten der Stadt Zürich eine neue Bau- und Zonenordnung angenommen. Diese neuen Vorschriften der Stadt konnten aber bis heute nicht in Kraft treten. Sie gelten noch nicht, aber sie müssen zusätzlich zum alten geltenden Recht beachtet werden. Das ist vor allem dort problematisch, wo ein Widerspruch zwischen den beiden Regelungen besteht. Beispielsweise würde die neue BZO den Ausbau von Dachgeschossen erlauben, trotzdem wird er aber verboten, weil noch die alte Bauordnung gilt und es keine positive Vorwirkung gibt. Unbefriedigend ist die negative Vorwirkung der BZO 1992 vor allem dort, wo sie dem übergeordneten kantonalen Recht und der übergeordneten kantonalen Planung nicht entspricht. Dieses Nebeneinander dauert nun schon seit den ersten Voranwendungen während rund acht Jahren, und noch ist kein Ende dieses Zustandes abzusehen.

Die ganze Situation hat auch dazu geführt, dass 430 Rekurse gegen die BZO eingereicht wurden. Ich gebe Ihnen hier die neuesten Zahlen der Rekursstatistik; Stand 17. Januar 1996: Von den 430 Rekursen hat die Baurekurskommission bis heute 333 Rekurse entschieden. Die restlichen sind in Bearbeitung. 18 Entscheide sind sistiert. Das ist eine grosse Leistung der Baurekurskommission, die zu attestieren ist; sie hat das Maximum gemacht. Insgesamt 120 Entscheide der Baurekurskommission wurden an den Regierungsrat weitergezogen, davon 104 Entscheide durch die Stadt Zürich, 16 Entscheide von Privaten. Der Regierungsrat hat bis heute 21 Rekurse – nicht 10, wie Herr Attenhofer gesagt hat – entschieden. Die übrigen Rekurse sind beim Regierungsrat in Bearbeitung. Obwohl die meisten übrigen Rekurse – sollte die vorläufige Anordnung der Baudirektion endlich rechtskräftig werden – gegenstandslos würden, arbeiten wir an diesen Rekursen, von denen über 30 entscheidungsreif sind, weiter. Denn es soll, je nachdem wie das Bundesgericht über die Frage befindet, bis neue Rekursentscheide in der Sache gefällt werden können, möglichst keine Zeit verloren gehen. Der Regierungsrat wird sich auch darüber Gedanken machen, ob

nicht parallel die materiellen Entscheide weiterverfolgt werden sollten, um sich nicht dem Vorwurf auszusetzen, hier einfach die Arme zu verschränken und mit der Behandlung der Rekurse zuzuwarten, bis das Bundesgericht gesprochen hat. Ich kann Sie auch darüber orientieren, dass das Bundesgericht bereits in fünf Fällen, welche alle die Aufhebung von Freihaltezonen betreffen – vier Rekurse kamen von der Stadt Zürich, einer von privater Seite – entschieden hat. Das Bundesgericht hat in sämtlichen Fällen die Rekursentscheide des Regierungsrates geschützt. Also so schlecht macht der Regierungsrat auch in der Rechtsprechung seine Sache nicht.

Aber mit rechtskräftigen Rekursentscheiden ist noch keine neue BZO vorhanden. Es wurde heute morgen mehrmals gesagt: Die Rechtsmittelinstanzen – die Baurekurskommission, der Regierungsrat, das Bundesgericht – entscheiden nur kassatorisch. Die Stadt muss dann die an sich von den Gerichten verordneten Änderungen der BZO noch vornehmen. Diese Änderungen sind dann wiederum mit Rekursen anfechtbar und können dann wiederum durch alle Instanzen gehen. Wenn man das zu Ende denkt, dann ist es tatsächlich eine «unendliche Geschichte» namens BZO.

Obwohl zum Beispiel durch Baurekurskommissionsentscheid vom Juni 1994 die Wohnzonen mit Zentrumsfunktion und die Wohnzonen mit Dienstleistungsfunktion rechtskräftig aufgehoben wurden – die Stadt hat diese Entscheide nicht angefochten –, ist der Erlass neuer Bestimmungen bis heute nicht beantragt worden, weder vom städtischen Hochbaudepartement dem Stadtrat, geschweige denn vom Stadtrat an den Gemeinderat.

Unbestritten geblieben ist, dass die BZO 1992 nicht mehr dem übergeordneten Recht – also dem geänderten Planungs- und Baugesetz von 1991 – entspricht, und dass die BZO 1992 so oder so geändert werden muss. Dies war schon zum Zeitpunkt der Abstimmung bekannt. Die Abstimmung fand am 17. Mai 1992 statt. Das geänderte PBG wurde im Kantonsrat im April 1991 verabschiedet; die Volksabstimmung fand Mitte September 1991 statt, und der Beschluss des Gemeinderates zur BZO stammt vom Oktober 1991. Der Gemeinderat hat dort – Herr Attenhofer –, wo es der Stossrichtung der Mehrheit des Gemeinderates entsprach, das neue PBG sehr wohl noch berücksichtigt, indem er zum Beispiel die Ausnutzungsziffer in der Zone W6D massiv herabsetzte, um die Nichtanrechnung der Dachgeschosse zu kompensieren.

Diese Situation und alle anderen Umstände, die ich bereits ausgeführt habe, haben zu dieser Flut von Rekursen geführt. Die Rekursbehandlung wurde – vor allem beim Regierungsrat – dadurch verzögert, weil die städtische Verwaltung für ihre Vernehmlassung zu den Rekursen – das steht auch in der Antwort – sehr viel Zeit benötigt hat. Die Rekurse mussten innert 20 Tagen erhoben werden, auch die 36 Rekurse des Kantons. Das war eine eigentliche Stabsübung der Verwaltung, bei der sämtliche Juristen aller Direktionen eingespannt werden mussten. Aber selbst die erste und wichtigste Vernehmlassung reichte die Stadt erst nach sechs Monaten ein; viele andere erst wesentlich später. Verzögert wurden die Verfahren aber auch dadurch, dass der Stadtrat darauf pochte, über den Weiterzug von Baurekursentscheiden ohne Ermächtigung des Gemeinderates entscheiden zu können. Es brauchte ein Bundesgerichtsurteil, um den Stadtrat eines Besseren zu belehren. Der Eindruck, dass es den Stadtbehörden gar nicht daran gelegen war, möglichst rasch zu einer rechtskonformen und genehmigten BZO zu kommen, liess sich zumindest nicht von der Hand weisen. Die Stadt unternahm trotz Aufforderung des Kantons auch keinerlei Anstalten, eine Teilkraftsetzungen zu bewirken, was durchaus möglich gewesen wäre.

Objektiv betrachtet, war bei dieser Sachlage klar, dass es – wenn überhaupt – noch Jahre dauern würde, bis in der Stadt Zürich in dieser Sache endlich Rechtssicherheit herrscht. Die einzige Möglichkeit, diesen unhaltbaren Zustand seinem Ende näherzubringen, bestand darin, dass die Baudirektion aufsichtsrechtlich eine Übergangsordnung festsetzte. Als gesetzliches Aufsichtsorgan war sie geradezu verpflichtet, so zu handeln. Dabei standen überhaupt nicht die materiellen Differenzen zwischen Stadt und Kanton im Vordergrund. Diese hätten sich auch auf dem ordentlichen Weg – also über die Rechtsmittelinstanzen oder über das Genehmigungsverfahren – beseitigen lassen. Hauptziel der aufsichtsrechtlichen Massnahme – ich lege Wert auf diese Feststellung – war die Beseitigung des unhaltbaren Nebeneinanders von altem und neuem Recht, die Schaffung einer klaren, übersichtlichen Ordnung.

Richtig gesehen handelt es sich nicht um eine Ersatz-BZO, nicht um eine BZO der Baudirektion, sondern um eine Anordnung der Baudirektion zur BZO der Stadt Zürich, nämlich zur Hauptsache um eine Teilkraftsetzung der BZO 1992. Dass die Baudirektion dabei in materiel-ler Hinsicht die bereits ergangenen Rekursentscheide der Baurekurs-

kommission berücksichtigen und auch weitere Bestimmungen im Hinblick auf die Genehmigungsfähigkeit anpassen musste, versteht sich von selbst. Dass die vorläufige Anordnung der Baudirektion auch die neuen, im kantonalen Richtplan klar vorgegebenen Zielsetzungen – hier handelt es sich selbstverständlich nicht um ein Versäumnis der Stadt Zürich – mitberücksichtigte, war ebenso selbstverständlich.

Der Stadtrat hat nun angekündigt, er werde beim Bundesgericht staatsrechtliche Beschwerde erheben. Über all die Fragen, über die auch heute hier diskutiert wurde und die zum Teil gestellt wurden, wird das Bundesgericht zu entscheiden haben. Ich möchte mich zu diesen materiellen Differenzen deshalb hier nicht im Detail äussern, weil der Regierungsrat zuhanden des Bundesgerichts wird Stellung nehmen müssen. Dieser Stellungnahme des Regierungsrates kann und darf ich hier nicht vorgreifen.

Ich möchte nur noch auf eine Frage eingehen, auf die Art und Weise des Vorgehens der Baudirektion. Es ist sicher nicht die Art weder des Baudirektors noch der Baudirektion, heimlich «zuzuschlagen», und es hat mir auch grosse Mühe bereitet. Wir haben uns dies lange überlegt, und wenn man es genau betrachtet, war es gar nicht anders möglich, als so zu handeln. Hätten wir die Stadt zu einer Vernehmlassung aufgefordert, wäre die Sache sofort publik geworden, und es wäre der genau gleiche politische Wirbel entstanden. Gerechterweise hätten wir dann aber auch die 430 Rekurrenten begrüessen und sie ebenfalls um eine Stellungnahme bitten müssen. Die Sache wäre politisch blockiert worden, und es wäre gar nicht mehr möglich gewesen, hier einen Schritt vorwärts zu kommen. Also blieb nichts anderes übrig – das ist natürlich eine Ausnahme –, als aufsichtsrechtlich und plötzlich einzugreifen. Ich habe mit dieser Anordnung auch meine Kolleginnen und Kollegen im Regierungsrat völlig überrascht. Auch das war für mich sehr mühevoll, den Regierungsrat überhaupt nicht zu orientieren. Aber der Regierungsrat war ja erste Rechtsmittelinstanz, und ich wollte, dass der Regierungsrat völlig frei darüber entscheiden konnte, ob die Anordnung der Baudirektion zu Recht getroffen worden sei oder nicht.

Selbstverständlich sind wir gesprächsbereit, und selbstverständlich sind wir auch bereit, einvernehmliche Lösungen im Sinne einer Wiedererwägung zu prüfen. Ich habe das Frau Koch auch angeboten, aber sie hat vehement abgelehnt und gesagt, zuerst müsse diese Anordnung ganz aufgehoben werden, vorher könne man nicht diskutieren. Ich gebe

zu, dieses Gespräch fand kurz nach der vorläufigen Anordnung statt, als die Emotionen noch etwas hochgingen. Aber ich werde meinerseits hier einen Anlauf nehmen, um ins Gespräch zu kommen, sei es mit einer Stadtratsdelegation oder auf Verwaltungsstufe, beispielsweise auch mit Mitgliedern der Stadtplanungskommission des Gemeinderates, um politische Differenzen auszuräumen.

Die Anordnung der Baudirektion ist eine vorläufige Regelung; ich betone das. Sie gilt nur solange, bis die Stadt selbst eine neue Regelung trifft. Wir haben nie gesagt, dass diese vorläufige Regelung der Baudirektion der Weisheit letzter Schluss sei. Es bleibt der Stadt unbenommen, die ersatzweise von der Baudirektion erlassene Regelung auf dem ordentlichen Weg nach ihren Vorstellungen zu ändern, soweit dies mit dem übergeordneten Recht und der übergeordneten Planung vereinbar ist. Aber auch dazu sind seitens der Stadt keine Anstalten zu erkennen, obwohl die BZO so oder so geändert werden muss. Selbst wenn die Baudirektion nicht eingeschritten wäre, und selbst wenn – was ich nicht hoffe – die Stadt beim Bundesgericht Recht bekommen würde, muss die Bau- und Zonenordnung dem übergeordneten Recht angepasst werden. Eigentlich hätte die Stadt mit diesen Anpassungsarbeiten der BZO schon längst beginnen müssen. So betrachtet muss ich sagen – entschuldigen Sie meine Offenheit, vielleicht auch Härte –, dass ich mir nur einen Vorwurf mache, nämlich die vorläufige Regelung nicht schon früher getroffen zu haben.

Hartmuth A t t e n h o f e r (SP, Zürich): Gestatten Sie mir, noch auf einige Voten kurz einzugehen. Herr Rutschmann hat wieder den Vorwurf der Fristverletzung in den Saal getragen. Ich muss Ihnen nochmals klar sagen: Die Stadt Zürich hat keine Frist verletzt, denn der Regierungsrat hat die Fristen verlängert, und an diese verlängerten Fristen hat sich die Stadt Zürich gehalten.

Auf das, was der Baudirektor am Schluss gesagt hat, haben auch andere hingewiesen: Als die BZO 1992 vor das Volk kam, war allen Leuten, die es wissen wollten, längst klar, dass diese nach der Volksabstimmung einer Revision unterzogen, an das PBG 1991 angepasst und dann dem Regierungsrat zur Genehmigung vorgelegt wird. Das war eine zwischen der Stadt und dem Kanton Zürich abgemachte Sache.

Frau Bernasconi, Sie sagen, die BZO 1992 sei restriktiv. Dazu nur folgendes: Ohne Anwendung der BZO 1992, ohne Berücksichtigung der

dort enthaltenen Öffnung, bestehen in der Stadt Zürich Reserven von 7200 Wohnungen. Das macht 14 400 Personen, die zusätzlich zur jetzigen Zahl der Einwohner hier wohnen könnten. Ausserdem könnten 35 000 bis 42 000 Arbeitsplätze vorgesehen werden. Der Stadtrat hat den Raum für die Arbeitsplätze, aber die Arbeitsplätze schaffen muss die von Ihrer Partei vertretene Wirtschaft, denn die FDP versteht sich in diesem Rat immer wieder als Wirtschaftsvertreterin.

Herr Zweifel, ich verstehe nicht, was Sie gegen die Gestaltungspläne haben. Die Gestaltungspläne ermöglichen, die Grundordnung höher auszunutzen. Warum sind Sie dagegen? Mit dem Gestaltungsplan können Sie noch mehr herausholen als die Grundordnung erlaubt.

Herr Schibli, von Ihnen kam ein ganz heftiger Vorwurf. Sie haben behauptet, es seien Gesetze verletzt und die Verfassung nicht eingehalten worden. Die Stadt Zürich hat nie der Regierung einen Vorwurf gemacht, Gesetze missachtet zu haben, und die Regierung hat das gegenüber der Stadt Zürich notabene auch nicht getan. Ich denke, Sie sollten sich besser informieren.

Nun noch etwas zu Herrn Hofmann: Sie haben neue Zahlen vorgelegt. Meine Zahlen stammten vom 16. Januar, Sie haben den 17. Januar als Stichtag genommen. Ich bin froh, dass es jetzt nicht 311, sondern 333 Rekurse sein sollen, die bei der Baurekurskommission behandelt worden sind. Ich glaube aber, die Tatsache, dass es jetzt schneller geht – das freut uns ja alle –, ist auf unsere Interpellationen zurückzuführen, die offenbar bei der Regierung entsprechend Druck ausgeübt haben, und die sich wahrscheinlich zu einem Instrument entwickeln, das geeignet ist, auch künftighin Druck aufzusetzen.

Herr Hofmann, Sie sagen, die BZO-Geschichte sei eine «unendliche Geschichte». Das ist sie natürlich solange, solange nicht auf Schuldzuweisungen verzichtet wird. Ich habe in meinem Votum versucht, keine Schuldzuweisungen vorzunehmen. Ich denke, es wäre das Beste, wenn wir darauf nun verzichten und uns endlich an den runden Tisch setzen würden.

Felix Müller (Grüne, Winterthur): Wir müssen uns doch nochmals vor Augen führen, dass nach Inkrafttreten des PBG meines Wissens eine bürgerliche Stadtregierung im Amt war, und diese nicht in der Lage war, eine Vorlage auszuarbeiten, die auch vor dem Volk hätte

mehrheitsfähig werden können. Der jetzigen Regierungsmehrheit ist es gelungen. Es ist klar, dass nun die politisch unterlegene Seite gegen diese BZO Sturm läuft. Ich frage mich einfach, Herr Hofmann, ob Sie denn der jetzigen Regierung, Frau Koch zum Beispiel, eine Anweisung gegeben haben, wie sie eine Teilkraftsetzung der jetzt eigentlich rechtskräftigen BZO hätte bewerkstelligen können, so dass diese auch angewendet werden könnte. Ich meinte, mit den jetzigen Gegebenheiten sei es schwierig, dies zu tun. Von daher sind der Stadt Zürich die Hände gebunden. Die Entscheide liegen heute beim Regierungsrat, bei der Baurekurskommission und bei den Gerichten. So gesehen ist es kaum möglich, dass die Stadt anders handeln oder mehr machen kann, als sie tut.

Die Verfügung der Baudirektion sei eine vorläufige Festsetzung, sagt der Regierungsrat. Das stimmt gewiss. Was mich aber an den Ausführungen von Herrn Regierungsrat Hofmann stört, ist die Bemerkung, dass sie vielleicht nicht der Weisheit letzter Schluss sei. Hier ist auch die grosse Kritik anzubringen. Das Stadtgefüge ist ein vielschichtiger Lebensraum. Es ist wahnsinnig komplex, was die Stadt Zürich mit ihrer Bau- und Zonenordnung anstellen musste, damit alle Bedürfnisse wirtschaftlicher, kultureller Art und alle Bedingungen wie das Umweltschutzgesetz und andere Parameter Berücksichtigung fanden. Nun kommt eine Generalklausel über das Ganze hinweg. Von mir aus gesehen ist es schwierig und fragwürdig, wenn man nicht mit der gebotenen Sorgfalt all das berücksichtigt, was die Qualität dieser Stadt ausmacht. Hier muss die Kritik einsetzen. Die kantonalen Bestimmungen werfen die differenzierte und sehr feingliedrige Art der Stadt einfach über den Haufen. Meines Erachtens ist es der richtige Weg – das wird auch von kompetenten Planern unterstützt –, dass eine Verdichtungsmöglichkeit in der Qualitätssicherung gemacht wird und nicht pauschal. Demzufolge finde ich es richtig, dass man mit den Ausnutzungsziffern in den normal definierten Zonen relativ niedrig bleibt und Qualität über die Gestaltungspläne sichern kann. Die Verdichtung ist dann bei gleichzeitiger Sicherung der Qualität über die Gestaltungspläne zu erreichen. Von daher glaube ich eben nicht, dass – wie Herr Isler sagt – eine Rechtsunsicherheit vorhanden sei. Die Rechtssicherheit ist mit dem Normzonenplan klar gewährleistet. Aber wenn man mehr will als der Zonenplan einem zugesteht, dann ist der Gestaltungsplan und damit das Gespräch mit der Stadtregierung unerlässlich. Da mache ich der Regie-

rung den Vorwurf, diese Gegebenheiten, obwohl man es bei der Richtplandebatte immer wieder behauptet hat, nachher selbst nicht zu berücksichtigen.

Die Interpellanten haben ihre Erklärung abgegeben. Die Traktanden 2 und 3 sind erledigt.

**4. Motion Hans Peter Amstutz, Fehraltorf, und Mitunterzeichnende vom 19. Januar 1995 betreffend Reform der Oberstufe der Volksschule (schriftlich begründet)**

KR-Nr. 24/1995, Entgegennahme als Postulat, Diskussion

Die Motion lautet wie folgt:

Der Regierungsrat wird beauftragt, auf Gesetzesstufe eine Reform der Oberstufe der Volksschule auf der Basis der bisherigen dreigliedrigen Struktur auszuarbeiten.

Die Begründung lautet wie folgt:

Dass eine Reform der Volksschul-Oberstufe notwendig ist, wird nicht nur von der grossen Mehrheit der Lehrerschaft gefordert. Das gegenwärtige System weist gewisse Schwachstellen auf, die es zu beheben gilt.

Die demographischen und zahlenmässigen Unterschiede zwischen den einzelnen Gemeinden verlangen ein Schulsystem, das im Rahmen der verbindlichen Zielsetzungen des neuen Lehrplans mehr Flexibilität erlaubt. So sollten bei kleinen Schülerbeständen oder bei besonderen lokalen Gegebenheiten zweigliedrige Oberstufenschulen mit Niveauabteilungen in gewissen Fächern geführt werden können. Mit einer entsprechenden gesetzlichen Bestimmung sollte auch die Weiterführung der bisherigen AVO-Schulen gewährleistet werden.

Das vom Erziehungsrat vorgeschlagene Modell der Gegliederten Sekundarschule bringt zwar gewisse Verbesserungen, es vermag aber als Ganzes nicht zu überzeugen. Zu viele Fragen bleiben ungelöst. So ist beispielsweise die Förderung der schwächeren Schülerinnen und Schüler bei den vorgesehenen Klassengrössen nicht ausreichend

gewährleistet und die unflexible Organisationsstruktur bringt erhebliche Beeinträchtigungen des Schulbetriebs.

Der Unterricht in einem dreigliedrigen System mit einer hauptverantwortlichen Lehrkraft hingegen ermöglicht ein kontinuierliches, vertiefendes Arbeiten im Klassenverband und schafft günstigere Rahmenbedingungen für die Umsetzung der wegweisenden Leitbilder des neuen Lehrplans.

Eine modifizierte, dreigliedrige Oberstufe ist nicht nur besser imstande, schwächere Schülerinnen und Schüler intensiv zu fördern und sie gezielt auf den Eintritt in die Berufslehren vorzubereiten, sie bietet bei einer ausgewogeneren Schülerzuteilung auch gute Voraussetzungen, dass auf allen Stufen ein möglichst hoher Leistungsstandard erreicht wird, was die schulischen Anschlussmöglichkeiten guter Schülerinnen und Schüler verbessert. Eine zahlenmässig nicht zu breite, leistungsstarke oberste Stufe der Volksschule wird ihren wichtigen Auftrag, besonders begabte Schülerinnen und Schüler für den Eintritt in weiterführende Schulen oder Berufslehren mit Maturabschluss gründlich vorzubereiten, in hohem Mass erfüllen können.

Um aufzuzeigen, welche Verbesserungen an die Hand genommen werden sollten, seien nachstehend einige zentrale Reformelemente aufgeführt:

- Gemeinsame Volksschul-Oberstufe unter einem Dach mit der Bezeichnung «Sekundarschule»
- Prüfungsfreie Durchlässigkeit innerhalb der gesamten Volksschul-Oberstufe
- Förderung des Zusatzjahres für einzelne motivierte Schülerinnen und Schüler (sogenannte «Ehrenrunde» auf der nächsthöheren Stufe)
- Festlegung von flexibleren Rahmenbedingungen für die Gestaltung des Unterrichts nach den Leitlinien des Neuen Lehrplans (z.B. längerer Blockunterricht bei der hauptverantwortlichen Lehrkraft für fächerübergreifendes Arbeiten)
- Förderung des differenzierenden Unterrichts innerhalb des Klassenverbands
- Wahlfachunterricht im 9. Schuljahr gemäss Neuem Lehrplan

- Einführung einer für die Bewältigung der gemeinsamen pädagogischen Aufgaben notwendigen wöchentlichen Konventsstunde für alle Lehrkräfte einer Schulanlage
- Gesprächsorientiertes Übertrittsverfahren beim Wechsel von der Primarschule in die Oberstufe aufgrund einer Gesamtbeurteilung.

Der Regierungsrat ist bereit, den Vorstoss in der Form eines Postulats entgegenzunehmen. Der Motionär ist zur Umwandlung des Vorstosses in ein Postulat bereit. Doris Gerber-Weeber (SP, Zürich) hat beantragt, den Vorstoss nicht zu überweisen, so dass der Rat zu entscheiden hat.

Doris Gerber-Weeber (SP, Zürich): Wir kommen nun zu einem Thema, das schon lange «in der Luft» ist. Wir setzen jetzt eine Diskussion fort, die vor etwa einem halben Jahr verschoben worden ist. Wir hatten gesagt, wenn die Regierung zur Oberstufenreform demnächst eine Vorlage bringt, dann wollen wir die Diskussion solange aussetzen, bis diese Vorlage vorliegt. Jetzt ist sie da, und wir können folglich diskutieren. Die Frage ist einfach, ob wir die Verhandlung über die Vorlage 3480 jetzt vorwegnehmen. Das würde ich auch nicht gut finden, weil die Behandlung des Themas dann oberflächlich erfolgen würde. Neben dieser Vorlage haben wir auch die Antwort auf die Interpellation von Herrn Heitz KR-Nr. 238/1995. Beide Stellungnahmen der Regierung, sowohl die Vorlage wie die Interpellationsantwort, zielen auf die Variantenregelung der Oberstufenschulreform und die Wahlmöglichkeit für die Gemeinden. Ausführlicher gesagt: Die Gemeinden können zwischen zwei Formen der Oberstufe wählen, zwischen der leicht geänderten bisherigen Form der dreigliedrigen Oberstufe und der auch nicht mehr so neuen Form der Gegliederten Sekundarschule.

Ich bin der Meinung – deswegen habe ich die Diskussion auch beantragt – dass diese Motion – jetzt ist es ein Postulat – nicht vereinbar ist mit der Wahlmöglichkeit. Ich sehe da zwei Aspekte, einen materiell-inhaltlichen sowie einen formellen. Ich möchte zuerst zum Materiellen etwas sagen. Sie kennen unsere Stellungnahme zu dieser Frage von der Antwort auf die Interpellation Heitz. Dort ist die Vernehmlassung zusammengefasst; die Ergebnisse werden dort genannt. Es ist dort zusammenfassend gesagt worden, dass die Gegliederte Sekundarschule

gar nicht schlecht beurteilt wurde und dass verschiedene Interessengruppen und Parteien für diese neue Form der Oberstufe Stellung genommen haben, so auch die Schulpräsidenten-Vereinigung.

Meiner Ansicht geht das Postulat Amstutz mit allem ins Gericht, was in den letzten 15 Jahren mit der AVO und mit der gegliederten Sekundarschule an Weiterentwicklungen vorausgedacht und ausprobiert wurde. In diesen 15 Jahren der Versuchsdauer hat die bisherige Oberstufe nach meiner Ansicht mehr geklönt und gestöhnt, und sonst hat sie nicht viel gemacht. Sie kommt jetzt mit ein paar Änderungsvorschlägen hindendrein, die mir aber noch zu ungenau sind und auch nicht wahnsinnig glaubwürdig.

Die jetzige Oberstufe hat nicht «gewisse», sondern grundlegende Schwachstellen. Sie orientiert sich nämlich an einer Berufswelt von 1960 herum, die noch stark in die drei Teile der Wirtschaft gegliedert war. Heute haben wir eine stark dienstleistungslastige Zusammensetzung der Berufswelt, welche die neue Oberstufe berücksichtigen muss, welche aber die dreigliedrige Oberstufe wenig bis gar nicht berücksichtigt.

Mit der Gegliederten Sekundarschule liegt ein flexibleres Modell vor, das wandlungs- und verbesserungsfähig ist. Und was vor allem auch wichtig ist: Die Gegliederte Sekundarschule hat jetzt schon eine Schulleitung im Konzept. Das ist ein Thema, das sowieso jetzt für alle Schulen aktuell wird. Sie kennen den Begriff der teilautonomen Volksschule. Das wird nachher für alle Schulen kommen; bei der Gegliederten Sekundarschule ist das schon integraler Bestandteil des Modells.

Die SP hat damals auf die Vernehmlassung zur Gegliederten Sekundarschule in bezug auf die Formulierung des Gesetzestextes Vorbehalte angebracht. Sie hat gewünscht, dass allgemeinere Formulierungen gewählt werden und dass nicht wieder im Gesetzestext selber die Anzahl Teile der Gliederung festgelegt wird, sondern dass die Gesetzgebung offener als in der Vergangenheit und nicht enger formuliert werden muss. Wenn jetzt in diesem Postulat verlangt wird, dass im Gesetz eine dreigliedrige Struktur festgelegt wird, dann widerspricht das jeder modernen Gesetzgebung.

Ich möchte auch darauf hinweisen, dass meiner Ansicht nach die Annahme des Postulats logischerweise nachher die Annahme der Wahlmöglichkeit in der Vorlage 3480 ausschliesst. Die AVO-Schulen oder die Gegliederten Sekundarschulen wären dann ein Auslaufmodell.

Für mich ist es genau umgekehrt: Die dreigliedrige Oberstufe ist für mich das Auslaufmodell.

Ich komme zum Fazit: Zustimmung zum Postulat kann nur, wer gegen die Gegliederte Sekundarschule ist, aber zustimmen zum Postulat kann auch nur, wer gegen die Wahlmöglichkeit für die Gemeinden ist und den Gemeinden die Formen offenlassen will. Positiv formuliert heisst das: Wer für die Gegliederte Sek ist, stimmt gegen das Postulat; wer für die Wahlmöglichkeit ist, muss auch gegen das Postulat stimmen, um nicht die Wahlmöglichkeit zu verunmöglichen. Mein Vorschlag zur Güte wäre, dass Herr Amstutz das Postulat zurückzieht und die Diskussion der Kommission überlässt, welche die Vorlage 3480 behandelt. Damit wäre nichts vorweggenommen. Die SP wird das Postulat ablehnen.

Hans Peter A m s t u t z (EVP, Fehraltorf): Seit fünf Wochen sind wir über den Weg, den der Regierungsrat bei der Oberstufenreform einschlagen will, offiziell im Bild. Der Regierungsrat ist bereit, den Schulgemeinden die Wahl zwischen zwei Grundmodellen zu überlassen. Die bisherigen AVO-Gemeinden erhalten die Möglichkeit, in der Form der Gegliederten Sekundarschule den Unterricht mit Niveaugruppen und zwei Stammklassenstufen weiterzuführen. Weiteren Gemeinden steht es frei, den Wechsel von der dreiteiligen zur Gegliederten Sekundarschule zu vollziehen, sofern die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zustimmen. Gemeinden, die aber an der dreiteiligen Oberstufe festhalten und diese ausbauen möchten, sind nicht gezwungen, eine Organisationsform zu übernehmen, zu der sie nicht ja sagen können.

Der Entscheid des Regierungsrates zugunsten eines vertretbaren Nebeneinanders zweier System ist zu begrüßen. Die bisherigen Erfahrungen mit dem Nebeneinander von AVO-Gemeinden und dreiteiliger Oberstufe haben gezeigt, dass keine nennenswerten Schwierigkeiten beim Schulwechsel zwischen Schulhäusern mit unterschiedlicher Organisationsform entstehen. Aus eigener Erfahrung weiss ich, dass nicht die Schulstruktur die zentrale Rolle spielt, sondern die Lehrkräfte, die an einer Schule unterrichten. Da gibt es allerdings manchmal schon gewisse Unterschiede!

Nicht ganz zufrieden stimmt mich hingegen, dass der Regierungsrat bisher keinen Schritt in Richtung Weiterentwicklung der bestehenden dreiteiligen Oberstufe getan hat. Die seit bald zwei Jahren vorliegenden

Vorschläge einer Reformkommission des Zürcher Lehrervereins werden in der Vorlage nicht berücksichtigt, und auch auf die Reformanliegen der Schulsynode vom Juli 1995 wird nur am Rande kurz hingewiesen. Ich weiss, dass der Zeitdruck, dem sich der Regierungsrat beim Entscheid über die Oberstufenreform ausgesetzt sah, enorm war. Der Regierungsrat wollte die Vorlage Ende 1995 präsentieren und der allgemeinen Verunsicherung ein Ende setzen.

Aus Diskussionen mit vielen Schulreformern ist für mich klar hervorgegangen, dass der Gegliederten Sekundarschule (AVO) eine erneuerte dreiteilige Sekundarschule gegenübergestellt werden muss und nicht unser doch in einigen Teilen veraltetes gegenwärtiges System. Es würde nun wenig Sinn machen, wenn mit der Vorlage 3480 nur ein Reformmodell dem Volk im nächsten Jahr zur Abstimmung vorgelegt würde und nicht gleich beide nebeneinander. Das vage Versprechen, man werde dann auf dem Verordnungsweg schon noch die nötigen Retuschen bei der dreiteiligen Oberstufe anbringen, ist völlig unhaltbar. Allein schon die Bezeichnung «Sekundarschule» für die ganze Oberstufe bedingt in jedem Fall eine Abstimmung an der Urne. Die Mehrheit der Lehrerschaft, der Schulbehörden und wahrscheinlich auch der Eltern und Schüler möchten das dreiteilige System in der gegenwärtigen Form nicht mehr unverändert weiterführen. Es gilt deshalb, gewisse Schwachstellen zu beheben und pädagogisch überzeugende Neuerungen aus dem AVO in die dreiteilige Oberstufe zu übernehmen. Die Vorschläge zur Reform sind – wie gesagt – schon seit einiger Zeit bekannt. Stichwortartig sind sie auch in unserem Postulat aufgelistet:

- Gemeinsame Volksschul-Oberstufe unter einem Dach mit der Bezeichnung «Sekundarschule» Mögliche Stufenbezeichnungen wären «Sek g» für die Grundstufe, «Sek m» für die Mitte und «Sek e» für die höchsten Anforderungen.
- Bildung von Jahrgang-Teams der Oberstufen-Lehrkräfte. Dazu gehören wöchentliche gemeinsame Konvente und das Zusammenlegen der beiden Lehrer-Teams.
- Prüfungsfreie Durchlässigkeit innerhalb der gesamten Volksschul-Oberstufe. Der Wechsel von der 1. Real in die 2. Sek beispielsweise soll mit oder ohne Repetition eines Schuljahrs möglich sein, wenn ein Schüler problemlos die Anforderungen der höheren Stufe erfüllen kann.
- Förderung des differenzierten Unterrichts im Klassenverband.

Diese und noch einige weitere Reformelemente, die sich leicht realisieren lassen, müssen doch in einer überarbeiteten Vorlage 3480a Platz finden.

Der Regierungsrat ist offensichtlich der gleichen Auffassung und war deshalb bereit, das Postulat direkt entgegenzunehmen. Mit der Unterstützung unseres Vorstosses bekämen der Regierungsrat und die Kommission des Kantonsrat die nötige Rückendeckung, um auch die dreiteilige Oberstufe zu erneuern. Eine Ablehnung hingegen dürfte die Arbeit der Kommission einschränken und erheblich erschweren.

Keinesfalls gelten lassen möchte ich das Argument von Frau Gerber, dass die Unterstützung dieses Postulats die Entwicklung der Gegliederten Sekundarschule in Frage stellen könnte. Der Vorentscheid für das Nebeneinander der Organisationsformen ist gefallen, daran ändert auch eine Unterstützung des Postulats gar nichts. Es geht hier einzig um die Reform der dreiteiligen Oberstufe und nicht um das Verdrängen der Gegliederten Sekundarschule.

Ich frage mich oft, woher die Bitterkeit im Streit um die richtige Schulorganisation kommt. Wer nüchtern abwägt, wird unweigerlich zum Schluss kommen, dass beide Organisationsformen Stärken und Schwächen haben. So ist es blauäugig zu glauben, die Gegliederte Sek hätte keine Probleme mit der Förderung der Schüler in den tieferen Stammklassen, oder die zeitweilige Auflösung des festen Klassenverbands lasse sich mit dem blockweisen Arbeiten gemäss neuem Lehrplan ohne weiteres bewerkstelligen.

Auf der andern Seite dürfte es die dreiteilige Oberstufe schwer haben, die Forderung nach vermehrter Differenzierung des Unterrichts zu erfüllen. Noch fehlen Lehrmittel, welche den Stoff klar nach zwei oder drei Schwierigkeitsgraden im selben Buch enthalten.

Politisch finde ich es bedauerlich, dass ein grosser Teil der SP der weiterentwickelten dreiteiligen Oberstufe kaum eine Chance gibt. Ich glaube, dass unterschwellig immer noch die Meinung vorherrscht, dass nur eine Oberstufe mit starker Durchmischung der Schülerschaft altes Klassendenken abbauen könnte. Ich gebe zu, dass die abteilungsübergreifenden Versuche das Zusammenrücken der Oberstufenlehrkräfte wesentlich beeinflusst haben. Der Kontakt zwischen Sekundar- und Reallehrern ist heute viel enger als noch vor 20 Jahren.

Nur schon die Idee, die Oberstufe künftig einheitlich «Sekundarschule» zu nennen und gemeinsam in Jahrgang-Teams zusammenzuarbeiten, wäre noch vor zehn Jahren kaum realisierbar gewesen. Dies hat sich unterdessen gründlich geändert. Die heutige Schulwirklichkeit zeigt, dass in den meisten Schulhäusern stufenübergreifende Zusammenarbeit stattfindet, sei es in Wahlfächern, bei Projektwochen, Sporttagen oder gemeinsamen Konventen. Unsere Reformvorschläge möchten diese Entwicklung unterstützen und verbindlich verankern.

Es wäre allerdings Augenwischerei zu behaupten, die beiden zur Diskussion stehenden Schulmodelle würden sich nicht in einigen Fragen klar unterscheiden. Wer für die dreiteilige Oberstufe eintritt, entscheidet sich mehr für ganzheitliches Unterrichten in einem festgefügtten Klassenverband. Diese Lehrkräfte sind auch überzeugt, dass schwächere Schüler in einer dreiteiligen Oberstufe in gut betreuten Kleinklassen eine optimale Förderung erhalten. Die Anhänger der Gegliederten Sek weisen wiederum mit Recht darauf hin, dass in ihrer Organisationsform speziell einseitig begabte Schülerinnen und Schüler besser zum Zug kommen.

Man könnte für beide Systeme noch weitere positive und negative Argumente aufzählen. Dafür reicht hier die Zeit nicht. Sicher ist es nicht falsch, wenn künftig von einer gesunden Konkurrenzsituation an der Oberstufe gesprochen werden kann. Die AVO-Ideen bleiben für jede Gemeinde als Alternative stets greifbar. Für ein paar stockkonservative Langweiler sind sie vielleicht der Stachel, um einen gewissen Reformdruck aufrechtzuerhalten.

Mit der Anerkennung der Gegliederten Sek als Schulorganisationsform dürfte sich die Situation für die AVO-Anhänger deutlich verbessert haben. Die bisherige Angst, ihr Reformwerk würde wieder rückgängig gemacht, ist jetzt nicht mehr begründet. Ich hoffe, dass die Anhänger der Gegliederten Sekundarschule uns die Chance geben, die dreiteilige Sekundarschule zu erneuern. Ich bitte Sie deshalb, den gefundenen Konsens nicht zu gefährden und das Postulat zu überweisen.

Franziska Troesch-Schnyder (FDP, Zollikon): Als Mitunterzeichnerin dieses Vorstosses empfehle ich Ihnen selbstverständlich, diesen an den Regierungsrat zu überweisen. Die Mehrheit der FDP-Fraktion teilt diese Meinung. Was wir wollen, ist eine Alternative zur

Gegliederten Sekundarschule und nicht – Frau Gerber –, diese zu verhindern. Auch der Regierungsrat überlässt in der Vorlage betreffend die Änderung des Volksschulgesetzes den Schulgemeinden die Wahl des Oberstufensystems, doch stellt er die Gegliederte Sekundarschule der herkömmlichen, veralteten Schule gegenüber. Damit wird lediglich eine seit Jahren dauernde Versuchsphase zementiert. Die Vernehmlassungsantworten und das ausgearbeitete Modell einer modernen Sekundarschule der Gegner der Gegliederten Sekundarschule – immerhin der Mehrheit der Oberstufenlehrer – wird nicht oder nur am Rande zur Kenntnis genommen. Ein derartiges Ignorieren der Meinung der Direktbetroffenen enttäuscht und muss sich auf diese Lehrer demotivierend und frustrierend auswirken, mehr noch als die bevorstehenden Sparmassnahmen.

Überweisen Sie deshalb dieses Postulat. Damit senden Sie ein klares Signal an die Kommission, welche die Änderung des Volksschulgesetzes behandelt. Die ausgearbeiteten Reformvorschläge der Synode in die Beratungen miteinzubeziehen, und die Vorlage so zu ändern, dass sie im Rat und auch beim Volk eine Chance hat. Diese hat sie nur, wenn die Gemeinden eine echte Wahl der Systeme haben, das heisst, wenn dem Modell der Gegliederten Sekundarschule ein modernes, erneuertes dreiteiliges Oberstufenmodell gegenübergestellt wird. Vertun Sie diese Chance nicht, und überweisen Sie dieses Postulat an den Regierungsrat!

Lucius D ü r r (CVP, Zürich): Gewerbe, Industrie- und Dienstleistungsbetriebe haben ein immenses Interesse, dass optimal ausgebildete Absolventen der Oberstufe in die Berufslehren gelangen. Die Erfahrung der letzten Jahre hat aber klar gezeigt, dass hier Mängel vorhanden sind, indem nicht mehr optimale Voraussetzungen in die Berufslehren gebracht werden. Das ist nicht allein darauf zurückzuführen, dass der Drang an die Mittelschulen immer mehr gute Absolventen der Volksschule absorbiert, sondern auch darauf, dass Mängel im System der Oberstufe vorhanden sind. Wir sind deshalb froh, dass nun Reformen zügig an die Hand genommen werden. Wir haben dabei festgestellt, dass die bisherigen AVO-Versuche nicht der Weisheit letzter Schluss sind. Wir sind glücklich darüber, dass die Regierung den «Gordischen Knoten» dieser Reform dahingehend durchschnitten hat, als sie beide Systeme gelten lassen will. Das bedingt aber, dass beide Systeme mit gleichlangen Spiessen versehen und untersucht werden

und entsprechende Reformvorschläge auch tatsächlich vorgelegt werden. Im Bereich der AVO-Versuche wurde das eingehend gemacht, auch wenn sie primär intern und nicht extern stattgefunden haben, sind doch wichtige Erkenntnisse vorhanden. Im Bereich der dreiteiligen Sekundarschule fehlen diese Erkenntnisse oder sie sind ungenügend.

Es ist wichtig, dass diese Mängel behoben werden. Wir ersuchen die Regierung deshalb, hier einzuhaken, damit man die gleichlangen Spiesse auch tatsächlich hat. Wo diese Reformen zu finden sind, hat Herr Amstutz eingehend dargelegt; darauf muss ich nicht mehr eingehen. Wir bitten Sie deshalb, dieses Postulat, das für eine künftige Reform der Oberstufe sehr wichtig ist, vollumfänglich zu unterstützen.

Esther Zumburn (DaP/LdU, Winterthur): Jede Schule ist so gut wie ihre Lehrkräfte. Das müssen wir uns vor Augen halten. Vor allem, weil das Thema Oberstufenreform zu einem Glaubenskrieg geworden ist. Es existieren buchstäblich zwei Lager. Eines, das für den AVO ist, und eines, das gegen den AVO ist. Wer sich aber für das Wohl der Oberstufe einsetzt, tut gut daran, alles zu unterstützen, was hier ein übergreifendes Dach gibt, ein Dach, unter dem sich ein vielfältiges Angebot entwickeln kann. So muss einerseits der AVO seinen Kinderschuhen entwachsen können, und andererseits das bisherige dreiteilige System endlich zur Pubertät kommen. Das Leben hat zu viele Gesichter, als dass es auch auf der Oberstufe nur ein richtiges Angebot geben kann. Die LdU-Fraktion wird darum dieses Postulat unterstützen.

Martin Ott (Grüne, Bäretswil): Die Grüne Fraktion ist sicher der Meinung, dass beim AVO positive Ansätze für eine wirkliche Oberstufenschulreform vorhanden sind. Es geht aber bei diesem Vorstoss darum, dass man die Reformdiskussion auch auf die dreigliedrige Oberstufe ausdehnen kann. Für diesen Schritt, die Art und Weise der Oberstufe den Gemeinden zu überlassen, möchten wir dem Regierungsrat danken. Wir meinen aber, dass mit dieser Rückdelegation der Verantwortung über die Methoden- und Reformdiskussion den Gemeinden Instrumente in die Hand gegeben werden und ein Signal in dem Sinn ausgesendet werden muss, dass das dreigliedrige Schulmodell reformdiskussionswürdig ist und dass auch Ansätze bestehen, hier Reformen durchzuführen. Die Unterstützung des Postulats möchten wir so verstanden wissen. Es geht also nicht darum, darüber zu diskutieren, ob

wir den AVO wollen oder nicht, sondern es geht darum, die dreigliedrige Oberstufe in die Reformdiskussion einzubeziehen.

Hansjörg Schmid (SVP, Dinhard): Eine lange Diskussion drängt sich wirklich nicht mehr auf, da die Ausführungen von Herrn Amstutz und anderer Redner sehr ausführlich waren. Die SVP wird das Postulat unterstützen. Auch wir teilen die Auffassung, dass die ganze Angelegenheit der dreiteiligen Oberstufe überprüft werden muss.

Dr. Ueli Mägli (SP, Zürich): Das Schicksal von Vorstössen, dass der Zahn der Zeit an ihnen nagt, ist in allen Bereichen vorhanden. Aber gerade bei diesem Vorstoss ist es besonders ersichtlich. So, wie er jetzt daher kommt, indem er immer noch fordert, dass die Volksschule ausschliesslich auf der Basis der bisherigen dreigliedrigen Struktur aufzubauen sei, enthält er eine nicht mehr aufrechtzuerhaltende Forderung, hat doch der Regierungsrat eine Vorlage gebracht, in der es um den Wettbewerb zwischen zwei Möglichkeiten geht. Das stört uns an diesem Vorstoss vor allem. Bei Herrn Amstutz sollte soviel Konzessionsbereitschaft vorhanden sein, dass er sagt, diese Diskussion müsse in der Kommission geführt werden. Man kann jetzt nicht nur für ein System plädieren!

Was Herr Dürr in bezug auf die Anforderungen der Wirtschaft an die Schulabgänger, welche in eine Lehre eintreten, betrifft, so müsste sich die Kritik vor allem an das jetzt gültige System der dreigliedrigen Oberstufe richten. Man kann das nicht dem AVO anlasten, weil Untersuchungen gezeigt haben, dass Absolventen des AVO in bezug auf die Tauglichkeit für eine Berufslehre sehr gut abschneiden.

Im Zusammenhang mit der Vorlage des Regierungsrates muss in der Kommission noch sehr genau darüber diskutiert werden, ob ein so wichtiger Entscheid wie die Organisation der Oberstufe der Beliebigkeit von Gemeindeentscheiden anheimgestellt werden soll. Da müsste dann schon Gewähr geboten werden, dass zwei Modelle, die im Konkretisierungsgrad gleichwertig sind, bestehen. Im Moment sehe ich nur, dass ein Reformmodell einer Gegliederten Sekundarschule besteht, und alles andere sind mehr oder weniger fromme und vage Wünsche. Das muss auch Herr Amstutz, der sich sehr für die Reform des bisherigen Systems einsetzt, eingestehen. Im Moment kann man gar nicht gleich-

wertig zwischen zwei Systemen entscheiden. Das muss natürlich auch den Oberstufenlehrkräften angelastet werden, die sich jahrelang geweigert haben, überhaupt in diese Reformdiskussion einzusteigen. Erst in letzter Zeit, unter dem Druck der gegliederten Sekundarschule ist man offenbar zu etwas mehr Reformwillen bereit. Aber es sind Jahre ungenutzt verstrichen, die uns jetzt fehlen. Man kann jetzt nicht sagen, in der reformierten Oberschule würden zwei gleichwertige Modelle existieren. Es gibt nur ein konkretes Modell, die Gegliederte Sekundarschule, das andere muss zuerst einmal entwickelt werden. Das ist auch eine gewisse Schwachstelle beim Vorschlag des Regierungsrates: Wenn jetzt in der Kommission beraten wird, kann man nicht über zwei gleichwertige Reformmodelle diskutieren. Das muss man einfach zur Kenntnis nehmen.

Solange diese Ausschliesslichkeit auch bei Herrn Amstutz vorhanden ist, die dreigliedrige Struktur der Oberstufe, kann ich diesem Postulat nicht zustimmen. Es sollte jetzt nicht viel Zeit mit einer AVO-Diskussion verschwendet, sondern in der Kommission an die Arbeit gegangen werden. Alle diese Fragen müssen fundierter diskutiert werden. Alles andere, was wir hier machen, ist Schall und Rauch.

Adrian B u c h e r (SP, Schleinikon): Ich bitte Sie, diese in ein Postulat umgewandelte Motion abzulehnen, und zwar aus zwei Gründen:

1. Der AVO hat sehr viele neue Elemente in die Oberstufe gebracht. Es ist mir schon bekannt, dass die Lehrerschaft, die nicht beim AVO war, sich gegen diese neuen Elemente gewendet hat. Aber alle wissen, dass Eltern von Schülern, die im AVO waren, diesen AVO immer und immer wieder bestätigt haben. Die Eltern waren sehr zufrieden. Es ist mehr ein Lehrerproblem, dass dieser AVO so umstritten war.

2. Wenn es den Initianten wirklich um eine alternative Reform der Oberstufe ginge, würde nicht in einem Nebensatz stehen, der Regierungsrat möge eine Reform auf der Basis der bisherigen dreigliedrigen Oberstufe ausarbeiten. Es ist doch nicht möglich, etwas zu reformieren, wenn es heisst: «auf der Basis des Bisherigen».

Das ist eine Anti-AVO-Initiative. Diese wollen wir nicht unterstützen. Der AVO verdient auch die Unterstützung des Kantonsrates.

Hans-Jacob Heitz (FDP, Winterthur): Die Wirtschaft hat sich mit dieser Problematik intensiv auseinandergesetzt. Es ist entsprechend eine grössere Zahl von Vernehmlassungen eingegangen. Man hat bei der Wirtschaft erkannt, dass auch die Grundausbildung, die Volksschulbildung, als Basis für eine zukunftsgerichtete Berufsbildung immer mehr Bedeutung hat. Die Wirtschaft macht sich aber Sorgen über die Kostenfolgen dieses uns präsentierten, mittlerweile modifizierten Modells. Gerade diese Modifikationen haben aber nicht nur in der Wirtschaft Anlass zur Sorge gegeben, sondern haben auch die Lehrerschaft da und dort wieder auf den Plan gerufen, die nicht einverstanden ist mit der jetzigen Stossrichtung.

Sie wissen, dass auf der Traktandenliste noch eine Interpellation KR-Nr. 238/1995 figuriert, eingereicht von meinem Nachbarn Ulrich Isler und meiner Wenigkeit, die sich mit derselben Problematik befasst, wie sie jetzt eben diskutiert wurde. Im Interesse der Ratseffizienz einerseits und andererseits als Beitrag zu einer letztlich von allen getragenen Lösung, die ja in der Kommission bei der Beratung des Unterrichtsgesetzes zu finden ist, sind wir bereit, auf die Behandlung unserer Interpellation zu verzichten und diese zurückzuziehen, allerdings unter dem Vorbehalt, dass das Postulat überwiesen wird.

Regierungsrat Prof. Ernst Buschor: Der Vorstoss ist ein Jahr und drei Tage alt. In der Zwischenzeit hat sich das Konzept geändert. Damals – da hat Frau Gerber recht – ging es um ein Entweder-Oder, und aus diesem Umfeld entstand der Vorstoss. Der Regierungsrat hat sich dann aber für das Sowohl-Als-auch entschieden. Damit hat sich auch die Zielrichtung des Vorstosses verändert, nämlich in dem Sinn, gleichzeitig die Weiterentwicklung der dreistufigen Oberstufe zu fördern. Der Regierungsrat ist bereit, das zu tun. Wir haben deshalb auch beantragt, den Vorstoss in ein Postulat umzuwandeln.

Wir haben auch die Synode eingeladen, Vorschläge zu unterbreiten. Die Synode hat im Dezember diese Vorschläge vorgelegt; sie sind sehr allgemein gehalten. Eine Bedingung ist, keine neuen Schulversuche durchzuführen und die Problematik möglichst im Rahmen des geltenden Rechts zu lösen. Wir sind daran, diese Vorschläge der Synode, die wir verdanken und positiv aufnehmen, zu konkretisieren. Der Erziehungsrat wird sich demnächst damit befassen. Im Mittelpunkt dieser Vorschläge stehen die Erhöhung der Durchlässigkeit, die

Einführung von Jahreskonferenzen und sogar von Elementen der teilautonomen Volksschule. Wir sind bereit, dies zu prüfen. Die Vorschläge könnten unter Umständen sogar zusätzliche gesetzliche Massnahmen bedingen. Wenn dies der Fall ist, würden wir die Änderungen der Kommission noch nachliefern; es geht vor allem um Schulbezeichnungen. Ich bin der Meinung, dass der harte Kern der Schulstrukturen schon ins Gesetz gehört, denn es handelt sich doch um etwas, das die Bevölkerung und die künftigen Generationen mitprägt.

So oder so: Wir haben also zwei neue Modelle, die wir jetzt auch in der Diskussion prüfen können. Ich kann Herrn Mägli auch versichern, dass wir beide Modelle im Rahmen einer umfassenden Untersuchung sorgfältig evaluieren und vergleichen werden, auch – Herr Ott –, damit die Gemeinden wirklich gute Entscheidungsgrundlagen für ihre Wahlmöglichkeit erhalten. In diesem Sinne können Sie meines Erachtens das Postulat getrost überweisen. Wir sind auf dem Weg zu einem Oberstufenkonsens. Die Details gehören in die Kommission und werden dann auch im Rat zur Diskussion stehen.

Ich danke im voraus auch Herrn Heitz für die Bereitschaft, die Interpellation im Interesse der Ratsökonomie zurückzuziehen. Wir werden die Schuldebatte in diesem Haus führen.

#### *Abstimmung*

Der Rat beschliesst mit 100:21 Stimmen, das Postulat Hans Peter Amstutz und Mitunterzeichnende dem Regierungsrat zur Berichterstattung zu überweisen.

Damit ist auch die Interpellation KR-Nr. 238/1995 zurückgezogen.

Das Geschäft ist erledigt.

Hier werden die Beratungen abgebrochen.

Schluss der Sitzung: 12 Uhr.

Nächste Sitzung: Montag, 29. Januar 1996, 8.15 Uhr.

2528

Zürich, den 22. Januar 1996.  
Protokollführer:

Der

Erhard S z a b e l

Vom Büro des Kantonsrates in seiner Sitzung vom 7. März 1996 genehmigt.