


92. Sitzung, Montag, 13. Januar 1997, 8.15 Uhr

Vorsitz: Esther Holm (Grüne, Horgen)

Verhandlungsgegenstände
1. Mitteilungen

- Hinschied eines Ratsmitglieds Seite 6459
- Hinschied eines Richters..... Seite 6459
- Zuweisung von Vorlagen..... Seite 6459
- Antworten auf Anfragen Seite 6460
- *Massnahmen gegen Jugendgewalt*
- KR-Nr. 275/1996* Seite 6460
- *Auswirkung von Gesetzeserlassen auf den Finanzhaushalt des Kantons Zürich*
- KR-Nr. 290/1996* Seite 6464
- *Fahrplanverfahren 1997-1999*
- KR-Nr. 297/1996* Seite 6466
- *Löhne der kantonalen Beschäftigten*
- KR-Nr. 298/1996* Seite 6470
- *Pendenzenberg des Kantonalen Steueramtes*
- KR-Nr. 300/1996* Seite 6475
- *Ausbildungsgang für gerichtliche Psychiatrie an der Universität Zürich*
- KR-Nr. 301/1996* Seite 6483
- *Gemeindeautonomie/Subventionierung im Feuerwehrwesen*
- KR-Nr. 312/1996* Seite 6485
- Fraktions- und persönliche Erklärungen
- *Persönliche Erklärung Bruno Dobler: Parteiaustritt*
- Seite 6524
- Dokumentation im Sekretariat des Rathauses
- *Protokollauflage* Seite 6487

- Rücktrittserklärungen von Mitgliedern des Rates
 - *Rücktritt eines Ratsmitglieds*Seite 6547
 - *Rücktritt aus der Finanzkommission*Seite 6547
 - Verabschiedung der Protokollführer.....Seite 6548
 - 2. **Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (Verwaltungsrechtspflegegesetz)** (Änderung) (Antrag des Regierungsrates vom 3. Mai 1995 und geänderter Antrag der Kommission vom 22. Oktober 1996), Fortsetzung der Beratungen **3451a** . Seite 6487
 - 3. **Motion KR-Nr. 83/1992 betreffend eines zeitgemässen Enteignungsverfahrens** (Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 14. Juni 1995 und gleichlautender Antrag der Kommission vom 22. Oktober 1996) **3454** Seite 6528
 - 4. **Erwahrung der Ergebnisse der Volksabstimmung vom 1. Dezember 1996** (Antrag des Büros des Kantonsrates vom 5. Dezember 1996)
KR-Nr. 347/1996 Seite 6529
 - 5. **Volksinitiative «zur Durchsetzung der direkten Demokratie im Kanton Zürich»** (Überweisung an den Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung)
KR-Nr. 285/1996 Seite 6532
 - 6. **Volksinitiative «zur Durchsetzung der direkten Demokratie in den Gemeinden des Kantons Zürich»** (Überweisung an den Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung)
KR-Nr. 286/1996Seite 6532
 - 7. **Volksschulgesetz** (Änderung) (Antrag des Regierungsrates vom 21. August 1996 und geänderter Antrag der Kommission vom 25. November 1996) **3480b** Seite 6533
- Verschiedenes
- *Neu eingereichte Parlamentarische Vorstösse* Seite 6549

Geschäftsordnung

Das Wort wird nicht verlangt. Die Traktandenliste ist in der vorliegenden Form genehmigt.

1. Mitteilungen

Hinschied eines Ratsmitglieds

Ratspräsidentin Esther H o l m : Am vergangenen Freitag ist unsere allseits geschätzte, liebe Ratskollegin Susanne Huggel-Neuenschwander verstorben. Susanne Huggel-Neuenschwander gehörte dem Kantonsrat seit 1985 als Vertreterin der EVP an. Ihr ausgleichendes politisches Wirken war geprägt vom Streben nach breit abgestützten, konsensfähigen Lösungen. Susanne Huggel-Neuenschwander wird in unseren Herzen weiterleben. Ihr sonniges Gemüt bleibt uns unvergessen. Wer ihr die letzte Ehre erweisen will, möchte am Mittwoch, 15. Januar 1997, in Küsnacht um 11 Uhr bei der Friedhofhalle Dorf erscheinen. Ich werde darauf verzichten, eine Gedenkminute einzuschalten, aber vielleicht können wir so verfahren, dass wir uns heute morgen bemühen, etwas ruhiger zu sein als sonst.

Hinschied eines Richters

Ratspräsidentin Esther H o l m : Vergangene Woche erreichte uns die Nachricht vom Hinschied von Julian Elrod, Mitglied des Sozialversicherungsgerichts und seiner Ehefrau. Julian Elrod trat 1985 als Ersatzrichter am kantonalen Versicherungsgericht in den Dienst der Zürcher Rechtsprechung. 1994 wählte ihn unser Rat auf Vorschlag der SP-Fraktion zum vollamtlichen Mitglied des neugeschaffenen kantonalen Sozialversicherungsgerichts. Im vergangenen November wurde Julian Elrod das Vizepräsidium dieses Gremiums übertragen. Ferner gehörte er dem dieser Rekursinstanz angegliederten Schiedsgericht als leitendes Mitglied an. Ich spreche den Hinterbliebenen unser beiden Verstorbenen mein aufrichtiges Beileid aus und wünsche ihnen, dass sie diesem schweren Moment mit Kraft und Zuversicht zu begegnen vermögen.

Ich bitte die Interfraktionelle Konferenz, die Nachwahl an das Sozialversicherungsgericht vorzubereiten.

Zuweisung von Vorlagen

Vorlage 3547 Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat zur Einzelinitiative KR-Nr. 63/1995 betreffend Änderung des Gesetzes über die Trägerschaft der Berufsschulen.

Zuweisung an eine Spezialkommission von 15 Mitgliedern.

Vorlage 3548 Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat zur Einzelinitiative KR-Nr. 269/1995 betreffend Einführung einer eidgenössischen Motorfahrzeugsteuer.

Zuweisung an die bestehende Kommission 3491, Änderung Strassen-gesetz und Finanzierung.

Vorlage 3549 Verordnung über Staatsbeiträge an die Berufsbildung (Änderung).

Zuweisung an eine Spezialkommission von 15 Mitgliedern.

Vorlage 3550 Beschluss des Kantonsrates über die Bewilligung von Beiträgen zu Lasten des Fonds für gemeinnützige Zwecke (Beitrag an die Schweizerschule Madrid).

Zuweisung an die Finanzkommission.

Ergänzungsbericht zum Postulat KR-Nr. 326/1992 betreffend Rückzahlungspflicht von Stipendien.

Zuweisung an die Geschäftsprüfungskommission.

Antworten auf Anfragen

Massnahmen gegen Jugendgewalt (KR-Nr. 257/1996)

Susanna R u s c a S p e c k (SP Zürich) und Bettina V o l l a n d (SP, Zürich), haben am 23. September 1996 folgende Anfrage eingereicht:

Die Gewaltbereitschaft von Jugendlichen innerhalb und ausserhalb der Schule rückt je nach Vorkommnissen und Medienberichten periodisch ins Zentrum des Interesses. Für wirksame Massnahmen braucht es jedoch Kontinuität.

Im Bericht «Gewalt und Schule» vom April 1995 rechnet die kantonale Expertenkommission für die kommenden Jahre mit zunehmender sozialer Unruhe und mit tendenziell steigender Gewaltbereitschaft unter den Jugendlichen. Als Ursachen werden u.a. mangelnder Schulerfolg, geringe Bildungschancen, Integrationsschwierigkeiten, fehlende Zukunftsperspektiven, das Schwinden des persönlichen Verantwortungsgefühls und mangelndes Selbstbewusstsein genannt. Die Kommission hält einen Handlungsbedarf für unbestritten und empfiehlt verschiedene Massnahmen.

In diesem Zusammenhang ersuchen wir den Regierungsrat um Beantwortung folgender Fragen:

1. Hat der Regierungsrat von diesen konfliktmindernden Massnahmen Kenntnis genommen und mit welchen Mitteln ist er bereit, diese Empfehlungen zu realisieren? In welcher Form wurde beispielsweise die Prävention in der Schule verstärkt?
2. Gibt es in der Erziehungsdirektion ein Konzept für die Zusammenarbeit mit den Gemeinden, was die Gewaltprävention betrifft?
3. Wie weit ist die Organisation für ein kantonales Kriseninterventionsteam fortgeschritten?
4. Wie kann die Zusammenarbeit und die Vernetzung der verschiedenen mit Gewaltprävention befassten Stellen (Schulen, schulpsychologischer Dienst, Jugendtreffpunkte, Jugendsekretariate, Jugendanwaltschaft etc.) erleichtert werden? Was hält die Regierung von der Idee, eine kantonale Delegierte oder einen kantonalen Delegierten für Gewaltfragen (analog zu Delegiertem in Drogen- oder Aids-Fragen) einzusetzen?
5. Noch immer bestehen beträchtliche Informationslücken über die Entwicklung und das Ausmass der Jugendgewalt. Ist der Regierungsrat bereit, dieses Datenproblem mit einer empirischen Befragung unter Schulkindern beheben zu lassen?
6. Ist der Regierungsrat bereit, die eigenständige kulturelle, gesellschaftliche und politische Entwicklung der Jugendlichen wahrzunehmen und miteinzubeziehen (z.B. erleichterte Einbürgerung, Jugendparlament)?

Der Regierungsrat antwortet auf Antrag des Erziehungsrates und der Direktion des Erziehungswesens wie folgt:

Da flächendeckende Erhebungen unter Kindern und Jugendlichen fehlen, sind gesicherte Aussagen über das Ausmass der Gewalt in dieser Altersgruppe nicht möglich. Dies gilt auch für die Behauptung, Gewalt unter Kindern und Jugendlichen habe zugenommen bzw. nehme weiter zu. Nach der Kriminalitätsstatistik (KRISTA) des Kantons Zürich, welche für den strafrechtlich relevanten Teilbereich der Gewalt unter Kindern und Jugendlichen statistische Angaben enthält, war die absolute Häufigkeit der Gewaltdelikte in der Altersgruppe der 12- bis 18jährigen 1995 zwar höher als 1990 – der Trend zeigt aber seit 1993 nach unten, das heisst, die Gewaltdelikte in dieser Altersgruppe sind seit 1993 leicht rückläufig, nachdem sie 1991/92 zugenommen und zuvor 1980–1990 abgenommen hatten.

Obwohl genaue Daten zum Ausmass und zur Entwicklung der Jugendgewalt fehlen, bestehen grundsätzlich keine Zweifel daran, dass Jugendgewalt ein ernstzunehmendes Problem darstellt. Gewalt unter Kindern und Jugendlichen kann schwere Folgen für die spätere Entwicklung sowohl der Opfer wie der Täter haben. Gewalttätiges Verhalten von Schülern und Schülerinnen kann den Schulbetrieb und das Erreichen der Erziehungsziele ernsthaft gefährden. Zudem ist gewalttätiges Verhalten im sozialen Miteinander, unabhängig von seinem Ausmass, aus ethischen Gründen grundsätzlich abzulehnen.

Daher befassen sich verschiedene Stellen und Institutionen kontinuierlich mit dem Problem der Jugendgewalt und mit Massnahmen, denen allerdings aus Kostengründen Grenzen gesetzt sind.

Im Pestalozzianum bestehen seit einigen Jahren Angebote, in deren Rahmen sich Lehrkräfte mit dem Thema Gewalt auseinandersetzen können (Fortbildungskurse, schulinterne Fortbildung, dezentrale Fortbildung, Team- und Gruppensupervision). Das Pestalozzianum hat sich an verschiedenen Tagungen zum Thema Gewalt beteiligt, es hat eine Dokumentation angelegt und 1995 fünf Titel zum Thema veröffentlicht, unter anderem J. Vontobel: «Und bist du nicht willig... Ein neuer Umgang mit alltäglicher Gewalt» und K. J. Beck: «Gewalt im Umfeld von Jugendgruppierungen».

Der Erziehungsrat hat am 4. April 1995 den Bericht «Gewalt und Schule» der kantonalen Expertenkommission zur Kenntnis genommen. Gleichzeitig beauftragte er die Erziehungsdirektion, einen Vorschlag für die Einrichtung eines kantonalen Kriseninterventionsteams auszuarbeiten und eine Nachfolgekommission «Schule und Gewalt» zu bilden, welche die im Expertenbericht vorgeschlagenen Massnahmen sukzessive konkretisiert und dem Erziehungsrat entsprechend Antrag stellt.

In einer Umfrage der kantonalen Kommission «Schule und Gewalt» vom Herbst 1995 wurden 92 in den letzten zwei bis drei Jahren zum Thema Gewalt durchgeführte Projekte und Aktionen gemeldet. Es handelte sich um Referate, Weiterbildungsveranstaltungen, Kriseninterventionen in einzelnen Klassen, Erarbeiten und Durchsetzen von Schulhausregeln, koordiniertes Vorgehen der Schulen mit Schulbehörden, Jugendsekretariaten und anderen Institutionen usw. Die meisten Aktionen wurden im Bereich Schule auf Initiative von Lehrkräften und Schulbehörden durchgeführt. Es darf vermutet werden, dass diese Initiativen durch die Angebote des Pestalozzianums sowie durch die

Publikation des Berichts «Gewalt und Schule» angeregt und unterstützt worden sind.

Die kantonale Kommission «Schule und Gewalt» arbeitet unter der Leitung der Pädagogischen Abteilung an einem Konzept für Massnahmen gegen Gewalt an der Volksschule, welches eine lokale Zusammenarbeit und Vernetzung der beteiligten Stellen vorsieht. Nach diesem Konzept würde der Kanton seine Verantwortung durch Beratung und Information wahrnehmen. Krisenintervention in gewalttätigen Klassen ist als eine der verschiedenen möglichen Massnahmen vorgesehen, allerdings kann auf das Einrichten einer eigenen kantonalzürcherischen Kriseninterventionstelle verzichtet werden. Bei Bedarf kann auf bestehende Angebote zurückgegriffen werden.

Die Einsetzung eines kantonalen Delegierten oder einer kantonalen Delegierten für Gewaltfragen ist nicht vorgesehen, weil die Koordinations- und Informationsfunktion aus der Sicht des oben erwähnten Konzepts auch anders erfüllt werden kann und weil neue Stellen aus finanziellen Gründen nicht mehr eingerichtet werden können.

Gesicherte Information über das Ausmass und die Entwicklung der Jugendgewalt wäre wünschenswert, ist aber wegen der geschätzten Kosten für eine entsprechende Studie von Fr. 300'000–500'000 angesichts der knappen Kantonsfinanzen zurzeit nicht vorgesehen. Zu einem späteren Zeitpunkt könnte die Durchführung einer solchen Untersuchung erneut geprüft werden.

Nach der Ablehnung der eidgenössischen Verfassungsvorlage für eine erleichterte Einbürgerung junger Ausländer in der Volksabstimmung vom 12. Juni 1994 ist der Regierungsrat des Kantons Zürich am 19. April 1995 einer Konvention von Kantonsregierungen beigetreten. Dieser Beitritt verpflichtet den Kanton Zürich, innert zwei Jahren durch Gesetzesänderung bestimmte Erleichterungen für die Einbürgerung junger Ausländer einzuführen, welche im Rahmen der unveränderten Regelung des Bundes möglich sind. Eine entsprechende Vorlage auf Änderung des Gemeindegesetzes ist dem Kantonsrat inzwischen unterbreitet worden (Vorlage 3500).

In der Schweiz gibt es zurzeit gegen 40 Jugendparlamente, 5 davon auf kantonaler Ebene (in drei Fällen kleine Kantone), die restlichen auf Gemeindeebene. Im Kanton Zürich hat die Gemeinde Thalwil seit 1995 ein Jugendparlament, Winterthur und Horgen haben die Einführung

eines Jugendparlaments beschlossen und in Uster sind entsprechende Bestrebungen im Gang.

Der Kanton Zürich unterstützt den Dachverband der Schweizer Jugendparlamente dsj mit einem finanziellen Betrag. Die Einführung eines kantonalen Jugendparlaments ist dagegen zurzeit nicht vorgesehen. Zum einen ist dieses Instrument des Einbezugs der Jugendlichen in die Politik offenbar eher auf der überschaubareren Gemeindeebene sinnvoll, zum anderen scheinen Jugendparlamente die in sie gesetzten Erwartungen nur teilweise zu erfüllen.

Im Zusammenhang mit der Jugendgewalt ist insbesondere zu erwähnen, dass Jugendparlamente bevorzugt Gymnasiasten und Studenten ansprechen, wogegen Jugendliche, die nicht auf dem Weg zu höherer Bildung sind und häufig Familien ohne höhere Bildung entstammen, in Jugendparlamenten untervertreten sind.

Auf dem Hintergrund dieses Befunds ist skeptisch zu beurteilen, ob die Einführung von Jugendparlamenten dazu beiträgt, Jugendgewalt zu vermeiden.

Auswirkung von Gesetzeserlassen auf den Finanzhaushalt des Kantons Zürich (KR-Nr. 290/1996)

Rudolf A c k e r e t (SVP, Bassersdorf) und Bruno Z u p p i g e r (SVP, Hinwil), haben am 30. September 1996 folgende Anfrage eingereicht: Der Haushalt des Kantons Zürich befindet sich in einem bedenklichen Zustand. Das Eigenkapital schwindet und ist schon bald aufgebraucht. Remedur tut not.

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, welche finanziellen Ressourcen durch die allfällige Aufhebung von bestimmten Gesetzeserlassen gewonnen werden können.

Wir ersuchen deshalb den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Verfügt die Regierung über ein Instrument, welches die Auswirkungen gesetzlicher Bestimmungen und Erlasse auf den Finanzhaushalt quantifizierend aufzeigt?
2. Welche Möglichkeiten bestehen, um die entsprechenden Auswirkungen für den Stimmbürger bekanntzumachen?
3. Ist der Regierungsrat in der Lage und bereit, Möglichkeiten zur Reduktion von Gesetzen aufzuzeigen, welche zur Sanierung des Haushaltes beitragen können?

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

1. Die finanziellen Auswirkungen neuer gesetzlicher Bestimmungen oder Erlasse sind in der Regel in der entsprechenden Vorlage zu quantifizieren. Gemäss § 46 der Verordnung über die Finanzverwaltung sind für Ausgaben über 1 Million Franken die Folgekosten bei der Einholung des Verpflichtungskredites genau zu umschreiben. Vorlagen an den Kantonsrat und Beleuchtende Berichte für die Volksabstimmungen müssen ebenfalls Aufschluss über deren finanzielle Auswirkungen geben.

Der Regierungsrat hat am 4. Dezember 1996 eine Änderung der Verordnung über die Finanzverwaltung beschlossen. Wichtigste Neuerung ist, dass inskünftig bei Vorlagen an den Kantonsrat und im Beleuchtenden Bericht für die Volksabstimmung erhebliche Folgekosten zusätzlich in Steuerfussprozentpunkten anzugeben sind. Durch die Einführung dieser Kennzahl soll die finanzielle Vergleichbarkeit verschiedenartiger Vorlagen verbessert werden. Die Inkraftsetzung der neuen Bestimmungen der Verordnung und der entsprechenden Weisungen erfolgt auf den 1. Januar 1997.

Zusätzlich zu diesen Bestimmungen der Verordnung über die Finanzverwaltung verfügt der Regierungsrat mit der jährlich nachgetragenen Finanzplanung über ein Instrument, um frühzeitig die Auswirkungen von geplanten neuen Gesetzen oder Erlassen zu erkennen und allenfalls korrigierend einzuwirken.

Eine Schwachstelle des bisherigen Systems besteht darin, dass zwar bei der Ausarbeitung eines neuen Gesetzes dessen geschätzte Folgekosten beziffert werden, dass jedoch, wenn das Gesetz in Kraft ist, dessen tatsächliche finanzielle Auswirkungen auf den Staatshaushalt und damit die Einhaltung der prognostizierten Folgekosten kaum nachvollziehbar sind. Um dieses Problem zu lösen, werden derzeit, namentlich im Rahmen der wif!-Arbeitsgruppe Controlling, grosse Anstrengungen unternommen, um aussagekräftige Informationssysteme aufzubauen.

2. Die Stimmberechtigten werden jeweils durch den Beleuchtenden Bericht zu den Volksabstimmungen über die Folgekosten einer Vorlage orientiert. Mit der neuen Bestimmung, die finanziellen Auswirkungen auch in Steuerfussprozentpunkten auszuweisen, werden die Vorlagen diesbezüglich noch transparenter. Die Stimmberechtigten werden abschätzen können, in welchem Ausmass eine Steuerfusserhöhung

nach Annahme der Vorlage notwendig wäre, falls in anderen Bereichen keine entsprechenden Minderausgaben möglich sind.

Mit der vorgesehenen Umstellung der Staatsrechnung auf Globalbudgets wird die Transparenz der staatlichen Leistungserbringung auch für die Öffentlichkeit weiter verbessert.

3. Der Regierungsrat hat dem Kantonsrat in der Vergangenheit verschiedentlich Gesetzesänderungen vorgeschlagen, die zur Sanierung des Haushaltes beigetragen hätten, so mit Vorlage 3460a (Beschlüsse des Kantonsrates zur Haushaltsanierung). Entgegen dem Antrag der Regierungsrates hat der Kantonsrat jedoch im Juli 1996 die Änderungen des Landwirtschaftsgesetzes und des Gesetzes über die hauswirtschaftliche Fortbildung abgelehnt. Damit wurde eine Chance vertan, mit Gesetzesänderungen einen Beitrag zur Sanierung des Staatshaushaltes zu leisten. Dabei ist auch die Signalwirkung solcher Entscheide nicht zu vernachlässigen.

1997 wird der Regierungsrat dem Kantonsrat voraussichtlich wiederum mehrere Gesetzesvorlagen unterbreiten, die eine Entlastung des Staatshaushaltes zum Ziel haben. Im Rahmen des Projektes über einen Aufgaben- und Leistungsabbau sollen weitere konkrete Vorschläge für eine Redimensionierung der staatlichen Tätigkeit erarbeitet werden. Ein Aufgaben- und Leistungsabbau wird sich nicht ohne Gesetzesänderungen verwirklichen lassen. Bei der Beratung der jeweiligen Gesetzesvorlagen wird der Kantonsrat seinen Sparwillen unter Beweis stellen können.

Fahrplanverfahren 1997-1999 Zürcher Verkehrsverbund Vernehmlassungen der Bevölkerung (KR-Nr. 297/1996)

Gustav Kessler (CVP, Dürnten) hat am 7. Oktober 1996 folgende Anfrage eingereicht:

Gemäss Fahrplanverordnung vom 29. März 1989 (Art. 11) legen die Gemeinden den Entwurf öffentlich auf und nehmen Begehren aus der Bevölkerung entgegen. Die VZO (Verkehrsbetriebe Zürcher Oberland) ist die für die Region Zürcher Oberland zuständige Institution.

In den Gemeinden Hinwil und Dürnten ist massive Kritik (auch an öffentlichen Informationsveranstaltungen) an den geplanten Veränderungen und am Abbau von Leistungen des öffentlichen Verkehrs erwachsen. Unzählige Begehren (mit Hunderten von Unterschriften) der betroffenen Bürger sind eingegangen.

In diesem Zusammenhang frage ich den Regierungsrat:

1. Werden Einsprachen im Rahmen des Fahrplanverfahrens insbesondere bei vorgesehenen Änderungen/Abbau von den zuständigen Stellen ernstgenommen?
2. Wie sind in diesem Zusammenhang Äusserungen von VZO-Verantwortlichen gegenüber dem «Zürcher Oberländer» (3.Oktober 1996) zu interpretieren, wonach es für grundsätzliche Begehren aus der Bevölkerung bereits zu spät sei?
3. Erachtet es der Regierungsrat als opportun, wenn Verantwortliche der zuständigen Institution kundtun («Züri Oberland Nachrichten» vom 3.Oktober 1996), dass sie wohl Begehren entgegennehmen, auf diese aber wohl nicht eingehen können?
4. Ist der Regierungsrat bereit, die Offenlegung des Fahrplanverfahrens so effektiv zu gestalten, dass Begehren in einem so frühen Stadium eingebracht werden können, dass Veränderungen auch fahrplantechnisch noch möglich sind?
5. Ist der Regierungsrat willens, der Bevölkerung klaren Wein einzuschenken, wenn sich eine Mitsprache der Öffentlichkeit als undurchführbar erweisen sollte?

Ich danke dem Regierungsrat für die Klärung dieser Situation und eine offene Stellungnahme gegenüber den Bürgern.

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

Die Mitwirkungsmöglichkeiten der Gemeinden, regionalen Verkehrskonferenzen und der Öffentlichkeit bei der Entwicklung des Angebots im öffentlichen Personenverkehr sind im Personenverkehrsgesetz und in der Fahrplanverordnung geregelt. Verfahrensvorschriften bestehen auch im Bundesrecht; sie sind jedoch für die vorliegend interessierenden Fragen von untergeordneter Bedeutung. Um die Mitwirkung der Gemeinden zu verstärken, ist 1995 eine Reorganisation der regionalen Verkehrskonferenzen eingeleitet worden, die bei den Gemeinden auf grosse Zustimmung gestossen ist. Der Regierungsrat hat im Zusammenhang mit der Anfrage KR-Nr. 178/1995 darüber berichtet. Gegenwärtig findet ein Vernehmlassungsverfahren zur Revision der Fahrplanverordnung statt, welche u.a. zum Ziel hat, diese Verbesserungen definitiv festzulegen. Das laufende Fahrplanverfahren für die Periode 1997–1999 ist bereits nach den neuen Verfahrensregeln durchgeführt worden.

Das Verfahren zur Festlegung des Fahrplans läuft in folgenden Phasen ab:

1. Grundsätze des Kantonsrates über die mittel- und langfristige Entwicklung von Angebot und Tarif im öffentlichen Personenverkehr: Damit werden die Ziele und strategischen Stossrichtungen festgelegt.
2. Fahrplanvorgaben des Verkehrsverbundes an die einzelnen Verkehrsunternehmen: Damit werden die kantonsrätlichen Grundsätze für die einzelnen Verkehrsräume konkretisiert. In der gleichen Phase werden auch die Gemeinden eingeladen, ihre Fahrplanbegehren einzubringen.
3. Ausarbeitung von Angebotskonzepten durch die Verkehrsunternehmen. Die Konzepte werden in den regionalen Verkehrskonferenzen zur Diskussion gestellt. Sie bedürfen der Genehmigung durch den Verkehrsverbund; er prüft dabei vor allem die Übereinstimmung mit seinen Vorgaben.
4. Gestützt auf die Angebotskonzepte fertigen die Verkehrsunternehmen den Tabellenfahrplan (Fahrplanprojekt) an, der, zusammengefasst für das ganze Verbundgebiet, den Gemeinden zur Publikation zugestellt wird.
5. Im Rahmen des Auflageverfahrens hat die Öffentlichkeit Gelegenheit, Begehren einzureichen, die durch die Gemeindeexekutive beurteilt und an die regionalen Verkehrskonferenzen weitergeleitet werden. Den Verkehrskonferenzen obliegt die regionale Koordination der Anträge.
6. Gestützt auf die Anträge der regionalen Verkehrskonferenzen werden die Fahrpläne von den Verkehrsunternehmen bereinigt und dem Verkehrsverbund zur Beschlussfassung zugestellt. Die Festlegung des Fahrplans obliegt dem Verkehrsrat.
7. Aufgrund des bereinigten Fahrplans kann schliesslich das Kursbuch hergestellt werden.

Dieser förmliche Ablauf kann und soll insbesondere bei grösseren Projekten durch zusätzliche Informations- und Meinungsbildungsveranstaltungen erweitert werden. Gerade bei grösseren Veränderungen, die mit erheblichen Investitionen verbunden sind, ist es wichtig, dass der Entscheidungs- und Umsetzungsprozess politisch breit abgestützt wird. Von erheblicher Bedeutung ist jedoch auch eine – von der tagespolitischen Stimmung losgelöste – Kontinuität in der Umsetzung. Eine wichtige Funktion nehmen die regionalen Verkehrskonferenzen ein,

deren Aufgabe es ist, im Dialog mit dem zuständigen Verkehrsunternehmen sowohl langfristige Projekte als auch das Fahrplanverfahren kritisch zu begleiten und nötigenfalls Kontakte mit den Gemeinden und der Öffentlichkeit herzustellen. An den Sitzungen der regionalen Verkehrskonferenzen nehmen die Verkehrsunternehmen teil und stellen so den Dialog zwischen der unternehmerischen Führung und der Politik sicher. Mit diesen organisatorischen Voraussetzungen ist bestmögliche Gewähr für eine gute Abstützung des Fahrplanverfahrens gegeben. Konflikte zwischen der politischen und der unternehmerischen Auffassung über die Gestaltung eines bestimmten Angebots sind jedoch nie auszuschliessen.

Das in der vorliegenden Anfrage angesprochene Angebotskonzept der Verkehrsbetriebe Zürcher Oberland (VZO) verfolgt das Ziel, im Raum Hinwil/Dürnten schnellere und direktere Verbindungen herzustellen. Der betreffende Fahrplan ist nicht durch den Regierungsrat zu beurteilen; der Entscheid darüber wird durch den Verkehrsrat in Abwägung aller Umstände zu treffen sein. Der Regierungsrat ist nur im Rekursfall zur Prüfung der Rechtmässigkeit und Angemessenheit zuständig.

In formeller Hinsicht ist festzustellen, dass das Fahrplanverfahren von den VZO ordnungsgemäss durchgeführt worden ist. Die betroffenen Gemeinden wurden bereits Anfang 1996 über das neu entwickelte Konzept informiert. Die Information der regionalen Verkehrskonferenz erfolgte sodann am 16. April 1996. Mit den Delegierten der Gemeinden Dürnten und Hinwil fanden verschiedene Sitzungen statt, bei denen das ursprüngliche Konzept überarbeitet wurde, um den Wünschen der Gemeinden so weit wie möglich entgegenzukommen.

Im Juni 1996 fand sodann eine öffentliche Veranstaltung statt. Dabei zeigte sich Widerstand vor allem aus der Bevölkerung eines betroffenen Gemeindeteils. Die Direktion der VZO hielt an ihrem Konzept fest, mit der Begründung, dass die geringfügigen Nachteile für den betreffenden Gemeindeteil durch deutliche Vorteile anderer Gemeindegebiete bei weitem aufgewogen werde. Der Verkehrsverbund genehmigte das Konzept im Verlauf des Sommers 1996.

Im Verlauf des vergangenen Herbstes forderten schliesslich die Gemeinderäte von Dürnten und Hinwil, das frühere Konzept beizubehalten. Die regionale Verkehrskonferenz nahm dazu an ihrer Sitzung vom 14. November 1996 wie folgt Stellung: «Die Begehren der Gemeinden Hinwil und Dürnten auf Beibehaltung des bisherigen Fahrplans werden

abgelehnt. Das neue Konzept ermöglicht einer grösseren Bevölkerungszahl ein besseres Angebot.»

Aus diesen Darlegungen wird deutlich, dass der Grund für den politischen Widerstand gegen das Angebotskonzept der VZO für den Raum Dürnten/Hinwil nicht in verfahrensmässigen Mängeln liegt, sondern vielmehr in Meinungsunterschieden über die Vor- und Nachteile des neuen Fahrplans. Formell besteht kein Hindernis, auf das heutige Fahrplankonzept zurückzukommen. Aufgrund des fortgeschrittenen Verfahrensstandes wäre es lediglich ausgeschlossen, auf den kommenden Fahrplanwechsel ein alternatives Konzept zu entwickeln. Der Entscheid spitzt sich somit auf die Frage zu, entweder das bestehende Konzept beizubehalten oder das neue einzuführen. Der Verkehrsrat wird seinen Entscheid unter Berücksichtigung der politischen Meinung in den betroffenen Gemeinden fällen. Insofern erweist sich die öffentliche Mitwirkung im Fahrplanverfahren durchaus als wirksam. Der Verkehrsrat wird jedoch auch eine sachliche Beurteilung der Vor- und Nachteile der Konzeptänderung vornehmen und bei Unterschieden zwischen politischer und sachlicher Beurteilung aufgrund einer Interessenabwägung entscheiden.

Die Löhne der kantonalen Beschäftigten (KR-Nr. 298/1996)

Prof. Dr. Richard H i r t (CVP, Fällanden) hat am 7. Oktober 1996 folgende Anfrage eingereicht:

Im Hinblick auf die Diskussion um die vorgeschlagene Lohnreduktion bei den kantonalen Angestellten und Beamten bitte ich den Regierungsrat die folgenden Angaben für die Jahre 1991 und 1996 bereitzustellen:

1. Die Verteilung der Anzahl Beschäftigter (einschliesslich Lehrpersonen) absolut sowie in prozentualen und kumulierten prozentualen Anteilen auf Lohnstufen von jeweils Fr. 10'000.
2. Die Lohnhöhe je Perzentil Lohnbezüger als Kurvendarstellung.
3. Die Anzahl der Beschäftigten mit tertiärem Bildungsabschluss (Universität, ETH, Ingenieure, Höhere Berufsschulen).

Der R e g i e r u n g s r a t antwortet auf Antrag der Direktion der Finanzen wie folgt:

1. Die älteste umfassende Erhebung nach der Strukturellen Besoldungsrevision bezüglich Lohnstruktur in der kantonalen Verwaltung stammt vom September 1992. Es handelt sich dabei um eine Erhebung, welche den Stand an einem zufällig gewählten Datum wiedergibt und

lediglich als Grundlage für die Berechnung der Kosten des degressiven Teuerungsausgleichs per 1. Januar 1993 diene.

Besoldungsstruktur in der kantonalen Verwaltung, Stand Herbst 1992

Jahresbesoldungsbe- reich	Beschäfti- gungs- einheiten	Anz. MA	Anz. MA in % v. Total Anz.	Anzahl MA kumuliert	Anzahl MA kumuliert in %	Durchschn. GBES in Fr. 1000
< 10'000	345	345	0.88%	345	0.88%	3.7
10 - 20'000	428	431	1.10%	776	1.98%	15.2
20 - 30'000	364	375	0.96%	1'151	2.94%	25.7
30 - 40'000	223	228	0.58%	1'379	3.52%	34.2
40 - 50'000	1'269	2'344	5.99%	3'723	9.52%	46.4
50 - 60'000	2'036	2'271	5.80%	5'994	15.32%	55.1
60 - 70'000	5'278	7'352	18.79%	13'346	34.11%	64.5
70 - 80'000	4'167	4'947	12.64%	18'293	46.76%	74.5
80 - 90'000	4'270	5'364	13.71%	23'657	60.47%	77.5
90 - 100'000	3'063	3'802	9.72%	27'459	70.18%	95.2
100 - 110'000	2'515	3'186	8.14%	30'645	78.33%	105.7
110 - 120'000	2'387	3'035	7.76%	33'680	86.09%	115.2
120 - 130'000	1'050	1'344	3.44%	35'024	89.52%	124.4
130 - 140'000	1'336	1'495	3.82%	36'519	93.34%	133.0
140 - 150'000	679	764	1.95%	37'283	95.29%	143.8
150 - 160'000	942	1'102	2.82%	38'385	98.11%	156.0
160 - 170'000	187	201	0.51%	38'586	98.62%	165.9
170 - 180'000	89	96	0.25%	38'682	98.87%	176.1
180 - 190'000	93	94	0.24%	38'776	99.11%	182.8
190 - 200'000	52	52	0.13%	38'828	99.24%	194.3
200 - 210'000	31	31	0.08%	38'859	99.32%	206.1
210 - 220'000	193	193	0.49%	39'052	99.82%	213.9
220 - 230'000	51	64	0.16%	39'116	99.98%	224.6
230 - 240'000	1	1	0.00%	39'117	99.98%	231.0
>240'000	7	7	0.02%	39'124	100.00%	299.7
Total	31'056	39'124	100.00%			85.8

Die erste Spalte enthält die Lohnstufen in Fr. 10'000, die zweite die Anzahl Beschäftigungseinheiten, d.h. die Beschäftigten umgerechnet auf 100% Beschäftigungsgrad. Die dritte Spalte zeigt die Anzahl Mitarbeitende (Anstellungen). Dann folgt die Anzahl Mitarbeitende in Prozent des Totals. Die nächsten beiden Spalten umfassen die Anzahl Mitarbeitende kumuliert, absolut und in Prozent. Die letzte Spalte gibt schliesslich die durchschnittliche Grundbesoldung des jeweiligen Bereichs an.

Die Aufstellung, Stand Frühjahr 1996, sieht wie folgt aus:

Besoldungsstruktur in der kantonalen Verwaltung, Stand Januar 1996

Jahresbesoldungs-bereich	Beschäftigungseinheiten	Anz. MA	Anz. MA in % v. Total Anz. MA	Anzahl MA kumuliert	Anzahl MA kumuliert in %	Durchschn. GBES in Fr. 1000
< 10'000	360	360	0.87%	360	0.87%	3.7
10 - 20'000	374	377	0.91%	737	1.78%	14.5
20 - 30'000	469	481	1.16%	1218	2.95%	25.7
30 - 40'000	362	385	0.93%	1603	3.88%	32.7
40 - 50'000	823	1'439	3.48%	3042	7.36%	46.9
50 - 60'000	2'164	3'143	7.60%	6185	14.96%	58.3
60 - 70'000	3'818	4'852	11.73%	11037	26.69%	65.5
70 - 80'000	4'578	5'774	13.96%	16811	40.66%	75.1
80 - 90'000	4'254	5'170	12.50%	21981	53.16%	84.7
90 - 100'000	3'706	5'163	12.49%	27144	65.65%	93.2
100 - 110'000	2'921	3'968	9.60%	31112	75.24%	104.3
110 - 120'000	2'939	3'810	9.21%	34922	84.46%	116.0
120 - 130'000	1'339	1740	4.21%	36662	88.67%	124.9
130 - 140'000	1'302	1'554	3.76%	38216	92.43%	135.4
140 - 150'000	858	1054	2.55%	39270	94.97%	145.3
150 - 160'000	851	979	2.37%	40249	97.34%	157.2
160 - 170'000	412	467	1.13%	40716	98.47%	164.8
170 - 180'000	109	112	0.27%	40828	98.74%	175.4
180 - 190'000	105	106	0.26%	40934	99.00%	183.8
190 - 200'000	107	110	0.27%	41044	99.26%	194.3
200 - 210'000	42	42	0.10%	41086	99.37%	204.9
210 - 220'000	34	34	0.08%	41120	99.45%	215.7
220 - 230'000	166	173	0.42%	41293	99.87%	222.7
230 - 240'000	37	48	0.12%	41341	99.98%	234.2
240 - 250'000	1	1	0.00%	41342	99.99%	245.0
> 300'000	6	6	0.01%	41348	100.00%	302.7
Total	32'137	41'348	100.00%			90.4

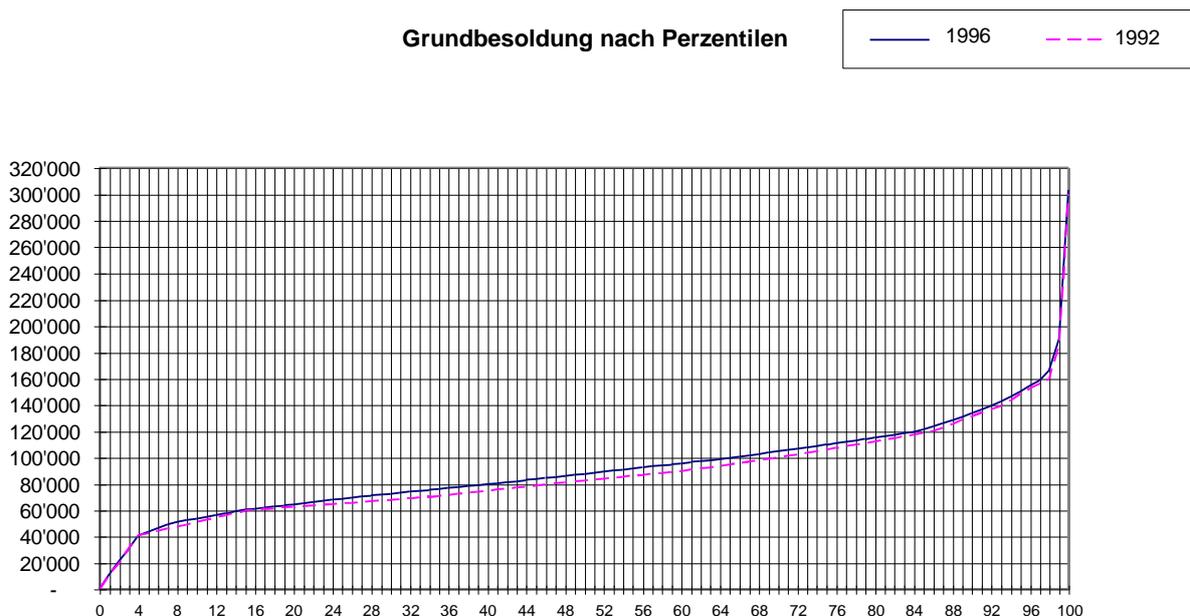
Der Vergleich der beiden Tabellen ist insofern zu relativieren, als der Zeitpunkt der Erhebung innerhalb der Erhebungsjahre unterschiedlich und der präzise Erhebungsbereich für die Auswertung 1992 heute nicht mehr mit Sicherheit nachvollziehbar ist. Beide Erhebungen umfassen aber die wichtigsten Besoldungsreglemente einschliesslich Lehrlingen und Praktikanten, ohne die Reglemente mit Funktionen ohne Beschäftigungsgrad im Auftragsverhältnis, in Kommissionen, im Nebenamt usw. mit sporadischen Auszahlungen.

Die durchschnittliche Besoldung ist von 1992 bis 1996 von Fr. 85'800 auf Fr. 90'400 um Fr. 4600 gestiegen, was einer Zunahme um 5,4% entspricht. Insgesamt wurden in diesem Zeitraum im Schnitt 3% an Teuerungsausgleich gewährt, wobei auf 1. Januar 1993 die Teuerung degressiv ausgeglichen wurde: 3,6% für Einkommen bis Fr. 39'560, Fr. 1420 als Sockelbetrag bis Fr. 85'000 und Fr. 710 bis zu einem Einkommen von Fr. 100'000. Für eine Jahresstufe auf 1. Juli 1995 wurde mit Kosten von ca. 1,8% gerechnet. Schliesslich wurden jeweils auf Mitte Jahr Beförderungen im Umfang einer Quote von 10 bis 15% vorgenommen, was mit Kosten von insgesamt rund 0,6% verbunden war. Zusätzlich zu diesen klar definierten Besoldungserhöhungen wurden auf 1. Januar 1993 im Rahmen der Strukturellen Besoldungsrevision den «absoluten Aufholern» die letzten Stufen gewährt. Die Kosten dafür lagen unter einem halben Prozent und wurden – wie auch Stellenumwandlungen und Höhereinreihungen – durch Rotationsgewinne kompensiert.

2. Grafische Darstellung nach Perzentilen

Die folgende Grafik basiert auf obigen Tabellen mit der durchschnittlichen Besoldung je Perzentil., d.h. die Anzahl Mitarbeitenden werden in Prozent unter Angabe der jeweiligen durchschnittlichen Lohnhöhe dargestellt. Die Y-Achse entspricht der Jahresgrundbesoldung und die X-Achse der Anzahl Mitarbeitenden (Perzentilen).

Grundbesoldung nach Perzentilen



Lesebeispiel: 4% der Besoldeten verdienen Fr. 40'000 und weniger, während ein Prozent der Besoldeten zwischen Fr. 180'000 und Fr. 300'000 verdient. Während die Lohnsteigerung in den höchsten Werten wegen der Unschärfe der Grafik und der geringen Zahlen nicht zum Ausdruck kommt, ist die Zunahme von 5,4% in Bereichen zwischen Fr. 70'000 und 120'000 erkennbar. Die Durchschnittsbesoldung von Fr. 85'800 (1992) und Fr. 90'400 (1996) liegt bei ca. 53%.

3. Anzahl Beschäftigter mit tertiärem Bildungsabschluss (Universität, ETH, Ingenieure, Höhere Berufsschulen)

Eine diesbezügliche Erhebung aus früheren Jahren, welche über die Auswertungen im Geschäftsbericht des Regierungsrates (Personal- und Besoldungsstatistik) hinausgeht, besteht nicht.

Die folgende Erhebung, gegliedert nach Besoldungsreglementen, gibt die Anzahl der Anstellungen mit Stand 5. November 1996 wieder.

Besoldungsreglement	Funktionen/Ausbildung	Anzahl Anstellungen insgesamt	Anzahl mit höherer Ausbildung	Anteil in %
1	BR 01 (BVO/AVO)			
	Ärzte		1'209	
	übrige Akademiker		3'108	
	mit Lehrausbildung		115	
	mit Matura-Abschluss		253	
	HTL		251	
	HWV		52	
	Lehrpersonal KPS		33	
	Total BR 01 (BVO/AVO)	22'398	5'021	22.4%
3	Ausbildungsfunktionen,	463	289	62.4%
4	Ausbildungsfunktionen	488	84	17.2%
5	Stundenlöhner	2'940	164	5.6%
10	Unterstufenlehrpersonen	4'437	4'437	100.0%
11	Sonderklassenlehrpersonen	293	293	100.0%
12	Oberstufenlehrpersonen	2'119	2'119	100.0%
13	Handarbeit- und Hauswirtsch.	1'567	1'567	100.0%
14	Mittelschullehrpersonen	1'214	1'214	100.0%
15	Berufsschullehrpersonal	595	595	100.0%
16	Lehrbeauftragte MS /HTL	1'836	1'836	100.0%
17	Lehrbeauftragte BS/LWS	1'546	1'546	100.0%
18	Professoren	343	343	100.0%
30	Pfarrer	411	411	100.0%
70	Richter	66	66	100.0%
80	Lehrlinge nach BBG	373		0.0%
82	Ausbildungsfunktionen GD	610		0.0%
	Total	41'699	19'985	47.9%

Von dem nach Anhang 2 der Beamtenverordnung (= BVO/AVO, BR 01) besoldeten Personal haben somit 22,4% einen höheren Bildungsabschluss. Insbesondere die rund 14000 Lehrpersonen, aber auch die Richter und Pfarrer heben den Durchschnitt über das gesamte Personal auf rund 48% an.

Pendenzenberg des Kantonalen Steueramtes (KR-Nr. 300/1996)

Hans R u t s c h m a n n (SVP, Rafz) hat am 7. Oktober 1996 folgende Anfrage eingereicht:

Anlässlich einer Konferenz der Einschätzungsabteilung 12 (Region Unterland) in Bülach wurde im August 96 den Steuersekretär/innen der Gemeinden mitgeteilt, dass ca. 32'000 Taxationen (Steuererklärungen 1995 und ältere) unerledigt seien. Die hängigen Einspracheverfahren betreffend der Liegenschaften sind dabei noch nicht einmal berücksichtigt. Anlässlich der Besprechung wurden die Steuersekretäre/-sekretärinnen der Gemeinden aufgefordert, bei der Einschätzung der offenen Veranlagungen mitzuwirken, und einfachere und kompliziertere Fälle selbständig zu erledigen. Als Entschädigung wurde den Mitarbeitern der Gemeinden Fr. 21.- pro erledigte Steuererklärung offeriert!

In Anbetracht der finanziellen Lage des Kantons ist es unverständlich, dass die Bearbeitung der Steuererklärungen seitens des Kantons offensichtlich nicht funktioniert. Sodann haben die Steuerpflichtigen ein Anrecht, dass ihre Steuererklärungen sorgfältig und nicht im Eilverfahren geprüft werden.

Ich bitte den Regierungsrat in diesem Zusammenhang um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Seit wann ist der Pendenzenberg in der Einschätzungsabteilung 12 der Finanzdirektion bekannt? Warum wurden nicht rechtzeitig Massnahmen ergriffen, um diese unerfreuliche Situation zu vermeiden?
2. Warum wurde über die Köpfe der Gemeindebehörde hinweg versucht, die Gemeinde-Steuersekretäre/-sekretärinnen an der Konferenz vom 20. August 1996 an Ort und Stelle zur Mitarbeit zu verpflichten? Immerhin sind die Gemeindebehörden für den Einsatz ihres Personals verantwortlich. Wollte der Kanton mit diesem Vorgehen verhindern, dass die unerfreuliche Angelegenheit publik wird?

3. Als Entschädigung wurde den Steuersekretären der Gemeinden Fr. 21.- pro erledigte Steuererklärung offeriert. Wieviele Minuten beträgt der Aufwand gemäss Ansicht des Kantons für die korrekte Prüfung und Veranlagung einer Steuererklärung?
4. In der heutigen finanziellen Situation des Kantons ist eine Aufstockung des Personals der Kantonalen Verwaltung nicht möglich. Warum wurden jedoch nicht frühzeitig Stellenverschiebungen zu Gunsten des Steueramtes vorgenommen?
5. In der Einschätzungsabteilung 12 sind 32'000 Taxationen unerledigt. Wie sieht es diesbezüglich in den anderen Einschätzungsabteilungen zahlenmässig aus?
6. Wie hoch schätzt die Regierung den Steuerausfall 1996 für den Kanton und die Gemeinden infolge der unerledigten Steuererklärungen ein? Übernimmt der Kanton allfällige Steuerausfälle der Gemeinden?
7. Welche Massnahmen gedenkt der Regierungsrat zu unternehmen, dass in Zukunft die Steuererklärungen beim Kanton ordnungsgemäss und fristgerecht behandelt werden können?

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

1. a) Der Rhythmus für das Einschätzungs- und dementsprechend das Steuererklärungsverfahren ist nach dem Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer von 14. Dezember 1990 (DBG), in Kraft seit dem 1. Januar 1995, und dem geltenden zürcherischen Steuergesetz von 1951 (StG) derzeit noch unterschiedlich geregelt:

	Natürliche Personen	Juristische Personen
Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG)	Zweijähriger Einschätzungsturnus (zweijährige Vergangenheitsbemessung)	Jährlicher Einschätzungsturnus (jährliche Gegenwartsbemessung)
	Natürliche Personen	Juristische Personen
Zürcherisches Steuergesetz	Zweijähriger Einschätzungsturnus (jährliche Vergangenheitsbemessung) oder, sofern sich im	Jährlicher Einschätzungsturnus (jährliche Vergangenheitsbemessung)

Zwischenjahr
 Einkommenserhöhungen
 (-verminderungen) bzw.
 Vermögenserhöhungen
 (-verminderungen) von mehr
 als Fr. 6000 bzw. Fr. 100'000
 ergeben, jährlicher
 Einschätzungsturnus (jährliche
 Vergangenheitsbemessung)

Da teilweise ein zweijähriger Rhythmus zur Anwendung gelangt, werden auch im Rahmen von jeweils zweijährigen Arbeitsperioden die Steuererklärungen geprüft und die Einschätzungen vorgenommen. In den Einschätzungsabteilungen der Hauptabteilung Einschätzungsdienste I (HAED I) des kantonalen Steueramtes, grundsätzlich zuständig für alle natürlichen Personen, die weder einer selbständigen Erwerbstätigkeit nachgehen noch an einer juristischen Person massgeblich beteiligt sind, dauert eine Arbeitsperiode jeweils von Mitte eines ungeraden Jahres bis zur Mitte des folgenden ungeraden Jahres. In den Einschätzungsabteilungen der Hauptabteilung Einschätzungsdienste II (HAED II), grundsätzlich zuständig für alle natürlichen Personen, die einer selbständigen Erwerbstätigkeit nachgehen, sowie für alle juristischen Personen, beginnt eine neue Arbeitsperiode jeweils am 1. September eines ungeraden Jahres.

Zielsetzung ist es im weiteren, dass in der zweijährigen Arbeitsperiode möglichst alle Einschätzungen für das Steuerjahr, in dem die betreffende Arbeitsperiode beginnt, sowie für alle noch offenen früheren Perioden, mit Bezug auf die Staats- und Gemeindesteuern insbesondere auch die Einschätzungen für das vorangehende ausserordentliche Haupteinschätzungsjahr (bzw. das gerade Zwischenjahr), erledigt werden. Bei allen Bestrebungen nach einer speditiven Erledigung muss jedoch von vornherein in Kauf genommen werden, dass in einer Arbeitsperiode nicht alle Einschätzungen abgeschlossen werden können. Die Gründe dafür können sehr verschieden sein; zu erwähnen sind etwa:

- Fristerstreckungsgesuche seitens der Steuerpflichtigen;
- bei Gemeinden hängige Grundsteuerveranlagungen;
- Steuerprozesse und Nachsteuerverfahren in Vorperioden;
- umfangreiche Abklärungen;

- Abwarten von präjudizierenden Rechtsmittelverfahren in gleich gelagerten Fällen;
- hängige Zivilrechtsstreitigkeiten (z.B. Erbschaftsprozesse) mit präjudizierender Bedeutung auch für das Steuerverfahren;
- aber auch personelle Ausfälle in den Einschätzungsabteilungen infolge von Todes- oder Krankheitsfällen, Pensionierungen und Kündigungen.

Zu beachten ist auch, dass bis Ende 1994 insgesamt 787673 Steuerpflichtige, einschliesslich aller quellensteuerpflichtigen Personen, registriert waren.

b) In der Einschätzungsabteilung 12, Bülach, einer Abteilung der Hauptabteilung Einschätzungsdienste I, zuständig für die erwähnten natürlichen Personen in den Gemeinden Bachenbülach, Bassersdorf, Buchs, Bülach, Dällikon, Dielsdorf, Dietlikon, Eglisau, Embrach, Freienstein-Teufen, Glattfelden, Hochfelden, Höri, Kloten, Lufingen, Niederglatt, Niederhasli, Oberglatt, Opfikon, Rafz, Regensdorf, Rorbas, Rümlang, Wallisellen und Winkel (Stand 1995), ergeben sich per Ende der Arbeitsperioden 1987/89, 1989/91, 1991/93 und 1993/95 folgende Ergebnisse:

- Ende Arbeitsperiode 1987/89: 1268 offene Steuererklärungen 1987 und frühere
- Ende Arbeitsperiode 1989/91: 2773 offene Steuererklärungen 1989 und frühere
- Ende Arbeitsperiode 1991/93: 6402 offene Steuererklärungen 1991 und frühere
- Ende Arbeitsperiode 1993/95: 4039 offene Steuererklärungen 1993 und frühere

Daraus ist ersichtlich, dass schon Ende der Arbeitsperiode 1991/93 ein markanter Anstieg auf 6'402 offene Steuererklärungen zu verzeichnen war. Dieser Anstieg war jedoch darauf zurückzuführen, dass der Einschätzungsabteilung 12 im Jahr 1992 sechs neue Gemeinden mit rund 22'000 Steuerpflichtigen zugeteilt wurden. Allerdings wurde der Bestand der Steuerkommissäre gleichzeitig um vier neue Stellen erhöht. In der Folge konnten auch die Pendenzen bis Ende der Arbeitsperiode 1993/95 um rund 2'350 auf 4'039 offene Steuererklärungen herabgesetzt werden. Von daher erschien die Situation in der Einschätzungsabteilung 12 Ende der Arbeitsperiode 1993/95 noch nicht als so

besorgniserregend, als dass schon damals ausserordentliche Massnahmen angezeigt gewesen wären.

Die Verhältnisse in der Einschätzungsabteilung 12 haben sich jedoch in der laufenden Arbeitsperiode 1995/97 drastisch verschlechtert. Die Ursache ist vor allem darin zu sehen, dass in der kurzen Zeit vom 1. August 1994 bis zum 30. September 1995 sechs Steuerkommissäre ersetzt werden mussten, was mehr als der Hälfte des heutigen Bestandes der Steuerkommissäre in der Einschätzungsabteilung 12 entspricht. Auch wenn die neu eingestellten Steuerkommissäre über eine gute Vorbildung verfügen und vom ersten Tag an, unter Anleitung eines erfahrenen Steuerkommissärs, im Einsatz stehen, kann von ihnen in der Einarbeitungsphase noch nicht die volle Erledigungszahl erwartet werden.

Darüber hinaus sind auch in der Einschätzungsabteilung 12, wie in allen übrigen Einschätzungsabteilungen des kantonalen Steueramtes, die Folgen davon zu tragen, dass das Verwaltungsgericht Ende letzten Jahres die Weisung des Regierungsrates an die Steuerbehörden über die Bewertung von Liegenschaften und die Festsetzung der Eigenmietwerte vom 10. Juni 1992 nachträglich für verfassungswidrig erklärt hat, nachdem diese Weisung schon drei Jahre in Kraft war, und daher eine entsprechende Übergangswweisung erlassen werden musste. Erschwerend kommt hinzu, dass auch diese Übergangswweisung solange Gegenstand von Diskussionen sein wird, als darüber nicht klare und eindeutige Entscheide der Rechtsmittelinstanzen vorliegen. Einerseits ergab sich für die Einschätzungsabteilungen eine grosse Mehrbelastung; andererseits hat sich das Klima wegen des zunehmenden Steuerwiderstandes verschlechtert.

Diese Gründe haben schliesslich dazu geführt, dass Ende August 1996 in der Einschätzungsabteilung 12 noch rund 32'000 Steuererklärungen 1995 und frühere bei insgesamt rund 72'000 Steuerpflichtigen unerledigt waren, die gemäss Arbeitsplan bis Mitte 1997 noch zu erledigen wären.

2. Wie im geltenden Steuergesetz von 1951 ausdrücklich festgehalten, ist die Organisation des Gemeindesteueramtes durch die Gemeinde zu regeln (§62 Abs. 2 StG). Das Gemeindesteueramt ist mit anderen Worten Teil der kommunalen Verwaltungsorganisation. Das ändert aber nichts daran, dass zwischen den Gemeindesteuerämtern und dem kantonalen Steueramt ein sehr enges Verhältnis besteht. In diesem Zusammenhang kann insbesondere auf die folgenden Gesetzesbestimmungen hingewiesen werden:

«Das Gemeindesteueramt ist verpflichtet, bei der Einschätzung mitzuwirken» (§ 64 StG).

«In einfachen Fällen hat das Gemeindesteueramt die Einschätzung nach den Weisungen des kantonalen Steueramtes vorzubereiten» (§ 88 Abs. 2 StG).

Die Finanzdirektion ist im übrigen ermächtigt, auch Beamte der Gemeindesteuerämter zu bezeichnen, denen die Befugnisse eines Steuerkommissärs zukommen (§ 63 Abs. 2 StG).

Sodann kann festgestellt werden, dass es stets dem Wunsch der Gemeindesteuersekretäre entsprochen hat, noch vermehrt in die Konferenzen der Steuerkommissäre in den einzelnen Einschätzungsabteilungen der Hauptabteilung Einschätzungsdienste I miteinbezogen zu werden. Im Hinblick auf die schwierige Lage in der Einschätzungsabteilung 12 drängte es sich auf, dass der Abteilungschef, zusammen mit den zuständigen Gemeindesteuersekretären, nach Lösungen suchte, um trotz der eingetretenen Schwierigkeiten die Vornahme von korrekten Einschätzungen gewährleisten zu können. Den Gemeindesteuersekretären wurden dabei keine Weisungen erteilt. Dass jedoch verschiedene Steuersekretäre nach Massgabe ihrer Möglichkeiten die Mitarbeit bei der Bewältigung der Pendenzen in Aussicht gestellt haben, ist sehr erfreulich.

Auch bei Anerkennung der separaten, kommunalen Organisation der Gemeindesteuerämter muss ebenso betont werden, dass kantonales Steueramt und Gemeindesteuerämter bei der Erhebung der Staats- und Gemeindesteuern ein gemeinsames Ziel zu erreichen haben.

3. Es trifft zu, dass ein Beitrag von derzeit Fr. 21 für jede von der Gemeinde mit eigenem Personal bearbeitete Einschätzung vergütet wird (§ 95 Abs. 1 lit. b Vollziehungsverordnung zum Steuergesetz in der Fassung vom 4. Januar 1995; VV StG). Es handelt sich dabei um einen Pauschalbetrag, der jeweils nach Anhören des Verbandes der Gemeindesteuerämter in der Vollziehungsverordnung festgelegt wird. Im übrigen verbietet es die ausserordentliche Vielfältigkeit der Einschätzungen, allgemeine Aussagen darüber zu machen, wieviel Zeit eine einzelne Einschätzung in Anspruch nimmt. Die Bandbreite erstreckt sich von sehr einfachen bis zu überaus komplizierten Fällen; dementsprechend fällt auch der Zeitaufwand aus. Im einen Fall kann die Einschätzung schon in wenigen Minuten erledigt werden; dagegen kann es im anderen Fall – z.B. im Zusammenhang mit einer steueramtlichen Buchprüfung oder einem Rechtsmittelverfahren – Jahre dauern, bis die Einschätzung definitiv in Rechtskraft erwächst. Bei den

Einschätzungen, die von den Gemeindesteuerämtern vorgenommen werden, handelt es sich jedoch um die einfacheren Fälle.

4. Die Steuerkommissärinnen und Steuerkommissäre haben eine höchst anspruchsvolle Aufgabe zu bewältigen. Bei Neueinstellungen wird ein abgeschlossenes Hochschulstudium oder eine vertiefte kaufmännische Ausbildung mit Berufspraxis erwartet. Darüber hinaus ist eine umfassende praktische und theoretische Ausbildung im Steueramt erforderlich. Schon deshalb ist es nicht möglich, einem kurzfristig eingetretenen Pendenzenanstieg, ausgelöst durch ausserordentliche Umstände, wie in der Einschätzungsabteilung 12, dadurch zu begegnen, dass Stellen aus anderen Ämtern in das kantonale Steueramt verschoben werden. Allgemein kann jedoch festgestellt werden, dass Stellenverschiebungen innerhalb der kantonalen Verwaltung durchaus eine sinnvolle Massnahme darstellen können.

5. Wie schon unter Ziffer 1a ausführlich dargelegt wurde, werden für die Erledigung der Einschätzungen in den Einschätzungsabteilungen entsprechende Arbeitsperioden festgelegt. Diese beginnen jeweils Mitte oder am 1. September eines ungeraden Jahres und dauern zwei Jahre. Mit Bezug auf die unerledigten Steuererklärungen am Ende der Arbeitsperioden 1987/89, 1989/91, 1991/93 und 1993/95 ergeben sich für die beiden Hauptabteilungen Einschätzungsdienste I und II (HAED I und II) folgende Zahlen:

	Offene StE 1987 und frühere am Ende der Arbeitsperiode 1987/89 per 30.6.89	Offene StE 1989 und frühere am Ende der Arbeitsperiode 1989/91 per 30.6.91 (HAED I) bzw. 31.7.91 (HAED II)	Offene StE 1991 und frühere am Ende der Arbeitsperiode 1991/93 per 30.6.93 (HAED I) bzw. 31.8.93 (HAED II)	Offene StE 1993 und frühere am Ende der Arbeitsperiode 1993/95 per 30.6.95 (HAED I) bzw. 31.8.95 (HAED II)
HAED I	25730	55383	34346	33108
HAED II	17369	18292	12120	12276

Insgesamt sind diese Ergebnisse nicht als ungünstig zu beurteilen. So kann insbesondere hervorgehoben werden, dass in der überwiegenden Mehrheit der Einschätzungsabteilungen die Pendenzen Ende der Arbeitsperiode 1993/95 tiefer ausfallen als Ende der Arbeitsperiode 1989/91. Im letzteren Zeitpunkt – insbesondere in der Hauptabteilung Einschätzungsdienste I – lagen die Pendenzen wesentlich höher als noch Ende der Arbeitsperiode 1987/89. Es muss mit berücksichtigt

werden, dass die Gesamtzahl aller Steuerpflichtigen von 745989 Ende 1988 auf 787673 Ende 1994 angestiegen ist.

Noch steht nicht fest, welche Pendenzen Ende der laufenden Arbeitsperiode 1995/97 anfallen werden. Aufgrund der heutigen Erkenntnisse ist jedoch allgemein zu befürchten, dass die Anzahl der Pendenzen wesentlich höher sein wird als noch Ende der Arbeitsperiode 1993/95. Die Ursachen für diese unerfreuliche Entwicklung liegen vor allem in den Auswirkungen des Entscheids des Verwaltungsgerichts, mit dem Anfang dieses Jahres die Weisung des Regierungsrates an die Steuerbehörden über die Bewertung von Liegenschaften und die Festsetzung der Eigenmietwerte vom 10. Juni 1992 für verfassungswidrig erklärt wurde.

6. Das Recht, eine Einschätzung vorzunehmen, verjährt zehn Jahre nach Ablauf des Steuerjahres (§ 91^{bis} StG). Rechtskräftig festgesetzte Steuern verjähren alsdann fünf Jahre nach Eintritt der Rechtskraft (§ 121 Abs. 1 StG). Bei der direkten Bundessteuer tritt die absolute Veranlagungsverjährung 15 Jahre nach Ablauf der Steuerperiode und die absolute Bezugsverjährung zehn Jahre nach Ablauf des Jahres ein, in dem die Steuern rechtskräftig festgesetzt worden sind (siehe im einzelnen Art. 120 und 121 DBG). Angesichts dieser Verjährungsfriesten ist nicht zu befürchten, dass der Anstieg der Pendenzen, wie er in der Einschätzungsabteilung 12 eingetreten ist, zu Verjährungen führen könnte. Zudem kann erwähnt werden, dass seit dem 1. Januar 1993 Steuernachforderungen ab dem 1. Oktober des betreffenden Steuerjahres zu verzinsen sind (§ 67 VV StG in der Fassung vom 12. Februar 1992). Somit erübrigt sich auch die Frage nach der Schätzung von entsprechenden Steuerausfällen.

7. Der Regierungsrat hatte schon im Bericht und Antrag vom 4. November 1987 zum Postulat Nr. 2221 betreffend Durchsetzung des Steuerrechts ausführlich dazu Stellung genommen, welche Massnahmen zu ergreifen sind, um eine ordnungsgemässe und insbesondere auch fristgerechte Erledigung der Einschätzungen gewährleisten zu können. Damals hatte das kantonale Steueramt, unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Kategorien von Steuerpflichtigen, für den Personalbestand im Einschätzungsdienst auch entsprechende Sollzahlen ermittelt. Gemäss diesen Zahlen fehlen, bezogen auf den heutigen Stand der Steuerpflichtigen, rund 22 Steuerkommissäre.

Auch wenn somit, bei Anwendung der damals ermittelten Sollzahlen, nach wie vor ein beträchtliches Manko besteht, so konnte der Perso-

nalbestand bei den Steuerkommissären und Bücherrevisoren inzwischen dennoch wesentlich ausgebaut werden. So erhöhte sich der Bestand der Steuerkommissäre, mit Einschluss der Steuerkommissäre für die Veranlagung der Erbschafts- und Schenkungssteuern, von insgesamt 187 Stellen im Jahr 1987 um rund 20 Prozent auf 224 Stellen per 1. Oktober 1995; im gleichen Zeitraum wurde auch der Bestand der Bücherrevisoren von 30 auf 41 Stellen erhöht. Diese zusätzlichen Stellen konnten teilweise dadurch geschaffen werden, dass Stellen in den Kanzleien (insbesondere im Schreibdienst) des kantonalen Steueramtes dank des Ausbaus der EDV gestrichen und umgewandelt werden konnten. Im weiteren ist geplant, dass auch im Jahr 1997 zusätzliche sieben Stellen für Steuerkommissäre geschaffen werden sollen.

Das kantonale Steueramt ist auch auf die Mitarbeit der Gemeindesteuerämter angewiesen. Je mehr von den einfacheren Fällen direkt durch die Gemeindesteuerämter erledigt werden können, um so eher wird es möglich sein, die fristgemässe Erledigung der Einschätzungen gewährleisten zu können.

Ausbildungsgang für gerichtliche Psychiatrie an der Universität Zürich (KR-Nr. 301/1996)

Mario F e h r (SP, Adliswil) hat am 7. Oktober 1996 folgende Anfrage eingereicht:

Derzeit wird öfteren die Qualität der gerichtlichen Psychiatrie in Frage gestellt. Dass für eine befriedigende Qualität der gerichtlichen Psychiatrie eine zweckgerichtete Ausbildung unabdingbare Voraussetzung ist, dürfte unbestritten sein.

Unter anderem kritisiert Jörg Rehberg, Strafrechtsprofessor an der Universität Zürich, die Vernachlässigung der gerichtlichen Psychiatrie in der Schweiz. Dies habe einen akuten Spezialistenmangel zur Folge. Viele psychiatrische Gutachten hätten deshalb ein erschreckend tiefes Niveau. Als Grund für diese Misere führt der Zürcher Strafrechtsprofessor die Tatsache an, dass es an keiner Schweizer Hochschule einen speziellen Ausbildungsgang für gerichtliche Psychiatrie gebe.

Ich frage den Regierungsrat deshalb an:

1. Teilt der Regierungsrat die in bezug auf die Qualität der gerichtlichen Psychiatrie und die in diesem Bereich mangelhaften Ausbildungsmöglichkeiten geäusserte Kritik ?

2. Ist der Regierungsrat bereit, die Einrichtung eines speziellen Ausbildungsganges für gerichtliche Psychiatrie an der Universität Zürich zu prüfen ?

Ich danke für die Beantwortung dieser Fragen.

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

Die Qualität der gerichtlich-psychiatrischen Gutachten ist unterschiedlich und umfasst eine grosse Spannweite. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass in der Schweiz das Ausbildungs- bzw. Weiterbildungsangebot im Bereich der gerichtlichen Psychiatrie unbefriedigend ist.

Als kurzfristige Massnahme zur Verbesserung der Qualität soll das Anforderungsprofil für die gerichtlich tätigen Psychiater klarer definiert werden. So befasst sich im Auftrag der Justizdirektion eine Arbeitsgruppe mit der Ausarbeitung einer Verordnung über die ausserordentlichen Bezirksadjunkte für Psychiatrie, d.h. der Fachärzte, die für psychiatrische Begutachtungen in Frage kommen. Dabei sollen als Voraussetzung für die Zulassung auch Ausbildungskriterien aufgestellt werden.

Im Hinblick auf die anzustrebende Verbesserung der Ausbildung ist es notwendig, dass auf universitärer Stufe die Grundlagen für eine fachspezifische Ausbildung für gerichtliche Psychiatrie geschaffen werden. Da es um eine Ausbildung für einen zahlenmässig beschränkten Personenkreis geht, wäre es verfehlt, wenn in der Schweiz an jeder Universität eine entsprechende Ausbildung angeboten würde. Zudem ist die Ausbildung der gerichtlich tätigen Psychiater nicht allein ein zürcherisches, sondern ein gesamtschweizerisches Problem. Die Schaffung eines Lehrstuhls für Gerichtspsychiatrie wäre daher – auch auf dem Hintergrund der finanziellen Lage des Kantons – mit den anderen deutschschweizerischen Universitätskantonen abzustimmen. Im Rahmen der Schweizerischen Hochschulkonferenz wird auch zu prüfen sein, ob das Ausbildungsangebot durch Schaffung eines Lehrstuhls oder durch die Einrichtung eines Nachdiplom- bzw. Weiterbildungs-Studiengangs abgedeckt werden soll.

Gemeindeautonomie/Subventionierung im Feuerwehrwesen (KR-Nr. 312/1996)

Johann J u c k e r (SVP, Neerach) hat am 28. Oktober 1996 folgende Anfrage eingereicht:

Nach umfangreichen Abklärungen hat sich der Gemeinderat Niederglatt gegen einen Zusammenschluss der Feuerwehr mit denjenigen der Gemeinden Niederhasli und Oberglatt entschieden und will die eigene Feuerwehr im Rahmen des Konzeptes 2000 weiterführen. Ausschlaggebend für diesen Entscheid waren für die Gemeinde Niederglatt die Kosten: Die eigene Feuerwehr ist kostengünstiger als der Kostenanteil am Zweckverband.

Insgesamt wäre über alle drei Gemeinden gerechnet ein Zusammenschluss wohl günstiger gewesen, aber nur für die Gemeinden Niederhasli und Oberglatt, verbunden mit entsprechend tieferen staatlichen Zuschüssen an Finanzausgleich.

Die GVZ bzw. die Direktion des Innern nimmt nun dieses Gesamtergebnis zum Anlass, der Gemeinde Niederglatt die Subventionen für die Ergänzung des Fahrzeug-/Materialparkes gemäss den Richtlinien Konzept Feuerwehr 2000 zu verweigern. Gemäss den gesetzlichen Grundlagen könne die Gebäudeversicherung Subventionen ausrichten, aber nur soweit sie für die wirksame, wirtschaftliche und sparsame Aufgabenerfüllung erforderlich sind. Ein Alleingang der Feuerwehr Niederglatt wird von den Subventionsbehörden nicht als wirtschaftliche und sparsame Lösung beurteilt, obwohl, für die Gemeinde Niederglatt allein betrachtet, der von ihr gewählte Alleingang auf Dauer weniger kostet und sie dadurch Geld sparen kann und zudem auch der gesetzlich vorgeschriebene Leistungsauftrag erwiesenermassen erfüllt wird.

Mit dieser neuen Betrachtungsweise soll offensichtlich durch Subventionsverweigerung eine Gemeinde zu einer gemeinschaftlichen Lösung gezwungen werden, damit der Kanton Finanzausgleichsbeiträge bei einer anderen Gemeinde einsparen kann.

In diesem Zusammenhang frage ich die Regierung an:

1. Inwieweit gilt § 17 des Gesetzes über die Feuerpolizei und das Feuerwesen (lautend: Das Feuerwehrwesen wird von den politischen Gemeinden besorgt) auch noch für diejenigen Gemeinden, die ihre eigene Feuerwehr beibehalten wollen?
2. Auf welche gesetzliche Grundlage stützt sich die Betrachtungsweise des Kantons, die Wirtschaftlichkeit für die einzelne Gemeinde auf der Grundlage einer überkommunalen Lösung zu beurteilen, und wie ist dies mit der Gemeindeautonomie vereinbar?
3. Ist künftig damit zu rechnen bzw. zu befürchten, dass für weitere Bereiche der kommunalen Tätigkeit im Zusammenhang mit der

Ausrichtung von Staatsbeiträgen die gleiche Betrachtungsweise angewendet wird?

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

1. Aufgrund von § 17 des Gesetzes über die Feuerpolizei und das Feuerwehrewesen (FFG) sind die politischen Gemeinden für die Besorgung des Feuerwehrewesens zuständig. Die in diesem Bereich bestehende Autonomie stellt es den Gemeinden grundsätzlich frei, weiterhin eine eigenständige Feuerwehr zu betreiben oder sich für den Betrieb einer gemeinsamen Feuerwehr zu einem Zweckverband zusammenschliessen (§ 8 der Verordnung über die Feuerwehr). Die Schaffung eines Zweckverbandes gegen den Willen einzelner Gemeinden ist gemäss § 47^{bis} der Kantonsverfassung in Verbindung mit § 7 des Gemeindegesetzes nur dann vorgesehen, wenn es für die Lösung von Gemeindeaufgaben notwendig ist. Es ist dabei zu beachten, dass auch bei einem Zusammenschluss zu einem Zweckverband das Feuerwehrewesen im Rahmen des kantonalen Rechts eine kommunale Aufgabe bleibt.

Die Gemeinden können somit gestützt auf die §§ 17 und 18 FFG ihre eigene Feuerwehr beibehalten. Steht ein solcher Entscheid jedoch zu einer wirksamen, wirtschaftlichen und sparsamen Aufgabenerfüllung in Widerspruch, drängt sich die Frage nach einer Kürzung oder Verweigerung von Subventionen für das Feuerwehrewesen auf.

2. a) Aus § 31 Abs. 1 FFG in Verbindung mit § 3 Abs. 1 des Staatsbeitragsgesetzes geht hervor, dass auf Subventionen für Bauten und Anschaffungen der Feuerwehr kein Rechtsanspruch besteht. In § 8 Abs. 1 des Staatsbeitragsgesetzes sowie in § 6 Abs. 2 der Verordnung über die Staatsbeiträge an den Brandschutz wird eine wirtschaftliche und sparsame Aufgabenerfüllung für die Subventionsberechtigung vorausgesetzt. Die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit staatlichen Handelns sind zudem in den §§ 6 und 7 des Finanzhaushaltsgesetzes verankert und gelten kraft Verweisung in § 139 des Gemeindegesetzes auch für die Gemeinden.

Die Gewährung, Kürzung und Verweigerung von Subventionen setzt folgerichtig die Beurteilung voraus, ob und wieweit eine wirksame, wirtschaftliche und sparsame Aufgabenerfüllung seitens der Gemeinde vorliegt. Dabei ist auch eine auf das gesamte Kantonsgebiet bezogene Betrachtungsweise angezeigt. Die Erfahrung zeigt, dass bei Zusammenschlüssen von kleinen Feuerwehren mehrerer Gemeinden die Gesamtkosten ohne Sicherheitsverlust erheblich sinken. Damit stellt

der Zusammenschluss zu einem Zweckverband auch für die einzelne Gemeinde in der Regel die kostengünstigere Lösung dar als die Beibehaltung einer eigenen Feuerwehr.

b) Die Gemeindeautonomie wird durch die Verweigerung oder Kürzung kantonaler Subventionen nicht tangiert. Eine Gemeinde ist dann in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht dafür keine abschliessende Ordnung trifft, sondern diesen ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt.

Da das kantonale Recht abschliessend bestimmt, unter welchen Voraussetzungen eine Subvention an die Gemeinde für das Feuerwehrwesen zu gewähren ist, verbleiben der Gemeinde keine Entscheidungsbefugnisse. Die Verweigerung oder Kürzung der Subvention fällt nicht in den Autonomiebereich der Gemeinden.

3. Aus den obengenannten Ausführungen ergibt sich, dass zwischen der Frage der Ausrichtung von Staatsbeiträgen und derjenigen der Gemeindeautonomie klar zu unterscheiden ist. Die Kürzung oder Verweigerung kantonaler Subventionen infolge mangelnder Wirtschaftlichkeit bei der Aufgabenerfüllung ist im kantonalen Recht vorgeschrieben und gilt nicht nur für den Bereich des Feuerwehrwesens. Dabei wird auch keine neue Betrachtungsweise angewandt, sondern die bisherige Praxis des Kantons bei den Subventionen bestätigt.

Dokumentationen im Sekretariat des Rathauses

Die Protokolle der 84. Sitzung vom 9. Dezember 1996, 15 Uhr, der 85. und 86. Sitzung vom 10. Dezember 1996, der 87. und 88. Sitzung vom 16. Dezember 1996, der 89. und 90. Sitzung vom 17. Dezember 1996 liegen im Sekretariat zur Einsichtnahme auf.

2. Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (Verwaltungsrechtspflegegesetz) (Änderung) (Antrag des Regierungsrates vom 3. Mai 1995 und geänderter Antrag der Kommission vom 22. Oktober 1996) 3451a.

Fortsetzung der Detailberatung

Ratspräsidentin Esther Holm : Wir bereinigen die §§ 4 bis 28.

Titel und Ingress

Keine Bemerkungen; genehmigt.

Art. I

Verwaltungsrechtspflegegesetz

§§ 4; 4a; 5; 5a; 6a; 6b; 7; 8; 10; 10a; 11; 12; 13; 15; 16; 18; *Marginalie* zu § 19; 19a; 19b; 19c; 21; 22; 26; 26a; 27a; 28;

Keine Bemerkungen; genehmigt.

Hans E g l o f f (SVP, Aesch b. Birmensdorf), Präsident der vorberatenden Kommission: Ich spreche nun zu den §§ 32 bis 83 generell. Das Medienecho zum ersten Teil der 1. Lesung des VRG lautete von trocken bis staubtrocken. Selbstverständlich kann sich dies nicht auf unsere Beratungen und noch viel weniger auf Ihre engagierten Voten bezogen haben, sondern es lag vielmehr am Verhandlungsgegenstand. Es ist an mir, Ihnen diese Materie weiter zu verkaufen. Vergangenen Montag sind Sie im Anschluss an die Beratungen zu einem Apéro eingeladen worden. Es steht mir nicht zu, mich über Qualität und die verschiedenen Verwendungszwecke unseres Hausweins zu äussern, auch ist der Präsidentin vorbehalten zu dessen Genuss einzuladen. Es bliebe mir Ihre Aufmerksamkeit mit Witz und/oder Charme zu gewinnen. Diese Sache ist jedoch zu ernst, um Witze zu machen, andererseits ist der «Bock» zu charmant besetzt, als dass ich mich mit der Frau Präsidentin messen möchte. Der simple Hinweis, dass Sie immer und immer wieder irgendwie von den Bestimmungen des VRG betroffen sind und sein werden, muss Ihnen daher für den heutigen Morgen genügen.

Der 3. Abschnitt regelt die Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Die bereits erwähnte, durch Bundesrecht und Praxis des EMRK-Gerichtshofes vorgeschriebene Ausdehnung der Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts wird zu einer erheblichen Zunahme der Geschäftslast führen. Dies bedingt organisatorische Änderungen, die in den folgenden Paragraphen vorgenommen werden sollen.

Würden wir auf die Revision bzw. auf die Änderungen verzichten, wäre dies mit fatalen Kostenfolgen verbunden. Das Verwaltungsgericht ist daher zusammen mit der Verwaltung und im Kontakt mit Finanz- und Justizverwaltungskommission bereits daran, die nötigen organisatorischen und administrativen Abklärungen zu treffen und die nötigen Massnahmen einzuleiten.

Nach den wenig rühmlichen Erfahrungen im Zusammenhang mit Sitz- und Standortfragen des Sozialversicherungsgerichts schlägt die Kommission die rechtsstaatlich wohl richtige Lösung vor, indem der Kantonsrat den Sitz des Gerichts bestimmt.

Nachdem der Regierungsrat für die Wahl und Unvereinbarkeitsregelung der Verwaltungsrichter die Regelung beim Sozialversicherungsgericht übernehmen wollte, konnte sich zumindest die Mehrheit der Kommission auf einen eleganten und hoffentlich auch tragfähigen Kompromiss einigen. Das Amt eines teileamtlichen Mitgliedes des Gerichts soll mit der berufsmässigen Vertretung dritter Personen vor dem Verwaltungsgericht unvereinbar sein.

Ich spreche nun zu einzelnen Paragraphen.

Mit § 38 VRG werden die Kammern des Verwaltungsgerichts auf drei Mitglieder verkleinert. Neu sollen bestimmte Fälle vom Einzelrichter beurteilt werden können. Für offensichtlich unzulässige, offensichtlich unbegründete oder offensichtlich begründete Rechtsmittel besteht bei Einstimmigkeit neu die Möglichkeit der Behandlung auf dem Zirkulationsweg und mit summarischer Begründung. Damit sollen diese Fälle und solche von wenig grundsätzlicher Bedeutung rationeller erledigt werden können.

Die Zuständigkeiten des Verwaltungsgerichts – diese ergeben sich aus den §§ 41 bis 43 VRG – sollen neu und damit zeitgemäss und verständlicher durch eine Generalklausel mit Ausnahmenkatalog umschrieben werden. Die Ausnahmen betreffen diejenigen Bereiche, die sich – wie etwa Prüfungsergebnisse an der Universität oder an Schulen – für eine richterliche Überprüfung wenig eignen.

Mit den §§ 74 bis 80 d VRG wird das Verwaltungsgericht als eigentliches Personalgericht eingeführt. Eine lange gestellte Forderung wird damit erfüllt, ein Mangel behoben. Das Verwaltungsgericht wird neu zuständig sein für die Beurteilung von Streitigkeiten über alle Ansprüche aus dem Arbeitsverhältnis von Beamtinnen und Beamten sowie Angestellten auf allen Stufen der Gemeinwesen. Mit dieser Verbesserung des Rechtsschutzes des Personals der öffentlichen Dienste erfolgt eine Angleichung an das private Arbeitsrecht. Diese Anpassung stimmt denn auch mit der Konzeption des sich in Vorbereitung befindenden Personalgesetzes überein.

Im Namen der zumeist einstimmigen Kommission und der SVP-Fraktion beantrage ich Ihnen, diesen Änderungen zuzustimmen.

§§ 32 und 33

Keine Bemerkungen; genehmigt.

Minderheitsantrag Hans-Peter Portmann, Daniel Vischer:

§ 34. Abs. 1 wie Kommissionmehrheit.

Abs. 2 ersatzlos gestrichen.

Abs. 3 und 4 werden zu Abs. 2 und 3.

Hans-Peter Portmann (CVP, Zürich): Ich stelle Ihnen den Antrag, dass wir in § 34 den Abs. 2, wo festgehalten wird, dass teilamtliche Mitglieder des Verwaltungsgerichtes berufsmässig Drittpersonen vor dem Verwaltungsgericht nicht vertreten dürfen, ersatzlos streichen.

Die vorgesehene Unvereinbarkeit birgt die Gefahr in sich, dass hochqualifizierte Juristen auf dem Gebiet der Verwaltungsrechtspflege an einem teilamtlichen Richteramt am Verwaltungsgericht nicht interessiert sind. Es zeichnet sich ab, dass das Verwaltungsgericht langfristig mit Chefbeamten und allenfalls mit einzelnen Universitätsverwaltungsrechtspflegern besetzt sein wird. Die CVP und ich sehen einer solchen Entwicklung mit Besorgnis entgegen. Sollen neu Verwaltungsrechtspflegeentscheide nur noch von Personen gefällt werden, welche aus der Verwaltung stammen und daher sicherlich eine verwaltungslastige Praxis Einzug halten wird? Sind nicht gerade in Verwaltungssachen Beurteilungen aus Sicht des Bürgerpraktikers wertvoll und leisten einen notwendigen Ausgleich? Wir beurteilen diese Faktoren in der Zusammensetzung des Gerichtes gewichtiger als die möglichen beruflichen Bevorteilungen des teilamtlichen Richters. Wir sind auch überzeugt, dass durch eine strenge Handhabung der Ausstandsregelung mögliche Interessenskonflikte umgangen werden können. Wer hier behauptet, dass man diesen Richtern nicht zutrauen kann, dass sie zwischen dem, was sie beruflich tun und dem, was sie als Richter zu tun haben, unterscheiden können, stellen wir diesen Richtern ein schlechtes Zeugnis aus. Ich bin überzeugt, dass es nicht die Gefahr von beruflichen Interessenkonflikten ist, wenn jemand in seinem Amt unrechtmässig handelt, sondern es sind immer andere Faktoren. Die Geschichte in diesem Kanton hat uns gezeigt, dass dies nicht nur Praktiker aus der Privatwirtschaft sind, sondern dass solche Faktoren auch bei Ange-

stellten in unserer Verwaltung zum Tragen kommen können. Wir werden dort auch solche Fälle haben.

Es wäre schade, wenn wir aufgrund vielleicht eines Einzelfalles, der geschehen könnte, hier Qualitätsabbau bei einem Gericht machen, wo Einfluss von aussen dringend notwendig ist und weiter dringend notwendig ist, dass Berufspraktiker ihre Sicht in richterliche Entscheide einbringen können. Im Hinblick auf ein personell hochqualifiziertes Verwaltungsgericht darf die Teilnahme von Berufspraktikern nicht ausgeschlossen werden.

Ich bitte Sie, unseren Folgerungen zu folgen und diesen Absatz 2 ersatzlos zu streichen.

Hans Peter F r e i (SVP, Embrach): Die SVP-Fraktion unterstützt den Kommissionsantrag aus folgenden Gründen: Der Regierungsrat und eine qualifizierte Minderheit der Kommission wollten die teilamtlichen Mitglieder des Verwaltungsgerichtes von der berufsmässigen Vertretung dritter Personen auch vor den Verwaltungsbehörden ausschliessen, wie dies in Absatz 1 für die vollamtlichen Mitglieder vorgesehen ist. Beim vorliegenden Absatz 2 handelt es sich um einen Kompromiss, der von der Mehrheit der Kommission getragen wird. Die Kommission hat sich diesen Entscheid nicht leicht gemacht. Es ist daher zu hoffen, dass dieser Kompromiss in diesem Rat mehrheitsfähig sein wird. Der Minderheitsantrag Portmann will nun noch weiter gehen und die teilamtlichen Mitglieder des Verwaltungsgerichtes als berufsmässige Vertreter dritter Personen auch am Verwaltungsgericht zulassen. Dieser Antrag würde unweigerlich zu Interessenskonflikten führen und ist daher abzulehnen.

Ich bitte Sie daher, auch im Namen der SVP-Fraktion den Kommissionsantrag zu unterstützen.

Daniel V i s c h e r (Grüne, Zürich): Dieser Paragraph hat eine Vorgeschichte. Der Regierungsrat wollte ursprünglich eine andere, weitergehende Lösung. Es gab darüber in der Kommission eine ausführliche Diskussion. Die Standpunkte in der Kommission waren auch nicht immer gleich, und dies gilt nun als sogenannter Kompromiss.

Man kann sehr wohl der Meinung von Herrn Portmann sein. Man kann auch aus ganz anderen Gründen diese Bestimmung ablehnen. Ich halte sie für absurd, weil sie eine reine Scheinbestimmung ist. Im Grunde genommen muss sich der Kantonsrat entscheiden, was er will. Will er,

dass weiterhin Anwältinnen und Anwälte im Verwaltungsgericht als nebenamtliche Richter tätig sind? Will er das, ich gehe davon aus, dass die Mehrheit der Kommission das will, dann ist diese Bestimmung absurd. Sie besagt, dass zwar ein Anwalt jemanden im Verfahren beispielsweise bezüglich eines Baurekurses bei der Baurekurskommission vertreten darf, nachher indessen nicht. Das wird dazu führen, dass eine Drittperson gefunden wird, die gewissermassen per Vollmacht die selbstverfasste Beschwerde beim Verwaltungsgericht unterschreibt; pointiert ausgedrückt.

Wir tun nun so, als hätten wir eine griffige Regelung gefunden, die letztlich gar nichts besagt. Deswegen bin ich nicht immer für Ehrlichkeit, aber für Klarheit. Im vorliegenden Fall heisst das, dass ich für die Aufhebung dieser Bestimmung bin, weil ich aufgrund der Aktenlage davon ausgehe, dass alle wollen, dass weiterhin Anwältinnen und Anwälte an diesem Gericht tätig sein können.

Im übrigen habe ich, im Gegensatz zum Präsidenten, keine Mühe, dass zu Beginn des Jahres ein Apéro veranstaltet wird. Im Grunde genommen gehört es zu einer positiven Parlamentstradition, dass parteiübergeordnet ein gewisser Umgang gepflegt wird. Ich fühle mich jedenfalls nicht brüskiert, nur weil die Präsidentin die Beratungen abgebrochen hat, da ein Apéro angesagt war.

Regula Thalmann-Meyer (FDP, Uster): Herr Vischer hat soeben ausgeführt, dass die Vorlage der Regierung viel enger gefasst war. Der Kommissionspräsident hat angetönt, dass die Kommission mit dieser Vorlage nicht einverstanden war und sich intensiv mit diesem Problem auseinandergesetzt hat. Ich habe bei der Eintretensdebatte gesagt, dass es für die FDP-Fraktion sehr wichtig ist, dass nicht nur vollamtliche Richter tätig sind, sondern auch teilamtliche Richter, die nebenamtlich noch einen anderen Beruf ausüben. Dies bringt ein Erfahrungspotential, das praxisbezogen ist und Einfluss in diese Verwaltungsgerichtsbarkeit hat, auf die wir nicht verzichten möchten.

Probleme ergeben sich nun, das ist der Streitpunkt, wenn teilamtliche Richterinnen und Richter als Anwältinnen und Anwälte vor den Schranken eben dieses Gerichtes Mandanten vertreten. Dies soll möglichst ausgeschlossen werden. Die Ausmerzung der Interessenkollision wertet die FDP-Fraktion höher als die heute aufgeführten Bedenken von Herrn Portmann und Herrn Vischer.

Wir werden deshalb diesen Minderheitsantrag nicht unterstützen und bitten Sie, ein Gleiches zu tun.

Madeleine Speerli Stöckli (SP, Horgen): Das Meiste wurde bereits ausgeführt. In der Diskussion wurde diese Frage, wer als teiltamtliche Verwaltungsrichterin und Verwaltungsrichter amtieren soll, ausführlich besprochen. Ich darf sagen, dass die Mehrheit klar der Meinung war, dass sowohl eine Anwältin wie auch ein Anwalt nicht gleichzeitig als teiltamtliche Richterin bzw. Richter dort tätig sein soll. Es geht auch hier wieder um eine Interessenabwägung. Soll man die berufliche Qualifikation von qualifizierten Verwaltungsanwältinnen und -anwälten ans Gericht holen oder nicht? Ich meine, mit der hier getroffenen Lösung ist das weiterhin möglich. Anwältinnen und Anwälten ist es unbelassen, weiterhin tätig zu sein. Sicher nicht mehr – wie Herr Vischer darauf hingewiesen hat – bis vor Verwaltungsgericht, aber im ganzen übrigen Verwaltungsverfahren, einschliesslich der Rekurskommissionen, können diese Fachleute tätig sein und daneben einen Sitz am Verwaltungsgericht als teiltamtliche Richterinnen oder Richter einhaben. Ich meine, dies ist die richtige Lösung. Natürlich unterstelle ich diesen Personen nicht, dass sie im konkreten Fall tatsächlich ihre besondere Stellung ausnützen würden. Es geht vor allem darum, der Öffentlichkeit gegenüber zu zeigen, dass Verwaltungsrichterinnen und -richter ihre Unabhängigkeit klar bewahren und auch das Gericht insgesamt als unabhängig bezeichnet werden kann. Dem Kompromiss, es ist klar ein Kompromiss, kann die SP zustimmen. Ich weise darauf hin, dass das Sozialversicherungsgericht eine bedeutend schärfere Regelung hat, doch sind die teiltamtlichen Richterstellen für die in Frage kommenden Fachpersonen durchaus von Interesse.

Ich bitte Sie, den Mehrheitsantrag zu unterstützen.

Dr. Kurt Sintzel (CVP, Zollikon): Ich erinnere mich an ein Gespräch mit dem seinerzeitigen Präsidenten des Verwaltungsgerichtes, als ich als Mitglied der Justizverwaltungskommission das Verwaltungsgericht besuchen musste. Ihm ging es bei der Abschaffung der teiltamtlichen Richter vor allem um eine höhere Effizienz des Gerichtes. Er hatte damals einige Herren im Gremium, die seiner Meinung nach zu wenig lieferten. Das Problem ist heute insofern vom Tisch, als die Kommissionsmehrheit doch will, dass die teiltamtlichen Richter bleiben. Ich glaube, das ist richtig.

Es besteht nun die grosse Befürchtung, dass hier Interessenskonflikte auftreten. Ich erinnere an die Diskussion um das Kassationsgericht, wo die Sache zwischen dem Obergericht und Kassationsgericht viel emotionsgeladener ist. Mir ist beim Verwaltungsgericht kein Fall bekannt, wo einem nebenamtlichen Richter irgendwelche Interessenskollisionen vorgeworfen werden konnten, so dass eigentlich die Gefahr, die die Kommissionsmehrheit befürchtet, es würde da ein Anschein von Interessenkonflikten geben, kein praktisches Problem ist. Ich befürchte nun stark, es sei für die Rekrutierung von fachkundigen Anwälten als teiltamtliche Richter nachteilig, wenn sie nicht mehr als Parteivertreter vor Verwaltungsgericht auftreten können. Das insbesondere deshalb, weil der Instanzenzug beim Verwaltungsgericht relativ kurz ist. Wir haben einen Regierungsrats- oder Baurekurskommissionsentscheid, der sofort an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden kann. Ich betrachte das als eine zweite richterliche Instanz. Der Instanzenzug ist dort relativ rasch. Ich meine, es sei für die Rekrutierung von Anwälten in diesen Spezialgebieten fragwürdig, ob sich diese noch zu Verfügung stellen. Herr Kollege Vischer hat den Weg aufgezeigt, wie man das nötigenfalls umgehen kann. Ich bin der Auffassung, wir sollten hier nicht unnötig Hasen aufscheuchen und es tatsächlich bei der heutigen Regelung belassen, dass nebenamtliche Richter und auch Anwälte als nebenamtliche Richter teilnehmen können und gleichzeitig auch vor Verwaltungsgericht in ihrer beruflichen Eigenschaft auftreten können. Ich bitte Sie, den Minderheitsantrag zu unterstützen.

Thomas Büchi (Grüne, Zürich): Ein Teil der Fraktion, der im schlimmsten Fall bis auf meine Person zusammenschrumpfen kann, wird sich dem Mehrheitsantrag anschliessen. Ich bin froh, in diesem Fall nicht zwischen Ehrlichkeit und Klarheit unterscheiden zu müssen. Wenn schon würde ich mich für die Ehrlichkeit entscheiden, in der Hoffnung, dass daraus auch die nötige Klarheit resultiert.

Ich bin mit Herrn Vischer einverstanden, dass es im Einzelfall vorkommen könnte, dass jemand die Verfahren vor Rekurskommissionen bestreitet und dann ein Strohmann oder eine Strohfrau – wenn es diesen Ausdruck gibt – für die Verhandlungen vor Verwaltungsgericht einsetzt. Ich meine, das weist auf die Qualität des Ersatzrichteramtes hin.

Ich zähle darauf und finde es wichtig, dass Leute, die ein Ersatzrichteramt im Verwaltungsverfahren anstreben, in diesem Verfahren die

richterliche Unabhängigkeit haben – in Anlehnung an das angelsächsische Recht. In diesem Verfahren, wo meistens Privatleute gegen den Staat oder umgekehrt klagen, ist es wichtig, dass eine wirklich unabhängige Stelle auf dem Richterstuhl sitzt. Es ist mir wichtig, dass solche Personen den aktuellen Fall nicht vor Verwaltungsgericht vertreten. Sollten sie einen Strohmann oder eine Strohfrau finden, bin ich der Ansicht, dass es mit der Ethik jener Anwaltsperson nur zu vereinbaren ist, die Unterschrift zu leisten, wenn sie voll hinter diesem Fall und hinter der Begründung stehen können.

Aus diesem Grunde bin ich mit der Mehrheit der Kommission der Ansicht, dass diese Fassung klarer und auch ehrlicher ist. Ich werde ihr deshalb zustimmen.

Dr. Rudolf A e s c h b a c h e r (EVP, Zürich): Unsere Fraktion ist der klaren Auffassung, dass die Unvereinbarkeiten streng zu handhaben seien. Streng zu handhaben bedeutet, dass Mitglieder eines Gerichtes nicht vor demselben Gericht wiederum als Anwälte auftreten können. Das führt – hat zumindest zum Anschein – möglicherweise zu tatsächlichen Schwierigkeiten. Schwierigkeiten, die sich aus dieser Unvereinbarkeit grundsätzlich ergeben.

Wir sind daher der Auffassung, dass dieser Kompromiss, wie er jetzt von der Kommission vorgeschlagen wird, das absolute Minimum ist. Wir haben bereits in der Debatte über das Kassationsgericht unseren Standpunkt klargelegt, dass wir möglichst wenig solche Fälle haben möchten, wo die gleichen Personen einmal den Hut des Richters und dann wieder den Hut des Anwaltes, der vor den Schranken dieses Gerichtes steht, anhat.

Peter M a r t i (SVP, Winterthur): Ich bin für die Voten von Frau Speerli, Herrn Büchi und Herrn Aeschbacher froh, sie haben die Sache auf den Punkt gebracht. Ich möchte Herrn Vischer entgegen: Ich bin froh, dass er so ehrlich war und gesagt hat, es sei nicht immer richtig, ehrlich zu sein. Er hat das mit seinem Votum auch klar belegt. Es wäre ehrlich gewesen zu sagen, dass er hier um die Pfründe der Anwälte kämpft. Das Gleiche ist bei den Herren Sintzel und Portmann zu sehen. Es geht hier ja nicht darum, dass man einen Qualitätsverlust mahnt oder moniert, indem man glaubt, wenn teilamtliche Richter gleichzeitig Anwälte wären, könnte beim Verwaltungsgericht ein Verlust eintreten. Es ist nach wie vor so, dass Anwälte durchaus als teilamtliche Richter

am Verwaltungsgericht amten können. Sie können nur nicht gleichzeitig Mandate am Verwaltungsgericht wahrnehmen. Ehrlich ist, wenn man zugeben würde, es geht darum, unsere Pfründe zu verteidigen.

Daniel V i s c h e r (Grüne, Zürich): Herr Marti und Herr Büchi, Sie müssen schon genau hinhören. Ich habe offen gelassen, welcher Meinung ich bin. Wenn Sie das als griffigen Kompromiss ansehen, wie Sie die Anwälte einschränken wollen, ist das nicht mein, sondern Ihr Problem. Ich sagte nur, dass diese Regelung eine Scheinregelung ist, weil alle Anwältinnen und Anwälte vor den unteren Instanzen auftreten können, wo die Weichen für die Verfahren gestellt werden, und es Anwälte in einem gewissen engeren Sinn eher braucht, da der Prozess in tatsächlicher Hinsicht vorgespurt wird. Diese Personen, die Sie ausschliessen wollen, können weiterhin auftreten. Aber in der reinen Rechtsinstanz, dem Verwaltungsgericht, soll das nicht mehr möglich sein. Da habe ich gesagt, Sie müssen nicht so tun, als hätten Sie eine heroische Regelung getroffen. Diese Regelung ist gar keine. Ich bin froh, dass Sie alle meinen, Sie hätten etwas wahnsinnig Wichtiges gemacht.

Hans-Peter P o r t m a n n (CVP, Zürich): Wer hier, Herr Marti, so tut, als sei es trotzdem möglich, dass tätige Juristen am Verwaltungsgericht sind, der muss ehrlicherweise sagen, was das für Juristen sind. Es sind sicher nicht Verwaltungsrechtler. Sie können doch einem Anwalt nicht sagen: Du darfst bei uns mitmachen, aber nachher dieses Gebiet als Fachmann oder Fachfrau nicht weiter behandeln. Du musst als Anwalt etwas anderes machen. Sie werden Anwälte haben, die vielleicht Strafrechtler sind, die im Beruf das ausüben können, wo sie qualifiziert und Fachmann sind, aber von der Verwaltungsrechtsmaterie nicht soviel verstehen.

Als Vergleich: Wenn wir in der Armee sagen würden, Kaderleute sind nur noch Berufsoffiziere. Wenn jemand trotzdem im Kader sein will, dann kann er, aber er muss aus einer anderen Richtung kommen und von der Materie weniger als seine Berufskollegen verstehen. Das machen wir hier.

Dorothee J a u n (SP, Fällanden): Ich glaube, Herr Portmann hat nicht recht. Eine verwaltungsrechtliche Tätigkeit eines Anwaltes besteht

nicht nur aus Prozessen beim Verwaltungsgericht. Die SP-Fraktion hält es mit der Mehrheit der Kommission. Wir finden es richtig, dass Anwälte ins Verwaltungsgericht gewählt werden können. Wir meinen aber, dass teilamtliche Verwaltungsrichter ihre Praxis einschränken und entscheiden müssen, ob sie die richterliche Tätigkeit ausüben wollen. Ich bitte Sie, dem Mehrheitsantrag zuzustimmen.

Benedikt G s c h w i n d (LdU, Zürich): Sie gehen in dieser Diskussion davon aus, dass auch teilamtliche Richter immer ein 100 Prozent Pensum benötigen. Wir können uns auch vorstellen, dass teilamtliche Richter ganz bewusst nicht 100 Prozent tätig sein wollen, sondern daneben ihre Familie pflegen und bewusst ein reduziertes Pensum wollen. Wir müssen nicht immer davon ausgehen, dass teilamtliche Richterinnen und Richter 100 Prozent arbeiten und für die fehlenden Prozente, die sie als Inhaberin oder Inhaber eines Teilamtes haben, sich als Anwalt betätigen wollen. Hier brauchen wir auch eine neue Denkweise. Neben den Bedenken bezüglich der Interessenkollisionen, denen ich mich anschliessen kann, müssen wir auch dieses Argument bedenken. Die LdU-Fraktion wird dem Kommissionsmehrheitsantrag zustimmen.

Hans E g l o f f (SVP, Aesch b. Birmensdorf): Um diesen Kompromiss zwischen der heute geltenden, aber nicht mehr befriedigenden Lösung und der Lösung am Sozialversicherungsgericht wurde in der Kommission lange gerungen. Schliesslich fand diese nun beantragte Möglichkeit eine grosse Mehrheit. Im Rahmen der Debatte zur Motion von Peter Marti betreffend hauptamtliche Richter am Kassationsgericht wurden unerwünschte Erscheinungen aufgezeigt. Herr Aeschbacher hat heute wieder davon gesprochen, auch rechtsstaatliche Bedenken gegen lediglich denkbare Missstände wurden angeführt. Dies alles hat auch für das Verwaltungsgericht Gültigkeit. Wenn es darum geht, was auch Herr Portmann erwähnte, dass das Gericht in besonderen Fällen über das erforderliche Fachwissen und die Berufserfahrung von Spezialisten verfügt, so können entsprechende Ersatzrichter bzw. Ersatzmitglieder ausgewählt und eingesetzt werden. Als Ersatzrichter bleibt nämlich der Zugang weiterhin möglich.

Meines Erachtens bleibt der verfassungsmässige Richter nur gewährleistet, wenn Sie dem Antrag der Kommissionsmehrheit folgen.

Regierungsrat Dr. Markus N o t t e r : Erlauben Sie mir zwei, drei Bemerkungen zu dieser nicht unwichtigen Frage über die Zusammensetzung des Verwaltungsgerichtes. Heute ist das Verwaltungsgericht aus vollamtlichen und nebenamtlichen Mitgliedern zusammengesetzt. Der Regierungsrat hat in seinem Antrag darauf verzichtet, die nebenamtlichen Mitglieder weiterhin vorzusehen. Er hat aber im Zuge moderner Anschauungen über die Teilzeitbeschäftigung das sogenannte Teilamt, wie es beim Sozialversicherungsgericht erstmals eingeführt wurde, vorgesehen. Er hat aber in der Logik dieser Konzeption vorgesehen, dass die Unvereinbarkeitsbestimmungen für Vollamt und Teilamt die gleichen sein sollen. Der Diskussionspunkt in der Kommission war die Frage, verhindert man damit nicht die Einsitznahme in das Teilamt durch qualifizierte Leute, weil die Unvereinbarkeit zu weitgehend umschrieben ist?

Ich möchte aber, nachdem die Begriffe in der heutigen Diskussion durcheinander geraten sind, noch einmal darauf hinweisen, dass auch die Vorlage der Kommissionsmehrheit keine nebenamtlichen Verwaltungsrichter mehr kennt. Der Unterschied zwischen Teil- und Nebenamt ist folgender: Im Teilamt geht es darum, dass ein Beschäftigungsgrad in Prozenten definiert wird. Man muss einen bestimmten Anteil seiner Arbeitszeit dem Gericht zur Verfügung stellen. Die Entlohnung erfolgt auch aufgrund dieses in Prozenten ausgedrückten Beschäftigungsumfanges. Das ist etwas anderes als das Nebenamt. In der Folge hat man bei der Mitwirkung an den gesamtgerichtlichen Fragen nur ein Teilstimmrecht im Umfang seines Beschäftigungsgrades und es gilt grundsätzlich auch eine Unvereinbarkeit. Das sind wesentliche Unterschiede zwischen einem Teilamt und dem heutigen Nebenamt.

Der Unterschied zwischen Teil- und Vollamt ist leicht erklärt. Das Teilamt beinhaltet einen Beschäftigungsgrad der kleiner als 100 Prozent ist. Es ist eine andere berufliche Tätigkeit, je nach Beschäftigungsgrad sogar eine hauptberufliche Tätigkeit, möglich. Es ist hier nicht einfach die Grenze zu ziehen, wie weit die Unvereinbarkeit bei teilamtlichen Mitgliedern gehen soll. Die Kommission hat eine noch vertretbare Lösung gefunden und der Regierungsrat kann sich dieser anschliessen, indem die Kommission vorschlägt, dass die teilamtlichen Verwaltungsrichter selbst vor dem Verwaltungsgericht nicht Geschäfte vertreten sollen. Es wurde gesagt, man kenne keine schlechten Beispiele, man habe im Gegensatz zum Kassationsgericht auch noch nie etwas in diesem Sinne gehört. Ich möchte Sie erinnern, dass mit dieser Vorlage die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtes nicht

unerheblich erweitert wird auch in Bereiche hinein, die vielleicht einmal politisch diskutierter sein können als irgendeine Gastwirtschaftsbewilligung. Ich denke an den Planungsbereich oder andere eher heikle Bereiche. Ich glaube, wir erweisen dem Verwaltungsgericht einen schlechten Dienst, wenn auch nur der Anschein der Befangenheit entstehen könnte, wenn Richterkollegen von Verwaltungsrichtern die Parteien vor dem Verwaltungsgericht vertreten. Ich glaube, das wäre ein schlechter Dienst, den man dem Verwaltungsgericht, seiner Stellung und seinem Ansehen in diesem Kantone leisten würde.

Ich bitte Sie sehr, im mindesten die Vorschläge der Kommissionsmehrheit zu akzeptieren und nicht davon abzurücken. Der Regierungsrat kann sich damit einverstanden erklären, obwohl wir da etwas von dem abgerückt sind, was nach strengen Grundsätzen eigentlich richtig wäre.

Das Wort wird weiter nicht verlangt.

Abstimmung

Der Antrag der Kommission zu § 34 Abs. 2 wird dem Minderheitsantrag Hans-Peter Portmann, Daniel Vischer auf Streichung von Abs. 2 in § 34 gegenübergestellt. Der Kantonsrat stimmt dem Antrag der Kommission mit 134 : 11 Stimmen zu.

§§ 35 bis 42

Keine Bemerkungen; genehmigt.

Minderheitsantrag Benedikt Gschwind, Hartmuth Attenhofer, Dorothee Jaun, Madeleine Speerli Stöckli, Daniel Vischer:

§ 43. Abs. 1 lit. a-g wie Kommissionsmehrheit

lit. h) ersatzlos gestrichen

lit. i-m werden zu lit. h-l

Abs. 2 und 3 wie Kommissionsmehrheit.

Benedikt G s c h w i n d (LdU, Zürich): Ich beantrage Ihnen zusammen mit meinen Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern, lit. h ersatzlos zu streichen. Wir meinen, dass auf dem Gebiet der Fremdenpolizei der Weiterzug an eine unabhängige richterliche Instanz nicht ausgeschlossen sein soll. In Fällen, wo der Bund einen Weiterzug ver-

langt, ist dies heute schon möglich. Wir sind für eine Ausdehnung auf Fälle, wo kein rechtlich geschützter Anspruch auf Anwesenheit besteht und wo die Fremdenpolizei nach eigenem Ermessen entscheiden kann. Dies betrifft Aufenthaltsbewilligungen bei positivem Vorentscheid der Arbeitsmarktbehörde, beim Familiennachzug oder wenn wir Schweizerinnen und Schweizer, Bürgerinnen und Bürger dieses Kantons Ausländerinnen und Ausländer für ein paar Monate als Gäste einladen wollen. Die Erfahrung zeigt, dass die Fremdenpolizei mit diesem grossen Ermessensfreiraum nicht immer glücklich umgeht. Begründet wird dieser Ausschluss von der Generalklausel immer wieder, dass sich Entscheide der Fremdenpolizei nicht für eine richterliche Beurteilung eignen.

Was ist dies für ein Rechtsstaatsverständnis? Müssen sich Polizeior-gane keine richterlichen Beurteilungen gefallen lassen? Darf die Fremdenpolizei abgeschirmt von jeder gerichtlichen Kontrolle ihre Entscheide treffen? Mit meinem Rechtsstaatsempfinden kann ich dies nicht vereinbaren. Gerade die Überprüfung des Ermessensmissbrauchs wäre beim grossen Ermessensfreiraum der Fremdenpolizei sehr wichtig. Genauso wenig kann ich es mit meinem Verständnis von einem weltoffenen oder zumindest einem europaoffenen Kanton Zürich vereinbaren.

Die Regierung räumt ja in ihren Legislatorschwerpunkten ein, dass Landesgrenzen an Bedeutung verlieren und die grenzübergreifende Zusammenarbeit immer wichtiger wird. Zu einem Wirtschaftsstandort, der sich international ausrichten will, passt ein engmaschiges Fremdenpolizeirecht schlecht. Ich erinnere wie erwähnt daran: Es fallen auch Entscheide bei positivem Vorentscheid der Arbeitsmarktbehörde darunter.

Heute und gemäss Kommissionsmehrheit ist der Regierungsrat Rekursinstanz. Ich habe in meinem Eintretensvotum unter dem Stichwort Gewaltentrennung bereits auf die Probleme des Regierungsrates als Rekursinstanz hingewiesen. Bei der Fremdenpolizei treffen diese Bedenken genau so zu. Wir wollen keine Vermischung von Exekutive und Justiz. Die Polizeidirektorin kontrolliert die Arbeit der Fremdenpolizei und der Regierungsrat richtet über die Polizeidirektion. Der Kanton Schaffhausen hat in seinem Ausnahmenkatalog bereits auf die Fremdenpolizei verzichtet. Folgen wir unserem nördlichen Nachbarn. Als Grenzkanton haben die Schaffhauser hier offensichtlich ein sensibleres Verhältnis zu unseren ausländischen Gästen.

Aus diesen Gründen bitte ich Sie, zusammen mit der LdU-Fraktion, um Unterstützung dieses Antrages.

Regula Thalmann-Meyer (FDP, Uster): Die FDP-Fraktion lehnt den Minderheitsantrag Gschwind ab. Nach Ansicht von Herrn Gschwind und der ihn unterstützenden Minderheit soll bei Fällen auf dem Gebiet der Fremdenpolizei, welche in die kantonale Kompetenz fallen, eine Beschwerde an eine verwaltungsunabhängige Instanz möglich sein. Wie Herr Gschwind schon angetönt hat, spielt hier der Ermessensspielraum eine grosse Rolle. Es geht um schwerwiegende Entscheide, die eine seriöse Prüfung rechtfertigen. Hier herrscht die Meinung, dass eine unabhängige Beschwerdeinstanz, das Verwaltungsgericht, mehr Gewähr für eine einheitliche Praxis bringt.

Wie Sie wissen, setzt die Aufenthaltsbewilligung einen Grund voraus. Fällt dieser Grund dahin, muss beurteilt werden, ob Dauer des Aufenthaltes oder Integration für eine weitere Verlängerung als ausreichend beurteilt werden. Wie schon angetönt, nimmt im ganzen das Ermessen einen breiten Raum ein. Wo freies Ermessen möglich ist, macht der Weiterzug an das Verwaltungsgericht wenig Sinn. Könnte man alle Entscheide weiterziehen, müsste das Verwaltungsgericht das Ermessen überprüfen. Dazu ist es nicht befugt. Eine Ermessenskontrolle liegt nicht in der Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtes. Eine Erweiterung bringt nichts.

Im übrigen sei darauf hingewiesen, dass der Ermessensmissbrauch wohl überprüft werden kann. Das ist im Paragraph 50 des geltenden VRG festgehalten, wo es heisst, mit der Beschwerde an das Verwaltungsgericht kann jede Rechtsverletzung geltend gemacht werden, unter lit. c Ermessensmissbrauch oder Ermessensüberschreitung.

Hier geht es um den Ermessensspielraum. Wenn wir das ausweiten, würde dadurch der Rechtsschutz der Rechtssuchenden nicht verbessert. Die FDP-Fraktion bittet Sie, den Minderheitsantrag nicht zu unterstützen.

Daniel Vischer (Grüne, Zürich): Ich weiss, dass die Regierung immer sagt, man müsse die Fremdenpolizei aus diesem Verfahren ausnehmen, weil der Ermessensspielraum sonst eingeschränkt würde. Ich glaube, dass dies historisch gesehen nicht der Grund ist, warum die Fremdenpolizei generell eher von einer gerichtlichen Überprüfung ausgenommen war.

Das hat sich in den letzten Jahren geändert. Diese Regelung ist ähnlich kompliziert wie jene bei der Legitimation, weil sie, wie Sie richtig gesagt haben, beim Minderheitsantrag nur jene Überprüfung betrifft, die nicht mehr aufgrund der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden kann.

Um was geht es materiell? Nach meinem Dafürhalten geht es um eine ganz konkrete Grundkonfiguration, die Erteilung einer humanitären Bewilligung. Wir haben sehr viele Leute, die erhalten eine B-Bewilligung, weil sie beispielsweise in einem Asylverfahren sind oder weil sie sich mit einem Menschen, der eine B- oder C-Bewilligung hat, oder Schweizerin oder Schweizer ist, verheiratet hatten. Nach einigen Jahren wird diese Ehe geschieden. In einem verwaltungsrechtlichen Verfahren stellt sich die Frage, ob diese Bewilligung weiterhin erneuert resp. beibehalten, d.h. verlängert werden soll oder nicht. Das Verwaltungsgericht soll nun in diesem Verfahren nicht zuständig sein können. Man kann darüber streiten, ob jede Frage, in der das Verwaltungsgericht heute richten kann und soll, tatsächlich verwaltungsrechtswürdig ist. Das ist ein offener Diskurs.

Es fällt mir aber auf, dass gerade in diesem sensiblen Bereich des Bewilligungswesens, wo eine gewisse Willkürgefahr selbstredend obwaltet, der gerichtliche Zugriff verwehrt werden soll. Dieser Tradition, dass die Fremdenpolizei und überhaupt polizeiliche Verfahren eher von der gerichtlichen Überprüfung ausgenommen werden, möchte ich nicht weiter Vorschub leisten. Ich halte diese Verfahren mit Recht für sehr sensibel. Um so nötiger ist aber deswegen eine Unterstellung unter eine gerichtliche Kontrolle. Es ist richtig, dass der Regierungsrat ein weites Ermessen hat, aber was heisst Ermessen? Man müsste mir belegen, auf welche Weise dieses Ermessen ausgeübt wird. Ich befürchte, dass je weiter oben jemand steht, umso eher wird das Ermessen ausgeübt, während beim herkömmlichen Rekurs, wie vorher gesagt, das Ermessen als sehr klein gehandhabt wird. Das ist mein persönlicher Eindruck.

Im übrigen kann auch ein Gericht Kompromisse schliessen. Unsere Justiz funktioniert ja nicht nur formalistisch, auch im Gerichtswesen. Es wird am Gericht Fälle geben, wo ein Referent des Verwaltungsgerichtes der Fremdenpolizei aufgrund der Akten sagen kann, dass es hier gegeben ist, anders zu verfahren. Das Gericht kann es genau so machen wie der Regierungsrat. Es ist auch beim Regierungsrat so, dass in sehr vielen Fällen, in denen ein anderer Entscheid als die Vorinstanz gefasst wird, dies nicht über einen regierungsrätlichen Beschluss ergeht,

sondern gewissermassen über eine Rücknahme des Entscheides der Fremdenpolizei aufgrund der Meinung des regierungsrätlichen Referenten.

Ich denke, folgen Sie nicht weiter dem Grundsatz, die Fremdenpolizei sei gewissermassen ein isoliertes Gebiet, das eine Sonderbehandlung verdient, behandeln Sie die Fremdenpolizei gleich, wie alle wesentlichen anderen Bereiche des Verwaltungsrechtes.

Dorothee J a u n (SP, Fällanden): Wir müssen uns bewusst sein, dass es im Fremdenpolizeirecht immer um Entscheide geht, die für das Leben der Betroffenen von ganz wesentlicher Bedeutung sind, nämlich um Einreise oder Nichteinreise, um Verbleib oder Ausschaffung.

Herr Geschwind hat zu recht festgestellt, dass die Fremdenpolizei mit ihrem Ermessen nicht immer glücklich umgeht. Ich würde es sogar noch stärker formulieren. Ich sage jeweils, das Fremdenpolizeirecht ist incodifizierte Willkür. Ich halte es dafür für richtig, dass das Verwaltungsgericht die Entscheide überprüfen kann, und ich gehe nicht ganz einig mit Frau Thalmann.

Es ist richtig, dass das Verwaltungsgericht die Einhaltung des Ermessens nicht überprüfen kann. Das Verwaltungsgericht kann, wenn wir diesen Buchstaben h streichen, die Ermessensüberschreitung überprüfen. Ich bin überzeugt, dass es richtig ist, dass auch im Fremdenpolizeirecht der Ermessensmissbrauch der Behörden vom Verwaltungsgericht überprüft werden können soll.

Ich bitte Sie, den Minderheitsantrag zu unterstützen.

Ernst B r u n n e r (SVP, Illnau): Die SVP-Fraktion ist einstimmig der Ansicht, die Kommissionsmehrheit zu unterstützen. Wir glauben, dass es nicht gut herauskommen kann, wenn man Ermessen überprüfen will, das Ermessen des Verwaltungsgerichts wäre ja dann auch wieder zu überprüfen. Zudem ist es nicht so, dass sämtliche Entscheide unserer Fremdenpolizei nicht weitergezogen werden können. Es sind ja Fälle ans VRG des Bundes möglich. Weiter widerspricht ein Streichen dieses Passus doch auch der Idee, die ganze Angelegenheit speditiv zu absolvieren.

Wir haben bei der ganzen Revision davon gesprochen, möglichst wenig Instanzen zu haben und diesen Kompetenzen zuzuteilen. Wir bitten Sie, dies auch in diesem Punkt zu tun.

Dr. Rudolf A e s c h b a c h e r (EVP, Zürich): Ich möchte noch auf drei Widersprüche in der Argumentation des Antragstellers hinweisen.

1. Er argumentiert damit, eine Öffnung nach Europa müsse da auch irgendwie nachvollzogen werden. Ich habe ernste Zweifel, ob eine Annäherung an Europa oder eine Öffnung nach Europa mit den Fragen, wer für gewisse Rekurse zuständig sei, zusammenhängen kann.
2. Fremdenpolizeiliche Entscheide müssten irgendwie anders fallen. Im Hintergrund steht eigentlich der Angriff oder der Zweifel, dass das materielle Fremdenpolizeirecht bei uns nicht richtig geordnet sei. Das kann aber mit der Zuständigkeit zur Beurteilung von Rekursen nicht geändert werden.
3. Der Antragsteller hat selbst gesagt, der Regierungsrat sei grundsätzlich nicht die richtige Instanz, um solche Weiterzüge beurteilen zu können. Da muss sich der Antragsteller die Frage gefallen lassen, warum er dann nicht alle anderen Dinge, die im Paragraph 43 von der Gerichtsbarkeit des Verwaltungsgerichtes ausgenommen sind, dem Regierungsrat entziehen will.

Hans E g l o f f (SVP, Aesch b. Birmensdorf): Vorab gilt es zu beachten, dass § 43 Absatz 2 vom VRG den Ausnahmenkatalog in einigen Bereichen stark einschränkt, was zur Folge hat, dass der Weiterzug an das kantonale Verwaltungsgericht nach dem Entscheid für den erweiterten Legitimationsbegriff um so mehr wieder möglich ist. Es ist nicht richtig, wenn Herr Vischer verallgemeinernd sagt, das Fremdenpolizeiwesen sei von der gerichtlichen Überprüfung und Kontrolle ausgeschlossen.

Für die Fälle, um diese wird es zur Hauptsache gehen, wo ein Rechtsanspruch auf Aufenthalt besteht, ist gestützt auf den erwähnten Abs. 2 dieses Paragraphen auch ein Weiterzug an das Verwaltungsgericht möglich. Im übrigen teile ich die von Herrn Gschwind geäußerten Bedenken nicht.

Ich ersuche Sie im Namen der Kommissionsmehrheit, unserem Antrag zu folgen.

Regierungsrat Dr. Markus N o t t e r : Der Regierungsrat ist der gleichen Ansicht wie Ihre Kommissionsmehrheit. Die Gründe wurden

dargelegt. Im Bereiche des Fremdenpolizeirechtes, das vom materiellen Recht her sehr viel Ermessensspielraum gewährt, wäre es nicht zweckmässig, das Verwaltungsgericht generell einzusetzen. Die Hoffnungen, die einige an diese Zuständigkeit knüpfen, könnten gar nicht erfüllt werden. Das Verwaltungsgericht könnte nur eine Ermessensüberschreitung rügen und dort einschreiten. Die normale Ermessensüberprüfung ist ihm entzogen. Ich glaube, dass es nicht sinnvoll ist, generell das Verwaltungsgericht hier einzuschalten. Es wurde gesagt, dass aufgrund von Absatz 2 das Verwaltungsgericht in nicht wenigen Fällen zum Zuge kommt.

Wenn man hier das Verwaltungsgericht *tel quel* zuständig erklärt, dann müsste es eine Flut von Einzelbeschwerden behandeln, und es fragt sich, ob nicht eine spezielle Rekurskommission auf Ebene Verwaltungsgericht eingesetzt werden müsste, weil diese Belastung doch sehr gross wird.

Ich bitte Sie, dem Antrag der Kommissionsmehrheit zu folgen.

Abstimmung

Der Antrag der Kommission zu § 43 lit. h wird dem Minderheitsantrag Benedikt Gschwind und Mitunterzeichner auf Streichung von lit. h in § 43 gegenübergestellt. Der Kantonsrat stimmt dem Antrag der Kommission mit 94 : 56 Stimmen zu.

§§ 44 bis 47; Marginalie zu § 48; 49; 50; 52; 53; 59; 66; 67 bis 69; 71; 73;

Keine Bemerkungen; genehmigt.

D. Das Verwaltungsgericht als Personalgericht

§§ 74; 75, 76; 77; Marginalie zu § 78; 79; 80; 80 a; 80 b; 80 c; 80 d; 82; 83

Keine Bemerkungen; genehmigt.

Hans Eglöff (SVP, Aesch b. Birmensdorf): Wir kommen zu den Änderungen des Paragraphen 86 a VRG bis und mit Steuergesetz. Diese weiteren Änderungen des VRG sind zumeist selbstredend, so dass ich auf Ausführungen verzichten will und kann. Mit den vorgeschlagenen Änderungen im Gemeinde-, Finanzausgleichs- und Wahlgesetz, im Gesetz betreffend die Organisation und Geschäftsordnung des Regierungsrates und seiner Direktionen, im Gesetz über die Konflikte,

im Kantonalen Straf- und Vollzugsgesetz, im Steuergesetz wird die soeben beschlossene Neukonzeption im Verwaltungsrechtspflegegesetz konsequent umgesetzt bzw. weitergeführt und angepasst.

Ich beantrage Ihnen, dem Antrag der Kommission, der auch von der SVP-Fraktion unterstützt wird, zu folgen.

Vierter Abschnitt: Die Revision

§§ 86 a; 86 b; 86 c; 86 d;

Keine Bemerkungen; genehmigt.

Fünfter Abschnitt: Der Ombudsmann

Sechster Abschnitt: Schluss- und Übergangsbestimmungen

Art. II

Gemeindegesetz

§§ 57; 63 a; 70; 72; 115 a

Art. III

Finanzausgleichsgesetz

§ 35

Art. IV

Wahlgesetz

§§ 71; 72

Art. V

Gesetz betreffend die Organisation und Geschäftsordnung des Regierungsrates und seiner Direktionen

§§ 13; 43; 58

Art. VI

Gesetz über die Konflikte

Art. VII

Kantonales Straf- und Vollzugsgesetz

§§ 18; 20; 21; 22; 26; 27; 36; 37; 38; 43

Art. VIII

Steuergesetz

§ 80 bis

Keine Bemerkungen; genehmigt.

Art. IX

Planungs- und Baugesetz

Hans Egloff (SVP, Aesch b. Birmensdorf): Wir kommen zu den Änderungen im Planungs- und Baugesetz (PBG).

Zu § 2: In den Fällen, in denen kommunale Richt- und Nutzungspläne in allen Teilen rechtmässig, zweckmässig und angemessen sind, so dass eine vorbehaltlose Genehmigung erteilt werden kann, soll diese – zur weiteren Entlastung des Regierungsrates – neu in die Zuständigkeit der Baudirektion fallen.

Mit den Paragraphen 312 und 319 soll die Koordination der verschiedenen Verfahren zur Bewilligung von Bauten und Anlagen verbessert werden. Gleichzeitig wird auch hier der Instanzenzug neu geregelt. Das Verfahren erfährt damit für den Bauherrn eine Vereinfachung und Beschleunigung. Neu können die Baugesuche und das Ersuchen um weitere nötige Bewilligungen bei einer Behörde eingereicht werden. Auch entscheiden die verschiedenen zuständigen Behörden nicht mehr unabhängig voneinander. Der Rechtsmittelweg wird ebenfalls koordiniert, indem die bereits koordinierten Anordnungen der verschiedenen Behörden mit einem Rechtsmittel angefochten werden können.

Mit § 329 PBG werden die Zuständigkeiten der Baurekurskommission, der Baudirektion und des Regierungsrates als Rechtsmittelinstanz neu geordnet. Da das Verwaltungsgericht aufgrund der Praxis zur EMRK zu einer weiteren Rechtsmittelinstanz wird bzw. bereits geworden ist, muss – um den Rechtsmittelweg gleich lang zu belassen bzw. zu verkürzen – die Zuständigkeit der unteren Instanzen überprüft werden.

Dies führt konsequenterweise zum Ausnahmenkatalog in Abs. 2 dieses Paragraphen.

Im Namen der zumeist einstimmigen Kommission und der Mehrheit der SVP-Fraktion beantrage ich Ihnen, den Änderungen wie vorgeschlagen zuzustimmen.

§§ 2; 285; 309; 312; 315; 319

Keine Bemerkungen; genehmigt.

Minderheitsantrag Dorothee Jaun, Dr. Rudolf Aeschbacher, Hartmuth Attenhofer, Benedikt Gschwind, Barbara Marty Kälin, Madeleine Speerli Stöckli, Daniel Vischer:

§ 329.Abs. 1 wie Kommissionmehrheit

Abs. 2 lit. a ersatzlos gestrichen.

lit. b-f werden zu lit. a-e.

Die zuständige Direktion des Regierungsrates ist Rekursinstanz für Anordnungen ihrer Ämter im Sinne von Abs. 2 lit e.

Vor der Behandlung von Beschwerden gegen Entscheide über Bau- und Zonenordnungen, Sonderbauvorschriften, Gestaltungspläne oder Erschliessungspläne veranlasst das Verwaltungsgericht die Baudirektion, für den Genehmigungsentscheid zu sorgen.

Dorothee Jaun (SP, Fällanden): Ich habe in der Eintretensdebatte erwähnt, dass die VRG Kommission übereinstimmend der Auffassung war und dies auch im Gesetz konsequent durchgezogen hat, dass es immer nur eine verwaltungsinterne Rekursinstanz geben soll, bevor ein Entscheid an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden kann. Dieser Grundsatz führte zu besonderen Schwierigkeiten bei der Frage, wer nun gegen Gemeindeerlasse und Gemeindeverfügungen im Bau- und Planungsrecht verwaltungsinterne Rekursinstanz sein soll. Bis anhin waren es zuerst die Baurekurskommission, dann der Regierungsrat.

Die Auswahl zwischen diesen beiden Instanzen fiel der Kommission schwer. Die Regierung will nun diese Kompetenz zur Rechtsprechung über alle planungsrechtlichen Entscheide der Gemeinden an sich ziehen, mit der Begründung, es gehe dabei im wesentlichen um politische Weichenstellungen. Es ist klar zustellen, worum es bei § 329 PBG wirklich geht. Es geht um die Anfechtung von planungsrechtlichen

Entscheiden und Erlassen durch Privatpersonen. Es geht um den Grundeigentümer, der anfiicht, dass sein Grundstück mit einer Freihaltezone belegt wird; es geht um den Grundeigentümer, der mit einer Waldabstandslinie nicht einverstanden ist; um den Grundeigentümer, der Baubeschränkungen beispielsweise Kernzonenregelungen usw. nicht in Kauf nehmen will. Es geht um Rechtsprechung im Einzelfall.

Es geht nicht um die Überprüfung der Übereinstimmung von kommunalen Planungen mit der kantonalen Planung, um die Überprüfung der Angemessenheit der Zonenordnung. Diese politische Überprüfung bleibt ohnehin Sache der Regierung. Sie soll es auch sein. Es ist Aufgabe der Regierung, die kommunalen Planungserlasse auf deren Übereinstimmung mit der kantonalen Planung zu überprüfen. Dieses Recht hat die Regierung im Rahmen der ihr obliegenden Genehmigung von sämtlichen Erlassen sämtlicher Gemeinden und Städte im Gebiet des Planungsrechtes.

Nach der Meinung der Minderheit der Kommission ist es nicht richtig, dass die Regierung auch die Rekurse des einzelnen Bürgers in erster Instanz behandeln soll. Das heisst, die Regierung soll sich unseres Erachtens auf die für unseren Kanton wesentlichen Fragen konzentrieren. Sie soll die Erlasse der Gemeinden überprüfen und genehmigen, aber nicht im Einzelfall Recht sprechen. Die Regierung will sich eigentlich im Rahmen von wif! auf ihre wesentlichen Aufgaben konzentrieren und sich nicht mit zahlreichen Detailfragen belasten. In dieser Frage will sie es nun offensichtlich doch.

Es braucht für eine gute Rechtsprechung Voraussetzungen, welche die Regierung nicht auch noch erfüllen kann. Die Mitglieder der rechtsprechenden Instanz müssen sich mit einem Einzelfall und auch mit der bau- und planungsrechtlichen Praxis auseinandersetzen. Das tun die Baurekurskommissionen. In vielen planungsrechtlichen Fragen ist es auch notwendig, Augenscheine zu machen. Auch das tun die Baurekurskommissionen. Sie haben langjährige Erfahrung in der Rechtsprechung in planungsrechtlichen Fragen, deshalb sind sie unseres Erachtens die richtige Rekursinstanz für die Rekurse des einzelnen Bürgers gegen planungsrechtliche Entscheide.

Ein solches Vorgehen ist für die Regierung schlicht nicht möglich. Ich verarge es der Frau Polizeidirektorin nicht, wenn sie sich nicht ins Bau- und Planungsrecht einarbeitet. Ich verarge es auch dem Herrn Finanzdirektor nicht, wenn er keine Zeit hat, beispielsweise in Fischenthal eine Waldabstandslinie anzusehen. Ich verarge es der Re-

gierung, wenn sie trotzdem diese Entscheide fällen will, obwohl sie dazu – weil sie wichtigeres zu tun – nicht in der Lage ist.

Wozu führt dies konkret, wenn die Regierung diese Entscheide beurteilt? Wir wissen es doch alle: Ein Beamter der Baudirektion macht seinen Entwurf. Am Mittwoch liegt dieser Rekurs auf dem grossen Haufen der Regierungsentscheide und in 99 von 100 Fällen kann der einzelne Regierungsrat diesen Entwurf nicht genau anschauen. Das macht er nur, wenn es um einen brisanten Rekurs geht. Faktisch entscheiden die Verwaltungsbeamten der Baudirektion, und wir halten dies nicht für richtig.

Eine weitere Überlegung führt zum gleichen Schluss. Die Baurekurskommissionen sind als eigentliche Gerichte ausgestaltet. Sie gewährleisten alle Parteirechte, sie führen ein eigentliches Beweisverfahren durch, und dies hat zur Folge, dass das Verwaltungsgericht als übergeordnete Instanz nur die Rechtsanwendung überprüfen muss. Wenn aber die Regierung erst die Rekursinstanz ist, kann sich das Verwaltungsgericht nicht auf diese Fragen beschränken, sondern muss auch die ganzen Tatsachenfeststellungen überprüfen, was zu einem sehr ausgedehnten verwaltungsgerichtlichen Verfahren führen kann.

Ich bitte Sie aus all den für mich einsichtigen Gründen, dem Minderheitsantrag zuzustimmen.

Barbara Marty Kälin (SP, Gossau): Ich gebe zu, dass ich in dieser Frage vom Saulus zum Paulus, respektiv zur Paula geworden bin, und zwar aus zwei Gründen:

Ich war lange überzeugt, dass nur die Regierung die Übersicht über den ganzen Kanton hat; zuständig sei für den Vollzug des Kantonalen Richtplans und entscheiden muss, ob der Anordnungsspielraum zum Beispiel erneut in Fischenthal das gleiche bedeute wie im Hochbord in Dübendorf. Der sogenannte Anordnungsspielraum ist keine gesetzliche Regelung, sondern letztlich eine politische Grösse.

Ich bin grundsätzlich immer noch dieser Auffassung, aber ich gelangte mittlerweile zur Meinung und liess mich überzeugen, dass der Regierungsrat als politische Behörde diese politischen Entscheide im Rahmen der Genehmigungsverfahren fällen soll. Dann hat die Regierung die Aufgabe, im Planungsbereich für die Übereinstimmung der übergeordneten Festlegungen zur nachgeordneten Planung zu sorgen, indem sie nämlich sowohl die Regionalpläne des ganzen Kantons, jeder einzelnen Region, wie auch jede einzelne Bau- und

Zonenordnung überprüft und genehmigt. In diesem Fall hat die Regierung zu überprüfen, ob und wie weit nachgeordnete Pläne der übergeordneten Planung entsprechen. Damit ist für Kontinuität auf kantonaler Ebene gesorgt, und es ist gewährleistet, dass die Regierung den geforderten Überblick über den ganzen Kanton behält und als politische Behörde ihre Verantwortung wahrnimmt, wo es um den Vollzug politischer Entscheide geht. Das ist Controlling auf der strategischen Ebene, um es mit wif! und NPM allgemeinverständlich zu formulieren.

Seit ich erfahren habe, wie zufällig – um nicht zu sagen willkürlich – die Rechtsprechung der Regierung ausfallen kann, meine ich entschieden nicht mehr, dass die Regierung nur im ebenfalls zufälligen Einzelfall eines Rekurses ihre politischen Ziele wahrnehmen soll, sondern dass der Einzelfall in Zukunft in die Kompetenz der dafür geschaffenen und dafür ausgestatteten Baurekurskommissionen gehört. Die Regierung soll nicht reagieren via Rekurs, sonst sollte sie sich in Zukunft vielleicht Reagierung nennen. Die Regierung soll regieren und lenken via Genehmigung oder Nichtgenehmigung.

Der zweite Grund hätte der Regierung selber einfallen können. Ich glaube kaum, dass die Regierung wif! werden kann, wenn sie sich mit jedem kleinsten Waldabstand und jedem Fetzen Bauland beschäftigen will. Es ist schwierig nachzuvollziehen, dass die Regierung über ihre unbestritten gewaltige Geschäftslast klagt, aber gleichzeitig jeden Rekurs selber behandeln will und damit letztlich an der operativen Ebene festklebt.

Ich bitte Sie deshalb, belasten wir die Traktandenliste der regierungsrätlichen Mittwochsitzungen nicht noch mehr, lassen der Regierung Platz und Zeit für das Regieren und überlassen die Rechtsprechung und die Rekurse den dafür geschaffenen und dafür zuständigen Rekurskommissionen.

Um an den Anfang zurückzukommen, Sie sind alle bibelfest genug, um zu wissen, dass es Paulus war, der den richtigen Weg gewählt hat. Ich bitte Sie deshalb, dem Minderheitsantrag zuzustimmen.

Dr. Jürg Peyer (FDP, Zürich): Wenn wir eine Beschleunigung des Verfahrens wollen, dann müssen wir in erster Linie dafür besorgt sein, dass wir nicht zu viele kantonale Instanzen haben, die über einen Entscheid bestimmen. Ich glaube, wir können das verantworten. Unsere Instanzen, schon die ersten, entscheiden regelmässig recht gut. Eine

zunehmende oder besonders grosse Zahl von Instanzen führt nicht zu besonders guten Entscheiden. Das ist der Grund, weshalb wir diesen Minderheitsantrag ablehnen. Wir meinen, drei kantonale Instanzen genügen, es braucht nicht vier.

Wenn das Gesetz schon vorschreibt, dass in diesen Fällen der Regierungsrat den Verwaltungsakt zu genehmigen hat, dann soll er als Rekursinstanz auch verfügen. Sonst haben wir ein viel zu langes Verfahren und deshalb nicht ein besseres Verfahren. Ich meine, diese Blickweise der Beschleunigung ist wichtiger als diejenige, die von der Gegenseite angeführt wird. Wir entlasten den Regierungsrat nicht, wenn wir die Baurekurskommission vorschieben, wenn trotzdem, wie Sie es in Ihrem eigenen Vorschlag darlegen, der Regierungsrat als Genehmigungsinstanz zu entscheiden hat. Wir führen lediglich eine vierte Instanz ein, die vollkommen unnötig ist.

Ich bitte Sie, den Minderheitsantrag abzulehnen.

Regula Thalmann-Meyer (FDP, Uster): Ich bringe noch einen anderen Gesichtspunkt ein. Bei einer Überprüfung von Ortsplansachen steht nun neu obligatorisch das Verwaltungsgericht. Weil nur drei Instanzen involviert sein sollen, geht es darum, ob Baurekurskommission oder Regierungsrat erste Rechtsmittelinstanz sein soll.

Festzuhalten gilt es einmal den Unterschied zwischen Bausachen und Ortsplanungssachen. Baubewilligungen und Verweigerungen sind Anordnungen einer Verwaltungsbehörde. Ortsplanerische Festsetzungen dagegen sind Erlasse, die von einer Gemeindeversammlung, dem Gemeindeparlament oder mit Urnenabstimmung beschlossen werden. Bei baurechtlichen Entscheiden ist der Instanzenzug Baurekurskommission Verwaltungsgericht zweckmässig und hat sich bis jetzt sehr bewährt. Baurekurskommissionen sind nicht als Aufsichtsorgane konzipiert worden. Sie sollten nicht über den Regierungsrat gestellt werden. Richtig ist zwar, dass bisher der Regierungsrat in Planungssachen zweite Instanz war, dann folgte das Verwaltungsgericht. In planerischen Entscheiden spielen auch wieder Ermessensfragen und vor allem politische Fragen eine wichtige Rolle. Es sind auch politische Entscheide. Diese sollen nicht ausschliesslich Sache der Rechtssprechung werden. Der Regierungsrat soll die politische Verantwortung wahrnehmen, ausserhalb auch noch der Genehmigungsverfahren, wie sie schon von Frau Jaun angetönt worden sind. Das

heisst, diese Entscheide sollen von einer politischen Instanz als erste Rechtsmittelinstanz gefällt werden.

Der vorliegende Paragraph 329 ermöglicht erstens den planungspolitischen Entscheid und danach die Normenkontrolle. Die FDP-Fraktion lehnt den Minderheitsantrag ab.

Ernst Brunner (SVP, Illnau): Wie Frau Jaun klar ausgeführt hat, geht es in diesem Paragraphen um die Verkürzung des Instanzenzuges. Es geht nicht darum, etwas Neues zu erfinden. Bis heute war die Baurekurskommission und nachher die Regierung zuständig. Die Regierung hat sich bis anhin in Rekursfällen schon mit diesen Themen befasst. Es ist nicht neu, dass die Regierung nach Fischenthal reisen muss, um dieses Problem anzusehen. Wir sind der Ansicht, dass in diesen Fällen, die hier zu behandeln sind, der Instanzenzug insofern abgekürzt werden kann, als die Entscheide, die die Regierung fällt, viel eher akzeptiert werden als Entscheide, die die Baurekurskommission fällt. Was nützt es Ihnen, wenn die Baurekurskommission befindet und jeder Entscheid ans Verwaltungsgericht weitergezogen wird? Das ist eine Verlängerung des Instanzenzuges, wenn man davon ausgehen kann, dass die Regierungsentscheide viel eher akzeptiert werden.

Im Zusammenhang mit diesem Thema wurde in der Kommission darüber gesprochen, ob die Baurekurskommissionen aufgewertet und ob sie vom Volk gewählt werden soll. Dieses Thema wurde nicht weiter diskutiert. Ich stelle nun fest, dass die Regierung einen Sparantrag laufen hat, der in einer Kommission besprochen wird. Gemäss diesem Sparantrag sollen ausgerechnet die einzigen vom Volk gewählten Vertreter in der Baurekurskommissionen aus Spargründen herausgekippt werden. Nachher wird es keine direkt gewählten Volksvertreter mehr in der Baurekurskommission geben. Die Bezirksräte kennen noch ihre Bezirke und sind in ihren Bezirken anerkannt. Die Behandlung durch Baurekurskommissionsmitglieder, die vom Volk gewählt sind, geniessen eine grössere Akzeptanz. Ich finde das Herauskippen dieser Bezirksräte sei das Falscheste, was man aus Spargründen in der Baurekurskommission tun kann. Es gibt in der Baurekurskommission andere viel mehr einschenkende Varianten, wo man sparen kann. Ich bitte die Mitglieder dieser Kommission, sich diese Gedanken auch nochmals zu machen.

Im Namen der Mehrheit der SVP-Fraktion ersuche ich Sie, dem Mehrheitsantrag zuzustimmen.

Dr. Rudolf A e s c h b a c h e r (EVP, Zürich): Es geht hier nicht um eine Aufwertung der Baurekurskommissionen. Es geht hier um die Frage, ob es richtig ist, dass die Regierung gleich zweimal in diesen baurechtlichen Dingen zum Zug kommt.

1. Wenn sie die Genehmigung der Planungen verfügt oder beschliesst.
2. Gemäss Vorschlag der Mehrheit, dann, wenn aufgrund der Planungen Rekurse zu entscheiden sind und sie Instanz ist, um diese Rekurse gleich auch noch zu entscheiden.

Man setzt das Recht oder man überprüft es durch die Planfestsetzung, nachher spricht man gleich noch Recht. Das ist ein Widerspruch in sich, der rechtsstaatlich etwas fragwürdig erscheint. Es kommt dazu, dass die Regierung als politische Behörde ihre politischen Entscheide dann einfließen lassen kann, wenn sie diese Planungen genehmigt. Dort kann sie politisch entscheiden.

Wenn die Regierung aber als Rekursinstanz entscheiden muss, dann soll sie bitte nicht politisch entscheiden, sondern rechtlich, in erster Linie nach rechtlichen Gesichtspunkten. Sie darf nicht schon wieder als politische Organ entscheiden, indem sie die politischen Argumente zuvorderst hat. Das ist aber die Gefahr, wenn wir den Instanzenzug so ordnen, wie er jetzt von der Mehrheit vorgeschlagen wird.

Es wäre ein Irrtum, wenn wir glauben, der Instanzenzug solle verlängert werden. Frau Jaun hat es sehr deutlich gesagt. Es geht nicht darum, dass man den Instanzenzug beibehalten möchte, sondern darum, dass man entweder den Regierungsrat oder die Baurekurskommission als erste Instanz bei diesen Entscheiden wegfallen lässt. Wir sind klar der Meinung, schon aus den vorher genannten Gründen, dass die Regierung als erste Instanz in diesen Sachen nichts zu suchen hat.

Es kommt noch ein zusätzliches Problem hinzu. Wenn die Regierung auch als Rekursinstanz entscheiden muss, so stellen wir häufig fest, dass die Regierung in dieser Situation oft gegen ihre eigenen Experten und Fachstellen entscheidet. Das ist ein Problem für sich, das Schwierigkeiten bereitet. Es folgen daraus aber noch weitere Schwierigkeiten. Wenn die Regierung bei diesen Rekursentscheiden ihre eigenen Fachstellen, ihre eigenen kompetenten Leute, die in der Sache bewandert sind, ignoriert, wie sollen dann diese Fachstellen nachher zu den Gemeinden hingehen und in den Gemeinden die Anliegen des Kantons und die Beschlüsse des Regierungsrates vertreten. Der gleiche Regierungsrat ignoriert in so vielen baurechtlichen Entscheiden die

Aussagen und Stellungnahmen dieser Fachstellen und entscheidet gegen diese. Es sind die Fachstellen für Natur- und Heimatschutz, es sind die Fachstellen, die sich beispielsweise mit Verkehrsfragen beschäftigen, Parkplätze usw.. Wie sollen diese Fachstellen nachher mit den Gemeinden mit der notwendigen Autorität handeln können, wenn sie in diesen Fragen vom Regierungsrat immer wieder desavouiert werden?

Ich komme auf meinen ersten Einwand und meine erste Bemerkung zurück. Der Regierungsrat hat seine Möglichkeiten mit der Genehmigung der Planungen. Dort kann er politisch agieren, auch politisch entscheiden und die Planungen koordinieren. Er soll aber nicht ein zweites Mal in einzelnen Rekursverfahren wiederum tätig werden und dann in Einzelfällen seine eigenen Planungen oder Ideen und Anträge seiner Fachstellen zunichte machen.

Benedikt Gschwind (LdU, Zürich): Die LdU-Fraktion bittet Sie, den Minderheitsantrag zu unterstützen.

Die Baurekurskommission hat sich als erste Instanz bewährt. Es ist ein Laiengericht, aber ein Laiengericht mit Bau- und Planungsfachleuten, das nach fachlichen Gründen entscheidet. Wir sind in diesen Fällen für fachliche, nicht politisch motivierte Entscheide. Einmal mehr steht die Regierung als Rekursinstanz zur Diskussion. Ich wiederhole es ein weiteres Mal, die Regierung ist für uns kein Gericht, sondern eine politische Behörde, eine Exekutive.

Wir können nicht verstehen, wie sich die Regierung die Kompetenz neu geben will, über die Rekurse zu entscheiden. Wir können uns nicht vorstellen, wie die Regierung mit ihrer Geschäftslast Augenscheine durchführen will, in corpore im Kanton herumreisen will, um diese Objekte zu begutachten. Viele Rekurrenten beklagen bei Rekursen des Regierungsrates das lange Warten auf Entscheide. Gerade dies würde sich noch weiter verschärfen. Es geht beim Minderheitsantrag nicht um eine zusätzliche Instanz, sondern es geht nur darum, wer die erste Instanz ist, die Baurekurskommission oder der Regierungsrat.

Aus Beschleunigungsgründen bitten wir Sie, dem Minderheitsantrag zuzustimmen.

Dorothee Jaun (SP, Fällanden): Frau Thalmann hat die den Minderheitsantrag ablehnende Haltung der FDP mit der Aussage begründet, bei Rekursen gegen Planungsentscheide der Gemeinde handle es sich um politische Entscheide. Ich halte diese Aussage für ausserordentlich fragwürdig. Den politischen Entscheid fällt die Regierung im Rahmen

der Genehmigung, aber im Rahmen eines Rekurses eines einzelnen Grundeigentümers geht es doch nicht um politische Entscheide, sondern da geht es um Rechtssprechung. Diese soll von den fachlich dafür qualifizierten Baurekurskommissionen gefällt werden.

Es geht auch nicht, Herr Peyer, um die Beibehaltung von vier Instanzen. Das war der Regierungsentwurf, den man uns vorlegte. Wenn die Kommission sich nicht auf die Beschränkung der Instanzen geeinigt hätte, hätten wir diesen ganzen Streit nicht. Wir wollen nur noch eine verwaltungsinterne Instanz. Dies soll unseres Erachtens die Baurekurskommission sein.

Daniel V i s c h e r (Grüne, Zürich): Ich habe bei meinem Eintretensvotum gesagt, man kann durchaus geteilter Meinung sein, wie weit die heutige Regelung mit Rekurskommissionen, Regierungsrat, Verwaltungsgericht im Lichte umfassender Kenntnis die sinnvollste Regelung ist, die es gibt.

Nun hat sich aber sowohl der Regierungsrat als auch die Kommission letztlich darauf festgelegt, dass die Baurekurskommissionen, die auch schon bestritten waren, beibehalten werden. Es gibt bestimmte Verfahren, wo deren Zuständigkeit nun in Frage gestellt wird. Herr Aeschbacher hat natürlich den Kern der Sache getroffen, wenn er sagt, es sei ein Unding, dass die gleiche Instanz Genehmigungs- und Rekursinstanz sein kann und soll. Ich halte dies für rechtsstaatlich bedenklich und im Grunde genommen sollte schon aus Prinzip im Verwaltungsrechtspflegegesetz jede dergestaltige Regelung wegfallen. Es darf nicht mehr sein, dass die Regierung gleichermassen Genehmigungs- und Rekursinstanz ist.

Die Regierung hat argumentiert, in diesen Fragen müsse, aufgrund ihrer grösseren Gemeindenähe und der besseren Sachkenntnis die Regierung die Rekursinstanz bleiben. Das war gewissermassen die wörtliche Erklärung des Regierungsrates selbst vor Ort in der Kommission. Da gebe ich Frau Jaun recht, ich halte dies für eine seltsame Argumentation. Wir haben es hier mit einem normalen Rekursverfahren zu tun, wie in allen vergleichbaren Fällen auch. Es ist nicht einsehbar, warum ausgerechnet hier die Baurekurskommission nicht zum Zuge kommen soll.

Im übrigen werden wir – ich weiss nicht, ob dies ein Anliegen der SVP – die Frage der Zusammensetzung der Baurekurskommission heute nicht entscheiden und nicht entscheiden müssen. Ich meine nicht, dass

die Bezirksrätinnen und Bezirksräte im Kanton Zürich zu jenen Personen gehören, die sich durch die grösste Volksnähe im Kanton auszeichnen. Für die Stadt Zürich hat dies noch nie zugetroffen.

Willy Haderer (SVP, Unterengstringen): Was ist die Hauptaufgabe der Baurekurskommission? Es ist die Gesetzesauslegung im Einzelfall beim Rekursfall eines Bauwilligen, auf der Grundlage der Bauordnung, der Baugesetze, wie die Auslegung zu vollziehen ist. Nämlich dann, wenn sie strittig ist zwischen Baubehörde und Bauwilligen oder bei weiteren Einsprüchen.

Ganz anders, und hier stimme ich nicht mit Frau Jaun überein, sieht die Situation natürlich dort aus, wo es um Volksentscheide geht, nämlich bei der Bauordnung und bei der Richtplanung in den Gemeinden. Dort geht es effektiv darum, politische Entscheide, Volksentscheide notabene, auf Stufe Gemeinde zu beurteilen. Es geht nicht an, dass eine rein technische Kommission, die Recht im Einzelfall zu beurteilen hat, auf der Gesetzesgrundlage die politische Beurteilung vornimmt. Deshalb ist es ganz eindeutig und klar, wie das auch Frau Thalman dargestellt hat, in diesen Fällen wird das Verfahren nur zersplittert, kompliziert und unüberblickbar.

Es ist so, dass die politischen Entscheide betreffend Bauordnungsentscheide, die auf der Stufe Gemeinde gefällt wurden, dann eben nicht mehr auf rein politischer Grundlage, die in politischer Diskussion geführt wurden, sondern dass dieser nachher wieder in die Rechtsprechung kommen und immer wieder beurteilt werden müssen. Es sind noch andere Faktoren als eine reine politische Beurteilung hinzuzuziehen, um solch eine Bauordnung festzulegen.

Deshalb ist es auch richtig, dass dort, wo die Gemeinden im Kontakt mit kantonalen Stellen Festlegungen vereinbart haben, dass nachher der Regierungsrat wieder auf Rekurse, die dann meistens von Einzelnen, Architekten oder Landbesitzer, gegen zu hohe oder zu tiefe Ausnützung von Gegnern, gegen Auszonungen oder Einzonungen einzugehen hat.

Ich bitte Sie, den einfachen Weg vorzuschlagen und hier klar die Regierung als Partner der Gemeinden festzulegen.

Felix Müller (Grüne, Winterthur): Ich antworte Herrn Haderer. Es ist so: Wenn Gemeindebeschlüsse respektiv politische Beschlüsse durch einen Rekurs beanstandet werden, geht es in der Regel darum, die rechtliche Grundlage zu beurteilen, das sind Gesetze. Von mir aus gesehen geht es nicht um den politischen Entscheid, der den Entschei-

dungsorganen frei zusteht. Den gibt es nicht zu beurteilen, sondern es geht darum, ob das Urteil, bzw. die Abstimmung auf gesetzlich korrekter Basis erfolgte. Es geht beispielsweise darum, ob ein Entscheid der Gemeinde PBG-konform oder allenfalls RPG-konform ist. Diesen Entscheid, diese Beurteilung, die kann ohne weiteres auch eine Baurekurskommission vornehmen. Ob es die Baurekurskommission ist oder der Regierungsrat, meines Wissens ist nachher das Verwaltungsgericht, das diese Entscheide korrigiert, wenn es etwas zu korrigieren gäbe. Also ist der Druck, eine einheitliche Rechtssprechung auch auf der ersten Instanzenebene zu finden, bei beiden Instanzen an sich ungefähr gleich gross.

Beim Regierungsrat ist es so, dass ausgerechnet jene Instanz, die das grösste Fachwissen hat, grundsätzlich in den Ausstand treten muss, weil diese Instanz bereits bei der Vorbereitung des Gemeindeentscheides dabei war. Bei Regionalen Richtplänen ist sie sogar die Instanz, die diese Richtpläne festsetzt. Von daher gesehen scheint es mir unlogisch, dass man für solche Rekurse den Regierungsrat aufbietet, wenn schon die Fachstelle und Teile der Verwaltung, die mit diesem Entscheid zu tun haben und bewandert sind, bei der Entscheidungsfindung im Regierungsrat ausgeschlossen sind. Von daher scheint es mir logisch und sinnvoll, wenn solche Entscheide künftig in den Rekurskommissionen stattfinden werden.

Dr. Jürg Peyer (FDP, Zürich): Es fällt mir auf, dass die Minderheit nicht davon spricht, dass Zeit in diesem Verwaltungsverfahren eine Rolle spielt. Der Minderheit geht es nur darum, dieses Verwaltungsrecht immer weiter zu perfektionieren. Sie unterscheidet zwischen Beschwerde- und Genehmigungsinstanzen und verlangt, dass diese je separat entscheiden. Ich meine, wir brauchen nicht eine immer weitergehende Perfektionierung des Rechtes. Ich glaube, wir brauchen auch eine zeitgerechte Rechtssprechung. Wir brauchen Entscheide innert nützlicher Frist. Hier sind vier Instanzen, seien es nur Beschwerde- oder Genehmigungsinstanzen, auf kantonaler Ebene zuviel.

Dr. Rudolf Aeschbacher (EVP, Zürich): Die Argumente von Herrn Peyer sind auch diesmal nicht nachzuvollziehen. Er argumentiert damit, dass wir nicht so viele Instanzen bräuchten. Die Genehmigung kommt nicht aus diesem Gesetz heraus, die Genehmigungspflicht

kommt aus dem PBG heraus, die Planungen sind vom Regierungsrat zu genehmigen. Das hat mit diesen weiteren Instanzen gar nichts zu tun.

Hingegen möchte ich eines noch klar festhalten, auch nach dem Votum von Herrn Haderer. Es sind zwei Dinge zu unterscheiden. Zum einen geht es darum, Recht zu setzen. Recht wird damit gesetzt, dass beispielsweise eine Gemeinde ihre BZO erlässt.

Nachher geht es um die Rechtsanwendung. Rechtsanwendung ist es, wenn jemand Rekurse aufgrund dieser BZO erhebt. Es ist nicht sinnvoll, dass die gleichen Instanzen Recht setzen und dann das Recht auch noch anwenden. Es ist rechtsstaatlich deshalb bedenklich, weil die Instanz, die Recht setzt – beispielsweise die Gemeinde – und die politische Instanz, die diese Rechtsetzung immer noch korrigieren kann – beispielsweise der Regierungsrat – in diesem Prozess einmal ihre politische Meinungsäußerung gemacht haben.

Nachher ist es sehr schwierig, wenn politische Instanzen, die schon bei der Rechtsetzung dabei waren, als zweites dazukommen und dann Rechtsanwendung betreiben. Das sieht man immer wieder in den Kommissionen, die die Baugesuche bewilligen. Ich habe in 16 Jahren Exekutiverfahrung mit der Baubewilligungsbehörde der Stadt Zürich festgestellt, dass meine Kollegen bei den Baubewilligungen immer Mühe hatten. Sie glaubten, dass sie befugt seien, hier noch Recht zu setzen. Bei der Rechtsanwendung geht es darum, korrekt das geltende Recht anzuwenden. Das sind zwei Dinge.

Die Genehmigung, Herr Peyer, das ist im Verfahren der Rechtsetzung der letzte Akt, der gemacht werden muss. Die Regierung hat die Bau- und Zonenordnungen oder die anderen Planungen zu genehmigen.

Regula Thalmann-Meyer (FDP, Uster): Das eine, das Herr Aeschbacher angesprochen hat, ist der verwaltungsrechtliche Entscheid. Hier bei diesem Entscheid geht es um die Umsetzung der Raumplanung und der Beurteilung, ob dieses Recht, das der Kantonsrat festgesetzt hat, auch richtig umgesetzt wird. Deshalb halten wir am Regierungsrat fest.

Willy Haderer (SVP, Unterengstringen): Herr Aeschbacher widerspricht sich in seinem letzten Votum selbst. Wenn Sie davon sprechen, Rechtsprechung auf einer Rechtsfestsetzung zu üben, dann ist es genau das, was bei der Bauordnung nicht der Fall ist. Die Bauordnung selbst ist Rechtsfestsetzung.

Wenn ein Entscheid, wie hoch eine Ausnützung in einer gewissen Zone ist, von der Stimmbürgerschaft genehmigt wird, ist das ein politischer Entscheid, der einem Ermessensentscheid gleichkommt. Hier haben wir weitaus die meisten Rekurse gegen Bauordnungen, dass eben die Festsetzung des Masses dieser Ausnützung oder die Einzonung bestritten wird. Hier handelt es sich effektiv um Rechtsetzung und nicht um Beurteilung im Rechtsverfahren auf einer Grundlage der Rechtsetzung.

Barbara Marty Kälin (SP, Gossau): Zwei Sätze zu den Behauptungen vor allem von Herrn Peyer, zum Teil auch zum Votum von Frau Thalman. Ich weiss nicht warum Sie, Herr Peyer, immer wieder auf vier Instanzen kommen. Diese werden auch durch die Wiederholung nicht richtiger. Es geht nicht darum, Regierungsrat und Baurekurskommissionen, sondern es geht um Regierungsrat oder Baurekurskommission. Der Regierungsrat genehmigt die Bau- und Zonenordnung. Das ist zur genüge gesagt worden, das sollte man begriffen haben. Der Regierungsrat vollzieht damit den politischen Willen der übergeordneten Planung. Das heisst auch, der Regierungsrat – Frau Thalman – ist weiterhin nach unserer Meinung zuständig, dass eben die planerischen Überlegungen des Kantonsrates, zum Beispiel der Regionalpläne, richtig umgesetzt werden.

Das soll er im Genehmigungsverfahren entscheiden und nicht im letztlich zufälligen Rekurs, ob jemand mit der Waldabstandslinie, der Grundstücksgrenze oder mit der Regelung, wie weit das Grundstück reichen soll, nicht einverstanden ist. Wenn diese Details, wo oder was gebaut werden soll, strittig sind, gehören sie vor die Baurekurskommission. Soweit sie genehmigt werden, soll das der Regierungsrat tun. Diesen gesetzlichen Auftrag hat er, darüber diskutieren wir im Moment nicht, das können wir dann, wenn die PBG Revision in diesem Rat beraten wird. Zurzeit gilt das PBG noch. Der Regierungsrat ist Genehmigungsinstanz, die Rekurskommissionen sind Rekursinstanz.

Hans Egloff (SVP, Aesch b. Birmensdorf): Erlauben Sie mir die wichtigsten Argumente zu nennen und zu wiederholen. Mit dem vorgeschlagenen Ausnahmenkatalog werden die Verfahren grundsätzlich kürzer. Würde, wie von der Minderheit beantragt, Abs. 2 lit a gestrichen und Abs. 4 entsprechend geändert, hat dies zur Folge, dass eben wegen des Genehmigungsentscheides das Verfahren zusätzlich weiter

verzögert wird. Mit der von der Kommissionsmehrheit vorgeschlagenen Lösung wird auch die Koordination vereinfacht.

Schliesslich haben Entscheide des Regierungsrates grösseres Gewicht und damit eine bessere Akzeptanz. Dies hat vor allem da Gültigkeit, wo weniger juristische als vielmehr planerische und politische Fragen, auch Fragen betreffend das Ermessen zu beantworten sind.

Zuletzt wurden noch zweierlei Bedenken geäussert:

Es wurde daran gezweifelt, dass der Regierungsrat beim Rekursentscheid tatsächlich seriös und selber prüft. In der Kommissionsarbeit konnte uns der Baudirektor glaubhaft versichern, dass man diese Rekursentscheide sehr ernst nimmt und wenn nötig auch etwa einen Augenschein vornimmt.

Wie schon im Vorfeld zu unserer Debatte wegen der Koordination von Genehmigungsentscheid und Rekursentscheid Bedenken gegen die Unabhängigkeit geäussert wurden, so kann ich diese mit dem Hinweis auf den heute morgen mit § 26 a VRG beschlossenen, von den Direktionen unabhängigen Rechtsdienst, ohne weiteres zerstreuen.

Ich ersuche Sie, im Namen der Kommissionsmehrheit und auch der Mehrheit der SVP-Fraktion diesen Minderheitsantrag abzulehnen.

Regierungsrat Dr. Markus N o t t e r : Vorab muss man festhalten, dass – egal wie Sie die Frage entscheiden – eigentlich in dieser Frage nichts beim alten bleibt, weil neu die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtes geschaffen wird. Es ist bis anhin nicht so gewesen, dass solche planerische Entscheide vor das Verwaltungsgericht getragen werden konnten, das wird neu so sein, egal, wie Sie entscheiden. Alle jene, die befürchten oder hoffen, es bleibe so, wie es ist, die müssen sich damit abfinden, es ändert sich in jedem Falle etwas.

Die Frage ist, wer ist erste Rechtsmittelinstanz, wer soll als erste Rechtsmittelinstanz entscheiden. Hier meint der Regierungsrat, es sei im Sinne einer Vereinfachung des Verfahrens richtig, wenn er diese Zuständigkeit habe. Im Rat wurde verschiedentlich die Meinung geäussert, das Genehmigungsverfahren und Rechtsmittelverfahren getrennt sein sollen und dass es aus rechtsstaatlichen Überlegungen sogar unrichtig sei, wenn man das zusammenführe. Irgendwann einmal müssen Sie diese beiden Verfahren zusammenführen. Wenn Sie es nicht vor dem Regierungsrat tun, dann müssen Sie es vor dem Verwaltungsgericht tun.

Deshalb muss die Kommissionsminderheit im letzten Absatz eine Regelung finden, wie das Verwaltungsgericht zu verfahren hat, wenn es über eine Beschwerde zu entscheiden hat. Über ein Sachgebiet, über das der Regierungsrat noch gar keinen Genehmigungsentscheid getroffen hat. Es geht nicht an, dass das Verwaltungsgericht zum Beispiel eine Beschwerde allenfalls gutheissen würde, der Regierungsrat im Genehmigungsverfahren den Entscheid des Verwaltungsgerichtes wieder umkehren würde und dieser Entscheid dann wiederum allenfalls vor das Verwaltungsgericht käme. Deshalb braucht es in jedem Fall eine Verfahrenskoordination. Man kann sie, wie es der Regierungsrat vorschlägt, so herbeiführen, indem man Genehmigungs- und Rechtsmittelverfahren vor dem Regierungsrat vereinigt oder wie es die Kommissionsminderheit tut, indem man dem Verwaltungsgericht aufträgt, «rückfrageweise» abzuklären, wie denn nun der Genehmigungsentscheid ausfallen würde, wenn das Verwaltungsgericht seinen Entscheid zu treffen hat.

Wir meinen, es sei einfacher, rascher und übersichtlicher, wenn der Regierungsrat Rechtsmittelinstanz sei. Man kann hier in guten Treuen verschiedene Auffassungen haben. Aus rechtsstaatlichen Gründen gibt es keine zwingende Notwendigkeit, dass man das auseinanderhält.

Es wurde gesagt, der Regierungsrat solle sich nur noch mit dem Wesentlichen befassen. Wir sind damit sehr einverstanden. Wir fragen uns das auch immer wieder, wenn wir parlamentarische Anfragen beantworten müssen. Es ist schwierig, das Wesen der Wesentlichkeit genau zu definieren, was für die einen wesentlich ist, ist für die anderen unwesentlich. Das ist auch die Schwierigkeit mit all diesen Begriffen aus dem NPM, wir sind uns alle einig, wir wollen nur noch strategisch tätig sein. Wir sind alle gute und grosse Strategen. Was denn nun genau das Wesen dieses Strategischen ist, das ist schwierig zu beantworten. Diese Diskussion alleine führt uns deshalb nicht weiter.

Man kann vieles über das Rekursverfahren vor dem Regierungsrat sagen, nicht nur Gutes – ich gebe das zu –, wir haben mit den Regelungen im VRG die Voraussetzungen geschaffen, dass sich dieses Rekursverfahren um einiges verbessern wird. Hier geht es aber vor allem darum, das muss man berücksichtigen, dass Entscheide der Gemeinden an den Regierungsrat weitergezogen werden. Wir haben nicht diese klassische Involvierung von Direktionen des Regierungsrates im Vorverfahren, was zu Fragen veranlasst hat, wie unabhängig die Regierung ihre Rekursentscheide fällen kann, wenn Mitglieder der Regierung bei den Vorentscheiden bereits beteiligt waren. Hier haben wir

diese Interessenkollision klassischerweise nicht, deshalb braucht es auch keinen Ausstand der Baudirektion. Es geht um Anfechtungen von Gemeindeentscheiden.

Bei allem was man über das Rekursverfahren vor dem Regierungsrat sagen kann, möchte ich Sie doch bitten, nicht jeden Entscheid, den Sie als nicht richtig betrachten, oder der unliebsam ist, als willkürlich zu bezeichnen. Das ist auch bei den Gerichten so, dass dann und wann Entscheide gefällt werden, die einem nicht passen und man den Kopf schüttelt. Sie sind deshalb nicht immer willkürlich.

Herr Brunner hat zu einer anderen Vorlage gesprochen, als die, die hier zur Diskussion steht. Ich teile seine Auffassung nicht. Es ist nicht so, dass es vom Volk gewählte Baurekurskommissionsmitglieder gibt. Es gibt nur Baurekurskommissionsmitglieder, die vom Kantonsrat gewählt werden und solche, die vom Bezirksrat gewählt werden. Ich überlasse es Ihrer Beurteilung, wo die grössere demokratische Legitimation herkommt, ob von einem dreiköpfigen Bezirksrat oder von einem hundertachtzig köpfigen Kantonsrat.

Der Regierungsrat ist der Meinung, dass der Kantonsrat durchaus demokratische Legitimation zu vermitteln vermag, er akzeptiert es auch ohne Murren, dass zum Beispiel drei Mitglieder des Verwaltungsgerichtes über seine Entscheide befinden können. Er akzeptiert es, weil diese drei Mitglieder des Verwaltungsgerichtes vom Kantonsrat gewählt wurden. Was gibt es schöneres als das?

Ich bitte Sie, dem Antrag des Regierungsrates zu folgen.

Abstimmung

Der Antrag der Kommission zu § 329 wird dem Minderheitsantrag Dorothee Jaun und Mitunterzeichner auf Streichung von Abs. 2 lit. a in § 329 gegenübergestellt. Der Kantonsrat stimmt dem Minderheitsantrag mit 81 : 78 Stimmen zu.

Hier werden die Beratungen unterbrochen.

Persönliche Erklärung Bruno Dobler

Bruno D o b l e r (FPS, Lufingen): Ich trete mit heutigem Datum aus der Freiheitspartei aus.

Es gibt verschiedene Gründe, die eine Person zu einem solchen Schritt bewegen. Es ist die politische Arbeit, dann eben auch die Parteiarbeit,

die sehr viel Zeit, aber auch Kräfte bindet. Es geht mir eigentlich mehr um die Zeit als um die Kräfte, die ich meine, in Zukunft persönlich besser für die politische Arbeit einsetzen zu können.

Parteiloser, das scheint, wie einem etwas fehlen würde. Diesen Ausdruck «Loser» finde ich nicht so sehr gut. Ich habe mir überlegt, wie könnte es sonst heissen? Die logische Konsequenz wäre jetzt Parteifreier. Das bekommt wieder einen gewissen Doppelsinn, den habe ich wirklich nicht im Sinn. Ich sehe mich künftig in diesem Rat als freien Parlamentarier, der sich weiterhin mit bestem Wissen und Gewissen für selbstverantwortliche Bürgerinnen und Bürger einsetzen wird und sich auch für eine sozialverträgliche Gesellschaft unter Einschluss von allen Komponenten einsetzt.

Ich möchte Ihnen allen und meinen Kollegen von der Freiheitspartei, Bruno Bösel und Remo Patroni, an dieser Stelle für die Zusammenarbeit bis zum heutigen Datum herzlich danken. Ich hoffe natürlich, dass die Zusammenarbeit mit Ihnen allen weitergehen kann. Ich freue mich auf die kommenden Herausforderungen innerhalb und ausserhalb dieses Rates.

Die Beratungen werden fortgesetzt.

§ 331

Keine Bemerkungen; genehmigt.

§ 338

Dieser Paragraph wurde bereits am 6. Januar 1997 bereinigt.

Art. X

Strassengesetz

Hans Egloff (SVP, Aesch b. Birmensdorf): Zuletzt bleiben noch die Änderungen betreffend Strassen-, Wasserwirtschafts- und Verkehrsabgabengesetz, das Gesetz betreffend die Abtretung von Privatrechten und das Sozialhilfegesetz. Wiederum wird die beschlossene Neukonzeption im Verwaltungsrechtspflegegesetz konsequent umgesetzt bzw. weiter geführt und angepasst.

Ich ersuche Sie, hier im Namen der zumeist einstimmigen Kommission und der SVP-Fraktion diesen Anträgen zu folgen.

Minderheitsantrag Dorothee Jaun, Dr. Rudolf Aeschbacher, Hartmuth Attenhofer, Benedikt Gschwind, Barbara Marty Kälin, Madeleine Speerli Stöckli, Daniel Vischer:

§ 15. Abs. 1 und 2 wie Kommissionsmehrheit.

Einmündungen von Gemeindestrassen in Staatsstrassen bedürfen der Genehmigung durch die Baudirektion. Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn keine öffentlichen Interessen verletzt werden. Gegen die Verweigerung der Genehmigung oder gegen Nebenbestimmungen kann die Gemeinde Rekurs beim Regierungsrat erheben.

Dorothee J a u n (SP, Fällanden): Dies ist der letzte Minderheitsantrag im Rahmen dieser VRG Diskussion, mit dem ich Sie belästige. Ich spreche nicht nur im Namen meiner Fraktion, sondern im Namen der Mitglieder von Gemeindeexekutiven.

Die Kommissionsminderheit beantragt Ihnen im Paragraph 15 des Strassengesetzes die Streichung der letzten drei Worte von Absatz 3, nämlich der Passus «der endgültig entscheidet». Was heisst das? Zwischen Gemeinden und Kanton herrscht nicht selten Uneinigkeit darüber, unter welchen Umständen eine Einmündung einer Gemeindestrasse in eine Kantonsstrasse bewilligt werden kann. Vor allem herrscht nicht selten Uneinigkeit darüber, wer die entsprechenden Kosten zu tragen hat bzw. in welchem Verhältnis sie aufzuteilen sind. Diese Uneinigigkeiten sind in letzter Zeit angesichts der knappen Finanzen von Kanton und Gemeinden nicht seltener, sondern häufiger geworden.

Gemäss dem Vorschlag der Kommissionsmehrheit entscheidet der Regierungsrat in solchen Fällen endgültig. Dies erscheint nicht als richtig, weil die Regierung in dieser Frage eindeutig Partei ist. Eine Partei sollte nicht endgültig über einen Rechtsstreit zwischen zwei Parteien entscheiden. Es ist nicht richtig, dass die Regierung endgültig in einem Rechtsstreit zwischen Gemeinden und dem Kanton entscheidet. Unseres Erachtens sollten die Gemeinden das Recht haben, entsprechend Entscheide beim Verwaltungsgericht anzufechten, keine moderne Rechtsordnung akzeptiert einen Richter, der gleichzeitig Partei ist. Gemäss EMRK gilt dies nur für natürliche Personen.

Unseres Erachtens sollte das, was gemäss EMRK für natürliche Personen gilt auch für die Personen des öffentlichen Rechtes, sprich für die Gemeinden gelten.

Ich bitte Sie, diese drei Worte in Absatz 3 des Paragraphen 15 des Strassengesetzes zu streichen.

Regula Thalmann-Meyer (FDP, Uster): Ich teile Ihnen mit, dass die FDP-Fraktion mit dieser Beurteilung nicht einverstanden ist, und dass sie am Antrag der Regierung und der Mehrheit, wie er hier vorliegt, festhält. Wir sind gegen eine Erweiterung des Instanzenzuges.

Ernst Brunner (SVP, Illnau): Die SVP-Fraktion unterstützt einstimmig den Antrag der Regierung und der Mehrheit. Das Votum von Frau Jaun in Ehren, es geht hier auch darum, ob wir Vertrauen in unsere Regierung haben oder nicht. Die Lösung, wie sie die Regierung und die Mehrheit vorschlägt, entspricht dem, was bis heute gegolten hat. Das war, wie ich weiss, auch nicht allzu schlecht.

Die Annahme des Minderheitsantrages würde zu einer Verlängerung des Instanzenzuges führen. Das wäre das Gegenteil dessen, was wir während der ganzen Übung immer wieder versucht haben, nämlich raschmöglichst auf korrektem Weg zum Ziel zu kommen.

Ich beantrage Ihnen, der Mehrheit der Kommission zuzustimmen.

Dr. Rudolf Aeschbacher (EVP, Zürich): Hier entscheidet die Regierung in eigener Sache. Das soll nicht letztinstanzlich geschehen. Wir unterstützen den Minderheitsantrag.

Regierungsrat Dr. Markus Notter: Ich beantrage Ihnen, dem Antrag Ihrer Kommissionsmehrheit zu folgen. Ich glaube, es ist eine relativ einfache Sache. Für diese Projekte im Bereiche der Staatsstrassen ist grundsätzlich der Regierungsrat zuständig. Wenn nun Gemeindestrassen in den Bereich der Staatsstrassen hineinmünden, wenn es da Entscheide zu koordinieren gibt, ist nicht einzusehen, weshalb hier nicht auch der Regierungsrat zuständig sein sollte. Wenn Sie ihm nicht zutrauen, dass er in diesen Fragen kompetent und für die Gemeinden korrekt entscheiden kann, dann müssen Sie sich fragen, ob Sie nicht auch Paragraph 15 Abs.1 dieser Bestimmung abändern wollen. Dieser geht nämlich noch sehr viel weiter. Der Regierungsrat hat hier Zuständigkeiten im Bereiche seiner eigenen Kantonsstrassen, die noch sehr viel weiter gehen. Es ist logisch, dass in diesen Konflikten die kantonale Exekutive schlussendlich entscheidet.

Ich bitte Sie, dem Antrag der Kommissionsmehrheit zu folgen.

Abstimmung

Der Antrag der Kommission zu § 15 wird dem Minderheitsantrag Dorothee Jaun und Mitunterzeichner auf Abänderung von Abs. 3 in § 15 gegenübergestellt. Der Kantonsrat stimmt dem Antrag der Kommission mit 69 : 58 Stimmen zu.

§§ 16 bis 45

Keine Bemerkungen; genehmigt.

Art. XI

Wasserwirtschaftsgesetz

§§ 18; 18 a; 24; 64

Art. XII

Verkehrsabgabengesetz

§ 13

Art. XIII

Gesetz betreffend die Abtretung von Privatrechten

§§ 42; 43 bis 45; 46; 47; 49; 51

Art. XIV

Sozialhilfegesetz

§ 47

Art. XV

Keine Bemerkungen; genehmigt.

Ratspräsidentin Esther H o l m : Damit ist die Vorlage in erster Lesung durchberaten. Sie geht an die Redaktionskommission. Die Schlussabstimmung wird im Anschluss an die Redaktionslesung durchgeführt. Diese findet frühestens in vier Wochen statt.

Das Geschäft ist erledigt.

3. Motion KR-Nr. 83/1992 betreffend eines zeitgemässen Enteignungsverfahrens (Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 14. Juni 1995 und gleichlautender Antrag der Kommission vom 22. Oktober 1996) 3454

Die Motion hat folgenden Wortlaut:

Der Regierungsrat wird ersucht, im Zusammenhang mit der bundesrechtlich gebotenen Revision des Verwaltungsrechtspflegegesetzes ein zeitgemässes Enteignungsverfahren einzuführen.

Begründung:

Das Gesetz betreffend die Abtretung von Privatrechten (Abtretungsgesetz) stammt aus dem Jahr 1879 und ist ausgerichtet auf formelle Enteignungen, bei denen es im Schätzungsverfahren hauptsächlich um die Feststellung des Landwertes geht. Auf die heute bedeutungsvolleren Fälle der materiellen Enteignung, welche regelmässig die Beantwortung schwieriger Rechtsfragen erfordern, ist das Verfahren nicht zugeschnitten.

Nach der Konzeption des Abtretungsgesetzes ist der Entscheid der Schätzungskommissionen ein Gutachten; wird dagegen Einsprache erhoben, entscheidet das Verwaltungsgericht als erste Instanz im Klageverfahren. Diese Verfahren sind aufwendig und dauern oft jahrelang. Eine durchgreifende Verbesserung im Zuge der laufenden Revision des Verwaltungsrechtspflegegesetzes ist nur möglich, wenn gleichzeitig auch das im Abtretungsgesetz geregelte Schätzungsverfahren umfassend überprüft wird.

Hans Egloff (SVP, Aesch b. Birmensdorf), Präsident der vorberatenden Kommission: Am 15. Juni 1992 hat der Kantonsrat die Motion Keiser/Notter überwiesen. Damals wurde der Regierungsrat ersucht, im Zusammenhang mit der bundesrechtlich gebotenen Revision des Verwaltungsrechtspflegegesetzes ein zeitgemässes Enteignungsverfahren einzuführen. Der Antrag des Regierungsrates vom 14. Juni 1995 ist ebenfalls unserer VRG-Kommission zur Beratung zugewiesen worden. Mit der soeben beschlossenen Revision des VRG sind die ersten Schritte mit der Einführung des Klageverfahrens getan. Der Justizdirektor hat in der Kommission nächste Schritte angekündigt. Re-

gierungsrat Notter hat für den Regierungsrat den Antrag auf Abschreibung erneuert. Die Fiktion Kantonsrat und Motionär Notter war mit diesem Antrag ebenfalls einverstanden. Die Kommission empfiehlt Ihnen mit 14:1 Stimmen die Motion KR-Nr. 83/1992 als erledigt abzuschreiben.

Das Wort wird weiter nicht verlangt.

Schlussabstimmung

Der Kantonsrat beschliesst mit 108 : 0 Stimmen, dem Antrag von Regierungsrat und vorberatender Kommission gemäss Vorlage 3454 zuzustimmen und die Motion KR-Nr. 83/1992 als erledigt abzuschreiben.

Das Geschäft ist erledigt.

4. Erhaltung der Ergebnisse der Volksabstimmung vom 1. Dezember 1996 (Antrag des Büros des Kantonsrates vom 5. Dezember 1996)

KR-Nr. 347/1996

Ernst Schibli (SVP, Otelfingen) referiert im Namen des Büros des Kantonsrates: Das Büro des Kantonsrates hat an seiner Sitzung vom 5. Dezember 1996 in die Zusammenstellung der Staatskanzlei über die Ergebnisse der kantonalen Volksabstimmung vom 1. Dezember 1996 Einsicht genommen. Stichprobenweise wurde die Zusammenstellung überprüft. Fehler wurden keine festgestellt. Wir danken der Staatskanzlei für die prompte und zuverlässige Arbeit.

Das Büro des Kantonsrates beantragt dem Kantonsrat die Ergebnisse der Kantonalen Volksabstimmung vom 1. Dezember 1996 zu erwasen.

Ratspräsidentin Esther Holm stellt fest, dass kein anderer Antrag gestellt wird und somit dem folgenden Antrag zugestimmt wird:

Der Kantonsrat beschliesst, nach Einsichtnahme in den am 13. Dezember 1996 im Amtsblatt, Textteil, Seite 2153 ff, veröffentlichten Beschluss des Büros des Kantonsrates vom 5. Dezember 1996 über die Ergebnisse der kantonalen Volksabstimmung vom 1. Dezember 1996 und nach Vormerknahme, dass keine Einsprache eingereicht worden ist:

I. Folgende Referendumsvorlagen werden als vom Volk angenommen erklärt:

- Gastgewerbegesetz
- Gesetz über die Besteuerung der Schiffe (Schiffssteuergesetz)
- Gesetz über die Rahmenbestimmungen für die Verwaltungsreform (Verwaltungsreformrahmengesetz)
- Jugendhilfegesetz (Änderung)
- Gesetz über den Zivilschutz (Änderung)
- Gesetz über die Jugendheime und die Pflegekinderfürsorge (Änderung)

II. Mitteilung an den Regierungsrat

Die Ergebnisse der kantonalen Volksabstimmung vom 1. Dezember 1996 lauten wie folgt:

Zahl der Stimmberechtigten	762 766
Eingegangene Stimmzettel 1	370 041
Eingegangene Stimmzettel 2	367 711
Eingegangene Stimmzettel 3	359 375
Eingegangene Stimmzettel 4	361 374
Eingegangene Stimmzettel 5	360 962
Eingegangene Stimmzettel 6	363 222

1. Gastgewerbegesetz

Annehmende Stimmen	212 004
Verwerfende Stimmen.....	144 960
Ungültige Stimmen.....	1 870
Leere Stimmen.....	11 207

2. Gesetz über die Besteuerung der Schiffe (Schiffssteuergesetz)

Annehmende Stimmen	289 558
Verwerfende Stimmen.....	62 651
Ungültige Stimmen.....	1 827
Leere Stimmen.....	13 675

3. Gesetz über die Rahmenbestimmungen für die Verwaltungsreform (Verwaltungsreformrahmengesetz)

Annehmende Stimmen	252 060
Verwerfende Stimmen.....	64 305
Ungültige Stimmen.....	2 102
Leere Stimmen.....	40 908

4. Jugendhilfegesetz (Änderung)

Annehmende Stimmen	169 312
Verwerfende Stimmen.....	166 145
Ungültige Stimmen.....	1 808
Leere Stimmen.....	24 109

5. Gesetz über den Zivilschutz (Änderung)

Annehmende Stimmen	223 006
Verwerfende Stimmen.....	106 517
Ungültige Stimmen.....	1 807
Leere Stimmen.....	29 632

6. Gesetz über die Jugendheime und die Pflegekinderfürsorge (Änderung)

Annehmende Stimmen	262 987
Verwerfende Stimmen	78 659
Ungültige Stimmen.....	1 793
Leere Stimmen.....	19 783

Das Geschäft ist erledigt.

5. Volksinitiative «zur Durchsetzung der direkten Demokratie im Kanton Zürich» (Überweisung an den Regierungsrat zur Be- richterstattung und Antragstellung)

KR-Nr. 285/1996

Ratspräsident Esther H o l m : Der Regierungsrat hat festgestellt, dass die Initiative die Zahl von 13'476 gültigen Unterschriften aufweist und damit als Volksinitiative zustande gekommen ist. Der Regierungsrat hat gleichzeitig die Frage der Gültigkeit geprüft. Er beantragt keine Ungültigerklärung.

Ich beantrage Ihnen, dem Regierungsrat die Volksinitiative zu Bericht und Antragstellung zu überweisen.

Sie sind damit einverstanden.

Das Geschäft ist erledigt.

6. Volksinitiative «zur Durchsetzung der direkten Demokratie in den Gemeinden des Kantons Zürich» (Überweisung an den Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung)

KR-Nr. 286/1996

Ratspräsidentin Esther H o l m : Der Regierungsrat hat festgestellt, dass die Initiative die Zahl von 13'465 gültigen Unterschriften aufweist und damit als Volksinitiative zustande gekommen ist. Auch hier gibt es keine Anhaltspunkte für eine Ungültigkeit.

Ich beantrage Ihnen, diese Volksinitiative dem Regierungsrat zu Bericht und Antragstellung zu überweisen.

Sie sind damit einverstanden.

Das Geschäft ist erledigt.

7. Volksschulgesetz (Änderung) (Antrag des Regierungsrates vom 21. August 1996 und geänderter Antrag der Kommission vom 25. November 1996) 3480b

Hanspeter A m s t u t z (EVP, Fehraltorf): Damit dieses Geschäft nicht wieder halbiert wird, in dem wir heute beginnen und in vier Wochen weiterfahren müssen, beantrage ich Ihnen, das Geschäft zu verschieben.

Ratspräsidentin Esther H o l m : Herr Amstutz hat den Antrag gestellt, dieses Geschäft zu verschieben. Wir stimmen ab. Die Mehrheit will das Geschäft heute beraten.

Thomas D ä h l e r (FDP, Zürich), Präsident der vorberatenden Kommission:

Die Vorlage 3480 besteht aus zwei Teilen. Gegenstand der Gesetzesrevision sind einerseits eine Erhöhung der Flexibilität für das Schuleintrittsalter und andererseits die Reform der Oberstufe. Die beiden Änderungen haben wenig Berührungspunkte.

Der Regierungsrat fasste die beiden Revisionsgegenstände zusammen, weil sie das gleiche Gesetz betreffen.

Formell handelt es sich in der Tat um ein Gesetz, und es geht auch in beiden Fällen um die Volksschule; tatsächlich haben wir aber zwei sehr unterschiedliche Materien zu beraten. Die Kommission hat sich dafür entschieden, die Vorlage nicht aufzutrennen, obschon das möglich gewesen und unter gewissen Gesichtspunkten vielleicht sogar sinnvoll gewesen wäre.

Solange der Kanton Zürich aber nur das obligatorische Gesetzesreferendum kennt, hätten bei einer Trennung der Vorlage zwei Volksabstimmungen zur Änderung des Volksschulgesetzes stattfinden müssen. Die eine Materie, nämlich die Erweiterung der Flexibilität für den Ein-

schulungstermin, ist aber gegenüber der anderen von geringer Bedeutung und wird auch nach einhelliger Auffassung von Kommission und Erziehungsdirektion kaum zu Widerstand Anlass geben, so dass sich die Verpackung in eine Vorlage rechtfertigen lässt. Der Einschulungstermin ist demnach Trittbrettfahrer auf dem Oberstufenzug.

Die Einheit der Materie wird dadurch mindestens formal nicht verletzt, da nach geltender Rechtsprechung Gegenstände, welche im gleichen Gesetz geregelt werden, als zur gleichen Materie gehörend betrachtet werden können. Sollte aus der Mitte des Kantonsrates dennoch die Forderung erhoben werden, die Vorlage aufzuteilen, wäre dies eine rein redaktionelle Angelegenheit, welche durch die Redaktionskommission vorbereitet und in der zweiten Lesung bereinigt werden könnte. Auf die materielle Behandlung hat diese Frage aber keinen Einfluss.

1. Zeitpunkt der Einschulung

Es geht hier nicht um eine Verschiebung des Einschulungstermins, sondern um die Ausdehnung der Zeitspanne, innerhalb welcher Ausnahmen bewilligt werden können. Jedes Kind, das bis zum 30. April das sechste Altersjahr vollendet hat, wird auf Beginn des nächsten Schuljahrs schulpflichtig. Dabei ist bis jetzt eine vorzeitige Einschulung möglich, wenn das Kind bis zu 3 Monate jünger ist, also zwischen dem 1. Mai und dem 31. Juli geboren wurde. Jetzt möchte man diese Möglichkeit um neun Monate verlängern. Das heisst, dass bis um ein Jahr jüngere Kinder in die Schule eintreten können. Diese Änderung wird keine grossen Wellen werfen. Heute sind es weniger als 1% aller Kinder, welche auf Gesuch vorzeitig eingeschult werden.

Mehr Gewicht hat in diesem Zusammenhang eine weitere Änderung. Sie betrifft die Rückstellungen. Man möchte nämlich verhindern, dass rund 10% aller Kinder zurückgestellt werden müssen, indem man die Möglichkeiten der sonderpädagogischen Betreuung solcher Kinder erweitert. Die Rückstellung, das heisst das Warten auf den Schuleintritt, bringt nicht immer viel.

Die Kommission beantragt Ihnen ohne Vorbehalt, diesen Änderungsvorschlägen des Regierungsrates zuzustimmen.

2. Reform der Oberstufe

Diese zweite Materie wird mehr zu reden geben. Sie hat eine genau zwanzigjährige Geschichte hinter sich. Seit 1977 besteht der Versuch mit den AVO-Schulen (Abteilungsübergreifende Versuche an der Oberstufe). Solche bestehen heute in 18 Gemeinden des Kantons.

Wir haben heute im Gesetz die dreiteilige Oberstufe mit Oberschule, Realschule und Sekundarschule. Tatsache ist aber, dass in 79 Gemeinden die Oberschule nicht mehr in korrekter Form besteht. Dadurch kommt das System in Gefahr: Oberschüler werden der Realschule zugewiesen, was wiederum zu Profilproblemen dieses Schultyps führt. Seit langem wird an der dreiteiligen Oberstufe kritisiert, dass die Durchlässigkeit der drei Typen zu gering sei. Gerade weil der Eintritt in die Oberstufe zeitlich in eine schwierige Phase im Leben der heranwachsenden Jugendlichen fällt, kann die Entwicklung des jungen Menschen während dem Besuch der Oberstufe auch eine Veränderung im Lernverhalten und im Lerneifer bewirken, was unter den heutigen Gegebenheiten zuwenig berücksichtigt werden kann.

Nicht nur der Kanton Zürich, sondern auch andere Kantone befassen sich mit solchen Reformpostulaten. In einem Drittel der Kantone wurden solche Reformen bereits in gleicher oder ähnlicher Konzeption erfolgreich durchgeführt. Der Kanton Zürich ist somit nicht mehr an vorderster Front.

Es geht also bei der Oberstufenreform hauptsächlich um zwei Ziele:

- Erhöhung der Durchlässigkeit
- differenziertere Berücksichtigung der Begabungsprofile

In den AVO-Versuchen wurden diese Ziele auf folgende Weise anvisiert:

Man führt zwei Stammklassen mit unterschiedlichen Anforderungen. In zwei Fächern werden Kurse auf je drei Niveaus durchgeführt. Ob es sich bei diesen Niveaufächern um Mathematik und Französisch oder um Mathematik und Deutsch handelt, hat die Schulpflege zu bestimmen. Diese Bestimmung gibt beispielsweise Gemeinden mit einem hohen Anteil an fremdsprachigen Schülern die Möglichkeit, mit einem Deutsch-Niveau auf die spezifischen Schwierigkeiten in solchen Verhältnissen einzugehen. Erfahrungsgemäss bietet der Französischunterricht an solchen Schulen in der Regel kaum ein Problem.

Die Bildung von Niveaunklassen hat auch den Vorteil, dass einseitig Begabte entsprechend ihren Möglichkeiten zugewiesen werden können. Der Niveauwechsel aufwärts und abwärts – das Prinzip der Durchlässigkeit – ist gewährleistet. Davon wird in den AVO-Schulen auch rege Gebrauch gemacht.

In den unteren Jahrgängen der Stammklassen erfolgen erfahrungsgemäss mehr Wechsel als in den oberen. Insgesamt wechseln gegen 50% aller Schülerinnen und Schüler irgendwann in ihrer Oberstufenkarriere eine Stamm- oder Niveauklasse. Das ist offensichtlich eine erhebliche Zahl. Diese Möglichkeit wird nun seit 20 Jahren erprobt.

Die AVO-Versuche sollen durch diese Gesetzesänderungen abgelöst und in reguläre Schultypen überführt werden.

Ursprünglich bestand die Absicht, die Oberstufe im ganzen Kanton Zürich flächendeckend zu reformieren und die heutige Dreiteilung durch die nach dem AVO-Modell gegliederte Sekundarschule zu ersetzen.

Widerstände, insbesondere auch aus dem Kreis der Lehrkräfte, aber auch aus den lokalen Schulbehörden, führten zur Einsicht, dass eine kantonsweit einheitliche fortschrittliche Regelung zwar aus verschiedenen Gründen wünschbar wäre, politisch aber keine Chance hätte, in der Volksabstimmung – vielleicht sogar hier im Rat – eine Mehrheit zu finden.

Aus diesem Grund hat sich die ED nach der Auswertung der Vernehmlassung für ein Vorgehen entschieden, welches den Entscheid über die Organisationsform der Oberstufe den Schulgemeinden überlässt. Diese Kompetenzdelegation ist sinnvoll, weil die Voraussetzungen, die eines der beiden Systeme präferenzieren, von Gemeinde zu Gemeinde verschieden sind. Zudem darf erwartet werden, dass die Diskussion, welche in den Gemeinden zur Frage der Systemwahl anheben wird, den Sinn für die Probleme der Oberstufe schärfen und nicht nur die Eltern und Lehrkräfte, sondern auch weitere Bevölkerungskreise die Verantwortung für eine gute Schulbildung unserer Kinder miteingebunden werden.

Nach dem Grundsatzentscheid für die freie Systemwahl durch die Gemeinden, der besonders auch von der Schulsynode begrüsst wurde, erarbeiteten deren Organe in wenigen Wochen ein brauchbares Reformmodell für die Weiterführung der dreiteiligen Oberstufe. Dieses Modell wurde vom Erziehungsrat und dann von der Kommission übernommen, so dass die Gemeinden künftig nicht zwischen dem AVO-Modell und dem Status quo, sondern zwischen zwei unterschiedlichen reformierten Schultypen werden entscheiden können.

Die neue dreiteilige Oberstufe (nicht mehr Sekundar-, Real- und Oberschule genannt, sondern Sekundarschule mit den Abteilungen A, B und

C) soll gegenüber der heutigen Oberstufe folgende Neuerungen umfassen:

1. Generell prüfungsfreier, gesprächsorientierter Übertritt.
2. Durchlässigkeit durch periodische Umstufungsgespräche.
3. Jahrgang-Teams der Lehrkräfte in der jeweiligen Schule mit Pflicht zu regelmässigen Aussprachen und zur gegenseitigen Koordination. Das ist zwingend notwendig bei der Durchlässigkeit, die angestrebt wird.

Die erheblich verbesserte Durchlässigkeit und der Übertritt auf Gesprächsbasis machen auch die bisherige dreiteilige Oberstufe zu einem den heutigen Erfordernissen angepassten, fortschrittlichen Schulmodell.

In Bezug auf den Wechsel vom einen zum anderen System bestehen keine Probleme. Er ist ohne grosse Schwierigkeiten möglich, wobei darauf hinzuweisen ist, dass naturgemäss jeder Wechsel zu gewissen Anpassungsschwierigkeiten führen kann.

Erfahrungsgemäss werden heute kleinere Schulen zweckmässigerweise im AVO-Modell geführt. Dieses bietet ihnen mehr organisatorischen Spielraum, auch auf der Kostenseite. Bei grösseren Gemeinden spielt die Systemwahl eine geringere Rolle. Wichtig ist, dass das Begabtenpotential möglichst gut ausgeschöpft wird. Da hat ein differenzierteres System Vorteile.

Vor einem Jahr beschloss der Regierungsrat eine neue Untersuchung mit einem Vergleich der beiden Systeme AVO und dreiteilige Oberstufe. Eine Untersuchung aus den Jahren 1985/89 war methodisch nicht ganz sauber geführt worden. Der Auftrag wurde bewusst ausserhalb des Kantons Zürich vergeben; nämlich an die Universität Bern. Die Ergebnisse liegen nun vor. Sie zeigen, dass beide Systeme in etwa gleichwertig sind, dass die Schulzufriedenheit beim AVO-Modell aber erheblich grösser ist, als bei der dreiteiligen Oberstufe.

Ich komme noch auf die beiden Minderheitsanträge zu sprechen.

Beim Minderheitsantrag von Ruedi Keller zu § 55 geht es darum, dass innerhalb der gleichen Schulgemeinde beide Typen geführt werden können. Bis heute bestehen in den Städten Zürich und Winterthur sowie in der Gemeinde Regensdorf unterschiedliche Oberstufenmodelle innerhalb der gleichen Schulgemeinde. Für die Städte Zürich und Winterthur bestehen im Unterrichtsgesetz besondere Bestimmungen, welche erlauben, auf die besonderen Verhältnisse in diesen städtischen

Gebieten einzugehen, z.B. für Zürich §§ 258, 259 und 261, für Winterthur §§ 263, 265 und 266. Auf dieser Grundlage kann der Erziehungsrat diesen beiden Gemeinden ermöglichen, die Aufteilung der Schultypen auf die einzelnen Schulkreise oder allenfalls Schulhäuser selber vorzunehmen.

Der Fall Regensdorf wird mit der Generalklausel im § 55 a abgedeckt, wonach der Erziehungsrat auf Antrag der Schulpflege aus besonderen Gründen Abweichungen bewilligen kann. Eine weitere ausdrückliche Erwähnung der Möglichkeit, zusätzliche Flexibilität in die Systemwahl einzubringen, ist gemäss der Mehrheitsmeinung der Kommission weder erforderlich noch wünschbar.

Der Minderheitsantrag Amstutz zu § 61 b verlangt, dass kleineren Gemeinden, welche bei der dreiteiligen Oberstufe bleiben wollen, ausnahmsweise bewilligt werden könne, die B- und C-Klassen zusammenzulegen, also auch weiterhin die bisherige Oberschule nicht zu führen, sondern diese in die bisherige Realschule zu integrieren. Genau das darf aber nicht geschehen, oder mindestens nicht zur Regel werden, weil sonst die heutigen Profilprobleme der Realschule, die wir ja mit diesen Gesetzesänderungen lösen wollen, mit in die Abteilung B der neuen dreiteiligen Sekundarschule übernommen werden. In besonderen Fällen kann der Erziehungsrat auch hier unter Berufung auf § 55 a Ausnahmen bewilligen. Aber auch in diesem Fall ist eine ausdrückliche Erwähnung dieser Möglichkeit gemäss der Mehrheitsmeinung der Kommission weder erforderlich noch wünschbar.

Herr Regierungsrat Buschor wird in seinen Ausführungen die «feierliche» Erklärung abgeben, dass die Absicht bestehe, die Generalklausel im § 55 a nicht allzu kleinlich auszulegen. Damit sollte eigentlich der Weg für einen Rückzug der beiden Minderheitsanträge geebnet sein.

Die Kommission hat die Vorlage intensiv beraten und ist nach anfänglichem Zögern einmütig zum Schluss gekommen, dass die Oberstufenreform auf dieser Basis realisierbar, notwendig und wünschbar ist. Meinen Kolleginnen und Kollegen in der Kommission danke ich für die kooperative Arbeitsweise. Das war angesichts der harten Auseinandersetzungen im Vorfeld dieser Vorlage nicht ohne weiteres zu erwarten. In diesen Dank einschliessen möchte ich auch den Erziehungsdirektor und seine Mitarbeiter, insbesondere Herrn Armin Jaggi, der das Projekt

umsichtig und kompetent begleitet hat und der Kommission bei der Erfüllung Ihrer Aufgabe eine grosse Hilfe war.

Ich ersuche Sie im Namen der vorberatenden Kommission, auf die Vorlage 3480 einzutreten und der Fassung der Mehrheit den Vorzug zu geben.

Esther Z u m b r u n n (DaP/LdU, Winterthur): Ich gehe in meinem Votum nur auf den Teil der Vorlage ein, der die Oberstufenreform betrifft. Im Rahmen der uns bevorstehenden Veränderungen im Bildungsbereich liegt nun das erste grosse Paket vor uns. Die Reform der Volksschul-Oberstufe ist bald für die Volksabstimmung bereit. Künftig sollen die Gemeinden unter zwei Modellen wählen können.

In dieser Debatte werden wir vielleicht vor lauter Bäumen den Wald nicht mehr sehen. Ich versuche mich in meinem Votum, auf grundsätzliches, auf den Wald zu beschränken.

Eine Reform sollte eine Verbesserung des Ist-Zustandes nach sich ziehen. Wir erwarteten um so gespannter die Ergebnisse der Untersuchungen. Wer geglaubt hatte, leistungsmässig käme die gegliederte Sekundarschule diesbezüglich besser weg, muss nun zur Kenntnis nehmen, dass dem nicht so ist. Beide Modelle sind punkto Leistung, wenn wir unter Leistung die sogenannten Hauptfächer betrachten, ebenbürtig. Was uns aber zu denken geben sollte, ist, dass punkto Zufriedenheit die gegliederte der dreiteiligen Sekundarschule etwas voraus ist. Das ist ein grosses Plus.

So hoffen wir denn, dass dieses Defizit auch in der dreiteiligen Sekundarschule wettgemacht wird und diese Tatsache den betroffenen Lehrpersonen Ansporn sein mag. Wenn auch die Ergebnisse der Untersuchungen die Welt nicht bewegen, so kratzten die AVO-Versuche doch zum Teil sehr an verkrusteten Denkstrukturen. Glaubenskämpfe entstanden, Grabenkriege wurden ausgefochten, eigentlich peinlich, dass eine solche Phase nötig war, zumal in einem Bereich, wo zum Wohle der Bildung unserer Kinder stets Erneuerungsprozesse laufen sollten. Ich bin froh, dass endlich auch in der herkömmlichen Oberstufe das Umdenken begonnen hat und Durchlässigkeit wie auch Teamfähigkeit keine Fremdwörter mehr sind. Letztlich ist jede Schule so gut wie ihre Lehrpersonen.

Ist zum Beispiel im Detailhandel ein guter Verkäufer, eine gute Verkäuferin nicht, wer zu einer Kuckucksuhr noch Vogelfutter verkauft? Spass beiseite.

Wenn wir nun hoffentlich auf dem Weg einer Qualitätssteigerung sind, liegen weitere Verbesserungsmöglichkeiten durchaus noch drin. Ich denke da an die Möglichkeit, auf Kosten der Hauptfächer mehr Musik zu unterrichten. Auch hier liegen aus der Schweiz Untersuchungsergebnisse vor. In den Schuljahren 1988/90 bis 1990/91 erhielten 50 Schulklassen aus der ganzen Schweiz wöchentlich fünf statt zwei Lektionen Singen/Musik. Die hinzu gekommenen Lektionen wurden durch entsprechende Reduktion in den Fächern Mathematik, Muttersprache und einem weiteren Hauptfach kompensiert.

Was war das Ergebnis? In Versuchsklassen wurde die Sachkompetenz und die Ausdrucksfähigkeit verbessert. Das Sozialklima veränderte sich positiv, und der Gruppenzusammenhalt nahm zu. Die Motivation vergrösserte sich.

Wie wäre es, wenn diesbezüglich auch im Kanton Zürich neues gewagt würde? Wenn für alle Schülerinnen und Schüler ein guter Musikunterricht nicht eine fakultative Zugabe, sondern genau so wichtig wie Muttersprache, Mathematik und Turnen wäre? Ich wage in den Raum zu stellen, dass unter solchen Voraussetzungen nochmals ein grosser Schritt in Richtung Qualitätssteigerung gemacht werden könnte. Andere Länder sind uns darin seit über einem halben Jahrhundert voraus.

Welche Lehren ziehen wir nun daraus? Unsere Schule ist so zu reformieren, dass alle Beteiligten zufrieden sind. Bei aller Reform. Wir wollen zufriedene Schülerinnen und Schüler, wir wollen zufriedene Lehrpersonen und zufriedene Eltern. Wir müssen in die Tiefe gehen, damit der Aufschwung beginnt. Aufschwung beginnt im Herzen.

Die LdU-Fraktion unterstützt darum diese Vorlage.

Für die Erziehungsdirektion, personifiziert durch Herrn Regierungsrat Buschor, ist das eine grosse edle Aufgabe. Darum erlaube ich mir zu sagen, Herr Buschor, holen Sie bitte die Menschen dort ab, wo sie sind. Bedenken Sie, dass die Schülerinnen und Schüler unzähligen Reizen, Drücken, Einflüssen und Anforderungen ausgesetzt sind. Geben Sie Ihnen eine Schule, in der sie sich wohl fühlen, in der sie Beziehungen aufbauen können, in der sie in einem Klima der Gelassenheit gutes leisten.

Bedenken Sie, dass die Lehrpersonen durch die anstehenden Umwälzungen stark verunsichert sind. Geben Sie ihnen eine Schule, in der sie gern arbeiten und von Neuerungen nicht überrollt werden, eine Schule die sie aus innerem Feuer für die Zukunft heraus gestalten wollen. Bedenken Sie, dass auch Eltern und Behörden die Geschwindigkeit der Reformen mitmachen und aushalten können müssen. Geben Sie ihnen eine Schule, die sie mittragen können, für die sie einstehen wollen, eine Schule auf die sie stolz sind.

In diesem Sinne scheint die Oberstufenvorlage Vorbildcharakter zu haben. Ein Grund dafür ist mit Sicherheit der Faktor Zeit. Zwanzig Jahre sind in Erprobung vorausgegangen. Lernende, Lehrende, Eltern und Behörden hatten Jahre Zeit, sich damit auseinanderzusetzen. Der Boden musste gepflügt und geeggt werden. Nun ist die Zeit der Aussaat da, wenn es auch nicht immer zwanzig Jahre dauern muss. Gut Ding will eben Weile haben. Das wünsche ich uns auch für die weiteren Reformprojekte im Bildungswesen.

Heidi Müller (Grüne, Schlieren): Die Oberstufenreform hat im Kanton Zürich unwahrscheinlich lange gedauert. Wir Grüne hätten mehrheitlich begrüsst, wenn die gegliederte Sekundarschule als einziges Modell zur Anwendung gekommen wäre. Wir sind nach wie vor überzeugt, dass dies das gerechtere und fortschrittlichere Modell ist.

Der Entscheid des Erziehungsdirektors, beide Systeme den Gemeinden zur Wahl freizugeben, ist aber wohl die einzige Chance gewesen, der gegliederten Sekundarschule endlich auf die Beine zu helfen und die Versuchsphase zu beenden. Die AVO haben unbegreiflich viel Emotionen und Grabenkämpfe ausgelöst. Ein interessantes Detail ist, dass eine breit angelegte Studie über die Zufriedenheit der Schülerinnen und Schüler in den beiden Systemen, ich meine die heutige dreistufige Sekundarschule und die AVO, keine signifikanten Unterschiede an den Tag gebracht hat. Den Schülerinnen und Schülern ist es in beiden Systemen ähnlich wohl oder unwohl, sie fühlen sich ähnlich gefördert oder nicht.

Die alte Wahrheit, dass die Persönlichkeit und Fähigkeit der Lehrkräfte den entscheidenden Faktor bildet, ob die Schülerinnen und Schüler gerne in die Schule gehen, scheint damit wieder einmal bestätigt. Das dürfen wir nicht aus den Augen lassen. Dass die Oberstufe aber reformiert werden musste, und wir mit der AVO auf dem richtigen Weg waren zeigt sich daran, dass es unumgänglich war, das bisherige drei-

teilige Modell ebenfalls zu erneuern. Es ist dem persönlichen Einsatz vieler einzelner Lehrpersonen zu verdanken, dass sie schon seit Jahren an einer Reform der dreiteiligen Sekundarschule gearbeitet haben und sozusagen pfannenfertige Lösungen präsentieren konnten, sobald der Entscheid für das Führen der beiden Modelle gefällt war. Die beiden Organisationsformen unterscheiden sich nun nicht mehr wesentlich voneinander. So kann man erleichtert feststellen, dass für Schülerinnen und Schüler keine Probleme entstehen, wenn diese von einem System ins andere wechseln müssen. Es ist durchaus denkbar, dass Gemeinden mit mehreren Oberstufenschulhäuser beide Organisationen wählen.

Ein Blick über die Kantonsgrenzen hinaus sagt uns, dass nicht wenige Kantone zwei oder mehr Modelle nebeneinander führen und offenbar damit keine Probleme haben. Beide Modelle kennen nun Jahrgangsteams, in beiden Modellen soll Durchlässigkeit gelten. Es ist zu sagen, dass sich die Durchlässigkeit in der dreiteiligen Sekundarschule erst noch in der Praxis beweisen muss. Gesamthaft bestimmen nicht nur mehr Noten allein, sondern eine Gesamtbeurteilung über Ein-, Auf- und Abstufung. Entscheidend scheint mir, dass die Durchlässigkeit in beiden Modellen garantiert ist und sie der erstmaligen Einstufung die Schärfe nimmt.

Ein Thema, das in der Kommissionsarbeit breit diskutiert wurde, war die Oberschule in der dreiteiligen Sekundarschule, die nun Abteilung C heisst. Die Oberschule war schon seit eh und je ein Problem und es war nicht befriedigend. Viele Gemeinden hatten keine Oberschule mehr oder teilten Oberschülerinnen und Oberschüler in die Realschule ein, was nicht sehr förderlich war. Andere verwiesen die Schülerinnen und Schüler in die Sonderklasse E.

Im Gesetz ist nun vorgeschrieben, dass Gemeinden mit dem dreiteiligen Modell die Oberschule, die neue Abteilung C, führen müssen. Sind zu wenig Schüler da, kann diese auch mehrklassig geführt werden. Eine andere Lösung wäre der Wechsel zur AVO oder eine Regionalisierung der Oberschule, das heisst, mehrere Gemeinden führen eine Oberschule. Ein Teil der Schüler muss dann auswärts in die Oberschule. Diese regionale Lösung wurde in der Kommission von einigen als unvorteilhaft befunden. In der Praxis hat sich gezeigt, dass Schülerinnen und Schüler, die der Oberschule einer anderen Gemeinde zugewiesen werden, aus der Kontrolle geraten, vor allem wegen des langen Schulweges, zu dem können sie unnötigerweise stigmatisiert werden.

In der Kommission hat der Erziehungsdirektor zugesagt, dass die Erziehungsdirektion flexibel reagieren wird, wenn dieses Problem auftaucht, dass trotz Mehrklassenführung zuwenig Schüler da sind, vor allem wenn es sich als vorübergehender Zustand abzeichnet. Ein Wechsel zur AVO lässt sich nicht so schnell durchführen. Wir werden dementsprechend ein Statement des Erziehungsdirektors erhalten. Es geht um die Diskussion des Paragraphen 55 a, auf den wir in der Detailberatung zurückkommen werden.

Es ist wichtig, dass wir eine gute Oberschule bekommen, die den schwächsten Schülerinnen und Schülern die bestmöglichen Chancen gibt, ohne sie zu stigmatisieren. Ein weiterer, wichtiger Diskussionspunkt war die Möglichkeit, in der Oberstufe für einzelne Fächer oder Projekte geschlechtergetrennten Unterricht zu führen. Selbstverständlich soll damit die Koedukation nicht über den Haufen geworfen werden. Mittlerweile erkannte man, dass es sinnvoll ist, in Ausnahmefällen vom gemeinsamen Unterricht abzuweichen und Freiräume für Knaben und Mädchen zu schaffen, dies ganz im Sinne der Gleichstellung der Geschlechter.

Zum ersten Teil der Vorlage, der Flexibilisierung des Schuleintrittsalters, nach oben und unten: Wir Grünen sind damit einverstanden. Wir legen Wert auf die Feststellung, dass Gesuche um frühere Einschulung seriös geprüft und nicht nur die intellektuelle Reife, sondern der gesamte Entwicklungsstand des Kindes, seine Emotionalität, seine sozialen Fähigkeiten, seine körperliche Entwicklung etc. begutachtet werden. Ferner finden wir es sinnvoll, dass Kinder, bei denen eine eindeutige Frühreife festgestellt wird, auch schon früher in den Kindergarten gehen können. Da dies auf Gemeindeebene geschieht, hat dies in der jetzigen Beratung keine Relevanz.

Zusammenfassend kann ich sagen, dass die Grünen die Vorlage mehrheitlich bejahen und für Eintreten stimmen werden.

Hans-Peter P o r t m a n n (CVP, Zürich): Diese Oberstufenreform, die uns hier vorliegt, ist ein notwendiger und überaus guter Meilenstein im Erziehungswesen des Kantons Zürich. Die beiden Modelle und hauptsächlich das Modell der gegliederten Sekundarschule sind Schulformen, die der heutigen Zeit angepasst sind. Es sind Schulformen, die auf unsere Kinder, auf unsere Jugendlichen eingehen, den Einzelnen in den Vordergrund stellen und seinen Bedürfnissen und Neigungen

wirklich nachkommen. Es sind aber auch Schulformen, die vor allem unsere Lehrkräfte fordern werden.

Ich mache kein Hehl daraus, dass die CVP sich lieber nur zu der gegliederten Sekundarschule geäußert hätte. Wir haben heute einen Kompromiss gefunden, um überhaupt die gesamte Oberstufenreform mehrheitsfähig zu machen. Wir sagen auch ja dazu, dass die Gemeinden diese beiden Modelle prüfen können. Wir meinen, dass man sich in einer Gemeinde für eines dieser Schulmodelle entscheidet. Wir möchten nicht in einem Gesetz gewisse Konkurrenzen, was Schulformen anbelangt, in einer Gemeinde mitunterstützen. Wir stehen daher kritisch zu den Minderheitsanträgen, die hier gestellt wurden.

Ich war während den Beratungen und Arbeiten in der Kommission ein bisschen verwundert über die grossen Interventionen, die wir aus gewissen Kreisen der Lehrerschaften hatten. Seien dies Telefonanrufe zu Hause, seien dies bergeweise Post, die wir erhielten. Sie gingen meistens dahin, dass man sich stark gegenüber dieser Reorganisation gewehrt hat, sprich: man wollte das alte System schwer verteidigen.

Ich stellte mir die Frage, woran das liegt. Ist es tatsächlich so, dass man vielleicht bei der Lehrerschaft – ich nehme an, dass es nicht die Mehrheit ist, sondern nur gewisse Kreise – zuwenig flexibel, zuwenig anpassungsfähig ist oder Angst vor Veränderungen hat, die einen selber fordern? Ich glaube, das ist der falsche Ratgeber in unseren Beratungen und der falsche Ratgeber, wenn wir ein Gesetz machen. Dieses Gesetz ist für unsere Schülerinnen und Schüler da, es ist nicht für unsere Lehrerinnen und Lehrer da. Daher haben wir einen Schritt zu tun, der der heutigen Zeit angepasst ist.

Ich glaube, wir haben hier ein Gesetz und eine Reform, die unsere Beachtung verdient. Die CVP wird selbstverständlich dem Eintreten und auch diesem Gesetz zustimmen.

Dorothee F i e r z (FDP, Egg): Seit 1977 haben in Zürcher Schulgemeinden immer wieder emotional geführte Diskussionen stattgefunden, nämlich dann, wenn der Antrag zur Debatte stand, dem Schulversuch beizutreten. Jeder Stimmbürger, der irgendwann einmal die Schulbank gedrückt hatte, das sind im Kanton Zürich nicht wenige, hielten sich dann jeweils befähigt, als Fachmann oder Fachfrau aufzutreten und eine Wertung beider Oberstufenmodelle vorzunehmen. Dies artete sehr oft in eine Art Glaubenskrieg aus, eine sachliche Diskussion musste jeweils den Emotionen weichen.

Deshalb ist die FDP-Fraktion dem Regierungsrat sehr dankbar, dass mit der Vorlage 3480 nun die rechtliche Grundlage gesetzt wird, dass beide Oberstufenmodelle im Kanton Zürich statthaft sind. Wir denken, es wird da ein wichtiger Punkt gesetzt und uns ein wichtiger Neubeginn vorgelegt.

Die FDP-Fraktion hat sich auch mit den beiden Minderheitsanträgen Keller und Amstutz beschäftigt. Ich nehme an, dass diese Minderheitsanträge im Rat erläutert werden. Wir weichen von unserer Meinung auch nach der Argumentation nicht ab, wir lehnen beide Minderheitsanträge ab.

Lassen Sie mich noch einige Gedanken zu den beiden Schwerpunkten in dieser Vorlage sagen.

1. Zur Einschulung: Wir erachten es als eine wertvolle Neuerung, dass nun der Zeitpunkt der Einschulung flexibler gehandhabt werden kann. Es war eine sehr enge Fassung, wenn begabte Schüler nur eine Ausnahmewilligung in einem zeitlichen Spielraum von drei Monaten bekommen konnten. Genau das gleiche gilt bei etwas schwächeren Schülern oder jenen, die die Schulreife noch nicht erlangt haben. Dass man hier nicht nur von einer Rückstellung spricht, erachten wir pädagogisch als sehr wertvoll. Das Gesetz verpflichtet neu die Schulpflege, auch sonderpädagogische Begleitung bei der Einschulung anzubieten.
2. Zu der Oberstufenreform: Es liegen Forschungsprojekte vor, die Auskunft über die Leistung und die Schulzufriedenheit der Oberstufenschüler gibt. Diese Forschungsergebnisse waren für die vorberatende Kommission bei der Beurteilung sehr wegweisend, ob beide Schulformen im Kanton Zürich definitiv eingeführt werden sollen. Wir haben uns von den Ergebnissen überzeugen lassen. Wir beurteilen deshalb den Entscheid der Erziehungsdirektion als sehr wertvoll, die gegliederte Oberstufe von der Versuchsphase in ein Definitivum überzuführen, die dreiteilige Oberstufe zu reformieren und beide Systeme als gleichwertige Modelle anzubieten. Nach unserer Meinung fehlen überzeugende Argumente, die gegen zwei parallele Oberstufenreformen im Kanton Zürich sprechen. Wir haben vor allem die Frage geprüft, ob die gegenseitige Durchlässigkeit sichergestellt ist. Es darf nicht sein, dass die Mobilität im Kanton Zürich für Volksschüler eingeschränkt wird, wenn wir zwei Oberstufensysteme haben. Fachleute überzeugten uns, dass hier keine Schwierigkeiten entstehen. Ebenfalls prüften wir die Kosten-

frage und die Zufriedenheit der Schüler, der Lehrer und auch der Eltern.

Die Minderheitsanträge Amstutz und Keller möchte ich gemeinsam beurteilen und kurz begründen, weshalb wir sie ablehnen. § 55 a ist für uns ein Reserveparagraph, der verhindern soll, dass in gewissen Gemeinden absurde Situationen entstehen. Absurde Situationen sind für uns, wenn grosse Gemeinden oder Städte wie Zürich und Winterthur sich beispielsweise auf ein einziges Oberstufensystem einigen sollten. Ebenso absurd wäre es, wenn eine grosse Schulgemeinde wie beispielsweise Regensdorf, die jetzt beide Oberstufensysteme führt, sich plötzlich auf eines einigen sollte. Genau gleich ist die Frage bei der dreiteiligen Oberstufe, dort gibt das Gesetz vor, dass man zwingend drei Stufen getrennt führen muss.

Ich habe Erfahrung mit der integrierten Stufe C in der Stufe B. Wie oft habe ich meine Schulklasse verlassen und mich gefragt, wo waren denn heute morgen meine C-Schüler, d.h. heute meine Oberschüler. Wenn diese integriert sind – das tönt auf dem Papier sehr gut, das tönt sehr pädagogisch – ist es in der Praxis so, dass die Aufmerksamkeit eines Reallehrers durch die Mehrheit der Realschüler derart gefordert ist, dass oft die Oberschüler einfach mitschwimmen. Sie schnappen auf, was ihnen zugänglich ist. Wenn es ihnen nicht zugänglich ist, warten sie auf bessere Zeiten, wo der Lehrer etwas Zeit hat.

Das scheint uns pädagogisch im Schulalltag nicht wertvoll zu sein, denn auch Oberstufenschüler haben ein Anrecht darauf, möglichst stufengerecht und individuell gefördert zu werden. Deshalb finden wir es richtig und wertvoll, wenn die Forderung so im Gesetz steht, dass zwingend die Abteilung C separat geführt werden muss. Auch hier ist § 55 a da, dass in Ausnahmen der Erziehungsrat auf Antrag der Schulpflege eine Ausnahmegewilligung erteilen kann. Der Minderheitsantrag von Herrn Amstutz würde dazu führen, dass man die Gemeinden beinahe motivieren würde, nicht an allen Hebeln zu ziehen, um eine Lösung zu suchen, sondern vorerst einen Antrag einzureichen. Für uns ist § 55 a der passende, geeignete Reserveparagraph, um absurde Situationen zu verhindern. Es ist nicht nötig, dass wir diese Anträge unterstützen.

Ich bitte Sie im Namen der FDP-Fraktion der Vorlage, wie sie aus der Kommission vorliegt, zuzustimmen und beide Minderheitsanträge abzulehnen.

Hier werden die Beratungen abgebrochen.

Rücktritt aus der Finanzkommission

Ruth G e n n e r (Grüne, Zürich) teilt mit Schreiben vom 13. Januar 1997 mit:

Aufgrund einer beruflichen Veränderung wird es mir künftig nicht mehr möglich sein, das zeitaufwendige Mandat eines Mitgliedes der Finanzkommission weiterhin auszuüben. Ich trete deshalb auf den 17. Januar 1997 aus der Finanzkommission zurück.

Ratspräsidentin Esther H o l m : Ich danke Frau Genner für Ihren grossen Einsatz in der Finanzkommission und bitte die Interfraktionelle Konferenz die Nachfolge zu regeln.

Rücktritt eines Ratsmitglieds

Kaspar G ü n t h a r d t (Grüne, Dällikon) teilt mit Schreiben vom 8. Januar 1997 mit:

Rücktritt aus dem Kantonsrat auf Ende der Sitzung vom 13. Januar 1997.

Im letzten Herbst bin ich in den Gemeinderat meiner Wohngemeinde gewählt worden. Wie damals bereits angekündigt, trete ich hiermit aus dem Kantonsrat zurück. Für beide politischen Ämter fehlt die Zeit neben Beruf und Familie und anderem mehr.

Zehn Jahre in den Oppositionsbänken fast immer in die Minderheit versetzt zu werden, ist nicht gerade ein Aufsteller. Ich wünsche deshalb vor allem meinen Kolleginnen und Kollegen auf meiner Ratsseite die Kraft, diese für die Demokratie so wichtige Aufgabe mit innerem Feuer weiterhin wahrnehmen zu können.

Ratspräsidentin Esther H o l m : Kaspar Günthardt wurde im Frühjahr 1987 in den Kantonsrat gewählt. In seiner Amtszeit war er Mitglied von über 25 Spezialkommissionen, von denen er die folgenden präsierte: Einzelinitiative Andres Büchi, Zürich, vom 8. Februar 1989 betreffend Geschwindigkeitsbegrenzungen für Motorboote auf Schweizer Seen Einzelinitiative Bernhard Wehrli, Feldbach, betreffend Förderung des biologischen Landbaus.

Während seiner Amtszeit befasste er sich vor allem mit Fragen des Forstwesens sowie des Umweltschutzes. Ich danke dem Zurücktretenden ganz herzlich für seine dem Staat geleisteten wertvollen Dienste und wünsche ihm für seine Zukunft alles Gute, dass er im Gemeinderat nicht immer in die Minderheit versetzt wird.

Verabschiedung der scheidenden Protokollführer

Ratspräsidentin Esther H o l m : Wir kommen noch zur Verabschiedung der scheidenden Protokollführer Hans Kuhn, Hans Moser und Erhard Szabel. Ich bitte die drei Protokollführer einzutreten.

Heute verabschieden wir drei treue Mitarbeiter unserer Rates. Auf Ende des vergangenen Jahres haben unsere langjährigen Protokollführer Hans Kuhn, Hans Moser und Erhard Szabel Ihre Arbeit beim Kantonsrat offiziell abgeschlossen. Ebenso hat Albert Cavegn die parlamentarische Schreibfeder an seine Nachfolger und Nachfolgerinnen weitergereicht. Da er heute anderweitig verpflichtet ist, werde ich sein Wirken zu einem späteren Zeitpunkt noch gebührend würdigen.

Hans K u h n steht bereits seit 1971 mit unserem Rat in Verbindung. Bis 1991 gehörte er als SVP-Vertreter unseren Reihen an. Als damaliger Ratssekretär prägte Hans Kuhn das Erscheinungsbild der Kantonsratsprotokolle entscheidend mit, und bis heute fühlt er sich deren Qualität verpflichtet. Parallel dazu begleitete der ausgebildete Meisterlandwirt die EKZ-Kommission.

Hans M o s e r trat anders als Hans Kuhn seine Tätigkeit beim Kantonsrat 1990 mit dem Auge eines äusseren Beobachters an. Es verwundert allerdings wenig, dass sich Hans Moser als ehemaliger Sekundarlehrer rasch in die rege Betriebsamkeit unseres Parlamentes einzufügen wusste. Als Protokollführer stand er unzähligen ständigen Kommissionen und Spezialkommissionen engagiert mit Rat und Tat zur Seite. Als Betreuer, etwa der Raumplanungs- und der ZKB-Kommission, bewegte er sich oftmals mitten im Brennpunkt des politischen Spannungsfeldes.

Erhard S z a b e l wiederum focht während 11 Jahren selber als FDP-Vertreter in der kantonsrätlichen Arena mit. Nach seiner Demission als Chefredaktor beim Zürcher Unterländer gelang es dem Kantonsrat 1992 das frühere Büromitglied als Protokollführer wieder in seine Reihen zu holen. Mit Erhard Szabel vermochte unser Rat jene Kraft zu gewinnen, welche früher über viele Jahre hinweg alleine für die Protokolle des

Rates und des Ratsbüros verantwortlich zeichnete. So geht denn auch die heutige Tonbandanlage auf seine Initiative zurück.

Ich danke unseren scheidenden Protokollführern ganz herzlich für Ihre langjährige, wertvolle Unterstützung der Parlamentsarbeit. Zusätzliche Anerkennung verdient Ihre Bereitschaft, die laufenden Kommissionen über den heutigen Tag hinaus abschliessend zu betreuen.

Als Zeichen unserer Dankbarkeit möchte ich Ihnen einen Rathaus-schlüssel überreichen. Das Präsent trägt jeweils neben dem Namen die Inschrift überreicht vom Kantonsrat des Eidgenössischen Standes Zürich.

Ich freue mich, Ihr Wirken beim anschliessenden gemeinsamen Mittagessen auch noch im persönlichen Rahmen verdanken zu dürfen.

(Applaus)

Verschiedenes

Parlamentarische Vorstösse

Postulat Mario Fehr (SP, Adliswil), Georg Schellenberg (SVP, Zell) und Dorothee Jaun (SP, Fällanden) betreffend Abbau der Überkapazitäten bei der Ausbildungsinfrastruktur im Zivilschutzbereich.

Postulat Mario Fehr (SP, Adliswil), Georg Schellenberg (SVP, Zell) und Dorothee Jaun (SP, Fällanden) betreffend Zusammenlegung bzw. intensivere Zusammenarbeit der verschiedenen Rettungsdienste für Katastrophenfälle und andere Notlagen.

Anfrage Willy Germann (CVP, Winterthur) betreffend öffentliche Ausschreibung von Regionalbahnlinien (S 26, S 29).

Anfrage Willy Haderer (SVP, Unterengstringen) betreffend Belegungsnachweis in den Zürcher Spitälern.

Anfrage Peter Marti (SVP, Winterthur) betreffend unterschiedliche Kostenansätze in der Klinik Rheinau.

Anfrage Vreni Püntener-Bugmann (Grüne, Zürich) und Dr. Ursula Talib-Benz (Grüne, Pfäffikon) betreffend Vollzug der Bestimmung des Gastgewerbegesetzes über getrennte Plätze für rauchende und nichtrauchende Gäste.

Schluss der Sitzung: 12.00 Uhr.

Nächste Sitzung: Montag, 20. Januar 1997, 8.15 Uhr.

Zürich, 13. Januar 1997

Die Protokollführerin:
Therese Spiegelberg

Vom Büro des Kantonsrates in seiner Sitzung vom 27. Februar 1997 genehmigt.