



## 111. Sitzung, Montag, 26. Mai 1997, 8.15 Uhr

Vorsitz: *Roland Brunner (SP, Rheinau)*

### Verhandlungsgegenstände

#### 1. Mitteilungen

– Antworten auf Anfragen

- *Finanzielle Mittel für die Prävention*  
*KR-Nr. 64/1997 ..... Seite 7909*
- *Kostenvergleiche unter den Akutspitälern im Kanton Zürich*  
*KR-Nr. 65/1997 ..... Seite 7913*
- *Versuchsbetriebe für Kunststoffrecycling*  
*KR-Nr. 66/1997 ..... Seite 7915*
- *Altlasten im Raum Fildern/Wettswil*  
*KR-Nr. 67/1997..... Seite 7920*

– Dokumentationen im Sekretariat des Rathauses

- *Protokollauflage ..... Seite 7922*

#### 2. **Verordnung über die Organisation und den Geschäftsgang des Sozialversicherungsgerichts (Änderung)**

(Antrag des Sozialversicherungsgerichts vom 26. November 1996 und gleichlautender Antrag der Justizverwaltungscommission vom 29. Januar 1997) **3546** ..... Seite 7923

#### 3. **Motion KR-Nr. 133/1991 betreffend eine gesamthafte Überprüfung der Frage der Kinderzulagen und deren bessere gesetzliche Regelung**

(Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 24. Mai 1995 und Antrag der Kommission vom 23. Januar 1997) **3450a** .. Seite 7925

4. **Postulat KR-Nr. 292/1992 betreffend Schaffung einer Aufnahmestation für drogenabhängige Jugendliche**  
(Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 17. Juli 1996 und gleichlautender Antrag der Kommission vom 9. Januar 1997)  
**3514** ..... Seite 7947
5. **Ergänzungsbericht zum Postulat KR-Nr. 326/1992 betreffend Rückzahlungspflicht von Stipendien**  
(Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 18. Dezember 1996 und gleichlautender Antrag der Geschäftsprüfungskommission vom 7. März 1997)  
**KR-Nr. 326/1992** ..... Seite 7951
6. **Beschluss des Kantonsrates betreffend Grundsätze über die mittel- und langfristige Entwicklung im Angebot und Tarif im öffentlichen Personenverkehr**  
(Antrag des Regierungsrates vom 27. November 1996 und geänderter Antrag der Verkehrskommission vom 6. März 1997)  
**3544a** ..... Seite 7983
7. **Beschluss des Kantonsrates betreffend die Bewilligung eines Rahmenkredites des Zürcher Verkehrsverbundes für die Fahrplanperiode 1997/99**  
(Antrag des Regierungsrates vom 27. November 1996 und gleichlautender Antrag der Verkehrskommission vom 6. März 1997)  
**3545** ..... Seite 7983

#### Verschiedenes

- Dringlicherklärung einer Interpellation
  - *Vorgehen bei der Erarbeitung eines Qualifikationsverfahrens für Lehrerinnen und Lehrer von Hanspeter Amstutz (EVP, Fehraltorf) und Mitunterzeichnende* ..... Seite 8003
- Fraktions- und persönliche Erklärungen
  - *Erklärung der Grünen Fraktion zum Heizkraftwerk Aubrugg* ..... Seite 7945
  - *Persönliche Erklärung Johann Jucker (SVP, Neerach) zum Heizkraftwerk Aubrugg* ..... Seite 7946
  - *Persönliche Erklärung Willy Germann (CVP, Winterthur) zur schleppenden Behandlung seines Postulats zum Kulturkonzept* ..... Seite 7944

- Rücktrittserklärung eines Mitgliedes des Rates
- *Rücktritt Madeleine Speerli Stöckli aus der Kommission zur Prüfung der Rechnung und des Geschäftsberichtes der Elektrizitätswerke des Kantons Zürich* ..... Seite 8007
- Rücktritt Dr. Walter Scherer, Chef der Parlamentsdienste ..... Seite 8007
- Rückzüge
  - Volksinitiative «Gemeinsam für die musikalische Ausbildung unserer Jugend» ..... Seite 8008
  - Postulat KR-Nr. 46/1996 von Willy Germann (CVP, Winterthur) zum Kulturkonzept ..... Seite 8008

### **Geschäftsordnung**

*Ratspräsident Roland Brunner:* Ich schlage Ihnen vor, nach Traktandum 10 das heutige Traktandum 114 einzusetzen das wäre die Behandlung des Fristerstreckungsgesuchs zur Motion KR-Nr. 176/1994. Auf der gelben Ratsvorschau ist dieses Geschäft so eingetragen, auf der blau gedruckten Traktandenliste ist es wieder nach hinten gerutscht.

*Thomas Büchi (Grüne, Zürich):* Ich bin selbstverständlich einverstanden mit Ihrem Vorschlag. Ich muss aber sagen, ich habe nach dem Präsidialjahr von Frau Holm gehofft, mein ständiges Monieren hätte Früchte getragen. Ich muss heute feststellen, dass die Traktandenliste – wenn wir überhaupt so weit kommen, ich sage das jetzt eher präventiv – bei den Vorstössen der Volkswirtschaftsdirektion wieder ganz neue Reihenfolgen hat. Ich sehe einmal mehr nicht ein, weshalb Traktandum 21 und 22, die früher eingereicht wurden als Traktandum 14 bis 20, ganz dort hinten sind. Ich möchte ein für alle Mal beliebt machen, die Traktanden nach der klaren Nummer zu behandeln. Es sind nicht meine Traktanden aber es gibt keinen wesentlichen Grund, weshalb Vorstösse auf dieser Liste nicht gleich behandelt werden das heisst es gibt nur eine zeitliche Abfolge. Nun weiss ich, dass gewisse Ratsmitglieder jeweils in den Ferien sind aber auch dann fällt dem Präsidium kein Zacken aus der Krone, wenn ganz einfach gesagt wird, Traktandum 15 behandeln wir heute nicht, der Interpellant ist abwesend und so weiter. Aber es hat nun wirklich keinen Sinn jede Woche hier mit dem Würfel eine Traktandenliste zusammen zu stellen deren Reihenfolge nicht ein-

sichtig ist. Darf ich bitten, Herr Präsident, konkret heute wenn wir soweit kommen Traktandum 21 und 22 nach Traktandum 13 und Traktandum 18 vor Traktandum 17 zu behandeln. Mit anderen Worten: Es ist den Kantonsratsnummern zu folgen und in Zukunft für ein und alle Ewigkeit diese sinnvolle, weil rechtsgleiche, Behandlung durchzusetzen.

*Ratspräsident Roland Brunner:* Herr Büchi, das mit der Ewigkeit ist so eine Sache aber ich bin gerne bereit, Ihre Anregungen entgegen zu nehmen.

*Liliane Waldner (SP, Zürich):* Ich möchte mich gegen die Anregung von Herrn Büchi wehren, allenfalls Traktandum 18 vor Traktandum 17 zu behandeln. Denn dann wird die Energiedebatte auseinandergerissen und diese sollte als Ganzes behandelt werden.

*Peter Stirnemann (SP, Zürich):* Zu Traktandum 114: diese Fristerstreckung betrifft eine Motion von mir. Aber Martin Bornhauser ist gar nicht da, der offenbar das Geschäft vertreten soll, er sollte sich mindestens dazu äussern können. Ich beantrage die Traktandenliste so zu belassen wie sie hier abgedruckt ist.

**Der Rat beschliesst mit offensichtlichem Mehr, das Traktandum 114 nicht vorzuziehen.**

*Laurenz Styger (SVP, Zürich):* Zu den Traktanden 6 und 7 beantrage ich Ihnen, – die Vorlage 3545, Rahmenkredit 1997/99, und die Vorlage 3544a, Grundsätze über Angebot und Tarife im ÖPV – die Eintretensdebatten der beiden Geschäfte zusammen zu führen und nacher in der Detailberatung separat abstimmen zu lassen.

*Ratspräsident Roland Brunner:* Der Präsident der Verkehrskommission nickt zustimmend. Ich entnehme Ihrem Stillschweigen, dass Sie mit diesem Vorschlag einverstanden sind.

Dann liegt uns noch der Vorschlag von Herrn Büchi auf dem Tisch, dass wir nach den Kantonsratsnummern verhandeln. Frau Waldner hat dem entgegengehalten, dass es inhaltlich sinnvoller sei, nach der gedruckten Traktandenliste zu verhandeln.

**Der Rat beschliesst mit offensichtlichem Mehr, die Traktandenliste in der vorliegenden Fassung zu belassen.**

## **1. Mitteilungen**

### *Antworten auf Anfragen*

*Finanzielle Mittel für die Prävention (KR-Nr. 64/1997)*

*Vilmar Krähenbühl (SVP, Zürich)*, hat am 24. Februar 1997 folgende Anfrage eingereicht:

Der Bund und seine Experten propagieren das Vier-Säulen-Prinzip, nämlich Prävention, Repression, Überlebenshilfe und Therapie. Bedenklich ist, welcher kleiner Betrag für die Prävention im Vergleich zu den übrigen Bereichen ausgegeben wird. In diesem Zusammenhang bitte ich den Regierungsrat, die nachfolgenden Fragen zu beantworten:

1. Welche finanziellen Mittel werden für die Prävention, die Repression, die Überlebenshilfe und die Therapie pro Jahr ausgegeben (als Durchschnitt der letzten drei Jahre)?
2. Wie hoch sind die indirekten Kosten pro Sparte als Schätzung z.B. bei der Überlebenshilfe für das begleitete Wohnen usw.?
3. Wie wertet der Regierungsrat den Erfolg pro Sparte im Vergleich zu den investierten finanziellen Mitteln?
4. Falls wie beim Bund ein ähnliches Missverhältnis bei den finanziellen Aufwendungen besteht, gedenkt der Regierungsrat hier etwas zu ändern?

*Der Regierungsrat* antwortet auf Antrag der Direktionen des Gesundheitswesens und der Fürsorge wie folgt:

Prävention ist ein Bestandteil des Vier-Säulen-Modells (Prävention, Repression, Therapie, Überlebenshilfe), welches sowohl auf Bundesebene als auch im Kanton Zürich als Grundlage für die Drogenpolitik dient. In einer wissenschaftlichen Arbeit der Handelshochschule St. Gallen wurde der finanzielle Aufwand für Prävention und Forschung im Bereich illegaler Drogen 1990 gesamtschweizerisch auf 30 Mio. Fr. geschätzt. Die geschätzten Aufwendungen für medizinische oder polizeiliche Massnahmen lagen rund fünf- bzw. zehnmal über diesem Betrag. Die Zuordnung der finanziellen Aufwendungen zu einzelnen Sparten musste allerdings teilweise arbiträr erfolgen.

Zuordnungsschwierigkeiten dürften aber auch im Begriff der Prävention selbst begründet sein. Durch präventive Massnahmen wird versucht, die Wahrscheinlichkeit für das Entstehen von Suchtkrankheiten so wirksam wie möglich zu vermindern. Die eigentliche Suchtprävention zielt dabei darauf ab, dem Suchtmittelmissbrauch vorzubeugen. Ist eine Suchtkrankheit dennoch entstanden, sollen über therapeutische und rehabilitative Massnahmen Komplikationen verhindert und die Bedingungen für den Ausstieg aus der Drogensucht geschaffen werden. Mit all diesen Anstrengungen wird versucht, die Nachfrage nach Suchtmitteln zu vermindern. Sie werden ergänzt durch repressive Massnahmen, die die Verminderung der Verfügbarkeit von Suchtmitteln zum Ziel haben. Damit sind in allen Sparten des Vier-Säulen-Modells wichtige und unverzichtbare, präventive Aspekte enthalten. Die Prävention des Konsums illegaler Drogen lässt sich im übrigen nicht von der Prävention anderer Sucht- und Genussmittel abgrenzen.

An direkt zuordbaren Kosten wendete der Kanton im letzten Jahr für Suchtprävention, wie Sensibilisierungskampagnen in der Öffentlichkeit, Programme in Schulen sowie Programme für besonders gefährdete Gruppen rund 2,6 Mio. Fr. auf. Weiter wurden aus dem Fonds für die Bekämpfung des Alkoholismus, der zur Hauptsache aus dem Alkoholzehntel des Bundes gespiesen wird, 1996 1,5 Mio. Fr. für die Suchtprävention verwendet. Damit wurden hauptsächlich privat getragene, kantonsweite Fachstellen subventioniert; an die regionalen Suchtpräventionsstellen, die von den Gemeinden betrieben werden, flossen 550'000 Fr. Die Gemeinden wendeten 1996 für die Regionalen Suchtpräventionsstellen rund 3,3 Mio. Fr. auf. Im Jahr 1996 wurden demnach im Kanton Zürich durch Bund, Kanton und Gemeinden insgesamt 7,4 Mio. Fr. für die präventiven Massnahmen zur Bekämpfung der Dro-

gensucht eingesetzt. Dabei sind die Ausgaben für die Jugendhilfe und Elternbildung im Rahmen der Suchtprävention nicht berücksichtigt, da sie sich nicht separat ausweisen lassen.

Wie stark die einzelnen Sparten des Vier-Säulen-Modells jedoch untereinander vernetzt sind, zeigen die Aufwendungen für Strafverfolgung, Strafjustiz und Strafvollzug. Für diese üblicherweise der Repression zugerechneten Massnahmen gab der Kanton Zürich 1995 (u.a. Auflösung der offenen Drogenszene) etwa 300 Mio. Fr. aus, wobei etwa 50% der Gesamtkosten auf die Strafverfolgung, 11% auf die Gerichte und 39% auf den Strafvollzug entfielen. Eine einigermaßen verlässliche Trennung zwischen dem Aufwand für Repression und demjenigen für Prävention in diesen Bereichen ist aber faktisch unmöglich. Der unterstellte Gegensatz von Repression und Prävention ist im Bereich der Drogenproblematik genauso fehl am Platz wie im Bereich der allgemeinen Kriminalität. So zielt der im Einzelfall der Repression dienende Strafvollzug in genereller Hinsicht auf eine im wesentlichen präventive Wirkung ab.

Ähnliches gilt für die Strafverfolgung. Die Polizei hat zwar grundsätzlich einen repressiven Auftrag (Strafverfolgung); diesem repressiven Teil der polizeilichen Tätigkeit kommt neben anderen wichtigen Aspekten aber auch präventive Bedeutung zu. So hängt die Bereitschaft zur Begehung von Straftaten mit der Höhe des Risikos zusammen, entdeckt zu werden, wobei bei Drogenabhängigen bedingt durch den Drang zur Suchtbefriedigung diese Risikoabwägung im Einzelfall relativiert werden muss. Die Bekämpfung des organisierten Drogenhandels, das Vorgehen gegen den Strassen- und Kleinhandel und die Verhinderung der Entstehung offener Drogenszenen hat wesentlich zur Verbesserung der Lebensqualität in den betroffenen Gebieten beigetragen. Das Verschwinden einer offenen Drogenszene dürfte zudem im Sinne der Prävention den Zugang zu illegalen Drogen unattraktiver gestaltet haben.

Im klassisch präventiven Bereich arbeiten die Kantons- und Stadtpolizeikorps an Informationsveranstaltungen und im schweizerischen Projektteam für Verbrechensverhütung aktiv mit. Ein besonderes Augenmerk richtet die Polizei auch auf Gefahren, die aus Handlungen unter Drogeneinfluss resultieren wie z.B. das Lenken von Motorfahrzeugen. Der entsprechenden verkehrspolizeilichen Kontrolltätigkeit, zu der sich der Regierungsrat in der Stellungnahme zur Motion KR-Nr. 287/ 1995 geäußert hat, kommt gleichermassen präventive wie repressive Bedeutung zu.

Abgrenzungsschwierigkeiten bezüglich der einzelnen Sparten des Vier-Säulen-Modells ergeben sich auch bei der Frage, inwieweit die Bemühungen des Sozialdienstes der Justizdirektion (1995: etwa 7,4 Mio. Fr.) der Therapie oder der Überlebenshilfe zuzurechnen sind, ganz abgesehen davon, dass die Betreuung Entlassener wesentlich der Prävention im Sinne der Rückfallbekämpfung dient. In diesem Bereich richtete der Kanton Zürich zudem Betriebsbeiträge an die Stiftung für Gefangenen- und Entlassenenfürsorge aus. Es läge auch nahe, den ganzen Bereich des Massnahmenvollzugs (1995: 25 Mio. Fr.) der Therapie zuzurechnen. Zutreffend wäre dies aber nur für die Massnahmen nach Art. 43 Ziffer 1 Abs. 1 und Art. 44 Ziffer 1 und 6 StGB. Wiederum würde es einen erheblichen Aufwand bedeuten, aus den Unterlagen des Amtes für Straf- und Massnahmenvollzug zu eruieren, welcher Anteil der gesamten Massnahmenkosten auf die einzelnen Sparten des Vier-Säulen-Modells entfällt.

Aufgrund von Belegungszahlen lässt sich der betriebliche Aufwand des Kantons im Drogenbereich für 1996 mit etwa 40 Mio. Fr. schätzen. Zusätzlich wurden 12 Mio. Fr. an Investitionsbeiträgen ausgeschüttet. Im Zusammenhang mit der Schliessung der offenen Drogenszene in der Stadt Zürich lag das Schwergewicht des Mitteleinsatzes der Fürsorgedirektion in der Zeitperiode 1994 bis 1996 beim Rückführungszentrum (VRZK) und bei der Überlebenshilfe sowie vorübergehend bei der FFE-Station Ober Halden. Neben dem Fonds zur Bekämpfung des Alkoholismus erfolgten die Ausgaben aus den ordentlichen Finanzmitteln (jährlich rund 11 Mio. Fr. als Mittelwert der letzten drei Jahre) und als Beitrag an die Projekte der diversifizierten Betäubungsmittelverschreibung aus dem Fonds für gemeinnützige Zwecke (im Mittel jährlich 1,6 Mio. Fr.). Im Bereich der Überlebenshilfe wurden vom Kanton für Notschlafstellen, begleitetes Wohnen, Arbeitsintegrationsprogramme sowie Kontakt- und Anlaufstellen je zwischen 1,5 Mio. Fr. und 2,7 Mio. Fr. ausgegeben. Nachdem damit ein Beitrag zur Schliessung der offenen Drogenszene geleistet werden konnte, ist unter dem Spardruck für die Zukunft eine Redimensionierung der kantonalen Aufwendungen eingeleitet worden. Die Überlebenshilfe ist primär eine Aufgabe der Gemeinden. Da in diesem Bereich auch viele private Angebote vorhanden sind, die nicht nur von Drogenabhängigen benützt werden, sind verlässliche Angaben zu den Kosten, die der Konsum illegaler Drogen verursacht, praktisch nicht zu erheben. Ebenfalls nicht zu beziffern, sind die Aufwendungen für die präventivmedizinische Arbeit, die durch

die frei beruflich tätigen Ärztinnen und Ärzte u.a. im Bereich der übertragbaren Krankheiten geleistet wird.

Der Erfolg präventiver Massnahmen im Drogenbereich lässt sich quantitativ nur sehr schwer beurteilen. Einerseits lassen sich verhinderte Ereignisse, d.h. die Zahl von Menschen, die aufgrund von Präventionsmassnahmen nicht abhängig wurden, kaum beziffern; andererseits können gesamtgesellschaftliche Entwicklungen wie Veränderungen im Rollenverständnis der Familie, abnehmende Tragfähigkeit des sozialen Netzes, Lehrstellenmangel, Arbeitslosigkeit, verstärkte Migration usw. in ihrer Bedeutung für die Wahrscheinlichkeit von Suchtentwicklungen in einem Kollektiv nicht mit hinreichender Genauigkeit abgeschätzt werden. Bezüglich der Quantifizierung des Erfolgs gelten analoge Überlegungen auch für die Repression und die Überlebenshilfe. Wo es mit vertretbarem Aufwand möglich ist, werden die Methoden der Suchtprävention wissenschaftlich evaluiert. Als Beispiel sei die Medienkampagne «Sucht beginnt im Alltag. Prävention auch» genannt, die 1996 vom Seminar für Publizistikwissenschaft der Universität Zürich bezüglich Resonanz und Wirkung bei der Bevölkerung und bei Entscheidungsträgern evaluiert wurde.

Die Höhe der Finanzierung für die einzelnen Säulen ist als Massstab für die Ausgewogenheit wenig geeignet. Die inhaltliche Ausgewogenheit, die soweit möglich auf wissenschaftlichen Evaluationen abgestützt ist, und die Abstimmung zwischen den vier Sparten des Vier-Säulen-Modells sind aber wichtige Faktoren für eine erfolgreiche Drogenpolitik. Dabei ist die Prävention ein wesentliches Element im drogenpolitischen Gesamtkonzept, dem auch in Zukunft ein angemessener Platz zu erhalten ist.

*- Kostenvergleiche unter den Akutspitälern im Kanton Zürich  
(KR-Nr. 65/1997)*

*Dorothee Fierz, (FDP, Egg), und Bernhard A. Gubler (FDP, Pfäffikon)* haben am 24. Februar 1997 folgende Anfrage eingereicht:

Anlässlich der Vernehmlassung zur Spitalplanung und insbesondere zum Entwurf der «Zürcher Spitalliste 1998» mussten wir feststellen, dass der Listenentwurf auf keinen individuellen betrieblichen Kostenvergleichen beruht und somit keine wettbewerblichen Kriterien, wie vom KVG verlangt, angewendet wurden. Bis heute scheint eine standardisierte und relevante Kostenrechnung für alle Zürcher

Akutspitäler zu fehlen (Stufe Kostenstellen und Kostenträger, sogenannte Fallpauschalkosten, beispielsweise einer Blinddarmoperation). Wir fragen den Regierungsrat an, was er vorgekehrt hat und was er vorzukehren gedenkt, um in diesem für die öffentlichen Finanzen schergewichtigen Bereich (Umsatz der Zürcher Akutspitäler ungefähr 2 Mia. Fr. pro Jahr, kantonale Nettokosten 350 Mio. Fr.) relevante Führungs- und Controlling-Indikatoren einzuführen. Wir fragen insbesondere an:

1. Welche Art von Leistungsstatistik (betrieblich und medizinisch) wird für die Zürcher Akutspitäler (private und öffentliche) bis wann eingeführt?
2. Welche Kostenrechnungen auf Stufe Kostenstellen und Stufe Kostenträger (Fallpauschalkosten) werden bis wann eingeführt?
3. Aufgrund von welchen Indikatoren werden welche Betriebsvergleiche eingeführt?
4. Auf welchen Zeitpunkt hin werden konkrete Leistungsvereinbarungen mit den Spitälern abgeschlossen?
5. Welche Controlling-Mechanismen werden hierbei bis wann eingeführt?
6. Welche der obigen Bereiche werden durch das Kernprojekt LORAS jetzt abgedeckt? Welche werden in einer späteren Phase Teil von LORAS sein? Welche werden durch LORAS nicht abgedeckt?

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

Mit dem Projekt LORAS hat der Regierungsrat eine breitangelegte Reform der Führung der Spitäler im Sinne der Zielsetzungen des New Public Managements eingeleitet. Flankierend initiierte die Gesundheitsdirektion verschiedene Projekte auf der Ebene von neuen Management-Instrumenten wie Kostenträgerrechnung, Patientenrecord, Fallpauschalenberechnungsmethoden u.a.

Die Leistungsstatistik ist in den Zürcher Akutspitälern schon weitgehend eingeführt. Die betriebliche Leistungsstatistik basiert auf dem gesamtschweizerischen Spitalleistungskatalog. Für die medizinische Statistik werden bis heute die WHO-Klassifikation (ICD-9) für Diagnosen und der VESKA-Operationscode verwendet. Ab 1. Januar 1998 werden die Spitäler gemäss Verordnung des Bundes zum Gesundheitsstatistikgesetz für die Codierung medizinischer Leistungen den neuen ICD-10 der WHO (für Diagnosen) und den amerikanischen Operati-

onscode (ICD 9 CM, 3. Band) verwenden müssen. Die dafür notwendige Codierschulung wird im Oktober 1997 anlaufen. Die ab 1. Januar 1998 von den Spitälern obligatorisch zu führende medizinische Statistik wird im Kanton Zürich über das Datenerfassungsinstrument PATREC (Patientenrecord) eingeführt.

Im Bereich Kostenrechnung kann heute festgestellt werden, dass eine flächendeckende Einführung der Kostenstellenrechnung mit Ausnahme des USZ vollzogen ist. Das USZ wird die Kostenstellenrechnung Ende 1997 realisiert haben (Projekt PROCUS). Die Revision der Kostenstellenrechnungen der Spitäler seitens der Gesundheitsdirektion wird bereits seit drei Jahren durchgeführt. Dabei konnte festgestellt werden, dass die Qualität der Kostenstellenrechnung ein hohes Niveau erreicht hat.

Für die Einführung der Kostenträgerrechnung hat die Gesundheitsdirektion zusammen mit einem externen Berater ein Konzept zur Methodik und ein Einführungskonzept für die Betriebe ausgearbeitet. Die Betriebe haben mit der Umsetzung der Kostenträgerrechnung begonnen. Die Fortschritte hängen jedoch stark vom Stand der EDV-Infrastruktur ab.

Die Einführung ist im Spital Wetzikon bereits abgeschlossen, im Spital Sanitas ab Sommer 1997. Weitere Spitäler, darunter das USZ, werden die Kostenträgerrechnung im Jahre 1998 realisieren. Eine flächendeckende Realisierung wird per Ende 1999 erwartet.

Auf der Basis der medizinischen, der betrieblichen Statistik und der Kostenrechnungsdaten werden Indikatoren erarbeitet, die es erlauben, Betriebsvergleiche durchzuführen. Dabei wird unterschieden zwischen Kostenindikatoren (Abteilungskosten, Fallkosten, Einzelleistungskosten u.a.), Leistungsindikatoren (diagnosebezogene Fallzahlen, Anzahl Auszubildende u.a.) sowie Qualitätsindikatoren (Rehospitalisationen, Reoperationen, Patientenzufriedenheit u.a.). Erprobte Konzepte werden Mitte 1998 vorliegen.

Für das Betriebsjahr 1998 werden für die LORAS-Pilotspitäler Kontrakte mit Leistungsvereinbarungen, Globalbudgets und Ergebnisindikatoren vorliegen. Für die übrigen Spitäler werden ab dem Betriebsjahr 1999 Kontrakte vereinbart.

Ein Controlling-Konzept liegt vor. Im Rahmen der Kontrakte werden Leistungsindikatoren Behandlungen, Vorhalteleistungen, Ausbildungsleistungen, Zusatzleistungen für ambulante und zusatzversicherte Lei-

stungen), Fallkostenindikatoren und Qualitätsindikatoren festgelegt und vereinbart.

Das Projekt LORAS zielt auf eine grundlegende Strukturreform im Spitalbereich ab und umfasst alle Belange der Führung mit Leistungs- und Finanzvorgaben und den dazugehörigen Instrumenten.

*Versuchsbetriebe für Kunststoffrecycling (KR-Nr. 66/1997)*

*Peter Reinhard (EVP, Kloten)* hat am 24. Februar 1997 folgende Anfrage eingereicht:

Die Stadt Kloten hat in den vergangenen fünf Jahren erfolgreich einen Versuchsbetrieb für ein Kunststoffrecycling durchgeführt. Bis 50 Tonnen Kunststoff wurden dabei im Jahr gesondert gesammelt. Im Sinne einer Übergangslösung wurde der Kunststoff in den Bündner Zementwerken Untervaz zur Verbrennung übergeben. Diese Lösung hat gegenüber der üblichen Entsorgung über den Haushaltkehrriech den Vorteil, dass der hohe Brennwert für eine intensive Energienutzung verwendet wird. In der ökologischen Gesamtrechnung, so die Stadt Kloten, ist auch bei einer Aufrechnung der Umweltbelastung durch den Transport eine positive Gesamtbilanz zu ziehen. Zudem wollte die Stadt Kloten mittelfristig den Kunststoff dem Recycling zuführen, was als realistisch beurteilt wurde.

Aus bundesrechtlicher Sicht ist diese Art der Kunststoffsammlung möglich, wenn die Qualitätsanforderungen erfüllt werden und wenn sowohl Liefer- und Empfängeranton dem zustimmen. Zwischen den Kantonen Graubünden und Zug besteht bereits eine solche Regelung. Für den Versuch der Stadt Kloten hat hingegen der Kanton Zürich trotz Zustimmung des Kantons Graubünden das entsprechende Gesuch abschlägig beantwortet.

In diesem Zusammenhang bitte ich den Regierungsrat um Beantwortung folgender Fragen:

1. Die Ökobilanz des Versuchs der Stadt Kloten zeigte gemäss Meinung der Verantwortlichen trotz Transportwegen einen positiven Saldo. Teilt der Regierungsrat diese Ansicht?
2. Ist der Regierungsrat in seinen Erwägungen aus ökonomischen Gründen (tiefe Auslastung der Kehrriechverbrennungsanlagen im Kanton Zürich) zu einem negativen Entscheid gekommen, oder aus ökologischer Sicht?

3. Ist der Regierungsrat nicht auch der Meinung, dass die Realisierung des Kunststoffrecyclings mittelfristig angestrebt werden sollte?
4. Ist der Regierungsrat bereit, bei zukünftigen Gesuchen erneut Versuche zuzulassen und auch einem Vertragsabschluss, wie beispielsweise zwischen den Kantonen Zug und Graubünden, zuzustimmen?

Der *Regierungsrat* antwortet auf Antrag der Direktion der öffentlichen Bauten wie folgt:

In privaten Haushalten ist in verschiedensten Produkten eine Vielzahl von Kunststoffen anzutreffen. Am Ende ihrer Nutzungszeit fallen diese früher oder später als Abfall an. Grundsätzlich können drei Hauptarten von Kunststoffen unterschieden werden: Duroplaste, Elastomere und Thermoplaste. Produkte der letzteren Art lassen sich durch Erwärmen einschmelzen und zu Rohmaterial für neue Produkte recyklieren, man spricht dabei auch von Materialrecycling. Recycling bedeutet hierbei Wiederverwertung von Abfällen als Rohstoffe für die Herstellung neuer Produkte. Eine Voraussetzung für ein optimales und wirtschaftliches Recycling ist die Sortenreinheit der Altstoffsammlungen, was bei der grossen Anzahl verschiedenster Kunststoffe aus Haushalten sehr schwierig ist. Eine sortenreine Sammlung ist nur möglich, wenn die Kunststoffart einem Produkt zugeordnet werden kann, wie bei den PET-Getränkeflaschen, oder wenn aufgrund der Gestalt und des Aussehens des Produktes, wie bei weissen Styropor-Verpackungsteilen (EPS-Hart-Schaumstoff), eine klare Zuordnung gemacht werden kann. Bereits bei Kunststoff-Folien, welche z.B. in Form von Tragtaschen verwendet werden, ist eine Unterscheidung sehr schwierig, werden doch dabei verschiedene Materialien mit sehr ähnlichen Eigenschaften verwendet. Die Kunststoffart ist auf dem Produkt häufig nicht deklariert.

Generell werden von der Kunststoffindustrie drei Bedingungen an separate Sammlungen von Kunststoffabfällen zu Recyclingzwecken gestellt: Sortenreinheit, Sauberkeit und die Marktnachfrage nach Recyklaten. Industrie und Gewerbe können diese Bedingungen in vielen Bereichen erfüllen, für Haushaltungen ergeben sich hingegen grosse Probleme. Kunststoffprodukte sind oft aus verschiedenen Materialien zusammengesetzt und zum Teil auch mit Metallen unlösbar verbunden. Da die Kunststoffart selten erkennbar oder deklariert ist, ist eine sortenreine Sammlung in den wenigsten Fällen möglich. Lebensmittelverpackungen aus Kunststoffen sind oft verschmutzt und müssten vor der Sammlung gereinigt werden. Seitens der Kunststoffindustrie

besteht, ausser bei den PET-Getränkeflaschen, auch keine Nachfrage nach separat gesammelten Kunststoffen aus Haushalten. Trotz diesen Schwierigkeiten haben in der Vergangenheit einzelne Gemeinden, wie z.B. die Stadt Zürich, Versuche mit unbetreuten Sammelstellen gestartet. Diese ergaben jedoch eine ungenügende Sortenreinheit und überforderten die Sammelnden offensichtlich. Sie wurden von Versuchen mit betreuten Sammelstellen abgelöst, welche unter anderem gezeigt haben, dass so etwa ein Drittel der Kunststoffabfälle aus Haushalten separat gesammelt werden kann. Bezogen auf einen durchschnittlichen Kunststoffanteil von etwa 13 bis 16% im Kehrriech wären dies etwa 5% der Kehrriechmenge aus Haushalten. Die Schwierigkeiten mit der Sortenreinheit könnten mindestens teilweise durch die Verarbeitung gemischter Thermoplaste zu sogenannten mixed-plastics gelöst werden. Nach Auskunft des Kunststoff-Verbandes Schweiz besteht aber für mixed-plastics, welche für Parkbänke, Pfosten oder Bausteine Verwendung finden könnten, weder mittel- noch langfristig ein Bedarf.

In der Stadt Kloten wurden pro Jahr bis zu 50 Tonnen Kunststoffe in fünf verschiedenen Fraktionen gesammelt: PET-Flaschen, Polystyrol-Hartschaum (EPS) aus Verpackungen, Polystyrolteile wie z.B. Joghurtbecher, Polyethylenfolien in Form von Tragtaschen sowie Kanister aus Polyethylen und Polypropylen. Der Anteil, welcher so dem Kehrriech entzogen wurde, beträgt bei einer Kehrriechmenge von 1894 Tonnen im Jahre 1995 etwa 2,7 Prozent. Diese Sammlungen wurden im Jahre 1991 als Pilotversuche gestartet. Sie wurden sowohl von der Fachpresse als auch von den Fachverbänden begrüsst, konnten doch so wichtige Erkenntnisse bezüglich Sortenreinheit und Mengen sowie Recyclingmöglichkeiten gewonnen werden. Im Mai 1992 veranstaltete die Schweizerische Vereinigung für Gewässerschutz und Lufthygiene (VGL) in Zusammenarbeit mit dem Kunststoff-Verband Schweiz (KVS) in Zürich ein Gemeindeforum zum Thema «Separatsammlung von Kunststoffen». Das Fazit, das dabei unter Einbezug der ersten Resultate des Klotener Versuchs gezogen wurde, fiel für Sammlungen aus Haushalten negativ aus. Für Separatsammlungen aus Gewerbe und Industrie hingegen wurde die heute noch gültige Empfehlung, nur sortenreine, unverschmutzte und lohnende Mengen zu sammeln, formuliert. Für PET-Getränkeflaschen und für EPS-Hart-Schaumstoff zeichneten sich bereits damals gangbare Recyclingwege ab, die Verwertung anderer oder gemischter Kunststoffe war dagegen noch sehr ungewiss. Die Situation hat sich bis heute insofern geklärt, als für PET und EPS

durch Industrie und Handel Recyclingsysteme etabliert wurden, welche ordnungsgemäss funktionieren. Die übrigen im Klotener Versuch gesammelten Haushaltskunststoffe haben nach wie vor weder eine Marktnachfrage noch gesicherte Recyclingmöglichkeiten und müssen deshalb verbrannt statt recykliert werden.

Gemischte Kunststoffabfälle, welche nicht recykliert werden, sind den nicht verwertbaren Siedlungsabfällen zuzurechnen und müssen deshalb zwingend in Kehrichtverbrennungsanlagen (KVA) behandelt werden. Aus Sicht der eidgenössischen und der kantonalen Abfallwirtschaft und der Gemeinden ist die Sammlung von Kunststoffen Aufgabe der primären Verursacher. Entsprechende Lösungen funktionieren im Bereich der Siedlungsabfälle – auf Druck der Bundesgesetzgebung – insbesondere bei der flächendeckenden Sammlung von Getränkeflaschen aus PET. Falls die Gemeinden Kunststoffsammlungen aus Haushaltabfällen, z.B. für EPS-Hart-Schaumstoff, anbieten, sind sie dafür verantwortlich, dass diese Materialien auch wirklich recykliert und nicht deponiert oder verbrannt werden.

Die einzelnen Fragen können wie folgt beantwortet werden:

Eine spezifische Ökobilanz des Versuchs der Stadt Kloten liegt nach Auskunft der Stadt Kloten nicht vor. Hingegen wurden kürzlich die Untersuchungsergebnisse von Kunststoffsammlungen aus sieben Agglomerationsgemeinden der Stadt Chur im Schlussbericht zur Abfallplanung des Kantons Graubünden veröffentlicht. Bei diesen Sammlungen wurden die Haushaltskunststoffe nicht recykliert, sondern im Bündner Cementwerk Untervaz (BCU) verbrannt. Der Bericht hält ausdrücklich fest, dass der gesamtökologische Nutzen der Kunststoffsammlung nicht nachgewiesen werden konnte.

Das Amt für Gewässerschutz und Wasserbau begründet seine Ablehnung des Gesuches der Stadt Kloten vom 19. Juni 1995 für die Durchführung eines Pilotprojektes «Entsorgung von Kunststoffabfällen aus Separatsammlungen» mit abfallrechtlichen, aber auch ökologischen Überlegungen. Abfallrechtlich sind Kunststoffabfälle aus Haushalten, welche nicht verwertet bzw. recykliert werden, zwingend in Kehrichtverbrennungsanlagen zu behandeln (§ 16 Abfallgesetz). Die Einzugsgebiete für die Kehrichtverbrennungsanlagen (KVA) sind mit Regierungsratsbeschluss vom 26. Oktober 1995 verbindlich festgelegt worden. Unter Leitung des BUWAL beschäftigt sich seit Mai 1993 eine «Arbeitsgruppe Abfallentsorgung in Zementwerken», welcher die Vertreter der Zementwerke, der Forschung, der Umweltverbände sowie der

kantonalen Fachstellen angehören, mit neuen Brennstoffen für die Zementherstellung. Am 28. März 1996 wurde ein gemeinsam erarbeiteter Entwurf der «Richtlinie über die Abfallentsorgung in Zementwerken» bei allen Kantonen und weiteren interessierten Kreisen in die Vernehmlassung gegeben. Im Teil «Grundsätze» des Entwurfs wird festgehalten, dass Siedlungsabfälle und nachträglich aussortierte Anteile von Siedlungsabfällen von der Entsorgung im Zementwerk ausgeschlossen sein sollen. Wie bereits dargelegt wurde, ist bis heute keine unabhängige und umfassende Bilanzierung aller Umweltwirkungen der Separatsammlung von Haushaltskunststoffen und deren Verbrennung im Zementwerk im Vergleich zur Sammlung im Hauskehricht und der anschliessenden Behandlung in einer KVA durchgeführt worden. Die verschiedenen Emissionsgrenzwerte gemäss Luftreinhalteverordnung des Bundes (LRV 92), welche z.B. bei den Stickoxiden einen zehnfach höheren Grenzwert der Zementwerke gegenüber den KVA erlauben, zeigen immerhin, dass die beiden Verfahren nicht so einfach vergleichbar sind. Im weiteren sei auch auf den hohen Energienutzungsgrad der zürcherischen KVA hingewiesen (insbesondere der Anlage Zürich-Hagenholz, wo die Abfälle der Stadt Kloten verbrannt werden), welcher in eine Gesamtbetrachtung aller Umweltwirkungen ebenfalls einbezogen werden müsste. Problematisch für die Motivation der Bevölkerung ist im weiteren, wenn Haushaltskunststoffe zu Recyclingzwecken zwar separat gesammelt werden, anschliessend jedoch verbrannt statt rezykliert werden.

Separatsammlungen von Kunststoffen sind nur dann sinnvoll, wenn das Material identifizierbar, sortenrein, unverschmutzt und in lohnenden Mengen vorhanden ist. Kunststoffabfälle aus Haushalten erfüllen diese Bedingungen in aller Regel nicht, weshalb auf solche Sammlungen zu verzichten ist. Es ergibt sich zurzeit auch keine Notwendigkeit zur Durchführung neuer Versuche.

*Altlasten im Raum Fildern/Wettswil (KR-Nr. 67/1997)*

*Christian Bretscher (FDP, Birmensdorf)* hat am 24. Februar 1997 folgende Anfrage eingereicht:

Einem kurzen Medienbericht von letzter Woche war zu entnehmen, dass im Raum Fildern zwischen Wettswil und Birmensdorf 400'000 m<sup>3</sup> kontaminierten Erdreiches entsorgt werden müssen, die offenbar in den siebziger Jahren von der Gasversorgung Zürich abgelagert worden sind.

Für die Entsorgung dieser Altlast im Zusammenhang mit dem Bau der A4 ist gemäss der Mitteilung mit Kosten in zweistelliger Millionenhöhe zu rechnen, und der Abtransport des Erdreiches würde rund 50000 Lastwagenladungen erfordern.

In diesem Zusammenhang ersuche ich den Regierungsrat um Beantwortung folgender Fragen:

1. Ist es zutreffend, dass im Raum Fildern 400000 m<sup>3</sup> kontaminierten Erdreiches entsorgt werden müssen?
2. Trifft es zu, dass es sich dabei um eine Altlast der Gasversorgung Zürich handelt?
3. Worin besteht die Kontamination?
4. Aufgrund welcher Berechtigung und in welchem Zusammenhang ist die Ablagerung in den siebziger Jahren erfolgt?
5. Können die Entsorgungskosten vollumfänglich auf den Verursacher abgewälzt werden?
6. Wie stellt der Regierungsrat sicher, dass die Entsorgung der Altlast keinerlei Verzögerungen für den Bau der A4 und der A20 (Üetlibergtunnel) sowie keine Mehrbelastung der Bevölkerung zur Folge hat?

Der *Regierungsrat* antwortet auf Antrag der Direktion der öffentlichen Bauten wie folgt:

Die aktuelle Linienführung der N4 im Verkehrsdreieck Fildern bedingt grosse Erdbewegungen. Davon betroffen sind auch Ablagerungen von kontaminiertem Aushubmaterial im Umfang von etwa 250'000 m<sup>3</sup>. Das Aushubmaterial stammt im wesentlichen aus dem Gaswerkareal Schlieren. Es musste in den Jahren 1974 bis 1990 in verschiedenen Phasen aus Gründen des Trinkwasserschutzes im Limmattal ausgehoben und nach dem damaligen Stand der Technik deponiert werden. Die Deponien wurden gemäss der damaligen Nationalstrassenplanung so angelegt, dass sie ohne Änderungen als Lärm- und Sichtschutz für die Gemeinde Wettswil in das Projekt hätten integriert werden können. Die stark veränderte Linienführung des nun zur Ausführung kommenden Projektes bedingt eine Verschiebung dieser Deponien. Sie sind deshalb nach den heute gültigen gesetzlichen Bestimmungen neu anzulegen, wobei stark belastetes Material im Umfang von 60'000 m<sup>3</sup> einer Behandlung zugeführt wird. Die erforderliche Umlagerung wurde im öffentlich aufgelegten Umweltverträglichkeitsbericht abgehandelt. Ohne das Strassenbauprojekt bestünde zum heutigen Zeitpunkt lediglich ein Sanie-

rungsbedarf in Randbereichen, wo bauschutthaltiges Material ausserhalb der Deponieabdichtung abgelagert wurde. Dieses Material hätte entfernt werden müssen. Bei den vorliegenden Kontaminationen handelt es sich vorwiegend um gaswerkspezifische teer- und ölhaltige Schadstoffe (Kohlenwasserstoffe, polyzyklische aromatische Kohlenwasserstoffe, Phenole) und mit untergeordneter Umweltrelevanz um Schwermetalle (Chrom, Zink).

Die Baudirektion ordnete 1971 umfangreiche Abklärungen über Grundwasserverunreinigungen im Bereich des Gaswerkareals in Schlieren an. Diese ergaben einen sofortigen Handlungsbedarf zum Schutze des Trinkwassers, weshalb der Regierungsrat 1972 eine Sanierung im Rahmen einer Ersatzvornahme anordnete. Die zur Ausführung vorgesehene Unternehmervariante schlug eine Ablagerung des belasteten Aushubmaterials auf dem Areal Fildern vor. Der Gemeinderat Birmensdorf erteilte am 10. September 1973 die baurechtliche Bewilligung für eine entsprechende Deponie. Die Baudirektion ihrerseits bewilligte im Oktober 1973 die Ablagerung von ölhaltigem Aushubmaterial. Am 3. Juli 1974 wurde das abgeänderte Projekt für die Ausführung freigegeben.

Anlässlich einer kürzlich durchgeführten Einigungsverhandlung vor der Eidgenössischen Schätzungskommission hat die Stadt Zürich als Grundeigentümerin der vorzeitigen Besitzeinweisung an den Kanton per 1. April 1997 zugestimmt, so dass ab diesem Zeitpunkt mit der Entsorgung der Altlast begonnen werden kann. Über die Verteilung der Entsorgungskosten zwischen Stadt und Kanton wird im Enteignungsverfahren zu entscheiden sein.

Entsorgung und Behandlung der Altlast sind im Bauprogramm vorgesehen, so dass keine Verzögerungen für den Bau der N4 und der N20 zu erwarten sind. Die Entsorgung des verunreinigten Erdmaterials führt zu keiner Schadstoffbelastung der Luft, da die zu erwartenden Schadstoffe nicht flüchtig sind. Da das auszuhebende Erdreich sehr nass ist, kann auch eine Belastung der Luft mit Staub ausgeschlossen werden. Zudem wird die Luftqualität auf der Baustelle bezüglich Schadstoffen und Staub laufend überwacht. Bis zur Fertigstellung eines provisorischen Gleisanschlusses muss etwa ein Drittel der zu behandelnden 60'000 m<sup>3</sup> Aushubmaterial auf der Strasse abgeführt werden. Dies entspricht rund 2500 Lastwagenladungen in einem Zeitraum von sechs Monaten.

*Dokumentationen im Sekretariat des Rathauses*

*Ratspräsident Roland Brunner:* Im Sekretariat des Rathauses liegen die Protokolle der 105. Sitzung vom 7. April 1997 sowie der 109. Sitzung vom 5. Mai 1997 zur Einsichtnahme auf.

Bei den Protokollen der 95. und 96. Sitzung vom 3. Februar 1997 hat sich ein Fehler eingeschlichen, indem die Jahreszahlen bei fünf Stellen unrichtig angegeben wurden. Mit dem nächsten Versand werden Sie mit den entsprechenden Korrekturen bedient.

## **2. Verordnung über die Organisation und den Geschäftsgang des Sozialversicherungsgerichts (Änderung)**

(Antrag des Sozialversicherungsgerichts vom 26. November 1996 und gleichlautender Antrag der Justizverwaltungskommission vom 29. Januar 1997) **3546**

*Ratspräsident Roland Brunner:* Speziell begrüßen möchte ich Frau Christine Grünig, Präsidentin des Sozialversicherungsgerichts. Wir behandeln die Vorlage 3546 Verordnung über die Organisation und den Geschäftsgang des Sozialversicherungsgerichts. Das Wort hat die Sprecherin der Justizverwaltungskommission Frau Speerli Stöckli, Horgen.

*Madeleine Speerli Stöckli (SP, Horgen):* Im Regelfall spricht jeweils der Kommissionspräsident oder die Präsidentin zu den zur Diskussion stehenden Vorlagen. Der Präsident der Justizverwaltungskommission, unser Kollege Hans-Jakob Mosimann, wurde aber durch diesen Rat vor kurzem zum Richter des Sozialversicherungsgerichts gewählt. Hans-Jakob Mosimann wird seine neue Tätigkeit voraussichtlich am 1. September 1997 aufnehmen. Unter Rücksichtnahme auf einzelne Kommissionsgeschäfte wird er in einer der nächsten Kantonsratssitzungen seinen Rücktritt aus diesem Rat bekannt geben. Richtigerweise verzichtet er aber heute schon darauf, zu einer Vorlage zu sprechen, die das Sozialversicherungsgericht betrifft.

Nun aber zur eigentlichen Vorlage, die wir heute zu beraten haben. Das Sozialversicherungsgericht hat am 26. November 1996 in Anwendung von Paragraph 7 Absatz 1 Litera a und c des Gesetzes über das Sozialversicherungsgericht die vorliegende Änderung der Verordnung über die Organisation und den Geschäftsgang des Sozialversicherungsgerichts beschlossen. In Anwendung von Paragraph 7 Absatz 2 des Ge-

setzes über das Sozialversicherungsgericht wird die Genehmigung dieser Änderung durch den Kantonsrat beantragt.

Die Präsidentin des Sozialversicherungsgerichts, Frau lic. iur. Grünig ist bei der heutigen Beratung anwesend und kann allenfalls zu Voten oder Fragen aus dem Rat Stellung nehmen.

Die Vorlage selbst hat die Justizverwaltungscommission an ihrer Sitzung vom 29. Januar 1997 beraten und beantragt dem Kantonsrat einstimmig die Änderung zu genehmigen. Tatsächlich handelt es sich bei dieser Vorlage nicht um ein Geschäft von politischer Brisanz. Vielmehr geht es um eine sinnvolle Korrektur einer Regelung, die sich im Nachhinein nicht als praktikabel erwiesen hat. Ich werde deshalb Ihre Aufmerksamkeit, der Bedeutung der Vorlage entsprechend, nicht lange in Anspruch nehmen.

Das Sozialversicherungsgericht gliedert sich heute in zwei Kammern. Diese zwei Kammern sind mit je vier Richterpersonen besetzt und haben die selben Kompetenzen. Aus der Zahl der vollamtlichen Mitglieder werden die Präsidentin oder der Präsident, die Vizepräsidentinnen oder Vizepräsidenten gewählt. Nach heutiger Regelung führt die Präsidentin oder der Präsident den Vorsitz der ersten Kammer.

Das Sozialversicherungsgericht konstituiert sich jeweils alle zwei Jahre. Dabei wird das Präsidium neu gewählt. Nachdem das Gericht seinen Betrieb am 3. Januar 1995 aufgenommen hatte erfolgte demnach anfangs 1997 die zweite Konstituierung. Die erste Vizepräsidentin und Vorsitzende der zweiten Kammer wurde zur Präsidentin gewählt. Es kann davon ausgegangen werden, dass auch bei der nächsten Konstituierung das Präsidium erneut in die andere Kammer wechseln dürfte. Dadurch dass in der heute geltenden Verordnung jedoch die Präsidentin oder der Präsident den Vorsitz in der ersten Kammer zu führen hat, wäre faktisch bei jeder Konstituierung eine Umbenennung der beiden Kammern notwendig. Auf den ersten Blick mag dies als relativ kleine Sache erscheinen. Nicht so jedoch im Zeitalter der EDV-Anwendung. Weitreichende Umprogrammierungen wären die Folge, was insbesondere intern zu zahlreichen zusätzlichen Arbeiten und extern mit zusätzlichen Kosten verbunden wäre. Da keine Notwendigkeit an der Verbindung zwischen der ersten Kammer und dem Präsidium besteht, ist dieser zusätzliche Aufwand nicht gerechtfertigt.

Die vorliegende Änderung berücksichtigt diese Regelung und kann deshalb als sinnvolle und notwendige Korrektur bezeichnet werden. Namens der Justizverwaltungscommission beantrage ich Ihnen, die

Verordnung über die Organisation und den Geschäftsgang des Sozialversicherungsgerichts zu genehmigen.

*Ratspräsident Roland Brunner:* Das Wort ist frei für die Justizverwaltungskommission, für die Mitglieder des Rates. Das Wort wird weiter nicht gewünscht. Sie haben keinen Antrag auf Nichteintreten gestellt. Sie haben somit Eintreten beschlossen.

#### *Detailberatung*

##### *Titel und Ingress*

Keine Bemerkungen; genehmigt

I. und II.

Keine Bemerkungen; genehmigt.

#### *Schlussabstimmung*

**Der Kantonsrat beschliesst mit 121 : 0 Stimmen, die Verordnungsänderung wie folgt zu genehmigen:**

- I. Die Verordnung über die Organisation und den Geschäftsgang des Sozialversicherungsgerichts vom 6. Oktober 1994 wird wie folgt geändert:
  - § 3. Die Präsidentin oder der Präsident amtet gleichzeitig als Vorsitzende oder Vorsitzender einer Kammer. Die weiteren Kammern werden von den Vizepräsidentinnen oder Vizepräsidenten geleitet. Die übrigen Mitglieder der Kammern werden vom Gesamtgericht bei seiner Konstituierung für die Dauer von zwei Jahren bestellt.
- II. Die Änderung der Verordnung über die Organisation und den Geschäftsgang des Sozialversicherungsgerichts tritt nach der Genehmigung durch den Kantonsrat in Kraft.
- III. Veröffentlichung im Amtsblatt und in der Gesetzessammlung.

Das Geschäft ist erledigt.

**3. Motion KR-Nr. 133/1991 betreffend eine gesamthafte Überprüfung der Frage der Kinderzulagen und deren bessere gesetzliche Regelung (Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 24. Mai 1995 und geänderter Antrag der Kommission vom 9. Januar 1997) 3450a**

*Peter Abplanalp (SVP, Oetwil a.S.), Präsident der vorberatenden Kommission:* Unser Ratskollege Werner Hegetschweiler hat 1991 eine Motion eingereicht mit folgendem Wortlaut:

Der Regierungsrat wird eingeladen, die Frage der Kinderzulagen gesamthaft zu überprüfen und eine bessere gesetzliche Regelung zu treffen.

Der Regierungsrat hat in seiner sehr ausführlichen Antwort dem Rat beantragt, die Motion Hegetschweiler abzuschreiben.

An einer ersten Kommissionssitzung vom 7. November 1995 hat Regierungsrätin Verena Diener noch einmal eingehend die Stellungnahme der Regierung erläutert. Gleichzeitig hat sie darauf hingewiesen, dass auf Bundesebene ein Vorstoss von Frau Nationalrätin Fankhauser diskutiert wird und eigentlich bald einmal auf der Traktandenliste im Eidgenössischen Parlament aufgenommen werden sollte. Die Kommissionsmitglieder waren sich bald einmal einig, dass die heutige Regelung unbefriedigt gelöst ist. Zum Beispiel die Beiträge werden nur von den Arbeitgebern bezahlt, die Auszahlungen erfolgen nach dem Giesskannenprinzip, keinen Anspruch auf Kinderzulagen haben die Selbständigerwerbenden usw.

Sicher wäre es sinnvoll, wenn die Kinderzulagen auf Bundesebene geregelt werden könnten. Heute ist die Situation so, dass jeder Kanton eine eigene Regelung besitzt. Diese Regelungen sind in der Höhe und Abstufung sehr unterschiedlich.

Einstimmig hat die Kommission beschlossen, die Beratungen um mindestens ein Jahr auszusetzen, in der Hoffnung, dass in dieser Zeit aus Bern eine brauchbare Lösung kommen wird. Leider hat sich nach einem Jahr gezeigt, dass der Vorstoss aus Bern noch lange auf sich warten lässt.

An einer zweiten Kommissionssitzung wurde noch einmal eingehend über die Motion diskutiert. Es gab keine neuen Erkenntnisse gegenüber der ersten Sitzung vor einem Jahr. Eine Mehrheit der Kommissionsmitglieder hat für Erheblicherklärung der Motion votiert. Es wurde die Meinung vertreten, dass wenn auf Bundesebene doch noch eine Lösung

gefunden werden sollte könne die Motion immer noch abgeschrieben werden. Sollte eine gesamtschweizerische Lösung nicht Zustandekommen, sollte die Regierung folgende Schwerpunkte in Erwägung ziehen:

Die Kinderzulagen sollen bedarfsgerecht ausgerichtet werden und vom Giesskannensystem abkommen. Es soll ein breiteres Spektrum der Bevölkerung einbezogen werden. Beschränkung nur auf Arbeitnehmer ist fragwürdig. Es sollen auch andere Formen der Finanzierung geprüft werden. Heute sind es die Arbeitgeber allein. Die Mehrheit der Kommission könnte sich zum Beispiel wie bei der Arbeitslosenversicherung eine paritätische Finanzierung vorstellen. Prüfwert wäre sicher auch ein Kinderabzug über die Steuererklärung.

Unter diesen Aspekten hat die Kommission mit 11:4 Stimmen beschlossen, die Motion Hegetschweiler als erheblich zu erklären. Ich bitte Sie, dasselbe auch zu tun. Den Minderheitsantrag der SP-Fraktion wird Frau Frutig begründen. Ich kann Ihnen mitteilen, dass die SVP-Fraktion den Mehrheitsantrag unterstützen wird.

Zum Schluss möchte ich den Kolleginnen und Kollegen der Kommission, aber auch Frau Regierungsrätin Diener und der Fürsorgedirektion für die gute und speditive Zusammenarbeit recht herzlich danken.

*Susanne Frutig (SP, Dielsdorf):* Die Sozialdemokratische Fraktion hat vom ausführlichen Bericht des Regierungsrates Kenntnis genommen und beantragt Ihnen, die Motion 133/91 als erledigt abzuschreiben.

Hier die Begründung des Minderheitsantrags:

Seit der Einreichung der Motion von Herrn Hegetschweiler hat sich die finanzielle Lage unseres Kantons verschlechtert und das sozialpolitische Klima wird zusehends härter. Wir sehen keine Anzeichen dafür, dass eine weitere Behandlung dieses Vorstosses die Situation für die Familien beziehungsweise die Erziehungsverantwortlichen wesentlich verbessern könnte. Im Gegenteil, wir befürchten eine massive Verschlechterung für diese Zielgruppe.

Die heutige Ausgestaltung des Kinderzulagengesetzes mag jedoch auch uns nicht vollständig zu befriedigen. Handlungsbedarf besteht aber in erster Linie bei der politischen Definition der Grundsätze eines Gesetzes über Kinder- beziehungsweise Familienzulagen. Eine Diskussionsgrundlage dazu bildet die parlamentarische Initiative von Angeline Fankhauser welche 1993 vom Nationalrat überwiesen wurde.

Wie der Präsident schon gesagt hat, ist der Gesetzesentwurf in der Vernehmlassung arg in Bedrängnis gekommen. Die Positionen der Kantone, Parteien und Verbände sind weit auseinander. Die Notwendigkeit, beziehungsweise der Sinn einer bundesrechtlichen Lösung, ist sehr umstritten. Die Meinungen bezüglich Finanzierung gehen ebenfalls stark auseinander. Ein Hauch von Einigkeit besteht nicht einmal darin, was in einem Rahmengesetz geregelt werden sollte.

In der Zwischenzeit hat der Bundesrat das Finanzdepartement beauftragt, die Vernehmlassung über die Grundzüge eines neuen Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen zu eröffnen. Darin ist vorgesehen, die Familienzulagen in die vollständige Verantwortung des Bundes zu überführen. Das bedeutet, dass der Bund die volle und ungeteilte Verantwortung tragen würde und damit auch die Finanzierung Bundessache würde.

Die Resultate der Vernehmlassung des Gesetzesentwurfes sprechen auch eine deutliche Sprache. Es ist davon auszugehen, dass in den nächsten zwei bis drei Jahren keine gemeinsamen Antworten auf die grundsätzlichen Fragen erarbeitet werden können.

In der Kommissionsarbeit ist uns in der Zwischenzeit die Zielrichtung dieses Vorstosses klarer geworden. Wenn wir uns die Voten der Kommissionsmehrheit genauer ansehen, kommen wir zu folgenden Schlussfolgerungen, sie wurden auch vom Präsidenten bereits erwähnt:

Die bedarfsorientierte Ausgestaltung der Kinderzulagen bedeutet einen Systemwechsel – also weg vom Grundsatz, ein Kind gleich eine Zulage –, Ausdehnung des Kinderzulagenanspruchs auf ein breiteres Spektrum der Bevölkerung und gleichzeitig Entlastung der Arbeitgeber und kostenneutrale Lösung für den Kanton.

Diese Vorgaben zeigen deutlich die politische Zielsetzung der Kommissionsmehrheit auf. Es ist nämlich in erster Linie eine finanzpolitische und keine sozialpolitische Zielsetzung. Kinderzulagen sollen nur noch diejenigen erhalten, welche es wirklich nötig haben. Weg vom Giesskannenprinzip mit dem Argument, dass eine Familie mit einem jährlichen Einkommen von 300'000 Franken nicht auch noch Kinderzulagen erhalten soll. Dies tönt auf den ersten Blick sinnvoll. Unser Steuergesetz bietet aber noch keine Grundlage für eine gerechte und sozialverträgliche Verteilung der Mittel. Diese Erfahrung haben wir als jüngstes Beispiel bei der Verbilligung der Krankenkassenprämien ge-

macht. Wie sonst wäre es möglich, dass das Ehepaar Kopp Anspruch auf eine Prämienverbilligung hat.

Wir dagegen befürworten eine Lösung, welche für jedes Kind eine Zulage vorsieht. Wer jährlich 300'000 Franken verdient, soll dafür Steuern bezahlen, im Gegenzug aber auch einen Anspruch auf Kinderzulagen haben. Hinter der Zielsetzung, das Giesskannenprinzip bei Subventionen und Sozialleistungen durch das Bedarfsprinzip, das heisst, durch individuelle und bedürfnisgerechte Leistungen zu ersetzen, wie es in den Zielen der SP-Fraktion formuliert ist, steckt die Forderung nach einem ideologischen Systemwechsel.

Soziale Sicherheit soll eingeschränkt werden auf den gezielten Schutz der sozial Schwachen und die gerade noch tragbare Finanzierung der wichtigsten Sozialwerte. Dabei wird der Fokus auf die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel gelegt und nicht etwa auf die legitimen Ansprüche der Betroffenen. Zur Erarbeitung einer Gesetzesvorlage mit dieser Zielsetzung wollen wir nicht Hand bieten, beziehungsweise erst recht kein Zeichen in Richtung Bern setzen und haben deshalb den Minderheitsantrag gestellt.

Wenn wir uns vergegenwärtigen, dass uns aufgrund des unsinnigen Steuerwettbewerbs in der Schweiz und mit Hilfe des Slogans, «Förderung des Wirtschaftsstandortes Zürich» in Zukunft keine zusätzlichen Steuereinnahmen beschert werden und die Sozialausgaben der öffentlichen Hand dann eben massiv steigen, können wir uns unschwer vorstellen, wer die Suppe auslöffeln wird. Der Anspruch auf materielle Unterstützung wird dann aufgrund der vorhandenen finanziellen Mittel der öffentlichen Hand festgelegt und nicht aufgrund eines politischen Konsens, welcher den Anspruch klar definiert und die dafür notwendigen Mittel bereitstellt.

Neben den wirtschaftlich Schwachen sind es aber auch die Gemeinden, welche Gefahr laufen, durch den Systemwechsel zusätzlich belastet zu werden. Sie sind es dann, welche die Löcher stopfen müssen, wenn ihre Bürgerinnen und Bürger mit dem von Bund oder Kanton aufgrund ihrer Finanzlage festgelegten Ansatzes nicht auskommen. Die Stimmung bei den Gemeinden ist alles andere als gut. Die Überwälzung von Aufgaben und Kosten von Kanton zu den Gemeinden stösst zusehends auf Widerstand.

Wir sind deshalb nicht bereit, uns im Kanton Zürich an die Umgestaltung des Kinderzulagengesetzes zu machen, bevor auf Bundesebene

keine klaren Rahmenbedingungen geschaffen sind. Im Vordergrund stehen dabei für uns der Anspruch auf eine Zulage pro Kind unabhängig von einer Erwerbsarbeit, die Einführung einer Ergänzungszulage nach dem Modell der Ergänzungsleistungen, eine breiter abgestützte Finanzierung sowie die Indexierung der Kinderzulagen.

Ich bitte Sie, unseren Minderheitsantrag zu unterstützen und die Motion als erledigt abzuschreiben.

*Werner Hegetschweiler (FDP, Langnau a. A.):* Meine Kollegen und ich haben diese Motion 1991 eingereicht. Wenn sie heute nun, wie wir es beantragen, erheblich erklärt wird, gibt das dem Regierungsrat nochmals drei bis vier Jahre Zeit, also im ganzen zehn Jahre seit Einreichung.

Fast genau vor fünf Jahren, am 25. Mai 1992, hat der Rat mit 89 : 32 Stimmen beschlossen, unsere Motion für eine Verbesserung des kantonalen Kinderzulagengesetzes zu überweisen. Nebenbei bemerkt war der Regierungsrat bereit, die Motion entgegenzunehmen. Der Anlass, das Motiv, für das Einreichen der Motion ist der Satz in Paragraph 4 des Kinderzulagengesetzes: «Die Kinderzulage ist eine selbständige Sozialleistung, ihre Kosten werden von den Arbeitgebern getragen».

In der Vorlage 3450 vom Mai 1995, also genau vor zwei Jahren, legte der Regierungsrat in einer ausführlichen und verdankenswerten Auslegeordnung zum Thema Kinderzulagen dar, wie die Regelung in anderen Kantonen ist und was verschiedene Möglichkeiten zur Änderung des heutigen Systems bedeuten würden. Eine Möglichkeit die nicht erwähnt wurde, ist ein nach Einkommen abgestuftes System zum variablen Steuerabzug. Der Regierungsrat kommt zum Schluss, dass die heutige Regelung im Kanton Zürich zwar unbefriedigend ist, dass aber Änderungen entweder eine unerwünschte Beteiligung des Staates an der Finanzierung, oder einen erhöhten administrativen Aufwand bedeuten würden. Es sei deshalb besser nichts zu ändern und die Motion abzuschreiben.

Bei der ersten Kommissionssitzung, am 7. November 1995, waren sich die Mitglieder in seltener Übereinstimmung darüber einig, dass die heutige gesetzliche Regelung unbefriedigend ist. Man verzichtete aber auf eine materielle Behandlung, wie es der Präsident schon gesagt hat, weil man auf einen Vorschlag von Bern wartete, der aber auch heute noch nicht in Sichtweite ist. Erlauben Sie mir nochmals die Mängel der heutigen Regelung aufzuzählen:

- Kinderzulagen werden von den Arbeitgebern allein finanziert; warum eigentlich durch die Arbeitgeber?
- Kinderzulagen erhalten nur Arbeitnehmer. Nichts erhalten Studenten, Selbständigerwerbende und Frauen, die im Haushalt oder in der Betreuung tätig sind aber nicht im Anstellungsverhältnis sind; warum eigentlich nur Arbeitnehmer?
- Kinderzulagen werden allen Arbeitnehmern ausgerichtet, ob Generaldirektor oder unterste Lohnklasse. Ob man sich das unter einer Sozialleistung vorstellt?
- Bei landwirtschaftlichen Arbeitnehmern zahlen Bund und Kanton an die Kinderzulagen. Wo ist der Unterschied?
- Bei Arbeitslosen zahlt die Arbeitslosenkasse; also auch hier eine andere Regelung. Bei Ausgesteuerten, fürsorgebedürftigen Arbeitslosen, werden keine Kinderzulagen ausgerichtet; warum wohl gerade bei diesen nicht?

Das Hauptargument ist und bleibt, dass eine Sozialleistung gezielt und gerecht ausgerichtet werden soll.

Wenn wir hier im Rat eine konsultative Abstimmung machen würden, wer für eine ungezielte und ungerechte Ausrichtung von Sozialleistungen ist, gäbe es wohl keine Befürworter ausser bei den SP, auch nicht bei den Initianten des Minderheitsantrages. Ich bitte Sie deshalb, auch auf der linken Ratsseite, über einen allfälligen vorhandenen ideologischen Schatten zu springen und der Erheblicherklärung dieser Motion zuzustimmen oder wenigstens sitzen zu bleiben.

*Hans-Peter Portmann (CVP, Zürich):* Gesetze wie Kinderzulagen sind Gesetze, die unser Sozialsystem bestimmen. Sie sind aus einer Zeit wo andere soziale Zustände und andere soziale Bedürfnisse herrschten. Die Zeiten haben sich geändert. Ich glaube, Sie gehen mit mir einig, dass wir gerade im sozialen, aber auch im wirtschaftlichen Umfeld nicht mehr darum herumkommen, tiefgreifendere Reformen im Sozialwesen vorzunehmen. Dazu müssen wir die Widerstandsmauern der entsprechenden Institutionen und der entsprechenden Gesetze durchbrechen. Das Gesetz der Kinderzulagen ist nur eines davon; ich denke zum Beispiel auch, dass wir nicht um eine tiefgreifendere Reform von AHV und IV herumkommen werden.

Das System der Kinderzulagen ist aus heutiger Sicht nicht mehr sozial, der Motionär hat es gesagt. Es ist unsozial, dass alle Erziehenden Kinderzulagen erhalten, auch jene, die sie nicht benötigen. Es ist unsozial,

dass alle unabhängig ihrer Bedürfnisse gleich viel Kinderzulagen erhalten. Es ist auch unsozial auf der anderen Seite, dass nur Arbeitnehmer im Angestelltenverhältnis begünstigt sind. Es ist unsozial, dass die Prämien ausschliesslich von den Arbeitgebern zu bezahlen sind.

Gesetze zur Unterstützung von Bezugsberechtigten durch den Staat sind heute aus meiner Sicht dann sozial, wenn die Ausrichtung von Beiträgen, als auch deren Höhe, von der Notwendigkeit des Bezügers abhängig ist und wenn die Aufwendungen dazu entsprechend ihrer Finanzkraft auf alle Steuerpflichtigen verteilt werden.

Das geltende Gesetz über Kinderzulagen entspricht nicht mehr dem heutigen Zeitgeist. Auf ein neues Rahmengesetz vom Bund müssen wir wohl noch lange warten. Die CVP wünscht sich gleichfalls, wie der Motionär, dass der Regierungsrat das geltende Gesetz überprüft und dem Rat der heutigen Zeit angepasste und bessere Regelungen unterbreitet. Wir werden deshalb für eine Erheblicherklärung stimmen.

*Nancy Bolleter-Malcom (EVP, Seuzach):* Es war allen Kommissionsmitgliedern sicherlich klar, dass das heutige Gesetz über Kinderzulagen unbefriedigend ist. Wie vorher gesagt worden ist, Kinderzulagen erhalten nur die Arbeitnehmer. Die Arbeitgeber bezahlen. Nichterwerbstätige, Studierende und Selbständigerwerbende haben keinen Anspruch auf Kinderzulagen. Die EVP ist der Meinung, dass wir den Mut haben sollen, die Sache zu überprüfen.

Die Kinderzulagen sollen aber weiterhin sowohl ein Ausdruck der Familienpolitik als auch der Sozialpolitik sein. Die Kinderzulagen sollten nicht als Fürsorgeleistung betrachtet werden. Sie sollen Familien eine Entlastung bringen für die Mehrkosten, die sie aufbringen müssen. Für Selbständigerwerbende könnten die Kinderzulagen eine Unterstützung geben in der Anfangszeit, wenn das Einkommen ungewiss sein kann.

Wir gehen davon aus, dass eine bessere Lösung möglich ist. Die EVP wir mehrheitlich dafür stimmen, dass die Motion erheblich erklärt wird.

*Franz Cahannes (SP, Zürich):* Lassen Sie mich zuerst auf zwei Punkte hinweisen die mehr technischer Natur sind.

Erstens: Meine Kollegin, die den Minderheitsantrag begründet hat, hat darauf hingewiesen, was auf Bundesebene läuft. Ich sehe nicht ein, wieso wir einen Gesetzesapparat in Bewegung setzen, irgend etwas dann legiferieren werden, und dann kommt von Bundeseite ein

Rahmengesetz oder allfälligerweise sogar ein Bundesgesetz, das die Frage auch materiell regelt. Ich verstehe die Bürgerliche Seite nicht, die immer wieder mit dem Finger darauf hinweist, wie sehr in diesem Kanton gespart werden soll und handkehrum soll die Fürsorgedirektion eine Ehrenrunde drehen; ich glaube, die Beamten haben Besseres zu tun, als sich hier mit einem neuen Gesetz herumzuschlagen das vielleicht zu einem Papiertiger wird.

Zweitens: In Zeiten von Binnenmarkt und GATT, in Zeiten, in denen wir mit der EU verhandeln um uns nicht weiter in diesem europäischen Raum abzuschotten, macht eine neue kantonale Regelung überhaupt keinen Sinn. Selbst die Regierung weist darauf hin, dass neue kantonale Regelungen, die nicht harmonisiert sind mit den andern Kantonen, zu einer Verzerrung der Lohn- und Arbeitsmarktbedingungen zwischen den Kantonen führen. Wo führt das hin, im Ausgang des zwanzigsten Jahrhunderts noch so zu politisieren, wie wenn wir in den mittelalterlichen Grenzen und Mauern einer Stadt leben würden? Auch von daher ist es absolut unsinnig, jetzt ein neues Gesetz in Auftrag zu geben.

Anlässlich der Überweisung dieser Motion hat unsere Kollegin damals Aurelia Favre darauf hingewiesen, dass der Text sehr unverbindlich sei und dass es ihr so vorkomme, als sei das ein Wolf im Schafspelz. Heute wo wir die Parameter sehen, wie sie in der Kommission diskutiert worden sind, muss ich Ihnen sagen, es ist ein Wolf im Schafspelz. Wir können auch inhaltlich diese Linie nicht unterstützen. Ich gehe auf ein paar wenige Punkte ein:

Die bedarfsgerechte Ausrichtung: Herr Hegetschweiler, Sie wollen eine Diskussion über Gerech und Ungerech. Diese Diskussion können wir führen. Was ist denn Gerech und Ungerech? Für mich ist Gerech, wenn die Leute, die mehr verdienen, ob direkt oder wie bei den Kinderzulagen indirekt, einen höheren Beitrag leisten an dieses Sozialwerk.

Ich habe eine Rechnung angestellt. Eine Person mit knapp 9000 Franken Bruttoverdienst finanziert in ihrem Arbeitsleben rund zwei vollständige Kinderzulagen. Mich stört es nicht, wenn es Leute gibt die noch mehr verdienen. Hauptsache, die 1,5 Prozent werden abgeliefert weil sie damit dazu beitragen, dass wir auch die Familienzulagen für Leute mit 40-, 50- oder 60'000 Franken Einkommen bezahlen können. Von daher meine ich, wir sollten ein bisschen aufpassen, die Bedarfsgerechtigkeit gegen Giesskannenprinzip allzu sehr in den Vordergrund

zu stellen. Übrigens muss man auch künftig Sorge dafür tragen, dass man nicht immer wieder den Mittelstand schröpft. Meine Kollegin hat darauf hingewiesen, was im Bereich der Krankenkassen Versicherungsprämien gelaufen ist. Auch hier ist zu befürchten, dass am Schluss Leute mit Einkommen unter 30'000 Franken etwas bekommen und die andern nichts. Am Schluss zahlt der Mittelstand noch dazu.

Das Zweite: Es wird das Finanzierungssystem in Frage gestellt. Man kann darüber diskutieren. Ich möchte nur an die Adresse der CVP folgendes sagen: Es war nicht die SP, es waren nicht die Gewerkschaften, die auf dieses System gesetzt haben damals in den 50er Jahren. Es ist ein typisches Kind der CVP. Aber was hat sich in den letzten 40 Jahren entwickelt? Diese Prämien, die abgeliefert werden, sind doch schon längstens ein Lohnbestandteil. Um diesen Teil sind die Lohneinkommen nicht gewachsen; und was Sie heute wollen, ist ein Raubzug auf das Portemonnaie der Einzelnen. 0,75 Prozent sind es, die bei einer paritätischen Verteilung im Mittel auf die Arbeitnehmer abgewälzt würden. Das macht überschlagsmässig eine Umverteilung von weit über 100 Millionen Franken in die Hände der Arbeitgeber und zulasten der Arbeitnehmer. Es ist klar, dass wir aus sozialdemokratischer und auch aus gewerkschaftlicher Sicht einem solchen Ansinnen klar entgegentreten werden.

Es gibt sicher einige Punkte, die uns auch heute nicht befriedigen und schon früher nicht befriedigt haben. Ein Punkt ist sicher die Frage der Leute, die Erziehungsaufgaben haben, aber nicht im Berufsleben stehen. Hier wäre etwas zu tun. Auch in Bezug auf die Selbständigerwerbenden, sofern sie das auch wollen. Bis anhin war es immer wieder so, dass von Seite des Gewerbes bei den Selbständigerwerbenden ein klares Nein zu den Kinderzulagen kam. Wenn sie das wollen, stehen wir dem überhaupt nicht entgegen.

Ich meine, man sollte heute Abschied nehmen von einem Sonderzüglein. Man sollte Bundesbern abwarten. Man sollte dann den Spielraum den man noch hat ausnützen. Falls sich zeigt, dass nur ein grober Rahmen gesetzt wird von Bern aus, haben wir dann immer noch die Möglichkeit, die Frage der Selbständigen anzugehen. Aber wir werden dann auch verlangen, dass wir die Frage der Bürokratie angehen. 27 Kässeli, ein Verwaltungsunsinn bis zum Geht-nicht-mehr. Da könnte man einige Promille, oder in Millionen ausgedrückt einige Millionen Franken an Verwaltungskosten sparen. Ich weiss, dass von der Arbeitgeberseite und auch vom Gewerbe, diese Kässeli gut in der

Struktur gewisser Verbände passen und auch indirekte Kostenentschädigungen für andere Aufgaben bringen.

Wir sind dann bereit über eine Neuregelung der Kinderzulagen zu diskutieren, wenn ein Rahmen klar gesetzt ist, aber ein Sonderzüglein, das gehört der Vergangenheit an. Wir leben nicht im letzten Jahrhundert, nicht im Mittelalter, wir wollen keine mittelalterliche Mauern sondern eine Öffnung und eine Harmonisierung auf Bundesebene.

*Martin Mossdorf (FDP, Bülach):* Das Kinderzulagengesetz spricht im § 4 von Kinderzulagen als «selbständige Sozialleistung», Herr Cahannes, «die allein durch Arbeitgeber finanziert wird». Von einer selbständigen Sozialleistung kann aber hier doch kaum die Rede sein. Eine gezielte, nach Bedarf ausgerichtete Leistung wäre zumindest anzustreben. Es wirkt störend, dass bei der Kinderzulage, ungeachtet der beruflichen Tätigkeit respektiv des Einkommens, alle dieselbe Leistung nach dem Giesskannenprinzip erhalten sollen.

Es ist auch nicht klar, dass Selbständigerwerbende, und wir sprechen heute von Jungunternehmern oder Arbeitslosen die neuen Mut gefasst haben und sich selbständig gemacht haben, keine Kinderzulage erhalten sollen. Ist es denn richtig, dass Studenten und Nichterwerbstätige keine Kinderzulagen erhalten sollen?

Generell finden wir heute, dass das Kinderzulagengesetz mit der heutigen Regelung unbefriedigend ist. Aber bei einer Revision befürchten Sie einen Sozialabbau, einen zu grossen administrativen Aufwand. Das letztere verstehe ich überhaupt nicht, denn gerade heute wird die gesamte administrative Arbeit über die AHV-Ausgleichskasse getätigt.

Der Kantonsrat überwies die Motion vor fünf Jahren zur Prüfung. Nachdem nun die Kommission die Beratung ein Jahr lang ausgesetzt hat, um die sogenannte «Berner»-Lösung abzuwarten – und es passierte bis heute noch nichts und es wird auch weiter nichts passieren –, bin ich der Meinung, dass ein längeres Hinausschieben nicht zu einer Lösung führen kann und wir nun die eingereichte Motion erheblich erklären sollten.

Die Motion verlangt nichts Unmögliches. Allerdings stellt sie auch wirklich keine einfache Aufgabe dar. Kinderzulagen sollen bedarfsgerecht ausgerichtet werden. Sie sollen die neue Kategorie von Selbständigerwerbenden mit einbeziehen. Es soll keine Umlagerung auf die Fürsorgekasse passieren. Es müssen neue Formen der Finanzierung und die Ausweitung von Beitragspflichtigen gesucht werden.

Nicht einverstanden bin ich mit der Behauptung, welche in der Kommission aufkam, dass die Kinderzulage heute ein Lohnbestandteil sein sollte. Das wäre gegenüber kinderlosen Erwachsenen sicherlich eine Benachteiligung. Die Existenzsicherung der Eltern muss über andere Instrumente erfolgen können.

Was wollen wir denn letztlich? Eine Lösung, die sozial gerechter ist, als heute. Weg vom Giesskannenprinzip, eine Lösung, die nicht mehr Kosten verursacht.

Das internationale Jahr der Familie hat 1994 die Diskussion rund um die Familie aufgenommen. Pro Juventute hat sich mit der Problematik zum heutigen Kinderkostenausgleich auseinandergesetzt. Auch da kommt man zum Ergebnis, dass es nötig ist, dass wir jetzt an die Arbeit gehen sollen, dass neue Wege für den Ausgleich der Kinderkosten zu suchen sind. Die direkten Kinderkosten sind hoch. Sie stellen gerade für Familien mit kleinerem Einkommen eine stärkere Belastung dar, die mit der heutigen Regelung der Kinderzulage und den Steuerabzügen nur ungenügend reduziert werden können.

Damit nun doch für jene, die diesen Anspruch geltend machen können, geholfen werden kann, müssen wir deshalb vom heutigen Prinzip wegkommen. Ist nämlich die wirtschaftliche und soziale Sicherung von einkommensschwachen Familien in Frage gestellt, werden auch die

Startchancen dieser Kinder in unserer Gesellschaft gefährdet. Diese Mängel machen klar, dass der heute geltende Kinderkostenausgleich dringend zu reformieren ist.

Leider aber müssen wir auf eine Bundeslösung noch lange warten. Fünf Jahre sind es her. Wir werden nämlich, wenn wir diese Motion erheblich erklären, nochmals drei bis vier Jahre warten müssen bis eine definitive Vorlage vorliegt. Und da wollen Sie zuwarten. Die Motion aber jetzt abzuschreiben, käme für mich einer Resignation gleich. Nehmen wir diese Aufgabe ernst und unterstützen Sie die Erheblicherklärung dieser Motion.

*Marie-Therese Büsser-Beer (Grüne, Rüti):* Die heutige Kinderzulagenregelung ist unbefriedigend, Sie haben es gehört, darüber war man sich in der Kommission weitgehend einig. Allerdings, und das hat die Kommissionsberatung aufgezeigt, finden nicht alle politischen Kreise dieselben Dinge gleichermassen als unbefriedigend. Die Wünsche an mögliche Verbesserungen sind teilweise stark divergierend, so dass schon jetzt abzusehen ist, dass eine konsensfähige Lösung wohl einigermassen schwierig zu erreichen sein wird. Trotzdem sind die Grünen mehrheitlich für eine Erheblicherklärung der Motion, weil wir eine anerkanntermassen unbefriedigende Regelung verbessern möchten.

Kinderzulagen sind Einkommensergänzungen, die die Aufwendungen, die Kinder verursachen, teilweise abgelten. In allen Einkommenschichten ist es nun so, dass Kinder mehr Aufgaben verlangen, wenn sie vorhanden sind. Wir denken, dass in Zukunft also nicht nur Fürsorgefälle Kinder Zulagen erhalten sollten, sondern sicher auch der Mittelstand. Andererseits könnten wir uns aber durchaus damit anfreunden, dass bei hohen und höchsten Einkommen Kinderzulagen gekürzt oder nicht mehr ausgerichtet werden.

Auf der anderen Seite der Skala denken wir, dass es notwendig ist, bei den sozial schwächsten Schichten eine Art Ergänzungsleistungen vorzusehen. Wichtig ist für uns auch eine Ausdehnung auf weitere Gruppen. Diese wurden bereits genannt: Nichterwerbstätige, Studierende und auch Selbständigerwerbende. Ein Schritt in die Selbständigkeit wird oft damit erschwert, dass zusätzlich auch die Kinderzulagen wegfallen. Ich denke dabei vor allem an Arbeitslose, die sich selbständig machen wollen oder an junge Familienväter und Mütter, die eine Selbständigkeit wagen.

Es wird nun angeführt, dass seitens des Gewerbeverbandes ein Einbezug in die Kinderzulagenregelung niemals gefordert worden ist. Dieses Argument überzeugt mich nun aber überhaupt nicht. Ich denke, dass ein grosser Teil der Selbständigerwerbenden eben nicht im Gewerbeverband vertreten ist. Vor allem Selbständigerwerbende aus dem Segment der Arbeitslosen oder auch in modernen jungen innovativen Firmen, ich denke dabei an die Branche der Informatik und die Computerbranche. Vor allem sind diese Leute sehr oft und zu einem grossen Teil nicht im Gewerbeverband vertreten.

Wir denken, dass auch eine Abstufung nach Kinderzahl und Kinderalter prüfenswert wäre. Selbstverständlich muss man auch eine andere oder zusätzliche Art von Finanzierung abklären. Bei einer Einbindung von Selbständigerwerbenden ist es klar, dass auch diese Beiträge leisten müssen. Ich denke, dass eine lohnabhängige Mitfinanzierung von zusätzlich notwendigen Geldern durch Arbeitnehmer durchaus diskutierbar ist; man muss das ansehen.

Es ist auch gesagt worden, dass es an sich sinnvoller wäre, dass man das ganze Problem auf Bundesebene regelt. Wir haben aber auch gehört, dass diese Beratungen seit Jahren in Gang sind und dass nicht abzusehen ist, dass in der nächsten Zeit irgendwann eine Lösung kommt. Ich denke, es steht dem Kanton Zürich gut an, jetzt zu handeln und voraus zu gehen. Insbesondere auch deswegen, weil sozialgerechte Lösungen, zum Beispiel variable Kinderabzüge, im neuen Steuergesetz fehlen. Ich denke, der Handlungsbedarf ist deshalb umso mehr gegeben.

Durch eine Erheblicherklärung schaffen wir die Möglichkeit, die Kinderzulagen gerechter zu verteilen und neue Gruppen einzubeziehen. Der Kanton Zürich muss dabei das Rad nicht neu erfinden, denn viele der möglichen, der diskutierten Lösungen sind in anderen Kantonen bereits verwirklicht. Ich bitte Sie die Erheblicherklärung zu unterstützen.

*Benedikt Gschwind (LdU, Zürich):* Die LdU-Fraktion unterstützt die Erheblicherklärung der Motion Hegetschweiler. Wenn wir dies, wie der Regierungsrat und die SP, nicht tun würden, würden wir damit zum Ausdruck geben, dass mit der heutigen Regelung alles zum Besten steht. Davon kann keine Rede sein.

Die heutigen Kinderzulagen berücksichtigen die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit nicht, und ausserdem kommen wichtige Gruppen wie

die Selbständigerwerbenden und die nicht Erwerbstätigen nicht in den Genuss von Kinderzulagen.

Unsere Arbeitswelt befindet sich zur Zeit in grossem Wandel. Gerade bei den Selbständigerwerbenden haben wir es heute mit einer neuen Gruppe zu tun, nämlich Arbeitslosen, die sich selbständig machen, mehr aus Not als aus eigenem Trieb. Auch alleinerziehende Frauen gehören zu dieser Gruppe. Gerade die wären auf einen Zustupf wie die Kinderzulagen angewiesen. Unser heutiges System trägt diesem Wandel nicht Rechnung. es geht immer noch davon aus, dass es Selbständigerwerbenden automatisch auch finanziell gut geht und sie nicht auf solche Zulagen angewiesen sind.

Kinder zu haben ist heute mit hohen Kosten verbunden. Studien belegen, dass heute nicht mehr die ältere Generation sondern die Dreissig- bis Fünfzigjährigen mit Kindern finanzielle Engpässe haben, insbesondere dann, wenn nur ein Elternteil erwerbstätig ist. Kinder zu haben darf für diese Gruppen nicht zum Luxus werden. Diesem Wandel hat eine Vorlage Rechnung zu tragen.

Mit einer Erheblicherklärung vergeben wir uns heute nichts. Wir bringen lediglich zum Ausdruck, dass uns die heutige Situation nicht befriedigt und einer Überprüfung bedarf. Wenn dann eine konkrete Vorlage des Regierungsrates vorliegt, können wir erneut Stellung nehmen und die Vorlage immer noch ablehnen, wenn sie sozialpolitisch nicht verantwortet werden kann. Ich verstehe deshalb die Angst der SP-Fraktion nicht vor diesem Schritt. Machen wir deshalb einen Schritt voraus, warten wir nicht auf Bern dies kann noch Jahre dauern, stimmen wir der Erheblicherklärung zu.

*Thomas Isler (FDP, Rüschtikon):* Die Arbeitgeber sind angesprochen. Gestatten Sie mir noch vier Punkte.

Die Zeit ist wirklich zu ernst und zu anspruchsvoll, als dass wir ohne Bedarf immer noch Geld ausstreuen sollten, Geld das nicht notwendig ist. Herr Portmann hat darauf hingewiesen, er hat das sehr gut gemacht, es geht hier nicht nur um eine finanzpolitische Massnahme, es geht hier auch um eine wirtschaftsstandortpolitische Massnahme, die wir heute hier treffen.

Herr Cahannes, manchmal erschreckt es mich schon, wie Sie aus einer reinen Besitzstandlaune heraus politisieren. Ich hätte mehr Kreativität erwartet von Ihnen. Lohnbestandteil ist es ganz und gar nicht. In den Verhandlungen, und ich führe viele Verhandlungen, ist dies nie ein

Thema, weil es einfach da ist für angestellte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Die Kreativität, so wie für Sie als auch für mich, die sollte sich nicht nur in der Besitzstandwahrung erschöpfen, nicht nur in immer mehr, sondern vielleicht auch etwas umgebaut in etwas Besseres.

Der Bezug auf Bern ist für uns auch sehr wichtig. Der Vorstoss von Angeline Fankhauser auf Bundesebene ist ja relativ phantasielos. Ein Fortschreiten nach dem Motto, «zweihundert Franken überall oder noch mehr». Das Signal, wenn wir diese Motion unterstützen, sagt klar, nicht die phantasielose Fortschreibung sondern etwas Innovativeres und Vernünftigeres. Dafür sind auch die Arbeitgeber zu haben. Es sagt nicht, einfach immer mehr, mehr, mehr.

Frau Diener, wir wissen, dass die Aufgabe die wir Ihnen heute mitgeben, – Ihnen und Ihren Kollegen und Kolleginnen – herkulisch ist, dass sie ausserordentlich schwierig und fast nicht zu lösen ist. Das ist doch noch lange kein Grund, dass alles fortzuschreiben und zu sagen, es geht nicht anderst, es ist gottgegeben. Ganz im Gegenteil, wir wollen eine bessere Regelung. Nicht einfach mehr, es darf auch weniger sein, aber bedarfsgerecht. Ich bitte Sie um Unterstützung.

*Franz Cahannes (SP, Zürich)* Herr Isler, es ist schön, von Kreativität zu reden. Aber von Ihrer Seite höre ich meistens auch nichts anderes. Nur nennen Sie das nicht so, aber de facto geht es darauf hinaus, es geht um die grosse Umverteilung. Was Sie vorschlagen, das ist doch ein Umverteilungsinstrument. Sie geben zu, dass es auch eine finanzpolitische Massnahme ist.

Wenn Sie gut zugehört haben, haben Sie auch zur Kenntnis genommen, dass die Kinderzulagenregelung, wie sie heute besteht, nicht auf unserem Mist gewachsen ist und dass vor allem von unserer Seite seit Jahren darauf hingewiesen wird, dass sie an verschiedenen Orten nicht zeitgemäss ist. Wir haben überhaupt nichts dagegen, wenn die Selbständigerwerbenden auch Kinderzulagen beziehen können. Von unserer Seite wird auch darüber gesprochen, dass Leute, die nicht im Berufsleben stehen, aber Kinder zu ernähren und zu erziehen haben, doch auch in den Genuss eines solchen Instrumentes kommen könnten. Nur, die Selbständigerwerbenden müssen es zuerst selber wollen. In der Vergangenheit war es Ihre Seite, die das immer verhindert hat, was auch in dieser Richtung keine Lösung einbringt.

Was heisst den mehr, mehr, mehr? Seit Jahren bewegen wir uns in den Fragen der Kinderzulagen nicht in grossen Schritten. Wir hatten 1992

eine dringend nötige Anpassung gewährt, sonst wäre der Kanton Zürich heute absolut am Schwanz. Was wir heute aber ganz klar nicht wollen, das ist ein Geschenk an die Arbeitgeber über ein Instrument wie die Kinderzulagen.

Sie können, Herr Mossdorf, schon davon reden, es sei kein Lohnbestandteil. Sie kennen sicher auch die Kalkulationen der Verbände, wo alle die Lohnkosten, die Sozialversicherungskosten, die fakultativen Beiträge und manches mehr in die Betriebskosten eingerechnet werden und am Schluss noch 10 Prozent Gewinn übrigbleiben. Das Einzige, das gestehe ich Ihnen zu: Heute wären wir froh, wenn überhaupt an verschiedenen Orten noch Gewinn heraus schauen würde. Auf den Kinderzulageprämien wird noch eine Gewinnspanne eingebaut und dann sagen Sie noch, das hätte mit Lohnkosten und Lohnsummen nichts zu tun.

Ich finde es nochmals klipp und klar falsch. In der Kommission hat es geheissen, man sollte Zeichen setzen nach Bern. Sie, Herr Isler, haben von einem Signal aus Zürich gesprochen. Wir haben verschiedene Parteien. Jede unserer Parteien hat ihre Deputation in Bern. Dann sollen die doch ihre Aufgaben machen. Was für ein Signal geht heute nach Bern? Das Signal, das heute nach Bern geht, ist: Wir wollen die ganze Regelung demontieren. Ganz unterschiedliche Positionen, von den Grünen bis zur FDP oder bis zur SVP oder unsere Positionen. Über Inhalte haben wir uns nicht ausgesprochen. Was ist denn das für ein Signal? Das ist doch nichts anderes als leere Luft, die wir heute nach Bern schicken wollen.

Von daher nochmals. Wir sind der Meinung, diese Motion abzuschreiben und nicht als erheblich zu erklären.

Das Wort aus dem Rat wird weiter nicht verlangt.

*Regierungsrätin Verena Diener:* Die Regierung teilt weitestgehend die Kritik die geäussert wird am heutigen System. Von daher haben wir eigentlich in weiten Bereichen die gleiche Auffassung wie die Motionärinnen und Motionäre. Allerdings beim Vorgehen dann, da teilen sich die Ansichten.

Die Kritik angefangen bei der jetzigen Art der Finanzierung, die ganz klar sehr einseitig ist und eine neue Diskussion braucht. Der zweite Teil, die heutigen Bezügerinnen und Bezüger, die nicht mehr adäquat sind gegenüber der Situation derjenigen, die heute wirklich die Kin-

derzulagen benötigen. Auch hier teilt die Regierung die Ansicht, dass eine Neudiskussion notwendig ist, ebenso auch die Frage des Giesskannenprinzips. Auch hier ist die Regierung der Meinung, dass ein ergänzungsleistungähnliches System sinnvoller wäre. Also von daher kann ich Sie beruhigen. Die Regierung teilt die Auffassung, dass Handlungsbedarf vorhanden ist. Ein grundsätzliches Ja, aber dann beim Vorgehen eine andere Optik.

Es wurde aufgezeigt auch in verschiedenen Voten aufgezeigt, dass eine Lösungsfindung etwas ausserordentlich Schwieriges ist. Es wurde betont, dass wir jetzt keine inhaltliche Diskussion, kein Ringen um klare Positionen haben sondern eigentlich bei der Kritik stecken bleiben. Die Regierung befürchtet, dass, wenn der Kreis der Bezügerinnen und Bezüger ausgeweitet wird, was politisch nicht umstritten ist, dass es natürlich einen Mehrbedarf an Mitteln braucht. Dieser Mehrbedarf an Mitteln in der heutigen Zeit ist illusorisch. Sie kennen die Finanzlage des Kantons. Sie haben den Entscheid gefällt, die Finanzsituation des Kantons nicht mit Steuererhöhungen zu verändern. Wir alle sind daran, Lösungen zu suchen, dass wir ein ausgeglichenes Budget finden für unseren Kanton ohne Steuererhöhungen. Um eine Lösung zu finden im Rahmen der Kinderzulagen mit wesentlich mehr Bezügerinnen und Bezüger müssen wir neue Quellen erschliessen. Und da sieht die Regierung im Moment keine Möglichkeit für die Seite des Staates, also wir werden keine staatlichen Mittel zur Verfügung stellen können. Da bleiben dann nur noch Lohnprozente. Weitere Lohnprozente, das muss ich Ihnen ja wohl auch nicht näher erläutern, sind in der heutigen Wirtschaftslage auch utopisch. Mehr Arbeitgeberbeiträge oder Arbeitnehmerbeiträge sind in der heutigen Situation sicher keine Lösung.

Das heisst dann eigentlich, dass wir ein System erarbeiten müsse das ein ergänzungsleistungähnliches System ist, wo wir politisch ausmachen müssen, wer zu den Bezugsberechtigten gehört und zwar rein vom Einkommen her. Das ist ein System, das nicht eine kantonale Lösung sein soll sondern das soll eine eidgenössische Lösung sein. Hier ist die Regierung der Meinung, dass es jetzt richtig ist, die Debatte auf nationaler Ebene abzuwarten und Sie wissen, ich habe das auch Ihrer Kommission mitgeteilt, dass die SGK, das ist die Kommission für Sicherheit und Gesundheit, ein Bundesgesetz entworfen und dieses in die Vernehmlassung gegeben hat. Die Antworten sind etwa so vielfältig wie die Anzahl der Kantone in unserem Lande.

Ich kann Ihnen nochmals in Erinnerung rufen, die Position, die die Regierung im Kanton Zürich eingenommen hat. Sie hat sich generell gegen einen Leistungsausbau ausgesprochen. Sie hat sich auch gegen eine Ausdehnung der Beitragspflicht ausgesprochen und hat auf die Wirtschaftslage und die Finanzlage des Bundes und des Kantons hingewiesen. Ihre Zustimmung hat sie in den Bereichen der Bedarfsleistung signalisiert. Das heisst innerhalb des jetzigen Finanzrahmens eine Verstärkung des Bedarfsprinzips. Die Auswertung hat dann die nationalrätliche Kommission dazu gebracht, an einer Überarbeitung dieses Gesetzesentwurfes weiterzufahren und als Alternative ein Rahmengesetz zu entwerfen. Also im Moment sind zwei Geschäfte in der Pipeline und in der Erarbeitung. Das benötigt natürlich wieder eine gewisse Zeit und die SGK hat im Nationalrat um eine Fristverlängerung ersucht bis 1998. Das heisst, in gut einem Jahr sollte die Bundesebene so weit sein, diese zwei Entwürfe vorzulegen und in die Diskussion zu bringen. Die Regierung ist der Meinung, diese Bundesentwürfe seien jetzt abzuwarten und sie warnt davor, dass der Kanton Zürich jetzt eine neue kantonale Lösung sucht, die dann nicht ins System passt das vom Bund her kommt.

Das sind die Gründe warum die Regierung Sie bittet, diese Motion abzuschreiben. Nicht weil die inhaltliche Kritik nicht mitgetragen wird von der Regierung sondern weil der Weg nicht so eingeschlagen werden soll.

*Werner Hegetschweiler (FDP, Langnau a. A.):* Gestatten sie mir nur einen Satz. Wenn 1998 wirklich ein Berner Vorschlag vorliegt, ist – die dreijährige Motionsdauer und die Erfahrung mit dem Erledigungstempos unseres Regierungsrates – durchaus die Möglichkeit da, das zu berücksichtigen.

*Schlussabstimmung*

**Der Kantonsrat beschliesst mit 100 : 40 Stimmen gemäss Antrag der vorberatenden Kommission, die Motion KR-Nr. 133/1991 erheblich zu erklären.**

*Persönliche Erklärung*

*Oskar Bachmann (SVP, Stäfa)* gibt folgende Erklärung ab: Es ist mir klar, dass Frau Regierungsrätin Diener im Vorfeld der heutigen Diskussion auf meine Motion 3797 nicht reagiert hat.

Nachdem Sie als Parlament mit deutlicher Mehrheit die Erheblicherklärung dieser Motion, dieses Geschäftes von Herrn Präsident Abplanalp vom heutigen Morgen durchgesetzt haben, bitte ich Sie, nun meiner Motion nicht nur zum Durchbruch zu verhelfen sondern gemäss Artikel 5 des Kinderzulagengesetzes Absatz 2, wo es heisst, der Regierungsrat, für ausländische Arbeitnehmer ohne Niederlassungsbewilligungen den Anspruch auf Kinderzulagen aufheben und beschränken oder abweisende Vorschriften über die Voraussetzung und den Umfang des Bezuges erlassen kann wenn die Bestimmung dieses Gesetzes einschränken, dass Sie, als Parlament, dies dem Regierungsrat nun beantragen.

Ich kann Ihnen versichern, dass es heute Kassen gibt, bei denen heute bereits 45 Prozent der Kinderzulagen ins Ausland marschieren. Das ist genau ein Grund der Problematik, die Frau Diener angesprochen hat, über die Mehrmittel die zur Verfügung stehen sollten. Man könnte auch darüber diskutieren, dass diese Mittel besser verteilt würden als immer nach mehr Mitteln zu schreien. Sie verhindern damit massive Beitragserhöhungen von bestimmten Familienausgleichskassen und es kommt dem Leistungsprimat in der Schweiz zu. Ich bitte Sie, dies sofort an die Hand zu nehmen.

Die Beratungen werden hier unterbrochen.

### ***Persönliche Erklärung***

*Willy Germann (CVP, Winterthur)* gibt folgende Erklärung ab: Ich kann an der Bitte, oder Rüge oder besser am Protest von Herrn Büchi heute morgen anknüpfen. Am 4. März 1996 reichte ich zusammen mit Nancy Bolleter-Malcom, EVP, Hartmuth Attenhofer, SP, Martin Ott, Grüne und meinem Fraktionskollegen Hans-Peter Portmann ein Postulat betreffend Kulturkonzept ein. Es ist das Traktandum 50 auf der heutigen Traktandenliste.

Die Regierung war bereit, den Vorstoss entgegenzunehmen; dies im Gegensatz zu einem fast gleichlautenden Vorstoss noch in der Ära Gilgen. Wegen eines Ablehnungsantrages aus der SVP kam das Postulat am 28. Oktober 1996 zur Beratung. Diese musste abgebrochen werden. Dass sie bisher nicht weitergeführt wurde, war die Folge einer unglücklichen Traktandierung um es sehr sanft auszudrücken.

Nun macht es den Anschein, dass der Vorstoss auch vor den Sommerferien nicht weiterbehandelt würde. Es könnte zu einer Ratspremiere kommen, nämlich zu einem einjährigen Behandlungsunterbruch.

Die Mitunterzeichner und ich protestieren gegen diese Art von Umgang mit einem parlamentarischen Vorstoss. Wir ziehen in dieser Situation den Vorstoss zurück und zwar auch aus folgenden Gründen: Die Regierung in ihrer jetzigen Zusammensetzung hat die Notwendigkeit eines Kulturkonzeptes erkannt. Allein von wegen der neuen Aufgabenteilung mit dem Bund und wegen bevorstehender Umstrukturierungen in der Verwaltung. Die Regierung ist mittlerweile an die Ausarbeitung eines solchen Konzeptes gegangen. Das hat mir Herr Notter ganz deutlich erklärt und mir auch die Erlaubnis gegeben, dies hier mitzuteilen. Nun weiss ich, dass neben der SVP auch die FDP entgegen ihren früheren Intentionen das Postulat ablehnen würden. Es könnte sich für das Anliegen also kontraproduktiv erweisen, das Postulat aufrecht zu erhalten und zur Abstimmung zu bringen, deshalb der Rückzug.

Im Vorstoss sind verschiedenste Anliegen aufgelistet, Stoff eigentlich für mindestens sechs Vorstösse. Wir werden dem Regierungsrat in allen diesen Punkten auf die Finger schauen und notfalls wieder stupfen.

Der Rat ist mit dem Rückzug einverstanden.

### **Fraktionserklärung**

*Marie-Therese Büsser-Beer (Grüne, Rüti):* Ich verlese Ihnen eine Fraktionserklärung der Grünen zur Vorlage Heizkraftwerk Aubrugg.

In einem Artikel des Tages Anzeigers von letzter Woche wurde berichtet, dass der Regierungsrat anlässlich der Abstimmung Volk und Kantonsrat irreführend informiert haben soll. Die Grüne Fraktion möchte dazu folgendes festhalten:

Während der Behandlung des Geschäftes in der vorberatenden Kommission wurde vom Regierungsrat zwar darauf hingewiesen, dass die Stromabnahmebedingungen zu jenem Zeitpunkt mit der NOK noch nicht definitiv vertraglich festgelegt waren. Es wurde aber zugesichert, dass dies noch vor der Volksabstimmung der Fall sein würde. Dies ist aber nicht geschehen. Trotzdem wurde in den Abstimmungsunterlagen von vertraglich festgelegten Abnahmebedingungen gesprochen. In der Kommission wurde ausserdem klar der Eindruck erweckt, dass der Inhalt der Vereinbarung obwohl nicht sehr vorteilhaft für die NOK, in keiner Art und Weise als gesichert angesehen werden müsste. Ausserdem wurde der im Zeitpunkt der Behandlung des Geschäftes im Kantonsrat dem Regierungsrat bereits bekannte Vorbehalt der NOK, dass die Abnahmepreise bei einer Liberalisierung des Strommarktes keine Gültigkeit haben sollten, nicht bekanntgegeben. Dies war aber kein nichterwähnenswertes Detail, sondern ein ganz zentraler Punkt, wurde doch eindrücklich darauf hingewiesen, dass die Wirtschaftlichkeit der Anlage wesentlich vom Verkaufspreis des Stromes abhängt.

Die Informationspolitik der Regierung war bei diesem Geschäft alles andere als offen und in ihrer Gesamtheit betrachtet irreführend. Anstatt über Chancen und Risiken der Vorlage zu informieren, wurden einseitig nur die Chancen betont, die Risiken in finanzieller Hinsicht aber nicht erwähnt oder auf Fragen hin beschönigend dargestellt.

Mit diesem Vorgehen sind wir leider nicht das erste Mal konfrontiert. Auch bei der Abstimmung zur fünften Ausbautetappe des Flughafens wurde mit zu optimistischen Zahlen und Annahmen gerechnet, und Aussagen über Kapazitätsgrenzen erwiesen sich in der Zwischenzeit als nicht haltbar.

Für die Grünen ist ein solches Vorgehen nicht akzeptabel. Volk und Parlament können nur in Kenntnis aller Fakten über eine Vorlage entscheiden. Ansonsten würde unsere Form der direkten Demokratie aus-

gehöhlt. Die Grünen erwarten von der Regierung eine klare Stellungnahme und eine Erklärung zum Verhalten des Baudirektors.

### ***Persönliche Erklärung***

*Johann Jucker (SVP, Neerach):* Als Präsident der vorberatenden Kommission Aubrugg gestatte ich mir folgende persönliche Erklärung.

Zusammen mit der Baudirektion insbesondere mit dem ATAL hat die vorberatende Kommission für den Bau einer Kombianlage sorgfältig abgeklärt, dass der Bedarf an zusätzlicher Wärme als Ergänzung zu der Wärmelieferung ab der Kehrrechtverbrennungsanlage Hagenholz in die verschiedenen Quartiere und vor allem in mehrere öffentliche Gebäudekomplexe unbestritten war und ist. Dass die fehlende Wärme mit einer Kombianlage und nicht mit einem herkömmlichen Gasbeziehungsweise Ölbrennerofen erzeugt werden soll, wurde vor allem durch die Wirtschaftlichkeit einer Kombianlage mit Stromgenerator bewirkt. Unter verschiedenen Abklärungen positiver und negativer Natur wurde mit der NOK eine Vereinbarung für die Stromübernahme getroffen. Der NOK-Verwaltungsratspräsident Peter Wiederkehr und die Kommission haben anlässlich einer gemeinsamen Sitzung die preislichen und mengenmässigen Vorstellungen einer Stromlieferung besprochen. Die Kommission hat gar die Weiterbehandlung der Vorlage einige Zeit ausgesetzt bis der Verwaltungsrat der NOK der Vereinbarung zustimmte. Gemäss Peter Wiederkehr allerdings ohne grosse Begeisterung, aber unter Berücksichtigung des Partners, des Kantons Zürich.

Selbstverständlich wurde noch kein Vertrag unterschrieben. Eine Vereinbarung welche zwischen der NOK und der Baudirektion abgeschlossen wurde muss genügen. Sie kommt einem Vertrag gleich. Die selben Personen insbesondere Presseleute hätten wohl massiv Demarche erhoben wenn die Regierung irgend einen Vertrag unterschrieben hätte vor der Volksabstimmung. Die Wortwahl «vertragliche Vereinbarung» in der Abstimmungszeitung ist nicht sehr glücklich aber sicher nicht falsch. Von einer Irreführung der Stimmbürger kann keine Rede sein.

Trotz Wirtschaftslage und trotz Stromliberalisierung bin ich zuversichtlich, dass die Kombianlage die angekündigte Wirtschaftlichkeit trotzdem erreicht.

Die Beratungen werden fortgesetzt.

**4. Postulat KR-Nr. 292/1992 betreffend Schaffung einer Aufnahmestation für drogenabhängige Jugendliche** (Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 17. Juli 1996 und gleichlautender Antrag der Kommission vom 9. Januar 1997) **3514**

*Julia Gerber Rüegg (SP, Wädenswil):* Ich werde meine Ausführungen zum Abschreibungsantrag des Regierungsrates zum Postulat 292/1992 betreffend Schaffung einer Aufnahmestation für drogenabhängige Jugendliche in drei Punkte gliedern:

1. Ziel des Postulates
2. Geschichte und heutiger Stand
3. Beurteilung durch die Kommission

Vorweg kann ich Ihnen bekanntgeben, dass die Kommission dem Rat einstimmig beantragt, das Postulat abzuschreiben. Die Kommission hat keine drogenpolitische Debatte geführt. Dagegen hat sie sich in ihrer Sitzung mit der heutigen Situation im Bereich der primären und sekundären Drogenprävention befasst. Darüber werde ich am Schluss berichten.

Ich danke Regierungsrat Ernst Buschor, Regierungsrätin Verena Diener, Ivajlo Talew, Leiter des Jugendamtes, Leo Gehrig, Leiter der Drogenstation für Jugendliche in der Hard sowie den Kommissionsmitgliedern für die angenehme Zusammenarbeit.

1. Ziel des Postulates: Am 30. August 1993 hat der Kantonsrat dem Regierungsrat ein Postulat überwiesen, welches die rasche Einrichtung einer Aufnahmestation für männliche und weibliche Drogenabhängige unter 18 Jahren verlangte. Eine solche Aufnahmestation sollte aus einer Entzugsstation zur Krisenintervention und einer Durchgangsabteilung für weitere Abklärung bestehen.

Ziel war, wie es der Postulant Martin Bornhauser in der Kommissionssitzung noch einmal formulierte, Jugendliche rasch und repressiv aus der Drogenszene herauszuholen. Damit sollte einerseits verhindert werden, dass die Abhängigen eine multiplikatorische Wirkung haben

konnten. Andererseits verfolgte man das fürsorgerische Ziel, die Jugendlichen möglichst rasch aus der Szene herauszuholen, damit nach dem körperlichen Entzug erste Gespräche mit ihnen stattfinden können, um einen möglichen weiteren Weg zu finden.

2. Geschichte und heutiger Stand: Wir in diesem Saal standen zum Zeitpunkt der Überweisung unter dem wirklich erschütternden Eindruck, den die offene Drogenszene am Zürcher Letten hinterliess. Immer mehr Jugendliche schienen in die psychische und physische Verwahrlosung abzugleiten. Es war aber kaum eine Institution bereit, Kinder und Jugendliche welche harte Drogen konsumierten, aufzunehmen. Insbesondere gab es grosse Zurückhaltung bei den Heimen, manifest Drogensüchtige aufzunehmen, da negativer Einfluss auf die übrigen Heimbewohnerinnen und -bewohner befürchtet wurde, und weil sich die Heime mit der Betreuung verwahrloster, renitenter Jugendlicher überfordert fühlten. Die Alternative dazu, die Unterbringung in eine psychiatrische Klinik, erwies sich nicht als alters- und problemgerecht.

Der Rat hat klar Handlungsbedarf erkannt und das Postulat überwiesen. Darauf erhielt die Gesundheitsdirektion den Auftrag, sich um den Aufbau einer Entzugsstation zu kümmern. Aufgabe der Erziehungsdirektion war es, im Sinne einer Folgeeinrichtung eine Entwöhnungsstation einzurichten. Vielleicht war die Idee dieser Aufteilung problematisch. Während nämlich die Gesundheitsdirektion mit ihrem Projekt rasch vorankam, harzte es bei der Aufgabe der Erziehungsdirektion, eine Anschlussstruktur für die Drogenstation zu errichten.

Zum einen gab es Abgrenzungsfragen zwischen den Projekten der Gesundheits- und der Erziehungsdirektion. Zum anderen waren die Bedarfsanalysen vor und nach der Lettenschliessung widersprüchlich. Intensiv wurde auch diskutiert, wie geschlossen denn eine Entzugs- und Entwöhnungsstation sein sollte. Das Rahmenkonzept Sitzberg der Erziehungsdirektion scheiterte dann in der Vernehmlassung und wurde fallengelassen. Nun versuchte das Jugendamt in der zu diesem Zweck vom Kanton erworbenen Liegenschaft Mülönen in Richterswil ein den Ansprüchen der einweisenden Stellen gerecht werdendes Konzept auf der Basis der Vernehmlassung Sitzberg zu erarbeiten.

Die Inbetriebnahme der Drogenstation für Jugendliche im Psychiatriezentrum Hard, welche neben dem körperlichen Entzug auch diagnostische Abklärungen vornimmt und Motivationsarbeit für den weiteren

Weg leistet, sowie die Auflösung der offenen Drogenszene brachte den Bedarf nach einer Entwöhnungsstation zum Verschwinden. Die Drogenstation Hard hat heute keine Mühe, für ihre Klientinnen und Klienten Folgeeinrichtungen zu finden. Von den 59 eingetretenen Jugendlichen konnten 19 in eine stationäre Einrichtung überwiesen werden, während sich 23 einer ambulanten Nachbehandlung unterzogen. Zwei Jugendliche befinden sich in einem erlebnisorientierten Projekt und ein Kind konnte in einer Pflegefamilie untergebracht werden. Acht Jugendliche konnten nicht für eine Nachbetreuung motiviert werden. Diese Zahlen stammen aus dem Bericht der Klinik Hard vom September 1996.

Vor diesem Hintergrund beschloss der Regierungsrat, das zweite Projekt, welches in der Müllenen Richterswil geplant war, aufzugeben. Nun soll die Liegenschaft der ehemaligen Heimatwerkschule wieder veräussert werden.

Dafür jedoch beauftragt der Regierungsrat mit dem Regierungsratsbeschluss 3134 die Erziehungsdirektion in Zusammenarbeit mit anderen Direktionen, die primäre wie die sekundäre Suchtprävention in Heimen zu verbessern und die Zusammenarbeit der verschiedenen Instanzen der Jugendhilfe miteinander zu koordinieren und zu vernetzen. Dafür genehmigte die Regierung einen Kredit von 300'000 Franken. Das Parlament kürzte diesen Betrag an der letztjährigen Budgetdebatte jedoch, so dass nun nur noch rund 120'000 Franken zur Verfügung stehen. Die Erziehungsdirektion, respektive das Jugendamt, hinterliess in der Kommission den Eindruck, etwas ratlos zu sein, wie es seine umfassende Aufgabe der Koordination unter den neuen Voraussetzungen mit den stark reduzierten Mitteln lösen kann.

3. Zusammenfassung der Kommissionsberatungen: Die einstimmige Kommission, darunter auch der Postulant selber, er ist heute leider abwesend, ist zur Ansicht gelangt, dass mit der Drogenstation in der Klinik Hard das Ziel des Postulates erreicht werden konnte. Trotz Scheitern von Sitzberg und Müllenen kann es deshalb abgeschrieben werden. Es wurde uns allerdings in der Kommission mit aller Deutlichkeit bewusst, dass die Drogenproblematik seit der Lettenschliessung nicht weniger gravierend ist, auch wenn Drogenkonsumentinnen und Drogenkonsumenten heute aus dem Blickfeld der Öffentlichkeit verschwunden sind, oder eben gerade weil sie aus dem Blickfeld verschwunden sind und so auch erst in einem späteren Stadium bei den

Behörden landen. Es gibt zum Beispiel kaum Verzeigungen mehr wegen des Folienrauchens, obwohl alle Indizien darauf hinwiesen – mindestens im letzten Herbst oder Sommer als wir die Sitzung hatten – , dass das Folienrauchen nicht abgenommen hat. Ohne Verzeigungen können auch Jugendsekretariate und Jugendanwälte keine Massnahmen verfügen. Hier zeigt sich auch ein Vorteil der Drogenstation Hard. Dort können Kinder auch ohne zivil- oder strafrechtliche Verfügung aufgenommen werden. Über die Hälfte der 59 Patientinnen und Patienten wurden bisher ohne Verfügung aufgenommen. Das ist als Erfolg zu werten. Dennoch wird festgestellt, dass auch die Kinder und Jugendlichen, die direkt von den Eltern geschickt werden, nicht etwa am Anfang einer Drogenkarriere stehen. Die meisten sind mehrfachabhängig und haben schon im Alter von 12 Jahren angefangen Drogen zu konsumieren. Dies ist ein unerwartetes und schockierendes Ergebnis.

Letztlich muss es unser Ziel doch sein, auch Einrichtungen wie die Klinik Hard wieder schliessen zu können, weil es keine drogenabhängige Kinder und Jugendliche mehr gibt.

Viele drogenkranke Kinder haben in ihrem Leben keine einzige konstante Beziehung aufbauen können. Die betroffenen Jugendlichen kommen aus verschiedensten Kreisen, es gibt keine politische, religiöse oder gesellschaftliche Schicht, die nicht ihre drogenabhängigen Jugendlichen hätte. Sie kommen aus intakten Familien genauso wie aus Heimen. Gemeinsam ist ihnen, dass sie keine konstante Beziehung erlebt haben und auch nicht fähig sind, eine solche Beziehung zu leben. Das scheint einer der wesentlichsten Punkte zu sein, um den wir uns in Zukunft werden bemühen müssen. Wenn wir erfolgreiche Drogen-suchtprävention betreiben wollen um weitere, tragische Schicksale zu verhindern und um teure klinische Betreuung einzusparen, dann beginnt unsere Arbeit bei den Säuglingen, dann beginnt diese Arbeit bereits bei der Unterstützung der oft überforderten Familien, dann beginnt die Arbeit bei einem neuen Verständnis über die Heimarbeit, dann beginnt die Arbeit der verbesserten Zusammenarbeit aller Institutionen der Jugendhilfe.

Auch wenn es in Zukunft noch viel zu tun gibt, das Postulat Bornhauser ist mit der Einrichtung der Drogenstation Hard erfüllt. Die Kommission beantragt Ihnen daher einstimmig, dem Antrag des Regierungsrates zu folgen und das Postulat abzuschreiben.

*Regierungsrat Ernst Buschor:* In der Zwischenzeit haben sich auch die Verhaltensweisen Drogenabhängiger verändert, eigentlich zum Erstaunen auch der Fachleute. Zum Teil gerade die stationären Einrichtungen standen immer in der Problematik des FFE, also der fürsorglichen Freiheitsentziehung, die sich auch hie und da als Problem erwies und die Tendenz zu ambulanten Formen nahm deutlich zu.

Im Augenblick sind wir daran, neue ambulante Formen zu testen teilweise vielleicht auch tagesstationäre. Wir werden versuchen, nun Formen zu finden, die die Weiterbegleitung ermöglichen. Wie gesagt, es braucht hier im eigentlichen Sinne Versuche. Wir führen die zur Zeit durch mit der Stadt Zürich und anderen Trägern und hoffen, so die Problematik doch zunehmend in den Griff zu bekommen. Ganz werden wir uns nie von der Drogenproblematik in der Gesellschaft lösen können.

#### *Schlussabstimmung*

**Der Kantonsrat beschliesst mit 123 : 0 Stimmen, dem Antrag von Regierungsrat und vorberatender Kommission gemäss Vorlage Nr. 3514 zuzustimmen und das Postulat KR-Nr. 292/1992 als erledigt abzuschreiben.**

Das Geschäft ist erledigt.

**5. Ergänzungsbericht zum Postulat KR-Nr. 326/1992 betreffend Rückzahlungspflicht von Stipendien** (Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 18. Dezember 1996 und gleichlautender Antrag der Geschäftsprüfungskommission vom 7. März 1997)  
**KR-Nr. 326/1992**

Am 21. Dezember 1992 überwies der Kantonsrat ein Postulat von Hans-Jacob Heitz, Winterthur, und Peter Aisslinger, Zürich, mit folgendem Wortlaut:

Der Regierungsrat wird eingeladen, in allen Bildungsbereichen die gesetzliche Verankerung des Grundsatzes der Rückzahlungsverpflichtung für alle Ausbildungsbeiträge/Stipendien (Konto 3662) zu prüfen.

Der Regierungsrat beantragte im Geschäftsbericht für das Jahr 1994 die Abschreibung des Postulats. Anlässlich der Behandlung des Berichts

beschloss der Kantonsrat am 6. November 1995 auf Antrag der Geschäftsprüfungskommission das Postulat stehen zu lassen und gemäss § 24 Abs. 3 des Kantonsratsgesetzes einen Ergänzungsbericht zu verlangen.

Auf Antrag der Direktion des Erziehungswesens

beschliesst der Regierungsrat:

I. Dem Kantonsrat wird der folgende Bericht im Sinne von § 24

Abs. 3 des Kantonsratsgesetzes erstattet:

#### **A. Vorbemerkungen**

Das vom Kantonsrat im Rahmen der Budgetdebatte am 21. Dezember 1992 überwiesene Postulat von Hans-Jacob Heitz, Winterthur, und Peter Aisslinger, Zürich, begründet die Forderung nach einer gesetzlichen Verankerung des Grundsatzes der Rückzahlungspflicht für alle Ausbildungsbeiträge im Wesentlichen mit fünf Argumenten:

- Stipendien hätten ihre ursprüngliche soziale Komponente weitgehend verloren;
- die Voraussetzungen zum Stipendienbezug wären immer einfacher geworden;
- es käme gelegentlich zu verdecktem Missbrauch, was dem Stipendienwesen in der Öffentlichkeit einen negativen Anstrich gäbe;
- der überwiegende Teil der Stipendienbezüger/innen würde später eine Berufs- und Lebensstellung erreichen, welche eine ganze oder teilweise Rückerstattung ohne grosse Schwierigkeiten ermögliche;
- erstrebenswert wäre eine Rückzahlungspflicht aber auch aus finanzpolitischen Gründen.

Anlässlich der Behandlung des Geschäftsberichts 1994 am 6. November 1995 wurden in der Ratsdebatte hauptsächlich die finanzpolitischen Argumente in den Vordergrund gerückt und das Aufzeigen verschiedener Möglichkeiten verlangt, wie eine derartige Rückzahlungspflicht gesetzlich verankert werden könnte.

Der Bericht liefert Sachinformationen zum Stipendienwesen in der Schweiz im allgemeinen und im Kanton Zürich im speziellen. Dabei wird auf einzelne in der Begründung des Abschreibungsantrages nicht ausführlich beleuchtete Gesichtspunkte sowie auf die in den Beratungen des Kantonsrates in den Vordergrund gerückten Fragen näher eingegangen. Soweit mit vertretbarem Aufwand möglich, werden die nötigen Daten veranschaulicht. Schliesslich werden in- und

ausländische Modelle der Ausbildungsfinanzierung, die stark von der Idee der Rückzahlungspflichtigkeit geprägt sind, vorgestellt und die finanziellen und sozial- und bildungspolitischen Konsequenzen einer stärker darlehensbasierten Ausbildungsfinanzierung beleuchtet.

## **B. Das Stipendienwesen in der Schweiz**

### *Kantonale Gesetzgebungen und Bundesbeiträge*

In der Schweiz fällt die Ausrichtung von finanziellen Beihilfen an in Ausbildung stehende Personen unter kantonale Hoheit. Der Bund leistet jedoch seit über 30 Jahren Beiträge an die nach den kantonalen Regelungen ausgerichteten Ausbildungsbeihilfen (Bundesgesetz vom 19. März 1965 über die Gewährung von Beiträgen an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien). Beitragsberechtigt sind innerhalb bestimmter Höchstsätze ausschliesslich Ausbildungsbeiträge, die mit keinerlei Rückzahlungsverpflichtungen verbunden sind, d.h. die Stipendien im eigentlichen Sinn. Die Subventionssätze sind nach Finanzkraft der Kantone abgestuft, und variieren zwischen 20% und 60%. Voll durch den Bund übernommen werden die nach kantonalem Recht zugemessenen Stipendien an Flüchtlinge; subventioniert werden ferner nur die Stipendien für nicht mehr schulpflichtige Personen.

Im Mittel trägt der Bund rund 40% der gesamtschweizerischen Stipendienaufwendungen. Im Rahmen der Sparmassnahmen des Bundes wurden 1992 die Rückerstattungen an die Kantone linear um 10% gekürzt. Zürich gehört zusammen mit Zug, Basel-Stadt, Genf und neuerdings Basel-Land zu den finanzstarken Kantonen und hat Anspruch auf die Rückerstattung von 20% bzw. 18% der ausgerichteten Stipendienbeträge.

Die meisten Kantone haben ihr Stipendienwesen in Spezialgesetzen und darauf basierenden Vollzugsverordnungen geregelt. Der Kanton Zürich beschreitet diesbezüglich einen anderen Weg: Die Grundsätze sind in einer Verordnung des Regierungsrates (gestützt auf §§ 243 und 244 des Unterrichtsgesetzes vom 23. Dezember 1859 und auf § 33 des Einführungsgesetzes zum Berufsbildungsgesetz vom 21. Juni 1987) niedergelegt, welche durch den Kantonsrat zu genehmigen ist. Die Einzelheiten, insbesondere die Beitragsbemessung, werden in einem Reglement festgehalten. Die geltende zürcherische Stipendienverordnung datiert vom 10 Januar 1996 (vom Kantonsrat genehmigt am 26. August 1996), das Stipendienreglement wurde am 2. Juli 1996 durch den Erziehungsrat im Einvernehmen mit dem Berufsbildungsrat

erlassen; beide sind rückwirkend auf den 1. Juli 1996 in Kraft gesetzt worden.

### *Gesamtschweizerisch anerkannte Grundsätze*

Bedingt durch die kantonale Hoheit im Stipendienwesen ergibt sich ein interkantonaler Harmonisierungsbedarf. Verschiedene Anläufe zur materiellen Harmonisierung, sei es durch Subventionsauflagen oder eine interkantonale Vereinbarung, scheiterten jedoch bisher, so dass landesweit 26 unterschiedliche Stipendiensysteme bestehen. Auf informeller Ebene (Interkantonale Konferenz der Stipendienbearbeiter IKSK, Modellgesetz der Erziehungsdirektorenkonferenz) konnte erreicht werden, dass die elementare Frage nach der Zuständigkeit durch die Definition des stipendienrechtlichen Wohnsitzes einigermaßen befriedigend gelöst ist. Bei Erstausbildungen entscheidet auch bei mündige Gesuchsteller/innen der zivilrechtliche Wohnsitz der Eltern über die Zuständigkeit, ein eigener stipendienrechtlicher Wohnsitz wird nach abgeschlossener Erstausbildung in jenem Kanton erworben, wo eine Bewerberin oder ein Bewerber zuletzt vor Ausbildungsbeginn während mindestens zwei Jahren zivilrechtlichen Wohnsitz hatte und durch eigene Erwerbstätigkeit von den Eltern finanziell unabhängig war. Sinn dieser stipendienrechtlichen Wohnsitzdefinition ist ein gewisser Schutz vor finanzieller Überforderung jener Kantone, die ein breites, überregional genutztes Bildungsangebot unterhalten. Sie gilt auch in bestehenden interkantonalen Vereinbarungen, etwa bei Schulgeldabkommen.

Gesamtschweizerisch anerkannt und in die meisten kantonalen Regelungen eingeflossen sind ausserdem die folgenden, auch im zürcherischen Stipendienrecht verankerten Grundsätze:

- Auf Ausbildungsbeiträge besteht im Rahmen der kantonalen Gesetzgebung ein Rechtsanspruch.
  - Die Höhe der Ausbildungsbeiträge richtet sich nach den finanziellen Möglichkeiten der Bewerber/innen selbst, ihrer Eltern und anderer Leistungspflichtiger (Subsidiaritätsprinzip).
  - Ausbildungsbeiträge werden grundsätzlich als nicht rückzahlungspflichtige Beihilfen (= Stipendien) ausgerichtet.
  - Rückzahlungspflichtige Beiträge (= Darlehen) werden unter besonderen Umständen an Stelle oder in Ergänzung zu Stipendien angeboten.
- Bei der Interpretation dieser Grundsätze sind 26 kantonale Varianten in Gebrauch, auf die im Einzelnen nicht eingegangen werden kann.

*Quantitative Gesichtspunkte*

Einen Überblick über die gesamtschweizerische Situation geben die folgenden Abschnitte. Ausgewertet werden die jährlich von der IKSK herausgegebenen statistischen Zusammenstellungen «Die Ausbildungsfinanzierung in der Schweiz» (IKSK-Statistik). Diese enthalten nicht nur die kantonalen Aufwendungen im engeren Sinn, sondern (nicht aufgeschlüsselt) auch die in Verbindung mit kantonalen Stipendien ausgerichteten zusätzlichen Beiträge von Gemeinden und privaten Institutionen (Fonds, Stiftungen), die vom Bund ebenfalls subventioniert werden. Nicht enthalten sind die mit dem Stipendienwesen verbundenen Verwaltungskosten sowie die Rückerstattungen durch den Bund. Um annäherungsweise feststellen zu können, wie hoch diese sind, wurden etwas vereinfachend alle ausgewiesenen Stipendien als beitragsberechtigt behandelt. Das ist nicht ganz genau, kompensiert jedoch andere Ungenauigkeiten wie die völlige Übernahme der Stipendien an Flüchtlinge durch den Bund.

In den Diagrammen werden nur ausgewählte Kantone dargestellt, welche im Berichtszusammenhang von Interesse sind: die Nachbarkantone, die Hochschulkantone sowie die Kantone Luzern (hoher und systematischer Darlehensanteil) und Solothurn (in der Ratsdebatte als Beispiel im Sinn des Postulats genannt).

### *Aufwendungen der Kantone und des Bundes*

Die gesamtschweizerischen Aufwendungen für Ausbildungsbeiträge stiegen *nominal* von rund 240 (1989) auf knapp 360 Millionen Franken (1993 und 1994) und sanken bis 1995 wieder auf 314 Millionen Franken ab. Die allgemeine Teuerung betrug zwischen 1989 und 1995 knapp 23%. Die Zunahme um beinahe 50% bis 1993 deutet auf einen gewissen Ausbau der kantonalen Stipendiensysteme hin; tatsächlich datieren eine ganze Reihe kantonalen Stipendiengesetze aus den frühen 90er Jahren.

Der Kanton Zürich machte diese Bewegung praktisch nicht mit. Seine Nettoaufwendungen stiegen 1989 - 1991 von rund 34 auf 38 Millionen Franken (12%), was ziemlich genau der aufgelaufenen Teuerung entspricht; der Abschwung begann 1992, und bereits 1993 war der Stand des Ausgangsjahres 1989 nominal wieder erreicht; 1994 und 1995 lagen die Nettoaufwendungen leicht darunter. Das bedeutet einen realen Abbau um über 20% gegenüber 1989. Dieser Abbau ist Folge der seit 1992 auch im Stipendienwesen ergriffenen Sparmassnahmen.

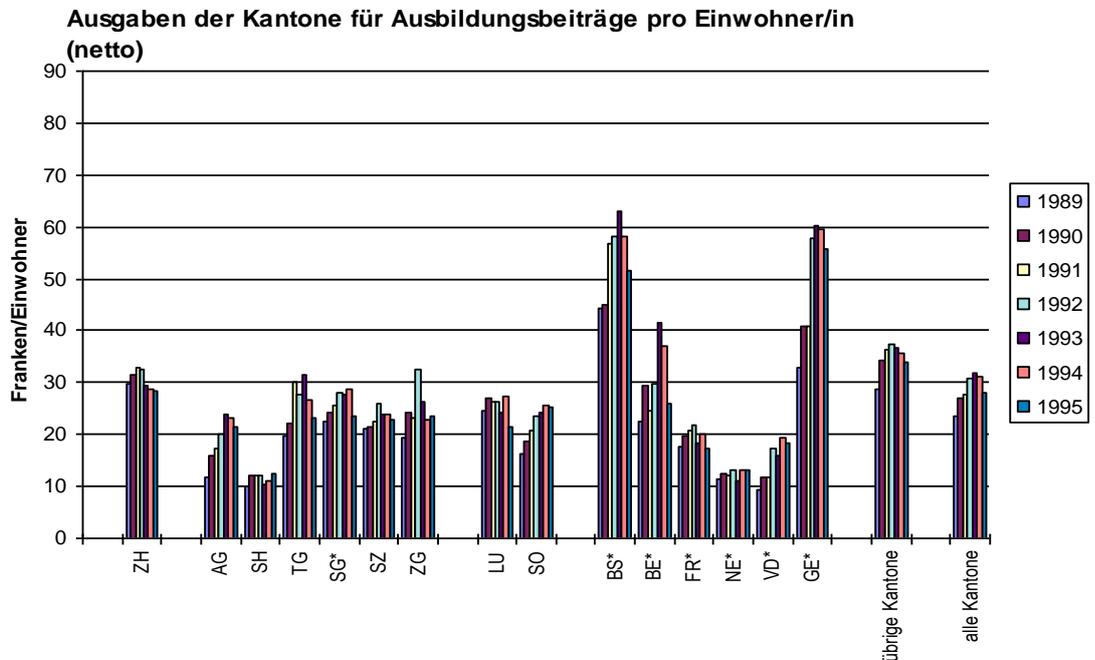
Die Bundesbeiträge bewegten sich logischerweise einigermaßen im Gleichschritt zur Entwicklung bei den Kantonen: 1989 richtete der Bund rund 86, im Spitzenjahr 1993 135 und 1995 117 Mio. Franken Subventionen aus (ohne Berücksichtigung der Aufwendungen für die anerkannten Flüchtlinge).

Die Aufwendungen pro Einwohner/in stiegen von 1989 bis 1995 im Durchschnitt aller Kantone von Fr. 36.25 auf Fr. 44.50 (+22,8%) mit einer Spitze 1993, wo Fr. 51.30 pro Einwohner/in ausgegeben wurden. Die kantonalen Haushalte wurden im Durchschnitt jedoch nur mit Fr. 23.40 (1989) bzw. Fr. 31.90 (1993) bzw. Fr. 28.– (1995) belastet; der Bund trug folglich 36 - 38 % der gesamten Aufwendungen für Ausbildungsbeiträge.

Der Kanton Zürich verzeichnete stets unterdurchschnittliche Bruttoaufwendungen pro Einwohner/in von zuletzt Fr. 34.70. Die Nachbarkantone Schwyz (1995: Fr. 43.10), Thurgau (Fr. 40.85) und St. Gallen (Fr. 39.–) lagen in den letzten Jahren durchwegs vor Zürich; die Hochschulkantone Genf (1995: Fr. 69.20), Basel-Stadt (Fr. 63.70), Bern (Fr. 53.45), Freiburg (Fr. 41.45), und St. Gallen (Fr. 39.–) schnitten besser ab.

Aus der Sicht der kantonalen Finanzen sind die Nettoausgaben nach Abzug der Rückerstattungen des Bundes von grösserem Interesse. Die durch die Kantone selbst zu tragenden Kosten betragen 1995 im

schweizerischen Mittel Fr. 28.15 pro Einwohner/in; im Kanton Zürich waren es Fr. 29.10. Dieser Wert wird von keinem der Nachbarkantone erreicht, von den Hochschulkantonen sind es lediglich Genf und Basel-Stadt, die netto pro Kopf höhere Ausgaben für Ausbildungsbeiträge aufweisen als der Kanton Zürich.



### Zahl der Beitragsbezüger/innen

Die Zahl der Ausbildungsbeiträge beziehenden Personen wird meistens überschätzt. Gesamtschweizerisch bezogen Ende der 80er Jahre knapp 51'000 Personen Stipendien, 1993/94 waren es je etwa 56'000, 1995 ca. 52'000. Ausserdem wurden gesamtschweizerisch jährlich zwischen 5'700 (1995) und 7'000 Darlehen (1992/1993) ausgerichtet. Da sich im ganzen Zeitraum jährlich rund 430'000 Personen in Ausbildungen der Sekundarstufe II und der Tertiärstufe befanden, ergeben sich Anteile von 12 - 13 %. Im Kanton Zürich waren es in den selben Jahren 7'100, je 5'800 bzw. 5'700 Bezüger/innen von Ausbildungsbeiträgen, was einem Anteil von 7 - 8% entspricht (eine gewisse Verfälschung nach unten ergibt sich, weil an zürcherischen Bildungseinrichtungen ein beträchtlicher Anteil Personen lernen, für die der Kanton Zürich stipendienmässig nicht zuständig ist).

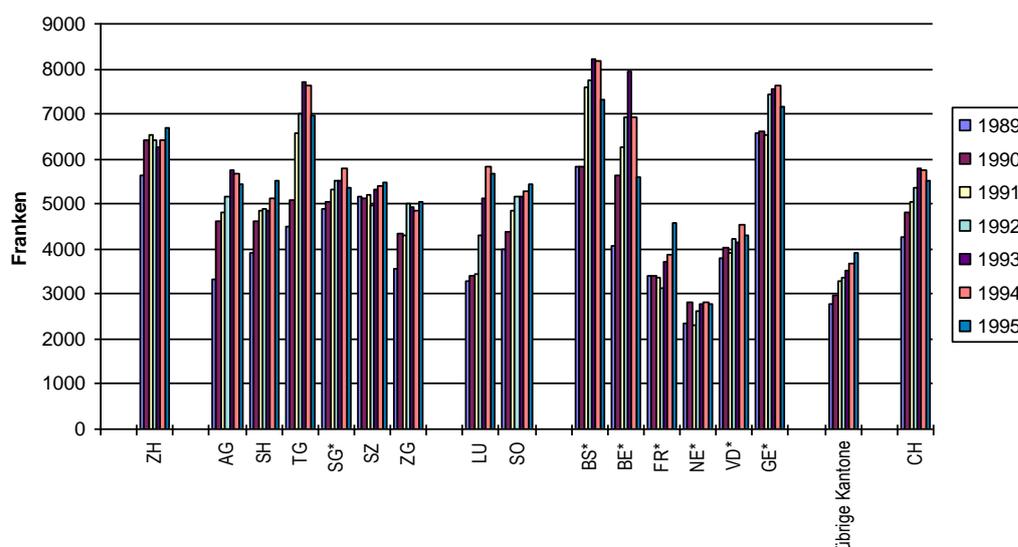
Stipendien werden normalerweise mit Studierenden an einer Hochschule in Verbindung gebracht. Gesamtschweizerisch bezogen 1995 lediglich 12'500 von 88'000 Studentinnen und Studenten an einer

Universität Stipendien (ca. 14%). Im Kanton Zürich waren es lediglich 1'700 auf 16'200 (knapp 11%; gleicher Vorbehalt wie oben).

### Höhe der individuellen Beiträge

Eine mit vielen Mängeln behaftete Vergleichsgrösse bildet die durchschnittliche Höhe der ausgerichteten Beiträge. Trotz dieser Mängel werden hier die einschlägigen Daten dargestellt. In Kombination mit anderen Faktoren, etwa der Zahl der unterstützten Personen, lassen sie unterschiedliche Stipendienphilosophien vermuten; für sich allein lassen sie eine Aussage über die Grosszügigkeit des Stipendiensystems jedoch nicht zu. Da die meisten Kantone im Gegensatz zu Zürich keine Stipendien an schulpflichtige Mittelschüler/innen ausrichten, sind die entsprechenden Werte zwecks besserer Vergleichbarkeit ausgeklammert worden.

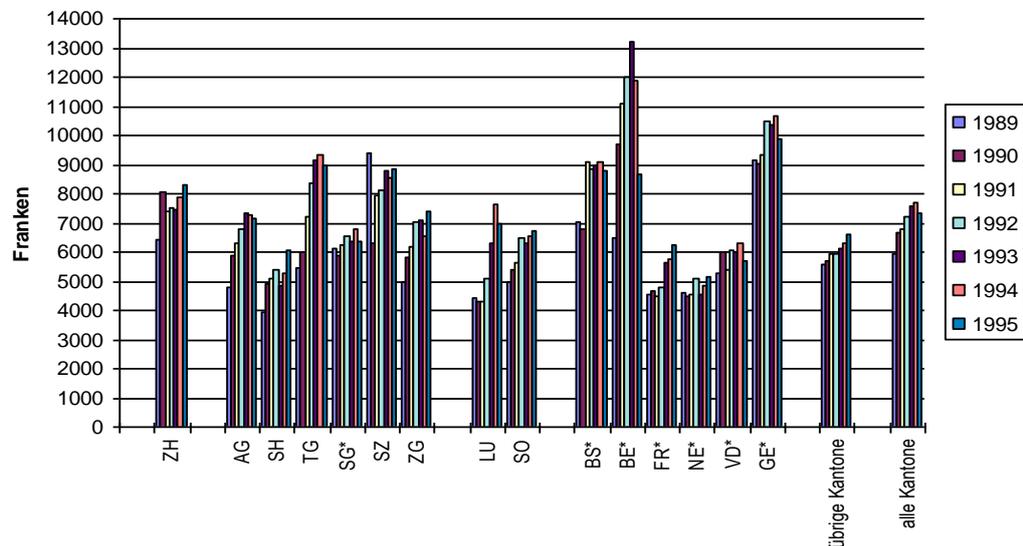
**Durchschnittsbetrag Stipendien**



Gesamtschweizerisch stiegen die Durchschnittswerte seit 1989 bis 1993/94 deutlich von knapp 4'300 auf 5'800 Franken an (+35%), um 1995 auf 5'500 Franken abzusinken (minus 5%); dieser Wert liegt jedoch immer noch erheblich über dem Ausgangswert (+28%). Für den Kanton Zürich lauten die entsprechenden Zahlen: 5'700, 6'400 und knapp 6'700 (+18% gegenüber 1989). Alle Nachbarkantone ausser Thurgau (seit 1991 höher als Zürich) weisen tiefere Durchschnittswerte aus als der Kanton Zürich, letztere liegen im Bereich des gesamtschweizerischen Mittels. Unter den Hochschulkantonen liegt Zürich an dritter Stelle hinter Basel und Genf, die teilweise jedoch erheblich höhere durchschnittliche Beiträge ausrichteten.

Diese Gesamtdurchschnittswerte sind stark beeinflusst durch die Zusammensetzung der kantonalen Klientele, die Vielfalt der zu Beiträgen berechtigenden Ausbildungen, die Art der verfolgten Stipendienpolitik (möglichst vielen Personen eher wenig vs. eher wenigen Personen soviel wie nötig) usw.. Eine gesamtschweizerisch einigermaßen gut vergleichbare Gruppe stellen auch hier die Studierenden an Hochschulen dar. Zürich liegt etwas über dem schweizerischen Durchschnitt; unter den Hochschulkantonen liegt es hinter Bern, Genf und Basel-Stadt an vierter Stelle; von den Nachbarkantonen zahlen Thurgau und Schwyz durchschnittlich höhere Stipendien aus.

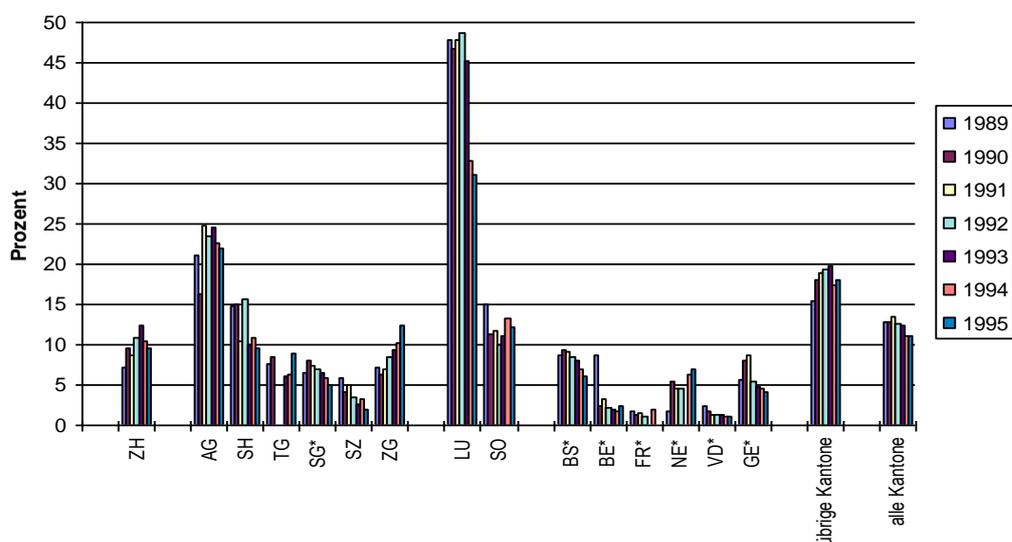
**Durchschnittliches Stipendium Hochschulstudierende**



### Stipendien und Darlehen

Alle Kantone, ausgenommen der Kanton Graubünden, richten neben Stipendien auch Darlehen aus. Welchen Stellenwert die Darlehensvergabe für die Ausbildungsfinanzierung innehat, geht aus folgenden Angaben hervor:

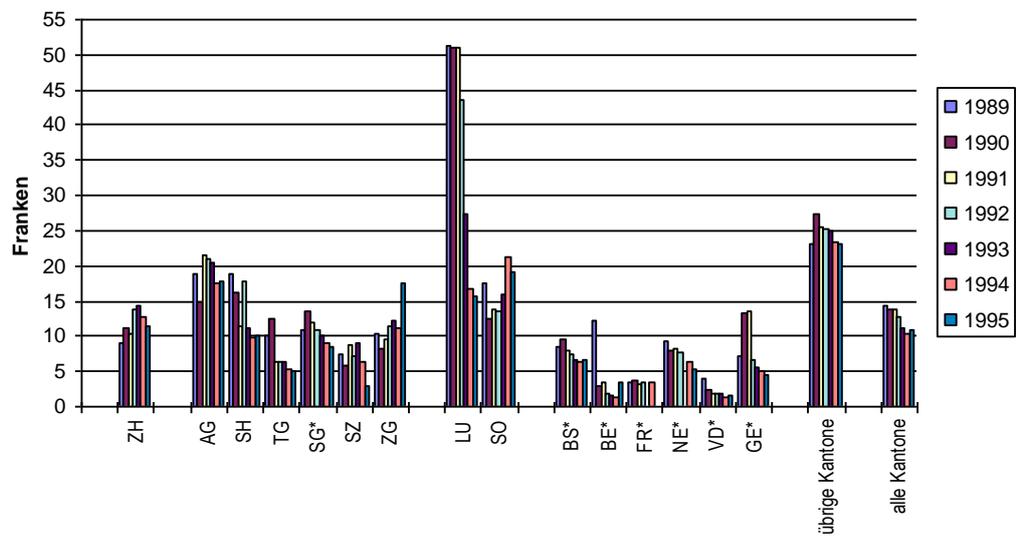
### Darlehensnehmer/innen auf 100 Stipendienbezüger/innen



Auf 100 mit Stipendien unterstützte Personen entfielen 1989–1992 gesamtschweizerisch jeweils 13 (ausschliesslich oder auch) mit Darlehen unterstützte Personen; seither sank dieser Wert auf 11. Im Kanton Zürich stieg die Quote der mit Darlehen unterstützten Bewerber/innen 1989–1993 von 7 auf 12, und sank danach wieder auf etwas unter 10.

Die Häufigkeit von Darlehen liegt in den Nachbarkantonen, ausgenommen Aargau, und in sämtlichen Hochschulkantonen eher unter dem zürcherischen Wert. Ein Sonderfall ist der Kanton Luzern: 1989–1993 erhielten gut 45 % der unterstützten Personen auch Darlehen, danach sank dieser Wert auf etwa 33 %. Keine besonders auffallenden Werte weisen die Kantone Solothurn und Thurgau auf, welche in der Ratsdebatte oder in der Postulatsbegründung erwähnt wurden. Ein ähnliches Bild ergibt sich, wenn die als Darlehen ausgerichteten Summen mit der Summe der Stipendien verglichen werden; sie bewegen sich in der Regel im gleichen Prozentbereich wie die Zahl der Darlehensnehmer/innen auf 100 Stipendienbezüger/innen.

### Darlehensbetrag pro 100 Franken Stipendien



Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass rückzahlungs-pflichtige Beiträge im Bereich der Ausbildungsfinanzierung gesamtschweizerisch betrachtet, keinen Stellenwert haben. Dabei ist allerdings die sehr grosse Bandbreite der Modelle nicht zu übersehen: sie reicht von überhaupt keiner Darlehensvergabe zu durchschnittlichen Darlehensanteilen von gegen 50 %. Das in den obigen Diagrammen als atypisch herausragende Beispiel des Kantons Luzern wird weiter unten näher beleuchtet.

### C. Stipendien und Darlehen im Kanton Zürich

#### *Unterstützte Ausbildungen*

Die IKSK-Statistik differenziert nach 14 Ausbildungsrichtungen. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Zahl der unterstützten Personen, die ausgerichteten Beträge sowie die Art dieser Beiträge für 1995:

## Ausbildungsbeiträge nach Art der unterstützten Ausbildung (Kanton Zürich 1995)

Art der Ausbildung	Stipendien		Darlehen		Total	Darlehens- quoten Stipendien=10 0%	
	Pers.	Beiträge Fr. 1'000	Pers.	Beiträge Fr. 1'000	Beiträge Fr. 1'000	Pers.	Bei- träge
<b>Alle</b>	<b>5'716</b>	<b>36'612</b>	<b>551</b>	<b>4'117</b>	<b>40'728</b>	<b>10%</b>	<b>11%</b>
<b>Sekundarstufe I</b>	<b>336</b>	<b>645</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>649</b>	<b>1%</b>	<b>1%</b>
<b>1</b>   Obligatorische Schulpflicht	336	645	2	4	649	1%	1%
<b>Sekundarstufe II</b>	<b>2'265</b>	<b>10'895</b>	<b>96</b>	<b>629</b>	<b>11'523</b>	<b>4%</b>	<b>6%</b>
<b>2</b>   Maturitätsschulen	985	4'039	62	380	4'420	6%	9%
<b>3</b>   Schulen für Allgemeinbildung	199	640	1	6	646	1%	1%
<b>4</b>   Lehrerbildungsanstalten II	151	1'190	23	188	1'379	15%	16%
<b>5</b>   <i>Paramedizinische Berufe*</i>	243	1'586	3	15	1'601	1%	1%
<b>6</b>   <i>Vollzeit-Berufsschulen</i>	160	1'107	4	23	1'130	3%	2%
<b>7</b>   <i>Berufslehren und Anlehren</i>	527	2'332	3	16	2'348	1%	1%
<b>Tertiärstufe nichtuniversitär</b>	<b>1'453</b>	<b>11'311</b>	<b>228</b>	<b>1'759</b>	<b>13'070</b>	<b>16%</b>	<b>16%</b>
<b>8</b>   Lehrerbildungsanstalten III	124	883	23	144	1'027	19%	16%
<b>9</b>   Höhere technische und landwirtschaftliche Lehranstalten	409	2'846	103	751	3'598	25%	26%
<b>10</b>   <i>Handels- und Verwaltungsschulen</i>	307	2'372	23	168	2'540	8%	7%
<b>11</b>   <i>Weiterbildung von Berufsleuten</i>	179	1'209	7	31	1'240	4%	3%
<b>12</b>   <i>Schulen für Sozialarbeiter, Erzieher, Geistliche</i>	201	1'655	8	61	1'716	4%	4%
<b>13</b>   Künstlerische Berufe	233	2'346	64	604	2'950	28%	26%
<b>Tertiärstufe universitär</b>	<b>1'662</b>	<b>13'761</b>	<b>225</b>	<b>1'725</b>	<b>15'486</b>	<b>14%</b>	<b>13%</b>
<b>14</b>   Hochschulen	1'662	13'761	225	1'725	15'486	14%	13%

\* *Kursiv*: Beitragsbemessung ausschliesslich oder zum überwiegenden Teil nach Stipendienreglement für die Berufsbildung.

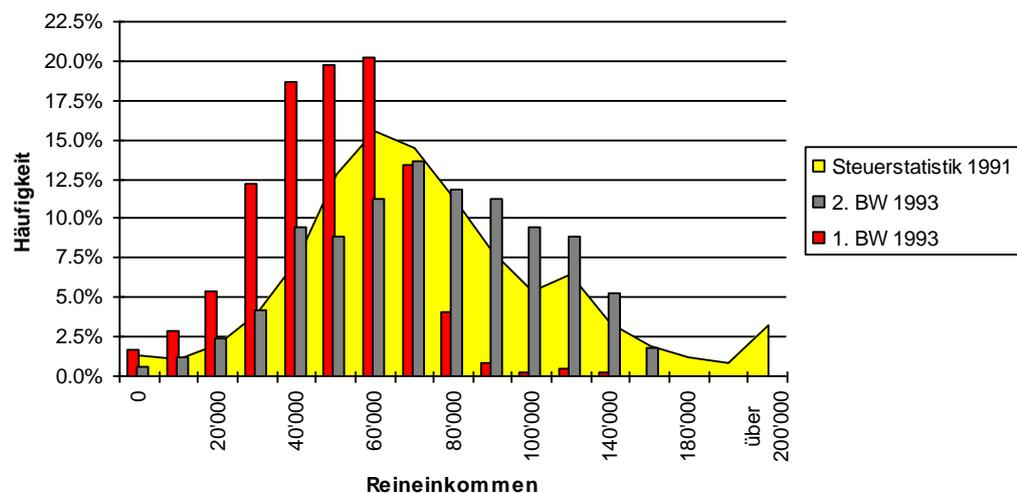
Mit 30 % der ausgegebenen Beiträge wurden Ausbildungen auf der Sekundarstufe (I und vor allem II) unterstützt, 32 % kamen Auszubildenden auf der nicht universitären Tertiärstufe und 38 % Hochschulstudierenden zugute. Da die Ausbildungskosten auf der Tertiärstufe und die Leistungen bei Ausbildungen des 2. Bildungsweges höher sind, sind die Anteile der drei Ausbildungsbereiche an der Zahl der begünstigten Personen umgekehrt: 45

% waren in Ausbildungen auf Sekundarstufe I und II, 25 % auf der nichtuniversitären Tertiärstufe und 29 % an einer Hochschule.

### *Wirtschaftlicher Hintergrund der Beitragsbezüger/innen*

Die beiden folgenden Diagramme geben Hinweise darauf, aus welchen sozialen Schichten die Bezüger/innen von zürcherischen Ausbildungsbeiträgen stammen. Sie vergleichen die Schichtung der Elterneinkommen und -vermögen bei den Beitragsbezüger/innen des Jahres 1993 des früheren Sektors Stipendien der Erziehungsdirektion mit der Einkommens- und Vermögensschichtung nach Staatssteuerstatistik für das Jahr 1991. Berücksichtigt werden dabei die nach Tarif a besteuerten Steuerpflichtigen im aktiven Erwerbsalter. Das Wiederansteigen der Kurve bei der jeweils obersten Einkommens- bzw. Vermögensklasse gemäss Steuerstatistik entspricht der Wirklichkeit. Als Bezüger/innen sind alle Personen registriert, die im betreffenden Jahr überhaupt einen Beitrag, sei es als Stipendium, sei es als Darlehen ausgerichtet erhielten.

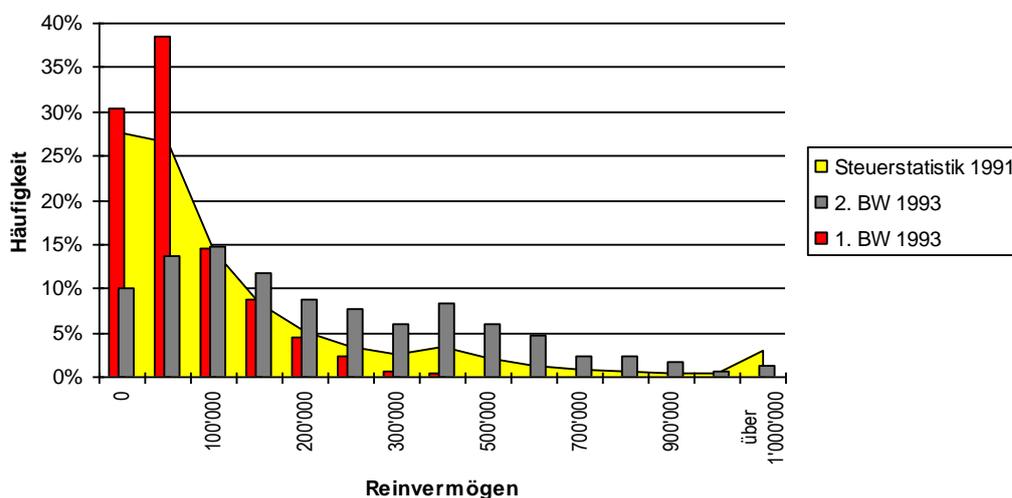
**Elterneinkommen 1993 / Staatssteuerstatistik 1991**



Aufgrund des obigen Diagramms ist leicht erkennbar, dass die untersten Einkommenskategorien bei den Eltern der unterstützten Personen des ersten Bildungsweges stark überrepräsentiert sind, während es bei jenen des zweiten Bildungsweges in der Tendenz umgekehrt aussieht. Bei der Beitragsbemessung für Ausbildungen des ersten Bildungsweges führten anrechenbare Elterneinkommen bis Fr. 40'000 (ausgezogene Linie) nicht zu Abzügen, bei der Bemessung für Ausbildungen des zweiten Bildungsweges lag diese Grenze jedoch bei Fr. 110'000

(gestrichelt; anrechenbares Einkommen = Reineinkommen gemäss Steuerdeklaration abzüglich Fr. 6'000 pro Geschwister, für das die Eltern unterhaltspflichtig sind).

Elternvermögen 1993 / Staatssteuerstatistik 1991



Die Eltern der unterstützten Jugendlichen auf dem ersten Bildungsweg verfügen sehr viel häufiger als die Gesamtheit der Steuerpflichtigen über kein oder nur geringes Vermögen (Diagramm unten). Die Eltern der Bewerber/innen auf dem zweiten Bildungsweg verfügen über vergleichsweise deutlich höhere Vermögen.

Anrechenbare Vermögen bis Fr. 100'000 führten in keinem Fall zu Abzügen (gestrichelte Linie). Bei der elternabhängigen Bemessung (1. BW) erhöhte sich dieser Betrag wiederum um einen Freibetrag von Fr. 10'000 pro von den Eltern zu unterhaltenden Geschwisterteil. Bei der elternunabhängigen Bemessung (2. BW) wurde die mutmassliche Anwartschaft gegenüber den Eltern berücksichtigt (steuerrechtlich massgebendes Reinvermögen geteilt durch die Zahl der erbberechtigten Kinder). War diese kleiner als Fr. 100'000 ergaben sich ebenfalls keine Abzüge. Weiter spielt eine Rolle, dass Abzüge infolge anrechenbaren Elternvermögens bei der elternunabhängigen Bemessung gemäss Studienbeitragsreglement (Bereich Mittel- und Hochschulen) mittels Darlehen kompensiert wurden; im Bereich der Berufsbildung wurde die Vergabe derartiger Kompensationsdarlehen nicht praktiziert.

Der gleichen Auswertung der Daten des früheren Sektors Stipendien kann weiter entnommen werden, dass die Eltern der Beitragsbegünstigten in der Mehrzahl der Fälle für mehrere in Ausbildung stehende Kinder aufzukommen haben (ca. Zwei Drittel) und dass bei einer be-

trächtlichen Zahl Ein-Eltern-Haushalte vorliegen (unter den Mittelschülern ca. 40%).

Zusammenfassend:

- Bezüglich der Unterstützung von *Erstausbildungen* ist die von den Postulanten geäußerte Vermutung, Stipendien hätten keine sozialpolitische Funktion mehr, unhaltbar.
- Differenzierter zu betrachten ist die Situation hinsichtlich der Unterstützung von Ausbildungen des zweiten Bildungsweges. Hier wurden in der Vergangenheit auch Personen mit einem günstigeren wirtschaftlichen Hintergrund unterstützt. Allerdings dominieren auch hier die unteren und mittleren Einkommens- und Vermögenschichten. In diesem Zusammenhang ist die andere zivilrechtliche Situation zu beachten: die Eltern sind nicht mehr – oder zumindest nur in wesentlich abgeschwächter Form – zur Übernahme von Unterhaltsleistungen und Ausbildungskosten verpflichtet.
- Im Zusammenhang mit der Totalrevision des Bemessungssystems wurden bei der Beitragsbemessung für Zweitausbildungen sehr weitgehende und einschneidende Korrekturen vorgenommen (dazu weiter unten); eine neue Datenanalyse würde für diese Gruppe Häufigkeitsverteilungen ergeben, die sich nicht mehr derart krass von derjenigen beim ersten Bildungsweg unterscheidet.

#### *Bisherige Darlehenspolitik*

Die zürcherische Darlehensquote im Bereich des schweizerischen Durchschnittswerts (11 %). Bis zum Erlass der heute geltenden einheitlichen Rechtsgrundlagen hatte der Kanton Zürich jedoch zwei Stipendiensysteme, welche sich bezüglich der Darlehensgewährung sehr deutlich unterschieden. In den Daten der obigen Tabelle betreffend die unterstützten Ausbildungen wird dies darin sichtbar, dass in den Ausbildungsrichtungen im Zuständigkeitsbereich des Amtes für Berufsbildung sehr viel tiefere Darlehensquoten ausgewiesen werden.

<b>Stipendienreglement für die Berufsbildung</b>	<b>Studienbeitragsreglement</b> (höhere Lehranstalten; in dieser Form seit 1993)
Gründe für die Ausrichtung von Darlehen	

<p><b>Kein Rechtsanspruch;</b> Zusprache im Ermessen der zuständigen Kommission in der Regel ergänzend zu gewährten Stipendien, selten anstelle von Stipendien</p>	<p>Ordentliches Bemessungssystem führt in bestimmten Fällen zu einem <b>Rechtsanspruch:</b></p> <p>a) Kompensation von Abzügen infolge anrechenbaren Elternvermögens bei Ausbildungen des 2. Bildungsweges (anwartschaftliches Vermögen &gt; 100'000) beliebige Mischungen zwischen Stipendien und Darlehen (Darlehensanteil bis 100%)</p> <p>b) Nachdiplomausbildungen, Postgraduate-Studien usw. ausschliesslich Darlehen</p> <p>c) weitere, z.B. wenn im Prinzip kein Stipendienanspruch bestand</p>
<p><b>wenige und kleine Darlehen:</b> Höchstbetrag pro Person: Fr. 20'000.</p>	<p><b>relativ viele Darlehen und teilweise hohe bis sehr hohe Beträge:</b> bis zu Fr. 33'000 pro Jahr ohne Limitierung der Gesamtschuld.</p>
<p>Rückzahlungs- und Zinsbedingungen</p>	
<p>absolut unverzinslich, innert 10 Jahren in jährlichen Raten von mindestens Fr. 2'400</p>	<p>unverzinslich während der Ausbildung und bis zur ordentlichen Fälligkeit, d.h. bis 5 Jahre nach Abschluss</p>
<p>Zahlungsaufschub für die einzelnen Tilgungsraten auf Gesuch hin (Verzugszins 5%)</p>	<p>Zahlungsaufschub: zinspflichtig (Hypothekarzins ZKB), Zins jährlich zu entrichten</p> <p>a) in der Regel bis zur Realisierung der Anwartschaft, d.h. bei Eintritt des Erbfalls gegenüber dem letztverstorbenen Elternteil, sofern kein Erbvorbezug oder die Rückzahlung aus eigenen Mitteln zumutbar erscheint.*</p> <p>b) in der Regel Vereinbarung von Ratenzahlungen</p> <p>c) wie b)</p>
<p>kurze Laufzeiten, vergleichsweise geringer Verwaltungsaufwand</p>	<p>theoretisch kurze, praktisch jedoch sehr lange Laufzeiten, hoher Verwaltungsaufwand</p>

Die Darlehensbedingungen nach Studienbeitragsreglement wurden im Lauf der Jahre vor 1993 immer wieder verändert, d.h. tendenziell verschärft. Bis 1985 waren die Kompensationsdarlehen absolut zinsfrei, 1985-1993 nur noch bis 5 Jahre nach Abschluss (=ordentliche Fälligkeit), danach bis zum Eintritt des Erbfalls mit 5% zu verzinsen.

Eine Rückzahlung der Schuld und die Begleichung des aufgelaufenen Zinses hatte nur soweit zu erfolgen, als das Erbe grösser war als bestimmte Freibeträge (zuletzt Fr. 100'000).

Die folgende Tabelle vermittelt einen Einblick in die zahlenmässigen Verhältnisse.

Stipendienreglement für die Berufsbildung			Studienbeitragsreglement (höhere Lehranstalten; in dieser Form seit 1993)		
Mengen 1995					
	Beträge Fr. 1'000	Fälle		Beträge Fr. 1'000	Fälle
Neu	233	36	Neu	3'884	515
Darlehensquoten	3%	3%	Darlehensquoten	15%	13%
Rückzahlungen	214	85	Rückzahlungen (inkl. Zins)	3'762	418
Abschreibungen	–	–	Abschreibungen	335	35
			Teilerlass bei freiwilliger vorzeitiger Rückzahlung	1'008	200
Ausstände per 31.12.95	879	153	Ausstände per 31.12.95	51'006	2'713

Gegen 90% der nach dem Studienbeitragsreglement des Erziehungsrates vergebenen und Ende 1995 ausstehenden Darlehen wurden zur Kompensation der Abzüge infolge Elternvermögens ausgerichtet. Wegen der zinspflichtigen Aufschubmöglichkeit bis zum Eintritt des Erbfalls wurden so sehr lange Laufzeiten (Jahrzehnte) und hohe Ausstände vorprogrammiert. Aufgrund der Daten einer im Herbst 1996 durchgeführten Erhebung der IKSCH geht denn auch hervor, dass der Kanton Zürich die absolut höchsten Darlehensausstände und die höchste durchschnittliche Darlehensschuld aufweist.

Um diese sehr langen Überwachungsperioden abzukürzen und die Zahl der zu verwaltenden Fälle zu reduzieren, wurde deshalb 1993 die rechtliche Möglichkeit geschaffen, wonach die Stipendienbehörde bei freiwilliger vorzeitiger Rückzahlung einen Teil der Darlehensschuld erlassen kann. Seit der Einführung konnten so immerhin 280 Darlehensdossiers (ca. 13% des Ausgangsbestandes von 1993), die sonst

unter Umständen noch über Jahrzehnte hätten weiter verwaltet werden müssen, abgeschlossen werden. Durchschnittlich wurden ca. 30% der Darlehensschuld samt aufgelaufenen Zinsen erlassen (erledigte Schuld seit 1993: 6,165 Millionen Franken). Die Rückzahlung der Schuld und allfälliger Zinsen hätte in vielen Fällen vermutlich nicht erfolgen müssen, wenn der Rückforderungsgrund (Anfall einer Erbschaft) abgewartet worden wäre, weil dann möglicherweise kein oder nur ein unter dem Freibetrag liegendes Erbe anfällt.

#### *Darlehenspolitik nach neuem Recht*

Anlässlich der Totalrevision des zürcherischen Stipendienrechts wurde ein Weg für die Ablösung der beiden sehr gegensätzlichen Darlehenspolitiken von Erziehungsdirektion und Volkswirtschaftsdirektion gesucht. Die seit Mitte 1996 geltenden Rechtsgrundlagen sehen folgende Lösung vor:

- Die ordentliche Bemessung führt im Prinzip immer zu Stipendien, ausgenommen bei Nachdiplomausbildungen nach Abschluss einer höheren Fachschule, Fachhochschule oder Hochschule, wo derselbe Betrag in Form von Darlehen angeboten wird.
- Zur Vermeidung von Härtefällen kann die Kommission ergänzend zu oder an Stelle von Stipendien Darlehen anbieten.
- Die Darlehen sind während der Ausbildung unverzinslich; nach Abschluss der Ausbildung sind sie zu verzinsen (Hypothekarzinsatz ZKB) und innert 10 Jahren aufgrund eines bei Beendigung der Unterstützung festzulegenden Rückzahlungsplans in Raten zurückzuzahlen.
- Wer neurechtliche Darlehen beziehen will und bereits eine altrechtliche Darlehensschuld mit unbedingter Fälligkeit hat, stimmt der Unterstellung seiner ganzen Schuld unter die neurechtlichen Rückzahlungsbedingungen zu; ausgenommen sind die vor 1993 ausgerichteten Darlehen im Hinblick auf eine mutmassliche Anwartschaft.
- Pro Person dürfen höchstens Fr. 100'000 in Form von Darlehen vergeben werden.

Diese eben eingeführten zürcherischen Regelungen entsprechen der Darlehenspolitik der meisten anderen Kantone und liegen auf der bei den Bemühungen um eine interkantonale Harmonisierung verfolgten Linie.

#### *Restriktivere Unterstützung von Ausbildungen des zweiten Bildungsweges*

Dieser teilweise Wechsel in der zürcherischen Darlehenspolitik ist in den Zusammenhang mit den bei der Totalrevision des Zürcher Stipendienrechts vorgenommenen Änderungen bei der Beitragsbemessung für Bewerber/innen auf dem zweiten Bildungsweg zu stellen.

Die oben skizzierte altrechtliche Lösung war vergleichsweise sehr grosszügig: Faktisch hatten nur Bewerber/innen mit Eltern in den obersten Einkommensschichten (ca. 15%) mit nicht kompensierten Abzügen zu rechnen. In dieser Hinsicht verändert das neue Bemessungssystem sehr viel. Die im Zeitpunkt der Einführung (1985) real noch viel höhere Einkommensfreigrenze von Fr. 110'000 wurde um rund einen Drittel nach unten verschoben (neu: Fr. 74'400 für verheiratete Eltern; Fr. 62'400 für unverheiratete Elternteile, je mit einem einzigen Kind in Ausbildung; diese Einkommensfreibeträge sind doppelt so hoch wie jene beim ersten Bildungsweg, sie erhöhen sich, wenn die Eltern für Kinder aufkommen müssen, die nicht mit Stipendien unterstützt werden können). Vom elterlichen Vermögen werden nach Abzug eines Freibetrages 10% angerechnet (Freibetrag: Fr. 150'000 für verheiratete Eltern, Fr. 100'000 für unverheiratete Elternteile; keine Differenzierung nach Kinderzahl). Auf eine systematische Kompensation dieser Abzüge durch Darlehen wird verzichtet.

Damit wurde die bisher weitgehende Elternunabhängigkeit der Beitragsbemessung für Bewerber/innen mit abgeschlossener Erstausbildung praktisch abgeschafft. Die gegenüber der regulären elternabhängigen Bemessung verdoppelten Einkommensfreibeträge (reduzierter Elternbeitrag) werden weiter nur angewendet, wenn wenigstens eine der folgenden zusätzlichen Voraussetzungen erfüllt ist. Die Bewerberin oder der Bewerber

- hat während mindestens zwei Jahren durch Erwerbstätigkeit ein existensicherndes Einkommen erreicht oder
- das 25. Altersjahr vollendet oder
- führt mit Kindern einen eigenen Haushalt oder
- ist verheiratet.

Die neue Regelung führt z.B. dazu, dass Absolventen einer Berufslehre mit Berufsmaturität, die unmittelbar nach Abschluss der Grundausbildung an eine Höhere Technische Lehranstalt wechseln, um dort ihre Ausbildung zu vervollkommen, genau gleich behandelt werden wie Hochschulstudierende auf dem 1. Bildungsweg.

Von allen Bewerber/innen in weiterführenden Ausbildungen (d.h. nach Abschluss einer ersten beruflichen Ausbildung oder einer allgemeinbildenden Mittelschule) wird eine Eigenleistung erwartet. Diese beträgt bei regulärer elternabhängiger Bemessung Fr. 2'400 pro Jahr, bei Anrechnung des reduzierten Elternbeitrags jedoch Fr. 7'200 pro Jahr. Diese Eigenleistung kann durch eine Erwerbstätigkeit während der ausbildungsfreien Zeit oder Verbrauch von Erspartem abgegolten werden. Der Betrag von Fr. 7'200 bedeutet, dass ungefähr 1/3 des üblichen normierten stipendienrechtlichen Bedarfs von den Bewerber/innen und Bewerbern selbst aufgebracht werden muss. Das neue Recht appelliert damit in einem grossen Umfang an die finanzielle Eigenverantwortung dieser Gruppe.

Diese weitgehend finanzpolitisch motivierten Massnahmen bewirken, dass von den bisherigen Beitragsbezüger/innen auf dem zweiten Bildungsweg mit elternunabhängiger Bemessung schätzungsweise ein Viertel bis ein Drittel ihren Beitragsanspruch nach neuem Recht verlieren. Im Sinne des Vertrauensschutzes für die bisherigen Beitragsbezüger/innen, welche ihre Ausbildung noch unter den günstigeren altrechtlichen Prämissen begonnen haben, sehen die neuen Rechtsgrundlagen deshalb entsprechende Übergangsregelungen vor (Wahrung des Besitzstandes).

#### **D. Ausbildungsfinanzierung mit rückzahlungspflichtigen Beiträgen**

Im Zusammenhang mit der Vorbereitung der Begründung des Abschreibungsantrages im Geschäftsbericht 1994 und der Totalrevision des Bemessungssystems wurden neben verschiedenen kantonalen Regelungen auch die Stipendiensysteme der Bundesrepublik Deutschland und Schwedens insbesondere auch unter dem Gesichtspunkt der Darlehenspolitik untersucht. Zusammenfassend lässt sich als Ergebnis festhalten:

- Erstausbildungen auf Sekundarstufe II bzw. bis zur Volljährigkeit werden überall in Abhängigkeit von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Eltern nach Bedürftigkeitskriterien unterstützt.
- Elternabhängige Unterstützung ist unabhängig von der Form der Beiträge bis zur Beendigung der Erstausbildung die Regel; eine Ausnahme bildet Schweden (Elternunabhängigkeit ab Mündigkeit).
- Systematische Darlehensanteile finden sich in den kantonalen Stipendiensystemen mit den Ausnahmen Luzern und Wallis nicht. Die in der Postulatsbegründung oder in der Ratsdebatte erwähnten Beispiele Thurgau und Solothurn kennen keine derartigen Regelungen.
- In der Bundesrepublik und in Schweden werden auf Tertiärstufe bzw. ab Mündigkeit 50 bzw. 70 - 80% der Gesamtbeiträge als Darlehen ausgerichtet.
- Sehr unterschiedliche Regelungen finden sich bezüglich Verzinsung. In der Schweiz sind mehrere zinsfreie Jahre nach Ausbildungsende die Regel. Ausnahmen bilden hier der Kanton Luzern und – neu – Zürich (Zinspflicht sofort nach Ausbildungsende). Der Zinssatz richtet sich sehr oft nach der Höhe der Hypothekarzinsen. Die deutschen BAFöG-Darlehen sind durchgängig zinslos, in Schweden beginnt die Verzinsung zu einem vergleichsweise hohen Zinssatz ab Ausbildungsende.
- In der Schweiz sind die Darlehen normalerweise innert 8 - 10 Jahren nach Ausbildungsende zurückzuzahlen, in der Bundesrepublik und v.a. in Schweden ist die Rückzahlungsperiode eine variable Grösse, da die Tilgungsraten bzw. die überhaupt zu bezahlenden Raten (Zins und Tilgung) in Abhängigkeit vom Einkommen der Darlehensschuldner/innen festgelegt werden.

- In den meisten schweizerischen Stipendienrechten finden sich Limitierungen der Darlehensschulden pro Jahr und/oder insgesamt. Bei den beiden ausländischen Beispielen fehlen derartige Bestimmungen.
- In einigen Kantonen wird die Verwaltung der Forderungen der jeweiligen Kantonalbank übertragen, im Kanton Luzern den dort domizilierten Banken.

### *Das Luzerner Modell*

Stellvertretend für stärker auf rückzahlungspflichtigen Beiträgen beruhende Systeme wird hier nur auf das Modell des Kantons Luzern eingegangen. Von Interesse sind dabei mehr die systematischen Aspekte und nicht die Einzelheiten der Bemessung oder unterschiedliche Definitionen.

Das Luzerner Stipendiengesetz datiert vom 21. Januar 1991; es wurde zuletzt am 21. Oktober 1996 partiell geändert. Danach werden Erstausbildungen sowie für Zweitausbildungen, welche einen Berufsabschluss auf Sekundarstufe II voraussetzen, Stipendien und Darlehen gewährt, für andere Ausbildungen im Prinzip ausschliesslich Darlehen, welche in Ausnahmefällen durch Stipendien ergänzt oder ersetzt werden können (§ 15 StipG LU).

Die Vollzugsverordnung soll per 1. Januar 1997 ebenfalls geändert werden, die Einzelheiten standen zum Zeitpunkt der Berichterstellung noch nicht fest. Deshalb stellvertretend die bisherige Regelung der Darlehensgewährung (§ 8 VO StipG LU):

- Ausbildungen auf der Sekundarstufe II (Lehre, Mittelschule): ausschliesslich elternabhängig bemessene Stipendien (hier wird die Einführung eines Darlehensanteils diskutiert).
- Mit elternabhängig bemessenen Beiträgen und einem Darlehensanteil von 25% werden unterstützt (hier wird die Erhöhung des Darlehensanteils diskutiert):
  - Erstausbildungen auf der Tertiärstufe (z.B. Universität auf dem 1. Bildungsweg),
  - Zweitausbildungen auf der Sekundarstufe II (zweite Lehre) und
  - Zweitausbildungen auf der Tertiärstufe, wenn die vorangehende Erstausbildung zwingend vorausgesetzt war (z.B. HTL, HWV)
- Ausschliesslich mit Darlehen unterstützt werden: Zweitausbildungen auf Tertiärstufe (z.B. Erwachsenenmaturität > Studium) und die Weiterbildung nach einem Berufsabschluss.

- In der Regel sollen die ausgerichteten Darlehen den Betrag von 10'000 Franken pro Jahr bzw. von insgesamt 50'000 Franken nicht übersteigen (§ 7 VO StipG LU); ausnahmsweise können diese Beträge jeweils um einen Drittel überschritten werden.
- Von den Stipendienbehörden zugesprochene Darlehen werden von einer der im Kanton domizilierten Banken (nach Wahl der Bezüger/innen) ausbezahlt. Die Bank ist die eigentliche Darlehensgeberin; der Kanton garantiert ihr die Verzinsung des Darlehens ab dem Zeitpunkt der Auszahlung und die Rückzahlung der Schuld (§§ 23–24 StipG LU).
- Die Verzinsung ist ab Abschluss der Ausbildung durch die darlehensnehmenden Personen zu übernehmen und die Schuld innert 10 Jahren zurückzuzahlen. Zur Höhe des Zinses äussern sich weder Gesetz noch Verordnung. Laut Auskunft der Luzerner Stipendienstelle legen die Banken den Zinssatz in der Regel in Anlehnung an die Hypothekarzinssätze fest. Hinzu kommt eine Kommission in der Höhe von 1% pro Jahr.
- Obwohl die Bank die eigentliche Darlehensgeberin ist, sind Gesuche um Zahlungsaufschub oder Erlass nicht an diese, sondern an die Stipendienstelle zu richten und werden durch die Stipendienbehörde entschieden (§ 27 StipG LU).

Das bestehende Luzerner System führt zu eher tiefen, letztlich ungenügenden Gesamtbeiträgen, entsprechend sind auch die ausgerichteten Darlehen eher klein.

#### *Sozial- und bildungspolitische Implikationen einer vermehrten Darlehensvergabe*

Ausbildungsbeiträge sind eines der Mittel zum Ausgleich sozialer Ungleichheiten im Bildungswesen. Ausbildungsbeiträge werden weitestgehend nach Massgabe der wirtschaftlichen Möglichkeiten der Eltern bemessen: Unterstützt werden Jugendlichen und junge Erwachsene aus wirtschaftlich benachteiligten Schichten. Dies gilt insbesondere bei der Beitragsbemessung für Erstausbildungen.

Nach geltendem zürcherischem Bemessungsverfahren muss eine Familie am sozialen Existenzminimum leben, damit ihre Kinder ungekürzte Ausbildungsbeiträge erhalten. Bei darüber liegenden Einkünften werden die Ausbildungsbeiträge praktisch linear um den über dem Existenzbedarf liegenden Einkommensbetrag gekürzt. Auf diese Weise verfahren die im Sozialhilfereich üblichen Bemessungssysteme.

Der Kanton Zürich wendet das Kriterium der Bedürftigkeit im Gegensatz zu den meisten anderen Kantonen seit Beginn der 90er Jahre sehr strikt an. Üblicherweise stützt sich die Ermittlung der zumutbaren Elternleistung auf die kargen Angaben eines Steuerausweises, nach Zürcher Recht werden jedoch weitere, nur aus der detaillierten Steuererklärung ersichtliche Angaben berücksichtigt, z.B. zu Liegenschaftenbesitz, freiwilligen Einlagen in Einrichtungen der beruflichen Vorsorge, Abschreibungen bei selbständiger Erwerbstätigkeit. Das bedeutet zwar eine aufwendigere Gesuchsbearbeitung, verhindert jedoch wirkungsvoll, dass Ausbildungsbeiträge an Jugendliche ausgerichtet werden, deren Eltern lediglich nach steurechtlichen Kriterien zu den einkommens- oder vermögensschwächsten Schichten gehören.

#### *Darlehen und elternabhängige Beitragsbemessung*

Das System des Kantons Luzern arbeitet mit festen Darlehensanteilen an elternabhängig bemessenen Gesamtbeiträgen für sämtliche Ausbildungen auf Tertiärstufe. Das führt in jenen Fällen, wo die finanziellen Verhältnisse der Eltern keinen Beitrag an die Finanzierung der Ausbildung zulassen zu den höchsten Darlehensschulden, was sozial ungerecht und nicht ganz logisch ist.

Einerseits soll mit Ausbildungsbeiträgen Jugendlichen aus wirtschaftlich schwachen Elternhäusern eine gute Ausbildung ermöglicht werden, indem fehlende Einnahmen der unterhaltspflichtigen Eltern kompensiert werden, andererseits wird genau diesen Jugendlichen der Weg ins berufliche und gesellschaftliche Leben durch hohe Ausbildungsschulden erschwert.

Auf die als unterstützungswürdig betrachteten Gruppen trifft in der Regel auch der Sachverhalt zu, dass in der Grosselterngeneration (angesichts der demografischen Verhältnisse muss eigentlich diese betrachtet werden) keine nennenswerten Vermögen vorhanden sind, die dann via Erbgang den Eltern und später der unterstützten Person zufallen und zur Rückzahlung noch offener Ausbildungsschulden verwendet werden könnten. Besonders extrem wird die Verschuldungssituation, wenn die mit Beiträgen zu unterstützende Person selbst bereits Unterhaltspflichten hat oder eine Ausbildung mit besonders hohen Schulkosten, die nach geltendem Stipendienrecht nur teilweise anerkannt werden, besuchen will oder muss.

Die Auffassung, die junge Generation nicht mit hohen Ausbildungsschulden zu belasten und ihr damit den Weg in das Berufsleben oder die Gründung einer Familie zu erschweren, prägte die frühere Darle-

henspolitik im Bereich der Berufsbildung im Kanton Zürich, aber auch die aktuellen Darlehenspolitiken praktisch sämtlicher Kantone. Die beiden untersuchten ausländischen Modelle lösen dieses Problem mit der Festlegung von kleinen oder einkommensabhängigen Raten, handeln sich damit jedoch einen enormen Verwaltungsaufwand ein.

Die bei der kürzlich durchgeführten Revision des Zürcher Stipendienrechts ergriffenen Massnahmen bei der Bemessung der Elternleistungen bei Ausbildungen des zweiten Bildungsweges werden zu einer sehr deutlichen Einschränkung des Kreises der Begünstigten führen (wegen der Übergangsregelungen allerdings erst mittelfristig). In etwas abgeschwächter Form gelten deshalb die gegen fixe Darlehensquoten anzuführenden Vorbehalte auch für diese Gruppe.

#### *Zentrale Rolle der Zins- und Rückzahlungsbedingungen*

Bei der Beurteilung, ob ein Stipendiensystem seinen Zweck erfüllt, Ausbildungen zu fördern, spielen bei stark darlehensbasierten Modellen die Rückzahlungsbedingungen eine zentrale Rolle.

Es gilt: Je höher der Darlehensanteil und je realistischer die Beitragsansätze, nach denen die Gesamtbeiträge bemessen werden, und je länger die unterstützte Ausbildung sind, desto höher ist die durch die unterstützten Personen in Kauf zu nehmende Verschuldung und desto länger müssen die Rückzahlungsfristen sein, um sozial verträglich zu sein.

Anhand von Beispielen wird gezeigt, um welche Beträge es dabei gehen kann. Angenommen wird, dass die Bemessung nach dem heutigen Zürcher Bemessungssystem erfolgt und dass die wirtschaftlichen Verhältnisse der Eltern nicht zu Abzügen führen (vereinfachte Zahlen). Aus dem Luzerner Modell werden die jeweils massgebenden Darlehensanteile und Zinssätze übernommen, nicht jedoch die Limitierungen pro Jahr und insgesamt. Ebenfalls wegbedungen ist die heutige Maximalschuld von Fr. 100'000 nach Zürcher Recht.

*Beispiel 1:* Erstausbildung: 6 Jahre Gymnasium; 6 Jahre Hochschulstudium; insgesamt 12 Jahre mit Ausbildungsbeiträgen. Der Bewerber wohnt während der ganzen Ausbildung im elterlichen Haushalt.

Für die 12jährige Ausbildung ergeben sich Unterhalts- und Ausbildungskosten von ca. Fr. 176'000. Insgesamt werden Fr. 116'000 an Ausbildungsbeiträgen ausgerichtet; zusätzlich hat der Bewerber Eigenleistungen von ca. Fr. 60'000 zu erbringen, um das soziale Existenzminimum zu erreichen. Nach heutigem Zürcher Recht würde der Ausbildungsbeitrag von Fr. 116'000 als Stipendien ausbezahlt. Bei

einem Darlehensanteil von 25%, wie ihn das Luzerner Modell für Erstausbildungen auf Tertiärstufe vorsieht, ergeben sich per Ausbildungsende Darlehensschulden von Fr. 16'000. Bei einer 10jährigen Rückzahlungsfrist und gleichmässiger Tilgung ergeben sich jährliche Raten von Fr. 2'200 (Anfangszins allein: Fr. 1'000).

*Beispiel 2:* Zweitausbildung: Berufslehre (in der Regel ohne staatliche Beiträge), 5 Jahre berufliche Praxis, 3 Jahre Kantonale Maturitätsschule für Erwachsene, 6 Jahre Studium an der Universität; insgesamt 8 Jahre mit Ausbildungsbeiträgen. Die Bewerberin wohnt seit Ende der Lehre nicht mehr bei den Eltern.

In diesem Fall ergeben sich Unterhalts- und Ausbildungskosten von ca. Fr. 234'000, staatliche Beiträge von Fr. 122'000 sowie ca. Fr. 112'000 an eigenen Leistungen. Hier führt das Zürcher System zu Fr. 122'000 in Form von Stipendien, während nach dem Luzerner System die ganze Ausbildung ausschliesslich mit Darlehen finanziert würde. Die Rückzahlung der Darlehensschulden von Fr. 122'000 während 10 Jahren in regelmässigen Raten führt zu einer jährlichen Belastung von Fr. 16'500 (Anfangszins allein: Fr. 7'300).

*Beispiel 3:* Extremfall. Alleinerziehende Bewerberin, 1 Kind; 2. Bildungsweg, 3 Jahre KME, danach 7 Jahre Medizinstudium; total 9 Jahre mit Ausbildungsbeiträgen. Die Bewerberin führt einen eigenen Haushalt.

Der Unterhalt und die Ausbildungskosten belaufen sich auf Fr. 394'000. Fr. 248'000 werden durch staatliche Beiträge finanziert, in Zürich à Fonds perdu, in Luzern rückzahlungspflichtig. Weitere Fr. 146'000 wären durch Eigenleistungen zu erbringen. Eine Rückzahlung der Darlehensschuld innert 10 Jahren würde zu Jahresraten von Fr. 33'700 (Anfangszins allein: Fr. 14'900) führen.

Während Darlehensschulden von Fr. 16'000 (Beispiel 1) in den meisten Fällen ohne grössere Probleme verkraftbar scheinen, so ist es offensichtlich, dass eine Umstellung des heutigen Zürcher Systems auf Darlehen im Ausmass, wie sie das Luzerner Modell bei Zweitausbildungen vorsieht (nur Darlehen) in vielen Fällen zu unzumutbaren Belastungen führen. Ein gewisser Spielraum besteht zwar in der Länge der Rückzahlungsfristen oder bei einem Verzicht auf die Verzinsung während einiger Jahre, was die Probleme für viele Fälle jedoch nicht zu lösen vermag. Eine Limitierung der Gesamtschuld würde zu einer Erhöhung der jetzt schon beachtlichen, laufend zu erbringenden Eigenleistung führen.

Zusammenfassend:

- Feste Darlehensquoten an elternabhängig bemessenen Gesamtbeiträgen sind sozial problematisch. Hier wäre eine andere Lösung als feste Darlehensanteile von  $n\%$  zu suchen.
- Solange Darlehen massvoll (wie in Beispiel 1) eingesetzt werden, führen sie zu einigermaßen vertretbaren individuell zu tragenden Folgekosten (Zins), die auch in einem vernünftigen Zeitrahmen getilgt werden können.
- Höhere Darlehensanteile, wie sie Luzern für Zweitausbildungen kennt, zusammen mit absoluten Schranken der Darlehensgewährung kommen in einen Widerspruch zur Zielsetzung der staatlichen Beitragsgewährung, solche Ausbildungen zu ermöglichen und Bildungschancen auszugleichen.

### **E. Finanzpolitische Auswirkungen einer vermehrten Darlehensgewährung**

#### *Randbedingungen*

Eine vermehrte Darlehensfinanzierung kann ernsthaft nur für Ausbildungen auf der Tertiärstufe und hier insbesondere bei der Unterstützung von Zweitausbildungen in Aussicht genommen werden. Ob sie auch umgesetzt werden soll, stellt einen politischen Entscheid dar. Fällt dieser im Sinne des Postulats aus, dürfen die Darlehensanteile jedoch aus sozialpolitischen Gründen nicht zu hoch sein.

Fällt der Entscheid zu Gunsten einer vermehrten Darlehensvergabe, so sind die derzeitigen Zürcher Rückzahlungs- und Zinsbedingungen kaum vereinbar mit einer tendenziell flächendeckenden Darlehensvergabe. Es ergäben sich in zu vielen Fällen echte Probleme, allein für den Zinsendienst. Jede Verlängerung der zinsfreien Periode und Verlängerungen der Rückzahlungsfristen erhöhen jedoch die in der Staatsbuchhaltung auftretenden Kosten; ausserdem werden die Schuldner durch derartige Fristerstreckungen nicht tatsächlich entlastet, die Entschuldung verteilt sich lediglich über längere Zeiträume. Ungünstig sind auch Lösungen mit einkommensabhängigen Rückzahlungsraten; sie blähen die Verwaltung massiv auf und führen zu einem beträchtlichen Abschreibungsbedarf.

#### *Finanzpolitische Folgen*

Unter haushaltspolitischen Gesichtspunkten betrachtet und unter der Voraussetzung, der Bund subventioniere die Stipendienaufwendungen

der Kantone nicht mehr – aber nur dann –, würde das folgende System zur tiefsten Belastung der laufenden Rechnung führen:

- Ausschliessliche Ausrichtung von Darlehen
- Vollständige Verzinsung durch die Bezüger/innen ab dem Zeitpunkt der Auszahlung
- Möglichst kurze Rückzahlungsperiode

Im Folgenden soll die Höhe des Spareffekts auf der Ebene des kantonalen Haushalts über einen Zeitraum von 10 Jahren annäherungsweise bestimmt werden. Da eine Übernahme der Grundsätze des Luzerner Modells kaum in Frage kommen kann, wird von folgenden Annahmen ausgegangen:

- Darlehen werden nur an Personen in Ausbildungen auf Tertiärstufe ausgerichtet. 1995 waren dies rund 3'600 Personen, denen Beiträge von insgesamt rund 30 Millionen Franken ausgerichtet wurden. Das neue Bemessungssystem dürfte mittelfristig, d.h. nach Auslaufen der Übergangsgeneration, zu einer Abnahme der Zahl der Berechtigten um ca. 25% führen, d.h. auf ca. 2700 Personen, denen jedoch im Prinzip der gleiche Gesamtbetrag ausgerichtet wird.
- Als Zielgrösse wird ein Darlehensanteil von 40% angenommen (Durchschnittswert: Fr. 4'445 pro Jahr bzw. Fr. 20'000 pro Ausbildung von durchschnittlich 4½ Jahren). Dieser Wert wird annäherungsweise erreicht, wenn bei weiterführenden Erstausbildungen (z.B. Fachhochschule nach Berufsmaturität, Hochschule oder Lehrerbildung nach Maturität) im Durchschnitt ein Drittel, bei eigentlichen Zweitausbildungen (z.B. Maturität auf dem zweiten Bildungsweg und anschliessendes Studium, aber auch eine zweite Berufslehre im Sinne der Umschulung) im Durchschnitt zwei Drittel als Darlehen ausgerichtet werden.
- Die Darlehen werden während der Ausbildung vom Kanton, danach von den Darlehensnehmenden verzinst (angenommener Zinssatz 5%).
- Die Darlehen werden wie bisher durch den Kanton bewirtschaftet, jedoch in der Staatsbuchhaltung aktiviert. Auf die Belastung der laufenden Rechnung durch kalkulatorische Zinsen während der Ausbildung wird verzichtet. Ausgegangen wird ferner von den heutigen, relativ strengen Darlehensbedingungen bezüglich Zins (ab Beendigung der Ausbildung) und Rückzahlungsperiode (10 Jahre nach Abschluss), die allerdings kaum realistisch sein dürften. Es ist deshalb damit zu

rechnen, dass wenigstens 20% der Zinsen gestundet werden müssen, v.a. in den ersten Jahren nach Ausbildungsende.

Im Zeitablauf ergibt sich unter diesen Annahmen das folgende von eher günstigen Annahmen ausgehende Bild (gerundete Zahlen):

	<b>Bisher status quo</b>	<b>Bisher Darlehen aktiviert</b>	<b>Neu 1. Jahr</b>	<b>Neu 5. Jahr</b>	<b>Neu 10. Jahr</b>
	Fr. 1'000	Fr. 1'000	Fr. 1'000	Fr. 1'000	Fr. 1'000
Ausbildungsbeiträge total	40'700	40'700	40'700	40'700	40'700
Darlehen (Bestandesänderung)	–	4'100	12'000	12'000	12'000
Darlehensbestand (Bilanz)	52'000	52'000	60'000	100'000	130'000
Darlehensschuldner/innen (Pers.)	2'900	2'900	5'900	9'000	12'000

Bei sonst gleichbleibenden Bruttobeitragszahlungen, ist die rasche und starke Zunahme der Zahl der Darlehensschuldner/innen und der Ausstände, die zu verwalten sind, augenfällig.

	<b>Bisher status quo</b>	<b>Bisher Darlehen aktiviert</b>	<b>Neu 1. Jahr</b>	<b>Neu 5. Jahr</b>	<b>Neu 10. Jahr</b>
	Fr. 1'000	Fr. 1'000	Fr. 1'000	Fr. 1'000	Fr. 1'000
Stipendien (rechnungswirksam)	36'600	36'600	28'700	28'700	28'700
Darlehen (rechnungswirksam)	4'100	–	–	–	–
Abschreibungen	–	1'300	1'300	1'300	4'000
<b>Bruttoaufwand Beiträge</b>	<b>40'700</b>	<b>37'900</b>	<b>30'000</b>	<b>30'000</b>	<b>32'100</b>
Bundesbeiträge	-6'600	-6'600	-5'200	-5'200	-5'200
Rückzahlungen	-3'800	–	–	–	–
Zinsen	200	-200	-200	-2'400	-4'400
<b>Total Erträge</b>	<b>-10'600</b>	<b>-6'800</b>	<b>-5'400</b>	<b>-7'600</b>	<b>-9'600</b>
<i>Nettoaufwand Beiträge</i>	<i>30'100</i>	<i>31'100</i>	<i>24'600</i>	<i>22'400</i>	<i>22'500</i>
<b>Personal-/Sachaufwand</b>	<b>1'600</b>	<b>1'600</b>	<b>1'600</b>	<b>1'800</b>	<b>2'100</b>
<i>Gesamtaufwand</i>	<i>31'700</i>	<i>32'700</i>	<i>26'200</i>	<i>24'200</i>	<i>24'600</i>
<b>Veränderung zu status quo</b>	–	+1'000	-5'500	-7'500	-7'100

Die gesamthaft ausgerichteten Beiträge bleiben stabil; die jährlich ausgerichteten Darlehen belasten die laufende Rechnung nicht, sondern führen zu einer Bestandesänderung. Ab dem 5. Jahr wirken sich die Tilgungen idealtypisch bereits aus, die Bestandeszunahme verlangsamt sich. Die rechnungswirksamen Positionen verändern sich am stärksten zwischen «Bisher» und dem 1. Jahr nach der Umstellung, wo sich eine Verbesserung um rund 5,5 Mio. Fr. ergibt; bis zum 5. Jahr erhöht sich der Minderaufwand um weitere 2,0 Mio. Fr., danach ist wegen des steigenden Abschreibungsbedarfs eher wieder von einer Verschlechterung auszugehen.

Wie gross die ausgewiesene Veränderung gegenüber dem status quo ausfällt, hängt allerdings von verschiedenen, steuerbaren Faktoren ab:

- Prinzipien der Haushaltsführung: Allein die Herausnahme der Darlehen aus der laufenden Rechnung (Aktivierung) wirkt sich offensichtlich aus. Offen ist ebenfalls die Abschreibungspolitik: Finanzpolitisch am vernünftigsten, weil kalkulierbar, wäre in diesem Fall die systematische

Delkrederebildung, was jedoch zu einer relativen Verschlechterung führen würde.

- Verzinsung der Ausstände: Sie führt ebenfalls zu einer Verschlechterung des Bildes um einige Millionen Franken.
- Auslagerung der Darlehensverwaltung an eine Bank: Gegenüber den oben angeführten Daten ergibt sich ebenfalls ein um die Zinsvergütungen an die Bank und die als Einnahme wegfallenden Zinserträge verschlechtertes Ergebnis, per Saldo würde bei dieser Lösung lediglich eine Verbesserung um noch 3 bis 4 Mio. Fr. (statt 7 Mio. Fr. wie in der Tabelle) resultieren.

Zusammenfassend:

- In einer Betrachtung, die den Blick ausschliesslich auf die laufende Rechnung des Kantons richtet, schneidet die vermehrte Darlehensvergabe unter günstigen Annahmen gegenüber einem reinen Stipendien-system besser ab. Dies gilt insbesondere bei einem völligen Wegfall der Bundesbeiträge, welcher kurzfristig jedoch nicht zur Debatte steht.
- In einer Gesamtbetrachtung fällt das Urteil jedoch schlechter aus. Die aufsummierten Beträge, welche die öffentliche Hand (Bund und Kanton für Ausbildungsbeiträge) und die Individuen (Eigenleistungen während, Zinsen nach der Ausbildung) für die Finanzierung der Ausbildung zu tragen haben, sind bei einer Darlehenslösung höher, allerdings zu Lasten der sozial eher schwachen Bezüger/innen umverteilt.
- Unter sozial- und bildungspolitischen Gesichtspunkten schneiden stärker darlehensbasierte Systeme der Ausbildungsfinanzierung schlechter ab; damit gilt es abzuwägen zwischen kantonaler Haushaltspolitik, sozialer und volkswirtschaftlicher Funktion.
- Eine kostengünstigere Alternative zur vermehrten Darlehensgewährung, die zudem sozial verträglicher ist und die Eigenverantwortlichkeit ebenfalls stärkt, findet sich zudem im heutigen Zürcher Stipendienrecht im Institut der angerechneten Eigenleistung, welche von allen unterstützten Personen in weiterführenden Ausbildungen (Tertiärstufe) zu erbringen ist. Die absolute Höhe der Eigenleistung ist so bemessen, dass sie vom weitaus grössten Teil der Unterstützten auch laufend verdient oder allenfalls vorhergespart werden kann; die für Staat und Individuen kostenträchtige und sozial wenig verträgliche Verschuldung wird damit vermieden. Eine massvolle Erhöhung dieser angerechneten Eigenleistungen ist daher eher zu prüfen, als die

generelle Einführung einer Rückzahlungspflicht für wesentliche Teile der ausgerichteten Beiträge auf dieser Ausbildungsstufe.

## **F. Schlussbemerkungen**

Nach kaum bestrittener Auffassung gehört die Bereitstellung ausreichender Bildungsangebote zu den weitgehend über Steuermittel zu finanzierenden Aufgaben des Staates. Damit sie von allen genutzt werden können, entsprechend ihren Fähigkeiten und ohne Rücksicht auf den wirtschaftlichen Hintergrund, werden zusätzlich Ausbildungsbeiträge nach Bedürftigkeitskriterien ausgerichtet. Die Gruppe, welche davon profitiert, ist vergleichsweise klein; die staatliche Unterstützung, die sie erhält, stellt für sie jedoch einen existenziellen Beitrag an die Unterhalts- und Ausbildungskosten dar. Dieser Beitrag deckt nicht die vollen Kosten; es wird in jedem Fall eine ansehnliche Eigenleistung der Bewerber/innen selbst erwartet.

Nach der im Postulat vertretenen Auffassung müssten jedoch gerade jene öffentlichen Mittel ganz oder zu einem wesentlichen Teil zurückbezahlt werden, welche nach Bedürftigkeitskriterien ausgerichtet worden sind. Das ist sozialpolitisch insofern bedenklich, als für jene, die aus vergleichsweise besseren wirtschaftlichen Verhältnissen stammen, zwar nach Ausbildungsart unterschiedlich grosse, aber in jedem Fall sehr beträchtliche öffentliche Mittel aufgewendet werden müssen, die keiner besonderen individuellen Rückerstattungspflicht unterstellt sind.

Die Vermutung, die Voraussetzungen zum Erhalt eines Stipendiums seien immer einfacher geworden, wird durch die Fakten nicht gestützt. Wegen der finanziellen Restriktionen der jüngeren Zeit, aber bereits in den 70er und 80er Jahren, wurde der Kreis der aus finanziellen Gründen Anspruchsberechtigten kleiner und nicht grösser; die jüngste Revision des Stipendienrechts wird diesen Trend nicht umkehren.

Bezüglich der Feststellung, es käme beim Stipendienwesen zu gelegentlichem Missbrauch, kann der Begründung des Abschreibungsantrages im Geschäftsbericht 1994 nichts beigefügt werden.

Die Vorstellung, dass hauptsächlich Hochschulstudien unterstützt würden, die echt oder vermeintlich zu höheren Einkünften führen, entspricht nicht den tatsächlichen Verhältnissen. Viele mit Ausbildungsbeiträgen unterstützte Personen erreichen zwar – mit oder ohne Hochschulstudium – später eine vergleichsweise gehobene Berufs- und Lebensstellung, als sie ohne diese Unterstützung vermutlich erreicht hätten. Trotz Ausbildungsbeiträgen sind die unteren sozialen

Schichten in den höheren Ausbildungen nach wie vor untervertreten; mit der Rückzahlungspflichtigkeit der bezogenen Beiträge würde diese soziale Selektion, die mit Ausbildungsbeiträgen abgeschwächt werden soll, verstärkt.

Auch die stärkere Gewichtung der finanzpolitischen Gesichtspunkte spricht nur bedingt für eine solche Massnahme. Aus der Bewirtschaftung von Forderungen über längere Zeiträume entstehen rasch ansteigende Kosten. Dabei spielt es keine ausschlaggebende Rolle, ob die Debitorenbewirtschaftung durch die Verwaltung erledigt oder daraus ausgelagert wird. Wesentlich ist der Verlust der Bundesbeiträge, welcher letztlich anderen Kantonen zugute käme. Solange die Bundesbeiträge in dieser Höhe ausgerichtet werden, ist das heutige System auch finanzwirtschaftlich vertretbar.

Die finanzielle Eigenverantwortung wurde mit dem per 1. Juli 1996 eingeführten Bemessungssystem deutlich gestärkt. Dieses erwartet von allen unterstützten Absolvent/innen in Ausbildungen auf Tertiärstufe, dass sie einen nennenswerten Teil der Unterhalts- und Ausbildungskosten selbst oder aus anderweitigen, nicht staatlichen Quellen (Familiendarlehen usw.) aufbringen können. Das ist sowohl für die Öffentlichkeit als meist auch für die Individuen wesentlich kostengünstiger als in grosser Zahl mit vielen Unsicherheiten verbundene Darlehen auszurichten, diese jahrelang zu bewirtschaften um schliesslich dennoch einen beachtlichen Teil ganz oder teilweise abschreiben zu müssen.

Aus diesen Überlegungen drängt sich eine grundlegende Kursänderung bei der zürcherischen Stipendienpolitik nicht auf.

II. Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat Kenntnisnahme des Berichts; er hält an seinem Antrag, das Postulat abzuschreiben, fest.

III. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion des Erziehungswesens.

*Ernst Stocker-Rusterholz (SVP, Wädenswil):* Wir haben hier einen Ergänzungsbericht vor uns, der diesen Namen verdient. Damit unser Bildungsangebot entsprechend den Fähigkeiten, ohne Rücksicht auf die wirtschaftlichen Hintergründe, genutzt werden kann, richtet der Staat Ausbildungsbeiträge aus.

Das Anliegen der Postulanten betreffend Rückzahlungspflicht von Stipendien, insbesondere in der heutigen Zeit der leeren Staatskassen, ist populär. Aufgrund der umfangreichen Aufwendungen über das bestehende Stipendienwesen sowie der Tatsache, dass die neue Stipendienverordnung im August 1996 von diesem Rat genehmigt wurde, schliesst sich die GPK dem Antrag der Regierung an und beantragt, diesem Rat den Ergänzungsbericht abzuschreiben.

*Schlussabstimmung*

**Der Kantonsrat beschliesst mit 89 : 0 Stimmen dem Antrag von Regierungsrat und vorberatender Kommission zuzustimmen und das Postulat KR-Nr. 326/1992 als erledigt abzuschreiben.**

Das Geschäft ist erledigt.

**6. Beschluss des Kantonsrates betreffend Grundsätze über die mittel- und langfristige Entwicklung im Angebot und Tarif im öffentlichen Personenverkehr (Antrag des Regierungsrates vom 27. November 1996 und geänderter Antrag der Verkehrskommission vom 6. März 1997) 3544a**

und

**7. Beschluss des Kantonsrates betreffend die Bewilligung eines Rahmenkredites des Zürcher Verkehrsverbundes für die Fahrplanperiode 1997/99** (Antrag des Regierungsrates vom 27. November 1996 und gleichlautender Antrag der Verkehrskommission vom 6. März 1997) **3545**

*Bernhard Andreas Gubler (FDP, Pfäffikon) Präsident der vorbereitenden Kommission:* Gestatten Sie mir, gleich eingangs auf eine Korrektur im Antrag 3544a hinzuweisen: Der Abschnitt im Dispositiv I, Absatz 4 ist gegenüber 3544 irrtümlicherweise nicht aufgeführt. Er lautet wie folgt:

«Die Mittel werden erwirtschaftet durch

- a) Steigerung der Effizienz
- b) Verbesserte Anpassung des Angebotes an die Nachfrage (Effektivität)
- c) Ertragssteigerung aus Angebotserweiterungen, Preisdifferenzierungen und aktiven Marktbearbeitungen.»

Dies das Textmanko. Da ich selber das Gut zum Druck unterzeichnet habe, liegt die Verantwortung für dieses Manko bei mir und ich bitte Sie, mir diese Unterlassung zu entschuldigen.

Die Kantonsverfassung (KV Art. 26) legt fest, dass Kanton und Gemeinden den öffentlichen Verkehr zu fördern haben. Im entsprechenden Gesetz wird die Errichtung und der Betrieb des Zürcher Verkehrsverbundes festgelegt, dessen Kostenunterdeckung der Kanton und die Gemeinden je zur Hälfte zu übernehmen hätten. Dem Kantonsrat sind als Aufgabe zugewiesen, für mindestens zwei Jahre die zulässige Kostenunterdeckung mittels eines Rahmenkredites festzulegen und mittels mittelfristigen Grundsätzen, das Angebot und die Tarife zu steuern. Soweit die gesetzlichen Rahmenbedingungen für unsere Geschäfte heute morgen.

Der Zürcher Verkehrsverbund (ZVV) hat bekanntlich im Jahre 1990 den Betrieb aufgenommen und bis anhin zunehmende Kostenunterdeckungen beansprucht. Im Jahre 1991 waren es 237 Millionen, im letzten Jahr, das abgerechnet wurde auf Ebene des Betriebes 294 Millionen. Der ZVV beantragt in den Jahren 1997 341 Millionen, 1998 346 Millionen und 1999 358 Millionen Franken zu beanspruchen.

Die transportierten Fahrgäste konnten bei Betriebsaufnahme um 12 Prozent gesteigert werden, in den folgenden fünf Jahren nur noch um 2 Prozent. Innerhalb des Kantons benützten 1990 62 Prozent der Pendler

den öffentlichen Verkehr, das sind 19 Prozent mehr als im Jahre 1980, das Verhältnis lautete damals 52 Prozent. Der Ertrag erreichte einen Kostendeckungsgrad von 50 Prozent, und die bisherigen Rechnungen des ZVV schlossen jeweils wesentlich unter den entsprechenden Kostenvoranschlägen ab. Der Sprung in der Kostenunterdeckung von 1995 auf 1996 wird damit begründet, dass das geänderte eidgenössische Eisenbahngesetz (EBG) im Regionalverkehr den Kantonen wesentlich höhere Lasten zuweist. Für den ZVV betragen sie 47'000'000 Franken zusätzlich und diese sind sogenannter exogener Faktor einzustufen. Anzumerken ist, dass bis heute keine befriedigende Abgeltung für die Vorinvestitionen des Kantons zugunsten der S-Bahn erzielt werden konnte.

Aus den voranschlagten Kostenunterdeckungen ergibt sich ein Rahmenkredit für die Fahrplanperiode 1997 bis 1999 von 694,5 Millionen Franken, was im Sinne von Globalkrediten in der Folge Nettobelastungen zu Lasten der Kantonsrechnung auslöst und zwar 171,5 Millionen Franken für die Fahrplan-Periode 1997/1998 respektive 175,5 Millionen Franken für die Fahrplan-Periode 1998/1999.

Die ständige Verkehrskommission des Kantonsrates begleitet den ZVV und lässt sich regelmässig über Betrieb und Investitionen informieren. Für die Beratung des Rahmenkredites liess sie sich detaillierter über Leistungsangebot, Fahrgastzahlen, Anteil der Pendler, Kostendeckungsgrad, Aufwand und Ertrag und resultierende Kostenunterdeckung informieren. Aufgrund der Sichtung aller Unterlagen empfiehlt die Verkehrskommission dem Kantonsrat, den Rahmenkredit gemäss Vorlage 3544 unverändert zu bewilligen.

Im ersten Antrag 3544 werden die Grundsätze für die vier nachfolgenden Jahre, also für 1999 bis 2003 festgelegt. Der Kantonsrat setzt bekanntlich auf strategischer Ebene die Grundsätze insbesondere für Angebot und Tarife fest, währenddem der Verkehrsrat auf operationeller Ebene das konkrete Transportangebot, die Art der Fahrausweise, die detaillierten Tarife und die jeweiligen Fahrpläne festlegt. Diese Kompetenzverteilung und Vorgehensweise sind im Gesetz und den Nachfolge-Verordnungen festgehalten.

Die Verkehrskommission hat den regierungsrätlichen Antrag im Detail beraten und beantragt Ihnen, dem Kantonsrat, zwei Ergänzungen und eine Änderung.

Die Verkehrskommission hält es im heutigen wirtschaftlichen Umfeld für unabdingbar, dass im Dispositiv I.1. nicht nur die öffentlichen Mittel real fixiert werden – also ohne Teuerung –, sondern auch festgehalten wird, dass der Kostendeckungsgrad, welcher heute 50 Prozent beträgt, zu steigern ist. Sie beantragt deshalb, im Dispositiv I.1. den Nachsatz anzufügen, «mittelfristig wird eine Verbesserung des Kostendeckungsgrades angestrebt.»

Die Verkehrskommission ist sich bewusst, dass in diesem sensiblen Bereich mit Vorsicht vorgegangen werden muss, da der Kunde heute nur noch bei höherem Nutzen und besserer Qualität bereit ist, mehr zu bezahlen. Die sogenannte Preiselastizität ist sehr kritisch. Erinnern Sie sich daran, dass der ZVV die letzte Preiserhöhung nur zu 50 Prozent in Ertragssteigerung umzumünzen verstand.

Als zweite Ergänzung beantragt die Verkehrskommission im Dispositiv I. 3. b), zwei Wörter einzufügen. Der Antrag lautet: «Dienstleistungen und Preise werden nach Kundengruppen und Verkehrszeiten differenziert entwickelt». Diese Ergänzung ist gemäss erläuterndem Text zur Vorlage prinzipiell auch so beabsichtigt und diese Ergänzung ist insofern eher eine redaktionelle Präzisierung.

Schliesslich beantragt die Verkehrskommission, das Postulat KR-Nr. 267/1994 nicht abzuschreiben, dies im Gegensatz zum Regierungsrat. Im Postulat wird die konsequente Bevorzugung des öffentlichen Verkehrs gefordert, vor allem wegen den verspäteten öffentlichen Bussen, verspätet wegen dem Privatverkehr. Der Regierungsrat meint, das Anliegen des Postulates sei mit dem Luftprogramm 1996 hinreichend erfüllt. Die Verkehrskommission aber zweifelt, dass die Massnahmen des Luftprogrammes eine zeitige und effektive Verbesserung der aufgezeigten Probleme bringen könne.

Gestatten Sie mir, die Vorlage 3544a im Zusammenhang mit der anstehenden Parlamentsreform und den neuen Führungsmodellen in der öffentlichen Verwaltung zu beleuchten. Der öffentliche Verkehr, insbesondere die Führung und die Finanzierung des ZVV, wird heute schon weitgehend in diesem Rahmen behandelt. De facto wird ein Globalbudget 3545 mit einem Rahmenkredit für zwei Fahrplanjahre verabschiedet, welche auf einem bekannten Leistungsangebot basieren. Für das Parlament stellt sich jetzt das Problem wie - respektive mit welchen Indikatoren - effektive und effiziente Leistungserbringung im Bereich ZVV einfach und aussagekräftig verifiziert werden können. Hierbei drängen sich unserer Meinung nach folgende Indikatoren auf:

1. Real fixierte Kostenunterdeckung. Das sind, wie Sie sich erinnern, 1996 175 Millionen Franken pro Kalenderjahr.
2. Indikator Steigender Kostendeckungsgrad. Er beträgt heute 50 Prozent.
3. Indikator Steigender Anteil Pendler, welche den öffentlichen Verkehr benützen. Die Referenzzahl ist hier 1990 benutzten 62 Prozent der kantonsinternen Erwerbs- und Ausbildungspendler den öffentlichen Verkehr. Das wird auch Modalsplit genannt.

Diese drei Indikatoren, deren gegenwärtige Werte und beabsichtigten Wertänderungen, definieren das Geschäftsfeld aus verschiedenen Richtungen, bezüglich Leistungen wie zu erzielenden Erfolgen, wie wir meinen, hinreichend für das Gesamtplenium des Kantonsrates. Die Verkehrskommission hat diese Indikatoren verfeinert zu betrachten und sich ihnen zeitlich dichter zu widmen. Sie hat dabei die Vernetzungen und allfälligen Rückkoppelungen zu berücksichtigen.

So sind beispielsweise die S-Bahn-Paradepferde S2, S5 und S12 hochprofitabel, haben einen sehr hohen Kostendeckungsgrad und erzielen einen sehr hohen Modalsplit. Nur solche zu betreiben, würde den Betriebswirtschaftler entzücken. Würden aber die kantonsweite Erschließung nicht sicherstellen. Man darf deshalb solche Paradelinien nicht isoliert betrachten. Diese S-Bahn-Linien sind auf schnelle, häufige und zuverlässige Buszubringer angewiesen, welche diese Werte aber selber nicht erreichen können. Hier möchte die Verkehrskommission kritisch anmerken, dass zur Zeit differenzierte Zahlen fehlen, um die Profitabilität der einzelnen Unternehmung oder einer einzelnen Verkehrsbeziehung zu beurteilen. Wir fordern, dass entweder die Schwierigkeiten mit dem automatischen Fahrgastzählungs-System behoben werden, oder ein anderes adäquates Führungsinformations-Instrument geschaffen wird.

Die Verkehrskommission ist sich weiter bewusst, dass sich eine erhöhte Nachfrage erst einstellen kann, wenn ein komfortables Angebot während zwei bis drei Jahren tatsächlich angeboten wird. Selbstredend weist dieses Angebot während dieser Einführungszeit ungünstige Indikatorenwerte aus.

Die Verkehrskommission stellte während ihrer Beratungen fest, dass seitens der Gemeinden sehr unterschiedliche Forderungen gestellt werden.

In den nördlichen Kantonsteilen wird ein erhöhtes Angebot gefordert – ein teilweiser oder gar integraler Halbstundentakt – und die Gemeinden sind auch bereit, die entsprechenden Folgekosten zu übernehmen. Das Nachfragepotential ist aber so klein, dass realistischlicherweise kein vernünftiger Kostendeckungsgrad und kein hoher Modalsplit in naher Zukunft erreicht werden kann.

Auf der anderen Seite haben wir Gemeinden und ich denke an die am unteren rechten Zürichseeufer, wo soeben grössere Investitionen in die S-Bahn-Infrastruktur getätigt wurden, respektive am oberen rechten Seeufer noch getätigt werden, diese Gemeinden möchten das Angebot wegen den für sie steigenden Kostenanteilen reduzieren. Dies, nachdem substantielle Investitionen in ihrer Gemeinde getätigt wurden, und nachdem heute schon ein hoher Kostendeckungsgrad und ein hoher Modalsplit vorliegen und mutmasslicherweise auch gesteigert werden kann, wenn man auf die Erfahrungen die man in anderen Regionen gemacht hat abstellt.

Die Verkehrskommission betrachtet es als ihre Aufgabe, solche Bedenken zu verifizieren und in zeitlichen Abständen zu überprüfen. Wenn Handlungsbedarf aufgrund der Grundsätze und Indikatoren angezeigt ist, wird sie beim Verkehrsrat und bei der Geschäftsleitung des ZVV intervenieren.

Die Verkehrskommission ist sich bewusst, dass wir uns in einer depressiven Wirtschaftslage befinden. Die Zahl der Arbeitsplätze hat in der Stadt Zürich von 1990 bis 1995 um 9,5 Prozent abgenommen, im Kanton Zürich um 7,4 Prozent. Oder mit anderen Worten, unser wichtigstes Kundensegment, die Pendler, haben entsprechend abgenommen. Der ZVV beabsichtigt in den nächsten Jahren, das Angebot zu steigern. Hierbei wird sorgfältig abzuklären sein, ob die betriebs- und volkswirtschaftlichen Folgekosten vertretbar und auch finanzierbar sind.

Als bedeutendste Angebotserweiterung soll in der nahen Zukunft die sogenannte Stadtbahn mittleres Glattal realisiert werden. Unter anderem in der Annahme, dass dort das Arbeitsplatzangebot bis 2005 um 5 Prozent zunehme. Der Modalsplit ist im mittleren Glattal zur Zeit sehr tief, er liegt bei ungefähr 20 Prozent. Der Bundesrat hat für die Bewilligung der Erweiterung des Flughafens eine Steigerung des Modalsplits der Flughafenbenützer gefordert und zwar von 38 Prozent auf 42 Prozent. Damit erscheint der Bau dieser neuen Stadtbahn sachlich ausgewiesen, wobei aber auch eine komfortablere Erschliessung des

Flughafens mit der S-Bahn ebenso vordringlich ist. Es handelt sich um den S-Bahn Halbstundentakt auf der Linie Hauptbahnhof–Flughafen–Effretikon–Winterthur. Der Kantonsrat muss, wenn die entsprechenden Investitionsvorhaben beantragt werden, genau prüfen, ob diese Investitionen im Rahmen der Grundsätze und der Indikatoren jeweils auch betriebswirtschaftlich und finanziell vertretbar sind.

Mit diesen Ausführungen möchten wir aufzeigen, wie die Verkehrskommission zukünftig ihre Aufgaben im Sinne von NPM wahrnehmen sollte und damit auch der parlamentarischen Strukturkommission Gedankenanstösse vermitteln.

Bevor ich mein Referat abschliesse, möchte ich mich im Namen der fast einstimmigen Verkehrskommission zum übergeordneten Bahnnetz äussern. Aus aktuellem Anlass, dem Entscheid der nationalrätlichen Verkehrskommission nämlich, für die Alpentransversale nur den Kredit für den Lötschberg-Basistunnel freizugeben. Es war immer eine unmissverständliche Forderung des Kantons Zürich, dass die Hochgeschwindigkeitsachse Frankfurt–Basel–Zürich–Gotthard–Mailand bevorzugt auszubauen sei. Nur sie kann betriebswirtschaftlich kostendeckend betrieben werden und zwar nur dann, wenn die Reisezeiten stark verkürzt werden können. Dies bedingt den Bau der Basistunnels am Ceneri, am Gotthard, am Zimmerberg und am Bötzbberg.

Der jetzige Antrag der nationalrätlichen Verkehrskommission ist volkswirtschaftlich höchst verhängnisvoll. Ist es ein Schildbürgerstreich oder ein offensichtlicher Affront gegen den Kanton Zürich? Mich jedenfalls erinnert es an das katastrophale Nationalbahn-Abenteuer vor 150 Jahren. Damals wollten gewisse Mittellandstädte eine eigene Eisenbahn um Zürich herum bauen. Sie taten dies, verschuldeten sich masslos, konnten die sogenannte Nationalbahn nie kostendeckend betreiben, mussten den Konkurs anmelden und mussten für ihre unvernünftige Kirchturmpolitik über Jahrzehnte Schulden abzahlen. Eine dieser Städte war Winterthur.

Wir möchten hier jedenfalls zuhänden von unseren Vertretern in den eidgenössischen Gremien klar festhalten und insofern den Regierungsrat unterstützen, dass es jedenfalls keine Netzvariante ohne Gotthard geben darf und dass aus volkswirtschaftlicher Sicht nur eine Alpentransversale verkraftbar ist und zwar jene am Gotthard. Wir fordern unsere Zürcher Vertreter aber zusätzlich auf, eine rasche Planungsaufnahme des Bötzbberg-Basistunnels zu veranlassen.

Abschliessend darf ich Ihnen im Namen der Verkehrskommission und der FDP-Fraktion, die Verabschiedung der Grundsätze gemäss Dispositiv in der Vorlage 3544a mit den erwähnten Korrekturen beantragen.

*Liselotte Illi (SP, Bassersdorf) Präsidentin der Finanzkommission:* Auch für mich kam die Behandlung dieses Traktandums überraschend schnell an die Reihe. Ich wollte nämlich den Herrn Präsidenten der Verkehrskommission bitten, mitzuteilen, dass sich auch die Finanzkommission ausführlich mit diesen beiden Vorlagen befasst hat und den Vorlagen zustimmt.

Ich erlaube mir jetzt trotzdem noch eine Bemerkung zum Rahmenkredit. Die Finanzkommission ist sich bewusst, dass so kurzfristig am Rahmenkredit nichts oder fast nichts eigentlich mehr geändert werden kann, nachdem dies der Kredit ist für die kommende Fahrplanperiode, die am kommenden Sonntag beginnt, auch wenn es sich faktisch beim Rahmenkredit eigentlich um ein Globalbudget handelt. Wir haben eingesehen oder zur Kenntnis genommen, dass an diesem Kredit nichts mehr zu ändern ist.

Finanzpolitischen Einfluss nehmen können wir allenfalls über die Grundsätze zu Angebot und Tarif. In diesem Sinne unterstützt die Finanzkommission den Antrag der Verkehrskommission, welcher mittelfristig eine Verbesserung des Kostendeckungsgrades anstrebt. Diese Ergänzung bedeutet, dass der ZVV sich anstrengen muss, seine Aufgaben wirtschaftlich zu erfüllen. Wir haben, das darf ich hier auch sagen, allerdings festgestellt, dass der ZVV diese Pflicht schon bisher erfüllt hat. Also die Aufgaben des ZVV werden bereits heute wirtschaftlich erfüllt. Die Qualität der Leistungserbringung des ZVV darf allerdings unter dieser Ergänzung, nämlich der Verbesserung dieses Kostendeckungsgrades, nicht leiden.

Die Finanzkommission empfiehlt Ihnen, wie gesagt, diesen beiden Vorlagen zuzustimmen.

*Willy Germann (CVP, Winterthur)*: Ich nehme im Namen der CVP nicht nur zur vorliegenden Vorlage Stellung, sondern auch bereits zu angekündigten Anträgen.

Die CVP steht voll hinter den vorliegenden Grundsätzen für den öffentlichen Verkehr in unserem Kanton und dem entsprechenden Rahmenkredit. Für uns kommt also eine allfällige Rückweisung nicht in Frage.

Die CVP unterstützt vor allem die Hauptstossrichtung der Grundsätze, bei gleichbleibendem Mitteleinsatz mehr Leistungen zu bieten. Die Grundsätze basieren auf einem realistischen Finanzplafonds und sorgfältigen Marktanalysen. Das betrifft vor allem das rechte Zürichseeufer. Sie lassen keine Sonderwünsche zu, die heute allenfalls noch schnell aus dem Ärmel geschüttelt werden und als Leistungsauftrag verkauft werden.

Im folgenden möchte ich weniger die positiven Seiten der Grundsätze und der Weisung beleuchten, das hat Herr Gubler schon getan, als mehr den Finger auf Widersprüche und Lücken legen.

Natürlich könnten wir allen Regionen mit geringem Nachfragepotential das Blaue vom Himmel versprechen, so zum Beispiel einen sturen Halbstundentakt für jede Linie. Dies ginge aber angesichts des Finanzplafonds zu Lasten nachfragestarker Gebiete! Dies ginge also zum Beispiel zu Lasten des mittleren Glattals mit seinem grossen Entwicklungspotential.

Übersteigerte Angebotsversprechungen verbauen aber auch unkomplizierte kreative Lösungen in Form alternativer Betriebsformen, vor allem für periphere Gebiete und in Randstunden. Ich denke an Mischformen zwischen privaten und öffentlichen Betreibern, als Mischformen auch zwischen verschiedenen Verkehrsträgern. Dieses alte CVP-Anliegen fand schon in den letzten Grundsätzen seinen Niederschlag. In der Praxis ist bisher fast nichts geschehen.

Die Ziele, die angesichts der gleichbleibenden Kostenunterdeckung gesteckt werden, sind allerdings sehr hoch. Ob sie erreicht werden, hängt einmal von Produktivitätssteigerungen, sagen wir es offen, vor allem bei den Zürcher Verkehrsbetrieben und bei den Winterthurer Verkehrsbetrieben ab. Allenfalls ist dort auch mit gewerkschaftlichem Widerstand zu rechnen.

Eine Verbesserung der Marktstellung des öffentlichen Verkehrs hängt aber vor allem von Faktoren ab, die vorwiegend ausserhalb unserer

Einflussmöglichkeiten liegen. Dieses hochgesteckte Ziel kann nämlich nur durch ein komplexes Massnahmenbündel auf verschiedenen politischen Ebenen erreicht werden. Dazu gehören zum Beispiel nicht bloss die Umsetzung des Richtplanes, sondern auch Kostenwahrheit und lenkende Massnahmen im Verkehr. Letzteres ist vor allem Sache des Bundes, ja sogar aller europäischen Staaten. Auf höherer Ebene müssten möglichst bald die Wettbewerbsverzerrungen korrigiert werden. Der ÖV hat auch im Kanton Zürich trotz S-Bahn-Milliarde immer noch einen infrastrukturellen Nachholbedarf, und zwar vor allem im überregionalen Verkehr. Und dies heisst konkret, möglichst bald Beseitigung der Engpässe, schnellere Zugfolge dank Elektronik – es lohnt sich in Zürich und Winterthur – und vor allem kostensparendes Rollmaterial.

Und damit bin ich bei der grossen Kritik an den Grundsätzen und an der Weisung. Bei den Problemen mit der Verflechtung des regionalen und des nationalen und des internationalen Schienenverkehrs. Diese Probleme werden in der Weisung weitgehend tabuisiert. Tabuisiert werden die Konflikte bei der Nutzung der gleichen Trasseen. Bekanntlich geniesst der nationale und internationale Schienenverkehr bei Engpässen Priorität und zwar zu Lasten der S-Bahn. Winterthur–Zürich-Pendler kennen das Problem zur Genüge. Jetzt liegen auch ganz aktuelle Beweise vor und zwar aus der neuen Fahrplanperiode. So brauchen die S7 und die S8 zwischen Winterthur und Zürich im neuen Fahrplan drei und zwei Minuten mehr. Und dies allein wegen der Kapazitätsengpässe vor allem beim Hürlistein und bei der Einfahrt Winterthur. Was nützen da schöne Worte in unseren Grundsätzen, wenn die SBB, aber auch ein Teil unserer Behörden eine Attraktivitätssteigerung bei der S-Bahn weiterhin verbauen?

Mir ist noch die Debatte in den Ohren, als ich vor Jahren hier anstelle des Brüttemertunnels eine baldige Überwerfung Hürlistein verlangte und eine Kapazitätsverbesserung vor allem bei der Einfahrt Winterthur. Eine uralte Erfahrung in der Verkehrsplanung ist doch, dass die Engpässe leistungsbestimmend sind. Das müssen wir auch in unseren Grundsätzen berücksichtigen, vor allem in der Umsetzung dann des Postulates zur Effizienzsteigerung.

Ich weiss, dass die Kompetenz für diese Fragen nicht beim Kanton liegt. Aber der ZVV ist über einen Zusammenarbeitsvertrag und jetzt über das Eisenbahngesetz und die S-Bahn-Organisation auf komplizierte Art mit den SBB verknüpft. Und da könnte der Kanton nicht bloss die 1,1

Milliarden Vorleistungen einbringen, sondern auch andere Anliegen in Bezug auf die Nutzung der gemeinsamen Schieneninfrastruktur.

Gegenwärtig müsste der Kanton mit aller Vehemenz auf kostengünstiges Rollmaterial setzen, das einen rentablen Betrieb überhaupt ermöglicht. Aber es geschieht genau das Gegenteil. Und ich erachte es als grössten Sündenfall im öffentlichen Schienenverkehr des Kantons, dass der Kanton untätig zusieht, wie die SBB uns Rollmaterial aufzwingen, das eine Effizienzsteigerung geradezu verunmöglicht. Was nützen da wiederum die schönen Worte in den Grundsätzen, wenn auf Regionalbahnlinien eine hohe Kostenunterdeckung geradezu provoziert wird? Eine Unterdeckung, die der Kanton und nicht mehr die SBB auszugleichen hat.

Beinahe skandalös ist, dass ausgerechnet in einer Zeit, wo zwei Firmen im Raum Winterthur–Ostschweiz eine hochmoderne und übrigens sehr leise Niederflurtechnologie entwickelt haben, die SBB die alten Goldküstenmirages, diese dunkelroten Fahrzeuge, diese schweren Energiefresser aufrüsten auch für den Kanton Zürich. Und der Regierungsrat hält es nicht einmal im Rahmen des Impulsprogramms für nötig, die neue kostensparende Technologie zu fördern. Schauen Sie nur, wie schnell der Regierungsrat unseren diesbezüglichen Vorstoss behandelt.

Wenn der Kanton bei den SBB oder besser gesagt, beim trägen Flügel der SBB mit legitimen Anliegen weiterhin auf Ablehnung stossen würde, bliebe für die Regionalbahnlinien Winterthur–Bülach, Winterthur–Stein am Rhein und Winterthur–Rapperswil tatsächlich möglichst schnell nur noch die Ausschreibung. Die Mittel-Thurgau-Bahn hat uns mit der Linie nach Stockach vorgezeigt, was Effizienzsteigerung heisst auf solchen Linien und vor allem, dass anderes, neues Rollmaterial absolute Bedingung ist für eine Effizienzsteigerung.

Dass auch ein attraktiver internationaler Schienenverkehr zu einer besseren Marktstellung des ÖV in unserem Kanton beitragen würde, wird auch weitgehend ausser acht gelassen. Meines Erachtens müsste noch vor einem Gotthard-Basistunnel eine bessere Anbindung an das Hochleistungsnetz im Norden und Osten unseres Wirtschaftsraumes höhere Priorität geniessen. Es ist mir aber klar, dass dadurch Verteilungskämpfe, zum Beispiel mit dem Halbstundentakt auf der Schaffhauserlinie, ausgelöst würden.

Wenn in der Weisung der Vernetzung mit dem überregionalen Verkehr kaum Beachtung geschenkt wird, so werden dafür die Zusammenhänge

des ÖV mit dem motorisierten Individualverkehr offen dargelegt. Das Parkraumangebot an den Zielorten und Kapazitätsengpässe auf dem Strassennetz bestimmen tatsächlich die Wahl des Verkehrsmittels mehr als zum Beispiel die Tarife.

Aber Stau auf dem Strassennetz heisst noch nicht automatisch eine Wettbewerbschance für den öffentlichen Verkehr. Gerade der strassengebundene öffentliche Verkehr im Glattal, auch im Limmattal, in Winterthur und Zürich bleibt immer noch zu sehr im Stau stecken. Verkehrslenkung und -steuerung sind vor allem im Wachstumsgebiet Glattal dringend nötig und zwar zu Lasten des Strassenfonds und nicht des vorliegenden Rahmenkredites.

In Winterthur können Sie überdies studieren, wie aus rein städtebaulichen Anliegen, die Attraktivität des öffentlichen Verkehrs und eine Effizienzsteigerung aufs Spiel gesetzt werden. Neue Bahnhofplatzprojekte verunmöglichen doch die bisherige grüne Welle für den Bus. Also ein Beispiel mehr für mangelndes vernetztes Denken und Handeln.

*Laurenz Styger (SVP, Zürich):* Nachdem die Verkehrskommission sowie die Finanzkommission dem Rahmenkredit des ZVV für die Jahre 1997 bis 1999 in der Höhe von 694,5 Millionen Franken zugestimmt haben und die offenen Fragen betreffend Zusammenarbeitsvertrag und ZVV, des Sparpotentials sowie die Aufwandreduktionen diskutiert und im positiven Sinn zur Kenntnis genommen haben, bin ich der Meinung, dass auch der Rat dieser Vorlage zustimmen kann. Die SVP wird dies auf jeden Fall tun.

Anders sieht es bei der Vorlage 3544, Angebot und Tarife im öffentlichen Verkehr für die Jahre 1999 bis 2003 aus. Mehrheitlich war man in der Verkehrskommission der Ansicht, dass eine bessere Kostendeckung angestrebt werden sollte. Solche entsprechende Anträge wurden denn auch ausgiebig diskutiert, aber da werden wir dann tatsächlich in der Detailberatung noch darauf zu sprechen kommen. Dass die beiden Ziele, besserer Kostendeckungsgrad, Ertragssteigerungen mit dem Ruf nach immer mehr und besseren Angeboten und Qualitätssicherungen, vielleicht mit der Ausnahme von Küsnacht, nicht immer leicht auf einen Nenner zu bringen sind, versteht sich von selbst. In den vergangenen Jahren hat man aber schon immer bewiesen, dass durch ein gutes Management der Rahmenkredit in einer vernünftigen Höhe gehalten werden konnte oder überhaupt nicht ausgeschöpft worden ist. Diese guten Resultate wurden trotz Rezession und anderen negativen wirt-

schaftlichen Erscheinungen erreicht. Sei dies durch Erhöhung der Tarife, sprich Fahrpreiserhöhungen, wobei diese Möglichkeit jetzt ausgereift ist, sei dies durch Abbau und Rationalisierungen im Personalwesen, sei dies durch alternative Verkehrsformen im ZVV, sei dies durch bessere Anpassungen des Angebots an die Nachfrage. So erachte ich die Kernaussage dieser Grundsätze für richtig, die da heisst, «Die Marktstellung wird auf hohem Niveau im Rahmen selbst erwirtschafteter Mittel weiter ausgebaut». Und da lege ich besonderen Wert auf den Ausdruck «selbst erwirtschaftet». Ich glaube, diese Zielsetzung, diese Zielrichtung ist in der Verkehrskommission wie der Direktion des ZVV bekannt und deshalb kann ich Ja sagen zu den Grundsätzen über den mittel- und langfristigen Entwicklungen von Angebot und Tarifen im öffentlichen Personenverkehr.

*Peter Stirnemann (SP, Zürich):* Die Sozialdemokratische Fraktion steht positiv zu den Grundsätzen. Zunächst einige allgemeine Anmerkungen.

Offensichtlich steht auch der öffentliche Verkehr im Kanton Zürich, das heisst die zum Zürcher Verkehrsverbund zusammengeschlossenen Betriebe des öffentlichen Verkehrs in einem Spannungsfeld zwischen Anspruch und Wirklichkeit; und dies insbesondere in Zeiten knapper finanzieller Ressourcen.

Einerseits steht das anspruchsvolle Bauprogramm der zweiten Teilergänzung der S-Bahn vor der Vollendung, andererseits wird bereits Widerstand angemeldet gegen Fahrplanangebote, die durch diese Infrastrukturausbauten eben erst ermöglicht werden sollen. Daneben gibt es noch nicht realisierte Angebotslücken, die wiederum mit dieser Teilergänzung in Zusammenhang gebracht wurden, oder die zur Abrundung eines attraktiven Bedienungsstandards noch fehlen. Die hohe Kunst der Verkehrspolitik, und das ist im Kanton Zürich Verbundpolitik, ist, wie in der Antwort auf eine schriftliche Anfrage treffend formuliert wurde, «nicht die Verwirklichung von Schönem und Wünschbarem, sondern die Realisierung von relevanten Marktchancen unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit sowie technischer und betrieblicher Gesichtspunkte».

Selbstverständlich ist jeweils darüber die Diskussion zu führen, was denn sogenannte «relevante Marktchancen» sind und wie sie gewährleistet werden sollen. Ganz klar sind mit den Grundsätzen über die mittelfristige Entwicklung von Angebot und Tarif, die strategischen

Vorgaben zur Vorteilssicherung des öffentlichen Verkehrs festzulegen. Dies ist eindeutig eine verkehrspolitische Aufgabe und weniger eine Reaktion auf sogenannte Marktkräfte, was immer darunter verstanden werden soll.

Nun einige Anmerkungen zur Weisung, zur Situationsanalyse und Stand der Umsetzung: Die S-Bahn hat wohl von 1990 bis 1995 eine weitere Steigerung von 12 Prozent erfahren. Es zeigt sich jedoch generell seit 1993 eine deutliche Sättigung, in einzelnen Korridoren sogar Stagnation (linkes Ufer, Unterland, Glattal/Oberland) und sogar auch Abnahmen (rechtes Ufer). Zur Kenntnis zu nehmen und hervorzuheben ist aber auch in diesem Zusammenhang, dass der Strassenverkehr auf radialen Einfallsachsen zur Stadt Zürich gesunken ist. Die Mobilitätsfähigkeit hat offenbar auch Grenzen. Der Entwicklungsstandard der übergeordneten Verkehrsnetze ist offenbar erreicht.

Die zweite Teilergänzung S-Bahn erhöht die Attraktivität. Positiv sind die Verbesserungen, die nun im Furttal, Tösstal und Weinland vollzogen werden sollen. Es braucht jedoch nun flankierende Massnahmen zur Attraktivitätssteigerung bei den regionalen Zubringern, beim Feinverteiler, sonst wird die «spürbare» Zielerreichung, das heisst höhere Attraktivität der S-Bahn ausbleiben. Das heisst, die Zuwächse werden wieder abwandern. Der Präsident hat schon darauf verwiesen.

Der Versuch, alternative Betriebsformen einzuführen und Gesetzesvorlagen zu Sondertransporten für behinderte Personen vorzulegen, ist positiv. Jedoch fehlen noch terminliche Zielvorgaben und auch Entscheidungskriterien wären zur Erfolgsabschätzung hilfreich.

Zum finanzpolitischen Umfeld: Es ist logisch, dass in Zeiten eines angespannten Staatshaushaltes die zur Vorteilssicherung des öffentlichen Verkehrs benötigten Mittel effektiv, das heisst wirkungsvoll und effizient, wirtschaftlich einzusetzen sind. Es ist klar, dass nach unternehmerischen, das heisst nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten die Angebote gestaltet werden müssen. Sicher brauchen die Transportunternehmen im Kanton unternehmerische Freiheit denn sie tragen schliesslich die Kostenverantwortung.

Zur Entwicklung der Mobilität: Es ist festzustellen, dass der Berufsverkehr zumindest im Raum der Stadt Zürich offensichtlich nicht der massgebende Mobilitätsfaktor darstellt. Hat einerseits die Arbeitsplatzzahl in der Stadt Zürich abgenommen, etwa 10 Prozent, sind trotzdem noch leichte Frequenzsteigerungen zu beobachten gewesen.

Das heisst ganz klar, dass tagsüber und auch in den Randstunden der Verkehr zugenommen hat und sogar die leichte Abnahme im Berufsverkehr überkompensiert hat. Der Einkaufs- und Freizeitverkehr gewinnt auch an Bedeutung. Bei entsprechendem Angebot kann sich dieser Trend je länger je mehr auch in den Agglomerationen und Randregionen einstellen.

Die einseitige Fixierung auf den Berufsverkehr kann daher recht nachteilige Folgen zeitigen, die der Leitidee des effizienten Mitteleinsatzes zuwiderlaufen könnten. Teure Investitionen und laufende Kosten für das maximale Angebot in Spitzenzeiten, das nur sehr kurzzeitig genutzt werden kann, könnten Kostenexplosionen zur Folge haben bei gleichzeitig nur mässigeren Ertragssteigerungen. Kritisch sind Angebotsausweitungen des S-Bahnbetriebes zur Hauptverkehrszeit zu überprüfen. Fatale Umlagerungsversuche von den Randstunden in die Spitzenstunden beziehungsweise von Randregionen in die Agglomerationen könnten die Folge sein.

Die relativ stärker angestiegenen Frequenzen im Orts- und Regionalbusbetrieb, sind immerhin 2,5 Prozent, bei der S-Bahn nur noch 1 Prozent in den letzten zwei Jahren zeigen, dass Potentiale ausserhalb der Agglomerationen vorhanden sind und noch Nachholbedarf bei den Angeboten angenommen werden darf.

Den technischen Neuerungen der Automobilindustrie ist durch neue gescheite Mobilitätsangebote zu begegnen. Zum Beispiel Kooperation von Transportunternehmen mit Autoteilet, Organisation car sharing et cetera.

Die Ausrichtung des ÖV Angebotes und der Struktur des Hauptbahnhofes auf Bahn 2000, Neat – keine Neat ohne Gotthard, der Präsident hat das schon gesagt – und Anschluss Zürichs an TGV und ICE Netze und Verbindungen ist ein Muss. Es gilt, den gesetzten Termin 2005 zu halten.

Nun die Haltung der SP-Fraktion zur Entwicklung des Angebotes: Die Förderung des öffentlichen Verkehrs ist nach wie vor die aktuelle Aufgabe der Verkehrspolitik kantonsweit. Hierfür ist eine entschlossene solidarische Haltung von Kanton und Gemeinden erforderlich. Der ZVV, wie er nach dem PVG konstituiert ist und wie er sich mittlerweile konsolidiert hat, hat dies ermöglicht. Es bedarf keiner grundsätzlichen Änderungen des normativen Rahmens. Der Tarif- und Verkehrsverbund im Kanton Zürich hat sich bewährt. Die SP steht dazu.

Die S-Bahn ist das Rückgrat eines attraktiven konkurrenzfähigen öffentlichen Verkehrs im Kanton. Mittelfristig sind in allen S-Bahn-Korridoren Verkehrsverbindungen im 30-Minuten-Takt anzustreben. Ich denke da an das Weinland, Tösstal, Furttal und Wehntal. Es brauchen dies aber nicht zwingend Bahnverbindungen zu sein, man kann das auch mit öffentlichen Bussen bewerkstelligen.

Die Attraktivität der Zubringer, das heisst Feinverteilernetz, der Regio-Bus muss erhöht werden. Es braucht Beschleunigungsprogramme und Prioritätensetzungen. Diese sind im Rahmen vorhandener Mittel zu realisieren.

Der öffentliche Verkehr muss bezahlbar bleiben, daher sind die notwendigen Verbesserungen gezielt, bedarfsgerecht und so kostengünstig wie möglich zu erbringen. Hier kann das Giesskannenprinzip nach den allgemeinen Normen nicht richtig funktionieren.

Die SP-Fraktion ist allerdings der Meinung, dass es nicht angehen kann, unter dem Stichwort «Arbeitsproduktivität» private Unternehmen gegen öffentliche Verkehrsbetriebe zu Lasten des Fahrpersonals auszuspielen. Um dies zu verhindern, sind die Gewerkschaften aufgerufen, – das ist Sache der Gewerkschaften, nicht etwa der Regierung –, Gesamtarbeitsverträge für das Fahrpersonal im ganzen Verbundgebiet auszuarbeiten.

Die Auswirkungen der Verlagerung des S-Bahnhofes der linksufrigen S-Bahnlinien aus dem Hauptbahnhof in den geplanten Flügelbahnhof hinter der Sihlpost müssen näher untersucht werden. Bis im Jahre 2005 müssen realisierbare Massnahmen gegen den zu befürchtenden Attraktivitätsverlust durchgeführt werden und insbesondere die Anbindung des Flügelbahnhofs an die zentrale VBZ-Haltestelle am Bahnhofplatz eingerichtet werden.

Von SP-Seite sind Änderungen in den Grundsätzen angeregt worden, die teilweise berücksichtigt wurden. Ein Minderheitsantrag war erforderlich zur Stützung des Halbstundenstandards in S-Bahn-Korridoren. Die SP-Fraktion beantragt Eintreten und begrüsst diese Grundsätze allgemein.

*Werner Schwendimann (SVP, Oberstammheim):* Ich äussere mich als Ergänzung zum Votum meines Fraktionskollegen, Laurenz Styger, insbesondere zum Minderheitsantrag und zu den Anträgen, die offenbar noch im Raume stehen.

Die SVP wird den Minderheitsantrag in der Vorlage 3544 aus folgenden drei Gründen nicht unterstützen.

1. Der Antrag steht teilweise im Widerspruch zu den versprochenen Grundsätzen. Wenn in Punkt 3 gesagt wird, «Dienstleistungen und Preise werden nach Kundengruppen und Verkehrszeiten differenziert entwickelt» so dürfen wir nicht gleichzeitig beschliessen, dass alle vorhandenen Lücken im Halbstundentakt zu schliessen seien.

2. Mit der Formulierung gemäss Minderheitsantrag müssten allenfalls auf einer Linie ein Halbstundentakt eingeführt werden, ohne dass ein entsprechender Mehrertrag herauschauen würde. Allenfalls hätten wir damit sogar die unmögliche Situation, dass gegen das Bedürfnis und gegen den Willen der mitzahlenden Gemeinden ein Halbstundentakt eingeführt werden müsste.

3. Unter Punkt 3a) steht: «Die Wettbewerbsvorteile in den Hauptverkehrszeiten – Zuverlässigkeit und Reisezeit – werden ausgebaut». Unter Reisezeit versteht man nicht nur die reine Bahnzeit, sondern auch die Wartezeiten sind in der Reisezeit enthalten. Verkürzung der Reisezeit heisst somit auch, Verdichtung des Taktes. Anlässlich einer Verkehrskommissionssitzung hat ZVV-Direktor Georg Elser diese Interpretation ausdrücklich bestätigt.

Wenn wir also den Minderheitsantrag ablehnen, so heisst das nicht, dass wir generell gegen die Einführung des Halbstundentakts auf weiteren Linien sind. Wir sind aber gegen den Halbstundentakt auf Strecken, die keinen entsprechenden Mehrertrag bringen werden.

So wie die Grundsätze des Angebotes formuliert sind, ist es zum Beispiel möglich, den Halbstundentakt auf einer S33 aufgrund der Angaben der Regionalen Verkehrskonferenz Weinland zu realisieren. Hingegen wird zum Beispiel auf der S29 der Markt wohl nie einen Halbstundentakt erlauben. Wir können uns keinen flächendeckenden Halbstundentakt leisten.

Ich bitte Sie, der Vorlage 3544a gemäss Antrag der Verkehrskommission zuzustimmen und den Minderheitsantrag abzulehnen.

*Dorothee Jaun (SP, Fällanden):* Ich möchte mich auf einen Aspekt des heutigen Geschäfts, beziehungsweise der beiden heutigen Geschäfte konzentrieren. Nämlich die Frage der Kostenunterdeckung.

Es mag ja einige erstaunt haben, weshalb die SP-Fraktion sich nicht gegen den durch die Verkehrskommission eingefügten Satz wehrt,

«Mittelfristig wird eine Verbesserung des Kostendeckungsgrades angestrebt». Dies deshalb, weil der Kostendeckungsgrad kein taugliches Steuerungsinstrument ist für das Parlament. Das einzig taugliche Steuerungsinstrument des Parlamentes ist nämlich, die Kostenunterdeckung in Franken und Rappen kombiniert mit den Grundsätzen über das Angebot. Mit anderen Worten, das Defizit kombiniert mit dem Angebot umsetzen. Sicher Zufall, der Kostendeckungsgrad ist zu verbessern, sagt letztlich sehr wenig aus und tut eigentlich auch uns, die wir für den öffentlichen Verkehr eintreten nicht weh. Warum nicht? Der Kostenunterdeckungsgrad ist lediglich eine Prozentzahl. Diese sagt ja lediglich aus, wieviele Prozente des Aufwandes durch den Ertrag gedeckt sind beziehungsweise, wieviele Prozente des Aufwandes der Steuerzahler letztlich zu bezahlen hat.

Derzeit arbeitet der ZVV mit einem Kostendeckungsgrad bei 49/50 Prozent. Nehmen Sie einmal an, der Kostendeckungsgrad würde sich auf 55 Prozent verbessern, aber die effektiven Kosten sich auf 900 Millionen vergrössern, dann haben Sie für den Steuerzahler kein besseres Ergebnis.

Die für das Parlament wesentliche Zahl ist deshalb der Rahmen und der ist in Franken und Rappen. Für die, die für eine Steuerung den Kostendeckungsgrad vorschreiben: Dies kann das Parlament ja eigentlich nur dann, wenn es sich um eine Monopolstellung handelt, wenn es sich um einen Monopolbetrieb handelt, wenn die Einnahmen frei festgelegt werden können, wie zum Beispiel bei den Notariatsgebühren oder bei den Abfallgebühren. Dann benutzt der Kunde die Dienstleistung des Staates zu den höheren Gebühren eben nur deshalb, weil er muss. Aber der ZVV bewegt sich im Masse und muss sich gegenüber anderen Verkehrsmitteln, insbesondere gegenüber dem motorisierten Individualverkehr durchsetzen. Eine Erhöhung der Preise zum Beispiel kann genau den falschen Effekt haben. Wie der Kommissionspräsident darauf hingewiesen hat, die letzte Teilerhöhung konnte nur zum Teil ertragswirksam gestaltet werden. Den gleichen Effekt können Angebotsreduktionen haben, indem diese dazu führen, dass der öffentliche Verkehr weniger attraktiv ist und weniger Benutzer hat.

Zum Glück ist sich der ZVV dieser Problematik bewusst. Er setzt alles daran, erstens die Effizienz zu steigern und zweitens die Benutzerzahlen und den Ertrag zu steigern, das Angebot attraktiv zu gestalten und die Massvorteile des öffentlichen Verkehrs, nämlich die Zuverlässigkeit, die raschen Reisezeiten zu nutzen und auszubauen. Die Ver-

gangenheit hat gezeigt, dass auch ein Ausbau des Angebotes zu einer Zunahme der Benutzerzahlen und damit auch zu einer Ertragssteigerung führen kann. Zu diesen Massnahmen gehören für die nächste Fahrplanperiode die vorgesehenen Angebotserweiterungen, Halbstundentakt auf der S6, Zusatzzüge während den Hauptverkehrszeiten bei der S7 und der S26. Dazu gehört auch die im Minderheitsantrag enthaltene Zielsetzung, die noch vorhandenen Lücken im Halbstundentakt zu schliessen. Es bleibt aber zu betonen, und das hat auch der ZVV immer gesagt, dass der öffentliche Verkehr unter den herrschenden Umständen nie kostendeckend betrieben werden kann. Solange der Verkehr auf den Strassen seine Kosten nicht deckt, ist dies nicht möglich. Solange der Individualverkehr nicht einmal die Kosten für die Strassen deckt, geschweige denn die externen Kosten, hat der ÖV im Markt keine Chance. Erst wenn dies der Fall ist, wenn der motorisierte Individualverkehr mehr von seinen Kosten deckt, dann kann sich die Marktstellung des öffentlichen Verkehrs entscheidend verbessern und erst dann kann im eigentlichen Sinn die Rede davon sein, den Kostendeckungsgrad allenfalls merklich zu steigern.

*Reto Cavegn (FDP, Oberengstringen):* Als Ergänzung zum Kommissionspräsidenten beschränke ich mich auf ein Votum zur Kostendeckung.

In der Diskussion in der Verkehrskommission haben die Vertreter des ZVV immer klar deklariert, dass die Verbesserung des Kostendeckungsgrades, heute rund 50 Prozent, ein ständiges Ziel sei. In der heutigen Zeit, in der eigentlich alle bereit sind, unter den mangelnden oder sogar fehlenden Mitteln leiden, sollte auch das Parlament für den öffentlichen Verkehr in den Grundsätzen stipulieren, dass der Kostendeckungsgrad mittelfristig verbessert werden sollte. Mit Absicht wurde darauf verzichtet, die Verbesserung des Kostendeckungsgrades zahlenmässig festzuschreiben. Wir wollen dem ZVV mit diesem Zusatz die Weiterentwicklung nicht unterbinden. Er soll weiter in den Wachstumsmarkt investieren können, damit er Marktattraktivität erreichen kann. Es geht aber darum, dass die Verbesserungen, die der ZVV in der Planung ausweist, zum Beispiel die Effizienzverbesserung, nicht nur zur Produktweiterentwicklung gebraucht werden, sondern auch teilweise zur Reduktion des Kostendeckungsgrades benutzt werden.

*Ulrich Welti (SVP, Küsnacht):* Ich spreche zur Vorlage 3544a. Als Volksvertreter, Einwohner und Bahnbenützer des unteren rechten Zürichsees, muss ich aus innerster Überzeugung die Zustimmung zu dieser Vorlage leider verweigern. Es geht vorallem um die unter Punkt 5 erwähnten konkreten Auswirkungen der Marktstrategie auf die Entwicklung von Angebot und Tarif. Hier ist unter 5c) die Einführung des Viertelstundentaktes zwischen Zürich und Meilen vorgesehen, Herr Styger hat es bereits erwähnt. Für uns am unteren rechten Zürichsee ist dieses Konzept völlig daneben. Denn wir sind heute mit dem bestens bewährten Halbstundentakt und den eingeschaltete Entlastungszügen bestens bedient. Also wunschlos zufrieden und die Kasse stimmt für den ZVV.

Auch die NZZ hat sich mit dieser für uns ungewohnten Viertelstunden-Problematik mehrmals sehr kritisch auseinandergesetzt und warnte bereits schon 1995 vor einem konzeptlosen Chaos, wo der Regierungsrat die Notbremse ziehen müsste. Leider hat er aber die Notbremse nicht gezogen und nun stehen wir da, wo wir heute sind. Und nun wird argumentiert auf Verkehrsverbunds- und Volkswirtschaftsseite, man könne nicht mehr zurück und die unteren Seegemeinden hätten diesen unnötigen und ungewollten Viertelstundentakt zu übernehmen und

auch zu bezahlen. So einfach ist das. Dies sei im Rahmen des Gesamtkonzeptes zu betrachten, hielt man uns entgegen. Es kommt aber noch viel besser, was hier im technokratischen Glashaus entschieden wurde. Dass nämlich im Binnenverkehr in Meilen umgestiegen werden muss. Dies zum Riesenfrust aller Besucher des Kreisspitals Männedorf, der vielen Kantonsschüler der Kantonsschule Küsnacht, aber auch der vielen Einkaufspendler nach Rapperswil. Denn Zürich hat leider aus den bekannten Gründen nicht nur als Arbeitsplatz, sondern auch als Einkaufsstadt seine ehemalige Attraktivität weitgehend verloren. Glatt und Volki-Land lassen grüssen.

Aber auch die bewährten Busanschlüsse im voralpinen Pfannenstilgebiet wären vor allem in den Randstunden unmöglich und verleiten auch hier zur Benützung eines Motorfahrzeuges und an die Absage an den öffentlichen Verkehr.

Ich halte es mit jener Frau aus Meilen, die in einem Leserbrief die Frage aufwarf, wie dieser wörtlich zu nehmende Leerlauf sich mit den katastrophalen Kantonsfinanzen und der permanenten Schuldenwirtschaft vereinbaren lässt.

Es ist auch für die Volkswirtschaftsdirektion und den ZVV nie zu spät, gescheiter und einsichtiger zu werden. Ich rufe Sie nun auf – und auch Herr Elser, der uns sicher auf der Tribüne zuhört – die Notbremse noch zu ziehen, es ist immer noch möglich, eine bessere Lösung zu suchen zum Wohle aller Beteiligten.

Die Eintretensdebatte wird hier unterbrochen.

*Ratspräsident Roland Brunner:* Es ist eine Interpellation eingegangen von Hanspeter Amstutz und Mitunterzeichnenden betreffend Vorgehen bei der Erarbeitung eines Qualifikationsverfahrens für Lehrerinnen und Lehrer.

Die eingereichte Interpellation weist mehr als 19 Unterschriften auf und ist daher zustande gekommen. Herr Amstutz beantragt, diese Interpellation für dringlich zu erklären.

## **Dringlicherklärung einer Interpellation**

*Ratssekretär Thomas Dähler: Hanspeter Amstutz (EVP, Fehraltorf)*  
beantragt die Dringlicherklärung folgender Interpellation:

Seit der Strukturellen Besoldungsrevision von 1991 ist die Erarbeitung eines geeigneten Beurteilungs-Instrumentariums für die Lehrkräfte der Volks- und Mittelschulen pendent. Die Gründe, welche eine Einführung bisher verhindert haben, sind vielschichtig. Zum einen ist die Qualifikation der Lehrtätigkeit unbestrittenermassen schwierig zu objektivieren. Im weiteren ist die Frage, wie die Lehrkräfte beurteilt werden sollen, aufs engste mit der Aufsicht über das öffentliche Schulwesen verknüpft.

Mit der Lancierung des *wif!*-Projektes, Leistungsorientierte Förderung der Lehrkräfte der Volksschule - LoF - nahm die Erziehungsdirektion 1996 einen erneuten Anlauf zur Erarbeitung eines Beurteilungssystems für Lehrkräfte. Durch die Bereitschaft zur Mitarbeit in der Projekt-Arbeitsgruppe dokumentierten Lehrerschaft und Schulbehörden ihre Bereitschaft, vorurteilsfrei und konstruktiv an einer geeigneten Lösung mitzuarbeiten.

Das Projekt – LoF – ist darauf angelegt, die Beurteilung der Lehrkräfte im Rahmen des übergeordneten *wif!*-Projektes, Teilautonome Schulen, einzuführen. Dies geht einerseits aus dem Projektbeschrieb, andererseits aus der regierungsrätlichen Antwort vom 25. September 1996 auf die Motion Huggel hervor.

Mit Schreiben vom 16. April hat nun die Erziehungsdirektion die Mitglieder der Arbeitsgruppe des Projektes LoF völlig überraschend über die Sistierung des Projektes informiert. Das Schreiben nimmt Bezug auf einen Regierungsratsbeschluss vom 2. April zu den Budgetrichtlinien 1998, wonach Beförderungen nur nach vorangegangener Mitarbeiterbeurteilung möglich seien, solange die automatischen Stufenaufstiege sistiert bleiben. Daraus leitet die Erziehungsdirektion offenbar einen direkten Auftrag ab, schnellstmöglich ein entsprechendes Beurteilungsverfahren zu schaffen, bis zirka April 1998, um den Lehrkräften zu ermöglichen, von den beim übrigen Staatspersonal üblichen Beförderungsrunden zu profitieren.

Die Sistierung von LoF steht in einem gewissen Widerspruch zu den Ausführungen des Regierungsrates zur Motion Huggel. Es ist zu befürchten, dass ein im Schnellverfahren und ohne Bezug zur laufenden

Umstrukturierung der Volksschule erarbeitetes Beurteilungssystem nur provisorischen Charakter haben wird. Durch die mehrfachen Umstellungen dürften aber nicht nur die Beurteilungsinstanzen vor erhebliche Probleme gestellt werden, sondern auch Defizite bei der Schulaufsicht resultieren.

Im Zusammenhang mit der Sistierung von LoF bitten wir den Regierungsrat um Beantwortung folgender Fragen:

1. Ziele der Regierungsratsbeschluss vom 2. April darauf ab, schnellstmöglich ein Beurteilungs-Instrumentarium für Lehrkräfte zu erarbeiten, das heisst einen anderen Weg einzuschlagen als er in der Antwort auf die Motion Huggel aufgezeigt wurde?
2. Wie beurteilt der Regierungsrat die Sistierung von LoF in bezug auf
  - a) seine Argumentation in der Beantwortung der Motion Huggel?
  - b) den Zusammenhang mit dem Projekt Teilautonome Volksschulen (TaV)?
  - c) die Entscheidungsabläufe im Rahmen der Projektorganisationen *wif!* und TaV?
3. Teilt der Regierungsrat die Auffassung, dass mit der von der Erziehungsdirektion eingeschlagenen Vorgehensweise bei der Erarbeitung eines Qualifikationssystems für Lehrkräfte voraussichtlich nur eine Übergangslösung geschaffen wird?
4. Hält der Regierungsrat die Dringlichkeit für gegeben, dass unter grossem Zeitdruck ein möglicherweise nur provisorisches Beurteilungs-Instrumentarium für Lehrkräfte erarbeitet wird?
5. Wie beurteilt der Regierungsrat die allfällige Einführung eines nur vorübergehend wirksamen Beurteilungssystems für Lehrkräfte
  - a) unter dem Aspekt der Effizienz?
  - b) mit Blick auf die Anforderungen und Belastung der Aufsichtsinstanzen?
6. Ist der Regierungsrat bereit, die Sistierung von LoF rückgängig zu machen?

*Der Antrag auf Dringlicherklärung wird wie folgt begründet:*

*Hanspeter Amstutz (EVP, Fehraltorf):* Das vom Regierungsrat letztes Jahr vorgeschlagene Konzept eines Qualitätsmanagements in der Volksschule hat bei Behörden und Lehrerschaft konzeptionelle Weichenstellungen ausgelöst und bereits erste Projektgruppen wie bei-

spielsweise das LoF-Projekt initiiert. Mit der abrupten Sistierung des LoF-Projekts und der Ankündigung, dass innerhalb eines knappen Jahres von der Erziehungsdirektion ein lohnwirksames Beurteilungsverfahren geschaffen und erprobt werden müsse, wird vom Regierungsrat eine Konzeptänderung signalisiert, die nun offensichtlich Behörden und Lehrerschaft zutiefst verunsichert.

Bei der Suche nach einem geeigneten Weg für ein Qualitäts-Management war die Erziehungsdirektion bisher bemüht, in enger Zusammenarbeit mit Behörden und Lehrerschaft innerhalb der Teilautonomen Schulen ein brauchbares Beurteilungsverfahren zu entwickeln. Obwohl sich zeigte, dass die gestellte Aufgabe alles andere als einfach ist, wurde mit Engagement die Sache in Angriff genommen.

Der unerwartete regierungsrätliche Stop-Befehl und eigentliche Kurswechsel hat alle an den Projekten Beteiligten vor den Kopf gestossen. Zur Zeit ist völlig unklar, wie die Frage der Lehrerqualifikation gelöst werden soll, und wieweit die Mitarbeit von Schulbehörden und Lehrerschaft im Rahmen des geänderten Konzepts noch erwünscht ist. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei den verschiedenen Qualifikationsprojekten haben ein Recht zu wissen, wie es im Bereich der Lehrerbeurteilung weitergehen soll.

Viele konzeptionelle Fragen sind jetzt offen, die dringendst beantwortet werden müssen, bevor irgendwelche neuen Beurteilungsmodelle im Eiltempo ausgearbeitet werden. Die unterzeichnenden Interpellantinnen und Interpellanten haben nicht die Absicht, in vier Wochen einmal mehr eine Monsterdebatte über eine dringliche Interpellation zu führen und die übrigen Ratsgeschäfte zu blockieren. Es geht uns darum, innert nützlicher Frist eine klare Antwort der Regierung zu bekommen, wie und ob bei der Lehrerqualifikation die begonnene Arbeit weitergeführt werden kann. Ich bitte Sie deshalb, die Dringlichkeit zu unterstützen.

*Laurenz Styger (SVP, Zürich):* Ich möchte Sie bitten, die Dringlichkeit nicht zu unterstützen. Ich glaube, es ist in eigener Sache der Lehrer, alles sind Lehrer, die diese Interpellation unterschrieben haben und jetzt eine Dringlichkeit verlangen. Sie wollen nicht qualifiziert werden das ist das Einzige das ich daraus lese. Bitte treten Sie doch lieber in Ausstand, als in Ihrer eigenen Sache eine Dringlichkeit zu verlangen. Ich möchte Sie bitten, die Dringlichkeit nicht zu unterstützen.

*Esther Zumbrunn (DaP/LdU, Winterthur):* Ich muss gerade Herrn Styger sagen, es geht nicht darum, ein lohnwirksames Qualifikationssystem zum vornherein auszuschalten, sondern es geht darum, dass eine Arbeitsgruppe ein System, das jetzt ins Rollen gekommen ist, plötzlich unter nicht einsehbaren Begründungen ausgeschaltet wird und wir den Verdacht haben, der Regierungsrat beziehungsweise der Erziehungsdirektor möchte einmal mehr, einen sehr, sehr schnellen Schnellzug fahren, ohne die Beteiligten mitzunehmen. Darum finde ich diese Interpellation wichtig und darum ist sie dringlich.

*Ueli Mägli (SP, Zürich):* Herrn Styger möchte ich einfach zu bedenken geben, dass seine Einschätzung nicht stimmt, dass die Lehrerinnen und Lehrer nicht beurteilt werden wollen. Im Gegenteil, sie haben ja in diesem LoF-Projekt, das jetzt im Rahmen von WiF! eingeführt worden ist, Bereitschaft erklärt, mitzuarbeiten an einem Qualifikationssystem, das seinen Namen auch verdient und das auch für die Schulbehörden eben anwendbar ist. Durch diesen Schnellschuss von Herrn Regierungsrat Buschor, der jetzt plötzlich wieder eine Hüst-und-Hott-Politik verfolgt, muss eben auch schnell reagiert werden. Ist das doch nicht einleuchtend, dass ein *wif!*-Projekt, das sehr gut angelaufen ist, jetzt einfach aufs Eis gelegt wird und dass jetzt irgendetwas übers Knie gebrochen wird, das nie die Zustimmung aller Beteiligten finden wird. Deshalb bitte ich Sie, die Dringlichkeit zu unterstützen.

#### *Abstimmung*

**Der Antrag auf Dringlicherklärung wird von 70 Ratsmitgliedern unterstützt.** Damit ist die Interpellation als dringlich erklärt.

*Ratspräsident Roland Brunner:* Die Interpellation geht an den Regierungsrat und wird innerhalb der nächsten vier Wochen beantwortet.

Das Geschäft ist für heute erledigt.

## **Verschiedenes**

### ***Rücktritt aus der Kommission zur Prüfung der Rechnung und des Geschäftsberichts der Elektrizitätswerke des Kantons Zürich***

Mit Schreiben vom 13. Mai 1997 teilt uns Madeleine Speerli Stöckli ihren Rücktritt als Mitglied der Kommission zur Prüfung der Rechnung und des Geschäftsberichts der Elektrizitätswerke des Kantons Zürich mit.

*Ratspräsident Roland Brunner:* Ich danke der Zurückgetretenen für die in der Kommission geleistete Arbeit und ersuche die Interfraktionelle Konferenz um Vorbereitung der Ersatzwahl.

### ***Verabschiedung von Dr. Walter Scherer, Chef der Parlamentsdienste***

*Ratspräsident Roland Brunner:* Dr. Walter Scherer wird am kommenden Freitag in den Ruhestand treten.

Im Jahre 1971 wurde mit Walter Scherer erstmals ein juristischer Sekretär bei der Staatskanzlei angestellt, der eigens für die Betreuung des Kantonsrates und seiner Kommissionen zuständig war. 1977 erfolgte seine Wahl als Chef der Administration der Staatskanzlei, der auch die Parlamentsbetreuung angegliedert war. 1991 wurde er vom Regierungsrat zum Chef der neugeschaffenen Parlamentsdienste der Staatskanzlei befördert, und ab Mai 1996 stand er den nunmehr verwaltungsunabhängigen Parlamentsdiensten des Kantonsrates vor.

Im Laufe seiner Amtszeit hat Herr Scherer mit 26 Kantonsratspräsidentinnen und -präsidenten zusammengearbeitet. So unter anderem mit den beiden nachmaligen Nationalratspräsidenten Bremi und Reichling, mit Nationalrätin Ursula Leemann, mit den Nationalräten Eggli, Müller und Maurer sowie mit dem amtierenden Ombudsmann, Markus Kägi, um nur die bekanntesten zu nennen.

Für das Parlament und damit auch für die Parlamentsdienste beginnt jetzt eine mehrjährige intensive Phase der Reorganisation und der Neuorientierung. Daher erschien es Herrn Scherer und dem Büro des Kantonsrates als sinnvoll, den Zeitpunkt des Eintrittes in den Ruhestand zu Beginn dieser Phase zu wählen. Herr Scherer hinterlässt ein bestens funktionierendes und motiviertes Team, welches für die kommenden

Monate die notwendige Kontinuität sicherstellt und so für die Nachfolge gute Startbedingungen gewährleistet.

Im Namen des Kantonsrates danke ich Ihnen, lieber Herr Scherer, für Ihr langjähriges Wirken zugunsten des Kantonsrates. Als Zeichen unseres Dankes darf ich Ihnen diese Zinnkanne überreichen. Sie trägt die Inschrift «Herrn Dr. Walter Scherer, Chef Parlamentsdienste des Kantonsrates 1991 - 1997».

Ich wünsche Ihnen und Ihrer Gattin für den bevorstehenden Lebensabschnitt viele attraktive Fotosujets im Tessin, schöne Stunden mit Ihren Enkeln und vor allem eine intakte Gesundheit! (*Applaus!*)

#### *Neu eingereichte parlamentarische Vorstösse*

Dringliche Interpellation *Hanspeter Amstutz (EVP, Fehraltorf) und Mitunterzeichnende* betreffend Vorgehen bei der Erarbeitung eines Qualifikationsverfahrens für Lehrerinnen und Lehrer

#### *Rückzug*

Volksinitiative «Gemeinsam für die musikalische Ausbildung unserer Jugend»

*Ratspräsident Roland Brunner:* Das Initiativkomitee «Gemeinsam für die musikalische Ausbildung unserer Jugend» hat uns mit Schreiben vom 9. Mai 1997 mitgeteilt, dass es seine Initiative zurückgezogen hat, damit, ich zitiere «der in weiten Teilen identische Gegenvorschlag, mit dem wir in den Grundzügen sehr einverstanden sind, bei der Volksabstimmung nicht durch Unklarheiten gefährdet ist». Wir nehmen davon Kenntnis.

Postulat Willy Germann (CVP, Winterthur) und Mitunterzeichnende betreffend kantonales Kulturkonzept (KR-Nr. 46/1996) ist mit der heute abgegebenen persönlichen Erklärung des Erstunterzeichners zurückgezogen.

Schluss der Sitzung: 12.00 Uhr

Es findet eine Nachmittagssitzung mit Beginn um 14.30 Uhr statt.

Zürich, den 26. Mai 1997

Die Protokollführerin:  
Anna-Maria Jina

Vom Büro des Kantonsrates in seiner Sitzung vom 3. Juli 1997 genehmigt.