


**110. Sitzung, Montag, 12. Mai 1997, 8.15 Uhr**

 Vorsitz: *Roland Brunner (SP, Rheinau)*
**Verhandlungsgegenstände**
**1. Mitteilungen**

– Antworten auf Anfragen

- *Mindestgrösse politischer Gemeinden/Auswirkungen auf Finanzen*  
*KR-Nr. 45/1997 ..... Seite 7817*
- *Vernehmlassung des Bundes*  
*KR-Nr. 50/1997 ..... Seite 7820*
- *Informationspolitik des Regierungsrats*  
*KR-Nr. 52/1997 ..... Seite 7821*
- *Stipendienbearbeitung und Information durch den Regierungsrat*  
*KR-Nr. 51/1997 ..... Seite 7822*
- *Ausserkantonale Abgeltung der Zürcher Leistungen im Spitalbereich*  
*KR-Nr. 53/1997 ..... Seite 7828*
- *Sulzer-Turnhalle an der Eduard Steiner-Strasse*  
*KR-Nr. 55/1997 ..... Seite 7831*
- *Rechtliche Vorprüfung von Gesetzesvorlagen*  
*KR-Nr. 63/1997 ..... Seite 7834*
- *Staatsgarantie für die Zürcher Kantonalbank ZKB*  
*KR-Nr. 76/1997 ..... Seite 7836*
- *Hotelanlage auf Sri Lanka, von der Schweiz unterhalten für abgewiesene Asylbewerber*  
*KR-Nr. 77/1997 ..... Seite 7839*
- *Ankündigung kantonaler Abstimmungsvorlagen*  
*KR-Nr. 85/1997 ..... Seite 7840*

– Dokumentationen im Sekretariat des Rathauses

- *Protokollauflage* ..... Seite 7842
- 2. **Massnahmen der Erziehungsdirektion zur Realisierung des Gleichstellungsgebotes von kommunalen und privaten Heimen**  
Dringliche Interpellation Dr. Ruth Gurny Casse (SP, Maur) und Mitunterzeichnende vom 7. April 1997 (schriftlich begründet)  
**KR-Nr. 119/1997, RRB-Nr. 958/30.4.1997** ..... Seite 7842
- 3. **Gesetz über die Feuerpolizei und das Feuerwehrewesen (Änderung)**  
(Antrag des Regierungsrates vom 25. September 1996 und geänderter Antrag der Kommission vom 21. Januar 1997)  
**3534a, Fortsetzung der Beratungen** ..... Seite 7865
- 4. **Planungs- und Baugesetz (Änderung)**  
(Antrag des Regierungsrates vom 17. April 1996 und geänderter Antrag der Kommission vom 28. Januar 1997)  
**3499 a** ..... Seite 7878
- 5. **Gesetz über die Zürcher Kantonalbank**  
(Antrag der Redaktionskommission vom 24. April 1997, Redaktionslesung und Verabschiedung)  
**3467 b** ..... Seite 7892
- 6. **Geschäftsreglement der Zürcher Kantonalbank**  
(Antrag des Bankrates vom 24. August 1995 und geänderter Antrag der Kommission vom 25. November 1996)  
**3467 a** ..... Seite 7900

### Verschiedenes

- Fraktions- und persönliche Erklärungen
  - *Erklärung der CVP-Fraktion zu den Vorwürfen gegenüber Statthalter Bruno Graf* ..... Seite 7893
- Neu eingereichte Parlamentarische Vorstösse ..... Seite 7902

### Geschäftsordnung

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

### Antworten auf Anfragen

*Mindestgrösse politischer Gemeinden / Auswirkungen auf Finanzen (KR-Nr. 45/1997)*

*Bruno Dobler (parteilos, Lufingen)* hat am 3. Februar 1997 folgende Anfrage eingereicht:

Die Effizienz und die Effektivität der Gemeinden und deren Verwaltungen sind wahrscheinlich sehr unterschiedlich. Die Gemeinden üben deshalb einen unterschiedlichen Einfluss auf den Kanton in bezug auf Wirkung und direkten Aufwand aus.

Ich bitte Sie deshalb, mir folgende Fragen zu beantworten:

1. Wo liegt die Mindestgrösse für eine Gemeinde im Kanton Zürich, so dass sie mit vertretbarem Aufwand selbständig geführt werden kann?
2. Welche Kriterien führten zur Antwort der Frage 1?
3. Vorausgesetzt, es gelänge, die Gemeinden so zusammenzulegen, dass die Mindestgrösse gemäss Frage 1 erreicht würde, welche Auswirkungen prognostizieren Sie
  - a) auf die Finanzen des Kantons,
  - b) auf die Finanzen der Gemeinden?
4. Welchen Einfluss hätte eine solche Zusammenlegung auf die Mitarbeiterzahl beim Kanton und bei den betreffenden Gemeinden?
5. Welche Vor- und Nachteile (ausserhalb der Finanzen) würden sich zusätzlich mit der Umsetzung der Reduktion (oder allenfalls Erhöhung) der Gemeinden im Kanton ergeben?
6. Verfügt der Kanton über Kennzahlen, welche die Leistungsfähigkeit der Gemeinden aufzeichnen? Wenn ja, über welche?

Für Ihr Engagement in dieser Sache danke ich Ihnen herzlich.

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

Der Kanton Zürich gliedert sich in 171 politische Gemeinden, dazu kommen 188 Schulgemeinden, 255 Kirchgemeinden und 22 Zivilgemeinden. Die Gemeinden sind Trägerinnen öffentlicher Aufgaben auf unterster Stufe und bilden eine Grundform des gesellschaftlichen Zusammenlebens. Als lokale Verbände stellen die Gemeinden den engsten Bereich dar, in dem die sozialen Bezüge erlebbar sind und der für den Einzelnen noch so überschaubar ist, dass er sich hier in die Gemeinschaft einbezogen fühlt.

Die Gemeinden sind heute grundsätzlich in gleicher Weise wie der Bund und die Kantone grossen Herausforderungen ausgesetzt. Der Zufluss der finanziellen Mittel stagniert, und gleichzeitig kommen neue Aufgaben auf die Gemeinwesen zu, oder traditionelle Aufgaben neh-

men plötzlich neue Dimensionen an, wie das Beispiel der jüngsten Entwicklungen im Bereich der sozialen Wohlfahrt zeigt. Während solche Aufgaben in den Städten vordringlich zu Haushaltsproblemen führen, stossen kleine Gemeinden bei der Erfüllung der immer komplexer werdenden öffentlichen Aufgaben an organisatorische Grenzen.

Wissenschaftliche Untersuchungen, wonach eine Gemeinde unter einer bestimmten Mindestgrösse betriebswirtschaftlich nicht mehr sinnvoll verwaltet werden kann, gibt es für den Kanton Zürich oder die Schweiz nicht. In dem 1993 erschienenen Bericht des St. Galler Instituts für Finanzwissenschaft und Finanzrecht zum Zürcher Finanz- und Lastenausgleich wird festgestellt, dass für reine Verwaltungskosten keine signifikanten Beziehungen zur Grösse der Gemeinde bestehen. Im Gegensatz dazu liegen der Sozialaufwand und der Aufwand für Kultur und Freizeit in den kleinen Gemeinden deutlich unter demjenigen grosser Gemeinden, was aber eine Folge der Gemeindestruktur und nicht der Gemeindegrösse an sich sein dürfte. Ob eine Gemeinde mit noch vertretbarem Aufwand selbständig geführt werden kann, hängt somit nicht primär von ihrer Grösse, sondern von verschiedenen weiteren Faktoren ab. Eine massgebliche Rolle für die Effizienz von staatlichen Leistungen spielt dabei die möglichst klare Zuordnung von Aufgaben und Finanzierung, die durch grössere Gemeinden erleichtert wird (Ausgleich von Sondereinflüssen, Investitionen usw.).

Gemeindefusionen sind in staatspolitischer Hinsicht zu hinterfragen. Mit der Fusion von Gemeinden werden Verwaltungen, d.h. direkte Kontaktstellen für die Einwohnerschaft, aufgehoben. Die Distanz zwischen Verwaltung und Bürgerinnen und Bürgern wird vergrössert, und die Identifikation der Einwohnerinnen und Einwohner mit ihrer Gemeinde, die Bereitschaft zur freiwilligen Mitarbeit in öffentlichen und gemeinnützigen Institutionen und zur Teilnahme am politischen Geschehen werden abgeschwächt. Es sind daher auch andere Massnahmen zu prüfen, mit welchen kleine Gemeinden institutionell und organisatorisch so gestärkt werden können, dass sie funktionsfähige, mit vernünftigem Aufwand betreibbare Einheiten bilden.

1. Die Veränderung der gesellschaftlichen Werte und der Wandel der Ansprüche sowie technische und organisatorische Erfordernisse zwingen die Gemeinden bereits seit mehreren Jahren zu vermehrter Zusammenarbeit bei der Erfüllung kommunaler Aufgaben. Insbesondere im Bereich der Grundversorgung müssen die Gemeinden vermehrt langfristig zusammenarbeiten, um rationelle und zeitgemässe Lösungen anbieten zu können (Spitäler, übrige medizinische

Versorgung, Abfallbeseitigung, Wasserversorgung, Feuerwehr usw.). Das Gemeindegesetz kennt verschiedene Formen von öffentlich-rechtlichen Verträgen zwischen einzelnen Gemeinden, um Aufgabenübertragungen und die Mitbenützung von Einrichtungen zu regeln. Mit dem Mittel des Zweckverbandes, das dem Bedürfnis nach Mitentscheidung der beteiligten Gemeinden angemessen Rechnung trägt, können sich Gemeinden zur gemeinsamen Besorgung einzelner Gemeindeaufgaben zusammenschliessen (§ 7 Gemeindegesetz). Die wirtschaftlichen Vorteile solcher Zusammenschlüsse sind ausgewiesen. Möglich ist auch die Bildung von Verwaltungsgemeinschaften, in welchen jede Gemeinde ihre eigenen Behörden und damit ihre Entscheidungsfreiheit behält, mehrere Gemeinden aber ihre personellen und materiellen Mittel im Verwaltungsbereich zur Steigerung der Effizienz zusammenlegen.

2. Zum Thema des heutigen Nebeneinander von politischen und Primar- bzw. vereinigten Schulgemeinden hat sich der Regierungsrat in seiner Stellungnahme zur Motion KR-Nr. 69/1996 geäußert. Er betrachtet dort eine Zusammenlegung zwar als erwünscht; sie soll aber nicht zwangsweise durchgesetzt werden.
3. Einen Beitrag zur Effizienzsteigerung der Gemeindeverwaltungen kann schliesslich eine bessere Trennung von staatlichen und kommunalen Aufgaben sowie der Tragung der entsprechenden Lasten leisten. Den Gemeinden soll vermehrt Entscheidungsspielraum beim Vollzug belassen werden. Es ist erwiesen, dass öffentliche Aufgaben grundsätzlich am effizientesten erfüllt werden, wenn die Verantwortung den Direktbeteiligten übertragen wird. Entscheidungsträger, Finanzierende und Nutzende sollen so weit als möglich zusammenfallen. Erfahrungen aus der Verwaltung aber auch aus der Privatwirtschaft haben gezeigt, dass eine klare Zuordnung von Aufgaben die effiziente Erbringung von staatlichen Leistungen fördert. Die finanziell schwachen und die mit besonderen Aufgaben belasteten Gemeinden müssen dabei ebenfalls mit den nötigen Mitteln ausgestattet werden.

Der Kanton besitzt keine eigentlichen Kennzahlen über die Leistungsfähigkeit der Gemeinden. Im Zusammenhang mit Modellrechnungen zur Einführung eines Lastenausgleichssystems sind im Jahre 1996 Berechnungen zum Normaufwand von 28 Testgemeinden in verschiedenen Bereichen angestellt worden. Die Modellrechnungen bestätigen, dass die Finanzkraft einer Gemeinde ein wesentlicher Bestimmungsfaktor für das Aufwandniveau ist. Die Ist-Aufwendungen der finanz-

starken Gemeinden liegen generell über den ermittelten Normwerten. Andererseits wurde festgestellt, dass die finanzschwachen Gemeinden mit Maximalsteuerfuss näher beim Normwert liegen als der Durchschnitt der Testgemeinden, womit belegt ist, dass diese Gemeinden durchaus haushälterisch mit ihren Mitteln umgehen. Das Statistische Amt stellt gegenwärtig eine gegenüber den Modellrechnungen vereinfachte Aufbereitung von vergleichbaren kommunalen Finanzdaten bereit. Diese Finanzkennzahlen werden den Gemeinden die Grundlage für Massnahmen liefern können, um die Effizienz der Aufgabenerfüllung zu steigern.

### *Vernehmlassung des Bundes*

*(KR-Nr. 50/1997)*

*Benedikt Gschwind (LdU, Zürich)* hat am 10. Februar 1997 folgende Anfrage eingereicht:

Im Zusammenhang mit der Vernehmlassung des Kantons Zürich über Truppeneinsätze zur Wahrung der inneren Sicherheit stellt sich wieder einmal die Frage nach der Handhabung des Einsichtsrechtes von Vernehmlassungen der Zürcher Regierung über Vorlagen des Bundes. Einem Journalisten des «Tages-Anzeigers» wurde die Einsichtnahme in die Stellungnahme des Kantons Zürich zur erwähnten Vorlage nicht gewährt. Während für Mitglieder des Kantonsrates die Einsichtnahme in diese Vernehmlassungen geregelt ist, ist dies für weitere Interessierte nicht klar geregelt.

In diesem Zusammenhang stellen sich folgende Fragen:

1. Nach was für Kriterien entscheidet der Zürcher Regierungsrat, welche Vernehmlassungen für die Öffentlichkeit bestimmt sind und welche nicht?
2. Ist der Regierungsrat nicht der Ansicht, dass er diese Vernehmlassungen, die er im Namen des Kantons Zürich abgibt, auch für die Bevölkerung, in dessen Namen die Regierung Stellung nimmt, von Interesse sein kann?
3. Ist die Regierung der Ansicht, dass diese Stellungnahmen nicht für die Öffentlichkeit bestimmt sind? Wenn ja, warum? Ist dem Kanton Zürich bekannt, dass andere Kantone, zum Beispiel der Kanton Bern, seine Vernehmlassungen bereitwillig herausgibt? Weshalb ist die Situation im Kanton Zürich nicht gleich?
4. Wäre nicht eine Einsichtnahme bei der Staatskanzlei für Interessierte realisierbar?

(Beantwortung nach Anfrage Nr. 52/1997)

*Informationspolitik des Regierungsrates*

(KR-Nr. 52/1997)

*Hartmuth Attenhofer (SP, Zürich)* und *Mario Fehr (SP, Adliswil)* haben am 10. Februar 1997 folgende Anfrage eingereicht:

«Die Anti-Informationspolitik im NPM-Musterkanton» Zürich, schrieb der «Tages-Anzeiger» am 8./9. Februar 1997, treibe «seltsame Blüten». Militärdirektion und Informationsdienst hätten ausrichten lassen, keine Informationen über die Vernehmlassung des Regierungsrates an das Eidgenössische Militärdepartement, EMD, über «subsidiäre Sicherheitseinsätze» herauszugeben. Diese Informationsverweigerung birgt die Gefahr, dass die heikle Diskussion um die «Schlagstöcke für Soldaten» in den Bereich der Spekulation und Gerüchteverbreitung führt.

Im Zwischenbericht der Reformkommission vom 6. November 1996 wird eine «umfassende, offene, zeitgerechte und stufenadäquate Information» als Voraussetzung für einen erfolgreichen Reformprozess genannt. Dem steht die «Reform der Verwaltungsstruktur» vom 13. November 1996 gegenüber, worin die Regierung keine Vorschläge bezüglich einer neuen Informationspolitik macht.

Das heutige «Medienzeitalter» verlangt eine transparente Information auf breitester Ebene. Parlament und Öffentlichkeit müssen frühestmöglich über die Tätigkeiten der Regierung orientiert werden. Insbesondere die wichtigen Vernehmlassungen gegenüber dem Bund verlangen nach einer unverzüglichen und klaren Veröffentlichung.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Was sieht der Regierungsrat vor, um gegenüber der Öffentlichkeit zu einer umfassenden, offenen, zeitgerechten, stufenadäquaten und bürgerinnen- und bürgernahen Informationspraxis zu gelangen? Verfügt er dazu über ein Konzept für eine Informationspolitik, oder wird ein solches erarbeitet? Wenn nein, warum nicht?
2. Weshalb will der Regierungsrat seine Vernehmlassung an das EMD der Öffentlichkeit nicht bekanntgeben?
3. Welches sind die wesentlichen Inhalte der oben erwähnten Vernehmlassung?

Der *Regierungsrat* antwortet nach Einsichtnahme in einen Bericht des Staatsschreibers und auf Antrag seines Präsidenten wie folgt:

Die Informationspolitik des Regierungsrates ist auf eine offene, zeit- und stufengerechte sowie kundenfreundliche Information der Öffentlichkeit ausgerichtet. Die vorhandenen Informationsmittel (Pressemitteilungen, Pressekonferenzen, persönliche Auskunftserteilung durch die Mitglieder des Regierungsrates und durch Angehörige der Verwaltung, Personalzeitung) werden zielgerichtet eingesetzt. Dabei gelangt auch modernste Informationstechnologie (Internet) zur Anwendung. Der Regierungsrat ist bereit, die Motion KR-Nr. 323/1996 betreffend Einführung des Öffentlichkeitsprinzips als Postulat entgegenzunehmen. Die Bearbeitung dieses Vorstosses würde Gelegenheit bieten, Grundsatzüberlegungen zur Informationspolitik und zu ihrer gesetzlichen Regelung anzustellen. Ob dies, wie im Kanton Bern per 1. Januar 1995 erfolgt, zu einem Wechsel vom Geheimhaltungsprinzip mit Öffentlichkeitsvorbehalt zum Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt führen soll, wird zu prüfen sein.

Über den wesentlichen Inhalt der Vernehmlassungen des Regierungsrates zuhanden der Bundesbehörden wird die Öffentlichkeit in der Regel mit Pressemitteilungen informiert. Auf solche Mitteilungen wird dann verzichtet, wenn der Inhalt von sehr beschränktem öffentlichem Interesse ist, insbesondere dann wenn lediglich technische Fragen, die keine politische Tragweite besitzen, zu beantworten sind. Interessierten Kreisen werden Vernehmlassungen auf Anfrage hin zur Verfügung gestellt. Eine öffentliche Auflage der Vernehmlassung erübrigt sich daher. Bei der Information der Öffentlichkeit wird in zeitlicher Hinsicht darauf geachtet, dass die Bundesbehörden bereits im Besitz der kantonalen Stellungnahme sind, bevor diese veröffentlicht wird.

Der wesentliche Inhalt der Vernehmlassung zu den Verordnungen über den Truppeneinsatz für den Ordnungsdienst, für den Grenzpolizeidienst und zum Schutz von Personen und Sachen ist in der Zwischenzeit veröffentlicht worden, weshalb sich eine Wiederholung an dieser Stelle erübrigt. Die anfängliche Auskunftsverweigerung durch die kantonale Informationsstelle beruhte auf einem Missverständnis. Angesichts der politischen Tragweite, die die Öffentlichkeit den angesprochenen Themen beimisst, hätte es der Praxis des Regierungsrates entsprochen, in diesem Fall über den Inhalt der Vernehmlassung sofort zu informieren.

*Stipendienbearbeitung und Information durch den Regierungsrat (KR-Nr. 51/1997)*

*Toni Baggenstos (Grüne, Erlenbach) und Daniel Schloeth (Grüne, Zürich) haben am 10. Februar 1997 die folgende Anfrage eingereicht:*

Am 2. Juli 1996 fand die 1. (und einzige) Sitzung der kantonsrätlichen Kommission zur neuen Stipendienverordnung statt. An der Sitzung wurde von verschiedenster Seite scharf kritisiert, dass die Inkraftsetzung bereits (rückwirkend) auf den 1. Juli vorgesehen war, obwohl bis zu diesem Datum weder eine Kommissionssitzung stattfand noch eine Behandlung im Kantonsrat vor den Sommerferien möglich war.

Kritisiert wurde auch, dass infolge des zeitlichen Ablaufes allfällige Stipendienbezügerinnen und -bezüger im unklaren gelassen werden, ob und in welchem Ausmass sie Anrecht auf Stipendien haben.

Regierungsrat Buschor machte deutlich, dass durch die Zustimmung der Kommission diese unerfreuliche Situation vermieden würde, während sich sonst ein Stau bei der Zusicherung von Stipendien ergäbe. Dabei wies Regierungsrat Buschor auch auf die angeblich bereits weitgehend erfolgte Umstellung im EDV-Bereich hin. Jede andere Lösung als die unverzügliche Einführung der neuen Stipendienverordnung führe zu grösseren Verzögerungen und Kosten.

Die Situation präsentierte sich per Ende 1996 so, dass erst 50% der dafür vorgesehenen Stipendiengelder zur Auszahlung gelangten, weil nur eine entsprechende Anzahl der Gesuche bearbeitet werden konnten. Probleme mit der Einschulung von Personal und mit der EDV haben dies verursacht. Im Januar 1997 konnten wenigstens weitere 25% der Auszahlungen getätigt werden. Dies war aber nur möglich, weil die Einführung des neuen EDV-Systems auf März oder April 1997 zurückgestellt wurde.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie begründet der Regierungsrat die Probleme mit der EDV – die immer noch nicht gelöst sind –, obwohl er am 2. Juli gegenüber der Kantonsratskommission für den Fall einer Ablehnung sagte (Zitat): «Die bereits erzielten Synergien im EDV-Bereich würden wieder aufgehoben»?
2. Wie erklärt der Regierungsrat den Widerspruch zwischen der oben gemachten Aussage von Regierungsrat Buschor zur EDV und der Tatsache, dass jetzt im Februar 1997 mit dem alten EDV-System abgerechnet wird, um nicht noch grössere Verzögerungen bei der Bearbeitung von Stipendengesuchen in Kauf nehmen zu müssen?
3. Wie begründet der Regierungsrat den Stau bei der Stipendienzusicherung, der sich nach Aussage von Regierungsrat Buschor vor

der Kantonsratskommission ja nur im Falle einer Ablehnung der neuen Stipendienverordnung hätte ergeben sollen?

4. Bis wann werden die Probleme gelöst sein, und was wird in der Zwischenzeit unternommen, um die Situation für die aktuell betroffenen Stipendienberechtigten zu entschärfen?
5. Hat Regierungsrat Buschor vor der Kommission und dem Kantonsrat bewusst die positiven Folgen einer Zustimmung schönfärberisch dargestellt, um somit einen bejahenden Entscheid der Kommission und des Kantonsrates zu erwirken?

*Schleppende Behandlung von Stipendengesuchen auf der Erziehungsdirektion*

(KR-Nr. 105/1997)

*Hanspeter Amstutz (EVP, Fehraltorf) und Peter Reinhard (EVP, Kloten)* haben am 24. März 1997 die folgende Interpellation eingereicht und schriftlich begründet:

Rückmeldungen von Studierenden zufolge sind bei der Abteilung für Stipendien der Erziehungsdirektion des Kantons Zürich noch Stipendengesuche hängig, die bereits im September des letzten Jahres eingereicht wurden.

In Kenntnis der genannten Situation sind viele Studentinnen und Studenten, die in den letzten Wochen fristgerecht ihre Gesuche eingereicht haben, höchst beunruhigt, wann und ob sie überhaupt Unterstützungsbeiträge erhalten werden. Telefonische Nachfragen zum Ablauf des Bewilligungsverfahrens haben ergeben, dass die seit Jahresbeginn eingereichten Stipendienanträge nicht vor Mitte Jahr behandelt werden können. Studierenden, die aus zwingenden Gründen auf eine finanzielle Unterstützung angewiesen sind und deshalb auf eine rasche Abwicklung des Verfahrens drängen, wird von der Abteilung für Stipendien mit einem wohlmeinenden Bedauern empfohlen, sich bei Privatpersonen oder Banken mit einem Überbrückungskredit zu behelfen. Begründet wird die verzögerte Behandlung der Stipendienanträge und die verspätete Auszahlung von Beiträgen mit dem Erlass der neuen Stipendienverordnung und den damit verbundenen Problemen im Software-Bereich.

Im Zusammenhang mit der zurzeit sehr schleppenden Behandlung der Stipendienanträge bitten wir den Regierungsrat, folgende Fragen zu beantworten:

1. Welches sind die genauen Gründe, weshalb Stipendiengesuche zurzeit offenbar mit grosser Verzögerung behandelt werden und Auszahlungen zu spät erfolgen?
2. Teilt der Regierungsrat unsere Auffassung, dass das Stipendienwesen auch in einer Umstellungsphase seine Dienstleistungsaufgabe ohne nennenswerte Einschränkungen erfüllen sollte?
3. Ist der Regierungsrat bereit, Sofortmassnahmen zu treffen, damit der gegenwärtige Engpass bei der Abteilung für Stipendien auf der Erziehungsdirektion behoben werden kann?

#### Begründung

Eine verzögerte Behandlung von Stipendienanträgen und die verspätete Auszahlung von finanziellen Beihilfen können bei Studierenden zu erheblichen Belastungen führen. Um die Chancengleichheit im Bildungsbereich möglichst zu gewährleisten, sind offenkundige Mängel in der Abteilung für Stipendien zu beheben und die Grundsätze einer modernen Verwaltungsführung besser zu beachten.

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

Das kantonale Stipendienwesen wurde innerhalb der vergangenen drei Jahre umfassend reorganisiert. Grundsätzlich sollen staatliche Dienstleistungen auch während solcher Umbauphasen ohne nennenswerte Einschränkungen erbracht werden. Im vorliegenden Fall waren aufgrund verschiedener Faktoren Engpässe trotz sorgfältiger Planung und grossem Engagement der Beteiligten nicht zu verhindern.

Über Jahrzehnte bestanden im Kanton Zürich drei Stipendienstellen mit unterschiedlichen rechtlichen, räumlichen, organisatorischen und datentechnischen Ausprägungen. In einem Grundsatzentscheid kamen die Volkswirtschaftsdirektion und die Erziehungsdirektion im Februar 1994 überein, das kantonale Stipendienwesen bis Mitte 1996 rechtlich und organisatorisch zu vereinheitlichen und vollständig der Erziehungsdirektion zu unterstellen. Auf diesen Zeitpunkt trat die langjährige Leiterin der Stipendienabteilung des Amtes für Berufsbildung in den Ruhestand, und es galt, eine tragfähige Lösung für die Zukunft zu finden. Diese sollte im Zeichen der EFFORT-Massnahmen zudem Einsparungen bei den Personalkosten bringen.

Für die Umsetzung dieses Vorhabens waren verschiedene Massnahmen notwendig: Da die früheren Zuständigkeiten, die Behörden und Verfahren im Stipendienbereich in zwei genehmigungspflichtigen Verordnun-

gen geregelt waren, mussten die Rechtsgrundlagen für die neuen Strukturen auf gleicher Stufe geschaffen werden. In einem neuen Reglement waren die Einzelheiten der Beitragsbemessung im Zeichen knapper Finanzen nach sozialpolitischen Notwendigkeiten zu ordnen. Die Vereinheitlichung machte ausserdem die räumliche Zusammenlegung der drei früheren Stellen notwendig. Schliesslich war die teilweise veraltete EDV auf einen zeitgemässen Stand zu bringen.

Der zeitliche Rahmen von rund zwei Jahren für die gleichzeitige Verwirklichung dieser verschiedenen Vorhaben war knapp bemessen. Er schien jedoch für die Schaffung der rechtlichen Voraussetzungen in einer neuen Verordnung ausreichend. Die für die Vereinheitlichung des Stipendienwesens nicht konstitutive EDV-Reorganisation schien parallel dazu möglich, sofern die finanziellen und rechtlichen Entscheide fristgerecht gefällt würden und keine nennenswerten EDV-Probleme aufträten.

Für die Verzögerungen bei der Behandlung der Stipendiengesuche sind im wesentlichen folgende Gründe massgebend:

Von ausschlaggebender Bedeutung war die gegenüber dem beabsichtigten Zeitplan verspätete Klärung der rechtlichen Situation. Sie erfolgte statt etwa Mitte Mai 1996 erst Ende August mit dem zustimmenden Entscheid des Kantonsrates zur Verordnung des Regierungsrates vom 10. Januar 1996, d.h. rund drei Monate später als von der Erziehungsdirektion geplant. Dadurch wurde die Gesuchsbearbeitung während mehrerer Monate blockiert. Der Regierungsrat hielt trotz der sich abzeichnenden Verzögerungen am Inkraftsetzungstermin 1. Juli 1996 fest, weil eine Verschiebung um ein Jahr keines der in der Zwischenzeit bekannt gewordenen Probleme gelöst, hingegen aufwendige Zwischenlösungen nötig gemacht hätte. Die Stipendienabteilung des Amtes für Berufsbildung und die Kommission für Berufsbildungsbeiträge bestanden ab Mitte 1996 faktisch nicht mehr. Diese Institutionen hätten entweder für eine Übergangszeit durch die Volkswirtschaftsdirektion neu aufgebaut oder durch befristete Notmassnahmen überbrückt werden müssen. Auf diesem Hintergrund sind denn auch die in der Anfrage verkürzt zitierten Äusserungen des Erziehungsdirektors gegenüber der kantonsrätlichen Kommission zu verstehen, der auf einen raschen und wenn möglich positiven Entscheid drängen musste, um Vollzugsprobleme zu vermeiden. Die seither aufgetauchten Probleme waren damals nicht absehbar.

In einem Betrieb mit starken saisonalen Schwankungen lässt sich eine dreimonatige Verzögerung auch unter idealen Bedingungen (volle

Stellenbesetzung mit eingearbeitetem Personal, eingespielte Abläufe, bekannte Kommissionspraxis und Überzeitleistungen) nur teilweise aufholen. Von den 15,5 Planstellen der drei früheren Stipendienstellen wurden 13,5 Stellen in die neue Abteilung Stipendien übergeführt. Zudem waren Mitte Jahr zwei Stellen neu zu besetzen. Da die Bearbeitung von Stipendiengesuchen einiges an Spezialwissen voraussetzt, das nur durch die Bearbeitung konkreter Gesuche und mit Unterstützung durch erfahrene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erworben werden kann, vermindert die Neubesetzung von Sachbearbeitungsstellen erfahrungsgemäss während einiger Zeit die Kapazität des Betriebs. Aus diesem Grund fiel damals auch die Anstellung von Aushilfen als Sofortmassnahme ausser Betracht.

Sodann traten Probleme mit dem neuen EDV-System auf, von dem grosse Rationalisierungseffekte erwartet werden. Obwohl der Kredit erst am 8. November 1995 bewilligt wurde, war die auftragnehmende Firma bereit, den Zeitplan grundsätzlich einzuhalten. Zum Zeitpunkt der Sitzung der kantonsrätlichen Kommission war die Hardware beschafft, das Netz und die Standardsoftware installiert, und die verschiedenen Schnittstellen zwischen den einzelnen Programmmodulen funktionierten technisch einwandfrei. Die Bewältigung der übrigen Aufgaben schien der Softwarefirma bis zum Herbst 1996 möglich, was einen operativen Einsatz gegen Jahresende erlaubt hätte. Insbesondere die Aufbereitung der vorhandenen Datenbestände und die Programmierung des Bemessungssystems erwiesen sich als wesentlich komplexer als ursprünglich angenommen. Im Zeitraum September 1996 bis Januar 1997 parallel zum Tagesgeschäft der Abteilung durchgeführte Tests zeigten immer wieder Mängel in Detailaspekten. Die stipendienfachliche Auswertung einer Mitte Januar 1997 durchgeführten Testserie führte Anfang Februar 1997 zur Entscheidung, die Test- und Abnahmephase auf April/Mai 1997 zu verschieben und zuvor die Pendenzen so weit als möglich abzubauen. Das neue EDV-System wird bis Beginn der nächsten Gesuchsperiode ausgetestet bereitstehen.

Um die unangenehmen Auswirkungen der Verzögerungen für die Bewerberinnen und Bewerber möglichst gering zu halten, wurde von Anfang an die Behandlung von Gesuchen, die der Stipendienstelle als Härtefälle bekannt geworden waren, vorgezogen. Studierende an der Universität Zürich konnten ausserdem an den Härtefallfonds zur Gewährung von Überbrückungsdarlehen verwiesen werden. Hingegen wurde davon abgesehen, systematisch provisorische Akontozahlungen auszurichten, da dies die Arbeit der schon überlasteten Stipendienabtei-

lung in nicht vertretbarem Ausmass erhöht hätte. Auch für eine provisorische Auszahlung ist eine ordentliche Verfügung aufgrund eines Kommissionsentscheids notwendig; zu einem späteren Zeitpunkt ist die ordentliche Bemessung vorzunehmen und bei zu hohen Anzahlungen gegebenenfalls die Rückforderung einzuleiten.

Um den festgestellten Missständen wirkungsvoll begegnen und das Personal während der arbeitsintensiven Umstellungsphase auf die neue EDV zu unterstützen, sind die folgenden personellen Massnahmen ergriffen worden: Es wird eine zusätzliche befristete Sachbearbeitungsstelle geschaffen. Damit wird auch die telefonische Erreichbarkeit der Stipendienabteilung deutlich verbessert. Für die Bereinigungsphase ab Ende Mai 1997 wird ausserdem qualifiziertes Aushilfspersonal beigezogen.

Über den Stand der Gesuchsbearbeitung per Mitte April 1997 informieren die folgenden Zahlen: Im Zeitraum September 1996 bis Mitte April 1997 hat die Stipendienkommission in 15 Sitzungen 5200 Geschäfte behandelt. Davon waren rund 4500 erstinstanzliche Entscheide (68% in gutheissendem Sinn), 140 Entscheide über Einsprachen und 230 im Zusammenhang mit der Verwaltung von Forderungen (Rückforderungen, Darlehen) stehende Entscheide; insgesamt wurden Beiträge von 30,7 Mio. Franken bewilligt und zum überwiegenden Teil auch ausbezahlt. Mitte April 1997 waren rund 1100 Gesuche noch nicht entschieden; ein Teil davon bezieht sich bereits auf die kommende Ausbildungsperiode. Da sich die Bearbeitungskapazität der Abteilung und der Kommission zurzeit bei rund 800 Gesuchen pro Monat bewegt, kann davon ausgegangen werden, dass bis Ende Mai 1997 praktisch alle gegenwärtigen Pendenzen abgebaut sein werden. Im übrigen ist darauf hinzuweisen, dass auch in normalen Zeiten per Jahresende jeweils ähnlich grosse Pendenzenzahlen vorlagen, wie sie derzeit, d.h. Mitte April, noch vorhanden sind; im Mittel betragen die Verzögerungen rund vier Monate.

*Ausserkantonale Abgeltung der Zürcher Leistungen im Spitalbereich  
(KR-Nr. 53/1997)*

*Hansruedi Schmid (SP, Richterswil)* hat am 10. Februar 1997 folgende Anfrage eingereicht:

Die Gemeinden haben zur Sicherung der medizinischen Grundversorgung, gemäss kantonalem Gesundheitsgesetz, an den Betrieb der Spitäler Kostenanteile zu leisten. Für die spezialisierte und hochspezialisierte Krankenhausversorgung ist der Kanton zuständig.

Im Entwurf zur Zürcher Spitalliste 1998, welche sich zurzeit in Vernehmlassung befindet, werden für das Jahr 2005 3730 Spitalbetten für die Bevölkerung des Kantons Zürich und 530 Betten für ausserkantonale Patientinnen und Patienten geplant. Erwähnt wird in diesem Zusammenhang, dass der Kanton ein attraktiver Vertragspartner für die Übernahme von Patientinnen und Patienten aus anderen Kantonen ist und offensichtlich auch bleiben wird. Der Bevölkerung dieser Kantone steht vor allem die hochspezialisierte Versorgung durch unsere Zentrums- und Universitätsspitäler zur Verfügung.

In diesem Zusammenhang stelle ich dem Regierungsrat folgende Fragen:

1. Der Gesamtaufwand für die kantonalen und staatsbeitragsberechtigten Institutionen des Spitalwesens betrug 1995 1249 Mio. Fr. (einschliesslich Kapitalkosten). Welche Kantone haben als Vertragspartner Beiträge an diesen Gesamtaufwand geleistet, und wie hoch waren diese im Vergleich zum Zürcher Gesamtaufwand?
2. Die Spitalplanung sieht zukünftig 530 Betten für ausserkantonale Patientinnen und Patienten vor. Wie teilen sich diese auf die Spitalkategorien auf?
3. Inwieweit haben sich die Zürcher Spitäler in ihren Planungen und Investitionen den Bedürfnissen der Vertragskantone anzupassen?
4. In welchem Umfang beteiligen sich die Vertragskantone durch jährliche Investitionsbeiträge an den Zürcher Spitälern? In welchem Verhältnis stehen diese Beteiligungen zu den beanspruchten oder geplanten Betten für ausserkantonale Patientinnen und Patienten?
5. Welche Möglichkeiten sieht der Regierungsrat, den Gesamtaufwand der zentralörtlichen Leistungen des Kantons Zürich im Spitalwesen von den Vertragskantonen im Verhältnis zu deren Leistungsbezug abgelten zu lassen?

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

1. Das Rechnungsjahr 1995 stand noch unter dem alten Recht (KUVG), welches noch keine Kostenbeteiligung der Kantone an der ausserkantonalen Hospitalisation kannte. Die Spitäler verrechneten den Krankenkassen gegenüber Patientinnen und Patienten aus anderen Kantonen kostendeckende Tarife (einschliesslich Investitionskosten).

2. Das neue KVG, seit 1. Januar 1996 in Kraft, sieht eine Kostenbeteiligung der Kantone bei ausserkantonaler Hospitalisation vor. Der Herkunftskanton übernimmt die Differenz zwischen den in Rechnung gestellten Kosten und den von den Kassen zu tragenden Tagespauschalen für Kantonseinwohnerinnen und -einwohner der Allgemeinen Abteilung. Das Spital stellt gemäss Taxordnung für ausserkantonale Patientinnen und Patienten aufgrund von Tagestaxen und Einzelleistungen Rechnung. Diese decken 100% der Betriebskosten und 100% der Investitionskosten.
3. Unter dem alten KUVG erhielten lediglich die privatrechtlich organisierten Spezialkliniken Balgrist und Klinik Wilhelm Schulthess von anderen Kantonen in beschränktem Umfang Betriebsbeiträge und Beiträge an die Investitionskosten. Diese Beiträge entfallen unter dem neuen Recht. Die staatlichen und öffentlich subventionierten Spitäler erhielten von anderen Kantonen unter dem alten Recht keine Beiträge, weder an die Betriebs- noch an die Investitionskosten.
4. Gemäss Bedarfsrechnung der überarbeiteten Krankenhausplanung werden 1998 im Kanton Zürich 4760 Betten für die stationäre medizinische Versorgung (ohne Rehabilitation) benötigt, davon sind 4170 Betten für Kantonseinwohnerinnen und -einwohner und 590 Betten für ausserkantonale Patientinnen und Patienten vorgesehen. Für das Jahr 2005 wurde ein Gesamtbettenbedarf von 4320 Betten mit einem Anteil von 3790 Betten für Kantonseinwohnerinnen und -einwohner und 530 Betten für ausserkantonale Patientinnen und Patienten errechnet.
5. Bei der vom Bundesgesetz über die Krankenversicherung verlangten bedarfsgerechten Spitalplanung der Kantone ist davon auszugehen, dass diese ihren Bedarf zunächst innerhalb ihrer Kantonsgrenzen zu decken suchen. Für Leistungen, die im eigenen Kanton nicht angeboten werden, ist der Bedarf durch ausserkantonale Spitäler zu decken. Dabei handelt es sich in der Regel um Leistungen der spezialisierten und hochspezialisierten Versorgung.
6. Die in der Bedarfsrechnung für das Jahr 2005 ermittelten 530 Betten für ausserkantonale Patientinnen und Patienten teilen sich wie folgt auf die Spitalkategorien auf:

– Universitätsspitäler	280 Betten
– Zentralspitäler	60 Betten
– Übrige subventionierte Spitäler	110 Betten

– Nichtsubventionierte Privatspitäler	<u>80 Betten</u>
Total	<u>530 Betten</u>

7. Die Taxberechnung für ausserkantonale Patientinnen und Patienten beruht auf der Basis der effektiv anfallenden Kosten (einschliesslich Kapitalkosten). Diese werden von den Kantonen (zusammen mit den Krankenkassen) voll übernommen. Daher ist eine separate Abgeltung für zusätzliche Betriebs- und Investitionsbeiträge nicht nötig.
8. Die übergeordnete Investitions- und Personalplanung für die öffentlichen und subventionierten Spitäler im Kanton Zürich beruht auf der Krankenhausplanung und der darin enthaltenen Bedarfsrechnung der Gesundheitsdirektion. Der Bettenbedarf für ausserkantonale Patientinnen und Patienten wiederum ergibt sich aus den von den Spitälern in den Betriebsstatistiken gemeldeten effektiven Patientenzahlen und den in bilateralen Verträgen zwischen dem Kanton Zürich und anderen Kantonen definierten Bedürfnissen. Bei der Investitions- und Personalplanung werden diese Kantone jedoch nicht angehört.

*Sulzer-Turnhalle an der Eduard Steiner-Strasse*  
(KR-Nr. 55/1997)

*Felix Müller (Grüne, Winterthur)* hat am 10. Februar 1997 folgende Anfrage eingereicht:

Im Zusammenhang mit der Übernahme der Berufsschulen hat der Kanton auch die Berufsschule der Sulzer AG in Winterthur übernommen. Dabei wurde von der Möglichkeit zum Erstellen einer Doppelturnhalle auf dem dafür vorgesehenen Areal an der Eduard Steiner-Strasse ausgegangen. In der Beantwortung meiner Anfrage vom 15. August 1988 ging der Regierungsrat davon aus, dass diese Doppelturnhalle für den Sportunterricht für die 4. Abteilung der Berufsschule nötig sei.

Als fragwürdige «Vorleistung» wurde durch die Sulzer AG die bestehende Wohnliegenschaft an der Eduard Steiner-Strasse abgebrochen. Bis heute ist auf dem Grundstück aber nichts realisiert worden. Die Zerstörung des bestehenden äusserst preisgünstigen Wohnraumes erweist sich aus heutiger Sicht als offenbar beachtlicher Fehlentscheid.

Ich bitte den Regierungsrat deshalb um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wo haben die Schülerinnen und Schüler Turnunterricht, für die der Unterricht in den vorgesehenen Hallen geplant war?
2. Sind die Turnhallen aus heutiger Sicht weiterhin notwendig, und wenn ja: Wird der Standort an der Eduard Steiner-Strasse weiterhin als optimal betrachtet, oder ist ein anderer Standort vorgesehen?
3. Falls in absehbarer Zeit auf dem betreffenden Areal keine Turnhallen erstellt werden sollen oder falls die Turnhallenpläne auf diesem Areal aufgegeben wurden: Geht die Sulzer AG, die offensichtlich weiterhin Besitzerin des Areals ist, weiterhin davon aus, dass das besagte Areal für den Turnhallenneubau freizuhalten ist?
4. Ist der Regierungsrat der Ansicht, dass das Areal zweckmässigerweise wieder einer Wohnnutzung zugeführt werden soll, was für das Quartier das einzig Richtige wäre?

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

Als der Staat per 1. Mai 1989 die Berufsschule Sulzer AG übernahm und als 4. Abteilung in die Gewerblich-Industrielle Berufsschule Winterthur eingliederte, stand bereits fest, dass das bundesrechtliche Turn- und Sportobligatorium in dieser 4. Abteilung ohne die Errichtung von zwei neuen Turnhallen nicht erfüllt werden kann. Inzwischen kann für 40% der Berufsschülerinnen und -schüler der 4. Abteilung in den sechs Rennweg-Turnhallen Turnunterricht angeboten werden. Die übrigen 60% der Berufsschülerinnen und -schüler erhalten – wegen des Fehlens von Turnhallen – keinen Turn- und Sportunterricht.

In Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 43/1996 betreffend obligatorischem Turn- und Sportunterricht an den Berufsschulen wurde bereits darauf hingewiesen, dass das Obligatorium für den Turn- und Sportunterricht an den Berufsschulen auf Bundesebene in Zeiten der wirtschaftlichen Hochkonjunktur eingeführt worden ist. Der ursprüngliche, sehr ehrgeizige Zeitplan des Bundesrates sah einen abgeschlossenen Vollzug bis 1986 vor. Diese Zielvorgabe hat sich als nicht realistisch erwiesen: Zurzeit können im gesamtschweizerischen Durchschnitt 68% der Lehrlinge den obligatorischen Turn- und Sportunterricht im Umfang von einer Lektion bzw. zwei Lektionen pro Woche besuchen. Im Kanton Zürich sind es rund 70% der Lehrlinge. Von vielen Lehrlingen wird zusätzlich das grosse Angebot der Sportvereine benützt.

Die Direktion der Volkswirtschaft ist seit Jahren bestrebt, die bestehenden Lücken im obligatorischen Turn- und Sportunterricht zu schliessen. Um die in Winterthur bestehende Lücke schliessen zu können, kaufte der Staat 1992 an der Eduard Steiner-Strasse ein Grundstück, welches direkt an das Berufsschulareal Anton Graff angrenzt. Für dieses Grundstück liegt ein fertig ausgearbeitetes Neubauprojekt mit zwei Turnhallen vor. Die Kosten für die beiden Turnhallen und das Land sind auf insgesamt 12 Millionen Franken veranschlagt. Die Realisierung war für 1994–1996 geplant. Wegen der angespannten Finanzlage des Kantons und wegen der Priorität anderer, noch dringlicherer Projekte mussten 1994 die erforderlichen Mittel aus der Finanzplanung gestrichen werden. Nunmehr ist eine Realisierung vor dem Jahr 2000 nicht möglich.

Aufgrund seiner vorteilhaften Lage in unmittelbarer Nähe zum Berufsschulhaus Anton Graff soll am Projekt, auf dem Grundstück an der Eduard Steiner-Strasse Turnhallen zu erstellen, festgehalten werden. Dieses Grundstück ist weiterhin für die Erfüllung des Turn- und Sportobligatoriums der 4. Abteilung der Gewerblich-Industriellen Berufsschule Winterthur zu reservieren. Kostengünstigere Varianten sind geprüft worden, konnten mangels Eignung für den Berufsschulsport aber nicht weiterverfolgt werden.

Es wurde geprüft, ob die beiden Turnhallen im Tribünengebäude der Genossenschaft Schützenwiese in Winterthur mitbenützt werden sollten. Die beiden Hallen erwiesen sich aber in bezug auf die Grösse und die Ausstattung als für den Berufsschulsport ungeeignet. Eine Anfrage beim Sportamt der Stadt Winterthur ergab, dass – aufgrund der durchwegs starken Belegung der städtischen Turnhallen – auch diese nicht mitbenützt werden können. Schliesslich wurde in Zusammenarbeit mit dem Handballclub Pfadi Winterthur und der Sulzer AG geprüft, ob der Einbau einer provisorischen Turnhalle in die Fabrikhalle 180 von Sulzer AG eine geeignete Lösung des Problems darstellen könnte. Das Projekt musste aber aufgegeben werden, da sich in der Sulzer-Halle 180 die Turnhallen-Massvorgaben von Pfadi Winterthur nicht verwirklichen liessen und da das Kosten-Nutzen-Verhältnis für ein fünfjähriges Provisorium nicht befriedigte.

Der konkrete Ausführungszeitpunkt für den Turnhallenbau auf dem Grundstück an der Eduard Steiner-Strasse hängt zwar von der weiteren Entwicklung der Staatsfinanzen ab und kann daher noch nicht genau festgelegt werden. Es wäre aber unzweckmässig, wenn das fragliche Areal wieder einer Nutzung für Wohnungsbau zugeführt würde. Die

zeitliche Verzögerung der Projektrealisation ist zwar bedauerlich, rechtfertigt aber einen Verzicht auf den geplanten Turnhallenbau nicht.

*Rechtliche Vorprüfung von Gesetzesvorlagen*

(KR-Nr. 63/1997)

Dr. Jörg N. Rappold (FDP, Küssnacht) hat am 24. Februar 1997 folgende Anfrage eingereicht:

Kann der Regierungsrat Massnahmen vorkehren, organisatorische und personelle Voraussetzungen dafür schaffen, dass komplexe Gesetzesvorlagen des Kantonsrates, vor deren Verabschiedung zuhanden der Volksabstimmung, durch ein Gremium von Fachleuten rechtlich überprüft werden können?

**Begründung**

Zwar gehört es zu den wichtigsten Aufgaben des Gesetzgebers, dass er die Technik des Legiferens beherrscht.

Tatsache ist aber, dass die heutige Praxis der Gesetzgebung zunehmend die Gefahr «legislativer Problemfälle» in sich birgt und diese nicht rechtzeitig vor der Gesetzesanwendung entdeckt werden.

Die Komplexität der Gesetzgebung überfordert heute oft nicht nur das Parlament, sondern auch die Regierung. Niemand weiss während und nach der Beratung eines komplizierteren Gesetzes mit Sicherheit, ob dieses in der Form, in Aufbau und Gliederung, in der Systematik, Genauigkeit und nicht zuletzt bezüglich allgemeiner Verständlichkeit den hohen Anforderungen von Wissenschaft und Praxis genügt. Oft fehlt dem Parlamentarier die Zeit und manchmal auch die Fähigkeit, so tief in die Materie einzudringen, dass in der Folge, gestützt auf eine Gesamtsicht der Problematik, rechtsstaatlich einwandfrei legiferiert wird. So, wie die Dinge jetzt liegen, ist es verständlich, wenn einige Parlamentarier mit dem Ergebnis ihrer Gesetzgebungsarbeit kaum noch «gut schlafen können».

Es drängt sich auf, Gesetzesvorlagen des Kantonsrates, vor deren Verabschiedung zuhanden der Volksabstimmung, durch ein Gremium von Fachleuten rechtlich überprüfen zu lassen. Dieses Gremium von Spezialisten der entsprechenden Materie hat eine Gesetzesvorlage nach streng wissenschaftlichen Kriterien auf Vollständigkeit, Klarheit, Systemgerechtigkeit, Verständlichkeit im Rechtsvergleich und auf ihre praktische Anwendbarkeit zu prüfen, wie dies vor einigen Jahren alt Oberrichter Dr. Richard Frank in einem bedenkenswerten Artikel zur «Gesetzgebungskunst» angeregt hat. Das Ergebnis der Prüfung ist dem Parlament zur freien Würdigung vor der Redaktionslesung bzw. vor der

Verabschiedung des Gesetzes zuhanden der Volksabstimmung vorzulegen.

Der *Regierungsrat* antwortet auf Antrag der Direktion der Justiz wie folgt:

Im Zusammenhang mit der Reform der Verwaltungsstruktur hat der Regierungsrat in seinem Beschluss vom 13. November 1996 festgehalten, dass im Zuge der Neustrukturierung der Verwaltung bei der Justizdirektion ein Gesetzgebungsdienst zu schaffen sei, der die heute durch die einzelnen Direktionen und die Redaktionskommission des Regierungsrates erbrachten Dienstleistungen ablösen bzw. ergänzen soll. Dieser Dienst soll die Direktionen bei der Gesetzgebung fachlich unterstützen und dabei auch Fragen der Gesetzesevaluation mit einbeziehen. Eine wichtige Aufgabe dieses Gesetzgebungsdienstes wird sein, die Gesetzgebungsarbeiten in der Verwaltung zu koordinieren und eine einheitliche Systematik der Gesetzgebung wie auch eine klare Gesetzessprache sicherzustellen.

Mit der geplanten Schaffung eines Gesetzgebungsdienstes wird es möglich sein, verschiedene gleichzeitig laufende Revisionen durch die direkte Beteiligung der Verwaltung an der Kommissionsarbeit – sofern nötig – besser aufeinander abzustimmen. Die Problematik liegt vielfach nicht allein in der einzelnen komplexen Gesetzgebung, sondern in den sich in kurzen zeitlichen Abständen folgenden Revisionen, die gleiche oder ähnliche Sachbereiche betreffen und dadurch innerhalb der Verwaltung und während der parlamentarischen Behandlung einen hohen Koordinationsbedarf hervorrufen.

Zur Sicherstellung einer kontinuierlichen inhaltlichen wie strukturellen Koordination der Gesetzgebungsarbeiten wird im Rahmen der Schaffung des Gesetzgebungsdienstes und der Festlegung von dessen Aufgaben und Dienstleistungsangeboten zu prüfen sein, ob und in welcher Form dieser Dienst oder ein anderes von der Verwaltung bestelltes Fachgremium auch für die in der Verantwortung des Parlamentes stehenden Vorlagen zur Beratung herangezogen werden kann. Dabei wird insbesondere auch zu klären sein, ob die Einschaltung eines zusätzlichen Fachgremiums vor der Redaktionslesung von Gesetzesentwürfen einer gesetzlichen Grundlage bedarf und wie dessen Arbeit mit derjenigen der kantonsrätlichen Redaktionskommission zu verbinden wäre.

*Staatsgarantie für die Zürcher Kantonalbank ZKB**(KR-Nr. 76/1997)*

*Hans-Jacob Heitz (FDP, Winterthur)* hat am 3. März 1997 folgende Anfrage eingereicht:

Ich frage den Regierungsrat an, wie kann der Staat Zürich eine Staatsgarantie abgeben, obwohl sich abzeichnet, dass in Kürze das Eigenkapital des Kantons Zürich aufgebraucht und laut Finanzplan spätestens ab 1998 negativ (−1,7%) sein wird? Wie kann der Regierungsrat diese Staatsgarantie trotz sich mit Sicherheit abzeichnendem negativem Eigenkapital verantworten? Was für Massnahmen sieht er vor, um diese Staatsgarantie dennoch wirkungsvoll zu lassen?

**Begründung**

Der Gesetzesentwurf für ein revidiertes Gesetz über die Zürcher Kantonalbank (Vorlage 3467 a) sieht in § 6 auch in Zukunft die Staatsgarantie für die Zürcher Kantonalbank vor.

Gemäss heute gültigem Finanzplan lauten die Kennzahlen für das Eigenkapital wie folgt:

1996:	6,5
1997:	2,4
1998:	-1,7
2002:	-8,6

Hat in der Privatwirtschaft ein Unternehmen die Hälfte des Eigenkapitals aufgebraucht, ist es gemäss OR Art. 725 verbindlich gehalten, ein griffiges Sanierungskonzept zu entwickeln und umzusetzen, gegebenenfalls sogar die Bilanz beim Richter zu hinterlegen.

Auch wenn der Finanzhaushalt des Staates Zürich nicht dem Obligationenrecht unterstellt ist, stellt sich für verantwortungsbewusste Bürger und Bürgerinnen doch die Frage, wie der Staat Zürich trotz aufgebrauchtem Eigenkapital eine Staatsgarantie abgeben bzw. wie der Regierungsrat solcherart Staatsgarantie auch in Zukunft trotz negativem Eigenkapital verantworten kann.

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

Der Regierungsrat nahm bereits im Rahmen der Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 125/1994 (Auslandaktivitäten und Leistungsauftrag der ZKB) Stellung zur Frage der Staatsgarantie. Wie der damaligen Ant-

wort zu entnehmen ist, erlaubt es die Staatsgarantie grundsätzlich, unternehmerische Risiken letztlich auf den Steuerzahler abzuwälzen. Unter wettbewerbsspolitischen Aspekten kann die Staatsgarantie somit falsche Anreize vermitteln und erscheint durch wirtschaftliche Argumente nicht gerechtfertigt.

Das Gesetz über die Zürcher Kantonalbank vom 28. Mai 1978, bestimmt in § 6, dass der Staat für alle Verbindlichkeiten der Bank haftet, soweit die eigenen Mittel nicht ausreichen. Der zurzeit dem Parlament vorliegende Revisionsentwurf zu diesem Gesetz hält in Übereinstimmung mit dem geltenden Bundesrecht an dieser Bestimmung fest. Lediglich die Haftung für nachrangige Verbindlichkeiten und das (autorisierte, noch nicht emittierte) Partizipationsscheinkapital sollen nicht der Staatsgarantie unterstellt werden.

Das finanzielle Engagement des Kantons umfasst hierbei neben der Staatsgarantie auch das zur Verfügung gestellte Dotationskapital sowie die steuerliche Privilegierung der Kantonalbank gegenüber privatrechtlich organisierten Instituten. Obgleich die Staatsgarantie als eine Art von Eventualverpflichtung zu betrachten ist, wird dieses Risiko nach Gesetz nicht abgegolten. Laut § 4 Abs. 2 des ZKB-Gesetzes wird das Dotationskapital der Bank vom Staat zu Selbstkosten zur Verfügung gestellt, wobei der Revisionsentwurf keine Änderung dieser Bestimmung vorsieht. Dass die Staatsgarantie jedoch selbst bei der Gewährung eines Risikozuschlages auf dem Dotationskapital in den seltensten Fällen ihre Funktion zu erfüllen vermag, wurde einzelnen Kantonen erst bewusst, als sich die jeweilige Bank bereits in gefährlicher Schieflage befand. Die Erfahrungen in den Kantonen Bern und Solothurn, wie auch in abgeschwächter Form in Appenzell Ausserrhoden, haben mit aller Deutlichkeit aufgezeigt, dass der Kanton, insbesondere im gegenwärtigen Umfeld anhaltender Budgetdefizite der öffentlichen Hand, grundsätzlich nicht über das erforderliche Haftungssubstrat verfügt. Die Wahrscheinlichkeit eines teilweisen oder vollumfänglichen Ausfalls der Kantonalbank ist gegenwärtig als gering einzustufen. Stellt man einen groben Vergleich an und rechnet bei einem «Worst case-Szenario» mit einem Ausfallrisiko von 10% der Bilanzsumme, so entspräche dies zurzeit einem Wert von zwischen 5 und 6 Milliarden Franken. Der Kanton erzielte 1996 zum Vergleich 3,4 Milliarden Franken Einnahmen aus der Staatssteuer. Selbst unter Berücksichtigung der eigenen Mittel der Zürcher Kantonalbank von 3,4 Milliarden Franken (1996), bestehend aus dem Grundkapital, den allgemeinen gesetzlichen Reserven sowie den Reserven für allgemeine Bankrisiken,

müsste theoretisch ein solcher Ausfall durch eine bedeutende Erhöhung des Steuerfusses refinanziert werden. Dies gilt auch dann, wenn die in der Bilanz zusätzlich ausgewiesenen Mittel von 2 Milliarden Franken für Wertberichtigungen (für Ausfallrisiken und für andere Geschäftsrisiken sowie für übrige Rückstellungen) mitberücksichtigt werden. Bei einem Verzehr der Eigenmittel müsste nämlich von Gesetzes wegen unverzüglich Eigenkapital nachgeschossen werden, um die Handlungsfähigkeit der Bank zu erhalten. Auch in einem solchen Fall müsste der Kanton einen namhaften Beitrag leisten. In der Praxis dürfte allerdings ein Vorgehen, wie es bei der Berner Kantonalbank oder der Solothurner Kantonalbank gewählt wurde, einem weitaus realistischeren Szenario entsprechen. Da die aus der Staatsgarantie fliessende Haftung das Mass der tragbaren Steuerbelastung für die natürlichen und juristischen Personen bei weitem übersteigen würde, müsste wie in den bisherigen Fällen entweder eine Auffanggesellschaft gegründet oder ein Verkauf des Institutes in Erwägung gezogen werden.

Die Frage der Staatsgarantie und deren Umfang ist jedoch auch unter neuen Gesichtspunkten zu betrachten. Die zurzeit laufende Vernehmlassung zum Bericht der vom Eidgenössischen Finanzdepartement eingesetzten Expertenkommission betreffend die Überprüfung des Status der Kantonalbanken zeichnet Lösungsvorschläge auf, die den wissenschaftlichen Erkenntnissen und betriebswirtschaftlichen Erfordernissen weitaus mehr Rechnung tragen. Die Kommission empfiehlt, dass die Bezeichnung «Kantonalbank» stets dann verwendet werden darf, wenn neben der gesetzlichen Grundlage eine qualifizierte Beteiligung des Kantons an der Bank von mindestens 10% der Stimmen oder des Kapitals sichergestellt ist. Hingegen ist die faktische Beistandspflicht des Kantons in Form der Staatsgarantie nicht mehr zwingend erforderlich. Das Staatsinstitut dürfte sich deshalb unter den genannten Voraussetzungen stets als «Kantonalbank» bezeichnen, unabhängig davon, ob eine volle, keine oder nur eine teilweise Staatsgarantie besteht.

Form und Umfang der Staatsgarantie sollten stets auch die Interessen der Steuerzahler berücksichtigen. Eine Staatsgarantie ohne vorhandenes Haftungssubstrat entfaltet im Hinblick auf ihre rechtliche Ausgestaltung die gleiche Wirkung wie eine Bürgschaft ohne Deckung. Im Garantiefall dürfte sie ihre Funktion kaum im erhofften Mass erfüllen.

*Hotelanlage auf Sri Lanka, von der Schweiz unterhalten für abgewiesene Asylbewerber*

(KR-Nr. 77/1997)

*Peter Grau (SD, Zürich)* hat am 3. März 1997 folgende Anfrage eingereicht:

Aus einer niederländischen Zeitung konnte dieser Tage entnommen werden, dass zurückkehrende Tamilen auf Sri Lanka nichts zu befürchten hätten. Aussage von P. Mejer, niederländischer Direktor des UNHCR auf Sri Lanka. Weiter steht in der gleichen Zeitung, dass die Schweiz auf Sri Lanka eine Hotelanlage miete, um zurückgewiesenen Asylgesuchstellern Unterkunft zu gewähren, bis sie eine Wohnung gefunden haben. Man tue dies, um nicht als unmenschlich dazustehen im eigenen Land, erklärt ein laut der Zeitung «Consoul Schoni van de Zwitserse ambassade».

In diesem Zusammenhang stellen sich einige Fragen an die Regierung:

- Ist es der Regierung des Kantons Zürich als Vollzugsbehörde für Rückweisungen bekannt, dass eine solche Hotelanlage durch die Schweiz betrieben wird?
- Wieviel kostet der Betrieb der Anlage, wer ist zuständig und von wo kommen die Gelder für den Betrieb?
- Wieso wurde in den Medien nicht über dieses Projekt informiert?
- Erachtet es die Regierung nicht als zu weit gehend, auch noch im Heimatland der Zurückgewiesenen eine solche Infrastruktur aufrechtzuerhalten?
- Gibt es weitere solcher Hotelanlagen in anderen Ländern?
- Ist der Regierungsrat bereit, beim Bund zu intervenieren, dass diese Hotelanlage aufgegeben wird?

Der *Regierungsrat* antwortet auf Antrag der Direktion der Polizei wie folgt:

Bei der sogenannten «Hotelanlage» handelt es sich um ein Aufnahmezentrum in einem Vorort der Hauptstadt von Sri Lanka, Colombo, in welchem sich abgewiesene srilankische Asylsuchende, die in ihr Heimatland zurückkehren, vorübergehend aufhalten können, bis sie einen festen Wohnsitz finden bzw. an ihren Wohnort zurückkehren können. Die Einrichtung und der Betrieb dieses Aufnahmezentrums bilden einen integralen Bestandteil des Notenwechsels vom 12. Januar 1994 zwischen der Schweiz und Sri Lanka (Vereinbarung über die koordi-

nierte Rückführung abgewiesener Asylbewerber). Über den Abschluss und den Inhalt dieses Abkommens, insbesondere auch über die Errichtung eines Aufnahmezentrums, wurde in den Medien berichtet, u.a. in der «Neuen Zürcher Zeitung» vom 25. Januar 1994. Eine Vereinbarung, welche vorsieht, dass im Heimatstaat abgewiesener Asylsuchender eine derartige Einrichtung betrieben wird, besteht zurzeit nur mit Sri Lanka.

Der Unterhalt des Aufnahmezentrums kostet jährlich rund Fr. 30000 (Miete, Nebenkosten, Löhne des Hauspersonals usw.) und wird vom Bundesamt für Flüchtlinge finanziert. Rückkehrerinnen und Rückkehrer, die von der Unterkunftsmöglichkeit in diesem Aufnahmezentrum Gebrauch machen, zahlen einen Unkostenbeitrag von umgerechnet Fr. 2 pro Tag, was dem landesüblichen Tarif entspricht. Geführt wird das Aufnahmezentrum vom srilankischen Roten Kreuz.

Der Abschluss und der Vollzug dieser internationalen Vereinbarung fällt in die Zuständigkeit des Bundes bzw. des zuständigen Bundesamtes. Der Betrieb des Aufnahmezentrums in Sri Lanka dient im Rahmen des Rückführungsabkommens der reibungslosen Repatriierung abgewiesener srilankischer Asylsuchender in ihr Heimatland und damit dem Vollzug des schweizerischen Asylrechts. Es besteht daher kein Anlass, beim Bund hinsichtlich einer Änderung der Vereinbarung mit Sri Lanka bzw. einer Aufhebung des Aufnahmezentrums vorstellig zu werden.

#### *Ankündigung kantonaler Abstimmungsvorlagen*

*(KR-Nr. 85/1997)*

*Stephan Schwitter (CVP, Horgen)* hat am 10. März 1997 folgende Anfrage eingereicht:

Ich frage den Regierungsrat an, ob er bereit ist, künftig den Gegenstand kantonaler Abstimmungen frühzeitiger bekanntzugeben und die entsprechende Abstimmungszeitung – eventuell als Vorabdruck – den Parteisekretariaten in einer bestimmten Anzahl bereits nach der ersten Lesung der Gesetzesvorlagen im Kantonsrat zuzustellen.

#### *Begründung*

Die Einführung der brieflichen Stimmabgabe hat die Informationstätigkeit der Kantonalparteien gegenüber ihren Delegierten erschwert, das heisst die dafür zur Verfügung stehende Zeitspanne erheblich verkürzt. Das Stimmvolk erhält zwar das Abstimmungsmaterial heute früher, aber um so eher müssen die Parteien ihre Delegiertenversammlungen

ansetzen, um den nötigen Entscheidungsvorsprung für die Parolenfassung zu wahren. Delegierte sowie Bezirks- und Ortsparteien beklagen den Umstand, dass sie die Parolen ohne Abstimmungszeitung fassen müssen.

Der *Regierungsrat* antwortet nach Einsichtnahme in einen Bericht des Staatsschreibers und auf Antrag seines Präsidenten:

Die Herstellung der Abstimmungszeitung, bestehend aus den Beleuchtenden Berichten im Zeitungsformat und den Abstimmungsvorlagen, die in der Regel im A5-Format beigelegt werden, erfolgt nach einer detaillierten Terminplanung, welche für jeden Abstimmungstermin im einzelnen ausgearbeitet wird. Ausgangspunkt ist stets das Datum der Volksabstimmung. Zurückgerechnet auf den letztmöglichen Termin für die Verabschiedung einer Vorlage im Kantonsrat, werden für die Herstellung und Auslieferung der Abstimmungszeitung mindestens 16 Wochen benötigt. Am Beispiel der Volksabstimmung vom 28. September 1997 ergibt sich folgender Ablauf:

1. Letztmöglicher Termin für die Verabschiedung im Kantonsrat: Montag, 9. Juni 1997.
2. Anordnung der Volksabstimmung durch den Regierungsrat: Mittwoch, 9. Juli 1997.
3. Satzherstellung für die Abstimmungszeitung; Versand der «Gut zum Druck»-Abzüge bis spätestens Freitag, 18. Juli 1997.
4. Gut zum Druck an die Staatskanzlei retour: Mittwoch, 23. Juli 1997.
5. Ausführung der Autorkorrekturen bis Donnerstag, 24. Juli 1997.
6. Ablieferung der Dateien an die Druckerei bis spätestens Freitag, 25. Juli 1997.
7. Druck und Auslieferung an die Gemeinden und Parteien bis Freitag, 15. August 1997.
8. Spätester Termin für die Zustellung an die Stimmberechtigten, Dienstag, 9. September 1997.
9. Abstimmungstermin: Sonntag, 28. September 1997.

Mit der Anordnung der Volksabstimmung durch den Regierungsrat (die umgehend im Amtsblatt veröffentlicht wird) erfolgt regelmässig eine Mitteilung an die Medien, womit die sofortige Information der Öffentlichkeit gewährleistet ist. Die endgültige Formulierung der Beleuchtenden Berichte kann erst nach der Schlussabstimmung (Redaktionslesung) im Kantonsrat erfolgen. Davor sind keine Vorabzüge vorhanden, die abgegeben werden könnten. Nach dem definitiven Entscheid des Regierungsrates über Anzahl, Gegenstand und Reihenfolge der Vorlagen, die am gleichen Datum dem Volk zur Abstimmung unterbreitet werden sollen, kann die Abstimmungszeitung aus den einzelnen Beleuchtenden Berichten zusammengestellt und produziert werden. Parallel dazu sind die Abstimmungsvorlagen als Beilage

im Format A5 herzustellen. Die beauftragten Druckereien benötigen in der Regel für die Herstellung und Auslieferung dieser beiden Produkte (Auflage je rund 750'000 Exemplare) an die Gemeinden drei Wochen. Gleichzeitig mit der Auslieferung an die Gemeinden, die den Versand an die Stimmberechtigten vornehmen, werden auch die im Kantonsrat vertretenen Parteien kostenlos mit der gewünschten Anzahl Abstimmungszeitungen bedient. Im November 1994 hat die Staatskanzlei mit einer Umfrage bei den Parteien die entsprechenden Bedürfnisse abgeklärt.

Durch die Einführung der brieflichen Stimmabgabe haben die Stimmberechtigten die Möglichkeit, ab Zustellung der Unterlagen bis zum Abstimmungstag selber jederzeit ihr Stimmrecht auszuüben. Bei sofortigem Versand der Unterlagen durch die Gemeinden kann diese Zeitspanne bis zu einem Monat betragen. Ein gewisser Spielraum für die Bewältigung von unvorhergesehenen Zwischenfällen ist aber notwendig, um die gesetzliche Zustellfrist in jedem Fall einhalten zu können. Gemäss § 38 Abs. 1 Wahlgesetz müssen die Abstimmungsvorlagen zusammen mit den Beleuchtenden Berichten bis spätestens zum dritten Dienstag (19. Tag) vor dem Abstimmungstag zugestellt werden. Die Zeitspanne, in der den Parteien die Abstimmungszeitung vor den Stimmberechtigten zur Verfügung steht, ist somit relativ kurz. Eine noch frühere Zustellung der Abstimmungszeitung an die Parteien ist, wie aus obigen Darlegungen ersichtlich, nicht möglich. Die Auslieferungstermine der Abstimmungszeitungen können den Parteien jedoch bekanntgegeben werden, um ihnen zu ermöglichen, die Planung der Parolenfassung darauf abzustimmen.

### *Dokumentationen im Sekretariat des Rathauses*

Im Sekretariat liegen folgende Protokolle zur Einsichtnahme auf:

- das Protokoll der 107. Sitzung vom 21. April 1997, 8.15 Uhr und
- das Protokoll der 108. Sitzung vom 28. April 1997, 8.15 Uhr

## **2. Massnahmen der Erziehungsdirektion zur Realisierung des Gleichstellungsgebotes von kommunalen und privaten Heimen**

Dringliche Interpellation *Dr. Ruth Gurny Casse (SP, Maur)* und Mitunterzeichnende vom 7. April 1997 (schriftlich begründet)

**KR-Nr. 119/1997, RRB-Nr. 958/30.4.1997**

Die Interpellation hat folgenden Wortlaut:

Wie bekannt wurde, sollen im Zusammenhang mit der Realisierung der finanziellen Gleichbehandlung von privaten und kommunalen Heimen die Versorgertaxen für die Heimunterbringung von Kindern und Jugendlichen massiv angehoben werden, um eine für den kantonalen Finanzhaushalt kostenneutrale Lösung realisieren zu können.

Wir gestatten uns, dem Regierungsrat in diesem Zusammenhang folgende Fragen zu stellen:

1. Was meint der Regierungsrat zu den Befürchtungen, dass ein weiterer Anstieg der Versorgertaxen sozial und pädagogisch indizierte Plazierungsentscheide verzögern oder verhindern könnte?
2. Teilt der Regierungsrat die Ansicht, dass der massive Anstieg der Versorgertaxen insbesondere für kleine und finanzschwache Gemeinden eine besondere Belastung darstellt, insbesondere solange im Kanton Zürich noch kein Soziallastenausgleich realisiert ist?
3. Muss die Anhebung der Mindestversorgertaxen als Beispiel der im Rahmen von NPM angestrebten Marktsteuerung interpretiert werden? Hält der Regierungsrat diese Art von Steuerung der Produktgruppen im Bereich der ausserfamiliären Erziehung für fachlich angemessen?
4. In welchem Verhältnis steht diese kurzfristige Massnahme zu den Anstrengungen im Rahmen des Projektes *wif!* Nr. 31, das sich mit der Finanzierung der Einrichtungen für Kinder und Jugendliche beschäftigt? Sind die durch die angekündigten neuen Versorgertaxen zu erwartenden kurzfristigen Auswirkungen vereinbar mit den Zielsetzungen von *wif!* Nr. 31, wie sie zu verschiedenen Zeitpunkten dargelegt wurden?

#### Begründung

Die Finanzierung der Kinder- und Jugendheime im Kanton Zürich erfolgt aufgrund des Gesetzes über die Jugendheime und die Pflegekinderfürsorge. Gemäss § 7 des Jugendheimgesetzes leistet der Staat den Gemeinden nach ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit Kostenanteile bis zur Hälfte, den privaten Trägern jedoch Kostenanteile bis zur vollen Höhe der beitragsberechtigten Ausgaben. Angesichts dieser Ungleichbehandlung reichte die GPK eine Motion ein (Motion Bachmann, Müller-Hemmi «Finanzielle Gleichbehandlung von kommunalen und privaten Jugendheimen»). In der kantonsrätlichen Debatte vom 3. Juli 1995, die schliesslich zur Überweisung der genannten Motion führte, wurde darauf hingewiesen, dass die Lösung des Problems nicht einfach in einer Nivellierung der Staatsbeiträge nach

unten und entsprechend einer unverhältnismässig starken Anhebung der Versorgertaxen bestehen dürfe.

Die Ankündigung des Jugendamtes vom vergangenen Januar, dass Mitte April 1997 die Erziehungsdirektion massiv höhere Mindestversorgertaxen genehmigen wird, die per 1. Januar 1998 in Kraft treten sollen, löste nun in Kreisen der betroffenen Stellen (Jugendsekretariate, Jugendkommissionen, Schulpflegen, Fürsorgekommissionen, Schul- und Jugendheime) eine grosse Beunruhigung aus. Wie bereits in der Kantonsratsdebatte vom 3. Juli 1995 anlässlich der Diskussion um Überweisung der genannten Motion Bachmann/Müller-Hemmi dargelegt wurde, dürfte die Anhebung der Mindestversorgertaxen dazu führen, dass sozial indizierte Plazierungen von Kindern und Jugendlichen in sozialpädagogische Einrichtungen massiv verzögert oder gar verhindert werden. Es ist anzunehmen, dass der finanzpolitisch motivierte Druck auf die Indikationsstellung von Versorgern zunimmt.

Weiter ist zu beachten, dass die vorgeschlagene Taxordnung eine Zwischenlösung darstellt, welche dem *wif!*-Projekt Nr. 31 in ungünstiger Weise vorgreift. Erste und dringlichste Aufgabe dieses *wif!*-Projektes besteht genau darin, eine tragfähige finanzielle Regelung für die sozial- und sonderpädagogischen Angebote im Kanton Zürich zu erarbeiten. Mit der vorgeschlagenen neuen Taxordnung würden nun Sachzwänge geschaffen, die die Effizienz und Effektivität der Jugendhilfe im Kanton Zürich zu torpedieren drohen.

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

1. Die Auswirkungen bisheriger Taxerhöhungen auf Plazierungsentscheide der einweisenden Stellen sind aus statistischer Sicht gering. Die Belegung in den Kinder-, Jugend- und Sonderschulheimen ist seit 1990 konstant, obwohl die Taxen seither wiederholt erhöht wurden. Es ist daher nicht zu erwarten, dass im Zusammenhang mit der geplanten Taxerhöhung die Gemeinden ihre Verantwortung nicht wahrnehmen und Plazierungen verzögert vorgenommen bzw. akute Probleme deshalb nicht rechtzeitig angegangen werden.

Die per 1. Januar 1998 vorgesehene Taxregelung sieht neben der Erhöhung verschiedene Neuerungen zur Entlastung der einweisenden Stellen vor. Zum einen werden ihnen Individualbeiträge der Invalidenversicherung an das Schul- und Kostgeld vollumfänglich gutgeschrieben, zum anderen die Versorgertaxen nicht mehr pro Kalendertag, sondern pro effektiven Aufenthaltstag verrechnet. Für

inner- und ausserkantonale Plazierungen gelten künftig die gleichen Taxansätze. Ebenso fällt die seit 1993 für nichtstädtische Kinder und Jugendliche in Städtzürcher Einrichtungen geltende Vollkostenverrechnung weg.

2. Für kleine und finanzschwache Gemeinden kann die neue Taxordnung in Einzelfällen eine besondere Belastung bedeuten und zu Steuererhöhungen führen. Solche Auswirkungen sind unvermeidlich und müssen mit Blick auf den vorläufigen Charakter der Massnahme in Kauf genommen werden. Die Mehraufwendungen werden jedoch im Rahmen des Steuerfussausgleichs berücksichtigt.
3. Die Motion KR-Nr. 352/1994 verlangt die grundsätzliche finanzielle Gleichbehandlung von kommunal und privat geführten Kinder-, Jugend- und Sonderschulheimen. Die von der Erziehungsdirektion geplante Erhöhung der Mindestversorgertaxen ist in diesem Zusammenhang zu sehen.

Der Finanzmehrbedarf, der mit einer Gleichstellung kommunaler und privater Heime verbunden ist, kann im wesentlichen nicht durch Einsparungen im Heimbereich ausgeglichen werden; der Kanton verfügt über keine zusätzlichen Geldmittel. Da Kinder-, Jugend- und Sonderschulheime vorwiegend über Staats-, Versorger- und Bundesbeiträge (Invalidenversicherung/Justiz) finanziert werden, lassen sich unter Wahrung der Kostenneutralität für den Kanton und unter Berücksichtigung der vorgegebenen Höhe der Bundesmittel zusätzliche Mittel nur über höhere Versorgerbeiträge beschaffen. Aus diesem Grund hat der Regierungsrat dem Kantonsrat schon 1995 beantragt, die Motion KR-Nr. 352/1994 nicht zu überweisen. Die Anhebung der Mindestversorgertaxen steht daher nicht im Zusammenhang mit einer Marktsteuerung im Sinne des New Public Management, sondern dient der für den Kanton kostenneutralen Erfüllung der Motion.

Im Rahmen der Arbeiten für den Lastenausgleich mit der Stadt Zürich wird zu prüfen sein, ob allenfalls eine Mehrbelastung des Kantons im Heimbereich – eventuell zu Lasten anderer Bereiche – in Kauf genommen werden könnte. Der Regierungsrat wird sich bei der Behandlung des von der Direktion des Innern zu erstellenden Berichtes damit befassen.

Im Rahmen des *wif!*-Projektes Nr. 31, Jugendsekretariate und Einrichtungen für Kinder und Jugendliche, sollen u.a. auch hinsichtlich

der Kinder- und Jugend- sowie Sonderschulheime neue kantonale Steuerungsmöglichkeiten entwickelt werden.

4. Die Anhebung der Versorgertaxen steht in keinem direkten Zusammenhang mit dem *wif!*-Projekt Nr. 31. Der generelle Auftrag dieses Projektes lautet «Entwicklung neuer Modelle von Steuerungs- und Finanzierungskonzepten der Jugendhilfe im Kanton Zürich».

Welches Finanzierungskonzept (Subjekt- oder Objektfinanzierung auf der Grundlage z.B. eines Solidaritätsmodells, der Finanzkraft usw.) einzuführen ist, muss im Rahmen des *wif!*-Projektes erarbeitet und anschliessend gesetzlich geregelt werden. Der Projektplan sieht eine Inkraftsetzung frühestens auf das Jahr 2001 vor.

Die Erhöhung der Mindestversorgertaxen auf den 1. Januar 1998 ist eine kurzfristige und finanzpolitisch notwendige Massnahme, die als Übergangslösung ein zukünftiges Finanzierungskonzept nicht präjudiziert.

*Dr. Ruth Gurny Casse (SP, Maur)* gibt folgende Erklärung ab:

Wir sprechen heute über eine Interpellation, in der es im weitesten Sinn um unsere Verantwortung für jene Kinder geht, die unter schwierigen Bedingungen aufwachsen müssen und denen das Erwachsenwerden nicht so leicht fällt wie anderen. Es geht aber auch um ein altes Thema in diesem Zusammenhang, dem sich bereits vermehrt die GPK angenommen hat, unter anderem mit einer Motion im Jahre 1995, nämlich um die gesetzliche Gleichstellung – subventionsmässig – von kommunalen und privaten Kinder- und Jugendheimen. Wir haben die Interpellation am 7. April als dringlich erklärt, weil bekannt wurde, dass Sie, Herr Regierungspräsident, Mitte April neue, und ich muss sagen prohibitiv hohe Versorgertaxen in Kraft treten lassen wollten. Ich hoffe nun sehr, dass wir mit der heutigen Diskussion in dieser Sache doch noch ein Umdenken einleiten können.

Es gehört gerade auch in wirtschaftlich schwierigen Zeiten mit zu den Aufgaben dieses Staates, dafür zu sorgen, dass professionell und solidarisch geholfen wird, wenn Kinder und Jugendliche nicht im familiären Rahmen aufwachsen können. Wir haben dazu ein Gesetz über die Jugendheime und Pflegkinderfürsorge. Dieses Gesetz hätte schon längst revidiert werden müssen, gerade auch wegen der von der GPK angesprochenen stossenden Ungleichbehandlung von privat und kommunal geführten Einrichtungen.

Diese Aufgabe hat die Regierung aber leider nicht rechtzeitig erledigt. Erst jetzt, unter dem Druck der Stadt Zürich, die ihre kommunalen

Heime in eine Stiftung überführen will, damit sie als private Träger-schaften in den Genuss höherer Staatsbeiträge kommen, reagiert die Regierung. Allerdings mit einem Schnellschuss, nicht mit dem Vorle-gen eines neuen Finanzierungsmodells, bei dem die Solidarität der Ge-meinden besser spielen würde, sondern ganz einfach mit der Verschie-bung der Kosten auf die Gemeinde, aus der das betreffende Kind und seine Familie stammen.

Die Regierung spielt also wieder einmal das bekannte Schwarz-Peter-Spiel, allerdings nach den banalsten Regeln. Er schiebt die Sache den einzelnen Versorgern zu, das heisst vor allem den Gemeinden, die nun massiv mehr bezahlen sollen.

Ich komme nun zur Antwort der Regierung auf die vier Fragen unserer Interpellation. Es wird Sie nicht erstaunen, dass ich davon nicht be-friedigt bin.

Die erste Frage unserer Interpellation widmet sich der dringenden Be-fürchtung, aber auch der Beobachtung der Praxis der Fachleute, dass sozial und pädagogisch indizierte Plazierungsentscheide aus finanziel-len Gründen verzögert oder gar verhindert werden. In ihrer Antwort wiegelt die Regierung ab. Die Auswirkungen der bisherigen Taxerhö-hungen seien aus statistischer Sicht gering, obwohl in der Zwischenzeit ja auch Taxerhöhungen durchgeführt worden seien. Diese Aussage ist mehr als naiv. Wenn eine Massnahme bisher noch keine Auswirkungen gehabt hat, heisst das noch lange nicht, dass die Fortführung dieser Massnahme keine haben wird. Es gibt ja bekanntlich einen Kippeffekt. Irgendwann ist das Fass voll. Seit 1991 wurden die Versorgertaxen vier Mal erhöht, jedes Mal ungefähr 25 Prozent. Die neu vorgeschlagene Taxordnung stellt einen Quantensprung dar. Die Steigerung beträgt für bestimmte Heime neu nochmals 60 Prozent. Lassen Sie mich an dieser Stelle ein Zitat vorlesen: «Bereits heute führen die hohen Versorger-taxen zu einer Reduktion der Heimeinweisungen bzw. zu erheblich verzögerten Plazierungsentscheiden. Diese werden oft nicht nach sozia-len und pädagogischen Kriterien, sondern vorwiegend nach ihrer Fi-nanzierbarkeit entschieden. Ein weitere Anstieg der Versorgertaxen würde die Situation nochmals verschlechtern». Kommt Ihnen dieses Zitat bekannt vor? Das ist gut möglich. Es stammt nämlich aus der Fe-der der Regierung selbst, datiert vom 8.2.1995, ist also gut zwei Jahre alt. Es ist Teil der Stellungnahme der Regierung auf die bereits genann-te GPK-Motion. Innerhalb von zwei Jahren eine Kehrtwendung um 180 Grad in der Einschätzung der Situation zu machen, das ist schon er-staunlich. Ich muss also annehmen, dass die Aussage in der jetzigen

Interpellationsantwort nicht fachlich abgestützt ist, sondern eine kurzfristige Zweckbehauptung darstellt.

Ich komme zur Antwort auf Frage 2. Wir fragten hier, ob der geplante Anstieg der Versorgertaxen für kleine und finanzschwache Gemeinden nicht eine besondere Belastung darstelle. Die Regierung pflichtet dieser Aussage bei. Immerhin. Implizit geht es hier um die Frage, ob mit dieser grossen Belastung der Gemeinde nicht eine zusätzliche Ausgrenzung für die verursachenden Familien einhergehe. Viele Eltern von Heimkindern plagen sich mit Schuldgefühlen. Wenn sie dann noch «schuld» daran sind, dass wegen ihnen der Steuerfuss heraufgesetzt werden muss, fühlen sich diese Familien erst recht an den Rand gedrängt, was ihrer Situation nicht gerade bekömmlich sein dürfte.

Die einzelnen Gemeinden haben einen gesetzlichen Auftrag in Sachen Jugendhilfe. Wenn die Umsetzung dieses gesetzlichen Auftrages für eine Gemeinde zur massivsten finanziellen Belastung wird, die bis zur Steuerfusserhöhung führt, so stimmt doch mit dem Finanzierungsmodell etwas nicht. In der Debatte zur bereits erwähnten GPK-Motion wurde von GPK-Mitgliedern selbst, aber auch von Ratsmitgliedern, klar und deutlich gesagt, dass die Lösung der Ungleichbehandlung von privaten und kommunalen Heimen nicht einfach darin liegen könne, dass der Kanton alle Mehrausgaben tragen müsse. Von einer reinen Abschiebung auf die einzelnen Gemeinden wurde aber ebenso gewarnt. Gesucht war also die gesetzliche Umsetzung eines neuen Finanzierungsmodells, bei der die Solidarität unter den Gemeinden stärker spielen würde. Es ist nicht einzusehen, warum nicht wenigstens im Sinne eines Versuchs ein solches Finanzierungsmodell geprüft wird. Die Elemente eines solchen sogenannten Pool-Modells sind auf dem Tisch. Andere Kantone haben schon Erfahrung, zum Beispiel der Kanton Luzern. Warum orientiert sich der Regierungsrat nicht daran?

Ich komme zu Fragen 3 und 4. Hier wollten wir wissen, wie die Regierung konzeptionell diese enorme Taggelderhöhung in ihre gegenwärtigen Reformvorhaben, zum Beispiel eben das Projekt *wif!* Nr. 31, integriert. Die vorliegende Antwort zeigt, dass hier ein Problem einfach auf die schnelle sogenannt gelöst wird, ohne Bezug auf andere, bereits initiierte Reformanstrengungen. Kostenneutralität ist die einzige, handlungsleitende Maxime.

Zwischen den Zeilen der Antwort lese ich, dass auch die Regierung diese Art der Marktsteuerung der Produktegruppen im Bereich der ausserfamiliären Erziehung nicht für fachlich angemessen hält. Sie gibt

nämlich dazu ganz einfach keine Antwort. Das ist natürlich auch eine Antwort. Die Regierung hätte nämlich zugeben müssen, dass diese neuen Versorgertaxen dem Projekt *wif!* in ungünstiger Weise vorgreifen. Es wird, bevor das Projekt *wif!* das fachlich abgeklärt hat, zu einer rein finanzpolitisch gesteuerten Ausdünnung des Betreuungsangebotes kommen. Eine solche Ausdünnung wird uns wahrscheinlich später leid tun, spätestens dann, wenn die falschen Institutionen dichtmachen müssen.

Es ist anzunehmen, dass vor allem die Produktegruppen Abklärung und Präventivplazierungen dichtmachen müssen. Die Verlierer sind wohl, wie eine Zeitung titelte, die «leisen» Kinder, die eben nicht durch Aggressionen und krass dissoziales Verhalten auffallen, deren Elend leichter übergangen werden kann, weil die rein finanzpolitische Perspektive dominiert.

Verstehen Sie mich nicht falsch. Eine Überprüfung der ausserfamiliären Erziehungsangebote ist sinnvoll und richtig. Eine Steuerung ist angebracht. Wenn diese Steuerung aber kurzfristig nur nach finanzpolitischen Kriterien erfolgt, dürfte uns das im Endeffekt teurer zu stehen kommen. Eine solche Steuerung ist in meinem Verständnis ineffektiv und ineffizient, widerspricht also gewissen hehren Leitgedanken des New Public Management.

Lassen Sie mich schliessen mit der lakonischen Feststellung, dass ein Fehler nicht dadurch weniger schlimm wird, dass er auf kürzere Dauer angelegt ist. Es ist zu hoffen, dass die Regierung die Sache nicht so, wie sie vorliegt, unterschreibt, sondern überlegt, wie sie den Motionsauftrag nach Gleichstellung der privaten und kommunalen Heime sozialverträglich ausführen kann.

*Oskar Bachmann (SVP, Stäfa)* beantragt Diskussion – ein anderer Antrag wird nicht gestellt – und führt aus: Die sich häufenden stereotypen Antworten des Regierungsrates zu parlamentarischen Vorstössen, aber auch in seinen eigenen Vorlagen, lässt bei mir die Vermutung aufkommen, dass es jeweils am Mittwochmorgen so zugehen könnte: Da sitzen sich sechs Regierungsrätinnen und -räte gegenüber wie das gebannte Kaninchen vor einer sich räkelnden Schlange, die sich Finanzhaushalt nennt und durch den Finanzdirektor verkörpert wird, der jedem Regierungsrat, der einen Antrag stellt, einfach entgegnet «No money, no duty». Daraus entstehen Antworten und Argumentationen, die diametral dazu stehen, was der Regierungsrat oder seine Chefbeamten, durchaus sachlich und problembezogen, vor Jahren

schon erkannten und die verantwortlichen Chefbeamten auch heute noch so sehen. Dies führt zu stumpfsinnigen Übungen wie Dringliche Interpellationen.

Das heutige Problem Erziehungsheim ist ein Paradebeispiel dafür, wie alle staatlichen Aufgaben heute nur noch unter dem Fixstern Finanzen beurteilt werden. Ich rekapituliere kurz, was zu unserer Motion führte und was inzwischen geschehen ist.

In der Antwort zur Anfrage 155/1992 der heutigen Regierungsrätin Rita Fuhrer gibt der Regierungsrat zu: «Träger von solchen Institutionen sind private gemeinnützige Stiftungen oder Vereine sowie die Stadt Zürich. Den Zürcher Versorgern stehen im weiteren auch ausserkantonale und andere Heime zur Verfügung. Die Zahl der vorhandenen Plätze ist gering».

Anlässlich ihrer Sitzung vom 13. März 1993 stellte die GPK fest: «Jugendliche in einem Heim plazieren heisst nicht einfach versorgen, sondern eine erzieherisch motivierte und erfolgversprechende Lösung für Kinder mit speziellen Schwierigkeiten zu finden. Heimerziehung ist generell eine kantonale Aufgabe. Der Kanton selber führt als Träger lediglich drei Heime, alle anderen sind privat oder kommunal geführt und unterschiedlich finanziert».

Wir kamen nach der Untersuchung der Heime zu folgendem Schluss: «Die Heimerziehung zeichnet sich durch ein vielgliedriges, kompliziertes und kantonsüberschreitendes Finanzierungssystem mit komplexen Finanzierungskanälen aus. Es gibt markante Unterschiede. Seit jeher mangelt es an Transparenz bei der Finanzierung, aber ebenso im Kostenbereich. Der Handlungsbedarf ist allgemein anerkannt und dringend notwendig».

Dies führte dann zu unserer Motion, in welcher wir wie folgt argumentierten: «Wir haben in mehreren Gesprächen festgestellt, dass es im Vollzug des Gesetzes über die Jugendlichen und die Pflegekinderfürsorge nicht zum besten steht, insbesondere in bezug auf die Beitragsleistungen an die verschiedenen Heimträger». Selbst der Regierungsrat gab in seiner Antwort zu: «Bereits heute führen die hohen Versorgetaxen zu einer Reduktion der Heimeinweisungen oder zu einer verzögerten Plazierungsentscheidung». Heute tönt es zu hundert Prozent gegenteilig.

Die GPK hat nie behauptet, die Sache sei mit Mehrausgaben von 16,3 Millionen geritzt. Wir verlangten eine kostenneutrale Vorlage, die den berechtigten Kritiken sowohl an der Finanzierung wie auch im Ausgabenpotential Rechnung trägt. Mit Brief vom 20. Mai 1994 teilte die

Erziehungsdirektion mit, dass sie einen grundsätzlichen Entscheid zur Durchführung der Gesetzesrevision getroffen habe. Weil das Platzangebot de facto nicht mehr allen Einweisungsstellen in gleichem Masse zur Verfügung stehe, könne die Plazierung Minderjähriger leider nicht mehr ausschliesslich nach sozialen, pädagogischen und geografischen Kriterien erfolgen, sondern richte sich vermehrt nach den Kosten. Wegleitend sollen folgende von der GPK geforderten Eckpunkte sein: Erweiterung des Geltungsbereiches, Bewilligungspflicht für die Aufnahme, neue Regelung der Aufsicht – etwas sehr Wichtiges –, wissenschaftlich begleitete Modellversuche, Definition von Voraussetzungen für die Beitragsanerkennung.

Das war vor drei Jahren. Heute ist noch nichts passiert. Zu dieser Dringlichen Interpellation erhalten wir nun Argumente, die das pure Gegenteil von dem sind, was vor vier Jahren erkannt wurde. Frau Gurny hat das erwähnt. Herr Regierungspräsident, eine staatliche Priorität ist ein angemessenes Netz von sozialer Sicherheit, auch gezielte Hilfe für die unverschuldet in Not geratenen Mitmenschen. Ich betone «unverschuldet». Die SVP hilft Ihnen gerne, Herr Regierungspräsident, wenn es darum geht, bei «verschuldet» den ein wenig in Misskredit geratenen Sparhebel anzusetzen. Da gäbe es einiges.

Unsere Forderung lautete: Keine finanzielle Nivellierung nach oben oder nach unten. Die GPK hat geradezu wegweisend bei der Aussprache mit dem Erziehungsdirektor von New Public Management in einer neuen Gesetzesvorlage gesprochen. Die von der ED selbst dargelegten Eckpunkte würden für eine völlig neue Ordnung sorgen. Ich kenne die stereotype Antwort, die wieder kommt. Ich höre viele markante Aussagen zum Handlungsbedarf Sparen, aber relativ wenig Vorschläge, wo man das tun müsse.

Herr Regierungspräsident, wir haben dazu Hand geboten. Wir haben Ihnen in der GPK-Feststellung auch gesagt, dass einzelne Heimleitungen besonders zu durchleuchten seien, dass vielfach eine kompetente, kostenbewusste Führung fehlt und dass es trotz des aufgeblähten Personalapparates kein Zeitmanagement gebe. Wir brauchen keine Kostenexplosion, keine höheren Beiträge, sondern eine neue Struktur. Dass heute die Heimträger rechtliche Umstrukturierungen in Stiftungen erwägen, ist der klare Beweis, dass sie mangels neuer Gesetzgebung einfach in den Genuss der privaten Kostenanerkennung kommen wollen.

Fazit: Die ED hat ihre Hausaufgaben vom 20. Mai 1994, die sie sich selber gestellt hat, nicht gemacht. Sie versucht deshalb, was sie im sel-

ben Brief von damals verdeutlichte. Kurzfristige Änderungen bewirken keine substantiellen Veränderungen. Herr Regierungspräsident, die Fakten sind von vielen fachkundigen, an der Front stehenden Leuten zusammen mit dem Chef Jugendamt zusammengetragen worden. Ich bitte Sie, lassen Sie die Flickschustereien sein, und erfüllen Sie die Aufgabe, die Sie sich selbst am 20. Mai 1994 gestellt haben.

*Martin Michael Ott (Grüne, Bäretswil):* Ich habe dem Votum aus der SVP noch beizufügen, dass drei der Rahmenbedingungen, die der Staat schaffen muss, um eine seriöse ausserfamiliäre und institutionelle Erziehung garantieren zu können, folgende sein sollten:

Erstens: Der Kanton soll dafür sorgen, dass die Institutionen für die ausserfamiliäre Erziehung Verlässlichkeit garantieren können. Verlässlichkeit für die einzelnen Kinder, auf der seelische Wärme, Zukunftsperspektive, Vertrauen, Lust auf Zukunft aufgebaut werden können. Der Kanton soll damit einen entscheidenden Beitrag zur Primärprävention von Suchtproblemen in unserer Gesellschaft leisten.

Zweitens: Die Elastizität der Institutionen soll garantiert werden. Elastizität in bezug auf den Einzelfall, das heisst, der Kanton soll Kriseninterventionsmodelle entwickeln, um Institutionen zu unterstützen, wo Einzelfälle durchgetragen werden müssen. Der Kanton soll die Vernetzung einzelner Institutionen unterstützen, damit Einzelfälle durchgetragen werden können. Elastizität soll aber auch dort garantiert werden, wo Institutionen neuen pädagogischen Fragestellungen gegenüberstehen.

Drittens: Der Kanton soll garantieren, dass diese Institutionen innovativ sein können, dass sie einen gewissen Freiraum für pädagogische Entwicklungen erhalten. Es ist kein Zufall, dass die grossen Reformbewegungen in unserer Pädagogik oft von solchen Institutionen ausgegangen sind. In den letzten Jahrhunderten genauso wie in diesem Jahrhundert, ich denke dabei zum Beispiel an Rousseau, Pestalozzi, die antiautoritäre Erziehung von A.S. Neill. Man kann darüber denken, wie man will, doch all dies ist von Institutionen ausgegangen, die einen gewissen Freiraum besaßen, innovativ sein und neue Konzepte entwickeln konnten. Die Entwicklung, die die Pädagogik immer wieder braucht, soll nicht vom Staat aus geleistet werden, sondern von privaten Inseln aus, wo Freiräume bestehen. Diese Freiräume muss der Staat garantieren können, muss sie begrüßen und enthusiastisch begleiten und sie für ihre öffentliche Leistung anerkennen.

All diese Aufgaben, die der Staat gegenüber privaten, kommunalen und staatlichen Institutionen der ausserfamiliären Erziehung leisten sollte, werden von der Politik des Staates kläglich missverstanden. Es werden unterschiedliche Signale gesendet. Auf der einen Seite spricht man vom Sparen, auf der anderen Seite kauft man eine Schule Mühlönen mit dem Konzept, dass für die ganz Schwierigen etwas Spezielles gemacht werden soll. Man hört überall von Konzepten, bei denen es plötzlich nicht mehr um das Geld geht. In der Mühlönen hätte ein einziger Platz zwischen 500 und 700 Franken pro Tag gekostet. Wenn man bedenkt, was die bestehenden Institutionen leisten, so sind die Signale, die sie vom Staat erhalten, schon ziemlich widersprüchlich.

Ich denke, dass die Regierung, resp. das Jugendamt, die Wirkung seiner Massnahmen nicht prüft. Man hört immer das grosse Schlagwort von der wirkungsorientierten Führung. Aber die Massnahmen in diesem Bereich stiften vor allem Unruhe, sind widersprüchlich und drohen nun, zu einem Autoritätsabbau zu führen. Ich möchte den Regierungsrat bitten, die Rahmenbedingungen für die erwähnte Verlässlichkeit zu schaffen. Dazu gehört eine klare Finanzierung, eine klare Sprache. Der Regierungsrat soll durch öffentliche Anerkennung die notwendigen Freiräume schaffen. Der Staat soll sich zurückziehen, das, was geleistet wird, unterstützen. Er soll auch dazu beitragen, dass diese Leistungen bezahlt werden können und sich die einzelnen Leistungsträger miteinander vernetzen und so in einem guten Klima Leistungsaufträge übernehmen können. Ich hoffe, dass der Regierungsrat da in nächster Zeit einen Schritt vorwärts machen wird.

*Nancy Bolleter-Malcom (EVP, Seuzach):* Die Vorschläge der Erziehungsdirektion zur Beseitigung der Ungleichbehandlung von kommunalen und privaten Jugendheimen sollen gemäss der Interpellationsantwort eine kurzfristige finanzpolitische Massnahme sein. Für die EVP ist es aber eher eine kurzsichtige Sozialmassnahme mit möglicherweise schwerwiegenden finanziellen Folgen. Schon in der Antwort auf die GPK-Motion 1994 wurde von der Regierung festgestellt: «Die hohen Versorgertaxen führen bereits heute» – also schon damals – «zu einer Reduktion der Heimeinweisungen oder zu erheblich verzögerten Plazierungsentscheidungen». Die neulich vorgeschlagene massive Erhöhung der Versorgertaxen kann dies nur verstärken.

Eine Mehrbelastung der Gemeinden, die ohnehin von wiederholten kantonalen Sparmassnahmen betroffen sind, ist nicht tragbar. Die Ver-

zögerung von dringender Heimplazierung oder gar das Ausweichen davor können schwere soziale Folgen haben. Fachliche Kriterien aus sozialer und pädagogischer Sicht müssen Vorrang haben, wenn über eine Heimplazierung für Jugendliche entschieden wird. Diese Jugendlichen kommen, aus welchen Gründen auch immer, aus schwierigen Verhältnissen. Gerade darum ist ein geeignetes Umfeld wichtig. Die Erarbeitung einer tragfähigen, solidarischen Regelung für die sozial- und sonderpädagogischen Angebote im Kanton Zürich ist nötig. Die EVP-Fraktion ist überzeugt, dass für die Öffentlichkeit eine solidarische Lösung nicht eine kurzsichtige, sondern eine sozial und finanzpolitisch sinnvolle Massnahme ist.

*Dorothee Fierz (FDP, Egg):* Auf die finanzpolitisch kurzsichtige Regierungsstrategie des Regierungsrates bei der Taxgestaltung der Jugendheime sind bereits meine Vorredner eingegangen. Die FDP-Fraktion teilt die Beurteilung, wie sie zum Beispiel Herr Bachmann gemacht hat. Der Analyse von Herrn Bachmann ist nichts beizufügen, wir teilen seine Sicht in allen Punkten. Wer in der Samstags-Ausgabe der Zürichsee-Zeitung den Artikel von Florian Sorg gelesen hat mit dem Titel «Verlierer sind die leisen Kinder», der weiss genau, wovon wir heute sprechen. Dieser Titel geht unter die Haut, er lässt aufhorchen und trifft ins Schwarze. Er macht betroffen, denn gerade diese Kinder, von denen wir nicht sprechen, weil sie uns nicht durch ihr auffälliges Verhalten aufmerksam machen, diese Kinder, die ganz leise in Not sind, auf die hören wir nicht. Mit «wir» meine ich die Gremien, die über diese Kinder zu befinden haben.

Damit komme ich zum nächsten Schritt, der Darlegung meiner Interessensbindung. Ich trage in meiner Funktion in der Gemeinde Egg beide Hüte, nämlich jenen der Präsidentin der Vormundschaftsbehörde wie auch jenen der Fürsorgebehörde, das heisst, ich bin bei der Beratung darüber involviert, ob eine Fremdplazierung erfolgen soll, und muss auch über das Gesuch um Kostengutsprache befinden. Deshalb kenne ich auch den Interessenskonflikt einer Exekutive, die unter Finanzdruck steht. Der Finanzdruck hat in den letzten Jahren zugenommen, und wir haben die politische Verpflichtung, möglichst finanzgünstige Lösungen zu finden. Mit diesem Interessenskonflikt auszukommen, ist nicht immer eine sehr einfache Aufgabe, denn uns geht es mehr um das Wohl des Kindes als um die Finanzen. Die Konsequenzen einer Fehleinweisung oder durch eine verspätete Einweisung sind oft nicht quantifizierbar.

In der Antwort des Regierungsrates steht zu lesen, die Gemeinden hätten wohlwollend die Taxerhöhungen der Jahre 1990 bis 1996 mitgetragen. Es ist absolut fahrlässig, wenn man den Gemeinden aus diesem Goodwill jetzt einen Strick dreht, indem man sagt, was ihr bis jetzt getragen habt, werdet ihr noch länger tragen. Ich möchte dazu sagen, dass der Krug zum Brunnen geht, bis er bricht. Es geht nicht an, dass die ganze Last und Konsequenzen der Haushaltsanierung dauernd in jedem Bereich auf die Gemeinden abgeschoben werden, die die Konsequenzen zu tragen haben, auch wenn sie sich einmal wehren, die Einweisung eines Kindes in ein Jugendheim rechtzeitig zu veranlassen, oder allenfalls auch aus finanzpolitischen Gründen einer vorzeitigen, das heisst zu frühen Entlassung zustimmen.

Wenn wir die Taxentwicklung der letzten sechs Jahre in den Jugendheimen beurteilen, so sind das keine Bagatellen mehr. 1990 betragen die Taxen noch rund 40 Franken, heute spricht man von 170 Franken pro Tag. Das ist eine Zunahme um 425 Prozent. Es soll einer sagen, das sei noch zu tolerieren, das sei zumutbar und mit der normalen Teuerung zu erklären. Die Argumentation mit der Statistik ist fadenscheinig, die FDP-Fraktion teilt diese nicht. Vor allem sind wir der Meinung, dass der Regierungsrat nun über drei Jahre Zeit gehabt hat, neue Finanzierungsmodelle zu suchen, und seine Hausaufgabe schlicht und einfach nicht erfüllt hat.

Das *wif!*-Projekt Nr. 31 ist unbefriedigend, denn die Grundstrukturen für neue Finanzierungsmodelle im Jugendbereich sind noch gar nicht erstellt. Der Anfang des Projektes ist vor einem Jahr kläglich gescheitert. Wir stehen noch immer am selben Ort wie vor drei Jahren.

Ich möchte vom Regierungsrat gerne wissen, wie er sich zur Befürchtung stellt, dass in dieser Zeit der finanziellen Unsicherheit der Jugendheime zuwenig Heimeinweisungen gemacht werden mit der Konsequenz, dass Jugendheime geschlossen werden. Auch möchte ich gerne wissen, wie der Regierungsrat die Möglichkeit beurteilt, dass wir dann wirklich zuwenig Jugendheime hätten, und welches seiner Auffassung nach die finanziellen Konsequenzen wären, wenn Jugendliche nicht rechtzeitig eingewiesen werden.

Es ist den Gemeinden nicht zu verübeln, wenn sie zuwenig auf die leisen Kinder hören und warten, bis strafrechtlich relevante Tatsachen vorliegen und die Kosten auf die Justiz abgewälzt werden können. Ob das eine verantwortungsvolle Jugend- und Finanzpolitik ist, soll der Regierungsrat selber beantworten. Ich denke, die Tatsache, dass im Rat

heute kaum jemand der regierungsrätlichen Antwort zustimmen wird, sondern dass nichts als Kritik zu hören ist, spricht für sich.

*Silvia Kamm (Grüne, Bonstetten):* Ich habe mich gefragt, was für ein Kind habe ich vor mir, welche Schwierigkeiten hat es, was braucht es, welches wäre der ideale Ort um es unterzubringen, wenn es in seiner Ursprungsfamilie nicht mehr sein kann. So würde ich als Fürsorgefrau einer Gemeinde vorgehen, wenn ich einer Fremdplazierung zustimmen müsste. Oder etwa doch nicht? Würde ich zuerst die Preisliste für die einzelnen Heime anschauen und dann das günstigste auswählen? Oder würde ich versuchen, die Heimplazierung noch etwas hinauszuzögern, um Kosten zu sparen? Vielleicht einen Versuch in einer viel billigeren Pflegefamilie machen und eine Heimplazierung erst dann in die Wege leiten, wenn die Variante Pflegefamilie fehlgeschlagen hat? Vor diesem Dilemma werden die Fürsorgebehörden der Gemeinden stehen, wenn die Heimtaxen à la Buschor erhöht werden, nein, entschuldigen Sie, «gleichgestellt» nennt man das ja. Es scheint sich einzubürgern, dass Gleichstellung immer eine Nivellierung nach unten bedeutet. Das ist eine seltsame Auffassung von Gleichstellung.

Ich weiss nicht, woher Herr Buschor die Idee hat, die Gleichstellung, die von der GPK gefordert wurde, müsse kostenneutral sein. Davon hat die GPK in ihrer Motion nichts gesagt. Sie verlangt lediglich die finanzielle Gleichbehandlung von kommunalen und privat geführten Heimen. Auch in der Ratsdebatte wurde nie gefordert, dies müsse kostenneutral geschehen. Oskar Bachmann sagte damals, ich habe das nachgelesen, dass könne kostenneutral erfolgen. Von müssen ist also nicht die Rede. Sicher ist damit von der GPK auch nicht gemeint, dass auf dem Buckel der Kinder und Jugendlichen Steuergelder gespart werden sollen. Gerade durch das mehrfache Umplazieren von Kindern verschärfen sich die Probleme enorm. Wie sollen sie sich sicher fühlen, Geborgenheit spüren können, wenn sie alle paar Monate oder Jahre ihr Zuhause wechseln müssen? Wie sollen solche entwurzelten Menschen je Boden unter die Füße bekommen?

Ich weiss, wovon ich spreche. Für mein eigenes Pflegekind waren wir bereits die dritte Pflegefamilie, als es mit zweieinhalb Jahren zu uns kam. Noch heute, drei Jahre später, sagt sie, sie sei nur zu Besuch bei uns, obwohl sie, abgesehen von zwei Wochenenden im Monat, ständig bei uns lebt. Noch heute hat sie Mühe, sich Namen von Menschen zu merken, ganz nach dem Motto, das lohnt sich ja doch nicht, bis ich die weiss, bin ich wieder weg. Ich bitte Herrn Buschor, sich einmal vorzu-

stellen, was in einem Kind vorgeht, wenn es immer wieder umplaziert wird. Durch die Erhöhung der Versorgertaxen wird aber genau das geschehen. Die Rechnung dafür werden wir in ein paar Jahren präsentiert bekommen in Form von jungen Erwachsenen, die straffällig geworden sind, die ihr Leben nicht in den Griff bekommen und sich in eine Welt von Drogen oder Antidepressiva flüchten. Glauben Sie bloss nicht, damit sei wirklich gespart. Das ist Politik bis an die Nasenspitze. Auch wenn man eine lange Nase hat, ist das noch lange nicht eine langfristige Politik.

Ich möchte noch etwas zur viel billigeren Plazierung in der Pflegefamilie sagen. Das kann richtig sein bei einzelnen Kindern, aber nie für alle. Als Pflegefamilie holen sie sich nicht nur ein Kind mit seiner Geschichte in die Familie, sondern sein ganzes Umfeld. Pflegefamilien sind in der Regel keine professionellen Erzieherinnen und Erzieher, werden aber mit happigen Themen wie Gewalt, Drogen, fremde Kultur, Eifersucht der eigenen Kinder etc. konfrontiert. Bei allem guten Willen können Pflegeeltern hier überfordert sein, und eine direkte Heimplazierung wäre für das betroffene Kind besser gewesen. Verstehen Sie mich bitte nicht falsch, ich bin die Letzte, die sich gegen Pflegefamilien generell ausspricht, aber die Versorger müssen sehr genau prüfen, wohin sie welches Kind plazieren. Im Mittelpunkt muss das Wohl des Kindes stehen, nicht finanzielle Interessen.

Mein Fazit: Taxerhöhungen in Heimen führen zu Fehl-, Spät- oder Umplazierungen von Kindern und lösen ein Vielfaches an Kosten aus, die man jetzt bei der Erziehungsdirektion gespart zu haben glaubt. Ich bitte darum den Regierungsrat dringend, von dieser Kostenerhöhung abzusehen und stattdessen die Ergebnisse des *wif!*-Projektes Nr. 31 abzuwarten und uns dann ein neues Finanzierungsmodell zu präsentieren.

*Dr. Ulrich E. Gut (FDP, Küssnacht):* Ich spreche als Mitunterzeichner der GPK-Motion, welche den Ursprung dieser ganzen Beratung darstellt. Ich möchte Herrn Bachmann für die einwandfreie Beurteilung dieser Stellungnahme des Regierungsrates zur Dringlichen Interpellation danken. Ich habe dem nichts Wesentliches beizufügen, ausser dass die GPK schon damals auf der Grundlage der Verwaltungsreform stand. Es ging ihr um ein strategisches Ziel und bestimmt nicht um eine Nivellierung der Situation auf dem schlechtesten Niveau, eben demjenigen Niveau, das zu Problemen geführt hatte. Es ging ihr um das strategische Ziel, pädagogische, soziale und damit letztlich auch finanzielle

Langzeitschäden zu vermeiden, indem sie dafür sorgen wollte, dass keine notwendigen Plazierungen unterbleiben. Diese GPK-Motion kann nicht erfüllt werden, wenn man nicht das strategische Ziel ins Auge fasst.

Ich möchte jetzt aber drei Fragen stellen:

Erstens: Der Regierungsrat hat den Gemeinden wiederholt zugesichert, er wolle nicht einfach Kosten auf sie abwälzen, wenn er den eigenen Haushalt saniere. Er wolle vor allem nicht Kosten abwälzen, wenn er nicht gleichzeitig Sparmöglichkeiten für die Gemeinden schaffe. Wir sind uns mit dem Regierungsrat einig, dass die Gemeinden weiterhin die notwendigen Heimplazierungen vornehmen sollen und dass sie nicht von der Sparmöglichkeit, keine Plazierungen mehr oder nur in vermindertem Umfang vorzunehmen, Gebrauch machen sollen. Meine Frage an den Regierungspräsidenten: Ist der Regierungsrat damit implizit von seiner Zusicherung an die Gemeinden abgerückt, nur solche Mehrbelastungen in den Gemeinden vorzunehmen, die von den Gemeinden durch Einsparungen im selben Bereich kompensiert werden können?

Zweitens: Der Regierungsrat erklärt, erhöhte Heimplazierungen hätten bisher nicht in wesentlichem Umfang dazu geführt, dass Heimplazierungen unterblieben. Ich möchte hier aber an das Scheitern der Drogenentzugsstation Obere Halde erinnern. Es sind dafür verschiedene Erklärungen abgegeben worden. Man sagte einerseits, die kommunalen Behörden hätten Hemmungen gehabt, von diesem Zwangsinstrument Gebrauch zu machen, obwohl es im Rahmen der Gesamtkonzeption der Drogenpolitik für sinnvoll und notwendig erachtet wurde. Es wurde aber auch erklärt, und diese Erklärung war ebenso glaubwürdig, dass die Gemeinden die Taxen in der Oberen Halde zu hoch fanden. Haben wir hier nicht ein Beispiel, das uns warnen sollte, das zeigt, dass vielleicht höhere Kosten nicht schlechthin zu Problemen führen, dass aber zu hohe Kosten ein Konzept unterminieren und zu grossen Problemen führen können? Meine Frage: Trifft es zu, dass wir in der Oberen Halde ein Beispiel dafür haben, dass sehr genau abgeklärt werden muss, wo bei der Taxenpolitik die Schmerzgrenze liegt?

Drittens: Der Regierungsrat erklärt in der Stellungnahme zu dieser Interpellation ausdrücklich seine Erwartung an die Gemeinden, dass sie weiterhin die nötigen Plazierungen vornehmen. Dieser Erwartung sollte man sich grundsätzlich anschliessen, aber was soll der Regierungsrat tun, um dazu beizutragen, dass diese Erwartung in Erfüllung geht? Wird er zum Beispiel bei seinen Kontakten mit der Gemeindepräsidenten-

tenkonferenz, welche als Fortschritt in der Kommunikation zwischen Regierung und Gemeinden gilt, abtasten, wieviel es erträgt? Will er mit den Sozialvorsteherinnen und -vorstehern auch direkt Kontakt aufnehmen? Es gibt ja auch Kontaktorgane zwischen der Fürsorgedirektion und den Sozialvorsteherinnen und -vorstehern.

Dies wären meine drei Fragen. Herr Bachmann hat im Zusammenhang mit der Dringlichen Interpellation von einer stumpfsinnigen Übung gesprochen. Wenn diese Beratung Ausgangspunkt für eine Schadensbegrenzung zwischen Kanton, Gemeinden und Sozialwesen wird mit dem Vorsatz, zum neuen Konzept zu kommen, das sich ja schon die GPK und auch der Regierungsrat zum Ziel gesetzt haben, dann ist dies keine stumpfsinnige Übung. Wir sollten dies zum Ausgangspunkt nehmen, und ich möchte auch die Geschäftsprüfungskommission bitten, diesen Prozess intensiv zu begleiten, so wie es unter dem Präsidium von Herrn Bachmann in der letzten Legislatur gemacht worden ist.

*Esther Zumbrunn (DaP/LdU, Winterthur):* Eine Kette ist nur so stark wie ihr schwächstes Glied. Ebenso ist auch eine Gesellschaft nur so stark wie ihr schwächstes Glied. Was in vielen anderen Zusammenhängen gerne und oft von Politikerinnen und Politikern zitiert wird und als Aushänger von 1. August-Reden dient, gilt offensichtlich im Kanton Zürich längst nicht mehr. Es darf doch nicht sein, dass unter dem Stichwort NPM alles an die Gemeinden delegiert wird, ganz im Sinne von «Ich wasche meine Hände in Unschuld».

Es darf doch nicht sein, dass die Finanzen als Heimeinweisungskriterium gelten, dass sich unsere Exekutive jede Woche eine noch dickere Augenbinde umlegt und noch dickere Ohrpfropfen einsetzt und dabei nicht merkt, dass das Fass irgendwann einmal voll ist.

Ihre Antwort, Herr Buschor, ist sehr enttäuschend. Wie lange müssen wir noch auf ein Umdenken des Regierungsrates warten? Ich muss darum im Sinne von Herrn Bachmann widerwillig das Motto des Regierungsrates weiterführen: «No money, no duty, no money, no heart, wir sind für alles, was spart».

*Susanna Rusca Speck (SP, Zürich):* Sicherlich ist die grundsätzliche finanzielle Gleichbehandlung von kommunal und privat geführten Kinder-, Jugend- und Sonderschulheimen der zentrale Punkt. Eine gesetzliche Neuregelung, meine ich, der Finanzierung der Heime im Kanton Zürich ist notwendig. Der Finanzbedarf, der mit einer Freistellung der Heime erfolgen muss, kann nicht durch höhere Versorgerbeträge be-

schafft werden. Diese Verteuerung hat Auswirkungen. Einiges ist schon gesagt worden. Ich möchte nochmals vier Punkte betonen.

Erstens: Die Anhebung der Mindestversorgertaxen führt dazu, dass die Jugendlichen nur noch nach finanziellen Kriterien und nicht mehr nach sozial indizierten Aspekten plaziert werden.

Zweitens: Gegen die verschiedenen billigen Unterbringungsvarianten wie zum Beispiel Pflegefamilien und begleitetes Wohnen ist nichts einzuwenden, aber es gibt auch Jugendliche, die einen Heimplatz mit mehr fachlich vertiefter Betreuung brauchen.

Drittens: Eine Aufschiebung der Heimplatzierung kann für den Jugendlichen und für den Staat mehr und schwerwiegendere finanzielle Folgen haben, zum Beispiel wenn der Jugendliche straffällig wird, keine Beschäftigung hat, sozial auffällig wird.

Viertens: Bei zivilrechtlicher Einweisung ist die Gefahr gross, dass bei Volljährigkeit der Jugendliche das Heim verlassen muss und die Berufsausbildung, die er vielleicht intern absolviert, nicht mehr gewährleistet ist.

Kurzum, es braucht ein qualitativ und quantitativ ausreichendes, zeitgemässes Heimangebot. Das wäre die Ausgangslage, und erst unter Berücksichtigung dieser Aspekte kann es zu politischen Entscheiden kommen. Ich bin gespannt auf die Antworten von Regierungsrat Buschor auf die ihm gestellten Fragen.

*Martin Bornhauser (SP, Uster):* Gestatten Sie mir zwei Bemerkungen, die erste als Mitglied der GPK. Der Regierungsrat schreibt, die Erhöhung der Mindestversorgertaxen erfolge ausschliesslich zur kostenneutralen Erfüllung der Motion Bachmann. Da sollte der Regierungsrat den Wortlaut der Motion nochmals aufmerksam durchlesen, insbesondere bevor er dem Kantonsrat in dieser Sache einen Antrag stellt. Ziel der GPK ist keineswegs eine kostenneutrale Neuverteilung der Heimsubventionen nach dem alten System. Es ging und geht der GPK vielmehr darum, ein neues und zeitgemässes Finanzierungsmodell zu schaffen. Mit der Motion wird der Regierungsrat aufgefordert, die heute bestehenden Gesetzesgrundlagen, das heutige System zu ändern. Dabei muss das Rad nicht neu erfunden werden. Die Gesetzgebung der Kantone Aargau, Luzern oder Graubünden könnten praktisch unverändert übernommen werden. Wenn der Regierungsrat heute behauptet, die Taxerhöhung erfolge quasi im Auftrag des Kantonsrates, so verkennt er die wahre Sachlage ganz erheblich.

Die zweite Bemerkung mache ich als Jugendanwalt, in meiner beruflichen Funktion. Je höher die Kosten einer Heimplatzierung, desto intensiver werden die zahlungspflichtigen Gemeindebehörden nach Wegen suchen, die Kosten abzuwälzen. Der folgende Weg steht ihnen dabei offen: Die Gemeindebehörde wartet mit der Platzierung, bis ihr Problem jugendlicher delinquent wird. Sobald dies der Fall ist, zum Beispiel weil er Drogen konsumiert, wird die Jugendstrafbehörde eingeschaltet. Die Jugendanwaltschaft hat nun, nach Bundesrecht, zu prüfen, ob aufgrund der gesamten erzieherischen, schulischen oder beruflichen Lage eine Heimplatzierung angezeigt ist. Ist dies der Fall, und die Gemeindebehörden werden dies selbstverständlich bestätigen, ist die Jugendanwaltschaft gezwungen, den Jugendlichen in ein Heim einzuweisen. Das sind notabene die gleichen Heime, in welche auch die Fürsorgebehörden Platzierungen vornehmen.

Durch diesen einfachen Trick trägt nun plötzlich die Justizdirektion, das heisst der Kanton Zürich, die vollen Kosten der Unterbringung. Die Gemeinden werden überhaupt nicht mehr belastet. Ich bin sicher, dass die vorgesehene massive Erhöhung der Mindesttaxen durch die Erziehungsdirektion dazu führen wird, dass die Gemeinden diese Art von Überwälzung suchen und anstreben werden. Das wird massive Mehrkosten für den Kanton auf Rechnung der Justizdirektion zur Folge haben. Der geplante Regierungsratsbeschluss wird somit, obwohl als Sparbeschluss ausgelegt, für den Kanton erhebliche Mehrausgaben nach sich ziehen.

Der Regierungsrat täte gut daran, vom geplanten Entscheid Abstand zu nehmen. Hingegen sollte er so rasch wie möglich das bestehende Heimfinanzierungssystem im Sinne der Motion Bachmann überdenken und eine entsprechende Gesetzesänderung vorschlagen.

*Dr. Kurt Sintzel (CVP, Zollikon):* Gestatten Sie mir, dass ich Ihnen zuerst meine Interessensbindung bekanntgebe. Ich bin Präsident eines privaten Kinderheims in der Stadt Zürich. Privat heisst, dass wir etwas Eigenleistungen erbringen müssen, der Rest aber von Kanton, Stadt und Gemeinde getragen wird. Das Problem wird schon lange diskutiert. Ich stelle fest, dass aus der Antwort der Regierung eine gewisse Ratlosigkeit resultiert. Man ist noch nicht sehr weit in dieser Sache. Die Angelegenheit wird tatsächlich nach finanziellen Gesichtspunkten beurteilt. Im vorliegenden Fall ist dies klar ungenügend. Es wurde von Hausaufgaben gesprochen, die nicht gemacht wurden. Wir müssen uns allerdings fragen, ob bei der heutigen Finanzpolitik diese Hausaufgaben

überhaupt gemacht werden können. Bestimmt könnte man aber mehr tun. Einerseits könnten bei den Finanzen Prioritäten gesetzt werden. Andererseits ist es aber auch notwendig, dass die materiellen Richtlinien, die seitens des Kantons, was den Heimbetrieb anbelangt, grosszügig gestaltet sind, auch überprüft werden. Das soll nicht zum Schaden des Kindes sein, aber eine gewisse Optimierung soll erreicht werden. In der Stadt Zürich sind wir diesbezüglich bereits auf gutem Wege. Die städtischen Heime diskutieren mit den privaten über eine sinnvolle Aufteilung der Aufgaben. Wir sind daran, die Leistungsaufträge neu zu formulieren, aber der Kanton muss mehr leisten. Es besteht tatsächlich die Gefahr, dass aus finanziellen Gründen eine Lösung gewählt wird, die dem Wohl des Kindes, insbesondere des gefährdeten Kindes, schadet. Eine Neuorientierung und mehr finanzielle Mittel für die Heime sind notwendig, dies alles zum Wohle der Kinder.

*Dr. Werner Hegetschweiler (FDP, Langnau a.A.):* Gestatten Sie mir, als Nachfolger des GPK-Präsidenten Oskar Bachmann Ihnen zu versichern, dass in der GPK das Anliegen der ehemaligen GPK-Mitglieder voll unterstützt und weitergeführt wird. Die GPK hat sich mehrmals nach dem Stand der Motion Bachmann erkundigt. Die GPK hat vor kurzem eine hochinteressante Tagung über «das auffällige Kind» durchgeführt und dabei diese Probleme der stationären Unterbringung von aus welchen Gründen auch immer auffälligen Kindern intensiv bearbeitet, aber auch die ambulante Betreuung in diesem Bereich, die ebenso wichtig und zum Teil mangelhaft ist. Ich möchte Ihnen versichern, dass die GPK diesem Problem weiterhin nachgeht und im Rahmen der *wif!*-Projekte und der Einfragenbeantwortung ganz konkret wissen will, was für Entscheidungen nun getroffen werden.

*Regierungspräsident Dr. Ernst Buschor:* Zu diesen Ausführungen möchte ich doch unterstreichen und festhalten, dass die Stossrichtung des *wif!*-Projektes Nr.31, grundsätzlich also die Reform der Finanzierung und der Führung der Heime, nicht bestritten ist, und wir dort sehr zügig vorwärts machen. Die Erziehungsdirektion steht im allgemeinen nicht im Ruf, bei Reformprojekten langsam zu sein. Auch in diesem Fall handeln wir so schnell wie möglich. Die Sache ist aber komplex, und gerade Herr Ott hat die vielfältigen Aspekte hervorgehoben, die in einem neuen Konzept sorgfältig geprüft werden müssen. Ich teile grundsätzlich diese Überlegungen.

Nun, das liebe Geld und die Situation der Stadt. Frau Gurny, die Stadt hat uns mit dem Stiftungsmodell nicht unter Druck gesetzt, sondern wir haben im Einvernehmen, das möchte ich deutlich unterstreichen, mit dem Sozialamt und der Erziehungsdirektion dieses Stiftungsmodell entwickelt. Ich halte es für gut, es bringt, was auch Herr Ott wünscht, nämlich mehr Raum für Innovation, mehr Raum für Gestaltung in den einzelnen Heimen, und das halten wir für richtig. Dass das indirekt Druck auf uns ausübt, nehmen wir sogar bewusst in Kauf.

Zur Situation bei den Gemeinden: Ich glaube, der grundlegende Unterschied zu den verschiedenen Sprecherinnen und Sprechern, ich erwähne auch Frau Gurny, Frau Fierz, Herrn Gut und Frau Bolleter, liegt eben darin, dass unser Vertrauen in die Gemeindebehörden offensichtlich grösser ist als Ihres. Wir haben den Eindruck, dass die Gemeinden die Aufgaben des Gesetzgebers sehr ernst nehmen und sicher nicht nur die finanziellen Aspekte sehen. Natürlich sehen sie diese auch, man soll es uns ebenfalls nicht verübeln, wenn wir dies auch tun.

Zur Frage der Entwicklung bei den verschiedenen Heimeinweisungen: Ich möchte nicht zu sehr ins Detail gehen, aber ich stelle fest, dass im Zeitraum 1990 bis 1993 die totale Zahl fremdplazierter Kinder und Jugendlicher von 4500 auf 4200 gesunken ist. Das war also auch in der Zeit, als Steuererhöhungen erfolgten. Das war auch der Grund, dass wir in der Antwort unterstrichen habe, es könne diesen Effekt der Nichteinweisung geben. Seit 1993 ergibt sich ein kontinuierlicher Anstieg von 4200 auf 4400 Einweisungen fremdplazierter Kinder und Jugendlicher trotz erhöhter Steuern. Aufgrund der neuen Lage haben wir den Schluss gezogen, dass Steuererhöhungen doch nicht einen so starken Einfluss ausüben, wie es die Entwicklung 1990/93 vermuten liess. Natürlich, Frau Gurny, der Kippeffekt setzt an irgendeinem Punkt ein. Aber ich denke, dass weder Sie noch ich prognostizieren können, wo dieser Effekt einsetzt, und wir wollen ihn auch mit allen Mitteln vermeiden.

Nun zur Motion. Ich kann Ihnen versichern, Herr Bachmann, und mein Kollege Notter wird das bestätigen, der Blick in die leere Kasse jeden Mittwoch ist zweifellos kein erbauliches Ereignis, das wir über uns ergehen lassen müssen. Daran ist der Finanzdirektor nicht einmal schuld. Wenn die Finanzkommission eine Ausgabensenkung von 300 Mio. Franken verlangt, entsteht dies natürlich auch nicht durch Mehrausgaben. Herr Bachmann, wir fühlen uns nicht wie von der Schlange gebissen. Wir werden vielleicht manchmal von Schlangen im Rat gebissen, aber gelähmt hat uns das noch nie. Auf jeden Fall werden wir die Optik offenhalten. Zum Protokoll der Kostenneutralität kann ich sagen, dass

Sie, Herr Bachmann, folgenden Satz zugelassen haben: «Die Kostenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden, einweisenden Behörden und Heimen soll neugestaltet werden. Das kann durchaus kostenneutral erfolgen». Es muss nicht. Frau Müller-Hemmi hat ebenfalls gesagt: «Eine Gesetzesrevision kann durchaus mit dem Ziel der Kostenneutralität für den Kanton durchgeführt werden». Herr Gut hat auch erklärt: «Wir wollen nicht einfach eine Nivellierung nach unten». Er hat also offen gelassen, inwieweit Kostenneutralität gefordert wird. Ich glaube, meine damalige Schlussbemerkung war recht zutreffend. Ich sagte: «Der Regierungsrat traut dem schönen Frieden, den wir heute hier feiern, nicht ganz». Der heutige Tag beweist das auch.

Zurück zur Situation. Herr Bornhauser, es geht hier natürlich auch um die Frage des Vertrauens in die Gemeindebehörden. Ich billige zu, dass da eine Gefahr besteht. Aufgrund der Zahlen würden wir sie nicht so hoch veranschlagen, sie wird aber in der Tendenz zunehmen. Wir möchten auch nicht, Herr Gut, die Ausgaben auf die Gemeinden abwälzen. Ich habe schon hier im Rat erklärt, dass wir die Schulausgaben der Gemeinden seit 1992 durch verschiedene Sparmassnahmen stabilisiert haben. Wenn die Gemeinden jetzt etwas mehr Aufwendungen im Heimbereich übernehmen, das entspricht in der Realität meist den Schulgemeinden, dann ist das unserer Erachtens vereinbar mit dem Prinzip der Nichtübertragung von Lasten, im Prinzip also der Kostenneutralität zwischen Kanton und Gemeinden. Wir dürfen hier nicht nur die Heime betrachten.

Schon vor der Dringlichen Interpellation, das möchte ich deutlich unterstreichen, sind Stadträtin Stocker und ich übereingekommen, dass in der Frage der Heimfinanzierungen, die sich vor allem in der Stadt Zürich stellt – Frau Kamm, es ist eine mathematische Sache, dass die städtischen Heime besser entschädigt werden und kompensatorisch die ländlichen weniger bei Kostenneutralität – , Kostenneutralität Teil des Lastenausgleichs ist und im Rahmen der demnächst stattfindenden Lastenausgleichsverhandlungen zwischen Stadt und Kanton aufgegriffen werden muss. Dort wird politisch zu entscheiden sein, ob dieser Bereich zu den Ausgleichsbereichen zählt oder nicht. Diese Frage wird dort mit vielen andern zu klären sein, wir werden sie dort aufwerfen. Ich kann Ihnen versichern, dass wir von der Erziehungsdirektion nicht handeln werden, bevor die Beschlussnahme im Rahmen dieser Gespräche zwischen Stadt und Kanton erfolgt ist. Ohne prognostizistisch zu wirken, möchte ich darauf hinweisen, dass es kaum wahrscheinlich ist, selbst wenn wir das tun, dass eine volle Kompensation über den

Lastenausgleich erfolgen wird. Es steht zu vermuten und ist wahrscheinlich, dass es zu einer Kombination von Taxerhöhung und Lastenausgleich kommen wird. In welcher Mischung kann ich Ihnen heute nicht sagen. Wir werden die Sache vertieft behandeln. Wir würden es lieber auch ohne Taxerhöhung tun, doch ich glaube auch, dass einige von Ihnen die Schattenseiten etwas zu schwarz gesehen haben, wie die Zahlen belegen. Wir werden in diesem Sinne handeln und Sie sicher auch informieren.

Die Interpellantin hat ihre Erklärung abgegeben.

Das Geschäft ist erledigt.

### **3. Gesetz über die Feuerpolizei und das Feuerwehrewesen (Änderung)**

(Antrag des Regierungsrates vom 25. September 1996 und geänderter Antrag der Kommission vom 21. Januar 1997)

#### **3534a**

*Fortsetzung der Diskussion vom 5. Mai 1997  
(siehe Protokoll Nr. 109)*

*Ratspräsident Roland Brunner (SP, Rheinau):* Gestatten Sie mir, dass ich kurz die Verhandlungen vom 5. Mai rekapituliere. Sie haben den Ordnungsantrag Mossdorf als Rückweisung an die Kommission abgelehnt. Herr Fehr hat im Namen der Mitunterzeichnenden den Minderheitsantrag zurückgezogen. Was jetzt noch vorliegt, ist ein Antrag von Herrn Haderer zu lit. c. Herr Haderer schlägt vor, dass man dort hinschreibt:

*c) den Verursacher bei Verkehrsunfällen*

Das Wort verlangt haben noch die Herren Mossdorf, Kessler, Frischknecht, Hatt und Jud.

*Martin Mossdorf (FDP, Bülach):* Das Gesetz über die Feuerpolizei und das Feuerwehrewesen ist noch keine 20 Jahre alt. Es ist unbestritten und untersteht auch keiner grossen Reform. Die Notwendigkeit für die Gesetzesrevision besteht einzig darin, eine verursachergerechte Regelung für besondere öffentliche Dienste zu treffen. § 27 soll also so gestaltet werden, dass der Feuerwehreinsatz verursachergerecht abgerechnet werden kann. Die Schwierigkeit liegt wohl in der Definition dieses

Wortes. Nebst der verursachergerechten Kostenverteilung gilt es aber auch die Verhältnismässigkeit zu überprüfen. Unbestritten ist deshalb ja auch in der Kommission § 27 lit. a, b, d und e. Dagegen bietet § 27 lit. c, die besagt, eine Kostenaufgabe erfolgt «dem Fahrzeughalter», wohlverstanden, beim Einsatz der Feuerwehr bei Verkehrsunfällen, der Kommission doch einige Schwierigkeiten. Diese geplante Änderung zieht in Wirklichkeit einige Ungereimtheiten nach sich. Zum Beispiel, wenn der Verursacher nicht ermittelt werden kann oder wenn es sich herausstellt, dass auch ohne Einsatz durch die Feuerwehr eine Rettung hätte erfolgen können. Allein dadurch, dass noch mehr Abklärungen durchgeführt werden müssen, wird der Staatsapparat unnötig strapaziert. Viel Zeit wird verstreichen, bis ein Fall erledigt sein wird.

Wenn ein Autobrand in einer Tiefgarage entsteht und ein Feuerwehreinsatz erfordert wird, ist es ungerecht, dass diese Aufwendungen nicht verursachergerecht weiterverrechnet werden können. Es gibt bestimmte Orte, wo die Feuerwehr bei Verkehrsunfällen mehr zum Einsatz gelangt als üblich ist. An solchen Orten ist aber die Verkehrssicherheit meistens mangelhaft. Dadurch wird auch die Schuldfrage immer schwieriger. Nicht zuletzt wird dann nämlich auch der Kanton in das Verfahren miteinbezogen. Trotzdem, meine Damen und Herren, § 27 c ist sicher kein Schicksalsparagraph. Es kann – Gott sei Dank – auch weiterhin angenommen werden, dass der Einsatz der Feuerwehr bei Verkehrsunfällen nicht alltäglich sein wird. Die Frage der Haftung aber wird letztlich eine Frage der Versicherung sein.

Erstens: Die Rechnungsstellungen werden bestimmt vermehrt Protestfälle auslösen. Zweitens: Der Verwaltungsapparat wird unnötig strapaziert. Drittens: Die heutige Regelung hat, wie wir bei den Gemeinden auch angefragt haben, bis anhin noch nie Schwierigkeiten bereitet. Dadurch ist auch die Verhältnismässigkeit nicht gegeben.

Meine Damen und Herren, wir neigen in letzter Zeit immer mehr dazu, durch neue Gesetze und durch unnötige Regelungen den Verwaltungsapparat noch mehr zu belasten als nötig. Wenn der Aufwand grösser wird als der Nutzen, sollte man darauf verzichten. Deshalb war die Mehrheit der Kommission der Auffassung, § 27 c sei ersatzlos zu streichen. Ich stelle mich weiterhin hinter diesen Antrag, werde aber grundsätzlich der Gesetzesänderung zustimmen.

*Gustav Kessler (CVP, Dürnten):* Um Klarheit zu schaffen, möchte ich Ihnen mitteilen, dass mein wirtschaftliches Auskommen durch meine Tätigkeit bei einer Grossversicherungsgesellschaft begründet ist. Ob

dies in dieser Sache eine Interessensbindung ist, möchte ich später erläutern.

Die Regierung legt uns eine Gesetzesänderung vor, die klare Grundsätze für die Verrechnung von Feuerwehreinsätzen bringen soll. Mit Ausnahme von lit. c dieses neuen § 27 scheint dies auch gelungen zu sein. Ich denke, dass die Aufnahme von lit. c aus folgenden Gründen die von der Vorlage angestrebte klare Situation nicht bringen wird.

Erstens: Beim erwähnten Passus geht es nicht um eine Auseinandersetzung zwischen den Gemeinden und den Fahrzeugversicherern, sondern zwischen den Gemeinden und den Fahrzeughaltern oder den Verursachern. Die allenfalls zu tragenden Kosten sind nämlich nicht Gegenstand des Strassenverkehrsgesetzes resp. der entsprechenden Versicherungsdeckungen. Wir diskutieren also darüber, wie sich der Staat gegenüber seinen Bürgern verhalten soll. In Klammern sei hier noch folgendes gesagt: In diesem Zusammenhang ist es nicht angebracht, wie die Herren Fehr und Haderer es tun, Fachleute, die im Rahmen der Kommissionsarbeit ihr berufliches Wissen einbringen, gleich als Lobbyisten anzuprangern. Es käme mir auch nicht in den Sinn, bei einem Geschäft, in dem Ihr berufliches Wissen eingebracht wird, Sie des Lobbyismus zu bezichtigen. Ende meiner Klammerbemerkung.

Zweitens: Es geht hier um die Frage, ob eine solche Kostenüberwälzung Klarheit schafft oder nicht. In einzelnen Fällen kann es durchaus klar sein. Vielfach sind jedoch verschiedene Fahrzeuge beteiligt oder aber es können verschiedene Verursacher in Frage kommen. Eine verschuldensabhängige Kostenüberwälzung ist da sehr schwierig, und die entsprechenden Abklärungen – da können wieder Erfahrungen aus dem beruflichen Umfeld einfließen – sind oftmals langwierig.

Drittens: Nicht selten werden Feuerwehreinsätze durch Dritte ausgelöst. Was aber, wenn der Einsatz gar nicht nötig gewesen wäre? Wenn er auch durch Dritte – Firmen oder Private – hätte ausgeführt werden können? Hier wären wohl Streitigkeiten über die Kosten vorprogrammiert.

Viertens: Bei Rechnungsstellung der Gemeinden – ich kann da aus Erfahrung reden, ich habe auch schon solche Rechnungen geschrieben – wird wieder die Frage nach der Verhältnismässigkeit in den Raum gestellt. Vor allem bei hohen Rechnungsbeträgen sind Streitigkeiten über die Höhe des Einsatzes von Mannschaft und Material schnell einmal an der Tagesordnung. Dass im Zweifelsfall eher mit zuviel Personal und Material ausgerückt wird, ist eine alte Feuerwehrdoktrin und auch richtig. Die Kehrseite ist die anschliessende Verrechnung. Der Kantonale

Feuerwehrverband spricht sich in seiner Stellungnahme ebenfalls gegen eine Verrechnung bei solchen Fällen aus.

Fünftens: Inbezug auf die Rechtsgleichheit bitte ich Sie, Folgendes zu bedenken: Wenn Sie einen Verkehrsunfall auf einem Autobahnabschnitt des Kantons Zürich verursachen, wird der Feuerwehreinsatz nicht verrechnet, weil der Bund der Gebäudeversicherung diese Leistungen abgilt. Gemeinden können auch in Zukunft, wie sie das auch schon heute tun, in Ausnahmefällen auf die Rechnungsstellung verzichten. Eine Kontrolle findet nicht statt. Es werden also Unfälle auf Autobahnen, ich wage das in den Raum zu stellen, gegenüber schwierigen Fällen auf Staats- und Gemeindestrassen bevorzugt behandelt.

Aus diesen Gründen muss ich zusammenfassend feststellen, dass dieser Passus mehr Unklarheit, möglicherweise Streitigkeiten und Rekurse, auf keinen Fall aber eine Vereinfachung und die angestrebte Klarheit bringt. Der Regierungsrat hat versucht, den Gemeinden einen roten Farbstift in die Hand zu geben, was an sich begrüßenswert ist. Bei näherem Hinsehen stellt man aber fest, dass der Spitz stumpf ist und man nie sicher ist, wann er abbricht.

Ich komme zur Schlussbemerkung, die ich teilweise schon bei meinem Votum zum Ordnungsantrag eingebracht habe: Farbstifte sollten zu den anderen Farben in der Schachtel passen. Es stellt sich die Frage, ob die Schachtel auch die richtige Grösse und das richtige Ausmass hat. Mit anderen Worten, ist es überhaupt richtig, diese Vorlage im jetzigen Zeitpunkt dem Volk zur Abstimmung vorzulegen, wenn gleichzeitig das Gesetz über die Gebäudeversicherung dem Kantonsrat zur Beratung zugeleitet worden ist? Zudem ist ein Postulat 7/97 eingereicht worden, das die Prüfung eines Zusammenschlusses zwischen Feuerwehr und Zivilschutzdiensten zum Inhalt hat. Es hat übrigens meine volle Unterstützung, Herr Fehr.

Verschiedene Gemeinden sind heute mit solchen Fragen beschäftigt. Es ist eine offene Frage, wie eine gemeindeeigene Rettungstruppe, oder wie auch immer sie die nennen wollen, in Zukunft aussehen soll. Das Aufgabenspektrum müsste auf alle Fälle erweitert, das Zusammenwirken mit der Gebäudeversicherung hinterfragt und die Kostenfrage neu angegangen werden. Darum möchte ich Sie, Herr Regierungsrat Notter, bitten, sich zu überlegen, ob Sie diese Gesetzesvorlage nicht zurückstellen und in die Gesamtproblematik einbringen wollen. Inbezug auf die vorliegende Vorlage bitte ich Sie, auch im Namen der CVP, dem Antrag der Kommissionsmehrheit zu folgen und lit. c wegzulassen.

*Ernst Frischknecht (EVP, Dürnten)*: Für einmal sind CVP und EVP nicht ganz gleicher Meinung. Selbst wenn wir aus dem gleichen Dorf kommen, so sind wir doch nicht gleicher Meinung. Es mag sein, dass die Haftungsfrage mit der Beibehaltung von lit. c mehr Arbeit geben kann. Es erstaunt aber, dass, wenn Fachleute, wie das ja Versicherungsleute sind, dahinter stehen, einfach mehr Arbeit entsteht. Ich begreife sehr wohl, dass sie sich da heraushalten und diese Fälle den Gemeinden zuschieben möchten. Schliesslich sind es ja auf beiden Seiten Versicherungen, die bezahlen müssen. Wenn alles so klar wäre, würde lit. c auch gar nicht eingebaut. Es steht ja in der Weisung, dass der Eintrag ins Gesetz notwendig sei, weil sich die Haftpflichtversicherungen weigerten, mangels gesetzlicher Grundlagen diese Kosten zu übernehmen.

Zur Zurückstellung des Gesetzes, bis die Frage der Gebäudeversicherung gelöst werden kann: Ich hatte Gelegenheit, letzten Montag bei einem Aperó mit einer Gemeinderätin zu diskutieren. Sie hat mir einen sauberen Spiegel für eine bedenkliche Sache vorgehalten. Sie sagte: Ach, dieses Parlament, man muss es haben, man muss es ertragen können, aber das ist ja schrecklich. So eine Bagatelle, und dann wird nicht einmal abgeschlossen!

Stellen Sie sich vor, Gemeinden, die an Durchgangsstrassen liegen, müssten ständig solche Kosten übernehmen im Gegensatz zu anderen, die verschont würden. Ich glaube, der Veränderung der Situation wird zuwenig Rechnung getragen. Es gibt mehr Verkehrsunfälle gegenüber früher. Der Einsatz der Feuerwehr auf diesem Gebiete hat zugenommen. Die Frage der Verhältnismässigkeit muss natürlich schon gestellt werden. Doch beim Arzt ist das auch nicht anders als bei der Feuerwehr, überall lassen sich Belege finden, wo mit Kanonen auf Spatzen geschossen wird. Das ist ein Problem, das wir anders lösen müssen.

Es wurde ja bereits alles erwähnt. Ich glaube, wir anerkennen den grossen Einsatz der Versicherungsfachleute, wir anerkennen ihr Spezialwissen. Wir sagen auch: Gut gebrüllt, Löwe, ihr habt gut gekämpft, aber die Logik will es, dass wir für die Gemeinden und die Gleichmässigkeit, für die Verursachergebühr sprechen. Deshalb möchte ich Sie, auch im Namen der EVP, auffordern, lit. c beizubehalten, vor allem mit dem Antrag von Willy Haderer, dass der Verursacher zuständig ist und nicht der Fahrzeughalter.

*Ruedi Hatt (FDP, Richterswil)*: Auch ich möchte die Geschichte aus dem Blickwinkel der Gemeinde etwas erläutern. Wenn Sie schon der

Meinung wären, dass die Einsätze der Feuerwehr durch Gemeindegelder berappt werden sollen, warum wollen Sie denn diese Kosten nicht vom Kanton tragen lassen? Das wäre einigermaßen gerecht. Ungerecht ist aber, dass ausgerechnet die Gemeinden die Kosten zu tragen haben, die mehr oder weniger zufällig auf ihrem Gemeindegebiet ein relativ grosses Strassennetz aufweisen. Ich glaube aber nicht, dass Herr Regierungsrat Notter meinem Vorschlag Folge leisten möchte, dass der Kanton gerechtigkeitshalber diese Kosten übernehmen möchte.

Wenn ich bei uns schaue, was das Problem ist, so haben wir in den letzten zwei Jahren zwölf solche Fälle gehabt. Selbstverständlich haben wir sie verrechnet. Von diesen zwölf Fällen wurden zu unserer Freude sieben Fälle bezahlt. Die anderen beriefen sich auf diese Gesetzeslücke, und so hatten wir die Kosten selbst zu tragen. Sie sehen also, dass wir den Aufwand, diese Kosten zu verrechnen, schon heute betreiben, weil es gar nicht so kompliziert ist. Überlassen Sie es doch den Gemeinden, wenn sie diesen Aufwand scheuen, diese Kosten eben nicht zu verrechnen. Es könnte doch jede Gemeinde selbst beurteilen, ob sie diesen Aufwand betreiben möchte.

Sie hätten heute die Gelegenheit, diese Gesetzeslücke zu schliessen, damit die Gemeinden diese Kosten verrechnen können. Ich bitte Sie, meine Damen und Herren, diese Chance zu ergreifen. Das hat nichts mit Bürokratie zu tun, denn ob diese Bürokratie zum Ziel führt oder ob dieser Aufwand geleistet wird, könnten die Gemeinden dann selbst beurteilen. Ich bitte Sie, dem Antrag, wie er von der Regierung vorliegt, oder dem Minderheitsantrag zuzustimmen.

*Ernst Jud (FDP, Hedingen):* Ich spreche heute als Gemeindepräsident und Finanzchef einer kleinen Landgemeinde, einer finanziell nicht auf Rosen gebetteten Gemeinde, von denen es ja in unserem Kanton eine ganze Anzahl gibt, sowohl grosse als auch kleine. Der Aufwand für solche Einsätze ist für unsere kleine Gemeinde nicht so unbedeutend wie gesagt wird. Das liegt vor allem daran, dass wir an einer sehr verkehrsreichen und unfallträchtigen Kantonsstrasse liegen, weil die Lücke der N4 seit Jahrzehnten nicht geschlossen ist und dies wohl noch eine Weile nicht sein wird.

Wenn ein Steuerprozent wie bei uns nur 45'000 Franken sind, dann sind 5000 Franken viel. Soviel hat nämlich der letzte Einsatz unserer Feuerwehr gekostet, dies auf Boden der Nachbargemeinde, weil die Kantonspolizei unsere Feuerwehr aufgeboden hat statt diejenige von

Bonstetten. Ich unterstütze deshalb den Antrag von Kollege Willy Haderer, auch er ist Gemeindepräsident.

Zwei Gründe sprechen dafür. Erstens: Überall wird vom Verursacherprinzip gesprochen, aber hier sollen die Kosten des Feuerwehreinsatzes der Allgemeinheit angelastet, d.h. aus Steuergeldern bezahlt, werden. Der vernünftige und brave Steuerzahler wäre wieder einmal der Dumme. Sicher könnte dies von den Versicherungen gelöst werden, wenn sie nur wollten. Man kann sich heutzutage für alles oder besser gegen alles versichern, warum hier nicht? Also soll der Verursacher, wer immer das im Einzelfall auch ist, für diese Kosten aufkommen.

Zweitens: Die Feuerwehr ist für die Gemeinden eine teure Angelegenheit. Trotz Subventionierung durch die Gebäudeversicherung betragen die Nettofeuerwehrkosten in unserer Gemeinde rund fünf Steuerprozent. Bei den anderen Gemeinden gleicher Grösse dürfte es ähnlich sein. Mit dem Feuerwehrkonzept 2000 wurde den Gemeinden eine zwar moderne und zweckmässige, aber sehr perfekte und teure Feuerwehr vorgeschrieben, die sehr ans Portemonnaie geht. Die Kosten der Ernstfalleinsätze sollten darum nicht auch noch aus eigenen Steuergeldern bezahlt werden müssen. Das gilt übrigens nicht nur für Verkehrsunfälle, sondern auch für Löscheinsätze bei Gebäuden. Dort müsste allerdings die Gebäudeversicherung einspringen, andere Kantone kennen solche Versicherungen auch. Die Entlastung der Gemeinden von diesen Kosten würde auch nicht zulasten des Kantons gehen und könnte deshalb auch von der Regierung unterstützt werden sowie selbstverständlich von Ihnen, geschätzte Kolleginnen und Kollegen.

Sie sehen, es gibt gute Gründe für mein Anliegen. Ich bitte Sie deshalb, den Antrag Haderer, den ich auch zu meinem erkläre, zu unterstützen.

*Ratspräsident Roland Brunner (SP, Rheinau):* Geschätzte Ratskolleginnen und Ratskollegen, in diesem Zusammenhang habe ich Ihnen noch eine Sünde zu gestehen. Ich habe den Antrag von Frau Reber bei meiner Rekapitulation unterschlagen. Frau Reber hat anlässlich der Sitzung vom letzten Montag ebenfalls einen Antrag zu lit. c eingebracht. Er heisst:

*c) den grobfahrlässig handelnden Verursacher bei Verkehrsunfällen*

*Willy Haderer (SVP, Unterengstringen):* Wenn man nach der Ursache für diese Vorlage sucht, so war das die bisherige, rechtlich unbefriedigende Gesetzesgrundlage für die Gemeinden bei der Verrechnung von solchen Fällen, die immer wieder zu Unsicherheit geführt haben, die aber auch dazu geführt haben, dass einzelne Gemeinden auf eine solche Verrechnung verzichteten. Meine Stellungnahme für die Null- resp. jetzt Mehrheitslösung der Kommission war eigentlich Ausdruck der Ratlosigkeit aus der gewalteten Kommissionsarbeit. Ich habe das letzten Montag hier selbst deklariert. Ich habe auch gesagt, dass die SVP damals in der Kommission gespalten abgestimmt hat. Nicht betroffen von dieser Lösung ist eindeutig der letzte Satz von § 27 Absatz 1. Hier steht: Die Rettung von Menschen und Tieren aus Notlagen ist kostenlos. Es geht also hier um all die übrigen Fälle, die langwierigen Aufräum- und Absperrarbeiten, welche die Feuerwehr verrichten muss.

Mehrheitlich wurde auch gesagt, es seien nur wenige Fälle, die unter die Verrechnung fallen würden. Das stimmt zwar, es sind aber auch die teuren Fälle, die Fälle, die auch immer wieder zu Fehlalarmierungen von Nachbarfeuerwehren führen, weil die Situation nicht wie bei Liegenschaften überall absolut klar ist. Deshalb und weil es sehr zufällig ist, welche Gemeinden von solchen Kosten betroffen sind, ist es nicht in Ordnung, dass man hier nur der Einfachheit halber diese Kosten zufälligerweise der Gemeinde X oder Y auferlegt.

Wie stehen nun diese Situation und die Anträge zueinander? Die Mehrheit der Kommission will in jedem Fall die Gemeinden, auch wenn dies auf Zufälligkeit beruht, zur Kasse bitten. Der Minderheitsantrag, ehemaliger Regierungsantrag, der noch immer zur Diskussion steht im Regierungsrat, sagt, der Fahrzeughalter müsse bezahlen. Das ist nicht verursachergerecht, weil da immer wieder andere Ursachen im Spiel sein können. Unser Antrag sagt nun klar, dass der Verursacher zur Kasse gebeten werden soll. Die Gemeinde kann, Herr Hatt hat das ja deutlich gesagt, im Einzelfall selbst entscheiden, ob sie diese Kosten verrechnen will oder nicht. Hier geben Sie die Entscheidung in die Hand der Gemeinden. Deshalb bitte ich Sie, auch in Ablehnung des Antrages von Frau Reber betreffend Fahrlässigkeit, der übrigens in der Kommission auch schon diskutiert wurde, der klaren Lösung den Vorzug zu geben und meinem Antrag zuzustimmen.

*Dr. Klara Reber (FDP, Winterthur):* Ich möchte gleich daran anknüpfen, was Herr Haderer gesagt hat, dass nämlich mein Antrag, nur bei grobfahrlässiger Verursachung auf den Täter zurückzugreifen, bereits

in der Kommission diskutiert wurde. Das stimmt, aber dieser Antrag der Grobfahrlässigkeit wurde fallengelassen als zweitbeste Lösung, denn lit. c überhaupt zu streichen, ist die beste Lösung. Wenn ich mir letztes Mal hier anhören musste, dass die Versicherungslobby hier gut vertreten ist, so muss ich sagen, viel besser ist hier in diesem Rat die Gemeinderäte- und Gemeindepräsidentenlobby vertreten. Das sind heute diejenigen, die ihre Meinung durchsetzen wollen, und der Mehrheit halber wohl auch können, weil die Versicherungslobby nur aus wenigen Personen hier besteht und in zehn Jahren vielleicht ein oder zwei Mal zum Zug kommt. Das nur nebenbei.

Ich bin überrascht, dass die gleichen Leute, die eine Kantonbank durch den Staat führen wollen und das als Staatsauftrag deklarieren, dagegen sind, dass Feuerwehreinsätze vom Staat getragen werden. Feuerwehr- und Polizeieinsätze erachte ich als etwa gleich. Der Staat ist für Sicherheit und Ordnung verantwortlich, und dazu gehören eben auch die Räumung von Unfallstellen und der Einsatz der Feuerwehr. Rein sachlich müsste dieser Paragraph meiner Meinung nach gestrichen werden.

Aber da es heute nicht mehr möglich ist, diese Kommissionsmehrheitslösung durchzusetzen, möchte ich für die Lösung Grobfahrlässigkeit eintreten, denn dort spielt zumindest das Verschulden eine Rolle. Der Verursacher kann hingegen ohne Verschulden zur Kasse gebeten werden. Bei Grobfahrlässigkeit muss wenigstens ein grober Verstoss vorliegen. Herr Haderer hat letzten Montag begründet, dass es ihm um grobe Verstösse geht bei der Einführung dieser Regelung. Ja, wenn Sie das wollen, Herr Haderer, dann ist das einzig Richtige, dass Sie die grobfahrlässige Verursachung als Lösung nehmen. Das ist übrigens eine Lösung, die auch andere Kantone beim Feuerwehreinsatz kennen. Wenn wir schon legiferieren wollen und sehen, dass es Schwierigkeiten gibt, sollte nicht einfach eine Interessenslobby eine Lösung durchsetzen, die nur zu Diskussionen und Prozessen führt. Gesetzesarbeit, die diesen Namen auch verdient, sollten wir durchsetzen. Wir sehen Gefahren auf uns zukommen, und man muss nicht in der Autopartei sein, um den Fahrzeughalter nicht für schuldloses Verhalten zur Kasse bitten zu wollen. Es genügt, wenn er zur Kasse gebeten wird, wenn er schuldhaft einen Verkehrsunfall verursacht hat. Ich möchte Sie deshalb bitten, dieser Lösung zuzustimmen.

*Mario Fehr (SP, Adliswil):* In diesem Fall gebe ich auch meine Interessensbindung bekannt. Ich bin Exekutivmitglied einer Landgemeinde,

und ich habe tatsächlich mit einigen meiner Stadtratskollegen über diese Vorlage diskutiert, insbesondere mit unserem Feuerwehrvorstand, von dem ich Ihnen versichern kann, dass er zwar nett, aber weiss Gott nicht besonders links ist. Er hat mit einigem Unverständnis auf diese Vorlage reagiert, wie sie von der Kommissionsmehrheit präsentiert wurde. Ich glaube, dass es hier tatsächlich einen Interessensgegensatz zwischen Privaten, resp. Versicherten, und den Gemeinden gibt. In diesem Interessenskonflikt, Frau Reber, entscheiden wir von der SP uns ganz klar für die Gemeinden. Es ist eine relativ einfache Vorlage. Es geht darum, wer bei Verkehrsunfällen die Kosten trägt, ob wir den Verursacher belangen wollen oder nicht. Wir wollen das nicht tun. Meinen Exekutivkollegen ist insbesondere sehr sauer aufgestossen, dass Parteien, die ansonsten das Verursacherprinzip stark hochhalten, wie z.B. LdU und FDP, dies hier nicht tun. Deshalb bin ich sehr froh um die Voten von Herrn Jud und Herrn Hatt, die aus der Praxis heraus argumentiert haben. Wenn ich meine Kollegen morgen abend an unser wöchentlichen Sitzung wieder treffe, werden sie sehr beruhigt sein.

Die Lösung Grobfahrlässigkeit ist meines Erachtens zu kompliziert. Es wäre dann ja wohl auch angebracht, dass bei Öl- und Chemieunfällen der Verursacher, der grobfahrlässig handelt, zur Kasse gebeten wird. Frau Reber wird argumentieren, da sei halt das Bundesgesetz zuständig und wir können gar keine andere Entscheidung treffen, nur wird sich der Bundesgesetzgeber bei dieser Lösung auch etwas gedacht haben.

Zusammenfassend: Wir unterstützen den Antrag Haderer. Wir hätten auch mit dem Antrag der Regierung sehr gut leben können. Unseres Erachtens ist es egal, welche der beiden Lösungen umgesetzt wird, wir wollen einfach eine Handhabe für die Gemeinden. Der Verursacher scheint uns dabei genauso richtig wie der Fahrzeughalter. Das Kriterium der Grobfahrlässigkeit wollen wir nicht einführen, denn die ganze Sache würde zu kompliziert. Im Interessensgegensatz zwischen Privaten, resp. Versicherten, und Gemeinden stellen wir uns hinter die Gemeinden. Wir stimmen dem Antrag Haderer zu und somit einer verursachergerechten Lösung. Wir hoffen, dass auch die Regierung mit diesem Antrag leben kann.

*Regierungsrat Dr. Markus Notter:* Wir haben mit dieser relativ kleinen Vorlage eine doch sehr grundsätzliche Diskussion ausgelöst. Ich bin nicht ganz sicher, ob ich darauf stolz sein soll oder ob mir das eher etwas peinlich sein sollte. Ich habe Vertreter verschiedener Gemeinden bei mir gehabt, viele haben geschrieben oder sind vorbeigekommen und

haben mitgeteilt, dass sie Mühe haben, diese Feuerwehreinsätze weiterzuverrechnen, weil die Verordnungsbestimmung eine ungenügende gesetzliche Grundlage habe. Ich habe mich dann gefragt, soll ich dem Regierungsrat den Antrag stellen, diese Verordnungsbestimmung aufzugeben, und verzichten wir auf die Möglichkeit der Kostenweiterverrechnung, oder schaffen wir eine gesetzliche Grundlage? Ich war damals der Meinung, und der Regierungsrat mit mir, wir stünden im Einklang mit einer grossen Mehrheit des Kantonsrates, wenn wir auch in diesem Bereich zumindest teilweise eine verursachergerechte Verrechnung durchsetzen wollen.

Ich habe dann aber in Ihrer Diskussion zur Kenntnis nehmen müssen, dass es auch sehr grundsätzliche Erwägungen gibt im Zusammenhang mit Verursacherfinanzierung. Wenn ich Frau Reber richtig verstanden habe, ist sie der Meinung, dass überall dort, wo der Staat eine besondere Aufgabe hat, wie die Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung, dies über die allgemeinen Steuermittel finanziert werden solle. Ich weiss nicht, ob das die mehrheitliche Meinung hier im Rat ist. Wenn das so wäre, so müssten wir eine ganze Reihe von Verursachergebühren in diesem Kanton, die auch einiges zur Finanzierung unseres Staatshaushaltes beitragen, grundsätzlich überdenken. Im Gegenteil, meine Damen und Herren, ich habe zur Kenntnis nehmen müssen, dass es in unserem Kanton politische Kreise gibt, die noch mehr Gebühren einnehmen wollen und eher die Steuern senken wollen, da kann man sicher unterschiedliche Auffassungen haben. Wir sind aber in der glücklichen Lage, dass wir hier nicht so hohe Beträge umwälzen, dass wir die Struktur der staatlichen Finanzierung verändern würden. Ich möchte in aller Deutlichkeit darauf hinweisen, das wurde von Ihnen auch gemacht, dass es mir nicht darum geht, dass der Kanton weitere Einnahmen haben soll, sondern dass die Gemeinden die gesetzliche Grundlage erhalten, um ihre Feuerwehreinsätze zum Teil verrechnen zu können. Ich habe Ihrer Diskussion entnommen, dass eine überwältigende Mehrheit der Meinung ist, diese Vorlage sei grundsätzlich richtig.

Es soll überall dort weiterverrechnet werden, wo es der Regierungsrat vorgesehen hat, mit einer Ausnahme, nämlich der Verkehrsunfälle. Und das sehe ich nicht ein. Es wurden Gründe der Praktikabilität vorgebracht. Das Konzept sei ungeeignet, ungerecht, und der vielen Gründe mehr. Es wurde sogar von einem Sprecher behauptet, die heutige Regelung habe sich bewährt. Gerade das ist nicht wahr, es ist ja die ungenügende gesetzliche Grundlage, die uns zu dieser Vorlage veranlasst hat.

Ich habe in der ganzen Debatte keine stichhaltigen Gründe gehört, weshalb man zum Beispiel den Verursacher eines Ölunfalles oder eines Chemieunfalles zur Kasse bitten soll, aber nicht den Verursacher eines Verkehrsunfalles. Den könne man nicht zur Kasse bitten, den könne man nicht herausfinden, man könne nicht wissen, wer es ist. Es sei ganz kompliziert, unheimlich aufwendig, es gehe da also nicht. Aber bei einem Ölunfall, da geht es. Meine Damen und Herren, diese Logik verstehe ich nicht. Der Regierungsrat auch nicht. Wenn Sie hier entscheiden, dass es bei Verkehrsunfällen nicht geht, dann heisst das, dass es bei allen anderen Unfällen auch nicht geht. Wenn es beim Ölunfall geht, dann geht es auch beim Verkehrsunfall.

Es wurde gesagt, dass viele Gemeinden, gestützt auf die mangelhafte Verordnungsbestimmung, solche Kostenübertragungen bereits vorgenommen hätten. Dort, wo die Leute nett waren und sich nicht auf die mangelnde gesetzliche Grundlage berufen haben, haben sie auch bezahlt. Offenbar waren die dann auch der Meinung, sie seien die Verursacher des Ereignisses, weil sonst hätten sie doch wahrscheinlich nicht bezahlt. Ich glaube, die Sache ist nicht so schwierig, wie sie hier im Rat dargestellt wird. Der Regierungsrat hat es den Gemeinden besonders einfach machen wollen, das gebe ich zu. Sie sehen einmal mehr, das regierungsrätliche Herz schlägt für die Gemeinden, auch wenn Sie das nicht immer wahrhaben wollen.

Wir dachten, es wäre am einfachsten, den Fahrzeughalter für diese Kosten verantwortlich zu machen. Das ist aber in der Kommission und jetzt auch in der Ratsdebatte sehr angezweifelt worden. Mit dem Vorschlag von Herrn Haderer kann die Regierung auch leben. Wenn Sie also in das Gesetz schreiben, dass der Verursacher bei Verkehrsunfällen zur Kasse gebeten werden kann, so ist das auch eine gute Lösung. Der Regierungsrat kann sich dieser anschliessen.

Was ich jedoch vehement bekämpfen muss, ist die Lösung von Frau Reber. Wenn Sie noch das Verschuldenselement hineinbringen, dann ist das Konzept wirklich nicht mehr praktikabel, weil Sie dann nämlich jedes Mal einem Gemeindebeamten den Auftrag geben müssten, herauszufinden, ob jetzt etwas fahrlässig oder vorsätzlich begangen wurde. Das reicht aber auch nicht, man müsste dann auch noch herausfinden, ob es sich um grobe Fahrlässigkeit gehandelt hat. Das ist eine schwierige Frage. Nicht einmal Juristen können ja richtig beantworten, wann Grobfahrlässigkeit vorliegt. Das ist eine sicher nicht praktikable Lösung. Ich glaube, Frau Reber weiss das und hat dies deshalb auch zur Diskussion gebracht. Ich möchte Sie also sehr bitten, diesen Antrag

nicht zu unterstützen, aber den Antrag Haderer sehr wohl. In diesem Sinne bitte ich Sie, auf diese Vorlage einzutreten, das Prinzip der Verursacherfinanzierung hier nun nicht in Frage zu stellen, konsequent zu sein, lit. c also nicht zu streichen, doch zumindest den Kompromissvorschlag von Herrn Haderer zu unterstützen. Ich danke Ihnen, auch im Namen der Finanzvorstände der Gemeinden, die sicher sehr glücklich darüber wären.

#### *Eintreten*

ist beschlossen, nachdem kein Antrag auf Nichteintreten gestellt worden ist.

#### *Detailberatung*

##### *Titel und Ingress*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

##### *Abschnitt I, § 27, lit. a und b*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

##### *Abschnitt I, § 27, lit. c.*

##### *Abstimmung*

**Der Antrag Willy Haderer (lit. c: den Verursacher bei Verkehrsunfällen) wird dem Antrag Klara Reber (lit. c: den grobfahrlässig handelnden Verursacher bei Verkehrsunfällen) gegenübergestellt. Der Kantonsrat stimmt dem Antrag Willy Haderer mit 133 : 10 Stimmen zu.**

**Der Antrag Willy Haderer wird dem Antrag der Kommission (Streichung von lit. c) gegenübergestellt. Der Kantonsrat stimmt dem Antrag Willy Haderer (lit. c: den Verursacher bei Verkehrsunfällen) mit 137 : 5 Stimmen zu.**

##### *Abschnitt I, § 27, lit. d und e; § 27 Absatz 2*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

Damit ist die Vorlage durchberaten. Sie geht an die Redaktionskommission. Die Redaktionslesung findet frühestens in vier Wochen statt.

Das Geschäft ist erledigt.

#### **4. Planungs- und Baugesetz (Änderung)**

(Antrag des Regierungsrates vom 17. April 1996 und geänderter Antrag der Kommission vom 28. Januar 1997)

##### **3499 a**

*Robert Rietiker (SVP, Maur), Präsident der vorberatenden Kommission):* Erlauben Sie mir eingangs eine kurze Bemerkung zur Arbeit in dieser Kommission. Bekanntlich führte diese Kommission ja auch die Vorberatungen für die sogenannte Minirevision des Planungs- und Baugesetzes durch. Ich sage bewusst Minirevision, denn wenn ich zurückschaue, hatten wir vor etwa einem Jahr die Kommissionsarbeit zu dieser Minirevision begonnen. In 17 Sitzungen, während Grabenkriegen jeglicher Art, haben wir endlich diese erste Lesung durchgeknotzt, und ich meine durchgeknotzt.

Das hat zwar mit der Vorlage, die wir heute hier behandeln, nicht viel zu tun, aber doch als Erläuterung: Für uns als Kommission war es sehr erfreulich, endlich einmal eine Vorlage beraten zu dürfen, die wenigstens ideologisch nicht so stark untergraben werden konnte. Es war wesentlich schöner und angenehmer für mich als Präsident während der zwei Sitzungen, an denen wir die Vorlage 3499 behandeln durften. Wir sind dem Büro dankbar, dass dies ein wenig Abwechslung in die Kommission gebracht hat.

In zwei Sitzungen haben wir also diese Vorlage beraten. Grundsätzlich ging man mit der Vorlage des Regierungsrates einig, obwohl natürlich einige Fragen offenstanden, ich denke vor allem an die Heraufsetzung der Behandlungsdauer der Rekursfälle, die Effizienz der Baurekurskommission nach der Verabschiedung dieser Vorlage oder die nicht sehr grossen finanziellen Einsparungen, die diese Vorlage eigentlich bewirken würde.

In der kantonsrätlichen Debatte vor zwei Wochen, Sie erinnern sich, hat man von Personalabbau in der gesamten Verwaltung gesprochen. Im Gegensatz dazu sprach man in der Kommission – dort ging es ja auch um Personalreduktionen, Sie werden diese Zahlen noch hören – nicht von Sozialverträglichkeit, man sprach hauptsächlich von Parteienverträglichkeit. Das Wort wurde zwar nicht ausgesprochen, aber es konnte schon so interpretiert werden, denn über die Sozialverträglichkeit wurde hier nicht diskutiert

Was sind die wesentlichen Punkte dieser Revision? Die ganze Baurekurskommission umfasst zurzeit nebst dem ständigen Sekretariat und der juristischen Kanzlei 4 Subkommissionen mit je 7 Mitgliedern und zusätzlich je 3 Ersatzmitgliedern, also insgesamt 40 Mitglieder. Der Vorschlag des Regierungsrates ist nun, die 7 Mitglieder auf 4 zu reduzieren und keine Ersatzmitglieder mehr zu benennen. Das wären also insgesamt 16 Mitglieder.

Die Kommission hat dies beraten und entschieden, die Zahl zu erhöhen. Der Vorschlag der Kommission ist, zu den 4 x 4 Mitgliedern insgesamt 6 Ersatzmitglieder beizubehalten. Das ergibt also total 22 Mitglieder, im Gegensatz zu den 40 von heute. Über die Reduktion von 7 auf 4 Mitglieder war man sich in der vorberatenden Kommission bald einig. Man konnte uns glaubhaft überzeugen, dass damit die Verhandlungsdauer von Baurekursen nicht erheblich erhöht würde. Personalintensive Aufgaben, wie zum Beispiel die Anlaufphase, als die Baurekurskommission etabliert wurde, oder auch die Rekursflut im Zusammenhang mit der BZO der Stadt Zürich, sind zum grössten Teil erledigt. Somit besteht für die heutige Zahl der Mitglieder eindeutig zuwenig Arbeit, um die Konstanz und auch die Ausbildung der Rekurskommission beizubehalten. Dasselbe gilt auch für die 12 heutigen Ersatzmitglieder. Die wurden seit ca. 2 Jahren nicht mehr eingesetzt. Sie sind also, wenn Sie so wollen, überflüssig. Der vermehrte Einsatz der Mitglieder wird mehr Erfahrung, mehr Effizienz für die einzelnen Mitglieder bringen. Ich glaube, auch das ist zu unterschreiben.

Der prozentuale Einsatz wird gegenüber dem Vollamt wie folgt budgetiert: Für Mitglieder der Baurekurskommission I, also der Stadt Zürich, werden 16% des Vollamtes budgetiert anstelle der heutigen 13%. Für den Präsidenten werden 38% anstelle der heutigen 35% budgetiert. Hier gibt es also keine wesentlichen Änderungen. Mitglieder der Kommissionen II bis IV, also die Landkommissionen, werden neu 12% im Einsatz sein, im Vergleich zu den heutigen 9%, der Präsident 22% anstelle der heutigen 25%. Im Vergleich zu einem Kantonsratsmandat ist das eher weniger Aufwand. Wichtig ist Folgendes: Die Behandlungsdauer von Rekursen ist zurzeit nicht abhängig von den Mitgliedern der Baurekurskommission, sondern vielmehr vom Ablauf im Sekretariat und in der juristischen Kanzlei. Deshalb sollte diese Reduktion keine Verzögerungen bringen.

Bei der Streichung der Ersatzmitglieder kam die vorberatende Kommission zu folgendem Schluss: Gemäss dem VRG, das Sie ja hier beschlossen haben, also die Neuzuteilung der Beschwerden im Umwelt-

schutzbereich, soll ja auch die Beurteilung von BZO-Beschwerden in der Baurekurskommission erfolgen. Wir glauben deshalb, dass 6 Ersatzmitglieder mit entsprechenden Fachkenntnissen zu verantworten wären. Wir haben daher beschlossen, zusätzlich zum regierungsrätlichen Beschluss 6 Ersatzmitglieder zu bezeichnen, die in allen 4 Kommissionen eingesetzt werden können oder sollen.

Umstritten in der vorberatenden Kommission war vor allem die Frage nach der Abschaffung der Delegierten aus den 12 Bezirksräten. Zur Klärung der Standpunkte wurde eine Anhörung durchgeführt. Wir haben Bezirksstatthalter u.a. angefragt und uns informieren lassen, was die Funktion wäre, wie die Situation sich darstellt usw. Mit der Einführung der Baurekurskommission im Rahmen von PBG § 75 hat der Gesetzgeber damals einem politischen Kompromiss stattgegeben, damit lokale und regionale Persönlichkeiten, das sind dann die Bezirksrätinnen und -räte, die Mediationsmöglichkeiten zugunsten gütlicher Einigungen ausschöpfen könnten. Das war die Absicht.

Die langjährige Erfahrung hat jedoch gezeigt, und davon bin ich persönlich auch überzeugt, dass die Mediationsversuche ohne fachrichterliche Autorität in der Regel nicht zum Erfolg führen. Die Mitglieder der Bezirksräte werden nicht im Hinblick auf eine Tätigkeit in der Baurekurskommission gewählt, sondern eben als Bezirksräte. Deshalb hat die Kommission mit 12 : 2 Stimmen beschlossen, die Bezirksräte nicht mehr delegieren zu lassen. Ich glaube, dass damit eine bessere Selektion der Mitglieder der Baurekurskommission angestrebt werden kann. Die vorberatende Kommission empfiehlt deshalb grossmehrheitlich die Annahme dieser Vorlage.

*Dorothee Jaun (SP, Fällanden):* Die SP-Fraktion wird der Vorlage 3499 zustimmen. Es gibt dafür verschiedene gute Gründe. Bei den Baurekurskommissionen handelt es sich heute um eigentliche Fachgerichte, welche das Bau- und Planungsrecht anzuwenden haben, ein Rechtsgebiet, das heute kompliziert ist und dessen Anwendung die Kenntnis auch der ausgedehnten Rechtsprechung auf diesem Gebiet erfordert.

In Zukunft wird die Aufgabe der Baurekurskommissionen noch anspruchsvoller werden. Wie Sie ja wissen, wurde im Rahmen der Revision des Verwaltungsrechtspflegegesetzes auch das Baurekursverfahren geändert und für den Bauherren vereinfacht. Die Baurekurskommissionen werden in Zukunft alle Aspekte der Baubewilligungen zu behandeln haben, auch diejenigen des Umweltrechtes, insbesondere Lärmschutz, Luftreinhaltung, Abwasser usw.

Insofern werden die Ansprüche an Baurekurskommissionsmitglieder noch grösser. Diesen Anforderungen genügt die heutige Zusammensetzung der Baurekurskommissionen nicht mehr. Wie der Kommissionspräsident erklärt hat, tagen die Baurekurskommissionen in Dreierbesetzung, und für die 4 Rekurskreise gibt es heute 7 Mitglieder, nämlich 4 Fachrichter und 3 Bezirksratsmitglieder. Insgesamt richten 28 Baurekurskommissionsmitglieder, wovon 16 Fachrichter und 12 Bezirksräte, und zusätzlich noch 12 Fachmitglieder. Da die Mitglieder derart zahlreich sind, ergibt sich für das einzelne Mitglied ein Arbeitspensum von nur ca. 9 bis 13%. Durch die Reduktion der ordentlichen Mitglieder von insgesamt 28 auf 16 kann die Effizienz der Baurekurskommissionen gesteigert werden, indem die einzelnen Mitglieder vermehrt zum Einsatz kommen und sich dementsprechend intensiver mit der Materie auseinandersetzen können. Wenn die Delegierten der Bezirksräte entfallen, nehmen in Zukunft noch diejenigen Baurekurskommissionsmitglieder an der Entscheidung teil, die aufgrund ihrer fachlichen Qualifikation für dieses Amt gewählt worden sind.

Für Einzelne mag es bedauerlich sein, dass die Delegationen der Bezirksräte wegfallen. Die Hauptaufgabe der Bezirksräte ist eine ganz andere. Sie werden nach ganz anderen Kriterien gewählt als nach ihrer Eignung für die Rechtsprechung in Bausachen. Die Tatsache, dass überhaupt Bezirksräte in den Baurekurskommissionen sitzen, hat auch mehr einen historischen Grund. Als man die Aufgaben der Rechtsprechung in Bausachen den Bezirksräten wegnahm, gab man ihnen sozusagen als Trostpflaster für diesen Verlust noch die Möglichkeit, Delegationen in die Baurekurskommissionen zu entsenden.

Heute ist diese Lösung nicht mehr sachgerecht. Der ursprüngliche Vorschlag der Regierung beinhaltete zudem die völlige Abschaffung aller Ersatzmitglieder, die Kommission schlägt vor, die Zahl der Ersatzmitglieder von 12 auf 6 zu reduzieren. Dies schafft die Möglichkeit, die notwendige zusätzliche Fachkompetenz, wenn sie in Zukunft in einzelnen Fällen notwendig sein sollte, bei den Ersatzmitgliedern anzusiedeln.

Nebst der Effizienzsteigerung führt die vorliegende Revision auch zu einer Kosteneinsparung. Zwar ist diese in Franken und Rappen nicht enorm, immerhin handelt es sich aber um 25% der heute ausbezahlten Entschädigungen an die richtenden Personen. Ich beantrage deshalb Zustimmung zu dieser Vorlage.

*Dr. Rudolf Aeschbacher (EVP, Zürich):* Die heutigen Organisationsstrukturen der Baurekurskommissionen sind tatsächlich nicht mehr sehr sinnvoll und auch nicht mehr der Sache angepasst. Erstens kommen die ordentlichen Mitglieder zu wenig zum Einsatz. Wir haben gehört, weshalb. Der Beschäftigungsumfang beträgt noch rund 10% im Durchschnitt pro Mitglied der Baurekurskommissionen. Das Resultat ist auch bekannt: Es zeigen sich nämlich Probleme damit, dass sich die Mitglieder nicht in vernünftiger Zeit in ihr Amt einarbeiten können. Sie können sich nicht in vernünftiger Zeit die notwendige Erfahrung erarbeiten. Sie können bei einem so bescheidenen Beschäftigungsumfang auch nicht die Praxis der Kommissionen nachvollziehen und überblicken. Reduzierter Arbeitsumfang ist auch einer rationellen Arbeitsweise hinderlich. Das wiederum schlägt sich auf die Kosten nieder.

Zweitens: Es steht noch schlechter bei den ausserordentlichen Mitgliedern der Kommissionen. Die sind ja, wie wir gehört haben, in den letzten zwei Jahren gar nicht mehr zum Zuge gekommen. Es ist klar, dass sich diese Probleme, die ich vorhin bezüglich der ordentlichen Mitglieder genannt habe, hier noch in einem wesentlich verschärfteren Ausmass stellen.

Der Vorschlag der Kommission, der dem Rat heute vorliegt, trägt diesen Problemfeldern Rechnung. Die Reduktion auf vier Mitglieder pro Baurekurskommission stellt einerseits sicher, dass sie aktionsfähig sein kann. Sie tagt ja normalerweise in Dreierbesetzung, ein Ersatz ist immer vorhanden. Andererseits ist aber auch sichergestellt, dass die Mitglieder genügend zum Einsatz kommen, dass sie sich also die richterliche Erfahrung aneignen können und die Entwicklung der Rechtsprechung dank häufigem Einsatz mitbestimmen, aber auch mitbekommen können.

Drittens: Der Vorschlag der Kommission sieht 6 Ersatzmitglieder vor. Der Vorteil ist, dass diese Ersatzmitglieder in allen 4 Kommissionen eingesetzt werden können und so dort zum Zuge kommen, wo ihre besonderen Fähigkeiten und ihr Spezialwissen gefragt sind. Diese Ersatzmitglieder werden häufiger eingesetzt als die bisherigen Ersatzmitglieder. Auch sie werden einigermassen mit der Rechtsprechung der Baurekurskommissionen Schritt halten.

Schliesslich war es wirklich überfällig, dass die Vertretungen der Bezirksräte in den Baurekurskommissionen fallengelassen werden. Die Argumentation dafür kann im Bericht der Kommission an den Rat auf Seite 3, obere Hälfte, nachgelesen werden. Ich erspare mir Ausführungen dazu.

Ich komme zum Schluss. Was wir heute beraten, ist von der Sache her sinnvoll und trägt ausserdem dazu bei, Kosten in sechsstelliger Höhe zu sparen. Die EVP-Fraktion unterstützt daher die Vorlage in der von der Kommission geänderten Fassung.

*Vreni Püntener-Bugmann (Grüne, Zürich):* Für die Grünen ist die Reduktion der Zahl der Mitglieder der Baurekurskommissionen verantwortlich und sinnvoll. Dieser Sparvorlage können die Grünen aus verschiedenen Gründen zustimmen: Es gibt weniger Geschäfte zu beurteilen, das konnten wir gerade heute wieder in der Zeitung lesen. Die Effizienz und die Sachkundigkeit sollen gesteigert werden. Finanzielle Reduktionen sind auch möglich, weil weniger Reiseentschädigungen für die Mitglieder der Baurekurskommissionen ausbezahlt werden müssen. Für die Grünen ist dann Sparen eben sinnvoll, wenn die zu erbringenden Leistungen definiert wurden und aufgrund dieser Ausgangslage die Einsparungen möglich werden. Bei den Baurekurskommissionen ist dies der Fall.

Die gesamten Beschäftigungsprozente jeder Baurekurskommission wurden sehr stark reduziert. Das kommt durch die starke Reduktion der Anzahl Mitglieder und die leichte Erhöhung der Beschäftigung der verbleibenden Mitglieder zustande. Daraus resultiert dann dieser Sparbeitrag. Regierungsrat Notter hat in der Kommission ausgeführt, dass die Regierung den Beschäftigungsgrad wenn nötig auch nach oben anpassen würde, allerdings aber mit der umgekehrten Hoffnung, dass dann der Beschäftigungsumfang nämlich noch mehr gesenkt werden könnte, also dem Sparen zuliebe.

Für die Grünen ist aber wichtig, dass diesbezüglich eine realistische Einschätzung vorgenommen wird. Darum soll auch in Zukunft aufgrund der Erfahrungen die nötigen Korrekturen vorgenommen werden. Für die Grünen ist auch wichtig, dass trotz der Reduktion der Baurekurskommissionsmitglieder die Entscheide innert der vorgeschriebenen Frist erledigt werden können. Die Vorlage darf auch in diesem Bereich nicht zu einer Verschlechterung führen.

Zur Vertretung der Bezirksräte: Diese ist absolut nicht notwendig, finanziell gesehen war oder ist sie geradezu skandalös, zumindest in einzelnen Fällen, wenn zum Beispiel neben der 100-prozentigen Entschädigung als Bezirksstatthalter dann noch zusätzlich jährlich Zehntausende von Franken aus der Tätigkeit in der Baurekurskommission auf das Lohnkonto geflossen sind, wie uns das in der Kommission aufgezeigt

wurde. Solche Missstände müssen wirklich möglichst schnell beseitigt werden.

Auch aus sachlichen Gründen ist die Mitwirkung der Bezirksräte oft mehr hinderlich als förderlich. Die Grünen begrüßen daher ausdrücklich die von der Kommission vorgeschlagene Regelung mit weniger Mitgliedern und den zusätzlichen, in allen Kommissionen einsetzbaren Ersatzmitgliedern. Die Grünen werden daher dieser Änderung des Planungs- und Baugesetzes zustimmen.

*René Berset (CVP, Bülach):* Die CVP ist grundsätzlich für die Durchsetzung von neuen Strukturen und hofft, dass sie auch die nötigen Sparmassnahmen bringen werden. Trotzdem gestatte ich mir noch einige Bemerkungen zur bisherigen Stellung der Bezirksräte in den Baurekurskommissionen. Es sollen jetzt nur noch Juristen und Baufachleute in den Baurekurskommissionen Einsitz nehmen. Bezirksräte als sogenannte Laien haben sicher manchmal eine etwas andere Sicht oder Meinung einbringen können. Grundsätzlich hat in der Gemeinde der Bau- und Werkausschuss grosses Gewicht und hat sich auch mit dem Baurecht auseinanderzusetzen und entsprechende Baubewilligungen zu sprechen. Bezirksräte haben denn auch in Zukunft noch Informationen, die sie in ihre tägliche Arbeit einfliessen lassen könnten. Wir verkennen oft die Strukturen und Verhältnisse in ihrem «Hoheitsgebiet». Sie könnten in den Baurekurskommissionen sicherlich gute Arbeit verrichten. Das sind gewählte Volksvertreter, und in diese setzt der Bürger oft mehr Vertrauen als in irgendwelche Fachbeamte, die weit weg vom «Tatort» einen Entscheid am grünen Tisch fällen werden.

*Willy Haderer (SVP, Unterengstringen):* Wenn ich Ihnen nun einen Antrag auf Änderung dieser Vorlage stelle, könnte es mit Blick auf das letzte Geschäft leicht scheinen, dass ich mich dazu berufen fühle, im Rat immer Minderheitsanträge einzubringen. Dem ist nicht so. Ich verrete heute meinen Ratskollegen Hans Rutschmann, der krankheitshalber an dieser Sitzung nicht teilnehmen kann. Er war Kommissionsmitglied, und er hat das Problem der Baurekurskommissionen, das Fallenlassen der Bezirksräte als Mitglieder in den Baurekurskommissionen, aufgegriffen.

Wir haben kürzlich in diesem Rat mit knapper Mehrheit die Neuordnung des Rekurswesens im PBG festgelegt. Wir haben damit festgelegt, dass die Baurekurskommissionen in erster Instanz zuständig wurden

und in zweiter Instanz das Verwaltungsgericht. Damit haben wir eben gerade in Planungsfragen nicht eine zweistufige Lösung getroffen, sondern eine Dreinstanzenlösung, führt dies doch dazu, dass die erste Instanz die Baurekurskommission ist, die über planungsrechtliche Fragen in den Gemeinden zu Rate sitzen muss. Die zweite Instanz ist das Verwaltungsgericht, und als Drittes kommt dann eben die Regierung zum Zug, die Genehmigungsinstanz ist.

Im Gegensatz zu normalen baurechtlichen Fragen, die an die Baurekurskommissionen gehen, ist bei strittigen Baubewilligungen der Regierungsrat nicht auch noch zuständig. Deshalb stellt sich sehr wohl die Frage nach der Mitgliedschaft von Bezirksräten in den Baurekurskommissionen.

Wir von der SVP stellen Ihnen deshalb folgenden Antrag zu § 334 Absatz 2:

*Pro Baurekurskreis ist ein Mitglied des Bezirksrates zu wählen. Die zwölf Bezirksräte ordnen dafür insgesamt vier ihrer Mitglieder in die Baurekurskommission ab. Die weiteren Mitglieder, die Ersatzmitglieder und den Präsidenten wählt der Kantonsrat auf die Dauer von vier Jahren.*

Mit dieser Formulierung haben wir eine kostenneutrale Änderung gegenüber der Vorlage der Kommission. Es ist nicht ganz so, wie Frau Jaun sagt, dass es nicht mehr sachgerecht ist, wenn die Bezirksratsmitglieder innerhalb der Baurekurskommissionen Einsitz haben. Gerade sie haben ja ihre Nähe zu den Gemeinden, weil sie in vielen anderen Bereichen in rechtlicher Hinsicht eben die Rekursinstanz sind gegen Entscheide der Gemeinden. Deshalb lässt es sich auch rechtfertigen und begründen, dass dieses Element nicht ganz verloren gehen darf, zumal es hier ja nicht um diese Rekurse gegen Baubewilligungen geht, sondern um Rekurse gegen die Festlegung von Bauordnungen, also planliche Festlegung. Schlussendlich sind das politische Entscheide, wir bitten Sie daher, dem Antrag Rutschmann und dem Antrag der SVP zuzustimmen.

*Peter Niederhauser (FDP, Wallisellen):* Die FDP-Fraktion will mehrheitlich dem Kommissionsantrag, jetzt ergänzt durch den Antrag Rutschmann, zustimmen. Das Hauptargument der Regierung zum Ausschluss der Bezirksräte ist ja gemäss Vorlage die zunehmende Komplexität der zu beurteilenden Rekurse. Man spricht da insbesondere den Bezirksräten das nötige Verständnis ab und ist der Meinung, man müsse ein Fachgremium, ein Fachgericht, bilden, das nur noch aus Juristen

und Spezialisten bestehe. Der durchschnittliche Bezirksrat – oder Bezirksrätin – entspricht dieser Anforderung tatsächlich nicht. Es wird auch nicht vermutet oder gar unterstellt, dass ein Bezirksrat oder eine Bezirksrätin sich auch in die Materie einarbeiten könne. Auf Regierungsstufe, für Regierungsratskandidaten wird es aber als selbstverständlich vorausgesetzt, dass sie sich in ihre zukünftige Materie einarbeiten können. Offenbar ist dieser Niveauunterschied eklatant.

Demgegenüber steht die Tatsache, dass es sich in den meisten Fällen um nachbarliche Streitigkeiten oder politische Auseinandersetzungen geht, die mit der Zonenplanung und der Bauordnung zusammenhängen. Da sind wir durchaus der Meinung, dass eben auch ein Bezirksrat oder eine Bezirksrätin diese Kapazität hat.

Zudem ist zu beachten, dass die fortlaufende Spezialisierung, Professionalisierung und Temporalisierung eigentlich der Basisdemokratie, wo wir ja Entscheidungen auf möglichst tiefer Stufe halten müssen, entgegenläuft. Umso mehr als dass der Normalkunde und die Normalkundin heute diese Entwicklung gar nicht mitmachen kann. Sie bleiben weiterhin Laien auf derselben Stufe.

Ich möchte behaupten, dass die Bezirksräte heute noch als Bindeglied zwischen der Bevölkerung und der hohen Verwaltung hier in Zürich betrachtet werden. Wir sind heute daran, sie fortlaufend zu schwächen und ihre Funktion laufend zu reduzieren. Es wäre aber wichtig, diesen Trend zur Zentralisierung, zur Spezialisierung, nicht noch zusätzlich zu unterstützen. Ich bitte Sie deshalb, den Kommissionsantrag, ergänzt mit dem Antrag Rutschmann, zu unterstützen.

*Dorothee Jaun (SP, Fällanden):* Es erstaunt, dass die FDP, oder zumindest ein Teil der FDP, plötzlich einen anderen Standpunkt einnimmt als noch bei den Kommissionssitzungen. Vielleicht ist es auch eine Mehrheit, das werden wir ja sehen.

Ich bin grundsätzlich eine Verfechterin des Laienrichtertums, das habe ich schon immer gesagt. Doch die Baurekurskommissionsmitglieder sind zwar Laienrichter, sie sind aber auch Fachrichter. Die Bezirksräte werden nun wirklich nicht nach dem Kriterium ausgesucht, ob sie für Bausachen geeignet sind. Herr Niederhauser beschwört Laien als Bindeglied zwischen Bevölkerung und Verwaltung und meint, sie könnten vielleicht mithelfen, gütliche Lösungen zu finden. Die Erfahrung zeigt aber, dass in baurechtlichen Verfahren seitens der Rechtsuchenden in der Regel Anwälte auftreten. Dort wagen sich nur Spezialisten an das Baurecht. Auch eine Vermittlung kann nur dann erfolgreich geschehen,

wenn der Richter über das nötige Fachwissen verfügt, das hat schon der Kommissionspräsident einleuchtend ausgeführt. Ich glaube deshalb, dass es nicht nötig ist, dem Bezirksrat ein weiteres Trostpflasterchen zu geben und noch ein Mitglied zu delegieren. Im übrigen haben wir bereits zwölf gewählte Baurekurskommissionsmitglieder. Von denen müssten bei Annahme des Antrags Rutschmann vier wieder zurücktreten. Ich bitte Sie deshalb, der Kommissionsmehrheit – damals wurde die Vorlage mit 10 : 2 Stimmen angenommen – zuzustimmen.

*Martin Mossdorf (FDP, Bülach):* Beim vorherigen Geschäft haben Sie die Fachkenntnisse der Versicherungslobby angeprangert, und jetzt dürfen die Laien nicht mehr in der Baurekurskommission anwesend sein. Eigentlich komisch. Mit dem Herauskippen der Bezirksräte werden wir wahrscheinlich nichts erreichen. Wir sind davon überzeugt, dass das ein Schritt in die falsche Richtung ist. Der Drang zum Zentralismus einerseits und zu Fachgerichten andererseits ist ein Schritt weiter weg von den Gemeinden, von den Bürgern, und lässt somit die viel zitierte Kluft zwischen Bürgern und Staat, und vielleicht auch die Regierungsverdrossenheit, um ein weiteres Mosaiksteinchen anwachsen.

Meine persönliche Erfahrung ist, dass viele private Personen sich an ihren Bezirksrat wenden, bevor ein Geschäft überhaupt aktuell wird. Damit konnte man schon in vielen Gesprächen den Einsatz der Baurekurskommission abwenden. Bei Annahme dieser Vorlage werden wir also wenig finden, dafür aber viel aufs Spiel setzen. Wir werden letztlich mehr Juristen einsetzen. Die Kostenvergünstigung wird somit kaum eintreten. Die gutgemeinte EFFORT-Massnahme wird sich somit nicht als Erfolg erweisen. Ich bitte Sie, auch den Vorschlag von Herrn Haderer, resp. Rutschmann, zu unterstützen.

*Astrid Kugler-Biedermann (LdU, Zürich):* Es ist auch aus der Sicht des LdU sinnvoll, dass die Bezirksräte nicht mehr in der Baurekurskommission Einsitz nehmen. Es ist nämlich wichtig, dass je länger desto mehr die Baurekurse möglichst objektiv entschieden werden, unabhängig davon, wie in den Bezirken oder Gemeinden das politische Fähnchen gerade weht. Wir haben jetzt mehrfach gehört, dass die Professionalität der Baurekurskommission je länger desto gewichtiger wird. Ich habe nichts gegen den gesunden Menschenverstand, aber es ist nicht gesagt, dass in so komplizierten Entscheidungen bei nicht ausgebildeten Personen der gesunde Menschenverstand ausreichen wird. Deshalb werden wir den Antrag der SVP nicht unterstützen.

*Peter Niederhauser (FDP, Wallisellen):* Ich bin der Meinung, dass Frau Jaun in doppelter Hinsicht irrt.

Erstens: Ein Bezirksrat oder eine Bezirksrätin kann sich durchaus Fachwissen aneignen, gerade mit dieser Umstrukturierung der Baurekurskommission. Sie kommt mehr zum Einsatz, dieses Fachwissen kommt schrittweise zustande, mindestens soweit wie bei einem Normaljuristen. Ein Normaljurist ist nämlich in solchen Baurechtsfragen

auch nicht ausgebildet, er muss sich auch einarbeiten. Ich sehe den grossen Unterschied nicht.

Zum zweiten besteht eine Dunkelziffer, nämlich die Fälle, die dank gütlicher Einigung, dank Zusprache usw. geregelt werden können. Die werden natürlich von den offiziellen Statistiken nicht erfasst und sind somit inexistent. Ich möchte Sie nochmals bitten: Nehmen Sie Abstand vom Bild der Justitia, die mit verbundenen Augen im Kaspar-Escher-Haus thront, und stimmen Sie dem Vorschlag der SVP zu.

*Regierungsrat Dr. Markus Notter:* Wir unterbreiten Ihnen hier eine Sparmassnahme, die zwar volumenmässig nicht gerade überwältigend ist, das geben wir zu, und wir hätten Ihnen diese Vorlage auch nicht unterbreitet, wenn sie nicht über die Sparbemühungen hinaus noch weitere Vorteile beinhalten würde. In der Weisung haben wir dargelegt, dass im Baurekursbereich etwa 500'000 Franken gespart worden sind, und es werden mit diesem Teil der Vorlage immerhin etwa 150'000 Franken im Jahr sein. Dabei handeln wir uns, ich sage das in aller Deutlichkeit, keinerlei Nachteile ein. Es ist wirklich nicht einzusehen, weshalb die Bezirksräte ein Vertretungsrecht in den Baurekurskommissionen haben sollten. Auch Ihre Kommission hat nochmals darauf hingewiesen, dass die Tätigkeit der Baurekurskommissionsmitglieder vor allem eine fachliche ist. Herr Niederhauser, es geht nicht darum, zu entscheiden, ob sich die Mitglieder der Baurekurskommission leichter einarbeiten können als Mitglieder des Regierungsrates, denn die Mitglieder des Regierungsrates sind – und das ist der entscheidende Punkt – ein bisschen mehr als zu 9% tätig. 9% ist der Beschäftigungsumfang der Baurekurskommissionsmitglieder. Sie können sich vorstellen, wie lange es dauert, bis man bei einem solch minimalen Beschäftigungsumfang einigermaßen Bescheid weiss. Es ist der grosse Vorteil bei Regierungsratsmandaten, dass, da man dort zu etwas mehr als 9% arbeitet, die Einarbeitung auch etwas schneller geht. Dass man dann bei diesen 9% noch zwischen 25'000 und 30'000 Franken verdient, ist auch nicht ganz ohne, aber offenbar ist die Arbeit so qualifiziert, dass sich das rechtfertigt. Es gibt wirklich keinen Grund, weshalb die Mitglieder des Bezirkrates bei dieser Rechtsprechungsfunktion mitwirken sollen. Es ist auch eine etwas gern wiederholte, aber deshalb nicht richtiger werdende Geringschätzung der Juristen, wenn man so tut, als ob Juristen oder, wie hier, auch Fachrichter, die ja nicht nur Juristen sind, aus Prinzip keinen gesunden Menschenverstand hätten und all ihre Entschiede nur unvernünftig wären. Wenn Sie von einer solchen Annahme

ausgehen, so müssten sich auch das Obergericht, das Verwaltungsgericht und das Kassationsgericht ganz anders zusammensetzen.

Herr Haderer hat das Verhältnis von dieser Vorlage zur VRG-Revision respektive zum PBG-Teil innerhalb der VRG-Revision erwähnt. Im Bereich des Planungsrechts verändert sich für die Baurekurskommissionen gerade mit der Entscheidung des Kantonsrates nichts. Es wurde vom Instanzenweg nicht die Baurekurskommission herausgenommen, sondern der Regierungsrat. Weshalb man jetzt der Meinung ist, das müsse gewisse Rückwirkungen auf die Zusammensetzung der Baurekurskommission haben, ist mir nicht ganz klar. Ausser Sie sind der Meinung, dass da wesentliche politische Entscheide getroffen würden. Das soll aber ja gerade nicht der Fall sein, denn mit der Genehmigungszuständigkeit der Regierung sind die politischen Entscheide dort angesiedelt. Mit dem Rekurs an die Baurekurskommission und der Weiterzugsmöglichkeit an das Verwaltungsgericht ist die Rechtsprechungsfunktion angesprochen. Deshalb ist diese Vorstellung verfehlt.

Der Antrag, den Ihnen Herr Haderer vorgebracht hat, passt weder in das System von § 334 noch ist er eine taugliche Lösung. Ich möchte Sie bitten, das zu bedenken. Dies funktioniert nicht, denn die zwölf Bezirksräte werden verpflichtet, vier Vertreter zu wählen. Es soll mir jemand erklären, wie zwölf unabhängige Organe vier gleiche Mitglieder wählen können. Das kann vielleicht über Absprachen und Ähnliches gutgehen. Dann sind wir auch alle glücklich, aber es könnte auch sein, dass es schiefgeht, dass sie sich nicht einigen können. Sagen Sie mir, wie sollen sich die Baurekurskommissionen dann konstituieren? Sie können doch nicht im Gesetz eine Lösung vorsehen, die nur dann funktioniert, wenn irgendwelche Couloir-Gespräche stattgefunden haben und man sich allenfalls so einigen konnte.

Der Vorschlag, den Sie hier machen, ist, ich meine auch rechtlich, nicht möglich, weil er zu einer Nichtwahl führen kann. Es ist nicht gesichert, dass wirklich vier Vertreter von diesen zwölf Bezirksräten gewählt werden können. Wenn Sie sich vorstellen sollten, dass die einzelnen Bezirksräte innerhalb einer Baurekurskommission zusammensitzen sollen und dann eine neues Organ, nämlich eine Konferenz der Bezirksräte, bilden wollten, müssten Sie Regeln aufstellen darüber, wer der Präsident ist, welches Verfahren angewendet wird usw., weil Sie ja eigentlich zwölf unabhängige Bezirksräte haben. Das kann doch auch nicht funktionieren.

Wenn Sie Bezirksräte in den Baurekurskommissionen beibehalten möchten, habe ich Verständnis dafür. Insbesondere seit ich alle diese

Schreiben von den Bezirksräten bekommen habe. Zum Teil kamen die noch in amtlich frankierten Couverts, und ich werde bei Gelegenheit den lieben Kolleginnen und Kollegen in den Bezirken erklären müssen, dass man solche Dinge selbst frankieren sollte, soviel sollte einem das wert sein.

Wenn Sie also die Bezirksräte in den Baurekurskommissionen beibehalten wollen, bitte ich Sie dringend, eine Lösung vorzuschlagen, die funktioniert und zu einem eindeutigen Resultat führt. Diese hier tut dies nicht. Überlegen Sie sich das nochmals für die zweite Lesung, und bringen Sie einen Vorschlag, der auch rechtlich funktioniert. Ich bin gerne bereit, Formulierungshilfe zu leisten, damit das nicht Schiffbruch erleidet, aber das hier können Sie nun wirklich nicht beschliessen. Das wäre eine sehr schlechte Gesetzgebung, weil allenfalls keine Lösungen mehr zustande kommen könnten. Aber rein inhaltlich bin ich überzeugt, dass es diesen Vertreter der Bezirksräte nicht braucht und dass die Baurekurskommissionen auch ohne Vertreter der Bezirksräte ausgezeichnet arbeiten können. Ich glaube, die Mitglieder der Bezirksräte haben im übrigen auch andersweitig genug zu tun und werden nicht arbeitslos.

In diesem Sinne bitte ich Sie, auf die Vorlage einzutreten und sie in der Fassung der Kommissionsmehrheit zu verabschieden. Ich gebe gerne zu, dass die Kommission die regierungsrätliche Vorlage noch etwas verbessert hat. Das kommt manchmal vor, und hier ist das der Fall. Ich danke der Kommission dafür und bitte Sie, ihrem Vorschlag zuzustimmen.

*Willy Haderer (SVP, Unterengstringen):* Selbstverständlich kann man in der Sache zweierlei Meinungen haben. Das wurde auch in den verschiedenen Voten dargelegt, auch jetzt gerade wieder von Herrn Regierungsrat Notter. Etwas erstaunt bin ich über die legalistische Haltung in der Frage der Wählbarkeit und des Funktionierens dieser Wahl. Es ist ganz klar formuliert, dass vier Mitglieder der gesamten Baurekurskommissionen von den Bezirksräten gewählt werden. Der Regierungsrat ist sehr wohl in der Lage, hier entsprechende Formulierungen zu finden für eine solche Wahl, damit sie auch zustande kommen kann.

Für die zweite Lesung können wir schon noch überlegen, ob die Formulierung vielleicht geändert werden muss. Der Antrag aber ist klar und eindeutig, und die Meinung, die heute der Rat äussert, ist klar. Einerseits wird von der SVP beantragt, dass vier ordentliche Mitglieder der Baurekurskommissionen aus dem Kreise der Bezirksräte zu wählen

sind, andererseits will man auf die Bezirksräte verzichten. Ich bitte Sie, dem Antrag Rutschmann, so wie er in dieser ersten Lesung formuliert wurde, zuzustimmen.

#### *Eintreten*

ist beschlossen, nachdem kein Antrag auf Nichteintreten gestellt worden ist.

#### *Detailberatung*

##### *Titel und Ingress*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

##### *Art . I, § 334, Absatz 1*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

#### *Absatz 2*

##### *Abstimmung*

**Der Antrag der Kommission (Die Baurekurskommissionen bestehen aus je vier Mitgliedern sowie aus insgesamt sechs in allen Kommissionen einsetzbaren Ersatzmitgliedern. Der Kantonsrat wählt die Mitglieder, die Präsidenten und die Ersatzmitglieder auf eine Amtsdauer von vier Jahren) wird dem Antrag Hans Rutschmann (Pro Baurekurskreis ist ein Mitglied des Bezirksrates zu wählen. Die zwölf Bezirksräte ordnen dafür insgesamt vier ihrer Mitglieder in die Baurekurskommission ab. Die weiteren Mitglieder, die Ersatzmitglieder und den Präsidenten wählt der Kantonsrat auf die Dauer von vier Jahren) gegenübergestellt. Der Kantonsrat beschliesst mit 83 : 53 Stimmen, den Vorschlag der Kommission anzunehmen.**

*Absatz 3 und 4*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

§ 335

Keine Bemerkungen; genehmigt.

Damit ist die Vorlage in erster Lesung durchberaten. Sie geht an die Redaktionskommission. Die Redaktionslesung findet frühestens in vier Wochen statt.

Das Geschäft ist erledigt.

## **5. Gesetz über die Zürcher Kantonalbank**

(Antrag der Redaktionskommission vom 24. April 1997, Redaktionslesung und Verabschiedung)

### **3467 b**

*Dr. Doris Weber (FDP, Zürich), Präsidentin der Redaktionskommission:* Die Redaktionskommission hat bei dieser Vorlage folgende Änderungen vorgenommen: Bezüglich der sprachlichen Gleichbehandlung in § 2 Absatz 2, § 11 Ziffer 1, § 15 Absatz 3 Ziffern 3-5, § 16 Absatz 1 und Absatz 2 Ziffer 5, § 19 Absatz 2 und § 25 Absatz 2 wurden in Nachachtung der Richtlinien zur sprachlichen Gleichbehandlung von Mann und Frau die vorangestellten weiblichen Formen zusätzlich eingesetzt.

Änderungen gab es bezüglich der Frage Genitiv mit oder ohne «e» in § 11 Absatz 2 Ziffer 1, § 15 Absatz 3 Ziffer 3, § 16 Absatz 2 Ziffer 2 und 6 sowie § 17 Absatz 1. Hier wurde beim Wort «Bankrat» das Genitiv-«es» eingefügt.

Die Redaktionskommission hat in früheren Protokollen, nämlich am 9. November 1974 und am 6. Juni 1984, beschlossen, das Genitiv-«e» zu streichen.

Ausgenommen sind aus historischen Gründen zum Beispiel «des Kantonsrates» und «des Regierungsrates». Bereits im Dezember 1988 wurde beschlossen, beim Wort «des Bankrates» das Genitiv-«e» zu belassen. Entgegen dem Beschluss der Redaktionskommission und entgegen auch dem Protokoll der Redaktionskommission, wurde beim Wort «Bankrates» nun in der Vorlage 3467b das «e» zwei Mal nicht

eingefügt. Ich beantrage daher, auch zuhanden des Protokolls der Versammlungen, dies entsprechend zu korrigieren. Es betrifft hier die §§ 16 Absatz 1, wo es also auch neu heissen müsste «des Bankrates», und § 25 Absatz 2 «Bankrates».

In § 15 Absatz 3 Ziffer 10 wurde bei «des Kantonsrates» das «e» wieder eingesetzt. Das Genitiv-«e» wurde in § 15 Absatz 3 Ziffer 1 konsequenterweise beim Wort «Leitbild» gestrichen.

Bei § 10 wurde bereits während der ersten Lesung im Rat die Nachachtung des entsprechenden Kommissionsbeschlusses festgehalten, dass die Passivkonstruktion zu verwenden ist. Also «Die Einzelheiten der Geschäftstätigkeit werden durch das Geschäftsreglement geregelt».

In § 15 Absatz 2 wurde die Formulierung von Artikel 3 des Bankengesetzes übernommen, welche auch die sprachlich richtige ist. Also «Die Mitglieder müssen einen guten Ruf haben und Gewähr für eine einwandfreie Geschäftsführung bieten».

In § 17 Absatz 2 muss es grammatikalisch richtig heissen: «Mit Ausnahme desjenigen des Inspektorates».

Hier wird die Redaktionslesung unterbrochen.

### ***Erklärung der CVP-Fraktion***

*Kurt Sintzel (CVP, Zollikon):* An sich nicht ganz am vorgesehenen Ort, aber immerhin noch rechtzeitig heute morgen präsentiere ich Ihnen die folgende Fraktionserklärung der CVP: Kantonsrat Mario Fehr hat am vergangenen Montag eine Anfrage eingereicht betreffend «Steuerabzug für die Zerstörung eines unter Denkmalschutz stehenden Wohnhauses». Er beschuldigt darin den Zürcher Statthalter Bruno Graf der teilweisen Zerstörung seines unter Denkmalschutz stehenden Wohnhauses und verdächtigt ihn des Steuerabzuges für angeblich gesetzwidrige bauliche Investitionen. Statthalter Graf steht kurz vor dem zweiten Wahlkampf gegen eine ehemalige POCH-Aktivistin, deren Wahlhelfer mit allen lauterer und unlauterer Mittel versuchen, den ihnen missliebigen Kandidaten zu desavouieren und auszuhebeln, um der Zürcher Stadtregierung eine Oberaufsicht zu bescheren, die ihr nicht weh tut.

So hat der ehemalige Lebenspartner der Gegenkandidatin den Medien schon vor Monaten die Steuerdaten von Herrn Graf vermittelt. Diese haben vor dem ersten Wahlgang und bis heute mehrheitlich auch nachher keinen Gebrauch davon gemacht.

Kantonsrat Fehr versucht nun, über einen Vorstoss diesen Kreisen in einem unfairen Wahlkampf nicht nur Schützenhilfe zu leisten, er greift als kantonaler Parlamentarier in ein hängiges Verfahren ein. Sinn und Zweck einer parlamentarischen Anfrage sind definiert, Kantonsrat Fehr missbraucht mit seinen Unterstellungen und seinem wahltaktischen Eingriff dieses Instrument. Er verletzt damit den parlamentarischen Anstand und legt einen Stil an den Tag, der in diesem Parlament nicht Schule machen darf.

Als Jurist weiss Herr Fehr ohnehin, dass der Regierungsrat seine Fragen, die eben ein laufendes Verfahren und auch das Steuergeheimnis betreffen, gar nicht beantworten kann und darf. Die CVP-Fraktion protestiert in aller Form gegen die ständige Verunglimpfung des bewährten Amtsinhabers Bruno Graf und bedauert das nicht tolerierbare Vorgehen von Kantonsrat Mario Fehr. Wir fordern Herrn Fehr auf, seinen Vorstoss zurückzuziehen, wie er das mit anderen Vorstössen auch schon getan hat.

*Ratspräsident Roland Brunner (SP, Rheinau):* Ich möchte mich dafür entschuldigen, dass ich diese Fraktionserklärung nicht an der vorgesehenen Stelle verlesen lassen habe.

Die Redaktionslesung wird fortgesetzt:

(Der Ratspräsident schlägt vor, die Redaktionslesung paragraphenweise durchzuführen).

*Titel und Ingress*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

*Erster Abschnitt, § 1-3*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

*Zweiter Abschnitt, § 4-6*

*Hans-Jacob Heitz (FDP, Winterthur):* Zu § 6: Die wichtige Zürcher Kantonalbank hat in der Schweizer Bankenwelt durchaus ihre Daseinsberechtigung, wobei sie als Retail-Bank für das Kundengeschäft mit KMU und Gewerbetreibenden geradezu prädestiniert ist. Dieses Geschäft könnte sie indessen auch genauso gut, wenn nicht sogar besser, weil unabhängiger, ohne Staatsgarantie erfüllen. Zwecks für die Öff-

fentlichkeit transparenter Gesetzeslegung erlaube ich mir, die nach der ersten Lesung eingegangene, im übrigen nicht etwa vom Finanzdirektor «bestellte» Anfrage 76/97 heute kurz anzusprechen. Die regierungsrätliche Antwort auf meine Anfrage, wie der Kanton trotz aufgebrauchtem Eigenkapitals mit gutem Gewissen eine Staatsgarantie stellen könne, ist ebenso einleuchtend wie beherzigenswert.

Im Folgenden einige Teilzitate dieser Antwort: «Die Erfahrungen (...) haben mit aller Deutlichkeit aufgezeigt, dass der Kanton, insbesondere im gegenwärtigen Umfeld anhaltender Budgetdefizite der öffentlichen Hand, grundsätzlich nicht über das erforderliche Haftungssubstrat verfügt. Die Wahrscheinlichkeit eines teilweisen oder vollumfänglichen Ausfalls der Kantonbank ist gegenwärtig als gering einzustufen». Stellt man einen groben Vergleich an und rechnet man mit einem Worst-case-Szenario mit einem Ausfallrisiko von 10 Prozent der Bilanzsumme, so entspräche dies zurzeit einem Wert von zwischen 5 und 6 Milliarden Franken. Der Kanton erzielte 1996 zum Vergleich 3,4 Milliarden Franken Einnahmen aus der Staatssteuer. Selbst unter Berücksichtigung der eigenen Mittel der Zürcher Kantonbank von 3,4 Milliarden Franken (1996) (...), müsste theoretisch ein Ausfall durch eine bedeutende Erhöhung des Steuerfusses refinanziert werden». Weiter, «da die aus der Staatsgarantie fliessende Haftung das Mass der tragbaren Steuerbelastung für die natürlichen und juristischen Personen bei weitem übersteigen würde, müsste wie in den bisherigen Fällen entweder eine Auffanggesellschaft gegründet oder ein Verkauf des Instituts in Erwägung gezogen werden». Man macht also dem Bürger ein U für ein O vor mit dieser Staatsgarantie. Das ist nach meinem Empfinden unredliche Politik.

Laut laufender Vernehmlassung zum Bericht der vom Eidgenössischen Finanzdepartement eingesetzten Expertenkommission sowie laut wissenschaftlichen Erkenntnissen ist «die faktische Beistandspflicht des Kantons in Form der Staatsgarantie nicht mehr zwingend erforderlich». Das Staatsinstitut dürfte also auch ohne Staatsgarantie «Kantonbank» firmieren.

«Form und Umfang der Staatsgarantie sollen stets auch die Interessen der Steuerzahler» – die wir ja hier vertreten – «berücksichtigen. Eine Staatsgarantie ohne vorhandenes Haftungssubstrat hat im Hinblick auf ihre rechtliche Ausgestaltung die gleiche Wirkung wie eine Bürgschaft ohne Deckung». Soweit die Teilzitate.

Die lieben und netten Ratskolleginnen und Ratskollegen von der befreundeten SVP frage ich, wie sie ihr bislanges Ja zur Staatsgarantie... (die Redezeit ist abgelaufen!)

*Ratspräsident Roland Brunner (SP, Rheinau):* Herr Heitz, möchten Sie einen Rückkommensantrag stellen oder sind das noch immer kurze, knappe Erläuterungen zu § 6?

*Hans-Jacob Heitz (FDP, Winterthur):* Das wird der Schlusssatz sein.

*Ratspräsident Roland Brunner (SP, Rheinau):* Darf ich Sie bitten, möglichst rasch zum Schlusssatz zu kommen. Danke.

*Hans-Jacob Heitz (FDP, Winterthur):* Ich bin in der Zeit! Ich bitte die SVP, Folgendes zu bedenken, wenn sie die von Christoph Blocher anlässlich seines Jubiläums, zu dem auch ich ihm gratulieren möchte, geäußerten Worte hört: Er sagt, es gehe darum, die Staatsfinanzen in Ordnung zu bringen, und da gehören auch die Strukturen der ZKB hinein. Schliesslich hat er festgestellt, dass sie angeblich die einzigen Freisinnigen wären, die die Kraft hätten, noch «hinzustehen». Ich bin der Meinung, ein Festklammern an der Staatsgarantie ist damit widersprüchlich. Ich möchte darauf hinweisen, dass doch noch einige von der FDP «hinstehen» zu einer modernen Lösung. Dies müsste zum Antrag führen, dass ich auf Rückkommen plädiere. Ich mache mir aber keine Illusionen. Ich habe mich schon gefragt, Herr Bankratspräsident, ob wir nicht besser den Spiess umkehren sollen und die ZKB als offenbar florierende Bank dem notleidenden Staat eine Garantie einräumen soll.

Das Wort wird weiter nicht verlangt; Zweiter Abschnitt, § 4-6, ist somit genehmigt.

*Dritter Abschnitt, § 7 bis 10*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

*Vierter Abschnitt, § 11 bis 13.*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

*Fünfter Abschnitt, § 14 bis 23*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

*Sechster Abschnitt, § 24*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

*Siebter Abschnitt, § 25*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

*Achter Abschnitt, § 26*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

*Neunter Abschnitt, § 27*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

*Zehnter Abschnitt, § 28*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

*Jörg N. Rappold (FDP, Küsnacht):* Auch seit und trotz der ersten Lesung ist das ZKB-Gesetz nicht besser geworden. Das hat zwar Tradition, wenn es um die zweite Lesung geht, hier aber hat es besondere Bedeutung. Es handelt sich nämlich hier um ein Geschäft, das nach Auffassung der FDP keinen Schritt in die Richtung der Privatisierungsfähigkeit tut, die wir uns auf die Fahne geschrieben haben. Es zementiert auch den Einfluss der Politik auf die ZKB. Diese Politik geht also ungehemmt weiter, wir kennen das ja aus diesem Rat. Gehemmt ist dafür, auch auf Dauer, die Entwicklungsfähigkeit der Bank, wenn man denn schon eine Staatsbank haben will. Die veralteten Rechtsstrukturen werden zementiert, der unmögliche Zweckartikel ist verankert, es gibt keine Abtretung der Staatsgarantie, und es besteht nach wie vor ein übermässiger Kompetenzvorteil der operativen Führung gegenüber dem mehrheitlich «amateurigen» Bankrat.

Die FDP-Fraktion lehnt das ZKB-Gesetz aus all diesen Gründen ab. Ich bitte Sie, zu bedenken, dass gemäss unserer Auffassung der Staat Zürich keine Bank zu führen hat. Tut er es doch, treibt er unlauteren

Wettbewerb mit anderen. Die liberale Politik verlangt vielmehr, dass sich der Staat auf seine Kernaufgaben besinnt. Das Führen einer Bank gehört nicht dazu.

*Dr. Armin Heinimann (FDP, Illnau-Effretikon), Präsident der vorberatenden Kommission:* Ich möchte nicht mehr auf die ausführlichen Argumente der Kommissionsmehrheit zurückkommen, Sie aber nochmals dazu aufrufen, im Namen der Mehrheit der vorberatenden Kommission das ZKB-Gesetz zu genehmigen bzw. den Antrag von Herrn Rappold abzulehnen.

Nur noch zwei grundsätzliche Gedanken zu den Erörterungen, die Kollege Heitz in den Raum gestellt hat. Ich möchte erstens festhalten, dass in der ständigen Kommission zur Prüfung der Jahresrechnung und des Geschäftsberichtes der ZKB sowie auch in der vorberatenden Kommission das Problem der Haftung bzw. der Staatsgarantie sehr gründlich erörtert worden ist.

Klar festzuhalten ist, dass, im Gegensatz zum Bericht auf die Anfrage von Kollege Heitz, zum Beispiel die Treuhandgesellschaft Atag Ernst & Young festgestellt hat, dass die entsprechenden Rückstellungen, die die ZKB vorgenommen hat, als sehr vorsichtig zu bewerten sind. Die 2 Mia. Franken werden als ausreichend bezeichnet, und es seien keine weiteren Rückstellungen zu machen, wie das bei den Grossbanken der Fall ist. Im Übrigen seien auch die restlichen Reserven ausreichend, um allfällige grössere Probleme zu lösen.

Es kommt auch hinzu, dass in den nächsten Jahren aufgrund einer allfälligen Änderung durch die eidgenössische Gesetzgebung vielleicht auch Anpassungen im Bereich der Staatsgarantie in Richtung mehr Flexibilität vollzogen werden können.

*Bankratspräsident Dr. Hermann Weigold:* Ich bitte Sie, dem Ablehnungsantrag nicht zuzustimmen. Herr Rappold, sagen Sie es doch klar und konkret: Sie wollen keine Kantonalbanken. Sie haben ja schon in der vorberatenden Kommission diesbezüglich ein klares Bekenntnis abgelegt, auf ihre liberale Grundhaltung hingewiesen und ausgeführt, es brauche in der Bankenwelt kein staatliches Korrektiv, der Staat solle sich gefälligst heraushalten.

Sie sind übrigens in guter Gesellschaft. Herr Brenner, Wirtschaftsjournalist der NZZ, hat in einem Referat vor Kantonalbankenvertretern die Gründung der Kantonalbanken als den grössten ordnungspolitischen Sündenfall des neunzehnten Jahrhunderts bezeichnet.

Ich akzeptiere diese Haltung, aber ich teile diese Auffassung nicht. Selbst die sehr liberale Kartellkommission hat in ihrem Bericht vom März 1995 festgestellt: «Die Gruppe der Kantonalbanken nimmt nach Ansicht der Kartellkommission als eine Gegenkraft zu den Grossbanken eine wettbewerbspolitisch bedeutsame Stellung ein». Der Bundesrat hat im März 1995 folgendes geschrieben: «Nicht zu vergessen ist, dass aus der Sicht der Kantone die Kantonalbanken heute eine wichtige wettbewerbs- und strukturpolitische Funktion wahrnehmen. Wie die Regional- und Raiffeisenbanken stellen auch die Kantonalbanken auf den Inlandmärkten eine Gegengewicht zu den Grossbanken dar und schützen vor einer übermächtigen Marktpräsenz und Marktmacht derselben». Sie haben ja in der vorberatenden Kommission nach der Zukunft der Bankenlandschaft gefragt. Die Antwort lautete: «Als Idee würde mir vorschweben, dass man neben den Grossbanken eine starke Kantonalbanken- und eine starke Regionalbankengruppierung hätte. Damit könnte sich ein gesunder Wettbewerb abspielen».

Noch eine Schlussbemerkung. Ich höre auf zu zitieren, es gäbe noch viel. In einem Interview, Herr Rappold, im Tages-Anzeiger, haben Sie ausgeführt, Sie würden die Gesetzesvorlage bis aufs Messer bekämpfen. Ich gehe davon aus, dass Sie zusammen mit Herrn Portmann versuchen werden, auch in der Volksabstimmung Ihr Versprechen einzulösen.

Ich frage mich allen Ernstes, was dies soll. Wenn die Gesetzesvorlage ja von den Stimmberechtigten abgelehnt würde, wäre es ja nicht so, dass eine ganz oder teilweise privatisierte Zürcher Kantonalbank bestünde. Es bliebe beim Status quo. Das alte ZKB-Gesetz hätte weiterhin Gültigkeit und somit die ZKB die Rechtsform einer öffentlich-rechtlichen Anstalt. Ebenfalls würde aber der zu enge unternehmerische Handlungsspielraum bestehen bleiben. Eine gesunde, die Risiken verteilende Entwicklung der Geschäftstätigkeit wäre verunmöglicht. Ich denke da an die geographische Ausdehnung, an die Ausweitungsmöglichkeiten, aber auch an eine klare, dem neuen Aktienrecht angepasste interne Struktur.

Diese Erweiterung des rechtlichen Kleides brauchen wir aber, um die Ertragskraft steigern zu können. Ich bitte Sie, der Gesetzesvorlage in der vorliegenden Form zuzustimmen.

Das Wort wird weiter nicht verlangt. Die Vorlage ist redaktionell durchberaten.

*Schlussabstimmung*

**Der Kantonsrat beschliesst mit 109 : 24 Stimmen, der Vorlage 3467 b, Gesetz über die Zürcher Kantonalbank, gemäss Antrag der Redaktionskommission zuzustimmen.**

*Ratspräsident Roland Brunner (SP, Rheinau):* Wir haben gemäss Paragraph 39 Absatz 3 des Kantonsratsgesetzes darüber zu beschliessen, ob die Abfassung des Beleuchtenden Berichts zuhanden der Stimmberechtigten dem Regierungsrat oder dem Büro des Kantonsrates zu übertragen sei. Die vorberatende Kommission beantragt, die Abfassung des Beleuchtenden Berichts dem Büro zu übertragen. Wird eine anderer Antrag gestellt?

*Christian Bretscher (FDP, Birmensdorf):* Ich stelle den Gegenantrag. Ich glaube, ich brauche ihn nicht zu begründen.

*Abstimmung*

**Der Antrag der vorberatenden Kommission (Abfassung des Beleuchtenden Berichts durch das Büro des Kantonsrates) wird dem Gegenantrag von Christian Bretscher (Abfassung des Beleuchtenden Berichts durch den Regierungsrat) gegenübergestellt. Der Kantonsrat stimmt mit 105 : 19 Stimmen dem Antrag der Kommission zu.**

Die Vorlage geht ans das Büro des Kantonsrates zur Abfassung des Beleuchtenden Berichts und an den Regierungsrat zur Anordnung der Volksabstimmung.

Das Geschäft ist erledigt.

*Ratspräsident Roland Brunner (SP, Rheinau):* Ich möchte Ihre Geduld noch ein wenig in Anspruch nehmen und auch noch Traktandum 6, nämlich das Geschäftsreglement der ZKB, behandeln. Mir scheint, die beiden Vorlagen gehören unmittelbar zusammen. Es wäre unsinnig, eine neue Ratssitzung damit zu beginnen.

Ein anderer Antrag wird nicht gestellt.

## **6. Geschäftsreglement der Zürcher Kantonalbank**

(Antrag des Bankrates vom 24. August 1995 und geänderter Antrag der Kommission vom 25. November 1996)

### **3467 a**

*Dr. Armin Heinemann (FDP, Illnau-Effretikon), Präsident der vorbereitenden Kommission:* Nur einige Vorbemerkungen. In Analogie zu einer regierungsrätlichen Verordnung, kann der Rat an diesem Reglement materiell nichts ändern, sondern es nur als Ganzes gutheissen oder ablehnen bzw. an den Bankrat zurückweisen mit entsprechenden Änderungsvorschlägen.

Zum Geschäftsreglement: Das revidierte, gegenüber dem bisher gültigen, stark gekürzte Geschäftsreglement konkretisiert insbesondere den für die Gesetzgebung prägenden Leitgedanken, den Handlungsspielraum der Bank im Hinblick auf zukünftige Markterfordernisse zu flexibilisieren.

Diese Zielsetzung wird angestrebt, indem neu unter anderem die Kompetenzen der Bankorgane stufengerechter zugeordnet, spezielle Rahmen- und Richtlinienkompetenzen auf Stufe Bankrat konzentriert und betragsmässige Limiten für den Bankrat, wie es das bisherige Reglement vorgab, zugunsten einer entsprechenden Kompetenzordnung eliminiert werden. In Anlehnung an das neue Recht der Aktiengesellschaft erhält der Bankrat die Möglichkeit, Ausschüsse zu bilden. Die bisher dem Bankrat zustehende Kompetenz zur Festlegung der Zinssätze für Kassenobligationen und das Sparsortiment wird dem Bankpräsidium zugewiesen. Ausleihungen an Kunden und Banken mit Wohn- oder Hauptsitz in Liechtenstein fallen nicht mehr unter die anrechenbaren Auslandaktiven. Insbesondere sollen die Banken jungen Firmen Risikokapital zur Verfügung stellen können.

Das vorliegende Reglement bzw. der Antrag des Bankrates vom 23. Oktober 1996 enthält gegenüber der ersten Fassung des Bankrates vom

24. August 1996 noch einige von der vorberatenden Kommission eingebrachte Begehren. So wurde in § 11 im Rahmen der Bestimmungen über Wahlen des Bankrates neu eingefügt, dass auch bei der Ernennung und Abberufung von Mitgliedern der Generaldirektion geheime Wahlen durchgeführt werden können.

§ 14 wurde sprachlich verbessert. Zur klaren Abgrenzung gegenüber dem ZKB-Gesetz, das die Kompetenzen der kantonsrätlichen ZKB-Kommission regelt, wurde in § 21 des Geschäftsreglementes die Verpflichtung der Bank festgehalten, über welche Belange sie der kantonsrätlichen Kommission zur Führung eines geschäftlichen Auftrages Auskunft erteilen bzw. welche Unterlagen sie dazu zur Verfügung zu stellen hat.

Nachdem der gemeinnützige Hilfsfonds nicht mehr ins revidierte ZKB-Gesetz aufgenommen wurde, nahm der Bankrat noch die entsprechende Textanpassung in § 22 des Geschäftsreglementes vor. Im übrigen habe ich keine Bemerkungen mehr zu dieser Vorlage. Ich bitte Sie, namens der Einstimmigkeit der vorberatenden Kommission das Geschäftsreglement in der vorliegenden Fassung zu genehmigen.

Das Wort wird weiter nicht verlangt. Es ist kein Antrag auf Nichteintreten gestellt worden. Somit ist Eintreten beschlossen.

#### *Detailberatung*

Das Wort wird nicht verlangt

#### *Schlussabstimmung*

**Der Kantonsrat beschliesst mit 117 : 2 Stimmen, dem Antrag 346 a, Geschäftsreglement der Zürcher Kantonalbank, zuzustimmen.**

Das Geschäft ist erledigt.

*Ratspräsident Roland Brunner (SP, Rheinau):* Ich danke Ihnen fürs Ausharren und Herrn Heinimann dafür, dass er unter nicht gerade einfachen Bedingungen sein Eintretensreferat gehalten hat. Ich habe Ihnen noch mitzuteilen, dass heute 2 Postulate und 4 Anfragen eingegangen sind. Ich wünsche Ihnen eine schöne Woche und frohe Pfingsten. Die Sitzung ist geschlossen.

## Verschiedenes

### *Parlamentarische Vorstösse*

- Postulat *Regina Bapst-Herzog (SP, Zürich)*, *Julia Gerber Rüegg (SP, Wädenswil)* und *Susanna Rusca Speck (SP, Zürich)* betreffend Leistungsauftrag für pädagogische Forschungs- und Entwicklungsarbeit im Bereich Kindergarten.
- Postulat *Gustav Kessler (CVP, Dürnten)*, *Bruno Kuhn (SVP, Lindau)* und *Susanne Bernasconi-Aeppli (FDP, Zürich)* betreffend Leistungen des Kantons an kommunale und regionale Gemeinwesen.
- Anfrage *Ruedi Keller (SP, Hochfelden)* betreffend Anschluss der Bezirksanwaltschaft III und Internet.
- Anfrage *Benedikt Gschwind (LdU, Zürich)* betreffend Kehrichttransport mit der Bahn.
- Anfrage *Mario Fehr (SP, Adliswil)* betreffend Auszahlung von Dienstaltersgeschenken.
- Anfrage *Bruno Dobler (parteilos)* betreffend Kennzahlen der Luftverkehrs-Aktivitäten auf dem Flughafen Zürich.

Schluss der Sitzung: 12.15 Uhr.

Nächste Sitzung: Montag, 26. Mai 1997, 8.15 Uhr.

Zürich, 12. Mai 1997

Die Protokollführerin:  
Claudia Magri

Vom Büro des Kantonsrates in seiner Sitzung vom 12.06.1997 genehmigt.