


**124. Sitzung, Montag, 6. November 2017, 8.15 Uhr**

Vorsitz: Karin Egli (SVP, Elgg)

**Verhandlungsgegenstände**
**1. Mitteilungen**

- Antworten auf Anfragen ..... Seite 8048
- Ratsprotokolle zur Einsichtnahme ..... Seite 8050
- Rückzug einer Vorlage ..... Seite 8050
- Zuweisung von neuen Vorlagen ..... Seite 8050

**2. Wahl eines Mitglieds der Aufsichtskommission  
über die wirtschaftlichen Unternehmen**

 für den aus dem Kommission ausgetretenen Martin  
Romer

Antrag der Interfraktionellen Konferenz

KR-Nr. 286/2017 ..... Seite 8050

**3. Änderung der Gemeindeverordnung**

(schriftliches Verfahren)

 Antrag des Regierungsrates vom 5. Juli 2017 und  
geänderter Antrag der Kommission für Staat und  
Gemeinden vom 6. Oktober 2017

Vorlage 5374a ..... Seite 8051

**4. Genehmigung des Zusammenschlusses der  
Politischen Gemeinden Elgg und Hofstetten**

 Antrag des Regierungsrates vom 26. April 2017  
und gleichlautender Antrag der Kommission für  
Staat und Gemeinden vom 7. Juli 2017

Vorlage 5352 ..... Seite 8052

## 5. Mehr Demokratie bei Wahl- und Abstimmungskämpfen

Antrag der Kommission für Staat und Gemeinden vom 23. Juni 2017 zur parlamentarischen Initiative von Markus Späth

KR-Nr. 162a/2014 ..... Seite 8056

## 6. Ergänzung des EG KESR

Antrag der Kommission für Staat und Gemeinden vom 16. Juni 2017 zur parlamentarischen Initiative von Martin Farner

KR-Nr. 4a/2015 ..... Seite 8072

## 7. Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht 2017

Antrag des Regierungsrates vom 14. Dezember 2016 und gleichlautender Antrag der Kommission für Staat und Gemeinden vom 25. August 2017

Vorlage 5325..... Seite 8083

## Verschiedenes

- Grippeimpfung im Südzimmer..... Seite 8072
- Neu eingereichte parlamentarische Vorstösse..... Seite 8108
- Rückzug ..... Seite 8108

## Geschäftsordnung

*Ratspräsidentin Karin Egli:* Das Wort wird nicht verlangt. Die Traktandenliste ist in der vorliegenden Form genehmigt.

## 1. Mitteilungen

### *Antworten auf Anfragen*

*Ratspräsidentin Karin Egli:* Der Regierungsrat hat uns die Antworten auf 15 Anfragen zugestellt:

- KR-Nr. 179/2017, Unterstützung der kantonalen Lehrwerkstätten (Berichtigte Fassung)

*Kaspar Bütikofer (AL, Zürich)*

- KR-Nr. 180/2017, Gebühren Äquivalenzprinzip  
*Roger Liebi (SVP, Zürich)*
- KR-Nr. 186/2017, Unnötige Strassensanierungen  
*Hans Egli (EDU, Steinmaur)*
- KR-Nr. 187/2017, Neutralität des Staates im Abstimmungskampf  
*Markus Bischoff (AL, Zürich)*
- KR-Nr. 190/2017, Selbstbestimmung ohne behördliche Erwachsenenschutzmassnahmen und Weisungen der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB)  
*Jacqueline Hofer (SVP, Dübendorf)*
- KR-Nr. 191/2017, NSGK Bilanz 2015 – wie weiter?  
*Martin Haab (SVP, Mettmenstetten)*
- KR-Nr. 196/2017, Cum-Cum-und Cum-Ex-Geschäfte auf dem Finanzplatz Zürich  
*Sibylle Marti (SP, Zürich)*
- KR-Nr. 198/2017, Landaufschüttungen als ergänzendes Instrument für die praktikable Realisierung des Seeuferweges am Zürichsee  
*Esther Meier (SP, Zollikon)*
- KR-Nr. 199/2017, Zusammenschluss von Abraxas und VRSG  
*Ann Barbara Franzen (FDP, Niederweningen)*
- KR-Nr. 213/2017, Auslagerung Rettungsdienst des Kantonsspitals Winterthur (KSW)  
*Esther Straub (SP, Zürich)*
- KR-Nr. 224/2017, Ist dem Regierungsrat Luft wurscht?  
*Max Robert Homberger (Grüne, Wetzikon)*
- KR-Nr. 228/2017, Zahnarzt ist nicht gleich Zahnarzt und hat es zu viele Zahnärzte?  
*Erika Zahler (SVP, Boppelsen)*
- KR-Nr. 231/2017, Ist der Kanton Zürich ein Paradies für Einbrecher?  
*Hans Egli (EDU, Steinmaur)*
- KR-Nr. 235/2017, Beleuchtung von Untiefen und Hindernissen auf dem Zürichsee  
*Christian Hurter (SVP, Uetikon a. S.)*
- KR-Nr. 246/2017, LÜ16 – Eine Standortbestimmung per Herbst 2017  
*Stefan Schmid (SVP, Niederglatt)*

### ***Ratsprotokolle zur Einsichtnahme***

Auf der Webseite des Kantonsrates sind einsehbar:

- Protokoll der 121. Sitzung vom 23. Oktober 2017, 8.15 Uhr
- Protokoll der 122. Sitzung vom 30. Oktober 2017, 8.15 Uhr

### ***Rückzug einer Vorlage***

*Ratspräsidentin Karin Egli:* Ich teile Ihnen mit, dass Traktandum 13, Kantonsratsnummer 27/2017, die Motion betreffend «Einführung eines parlamentarischen Verordnungsvetos» von Franco Albanese zurückgezogen wurde.

### ***Zuweisung von neuen Vorlagen***

Zuweisung an die Kommission für Wirtschaft und Abgaben:

- **Übermässige Einschätzung durch die Steuerbehörden: Änderung des Steuergesetzes**

Beschluss des Kantonsrates zum Postulat KR-Nr. 171/2015, Vorlage 5397

Zuweisung an die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit:

- **Mindestanteil an nur OKP-Versicherten in Listenspitälern**

Parlamentarische Initiative KR-Nr. 50/2017 von Kathy Steiner

- **Spitalliste**

Parlamentarische Initiative KR-Nr. 51/2017 von Lorenz Schmid

## **2. Wahl eines Mitglieds der Aufsichtskommission über die wirtschaftlichen Unternehmen**

für den aus dem Kommission ausgetretenen Martin Romer

Antrag der Interfraktionellen Konferenz

KR-Nr. 286/2017

*Marcel Lenggenhager (BDP, Gossau), Präsident der Interfraktionellen Konferenz (IFK):* Die Interfraktionelle Konferenz schlägt Ihnen einstimmig vor:

*Prisca Koller, FDP, Hettlingen.*

*Ratspräsidentin Karin Egli:* Wird der Vorschlag vermehrt? Das ist nicht der Fall. Diese Wahl kann offen durchgeführt werden oder wird geheime Wahl beantragt? Das ist ebenfalls nicht der Fall.

Da nur ein Wahlvorschlag vorliegt, erkläre ich, gestützt auf Paragraf 38 Absatz 2 des Geschäftsreglements des Kantonsrates, Prisca Koller als Mitglied der Aufsichtskommission über die wirtschaftlichen Unternehmen als gewählt. Ich gratuliere ihr zur Wahl und wünsche ihr Erfolg und Befriedigung im Amt.

Das Geschäft ist erledigt.

### **3. Änderung der Gemeindeverordnung**

(schriftliches Verfahren)

Antrag des Regierungsrates vom 5. Juli 2017 und geänderter Antrag der Kommission für Staat und Gemeinden vom 6. Oktober 2017

Vorlage 5374a

*Ratspräsidentin Karin Egli:* Wir haben schriftliches Verfahren beschlossen. Die Kommission für Staat und Gemeinden beantragt Ihnen, den Beschluss des Kantonsrates über die Änderung der Gemeindeverordnung zu genehmigen.

Es gingen innert Frist keine anderslautenden Anträge ein. Ich stelle somit fest, dass Sie dem Antrag der Kommission für Staat und Gemeinden betreffend Genehmigung der Änderung der Gemeindeverordnung zugestimmt haben.

Das Geschäft ist erledigt.

#### **4. Genehmigung des Zusammenschlusses der Politischen Gemeinden Elgg und Hofstetten**

Antrag des Regierungsrates vom 26. April 2017 und gleichlautender Antrag der Kommission für Staat und Gemeinden vom 7. Juli 2017

Vorlage 5352

*Jean-Philippe Pinto (CVP, Volketswil), Präsident der Kommission für Staat und Gemeinden (STGK):* Die STGK hat diese Vorlage an ihrer Sitzung in Winterthur am 7. Juli 2017 öffentlich beraten. Wir haben festgestellt, dass das im Gemeindegesetz vorgesehene Verfahren für solche Gebietsveränderungen durchgeführt wurde. Insbesondere haben beide Gemeinden je zwei Volksabstimmungen durchgeführt, einmal zur Grundsatzfrage und einmal zum konkreten Zusammenarbeitsvertrag. In beiden Gemeinden hat das Volk zweimal Ja gesagt. Der Regierungsrat hat den Zusammenschlussvertrag genehmigt.

Vor diesem Hintergrund wurden in der STGK keine Vorbehalte gegen diese Fusion erhoben und es bleibt als letzter formeller Schritt der Kantonsratsbeschluss. Folglich beantrage ich Ihnen im Namen der einstimmigen STGK, den Zusammenschluss von Elgg und Hofstetten zu genehmigen. Besten Dank.

*Erika Zahler (SVP, Boppelsen):* 2014 Bertschikon und Wiesendangen, 2015 Sternenbergr und Bauma, 2016 Kyburg und Illnau-Effretikon – und heute sind es die Gemeinden Elgg und Hofstetten. Der Zusammenschluss der beiden Gemeinden Elgg und Hofstetten und der Primarschule ist heute auf der Zielgeraden. Im Januar 2017 hat sich die Bevölkerung der erwähnten Gemeinden zu diesem Zusammenschluss an der Urne geäußert. Die beiden Gemeinden und die Primarschulgemeinde sollen in Zukunft einen gemeinsamen Weg beschreiten. Das Ergebnis der Volksabstimmung war klar mit 90,9 Prozent Ja in Hofstetten und mit 79,6 Prozent in Elgg. Für die SVP steht im Zentrum der Wille des Volkes. Ein gemeinsamer Gang von Gemeinden soll vom Volk getragen werden. Der Prozess muss aus den eigenen Reihen angestossen und darf nicht von oben her diktiert werden. Das Volk ist es denn auch, welches den Zusammenschluss gestaltet und leben soll und muss. Nur so können eine gute Zusammenarbeit und eine gemeinsame Zukunft beschritten werden.

In einem ersten Schritt hat der Regierungsrat mit seinem Beschluss vom 26. April 2017 den Zusammenschluss genehmigt. Heute ist der zweite und abschliessende Schritt im Kantonsrat. Die SVP-Fraktion

schliesst sich der Haltung des Regierungsrates an und wünscht den beiden Gemeinden eine gute und prosperierende Zukunft.

*Christoph Ziegler (GLP, Elgg):* Nicht nur die S-Bahn aus Elgg, manchmal auch der Kantonsrat, ist etwas verspätet und bei diesem Geschäft ist es ja so, dass wir über etwas abstimmen, das schon längstens bestimmt und eigentlich schon umgesetzt ist. Im Januar 2017 haben die Stimmberechtigten von Hofstetten und Elgg mit grossem Mehr einer Fusion zugestimmt und in etwa 50 Tagen soll die neue Gemeinde starten. Wir haben im Gemeinderat dafür gegen 300 Pendenzen abgearbeitet: Neue Arbeitsverträge wurden beschlossen, Mietverträge angepasst, das Budget 2018 der beiden Gemeinden zusammengeführt. Der Kantonsbetrag, der unter anderem für die Umsetzung der Fusion gesprochen wurde, ist zum grossen Teil schon ausgegeben. Und die Behörden für die neue Amtsdauer – bei uns beginnt sie eben schon am 1. Januar 2018 – sind auch schon gewählt. Fazit: Bei Fusionen drängt es sich auf, den Ablauf zu überprüfen, damit wir im Kantonsrat nicht mehr hintendrein hinken wie die alte Fasnacht.

Eine solche Fusion ist zwar ein grosser Aufwand, doch sie lohnt sich meist. Zuerst einmal lohnt sie sich für den Kanton, der in unserem Fall gegen 500'000 Franken weniger Finanzausgleichsbeiträge zahlen muss, dies übernimmt nun die Gemeinde Elgg. Im Gegenzug haben wir doch einen recht grossen Gewinn an Synergien, damit das strukturelle Defizit der neuen Gemeinde recht klein bleibt. Es kann durch den einmaligen Fusionsbeitrag mindestens mittelfristig gedeckt werden. Im Verlaufe unseres Fusionsprozesses durfte ich feststellen, dass das Projekt bei uns in Elgg auf viel Goodwill gestossen ist. Solidarität mit einer flächenmässig zwar grossen, bevölkerungsmässig aber kleinen eigentlichen Berggemeinde war spürbar. Und Elggerinnen und Elgger freuen sich über die wunderschöne Naturlandschaft Hofstettens, die neu zu ihrer Gemeinde gehört. Einzelne Gemeindeaufgaben können zusammen auch besser, effizienter oder professioneller erledigt werden. Schade nur, dass wir die schwerfällige, verkrustete Struktur der Zweckverbände nicht gut auflösen können, weil überall noch andere Gemeinden drin hängen. Oft ist es sogar nur eine Gemeinde, nämlich Hagenbuch, mit der wir einen Sekundarschulkreis bilden. Da wünschen wir Grünliberale uns doch ein etwas forscheres Vorgehen des Kantons. Es kann doch nicht sein, dass wir kleinen strukturschwachen Gemeinden zwar noch Finanz- und Sonderlastenausgleich zahlen, ihnen aber gleichzeitig langsam den Hahn zudrehen und sie so über kurz oder lang doch zu einer Fusion zwingen. Ein klares Konzept sieht anders aus. Der Kanton Thurgau zum Beispiel hat es mit unserer Nach-

bargemeinde Aadorf vorgemacht. Dort ist unter Leitung des Kantons zusammengewachsen, was zusammengehört. Bei uns im Kanton Zürich habe ich immer noch das Gefühl, dass eine Fusion nur aus ökonomischer Not geschieht und von Zufälligkeiten, zum Beispiel von der Chemie der beteiligten Behörden, abhängt.

Zum Schluss möchte ich allen danken, die beim Zustandekommen der Absorptionsfusion – ja, das ist das offizielle Wort für «Eingemeindung», etwas beschönigend – mitgewirkt haben. Und Ihnen danke ich, wenn Sie – wenn auch etwas verspätet – der Liebesheirat von Hofstetten und Elgg den Segen erteilen.

*Regula Kaeser (Grüne, Kloten):* Wer heiraten will, dem soll man nicht im Wege stehen. Irgendwie komme ich mir vor wie die Mutter, wenn der zukünftige Schwiegersohn kommt und bei mir um die Hand meiner Tochter anhält. Es ist ein schöner Brauch, ja, das stimmt, aber was würde es bringen, wenn ich Nein sagen würde? Die zwei haben beschlossen zu heiraten. Eigentlich ist es das Gleiche hier bei dieser Vorlage: Die Bevölkerung von Elgg und Hofstetten hat am 15. Januar 2017 beschlossen, gemeinsam ihre Zukunft zu gestalten. Ein Zusammenschluss von Gemeinden kann als Zweckgemeinschaft bezeichnet werden – mit allen Vor- und Nachteilen. Gerade für kleinere Gemeinden ist es wirklich eine gute und mit der Zeit auch sehr ressourcenschonender Weg. Ja, und überall, wo man eine gemeinsame Zukunft aufbaut, braucht es Offenheit, Kompromissbereitschaft, Toleranz und der Wille, sich zusammenzuraufen.

Wir, die Grünen, gratulieren den Gemeinden Elgg und Hofstetten zum Schritt, gemeinsam eine Gemeinde zu bilden. Wir sagen klar Ja zu dieser Vorlage, dies auch in der Hoffnung, dass es ein Beispiel ist und andere Gemeinden diesem Vorbild folgen werden.

*Walter Meier (EVP, Uster):* Ich habe mir in diesem Jahr einmal die Mühe gemacht, die Steuerfüsse und die Einwohnerzahlen der Gemeinden zu vergleichen. Dabei ist mir aufgefallen: Von den 23 Gemeinden, welche weniger als 1000 Einwohner haben, hat keine einen Steuerfuss von 104 und tiefer. Sieben von den 23 Gemeinden haben sogar einen Steuerfuss, der mindestens so hoch oder höher ist als 124 Prozent. Steuerfüsse von 94 Prozent und darunter haben 29 Gemeinden, sieben haben zwischen 1000 und 3000 Einwohnern, 16 zwischen 3000 und 10'000 und sechs zwischen 10'000 und 100'000 Einwohnern. Bei Gemeinden mit weniger als 1000 Einwohnern ist die Gefahr also

gross, einen hohen Steuerfuss wählen zu müssen. Es macht deshalb Sinn, wenn sie einen grösseren Partner suchen, so auch hier.

Hofstetten gehört zu den Gemeinden mit einem sehr hohen Steuerfuss. Besten Dank deshalb der Gemeinde Elgg, welche bereit ist, Hofstetten aufzunehmen. Wie wir schon gehört haben: Um den Zusammenschluss für die Gemeinde Elgg etwas attraktiver zu machen, hat der Regierungsrat Subventionen in der Höhe von 2'350'000 Franken bewilligt. Das ist vernünftig so.

Die EVP begrüsst den Zusammenschluss und stimmt dem Antrag zu. Wir wünschen der neuen Gemeinde Elgg gutes Gelingen

*Markus Bischoff (AL, Zürich):* Sehr geehrter Herr Ziegler, ich finde es ausserordentlich sympathisch, wenn Sie den Kanton Thurgau hier drin loben, aber wenn Sie ihn loben, dann sollten Sie auch die ganze Wahrheit sagen. Es ist so, dass der Kanton Thurgau die grosse Gebietsreform nur durchführen konnte, weil er die Möglichkeit von Zwangsfusionen von Gemeinden kannte, und der Grosse Rat des Kantons Thurgau hat verschiedene Gemeinden gegen deren Willen zwangsfusioniert. Eine Gemeinde hat sich bis vor Bundesgericht dagegen gewehrt und verloren. Also das ist auch eine Möglichkeit, zu grösseren Gebilden zu kommen. Danke.

*Regierungsrätin Jacqueline Fehr:* Von meiner Seite herzliche Gratulation zu dieser Fusion. Ich war bei dieser Fusion im Ausstand, weil meine Schwägerin in der Exekutive der Gemeinde Elgg sitzt und in jenem Bereich zuständig ist, der hier besonders exponiert war in den Verhandlungen.

Ich möchte aber noch eine Bemerkung zur allgemeinen Politik der Fusion sagen, auch angeknüpft ans Votum von Herrn Bischoff: Es ist so, dass Sie die Grundsätze der Fusionen, die Bedingungen, unter welchen Fusionen in diesem Kanton stattfinden können und welche Rolle der Kanton dabei einnehmen kann, im Gemeindegesetz festgelegt haben. Und Sie haben dabei sehr viel Wert darauf gelegt, dass diese Fusionen von unten gestaltet werden sollen, also von den Gemeinden selber, und dass der Kanton seinerseits nur eine unterstützende, nicht aber eine aktive Rolle darin spielen soll. Sollten Sie zu einem anderen Schluss kommen, wird es an Ihnen sein, diese Spielregeln zu ändern. Wir halten uns ans Gesetz, auch ans neue Gemeindegesetz selbstverständlich. Wir sehen aber – und das freut uns –, dass insbesondere die Bevölkerung diesen Fusionen zunehmend befürwortend gegenübersteht. Das sehen wir an den Abstimmungsergebnissen. Ich denke, hier

8056

sollte man wirklich mutig voranschreiten, wie das viele Gemeindebehörden auch tun.

*Eintreten*

ist beschlossen, nachdem kein anderer Antrag gestellt worden ist.

*Detailberatung*

*Titel und Ingress*

*I.–III.*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

*Schlussabstimmung*

**Der Kantonsrat beschliesst mit 169 : 0 Stimmen (bei 0 Enthaltungen), der Vorlage 5352 zuzustimmen.**

*Ratspräsidentin Karin Egli:* Sie haben der Vorlage zugestimmt, was mich persönlich als Elggerin auch freut.

Das Geschäft ist erledigt.

## **5. Mehr Demokratie bei Wahl- und Abstimmungskämpfen**

Antrag der Kommission für Staat und Gemeinden vom 23. Juni 2017  
zur parlamentarischen Initiative von Markus Späth

KR-Nr. 162a/2014

*Ratspräsidentin Karin Egli:* Ich teile Ihnen hier mit, dass Jean-Philippe Pinto seinen Minderheitsantrag zurückgezogen hat.

*Jean-Philippe Pinto (CVP, Volketswil), Präsident der Kommission für Staat und Gemeinden (STGK):* In seiner ersten Stellungnahme zu dieser PI von Markus Späth hat der Regierungsrat von der «föderalistischen Ausgestaltung des Vollzugs der verkehrsrechtlichen Bestimmungen» gesprochen. Das ist eine neutral formulierte Umschreibung des eigentlichen Wildwuchses in den Zürcher Gemeinden, was die

Bewilligungsverfahren für das Aufstellen von Wahl- und Abstimmungswerbung auf öffentlichem Grund betrifft. Viele von Ihnen wissen aus eigener Erfahrung, wie aufwendig die vielen unterschiedlichen Vorgehensweisen in den Gemeinden sind.

Die STGK war gewillt, sich der Sache anzunehmen, doch das Dispositiv und der Bericht zeigen, dass sie sich mit dieser PI Späth schwer getan hat. Bund, Kanton und Gemeinden haben je eigene Kompetenzen in diesem Bereich. Für das Anbringen von Wahl- und Abstimmungsplakaten auf kantonalem Grund braucht es eine Bewilligung des Tiefbauamtes. Die möglichen Standorte sind im Wesentlichen bestimmt. Weitere Standorte, so wurde uns erklärt, seien aus Gründen der Verkehrssicherheit ungeeignet und könnten nicht bewilligt werden. Das ist teils schwierig zu begreifen, wenn man sieht, was in anderen Kantonen erlaubt wird, ohne dass sich dort die Verkehrsunfälle deswegen häufen würden.

Die Gemeinden sind für die Bewilligungen auf ihrem Gemeindegrund zuständig. Aus Sicht des Regierungsrates soll an diesen Zuständigkeiten, speziell auch mit Verweis auf das Subsidiaritätsprinzip und die Gemeindeautonomie, nichts geändert werden. Das bedeutet: Alles soll so bleiben wie es ist. Etwas ernüchtert hat sich die Kommissionsmehrheit dieser Sichtweise angeschlossen und hat die PI Späth, wie sie eingereicht und überwiesen wurde, wie der Regierungsrat ebenfalls abgelehnt.

In der Folge wurde seitens der Unterstützer der PI Späth ein neuer Formulierungsvorschlag eingebracht. Nun soll nicht mehr der Regierungsrat kantonale Vorschriften erlassen, sondern der neue Vorschlag zielt direkt auf die Gemeinden. Sie sollen verpflichtet werden, auf ihrem Gemeindegebiet eine angemessene Anzahl von Standorten für Wahl- und Abstimmungswerbung zu schaffen. Wie der Regierungsrat in seiner zweiten Stellungnahme zu diesem neuen Vorschlag schreibt, wären die verkehrsrechtlichen Vorschriften für eine Bewilligung weiterhin einzuhalten, daran würde nichts ändern. Doch der Druck auf die Gemeinden, sich vielleicht etwas besser zu überlegen, ob es nicht doch noch einen weiteren geeigneten Standort in der Gemeinde gibt, würde steigen.

Für die Kommissionsmehrheit war dies der annehmbare Kompromiss, weshalb sie Ihnen beantragt, diesem Kompromiss, also der geänderten PI Späth, zuzustimmen.

Eine Minderheit sieht auch im Kompromissantrag der Kommissionsmehrheit keine wirkliche und sinnvolle Änderung des Status quo. Die Umsetzungsschwierigkeiten bleiben. Ausserdem fragt sich, wer die

Kosten für neue Plakatstellen, sofern sie sich denn in den Gemeinden überhaupt finden lassen, tragen soll. Vor diesem Hintergrund beantragt diese Minderheit die kompromisslose Ablehnung der PI Späth.

Nun also müssen Sie entscheiden. Als Präsident der STKG beantrage ich Ihnen im Namen der Kommissionsmehrheit, der geänderten PI Späth zuzustimmen und den Minderheitsantrag abzulehnen. Besten Dank.

*Markus Späth (SP, Feuerthalen):* Was die PI verlangt, sollte eigentlich eine Selbstverständlichkeit sein. Tatsächlich aber ist die Geschichte dieser PI eine eher schmerzliche und mühsame Leidensgeschichte, der Präsident hat darauf hingewiesen.

Die Grundforderung ist klar: Es soll Schluss sein mit der Willkür beim Plakatieren vor Wahlen und Abstimmungen. Die PI verlangt gleichlange Spiesse beim Plakatieren für alle Parteien im ganzen Kanton. Es darf nicht vom Zufall abhängen, ob eine Partei über riesige Scheunentore und hochsubventionierte Felder verfügt. Ob man Wahl- und Abstimmungsplakate aushängen darf, hängt heute aber vollständig von der Willkür der zuständigen Gemeindebehörden ab. Das ist stossend, die Unterschiede könnten nämlich kaum grösser sein: von Gemeinden, die keinerlei Wahlwerbung auf öffentlichem Grund dulden, bis hin zu solchen, die grosszügig Raum und Infrastruktur bereitstellen, von Gemeinden, die eine bürokratische Bewilligung für jeden einzelnen Standort verlangen, bis zur Unterstützung durch Zur-Verfügung-Stellung von Plakatständern.

Auf diesem Hintergrund lohnt sich ein Blick auf die umliegenden Nachbarkantone: Zürich gehört im Vergleich zu den pingeligsten und restriktivsten Kantonen weitherum, was Abstimmungsplakate im öffentlichen Raum angeht. Deshalb ist es geradezu beschämend, wie die Regierung in ihrer Stellungnahme argumentiert. Da wird das Strassenverkehrsgesetz, die eidgenössische Signalisationsverordnung, die kantonale Signalisationsverordnung, das PBG (*Planungs- und Baugesetz*) bemüht. Nur die Verfassung lässt die Regierung aussen vor, dabei ist die Verfassung in ihrem Auftrag glasklar, Artikel 39 Absatz 1 lautet: «Kanton und Gemeinden unterstützen das demokratische politische Engagement» – Punkt. Absatz 2: «Politische Parteien sind wesentliche Träger der Demokratie und wirken bei der Meinungs- und Willensbildung der Stimmberechtigten mit.»

Ohne auch nur mit einem Satz auf das Anliegen der Demokratieförderung einzugehen, hat die Regierung die Forderung der PI formaljuristisch abgeschmettert. Auch die Änderung, welche die STGK in Zu-

sammenarbeit mit den Initianten erarbeitet hat, findet keine obrigkeitliche Gnade. Vom Verfassungsauftrag will die Regierung offenbar nichts wissen, viel lieber steht sie voll auf dem Schlauch. Die STGK dagegen hat eine überzeugende Alternative, einen Kompromiss ausgearbeitet. Nicht der offensichtlich widerwillige Regierungsrat soll das Problem lösen, sondern die Gemeinden. Im ganzen Kanton soll durch die zuständigen Kommunalbehörden eine angemessene Zahl von Standorten festgelegt werden, an denen vor Wahlen und Abstimmungen Plakate angebracht werden dürfen. Das ist eine vernünftige Ergänzung des Gesetzes über die politischen Rechte. Es ist eine sachgerechte Lösung. Die Gemeinden kennen die geeigneten Standorte und sie können auch die Verkehrssicherheit am besten einschätzen. Es ist eine einfache Lösung. Standorte müssen einmal evaluiert und bezeichnet werden, vielerorts existieren sie schon heute. Es ist auch eine gerechte Lösung, auf jeden Fall sicher besser als der aktuelle Wildwuchs und die herrschende Willkür. Was die Mehrheit der STGK vorschlägt, ist unbürokratisch, rasch umsetzbar. Es achtet die Gemeindeautonomie, es ist die Gemeinde, die entscheidet. Und sie wird – das ist das Wichtigste – dem Verfassungsauftrag gerecht.

Stimmen Sie dieser zukunftsfähigen Lösung zu.

*Jörg Mäder (GLP, Opfikon):* Auch wir von den Grünliberalen unterstützen die abgeänderte PI voll und ganz. Es ist ein minimaler Eingriff in die Gemeindeautonomie. Aber offen gestanden, ein liberaler Staat braucht das ein bisschen, «liberal» heisst nicht «jeder schaut für sich selbst und ignoriert diejenigen rundherum». Ein liberaler Staat definiert an verschiedenen Orten auch einen Minimalstandard, zum Beispiel Schulbildung. Diese ist ziemlich gut organisiert, damit jeder eine Chance hat, zu einer ausreichenden Bildung zu kommen. Und wir finden auch, politische Parteien, politische Ideen sollen eine Chance haben, gehört zu werden, und dazu gehört auch, dass sie Plakatstandorte zur Verfügung gestellt bekommen. Es geht wirklich darum, dass auch neue Parteien entstehen können und uns Alte herausfordern (*Heiterkeit*). Und wenn wir das nicht hinkriegen, ihre Ideen aufzunehmen, dann sollen sie uns überflügeln. Aber sie einfach aus unserer grossen Macht heraus, aus unserer Position, dass wir schon alles haben, was es dazu braucht, sie zu überschreien, sie zum Schweigen zu bringen, das ist der falsche Ansatz. Das hier ist ein kleiner Schritt in diese Richtung. Ich gehe nicht ganz einig mit dem Vorredner: Gleichlange Spiesse gibt es noch lange nicht, aber wir haben jetzt hier einen kleinen Minimalstandard definiert, sodass neue Parteien, kleine Parteien überall gesehen und gehört werden, die Plakate ja zum Glück nicht –

ich hoffe, das kommt nie, sprechende Plakate –, aber dass sie zumindest überall gesehen werden. Ich glaube, diesen Standard sind wir der Demokratie, unserer Bevölkerung schuldig. Nur weil wir Alteingesessene über andere Ressourcen verfügen, dürfen wir die neuen Ideen, die kleinen Parteien nicht einfach übertönen und unterdrücken.

Danke für Ihre Zustimmung.

*Dieter Kläy (FDP, Winterthur):* Der Vorstoss, die parlamentarische Initiative wollte ja ursprünglich über die Wahl- und Abstimmungswerbung im öffentlichen Raum eine neue Regulierung erlassen, also quasi: Eine heutige Regulierung soll mit einer Regulierung noch reguliert werden. Deshalb hat im Februar 2015 die FDP damals Nichtvorläufig-Unterstützen beschlossen, und so ist es auch heute.

Seien wir ehrlich: Natürlich gibt es etwas Wildwuchs, aber unsere Demokratie darf das doch auch wert sein, wenn sich in den Gemeinden die Leute engagieren und hier ihre Wahlwerbung präsentieren. Das ist ja nichts Schlimmes. In der Zwischenzeit hat die STGK bekanntlich die beiden Vorschläge geprüft und präsentiert, ein Minderheitsantrag ist zurückgezogen worden. So bleiben der Mehrheitsantrag, der eine angemessene Platzmenge sicherstellen will, und der Minderheitsantrag, der nichts regulieren will.

Der Mehrheitsantrag, eine angemessene Anzahl sicherzustellen, was heisst das? Was ist angemessen? Ist angemessen, dass jede Partei eine Möglichkeit erhält, sich präsentieren zu dürfen? Herr Mäder hat vorhin gesagt, auch neue Parteien sollen eine Möglichkeit haben, sich hier präsentieren zu dürfen. Jetzt nehmen wir einmal das Beispiel der National- und Ständeratswahlen: Sie haben in den Nationalratswahlen etwa 20 bis 30 Listen. Wie soll da eine kleine Gemeinde oder eine mittelgrosse Gemeinde hier eine angemessene Anzahl Plakatstellen zur Verfügung stellen? Da bin ich dann gespannt, wie der Gemeinderat oder der Gemeindeschreiber oder wer es dann ist, es in die Praxis umzusetzen versucht. Dann ergeben sich ja die Fragestellungen betreffend die Durchsetzbarkeit. Wer gewährleistet sie? Natürlich wird das einmal festgelegt und dann wird das umgesetzt. Und wer schaut dann, dass das sogenannte angemessen im Sinne der Gemeinde umgesetzt ist oder nicht? Heisst das, dass dann der Gemeinderat hier zählen geht, wo was eben ist und wo was eben nicht ist?

Ich denke, wir sollten hier nicht zu viel regulieren oder noch mehr regulieren. In diesem Sinne wird die FDP dem Minderheitsantrag II, der jetzt zum einzigen Minderheitsantrag geworden ist, unterstützen. Danke, wenn Sie uns dabei folgen.

*Regula Kaeser (Grüne, Kloten):* Diese PI gab tatsächlich viel zu reden in der STGK. Wie viele Plakate, wie lange und wo? Ja, es braucht Regeln. Und ja, es stimmt, es hat Regeln. Und es ist auch nicht so, dass es im ganzen Kanton ein Problem ist. Es gibt Bezirke und Gemeinden, die sich vorbildlich an die Parteigremien wenden, sie informieren. Und ich persönlich bin froh, dass ich in einer Gemeinde, in einem Bezirk lebe, wo das sehr gut klappt. Wir wissen vor jeder Wahl ganz genau, von wann bis wann und wo und welche Strassenabstände eingehalten müssen und dass man für diese Zeit keine zusätzlichen Bewilligungen braucht. Aber wenn ich mich so umhöre, ist es leider nicht im ganzen Kanton der Fall. Zum Teil werden Mitglieder gerade von kleinen Parteien sehr kleinlich behandelt, um nicht zu sagen schikaniert. Da erstaunt der Vorwurf der fehlenden Unabhängigkeit überhaupt nicht. Und ich denke, diesen Vorwurf der fehlenden Unabhängigkeit können wir uns vonseiten Politik nicht leisten. Wir wollen eine gut funktionierende Demokratie haben, und in diesem Fall müssen wir auch eingreifen und etwas regeln. Zusätzliche Gesetze und neue Vorschriften müssen wir ja nicht für jene machen, die sich anständig und korrekt verhalten, sondern für jene, die immer wieder gegen bestehende Regeln verstossen. Wir unterstützen die abgeänderte PI Späth, dass die Gemeinden eine angemessene Anzahl Plätze zur Verfügung stellen. Wir werden das aber auch weiterhin im Auge behalten, vielleicht reicht diese sanfte Tour ja nicht.

Nun noch eine persönliche Anmerkung: Wenn ich jetzt dieser PI zustimme, heisst das noch lange nicht, dass ich es wahnsinnig toll und wahnsinnig schön finde, wenn jeder freie Acker, jede freie Wiesenecke, jedes Fleckchen vor den Wahlen mit all den schönen und oft weniger schönen Köpfen wochenlang vollgepflastert ist.

*Jean-Philippe Pinto (CVP, Volketswil) spricht für die CVP-Fraktion:* Als Sprecher der CVP mache ich kein Geheimnis aus unserer Präferenz: Die CVP hat die ursprüngliche Stossrichtung der PI mitgetragen und unterstützt. Die Zielrichtung war klar: Der Regierungsrat sollte Vorschriften für das Anbringen von Wahl- und Abstimmungswerbung im Strassenbereich vor kantonalen und eidgenössischen Wahlen erlassen. Bei diesen überkommunalen Wahlen sollten auch Plakate neben Staatsstrassen aufgestellt werden können, was ja absolut Sinn macht, da die Kandidatinnen und Kandidaten auch überkommunal kandidieren. Selbstverständlich müssten hierbei alle gesetzlichen Bestimmungen, insbesondere Sicherheitsbestimmungen, eingehalten werden.

Leider stellt die Regierung auf stur und erteilt keine Bewilligungen hierfür. Eine Änderung der Praxis ist auch in der Zukunft nicht zu erwarten. Eine Übernahme des liberalen Aargauer Modells schliesst die Regierung aus. Dass hierbei die Meinungs- und Informationsfreiheit stark eingeschränkt wird, ist der Regierung egal. Als Mitinitiant bin ich bitter enttäuscht. Die Praxis der Regierung ist kleinlich und gefährdet schlussendlich die Demokratie und die Chancengleichheit. Denn die konzessionierten gebührenpflichtigen Plakatstellen kosten Geld. Kleinere Parteien können dies kaum aufbringen. Offenbar stehen für den Kanton nicht Sicherheitsüberlegungen im Vordergrund, sondern schlichtweg pekuniäre Interessen.

Nur Motzen und Meckern bringt aber nichts. Aus taktischen Gründen wurde heute der Minderheitsantrag auf Zustimmung zur ursprünglichen PI zurückgezogen. Damit sollen die Chancen der geänderten PI erhöht werden. Die geänderte PI möchte nun die Gemeinden verpflichten, für eine angemessene Anzahl von Standorten für das Anbringen von Wahl- und Abstimmungswerbung vor eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Wahlen und Abstimmungen zu sorgen.

Die geänderte PI richtet sich nun direkt an die Gemeinden. Die Bewilligungspraxis der Gemeinden im Kanton Zürich könnte nicht unterschiedlicher sein. Gewisse Gemeinden sind sehr offen und flexibel, andere dagegen restriktiv. Gewisse verlangen eine Gebühr, andere nicht. Vor kantonalen und eidgenössischen Wahlen gilt es daher in jeder Gemeinde nachzufragen, was Praxis oder Usanz ist. Dieser grosse Mehraufwand wird sich in der Zukunft nicht ändern. Zumindest aber müssten die Gemeinden eine gewisse Anzahl Standorte festlegen. Eine totale Verweigerungshaltung wäre nicht mehr möglich. Offen bleibt aber auch in der geänderten PI, wie die Gemeinden für die Umsetzung zu sorgen haben und wer die entsprechenden Kosten zu tragen hat. Hier ist der Spielraum der Gemeinden weiterhin sehr gross.

Mit der geänderten PI wird zumindest ein Schritt in die Zielrichtung der Initianten gemacht, mehr aber auch nicht. Die Regierung lehnt aber auch die geänderte PI ab. Da bleibt praktisch nur noch Frust und Unverständnis übrig.

Ich bitte Sie im Namen der CVP, der geänderten PI zuzustimmen. Besten Dank.

*Armin Steinmann (SVP, Adliswil):* Diese PI ist eine klare Botschaft: Die Initianten haben der Verkehrssicherheit abgeschworen und sie verstehen den Staatsaufbau, die Gesetzeshierarchie und insbesondere den Sinn und Zweck des Strassenverkehrsrechts nicht. Wer eine sol-

che Gesetzesänderung einreicht, ist bereit, für den Stimmenfang Menschenopfer zu bringen (*Oh-Rufe im Saal*). Das hat nichts mit Fairness im Wahl- und Abstimmungskampf zu tun. Mit Recht weist der Regierungsrat in seiner Stellungnahme auf die Vorrangigkeit des Strassenverkehrsrechts hin. Das Strassenverkehrsgesetz ist Bundesrecht und geht dem kantonalen und kommunalen Recht vor.

Strassenreklamen sind alle Werbeformen, die im Wahrnehmungsbereich der Fahrzeugführenden liegen, während diese ihre Aufmerksamkeit dem Verkehr zuwenden oder zuwenden sollten. Die aktuelle Signalisationsverordnung widmet dem Thema Strassenreklamen ein ganzes Kapitel und lässt darin erkennen, dass es sich auch hier, wie im ganzen Strassenverkehrsgesetz, um eine Gefährdungs- beziehungsweise Risikogesetzgebung handelt. Das heisst, dass mit dem Strassenverkehrsgesetz das minimalste Risiko im System «Mensch–Maschine–Strasse» angestrebt wird. Kantonale Bestimmungen, wie die Strassenabstandsverordnung, Zugangsnormen et cetera, können in diesem Sinne Richtlinien sein. Umgekehrt hat das baurechtliche Bewilligungsverfahren für Reklameanlagen im Strassenbereich die Sicherheitsbestimmungen des Strassenverkehrsgesetzes zu berücksichtigen. Nebst den strassenverkehrsrechtlichen Bestimmungen sind aber auch die Bestimmungen über die privaten und öffentlichen Nutzungsflächen betroffen.

Zugunsten ihrer parteipolitischen Partikularinteressen wollen die Initianten mit ihren Anträgen die Selbstbestimmung der Gemeinden im Umgang mit ihrem öffentlichen Grund ritzen und damit die Gemeindeautonomie demontieren. Da die Initianten nicht zwischen öffentlichem und privatem Grund unterscheiden, ist zu befürchten, dass sie sogar auf Enteignung bei privatem Landbesitz abzielen. Die PI ist eine Gefährdungsvorlage, unausgewogen und klar kein Fairnessprojekt.

Die SVP lehnt sowohl die PI Späth wie den Antrag der STGK ab.

*Walter Meier (EVP, Uster):* Markus Späth, Jean-Philippe Pinto und Marcel Lenggenhager haben hier ein wichtiges Thema aufgegriffen: Es geht um die Wahlwerbung, hier vor allem um das Aufstellen von Plakaten. Sie haben es vom Kommissionspräsidenten schon gehört, dass Sie bei der Abstimmung zu diesem Geschäft aus zwei Varianten auswählen können: Eine starke Minderheit der STGK lehnt die PI ab, eine knappe Mehrheit der STGK – dazu gehört auch die EVP – unterstützt die geänderte PI.

Das Problem von Markus Späth ist schnell einsichtig: Er wohnt im Weinland, das ist vor allem Bauern- und damit SVP-Land. Es fällt

deshalb der SVP viel leichter, Standorte zu finden, auf denen sie ihre Wahlplakate aufstellen kann, als der SP. Von der EVP sprechen wir hier gar nicht. Die Gemeinden können zwar auf ihrem Gebiet dafür sorgen, dass die Plakatstellen einigermaßen ausgewogen verteilt werden. Aber für die Plakatstellen auf privatem Land können wir kein Gesetz erlassen.

Trotzdem: Zum Glück ist es aber nicht so, dass jeweils diejenige Person gewählt wird, welche am meisten Geld für die Wahlwerbung ausgibt. Es gibt offenbar andere Kriterien, die mehr zählen, und diese sind Gott sei Dank nicht käuflich. Das relativiert das Thema «Wahlwerbung» etwas.

Die EVP unterstützt den STGK-Antrag

*Laura Huonker (AL, Zürich):* Auf dem Land sind die Strassenränder bei Wahlen und Abstimmungen jeweils gepflastert mit Plakaten jener Parteien, die viel Geld haben oder eine Wählerschaft um sich sammeln, die den Parteien ihre privaten Grundstücke zur Verfügung stellen. Und wir wissen auch alle, von welchen Plakaten wir reden, die landauf und landab die Strassen säumen, wenn Abstimmungs- oder Wahlkampfzeit ist. Das muss ein Ende haben, denn fair ist das schon lange nicht mehr. Allen Parteien auf Gemeindeebene angemessene Flächen zuzuteilen, ist der richtige Ansatz, und dies politisch im Gesetz zu verankern, gerecht. Wer sich Gerechtigkeit in einer Demokratie leisten will, zahlt eben dafür, wenn dies die Gemeinden nicht wollen, und das ist traurig genug. Der Kanton allerdings sollte sich dazu verpflichtet fühlen, Chancengleichheit zu wahren. Es sind Ausreden, was die bürgerliche Regierung zum vorliegenden Vorstoss aufs Papier bringt: Es kostet zu viel. Es ist ein Eingriff in die Gemeindeautonomie. Ich entgegne: Damit werden oligarchische Strukturen nicht nur geduldet, nein, die Regierung öffnet mit solchen Argumenten Tür und Tor für das starke Recht derjenigen, die das Geld haben, flächendeckend Einflussnahme zu betreiben.

Ich möchte ein wenig ausholen: Mittlerweile bringt es auch die Schweizer Medienlandschaft nur noch auf drei Zeitungen. Genau, drei Zeitungen. Es spielt keine grosse Rolle mehr, wie die vielen Blätter in den Städten und Kantonen auch heissen, sie sind alle Teil eines der drei grossen Player, die die Inhalte bestimmen: Ringier, Tamedia und die Privatzeitungssammlung jenes Millionärs, dessen aggressive Parteiplakate die Strassen landauf und landab säumen (*gemeint ist Altbundesrat Christoph Blocher*). Auch mit der No-Billag-Initiative aus derselben Küche wird deutlich: Der Service public soll mit einem Ge-

bühren-Abstimmungskampf zu Fall gebracht werden. In Demokratien stellen unabhängige Medien und der Service public, der sich für die soziale und kulturelle Vielfalt in einer Gesellschaft verpflichtet, elementare Sprachrohre zur Bevölkerung dar zwecks autonomer Meinungsbildung. Vielfalt ist eine Errungenschaft der Demokratie. Und Demokratie spricht durch unabhängige Medien. So kann nur eine vielfältige Medienlandschaft sicherstellen, dass wir auch weiterhin in einer vielfältigen Gesellschaft leben und ich mich an Dingen stören muss. Wenn mich nichts mehr stört, hat sich etwas Grundlegendes verändert: Ich schweige aus Angst oder eine Gleichschaltung hat ausgeschlossen, was stört. Dann ist es zu spät, dann sind die Pfeiler der demokratischen Idee gebrochen.

Zurück zu den Abstimmungs- und Wahlplakaten: Es gehört sich nicht, dass diejenigen, die Geld und private Flächen besitzen, alles zupflastern. Es muss Chancengleichheit bestehen. Oder wollen Sie zukünftig mit einer Arbeitsjacke den Ratssaal betreten, wie Formel-1-Mitarbeiter sie tragen. Auf deren Jacken sind sämtliche Sponsoren abgebildet. Sie sind wandelnde Werbeflächen und gleichzeitig ist diese Jacke der öffentliche Nachweis für geldgebende Lobbys hinter dem Fahrer, dem Auto und der Marke. Auf diese Weise würde in meinen Augen wenigstens wieder eine transparente Form hergestellt werden, da wir es Baustein um Baustein zulassen, dass Politik nur noch eine Frage des Geldes ist.

Aus diesen Überlegungen heraus wird die Alternative Liste die geänderte PI Späth unterstützen und bittet Sie, es ebenfalls zu tun.

*Erich Vontobel (EDU, Bubikon):* In der Kantonsverfassung steht es, Zitat aus Artikel 39: «Politische Parteien sind wesentliche Träger der Demokratie und wirken bei der Meinungs- und Willensbildung der Stimmberechtigten mit.» Ich behaupte, dass unser gesamtes Gemeinwesen nur deshalb funktioniert, weil es Leute gibt, die sich mit voller Kraft und Überzeugung politisch betätigen, die meisten von ihnen im Rahmen einer politischen Partei, die meisten von ihnen unentgeltlich oder zu Ansätzen, die eher in die Sparte «Freiwilligenarbeit» gehören. Sie alle sind hier, weil Sie sich ebenfalls diesem sinnvollen Beitrag zu einem gut funktionierenden Gemeinwesen verpflichtet haben. Auch Sie opfern viel Zeit und Kraft zugunsten dieses Engagements.

Vor diesem Hintergrund ist es völlig unverständlich, dass Plakate von politischen Parteien manchenorts und zunehmend geächtet sind, auch vonseiten der Gemeindeverwaltungen, was ja bedenklich ist. Und es kann ja nicht sein, dass die Parteien gemäss Kantonsverfassung bei

der Meinungs- und Willensbildung der Stimmberechtigten mitwirken sollen, sich aber zum Beispiel die Flächen für diesbezügliche Plakate bei kommerziellen Anbietern erkaufen müssen.

So ist es denn durchaus nachvollziehbar, dass es zu dieser PI gekommen ist. Und es ist sicher ebenso nachvollziehbar, dass die EDU die PI damals aus vollster Überzeugung unterstützt hatte. Nun sind rund drei Jahre ins Land gezogen und es liegen uns die Optionen vor, die aus der STGK-Beratung resultieren. Sie sind sehr ernüchternd und bergen ein grosses Potenzial der berühmten Katze in sich, die im Sack gekauft wird. Was würde es nützen, wenn zum Beispiel die Gemeinden ein paar Orte zur Verfügung stellen, wo dann Dutzende Plakate stehen, und vielleicht im Gegenzug sonst nirgendwo mehr plakatiert werden dürfte? Nein, das ist uns zu heiss. Da bleiben wir lieber beim Status quo und appellieren an den Souverän, dass er die Gemeindeverwaltungen vor Ort dazu bewegt, dem Verfassungsauftrag zur Unterstützung des politischen Engagements nachzukommen. Politisches Engagement soll belohnt und nicht bestraft werden.

Damit komme ich zum Schluss und teile Ihnen mit, dass die EDU die PI aus Risikoüberlegungen ablehnen muss.

*Marcel Lenggenhager (BDP, Gossau):* «Wenn ich nicht will, dann verweise ich einfach auf die nächste Stufe», so ist mir die erste Antwort des Regierungsrates vorgekommen. Erstaunlich, denn sonst ist der Regierungsrat ja recht grosszügig, den Gemeinden etwas Neues zuzuschaukeln, wenn ich das so sagen darf, aber meistens dann ja nur, wenn es ums Geld geht. Dass sich hier der Kanton hinter den Sicherheitsvorschriften versteckt, hat mich sehr, sehr enttäuscht. Und ich möchte ausdrücklich der STGK Danke sagen, dass sie sich diesem Thema intensiv angenommen und nach Alternativen gesucht hat. Denn dort sitzen nämlich genau die Leute auch, wie wir hier, die wissen, was es heisst, jetzt dann, sage ich mal, in gut einem Jahr wieder mit der Arbeit zu beginnen und zu sehen, wie man die Werbung macht.

Lieber Armin Steinmann, liebe SVP, keine Angst, Sie werden nach wie vor sicher jene Partei sein, zusammen vielleicht noch mit der FDP, die die Wahlwerbung markant beeinflusst und markant zeigen wird. Wir nehmen Ihnen sicher nichts weg. Aber dann gleich noch zu sagen, dass alle diejenigen, die hier zustimmen, Leute gefährden, und zwar bewusst gefährden, das geht doch einen Schritt zu weit, ich muss es Ihnen klar sagen. Und Sie gehen so weit, dass Sie das den Nachbarkantonen, die eine andere Regelung, eine offenere Regelung haben,

gleich auch noch in die Schuhe schieben, ich finde das irgendwie – entschuldigen Sie, wenn ich das so deutlich sage – absolut daneben, wie Sie hier argumentieren.

Auf den Punkt gebracht hat es eigentlich Regula Kaeser sehr klar und ohne irgendwie zu beschönigen: Wir wissen alle, dass in den Gemeinden jene, welche bestimmen, wer Plakate aufstellen darf und wer nicht, das einfach nach Gutdünken tun. Jede oder viele Gemeinden stellen Regeln auf, die ihnen gerade in den Kram passen. Wir haben es auch öfters erlebt, gerade als wir begonnen haben: Wir hatten vielleicht in einer Gemeinde noch keine sogenannte Ortspartei, da sagte man uns einfach «Ihr dürft bei uns gar nichts aufstellen». Das kann es doch nicht sein, wenn es um Kantonsratswahlen geht, einfach nur um zu verhindern. Solche Regelungen möchten wir nicht und darum haben wir nämlich genau diese PI lanciert, damit man einigermassen mit gleichen Spiessen kämpft. Das meinen wir damit, nicht die Menge der Plakate. Die ist geldabhängig und Geld wird immer eine grössere Rolle im Wahlkampf spielen, das wissen wir auch. Es geht darum, dass nicht die einen diffamiert und die anderen bevorzugt werden, sondern dass man dort, wo die Gemeinde sagt «Hier könnt ihr aufstellen», für alle, die sich am Wahlkampf beteiligen, die gleichen Voraussetzungen schafft. Mehr wollen wir nicht. Und wir wollen Ihnen kein Scheunenplakat wegnehmen, wir wollen Ihnen keinen Acker wegnehmen. Hier noch von Enteignung zu sprechen – ich weiss nicht, wie weit man seine Vorstellungen oder Visionen sehen muss. Es geht nicht immer darum, Sie zu diffamieren, sondern es geht einfach darum, für alle das Gleiche zu schaffen.

Und deshalb bitte ich Sie doch, einfach einmal etwas in sich hineinzugehen und zu sagen «Okay, das ist fair». Fairness wollen wir hier alle miteinander, damit wir nämlich genau das tun können, was Sie auch immer wieder oder alle hier drin immer wieder betonen: Der Kantonsrat ist das Abbild des Willens der Bevölkerung. Und für diese Willensbildung brauchen wir die gleichlangen Spiesse.

*Roger Liebi (SVP, Zürich):* Ich schätze es sehr, dass hier die meisten Sprecher die Demokratie hochhalten, bin mir aber nicht ganz sicher, ob Sie das auch selber so ernst nehmen. Sie sind auch ein bisschen feige, mit diesem Gegenvorschlag einfach zu sagen, es sei eine angemessene Anzahl von Plakatstellen oder von Plätzen zur Verfügung zu stellen, wo Wahl- oder Abstimmungswerbung angebracht werden darf. Ich frage Sie, meinen Sie jetzt – die einen sprechen von diesen Litfasssäulen – auch Plakatstellen, wenn Sie eine Standaktion ma-

chen? Das wäre wahrscheinlich inbegriffen in solchen Dingen. Was heisst «angemessen»? Wo ist denn angemessen, wie viele Stellen sind es zum Beispiel? Wollen Sie das an der Anzahl Einwohner messen? Oder haben Sie das Gefühl, das, was die Stadt Zürich macht, sei sehr demokratisch, wenn Sie Katasterpläne einreichen müssen, weiss nicht wie viele Gebühren noch bezahlen müssen, wenn Sie Ihre Wahlwerbung nicht an einem dieser offiziellen Plätze anbringen? Meinen Sie, es sei demokratisch, wenn Sie es wie die Stadt Zürich machen? Wenn Sie dort eine Standaktion machen, steht wörtlich in diesen Auflagen, dass nicht mehr als fünf Personen der Organisation an diesem Stand sein dürfen. Ist das für Sie demokratisch? Für die AL geht das, Sie sind nicht mehr, aber die anderen Parteien werden wahrscheinlich ein Problem haben damit. Ist das demokratisch, diese Einschränkung? Oder finden Sie es gut, wenn es heisst – wie es auch in der Stadt Zürich der Fall ist –, dass dann das Ganze zum Beispiel an die APG (*Allgemeine Plakatgesellschaft*) geht? Es steht wörtlich in der Verordnung, dass die APG die Legitimation der Bestellung und die Verteilung der Plakate prüft. Finden sie das demokratisch, wenn irgendeine private Gesellschaft oder irgendwer prüft, wo welches Plakat hingeklebt wird? Es steht in der Verordnung der Stadt Zürich, und ich muss Ihnen leider sagen – ich betone das «leider» –, dass es keine SVP-Hochburg ist. Und ich kann mir nicht vorstellen, dass Leute, die den Demokratieaspekt hier so hochhalten – und das tun Sie auch –, dass Sie davon ausgehen, dass das eine richtige Grösse ist. Die APG übrigens – es geht noch weiter –, die APG prüft sogar noch, ob diese Plakate dem nationalen, dem kantonalen oder dem kommunalen Gesetz entsprechen. Die APG tut das, niemand anders. Finden Sie das demokratisch in Ordnung, dass irgendeine Gesellschaft prüft, ob Ihre Plakate in Ordnung sind oder nicht? Das kann es doch wirklich nicht sein. Ich glaube, Sie verrennen sich da in etwas. Es wird das Gegenteil von dem passieren, was Sie glauben. Es kommt noch etwas anderes dazu, auch wieder bei der APG – ich weiss, bei Ihnen in Ihren Dörfern wird das anders sein, ich spreche jetzt nur von der Stadt Zürich –, dort heisst es sogar noch, dass Sie bis spätestens acht Wochen vor dem Urnengang ihre Bestellungen bei der APG eingeben müssen. Also wenn Sie sieben Wochen vorher auch noch Demokratie machen möchten oder wollten – Sie sprechen von Demokratieverständnis –, wenn Sie sieben Wochen vor der Abstimmung auch noch das Gefühl haben, Sie müssten etwas für die Demokratie tun, dann dürfen Sie es nicht mehr, denn es ist eben in diesen Bestimmungen nicht mehr erlaubt beziehungsweise Ihre Werbungen werden nicht mehr aufgehängt.

Also ich glaube, dieses Gesetz oder das, was Sie jetzt da gemacht haben, bringt nichts. Es bringt Verwirrung, es bringt nochmals viel mehr Regulierung und es bringt wahrscheinlich eben den kleinen Parteien nichts. Sie werden sich täuschen. Mir ist es eigentlich egal, aber ich stimme trotzdem Nein.

*Markus Bischoff (AL, Zürich):* Herr Liebi, Sie machen ja jetzt Wahlkampf für die Stadtratswahlen und für die Gemeinderatswahlen in der Stadt Zürich, das dürfen Sie ja schon. Wir sind zwar hier im Kantonsrat, obwohl Sie relativ lange im Gemeinderat waren. Nur muss ich Ihnen vielleicht doch noch etwas Demokratie in der Stadt Zürich erklären, zum Plakataushang auf öffentlichem Grund: Dank der Alternativen Liste wurde dieser Vertrag nämlich geändert. Jetzt können alle Parteien und Gruppierungen auf öffentlichem Grund, an diesen offiziellen Stellen der APG, wo diese sonst kommerzielle Werbeplakate aufhängt, Werbung machen. Das wurde in diesem Vertrag ausgehandelt: Wenn ihr auf öffentlichem Grund Werbung machen dürft und dafür bezahlen müsst, dann dürfen auch die politischen Parteien dort im Gegenzug gratis – gratis! – Werbung machen. Wenn in der Stadt Zürich auf Plakatstellen auf öffentlichem Grund, die sehr prominent sind, Parteien gratis Werbung machen können, ist das ein grosser demokratischer Gewinn. Das ist Werbung für viele Leute, die nichts kostet. Ich kann sagen, das hat nicht die SVP im Gemeinderat bewirkt, sondern die Alternative Liste.

*Markus Späth (SP, Feuerthalen) spricht zum zweiten Mal:* Lieber Dieter Kläy, lieber Roger Liebi, Bürokratie ist die heutige Lösung. Wir wollen nicht mehr Regulierung, wir wollen weniger Regulierung. Wir wollen eine liberalere Handhabung dieser ganzen Frage. Im Übrigen: Wenn wir den Gemeindebehörden die Kompetenz geben, eine angemessene Anzahl von Stellen zu bezeichnen, dann verdienen sie unser Vertrauen, zumindest bis zum Beweis des Gegenteils.

Armin Steinmann hat teilweise derart absurd argumentiert, er musste selber lachen. Ich aber muss klar sagen: Lustig war das nicht, was wir heute Morgen von Ihnen gehört haben. Aargau und Schaffhausen unterstehen den gleichen eidgenössischen Verkehrsregelungen wie der Kanton Zürich, sie kommen zu ganz anderen Schlussfolgerungen.

Herr Vontobel hat wichtige, gute Überlegungen zum Thema formuliert, nur hat er leider die falschen Schlussfolgerungen gezogen. Ich vertraue darauf, dass die Mehrheit in diesem Haus nicht diese falschen

Schlussfolgerungen zieht, und empfehle Ihnen Zustimmung zur Lösung der STGK.

*Jörg Mäder (GLP, Opfikon) spricht zum zweiten Mal:* Erlauben Sie mir auch noch einen zusätzlichen Kommentar zum bisher Gehörten. Zu Roger Liebi: Ich spüre deinen Frust. Ich spüre ihn unheimlich. Und von dem her ist es auch okay, dass du ihn hier im Kantonsrat abgelanden hast. Aber wenn du an jenen Regeln etwas ändern willst, dann ist das zwar der richtige Saal, soviel ich weiss, aber der falsche Tag (*Heiterkeit*). (*Der Zürcher Gemeinderat tagt jeweils am Mittwoch im Rathaus.*) Aber alles okay.

Zur EDU: Ich muss ehrlich sagen, ich verstehe eure Angst nicht. Die Schlussfolgerungen, die ihr zieht, kann ich wirklich nicht nachvollziehen. Zwei Minuten das Richtige gesagt und dann gestolpert.

Was schon mehrfach angesprochen wurde: Was ist «angemessen»? In den meisten Gemeinden ist angemessen «grösser null», also ein Plakat. Das wird in den meisten Gemeinden ausreichen. Wie man da von einem riesigen Überhang oder einer Überregulierung reden kann, verstehe ich nicht. Und hier kann ich gleich nochmals Herrn Liebi aufgreifen, der sagt, es sei zu wenig präzise, was es jetzt wirklich bedeutet. Das reicht als Regel. Und wenn gewisse Städte das speziell regeln – ich kenne die Details aus der Stadt Zürich nicht –, dann muss man nicht diese Beispiele in den Vordergrund stellen. Und vor allem habe ich in der ganzen Debatte in der STGK nicht einen konstruktiven Vorschlag von eurer Seite in dieser Richtung gehört.

Und nun aber meine Hauptreplik geht an Armin Steinmann. Es ist schon speziell, wenn er den grössten Teil seines Votums auf eine PI, auf den ursprünglichen Vorschlag, der gar nicht mehr zur Diskussion steht, fokussiert. Er möchte nicht über das Thema reden, sondern daran vorbei. Und bei Armin Steinmann habe ich auch noch etwas anderes bemerkt: Er scheint mit seinem Beruf unzufrieden zu sein. Statthalter, das scheint ihm zu trocken, zu langweilig. Er möchte sich als Komödiant, als Satiriker bewerben. Die Übertreibung mit der Enteignung – hätte ich diese in «Viktors Spätprogramm» oder einer anderen Satiresendung gehört, hätte ich gelacht von A bis Z. Also deine Bewerbungsunterlagen sind nicht schlecht, ich weiss einfach nicht, ob das der richtige Rahmen ist. Aber ich möchte dich auch warnen: Deine erste Übertreibung, dass die Initianten mit ihrem ersten Vorschlag die Gefährdung von Menschenleben in Kauf nehmen, das war nicht mehr Satire, das war Zynismus. Und Zynismus in der Dosis, wie du ihn vorgebracht hast, ist ein Gift. Also bitte pass auf, wenn du deine Be-

werbungsunterlagen beim Schweizer Fernsehen für eine Satiresendung einreichst. Diesen Gag würde ich weglassen.

*Regierungsrätin Jacqueline Fehr:* Sie behandeln hier eine parlamentarische Initiative, nehmen also den Gesetzgebungsprozess selber in die Hand. Die Regierung hat hier eine bescheidene Position, indem sie Ihre Arbeiten kommentiert und dazu ihre Meinung abgibt.

Der Regierungsrat ist der Meinung, dass Gemeindeautonomie insbesondere dort gewahrt werden soll, wo Unterschiede in der Umsetzung gewünscht und politisch akzeptiert sind. Der Regierungsrat ist der Meinung, dass das hier der Fall ist, dass diese Unterschiede, wie Gemeinden mit der Frage umgehen, wie politische Parteien ihre Plakate platzieren können, hier akzeptiert seien. Die Mehrheit der STGK ist anderer Meinung und geht davon aus: Hier soll es zwischen den Gemeinden weniger Unterschiede geben können.

Der Regierungsrat fragt sich bei dieser parlamentarischen Initiative auch, ob es richtig sei, dass einfach der Kanton um Hilfe gebeten werde, wenn man mit den Gemeinden im Streit sei, ob es nicht für jene Parteien, die hier Bedenken äussern, nicht besser wäre, die Auseinandersetzung dort zu führen, wo sie auch entschieden werden muss, nämlich in den jeweiligen Gemeinden. Der Regierungsrat möchte auch vor Illusionen warnen. Wahrscheinlich stört die Mehrheit der STGK weniger das Regime der Gemeinden, sondern die Tatsache, dass es viele Plakate auf Privatgrund gibt, und dass halt eine Partei in diesem Rat über mehr solchen Privatgrund verfügt, weil sie insbesondere über mehr landwirtschaftliche Flächen verfügt. Daran würde sich auch mit dieser parlamentarischen Initiative nichts ändern. Und der Regierungsrat warnt zudem, dass bei dieser Forderung möglicherweise der Teufel im Detail stecken könnte. Was heisst «angemessen»? Wie wird das umgesetzt? Wie sind die Rekursmöglichkeiten, wenn Entscheide angefochten werden müssen? Hier werden noch einige Fragen zu klären sein, und der Regierungsrat befürchtet, dass damit nicht weniger, sondern möglicherweise mehr Bürokratie für die Gemeinden entstehen wird.

Aus all diesen Gründen empfiehlt Ihnen der Regierungsrat, der Minderheit zu folgen.

### *Eintreten*

ist beschlossen, nachdem kein anderer Antrag gestellt worden ist.

8072

### *Detailberatung*

#### *Titel und Ingress*

*I. Das Gesetz über die politischen Rechte vom 1. September 2003 wird wie folgt geändert:*

#### *§ 22a*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

*Ratspräsidentin Karin Egli:* Den Minderheitsantrag von Armin Steinmann auf Ablehnung der PI behandeln wir in der zweiten Lesung.

Somit ist die Vorlage materiell durchberaten. Das Geschäft geht an die Redaktionskommission. Die Redaktionslesung findet in etwa vier Wochen statt. Dann befinden wir über Ziffern I und II der Vorlage und über Ziffern römisch II und III des Gesetzes über die politischen Rechte.

Das Geschäft ist für heute erledigt.

### ***Grippeimpfung im Südzimmer***

*Ratspräsidentin Karin Egli:* Ich mache Sie noch darauf aufmerksam, dass im Südzimmer zwei Damen mit grossen Spritzen auf diejenigen warten, die die Grippeimpfung machen möchten.

### **6. Ergänzung des EG KESR**

Antrag der Kommission für Staat und Gemeinden vom 16. Juni 2017 zur parlamentarischen Initiative von Martin Farner

KR-Nr. 4a/2015

*Jean-Philippe Pinto (CVP, Volketswil), Präsident der Kommission für Staat und Gemeinden (STGK):* Die Mehrheit der STKG hat sich für eine Ergänzung des EG KESR (*Einführungsgesetz zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht*) ausgesprochen, womit im Wesentlichen die

Empfehlungen einer breit abgestützten Arbeitsgruppe, welche bereits umgesetzt werden, gesetzlich festgeschrieben würden. Sie empfiehlt Ihnen deshalb, der geänderten PI Farner zuzustimmen.

Es dauert ein paar Jahre, bis eine neue Behörde, wie es die KESB (*Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde*) ist, vollständig etabliert ist und deren Verfahren und Vorgehensweisen allgemein bekannt sind, getestet und für gut befunden wurden. Man könnte die vorliegende PI Farner, etwas salopp gesagt, als eine Massnahme zur Beseitigung von Kinderkrankheiten des EG KESR betrachten. Es ist bekannt, dass es Unzufriedenheiten seitens der Gemeinden gibt. Ihre Rolle im Kinder- und Erwachsenenschutzbereich hat sich mit der Einführung der neuen KESB markant geändert. Was die KESB betrifft, sind die Gemeinden im Wesentlichen die Zahlstelle für die Massnahmen geworden, welche die unabhängigen KESB anordnen. Das gefällt verständlicherweise nicht allen Gemeinden, insbesondere, wenn es um teure Massnahmen geht, die leicht das Budget einer kleineren Gemeinde aus dem Lot bringen können.

Die Rolle und Stellung der Gemeinden im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes ist von diesem Parlament im EG KESR festgelegt und beschlossen worden, wobei der kantonale Gesetzgeber teilweise Vorgaben des Bundes zu berücksichtigen hatte. Aufgrund der Klagen der Gemeinden über fehlende Informationen, speziell bei teuren Fällen, und der KESB, die sich unverstanden und zu Unrecht angegriffen fühlten, wurde eine Arbeitsgruppe eingesetzt, welche Empfehlungen zur Zusammenarbeit zwischen KESB und Gemeinden erarbeitete, was den Informationsfluss bei Fällen mit erheblichen Kostenfolgen betrifft. KESB und Gemeinden haben diesen Empfehlungen zugestimmt und arbeiten heute danach. Die Gemüter haben sich diesbezüglich beruhigt, die Zusammenarbeit zwischen KESB und Gemeinden hat sich etwas entspannt.

Die leicht geänderte PI Farner, wie sie die STGK verabschiedet hat, verlangt nun, dass diese Empfehlungen quasi auf eine höhere, nämlich die gesetzliche Ebene, gehoben werden. Der Initiant und, ihm folgend, die Mehrheit der STGK sieht darin die notwendige Anpassung der gesetzlichen Grundlagen, auf deren Basis die KESB arbeiten. Der Ordnung halber soll die nicht unwichtige Vorgabe, die Gemeinden seien in bestimmten Fällen zur Stellungnahme einzuladen, im Gesetz verankert werden.

Die Minderheit lehnt diese PI Farner und damit diese Gesetzesanpassung ab. Einerseits, weil das Problem effektiv mit einer weniger weitgehenden Massnahme, nämlich den Empfehlungen der Arbeitsgruppe,

bereits behoben werden konnte, andererseits wegen der Kosten, die mit einem Gesetzesanpassungsverfahren unnötigerweise ausgelöst würden, und ausserdem, weil diejenigen, die jetzt diese Änderung des EG KESR verlangen, sonst immer dafür plädieren, keine unnötigen Gesetze zu beschliessen.

Mit diesem Bericht beantrage ich Ihnen als Kommissionssprecher, der Mehrheit der STGK zu folgen und der geänderten PI Farner zuzustimmen. Besten Dank.

*Tumasch Mischol (SVP, Hombrechtikon):* Durch die Neuorganisation des Vormundschaftswesens und der Regionalisierung der Behördenorganisation im Kindes- und Erwachsenenschutz wurden die Gemeinden zu reinen Zahlstellen degradiert. Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde ist für die Anordnung der Massnahmen zuständig, die Gemeinden subsidiär für die Finanzierung. «Wer zahlt, befiehlt» galt im Kindes- und Erwachsenenschutzrecht nicht, die Informationen flossen nur sehr beschränkt. Die parlamentarische Initiative nahm den diesbezüglichen Unmut vieler Gemeinden und kommunaler Behörden auf und forderte, dass der Spielraum des ZGB (*Zivilgesetzbuch*) in Bezug auf den Informationsaustausch besser genutzt wird. Seit 1. August 2014 werden Empfehlungen für den Einbezug der Gemeinden in kindesschutzrechtlichen Verfahren mit erheblichen Kostenfolgen angewendet.

Diese Empfehlungen sind ein Schritt in die richtige Richtung. Die Verbindlichkeit soll mit der vorliegenden Gesetzesänderung geregelt werden. Hier handelt es sich deshalb nicht um eine grundsätzlich neue Regelung, sondern auch um das Abbilden der Praxis im Einführungsgesetz zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht, eine Praxis notabene, die den Gemeinden vermehrt Mitsprache gewährt. Die Gemeinden erhalten die Gelegenheit zur Stellungnahme, insbesondere in Fällen mit erheblichen Kostenfolgen.

Die SVP unterstützt die geänderte parlamentarische Initiative entsprechend dem Antrag der STGK. Ziel soll die Optimierung der Schnittstellen zwischen der KESB und den Gemeinden sein und eine Klarheit im Spannungsfeld «Kindes- und Erwachsenenschutz» schaffen.

*Fabian Molina (SP, Illnau-Effretikon):* Seit der Einreichung und Überweisung dieser PI ist viel Zeit vergangen, entscheidend ist aber: Es ist auch viel passiert. Das in der ursprünglichen PI geforderte Mitspracherecht der Gemeinden mit voller Akteneinsicht und der Beizug bei der Entscheidungsfindung sind wegen übergeordnetem Recht gar nicht

mehr möglich. Die Kommission hat deshalb die PI, wie der Kommissionspräsident ausgeführt hat, abgeändert. Dass die Gemeinden im Rahmen der bundesgesetzlichen Möglichkeiten bei KESB-Verfahren einbezogen werden, wenn sie in ihrem Interesse – namentlich finanziell – wesentlich berührt sind, bestreiten wir nicht. Die SP lehnt die parlamentarische Initiative in der vorliegenden Form trotzdem ab, denn in der Zwischenzeit wurde der Einbezug der Gemeinden mit einem Empfehlungsschreiben der DJI (*Direktion der Justiz und des Innern*) geklärt. Aus den Erfahrungen der jüngsten Zeit besteht kein Handlungsbedarf mehr. Es ist also schlicht nicht nötig, nun trotzdem noch eine zusätzliche Bestimmung ins EG KESR einzubauen, die in der Praxis rein gar nichts ändern würde. Es ist also eine klassische Lösung, die nach einem Problem sucht. Wenn Sie schon ständig nach schlanken Gesetzen rufen, dann müssen Sie auch auf dieses unnötige Mittel, auf diese bürokratische Regelung im Gesetz verzichten.

Die SP unterstützt deshalb den Minderheitsantrag von Grünen, GLP und EVP. Vielen Dank.

*Martin Farner (FDP, Oberstammheim):* Das Zivilgesetzbuch hat im Kapitel «Kindes- und Erwachsenenschutzrecht» die Gemeinden, die bis 2012 die Vormundschaftsbehörden stellten, zu reinen Zahlstellen degradiert. Sie sind zwar im Kanton Zürich Trägerschaften der regionalen Fachbehörden und können den Spruchkörper bestellen. Dass die heutigen gesetzlichen Regelungen in unserem Kanton betreffend Informationen und allfälliger Mitsprache restriktiver ausfallen als zum Beispiel in unseren östlichen und westlichen Nachbarkantonen, ist bekannt. Bekannt ist auch das Urteil des Bundesgerichts, welches ein Mitspracherecht der Gemeinden ausschliesst, da sie nicht Teil des Verfahrens sind. Niemand kann sich jedoch der Tatsache entziehen, dass finanziell erhebliche Kosten für eine Kindesschutzmassnahme die Gemeindefinanzen empfindlich treffen können. Auch wir Gemeinden wollen nur das Beste für den Kindesschutz. Weit wichtiger noch: Die Vermutung, dass die Gemeindebehörden insbesondere in Gemeinden ohne Parlamente ihre Mitbürgerinnen und Mitbürger besser kennen, ist nicht von der Hand zu weisen.

Nicht ganz überraschend ist die Regierung trotz all dieser Erwägungen gegen die Überweisung unserer leicht modifizierten PI vom Januar 2015. Man kann davon ausgehen, dass die im Dezember 2015 ergangene Empfehlung des Gemeindepräsidentenverbandes, der KESB-Präsidenten und der Sozialkonferenz der PI den Wind aus den Segeln nehmen sollte. Die Regierung führt in ihrer Stellungnahme zum Ent-

scheid der STGK ja auch aus, mehr brauche es nicht und zitiert Montesquieu (*Charles de Montesquieu, französischer Staatstheoretiker*), der keine unnötigen Gesetze wolle. Nun, das greift nicht nur zu kurz, sondern auch daneben. Das Gesetz gibt es schon und die Empfehlungen bewegen sich rechtlich auf sehr dünnem Eis. Und zudem entziehen sich rechtsetzende Richtlinien und Empfehlungen der parlamentarischen und der demokratischen Kontrolle. Sie können jederzeit geändert oder fallengelassen werden. Ich danke daher meinen Kolleginnen und Kollegen in der Kommission für die konstruktive Diskussion und bitte Sie, zusammen mit der FDP-Fraktion dem Antrag der STGK Folge zu geben und die gesetzliche Grundlage für den eingeschränkten Einbezug der Gemeinden in teure Massnahmen zu schaffen. Danke.

*Jörg Mäder (GLP, Opfikon):* Die KESB ist als Behörde sehr neu, entsprechend teilweise auch noch unerfahren. Sie musste sich zuerst einarbeiten. Vor allem die Schnittstellen mit anderen Behörden, Gremien, inklusive Gemeinden, waren noch unetabliert. Entsprechend gab es auch Startschwierigkeiten. Es ist daher auch klar, dass es Justierungen braucht. Man kann so ein grosses Gesetz, so ein grosses Thema nicht einfach von Anfang perfekt als Gesetzestext hinwerfen. Da braucht es Anpassungen. Man muss nicht überhastet anpassen, man braucht ein bisschen Ruhe. Man darf diese Anpassungen aber auch nicht verzögern, Gesetze sollten nicht in Stein gemeisselt sein. Von daher ist es auch richtig, dass die KESB beobachtet wird, nicht nur von der Verwaltung, der Regierung, sondern ebenso auch von uns als Kantonsräten. Diese PI hat das gemacht und sie hat auch vieles ausgelöst. Gewisse Prozesse hat sie gestartet, gewisse Prozesse hat sie beschleunigt und verstärkt. Die involvierten Personen haben gemerkt: Der Kantonsrat hat ein wachsames Auge, und das ist eine unserer wichtigsten Aufgaben.

Die PI hat damit eigentlich schon alles bewirkt, was sie kann. Wir haben es in der STGK ausführlich diskutiert: Was ist überhaupt möglich und was ist machbar, was ist sinnvoll, was können wir auf unserer Flughöhe überhaupt regeln? Wir müssen sagen: Was machbar ist, ist in die Wege geleitet. Heute geht es jetzt noch darum: Was machen wir mit der PI? Denn es ist ein bisschen ein kleines Problem, der Erfolg steht schon fest, bevor wir das Abstimmungsergebnis hier im Rat kennen. Die Frage ist also: Sollen wir jetzt Ja stimmen, um den Erfolg noch zu verstärken und den Initianten zu gratulieren? Oder sagen wir Nein, denn es braucht die Regelung auf Gesetzesstufe schlicht und einfach nicht. Sie würde unter Umständen Sachen zementieren, die

noch leicht in Fluss sind und die vielleicht doch weiterhin noch Justierungen brauchen.

Wir von den Grünliberalen sind überzeugt: Das Wichtige ist, dass der Erfolg in der Bevölkerung, in der Umsetzung ankommt. Das ist schon passiert. Jetzt da noch einen Gesetzestext zu schreiben, ist unsinnig. Er bringt nichts Neues. Von daher gratulieren wir zum Erfolg, aber im Abstimmungsresultat ist hier ein Nein die richtige Antwort, auch wenn das im ersten Moment ein bisschen schizopren klingt. Danke.

*Silvia Rigoni (Grüne, Zürich):* Es ist ja eine Aufgabe des Kantonsrates, gute Gesetze zu schaffen, damit unsere Verwaltung und unsere Behörden auch gute Arbeit leisten können. Die geplante Gesetzesänderung durch diese PI macht die Arbeit der KESB nicht besser, im Gegenteil. Da teile ich die Sicht meiner Vorrednerinnen und Vorredner nicht, dass es einfach nichts ändern würden, wenn wir das annehmen, sondern ich bin der Überzeugung: Wenn diese Gesetzesänderung kommt, dann wird die Situation verschlechtert. Es ist dringend nötig, dass wir gute Bedingungen für eine gute Arbeit der KESB haben.

Letzthin wurde ich aus beruflichen Gründen zu einem Hausbesuch zu einer hochbetagten Frau gerufen. Es war ein strenger Geruch in der Wohnung, Schmutz überall, ungeöffnete Couverts. Die Frau war ungepflegt, mager und nicht in der Lage, über die Situation zu sprechen, in der sie sich befindet. Ich habe dann eine Gefährdungsmeldung an die KESB gemacht. Sie hat sorgfältig und umfassend abgeklärt, hat eruiert, dass es kein soziales Umfeld gibt, und hat den Gesundheitszustand der Frau von einem Facharzt untersuchen lassen. Man kam dann sehr schnell zum Schluss, dass es einen Beistand braucht, dass eine Unterstützung zu Hause nichts mehr bringen würde und dass ein Heimeintritt nötig ist. Solche Situationen gibt es ab und zu bei hochbetagten Menschen, und es ist wichtig, dass man ihre gesundheitliche Situation schnell erfasst, dass Angehörige, wenn vorhanden, einbezogen werden und schnell entschieden und gehandelt wird. In diesem Fall hat die KESB eine gute und – hier in diesem Fall wirklich wichtig – eine schnelle Arbeit geleistet. Es gibt Situationen, da nimmt sich die KESB mehr Zeit. Das ist üblich bei aufwendigen, komplexen Kinderschutzmassnahmen, wo es auch nicht unbedingt um eine akute unmittelbare Gefährdung geht. Da ist es Usus, dass die KESB schon heute das umfangreiche Vorwissen von Gemeinden einholt. Es geht auch um Massnahmen, bei denen Stellungnahmen eingeholt werden, Massnahmen, die kostspielig sind. Diese Praxis hat sich gut eingespielt, das haben alle Vorredner bestätigt.

Die vorgeschlagene Gesetzesänderung würde sich aber nachteilig auf die Arbeit der KESB auswirken, denn es wird dann um andere Massnahmen gehen, bei denen die KESB sich verpflichtet fühlen würde, Abklärungen bei den Gemeinden einholen zu müssen. Es geht um Massnahmen, welche kosten, und das wäre zum Beispiel auch im geschilderten Fall dieser Frau so, denn ein Heim kostet auch. So hätte man warten müssen, bis die KESB nach Einbezug der Gemeinden zum Schluss kommt, dass das Heim die richtige Massnahme ist. Es ist aus verschiedenen Gründen problematisch. Ich denke, wir müssen die Akteneinsicht so knapp wie möglich halten, sie darf möglichst nicht ausgebreitet werden. Denn Informationen zur Gesundheit gehören zu den besonders schützenswerten Daten und der Datenschutz muss hier respektiert werden. Ebenfalls ist es problematisch, wenn sich die Verfahren verlängern. Nicht nur jetzt beim Kinderschutz, auch beim Erwachsenenschutz wäre das der Fall, wenn wir diese Änderung des Gesetzes so annehmen würden. Die geplante Änderung würde der KESB und der Gemeinden mehr Arbeit verursachen. Es braucht mehr Zeit und mehr Geld und es hat keinen nennenswerten Mehrwert.

Wenn man an der Praxis der KESB etwas kritisieren kann, dann das: Die Abklärungen der KESB können dauern, heute manchmal aus der Sicht der Betroffenen fast unerträglich lang. Diese Aussage höre ich auch immer wieder von Fachstellen. Wenn wir also Probleme lösen wollen, dann machen wir bestimmt nicht Änderungen, die die Verfahren noch aufwendiger und noch teurer machen. Bleiben wir also beim bewährten Gesetz und bei der bewährten Praxis. Ich danke Ihnen, dass Sie diese PI mit uns ablehnen.

*Lorenz Schmid (CVP, Männedorf)*: Die CVP unterstützt diese PI weiterhin, auch in der abgeänderten Form. Es ist nur verständlich aufgrund von finanziellen Konsequenzen für die Gemeinden, dass die Gemeinden das Recht auf Stellungnahme eingeräumt wird. Liebe Frau Regierungsrätin (*Jacqueline Fehr*), es ist ein wichtiges Element, dieses Recht auf Stellungnahme der Gemeinden ist ein wichtiges Element, Vertrauen zwischen der KESB und den Gemeinden zu schaffen, Vertrauen zu schaffen für einen sinnvollen und zielführenden Einsatz von Sozialausgaben für die Bevölkerung, ein wichtiges Element oder auch ein Zeichen des Engagements der Gemeinden, sich einbringen zu wollen, dort wo sie auch kompetent sind. Ob sie dann eine grosse Mehrarbeit daraus ziehen, das müssen sie selber entscheiden, da mute ich den Gemeinden dies zu. Es geht um Emotionen, wie häufig in der Politik. Wir haben das in unserer Fraktion diskutiert. Ich dachte zuerst, es sei nicht notwendig, aber ich habe meine Gemeindevertreter

gesehen: Es geht um Emotionen, somit sind wir einstimmig in der Fraktion. Ich bin froh, dass bereits schon interne Bestimmungen der KESB geschaffen wurden im Sinne dieser PI. Wir sind jedoch überzeugt, dass eine gesetzliche Grundlage nötig ist, dass es diese braucht, um diesen internen Bestimmungen auch in Zukunft Nachdruck zu verleihen. Wenn denn nun diese Bestimmungen dem übergeordneten Recht widersprüchen, soll das Verwaltungsgericht darüber befinden. Es ist keine Infragestellung der Arbeit, ein Misstrauen gegenüber KESB. Mittlerweile stehen ja alle, die diese PI auch unterstützen, hinter der Institution der KESB, ausser vielleicht der SVP. Aber diejenigen, die eine Mehrheit für diese PI schaffen, die stehen hinter der KESB und hinter diesem neuen Weg, hinter der Institution also. Von einem Misstrauensvotum oder einer Infragestellung der KESB und ihrer Arbeit kann hier nicht die Rede sein.

Wir unterstützen die KESB, wir unterstützen diese PI zur Mitsprache und Stellungnahme der Gemeinden.

*Walter Meier (EVP, Uster):* Wir sind uns wahrscheinlich alle einig, dass die Gemeinden mit den KESB nicht immer ihre helle Freude haben. Die Zusammenarbeit hat sich in den letzten Jahren jedoch deutlich verbessert. Die Frage ist nun, ob es eine Gesetzesänderung braucht oder ob die eingeleiteten Massnahmen bereits genügen. Gemäss meiner Einschätzung liegen die beiden Varianten, über welche wir abzustimmen haben, in der Praxis relativ nahe beieinander.

Im Sinne von schlanken Gesetzen unterstützt die EVP den STGK-Antrag. Wir lehnen die PI ab.

*Erich Vontobel (EDU, Bubikon):* Das Thema der gerichtsähnlichen und manchmal abgehoben wirkenden KESB gibt immer wieder Anlass zu Fragen und Misstrauen. Es schadet deshalb nichts, wenn man die wichtigen Grundanliegen zu diesem Thema als Vorgabe ins Gesetz nimmt, weil es eben ein ganz wichtiges Thema ist, das das Volk extrem beschäftigt. Die EDU wird die geänderte PI definitiv unterstützen.

*Ivo Koller (BDP, Uster):* Wir werden der geänderten PI zustimmen, jedoch keineswegs begeistert. Es gibt zahlreiche Gründe, die PI eigentlich abzulehnen. Nebst der Problematik, dass bei der Anwendung Bundesrecht ins Spiel kommt, sind folgende Punkte zu erwähnen:

Erstens: Es ist anzuerkennen, dass sich die Zusammenarbeit der Gemeinden und der KESB weiter verbessert hat und sich auch noch weiter verbessern wird.

Zweitens: Die Zahlen und Erfahrungswerte aus dem Kanton Aargau zeigen, dass die Gemeinden sehr wenig von der Möglichkeit der Stellungnahme Gebrauch machen werden. Sie sind wohl auch gar nicht in der Lage, neue Lösungsansätze einzubringen, weil bereits alle Möglichkeiten geprüft wurden.

Drittens: Die Gemeinden sind richtigerweise weiterhin nicht Verfahrenspartei, weshalb sie sich auch nicht an der Entscheidungsfindung beteiligen können.

Viertens: Die Umsetzung des Anliegens aus der FDP-Küche wird sicher nicht weniger Aufwand und weniger Papier generieren.

Nebst all den Negativpunkten gilt es aber den Umstand stark zu gewichten, dass sich bis dato zu viele Gemeinden zu wenig in die Entscheidungsfindung einbezogen fühlten. Die erwähnten Empfehlungen, welche mittlerweile den Umgang mit kostspieligen Fällen regeln sollen, sind sicherlich begrüssenswert, einer Gesetzesänderung kommen sie jedoch nicht gleich. Dieser politische Druck, welcher mit einer Gesetzesänderung ausgesendet wird, erscheint uns zum heutigen Zeitpunkt angebracht und sinnvoll, weshalb wir die PI unterstützen.

*Regierungsrätin Jacqueline Fehr:* Ich möchte die Gelegenheit nutzen, um nochmals auf ein paar Grundsätze zur KESB hinzuweisen. Beginnen wir vorne: Das Bundesparlament hat dieser Änderung des Zivilgesetzbuches vor Jahren beinahe einstimmig zugestimmt. Gerade mal zwei Bundesparlamentarier waren dagegen. Antragstellender Bundesrat war damals Christoph Blocher.

Zweitens: Die Umsetzung der bundesrechtlichen Vorgaben hier im Kanton durch das EG KESR hält fest, dass die Gemeinden für die KESB verantwortlich sind. Die Angestellten bei der KESB sind Gemeindeangestellte. Es ist Führungsaufgabe der Gemeinden, diese Leute so anzustellen und so zu führen, dass es den Anforderungen entspricht, wie es die Gemeinde sich wünscht im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben.

Drittens: Das neue Gesetz hat einen grundsätzlichen Systemwandel gebracht, und zwar eine Analogie zum Strafrecht. Genauso wie im Strafrecht das Gericht unabhängig ist, Massnahmen verfügt, und dann der Vollzug des Kantons diese durchführt und bezahlt, ohne dem Gericht dreinreden zu können, genauso ist das jetzt im Zivilrecht. Auch ich als Justizministerin, die die Rechnung für die Urteile der Gerichte

bezahlen muss, kann nicht zu den Gerichten gehen und sagen «Ich möchte jetzt da auch noch etwas mitreden, diese Strafe ist mir jetzt zu hoch angesetzt, das wird zu teuer für das Kantonsbudget». Das kann ich nicht. Der Kanton ist, wenn Sie so wollen, ebenfalls einfach Zahlstelle. Die Gerichte entscheiden unabhängig ihre Urteile, der Kanton hat, wir haben dazu nichts zu sagen. Die Analogie zum Zivilrecht ist heute mit der neuen Gesetzgebung so: Die KESB ist als gerichtsähnliche Behörde die Instanz, die die Massnahme beschliesst. Das Amt für Jugend und Berufsberatung in der Bildungsdirektion ist die Vollzugsstelle, es vollzieht analog dem Amt für Justizvollzug. Und die Gemeinden bezahlen die Massnahme, analog dem Kanton im Strafrecht.

Die vierte Bemerkung: Wir müssen uns angesichts der steigenden Zahlen bei Kindsmisshandlungen, wie sie das Kinderspital Zürich letzthin wieder publiziert haben, schon auch die Frage stellen, ob es unser einziges Ziel sei, die Fälle bei der KESB zu senken, oder was das für ein Hinweis ist, wenn die KESB ausweist, dass sie weniger Kinderschutzmassnahmen treffen muss, und wir gleichzeitig sehen, dass die Meldungen zu Kindsmisshandlungen ansteigen. Wir dürfen den effektiven Sinn und Zweck dieser Behörde, den Schutz der Schwachen, nicht aus den Augen lassen. Wir sind in einer Spannungsfeld, das auch die jüngsten Fälle und die jüngsten Vorstösse zeigen: Zu viel KESB – zu wenig KESB. Ich weise da auf den Fall Dielsdorf hin, der dieses Wochenende publik wurde. Zu viel Persönlichkeitsschutz – zu wenig Persönlichkeitsschutz. Ich weise da auf den Fall Dietikon mit der Gefährdungsmeldung hin. Zu viel Information – zu wenig Information, in diesen Spannungsfeldern sind wir, und diese Spannungsfelder müssen wir auch aushalten.

Zur heutigen Regelung: Die Empfehlungen, die gemeinsam mit den verschiedenen Zuständigen vereinbart wurden, sagen, dass bei Massnahmen, die für die Gemeinden Kosten von über 3000 Franken verursachen, die Gemeinden anzuhören seien. Dies wird gemacht, die Zahlen sehen Sie in der Weisung. Von insgesamt 1314 Kinderschutzverfahren im Jahr 2016 wurden 38 Stellungnahme – 38 dieser 1314 Fälle waren teurer als 3000 Franken – den entsprechenden Gemeinden zur Stellungnahme vorgelegt. 13 Gemeinden haben auf die Stellungnahme verzichtet, 24 Gemeinden waren einverstanden mit dem Entscheid der KESB und gerade eine war nicht einverstanden. Da wurde auch bald eine Lösung gefunden. Ich frage mich schon, ob hier nicht ein Problem geschaffen wird, das keines ist. Man kann es auch anders beurteilen, ich akzeptiere auch die andere Position, die mehr oder weniger sagt, es braucht diesen Placebo-Artikel im EG KESR, um Vertrauen zu schaffen. Aber mehr als ein Placebo-Artikel ist es nicht, und der

Regierungsrat lehnt ihn ab. Denn der Regierungsrat ist gegen unnötige Gesetzgebung.

*Hans-Peter Amrein (SVP, Küssnacht):* Geschätzte Frau Regierungsrätin, ich denke, Sie vermischen hier etwas, Frau Fehr. Ein Vergleich der Gerichte mit der KESB ist unstatthaft. Die KESB ist Partei. Die KESB wird von der Verwaltung, sprich vom Kanton, beaufsichtigt. Und sie wird vom Gemeindeamt oder vom Bezirksrat beaufsichtigt.

#### *Eintreten*

ist beschlossen, nachdem kein anderer Antrag gestellt worden ist.

#### *Detailberatung*

*Ratspräsidentin Karin Egli:* Ziffer römisch I der parlamentarischen Initiative 4a/2015 und den darin enthaltenen Minderheitsantrag behandeln wir an der zweiten Lesung.

#### *Titel und Ingress*

*I. Das Einführungsgesetz zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht vom 25. Juni 2012 wird wie folgt geändert:*

#### *§ 49*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

*Ratspräsidentin Karin Egli:* Somit ist die Vorlage materiell durchberaten. Das Geschäft geht an die Redaktionskommission. Die Redaktionslesung findet in circa vier Wochen statt. Dann befinden wir auch über Ziffern I und II der Vorlage und über römisch II und III des Einführungsgesetzes zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht.

Das Geschäft ist für heute erledigt.

## 7. Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht 2017

Antrag des Regierungsrates vom 14. Dezember 2016 und gleichlautender Antrag der Kommission für Staat und Gemeinden vom 25. August 2017

Vorlage 5325

*Jean-Philippe Pinto (CVP, Volketswil), Präsident der Kommission für Staat und Gemeinden (STGK):* Als Sprecher der STGK obliegt es mir, eine allgemeine Übersicht zu geben über den vorliegenden dritten Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht, der den Zeitraum von Anfang 2012 bis Ende 2016 abdeckt. Die Fraktionssprecher werden die politischen Gewichtungen vornehmen, und dem Kantonsrat bleibt nach geführter Debatte lediglich die Kenntnisnahme dieses Berichts. Das mag für Aussenstehende als Leerlauf erscheinen. Die Fülle von Zahlen und Informationen, die dieser Bericht enthält, gibt aber uns allen und speziell der STGK wertvolle Hinweise, wo Handlungsbedarf bestehen könnte und welche Handlungsoptionen sich bieten.

Bemerkenswert sind sicher die markanten Strukturveränderungen, die in der Berichtsperiode stattgefunden haben. Erstmals seit 1934 ist die Zahl der Gemeinden gesunken von 171 auf 168 und ausserdem gibt es 20 Schulgemeinden weniger. Diese Entwicklung wird sich fortsetzen, denn der neue Finanzausgleich wirkt nicht mehr so strukturerhaltend wie der frühere. Vor allem kleinere Gemeinden geraten unter Druck. Sie haben vermehrt Mühe, alle Aufgaben selber wahrzunehmen, und sie spüren die finanziellen Folgen ihrer Kleinheit. Also prüfen etliche Gemeinden, wie sie ihre Lage verbessern können – durch neue Zusammenarbeitsmodelle mit anderen Gemeinden oder sogar durch eine Fusion mit einer Nachbargemeinde, wie heute ja zwischen Elgg und Hofstetten. Diese Strukturbereinigung ist eine gewollte Wirkung des neuen Finanzausgleichs.

Entgegen der Wahrnehmung der Gemeinden, die sie öfters laut und deutlich äussern, wonach sie mit ständig steigenden finanziellen Belastungen konfrontiert sind, sind die Nettoaufwendungen für den Kanton einerseits und alle Gemeinden zusammen andererseits in etwa gleich hoch geblieben. Trotzdem haben sich Verschiebungen ergeben: zugunsten der Gemeinden bei der Finanzierung im Gesundheitsbereich, zu deren Ungunsten bei der sozialen Wohlfahrt und im Bildungsbereich.

Auf Wunsch der STGK hat sich der Regierungsrat in seinem Bericht relativ ausführlich zu den Soziallasten respektive zu einem möglichen neuen Ausgleichsgefäss geäussert. Der Hintergrund dafür ist die PI

von Rosmarie Joss (*KR-Nr. 163/2014*), welche einen Soziallastenausgleich im Finanzausgleich fordert. Der Regierungsrat macht im Bericht deutlich, dass der Kanton keine zusätzlichen Lasten tragen will, sollte denn tatsächlich ein Soziallastenausgleich gefordert werden. Damit bereitet er den Boden für schwierige Diskussionen. Da aber die Beratungen zur PI Joss in der STGK laufen und noch keine Beschlüsse gefasst wurden, äussere ich mich nicht weiter zu diesem Thema. Immerhin gibt uns der Bericht des Regierungsrates wertvolle Informationen für unseren Beratungs- und Entscheidungsprozess.

Zur Wirksamkeit des Finanzausgleichs lässt sich sagen, dass er insgesamt gut funktioniert und weitgehend so, wie er konzipiert wurde. Die Finanzierung durch Kanton und Gemeinden ist stabil. Die Steuerfüsse in den Gemeinden sind im Durchschnitt gesunken. Leider hat aber die Disparität zugenommen. Das ist nicht erwünscht und muss nach Meinung der STGK aufmerksam im Auge behalten werden. Dass der neue Finanzausgleich strukturelle Veränderungen eher fördert oder zumindest nicht behindert, habe ich bereits erwähnt.

Einige Probleme und Fragestellungen gibt es beim Instrument des individuellen Sonderlastenausgleichs. Ich gehe davon aus, dass wir uns in der neuen Berichtsperiode noch damit werden beschäftigen müssen. Die Bevölkerungsbefragung zeigt eine grundsätzlich gute Zustimmung zu den Leistungen der Gemeinden, und eine Offenheit für Reformen, insbesondere auch Gemeindefusionen. Dies deckt sich mit der Einschätzung der STGK, wie sie im Rahmen der Vorlage zur Genehmigung des Zusammenschlusses von Elgg und Hofstetten geäußert wurde. Die Bevölkerung ist für ein Projekt zu gewinnen, wenn es sinnvoll ist, wenn es pragmatisch ausgestaltet und überzeugt vertreten wird.

Das Fazit der STGK zum Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht: Nicht alles ist perfekt, aber vieles gut. Weiterarbeiten und verbessern, wo es sinnvoll und nötig ist, muss das Credo sein. Dies partnerschaftlich zusammen mit dem Regierungsrat, im Wissen darum, dass die Interessenlage von Kanton und Gemeinden naturgemäss nicht immer deckungsgleich sein kann. Differenzen sollen, auch wenn es mal ein bisschen rappelt, mit Engagement ausgetragen werden, immer jedoch im Rahmen unserer eingeübten demokratischen Prozesse.

In diesem Sinne gebe ich nun das Wort weiter an die Fraktionsvertreter für deren politische Einschätzungen. Ich danke für die Aufmerksamkeit.

*Ursula Moor (SVP, Höri):* Der Regierungsrat erstattet dem Kantonsrat zum dritten Mal Bericht über den Stand der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden und über den Handlungsspielraum der Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. Dies aufgrund von Paragraph 14a des Gemeindegesetzes. Zum ersten Mal stützt er sich auch auf Paragraph 31 des Finanzausgleichsgesetzes, worin es heisst, dass der Regierungsrat mindestens alle vier Jahre einen Bericht über den Vollzug und die Wirksamkeit des Finanzausgleichsgesetzes vorzulegen habe. In fünf Kapiteln hat uns der Regierungsrat einen bunten Strauss an Datenmaterial zur Entwicklung der Gemeindelandschaft, zur Aufgabenteilung aus Sicht des Kantons, zur Wirksamkeit des Finanzausgleichs, zur Finanzierung der Sozialkosten und zur Bevölkerungsbefragung geliefert. Im Anhang ab Seite 146 äussert sich der Fachbeirat, der gemäss Paragraph 27 Absatz 2 des Finanzausgleichsgesetzes für eine Amtsperiode von vier Jahren gewählt ist und die Aufgabe hat, das Gemeindeamt beim Vollzug des ISOLA (*Individueller Sonderlastenausgleich*) zu beraten, eher kritisch über die Ausgestaltung des Ressourcenausgleichs und am Individuellen Sonderlastenausgleich. Der Regierungsrat sieht aber zurzeit keinen Anpassungsbedarf am Finanzausgleichsgesetz.

Die SVP-Fraktion nimmt den dritten Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht zustimmend zur Kenntnis und dankt dem Regierungsrat für die vorliegenden Daten. Wir werden diese bei der Beratung von einzelnen Geschäften kritisch in den Entscheidungsprozess miteinbeziehen und dabei die politische Gewichtung vornehmen. Ich danke Ihnen.

*Michèle Dünki (SP, Glattfelden):* Der Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht liefert dem Kantonsrat wichtige Grundlagen für unsere politischen Entscheidungen. Die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden beispielsweise beschäftigt uns in allen Bereichen, jüngst etwa in der Beratung des neun Kinder- und Jugendheimgesetzes. Und ich gehe davon aus, dass Ihnen alle die Wirksamkeit des Finanzausgleichs und seiner verschiedenen Instrumente nicht gleichgültig ist. Ich möchte zwei Themen aus diesem Bericht herausgreifen, die für die SP zentral sind und die wir auch in der Kommission diskutiert haben.

Erstens das Thema «Soziallasten»: Dieses Kapitel ist erstmalig im Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht enthalten. Dies ist eine direkte Folge der Beratungen zur PI Joss in der STGK. Die PI Joss fordert einen Soziallastenausgleich im Finanzausgleich und wir werden dieses Thema zu einem späteren Zeitpunkt ausführlich im Rat diskutieren, da die Beratungen in der Kommission noch nicht abgeschlossen sind.

Was aber schon jetzt klar und dank dem Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht auch deutlich ausgewiesen ist: Die Bedeutung der Sozialkosten hat für die Gemeinden in den letzten 15 Jahren zugenommen und die Unterschiede in der Belastung zwischen den Gemeinden ist grösser geworden. Als eines von fünf Modellen nennt der Bericht als mögliche Lösung eine Erhöhung des Staatsbeitrags bei den Zusatzleistungen zur AHV und IV. Der Regierungsrat erachtet die Unterschiede zwischen den Soziallasten aber als zu wenig gross, um einen Soziallastenausgleich einzuführen. Der Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht zeigt die ungerechte Verteilung der Soziallasten schwarz auf weiss. Die Gemeinden können den weitaus grösseren Teil der Sozialkosten nicht steuern. Dass der Regierungsrat trotz dieser klaren Faktenlagen keinen Soziallastenausgleich vorschlägt, ist absolut unverständlich. Hier muss das Parlament nun handeln.

Zweitens, also das zweite Thema, das uns im Bericht besonders interessiert hat, ist die Strukturdiskussion. Gegenüber der Vorperiode stossen kleinere Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben vermehrt an ihre Leistungsgrenzen. Der Handlungsspielraum von kleinen Gemeinden hat sich unter anderem aufgrund des neuen Finanzausgleichs verkleinert. Auch die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden könnte dieser Entwicklung nur beschränkt entgegenwirken, so der Bericht. Die Übertragung von Gemeindeaufgaben an neue Aufgabenträger hat zugenommen. Es gibt weit über 500 Körperschaften, die kommunale Aufgaben erfüllen. Zu den privatrechtlichen Aufgabenträgern und der vertraglichen Zusammenarbeit gibt es keine genauen Daten. Problematisch an dieser Entwicklung ist, dass es zu hohem Koordinationsaufwand, zu verringerter Transparenz und zum Verlust an Mitwirkungsmöglichkeiten kommen kann. Der Regierungsrat erachtet daher eine Strukturbereinigung, also beispielsweise Fusionen, als notwendig. Es brauche eine Verringerung der Anzahl der Aufgabenträger, um die Steuerung der kommunalen Aufgaben und der fiskalischen Äquivalenz zu verbessern.

Eine Strukturdiskussion tut in der Tat not. Die erwähnten Probleme gibt es bei kleinen Gemeinden, auch wenn die Gemeindegrösse allein noch kein Hauptkriterium sein kann. Wobei ich es hier nicht unterlassen kann zu erwähnen, dass der Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht aufzeigt, dass die Bevölkerung in kleinen Gemeinden mit der Leistungserbringung deutlich weniger zufrieden ist als in grossen Gemeinden, speziell im Vergleich zu den zwei grössten Gemeinden. Wir sind aber durchwegs einig mit dem GPV (*Gemeindepräsidentenverband*), der sagt, dass die Strukturdiskussion einen «Bottom-up»-Ansatz verfolgen müsse, dass sie also ganz zentral auch durch die Gemeinden

geführt werden muss. Selbstverständlich können und sollen Fusionen nicht von oben herab verordnet werden. Es braucht für diese Diskussion unseres Erachtens aber mehr Informationen zu privatrechtlichen Aufgabenträgern und zur vertraglichen Zusammenarbeit, zum Beispiel bei den Anschlussverträgen. Es liegt ganz sicher im Interesse der Gemeinden zu analysieren, wie sie ihre Aufgaben sinnvoll und in angemessenem Mass autonom wahrnehmen können und wo sie vielleicht durch gewisse Zusammenarbeitsformen oder Anschlussverträge wichtige inhaltliche Mitsprachemöglichkeiten aufs Spiel setzen. Wir fordern eine bessere Datengrundlage, besonders was die Auslagerung an privatrechtliche Aufgabenträger anbelangt.

In diesem Sinne nehmen wir den Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht zur Kenntnis und nehmen gerne an der Diskussion teil.

*Hans-Peter Brunner (FDP, Horgen):* Die FDP hat vom dritten Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht 2017 des Regierungsrates Kenntnis genommen. Wir bedanken uns für den informativen Teil des Berichts. In grossen Zügen zeigt er auf, wie privilegiert wir im Kanton Zürich und seinen Gemeinden immer noch sind. Politisch gesehen dank unserem vorwiegend bürgerlich geprägten, einer konsequenten und konstruktiven Sachpolitik verpflichteten Umfeld. Da der Bericht dem Kantonsrat als Gesetzgeber Grundlage für unsere aktuelle politische Entscheidungsfindung sein soll, rechtfertigt es sich, diese Grundlagen etwas näher zu beleuchten, und zwar auch im konstruktiv kritischen Sinne. Ich nehme die Themen auf, wie sie im Bericht chronologisch erwähnt werden.

Zur Entwicklung der Gemeindelandschaft: Das Prinzip der Subsidiarität gilt es weiterhin konsequent anzuwenden und die Gemeindeautonomie zu respektieren. Das heisst, die weitere Verlagerung von Aufgabe und/oder Kompetenzen an den Kanton ist grundsätzlich zu verweigern. Im Zweifelsfalle müssen wir den Mut haben, der einfacheren Lösung auf Gemeindeebene Vorrang vor einer scheinbar professionelleren und einheitlicheren auf kantonaler Stufe zu geben, die heute behandelte PI Späth (KR-Nr. 162/2014) lässt in diesem Zusammenhang grüssen. Sodann ist das ungebrochene Wachstum in den Sozialausgaben, aber auch in Bildung und Pflegefinanzierung kritisch zu hinterfragen. Der Kanton darf den Gemeinden diesbezüglich keine weiteren kostentreibende Auflagen machen. Bei den Sozialkosten muss eine solidarische Lösung für einzelne Ausreisser gefunden werden, dies aber ohne die notwendigen Sparanreize und die Eigenverantwortung der Kommunen zu schwächen. Sodann ist der Zielkonflikt zwischen

Landschaftsschutz und Entwicklungsmöglichkeiten für ländliche Gebiete nicht einseitig zulasten der Gemeinden zu lösen. Es braucht pragmatische Lösungen mit Augenmass. Dem Amt für Raumentwicklung sind die Zügel entsprechend anzulegen. Schade, ist der Baudirektor (*Regierungspräsident Markus Kägi*) heute nicht anwesend.

Zur Aufgabenverteilung aus Sicht des Kantons: Es beunruhigt, dass die Nettoaufwendungen der Gemeinden seit einigen Jahren schneller wachsen als diejenigen des Kantons und dass sie je länger je mehr zu gebundenen Ausgaben werden. Inzwischen sind weit mehr als 90 Prozent der laufenden Ausgaben der Gemeinden faktisch gebunden. Die Gemeinden drohen damit zu reinen Zahlstellen zu verkommen. Es gilt deshalb, die Regulierungsdichte zu vermindern und die Steuerung durch den Kanton zurückzubinden, beispielsweise über vermehrte Sunset Legislation (*Befristung von Gesetzen*) und ähnliche regulierungsmindernde Elemente. Ebenso ist, wo immer möglich, eine noch klarere Entflechtung der Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden zu finden. Regionale Unterschiede sind zu akzeptieren. Der Kanton kann und weiss es nicht immer besser als die Gemeinden.

Zur Wirksamkeit des Finanzausgleichs: Auch wenn die FDP die Notwendigkeit und Wirksamkeit des kantonalen Finanzausgleichs nicht grundsätzlich in Abrede stellt, so muss sie doch aus liberaler Sicht darauf hinweisen, dass er einige Schwächen und gravierende Mängel aufweist. Am gravierendsten ist wohl seine momentane Nichtreformierbarkeit: Mit beinahe 80 Prozent Empfänger- und bloss 15 Prozent Gebergemeinden ist er im Ungleichgewicht und aus Sicht der krassen Geberminderheit faktisch unveränderbar. Es muss ein Weg gefunden werden, um eine neutrale Mitte von Gemeinden zu schaffen, die nicht auf einen Finanztransfer angewiesen ist und die im Dialog Kompromisslösungen ermöglichen kann. Wie schwierig im Moment der Weg für Reformen ist, zeigt die extreme Reaktion des Regierungsrates auf die konstruktiven Hinweise und Vorschläge des Fachbeirats, immerhin ein Gremium, das aus Vertretern von Gebern und Empfängern und neutralen Fachexperten besteht. Dessen Vorschläge werden vom Regierungsrat unisono verworfen und entweder als nicht vertretbar oder gar verfassungswidrig bezeichnet. Es bestehe kein Anpassungsbedarf, schreibt der Regierungsrat lapidar. Das ist doch starker Tubak eines mehrheitlich bürgerlichen Gremiums. Diese unversöhnliche Haltung der Regierung vis-à-vis dem Fachbeirat ist unverständlich und wenig konstruktiv. Die FDP ist erstaunt und schwer enttäuscht darüber. Es wird Sie zudem schwerlich erstaunen, dass die FDP die vom Regierungsrat vorgeschlagene Lül6-Vorlage (*Leistungsüberprüfung 2016*)

mit Veränderung der Zuschuss- und Abschöpfungsgrenzen klar ablehnt.

Finanzierung der Sozialkosten: Die FDP bedauert das in den letzten 15 Jahren überproportionale und ungebremste Wachstum der Sozialausgaben – nicht nur, aber vor allem auch in den einzelnen Gemeinden. Neben dem erfreulichen Trend zur vermehrten Hochaltrigkeit und neben leider auch unerfreulichen gesellschaftlichen und migrationspolitischen Entwicklungen tragen vornehmlich unsere grosszügige finanzielle Ausstattung des sozialen Auffangnetzes zum Kostenwachstum bei. Die FDP zeigt sich enttäuscht darüber, dass der Regierungsrat keinen praktikablen Vorschlag zu einem soziodemografischen Soziallastenausgleich ohne Streuverluste aufzuzeigen vermag. So verbleiben nur spezialgesetzliche Lösungen mit dem Gesamtkostenmodell, welche jedoch wenig Sparanreize zu setzen vermögen und der Eigenverantwortung der Gemeinden zuwiderlaufen.

Ein Fazit: Das Gesamtbild des Berichts ist entsprechend durchzogen. Im Positiven kann gesagt werden, dass es dem Kanton und dessen Gemeinden im Allgemeinen gut bis sehr gut geht und dass die Zufriedenheit der Bevölkerung gross ist, wenn auch leider leicht abnehmend. Aber die Regelungsdichte und die Steuerungsintensität nehmen weiter zu. Die Höhe der Ausgaben mit gebundenem Charakter wächst und ist jetzt schon über 90 Prozent in den Gemeinden. Es ist unsere Aufgabe im Kantonsrat, diese Entwicklung zu stoppen und dem Prinzip der Subsidiarität und der Gemeindeautonomie wieder mehr Raum zu geben. Der Finanzausgleich ist in mehreren Fragen reformbedürftig und Reformideen liegen auf dem Tisch. Aber die Regierung steckt den Kopf in den Sand und will nichts ändern. Das kommt einer inakzeptablen Realitätsverweigerung gleich. Die FDP versteht den Wettbewerb zwischen den Kommunen, aber auch die Kompetenzdispute zwischen Gemeinden und dem Kanton als wichtiger Innovationstreiber und als positives Zeichen eines lebendigen und gesunden Föderalismus.

Die FDP nimmt den aktuellen Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht mit einem heiteren und einem besorgteren Auge zur Kenntnis und wird weiterhin ihre Vorstellung eines bürgernahen, der Freiheit, Subsidiarität, Eigenverantwortung und dem offenen Wettbewerb verpflichteten Kantons verfolgen. Besten Dank.

*Jörg Mäder (GLP, Opfikon):* Das Zusammenspiel der drei Ebenen Bund, Kanton, Gemeinden ist nicht immer ganz einfach, nur schon aus dem ganz einfachen Grund, dass man je nach Problemstellung ei-

ne ganz andere Flughöhe und eine andere Distanz respektive Nähe zu den Bürgerinnen und Bürgern hat. Diese Problematik ist aber nicht im Geringsten ein Grund, ja nicht mal eine Ausrede, um nicht gemeinsam unseren wichtigsten Job zu erfüllen, für die Bevölkerung da zu sein. So seltsam es auf den ersten Blick erscheinen mag, trotz all unserer Macht über Gesetze, Verordnungen, Richtpläne, Budgets und was auch immer: Der Staat sollte der Bevölkerung gegenüber als Dienstleister auftreten. Der Staat dient dem Bürger – nicht umgekehrt. Und dass dieser Staat sich in drei Ebenen organisiert ist sinnvoll, aber kein Grund, dass sich diese drei Ebenen gegenseitig bekämpfen, den Schwarzen Peter umherschoben und die heisse Kartoffel weiterreichen. Ich glaube nicht, dass das im Sinne der Bürger und Bürgerinnen wäre. Und gleich noch etwas: Hier in der Schweiz halten wir das Subsidiaritätsprinzip hoch – so weit unten wie möglich, so weit oben wie nötig. Als Konsequenz daraus sollte der Kanton gegenüber den Gemeinden ebenfalls in erster Linie als Dienstleister auftreten und nur wo unbedingt nötig oder vom Bürger gewünscht als Befehlshaber. Und falls Sie wieder einmal einen Ihrer Nationalräte sehen: Dasselbe gilt analog zwischen Bund und Kanton.

Der uns hier vorliegende Bericht gibt uns einen Überblick, wie das Verhältnis zwischen Gemeinden und Kanton so in etwa ist. Speziell wird der Fokus auf die Begriffe «Rechtsetzung», «Vollzug» und «Finanzierung» gesetzt, und diese werden Thema für Thema bewertet, in der Hoffnung, dass sie nicht zu weit auseinanderklaffen. Dass die Rechtsetzung oft beim Kanton ist, ist nicht zwingend schlecht. Schliesslich wollen wir nicht jedes Mal, wenn wir eine Gemeindegrenze überschreiten, uns an ganz andere Gesetze gewöhnen müssen. Dass der Vollzug wiederum eher bei den Gemeinden liegt, ist auch nicht schlecht. Denn wie gesagt, ich verstehe den Staat als Dienstleister. Und so leid es mir tut, lieber Kanton, ein Dienstleister aus der eigenen Gemeinde ist halt einfach näher und sympathischer. Und wer soll's bezahlen? Das kommt nun drauf an, wer die Rahmenbedingungen wie eng setzt: Je mehr der Kanton regelt, desto mehr er, und je mehr Freiheiten die Gemeinden haben oder sie die Hauptnutzer sind, desto mehr sie.

Soweit die Theorie, nun zur Praxis: Am liebsten beschäftigen sich die drei Ebenen mit sich selber. Und je weniger man sich mit den anderen befassen muss, desto besser scheint es zu sein; nicht weil man von diesem Vorgehen überzeugt ist, sondern schlicht und einfach, weil es bequemer ist. Und wenn man die andere Ebene als Standardsündenbock nützen kann, perfekt. Das ist schade, das ist nicht im Sinn der Bevölkerung, dagegen gilt es anzukämpfen. Von daher bin ich sehr

froh, dass es hier im Rat noch Leute hat, die auf mehreren Ebenen unterwegs sind, teilweise sogar mal in der Legislative, Exekutive oder gar Judikative. Das fördert das Verständnis untereinander. Dieses kann auch anders gefördert werden. So lädt beispielsweise die Gemeindepräsidentenkonferenz des Bezirks Bülach einmal im Jahr auch seine Kantonsräte zu ihrem Treffen ein, damit man direkt miteinander reden kann und nicht nur über den Schriftweg. Ich bitte alle Anwesenden, solche Kontakte zu pflegen und zu nutzen, egal auf welchen Kanälen, aber bitte nicht als Pflichtübung, die es einfach zu absolvieren gilt.

Und wenn ich doch gleich bei den Wünschen bin: Wir sollten immer, wenn wir über Finanzen sprechen, in allererster Linie den Gesamtbeitrag im Auge behalten, und nicht die Aufteilung. Mal abgesehen davon, dass die wenigsten Bürger angeben können, wie viele Steuern sie insgesamt zahlen – bei der Frage, wie viel davon sie an Kanton, Bund und Gemeinde schicken, scheitern sie alle, weil es ihnen schlicht und einfach egal ist. Wenn also der Kanton eine Verschiebung der Kosten an die Gemeinden in der Kategorie «Sparen» verbuchen will, ist das Etikettenschwindel und ein Hohn gegenüber den Steuerzahlern. Ich weiss, der Bund ist nicht besser. Aber wenn wir uns Vorbilder aussuchen wollen, dann sollten wir uns solche nehmen, die es besser machen als wir, und nicht noch schlechter.

Und noch was möchte ich gerne ansprechen, schliesslich ist dem Thema ein ganzes Kapitel im Bericht gewidmet: die Sozialkosten. Ich muss ganz ehrlich sagen, hier machen es sich der Kanton, aber auch einige Gemeinden etwas zu einfach. Es ist nicht nur so, dass die Welt globaler wird, sondern auch die Schweiz wird regionaler. Wir alle sind mobiler. Der Wohn- wie der Arbeitsort wird heutzutage öfters gewechselt als noch vor zwei Generationen. Die Bevölkerung kann sich die Gemeinde aussuchen und nicht umgekehrt, und das stellt einige Gemeinden vor massive Probleme. Und in der Hand haben sie gerade mal ein kleines Sackmesser mit einer Klinge, einem Zahnstocher und einem Zapfenzieher. Sie dürfen selber überlegen, welches davon am meisten benutzt wird. Das kann so nicht gut ausgehen. Und dann schreibt der Kanton, dass aus seiner Sicht kein Handlungsbedarf besteht? Autsch. Zum Glück sind wir in der STGK daran, wenigstens einen ersten kleinen Schritt hinzubekommen. Aber wenn sich jede Gemeinde als eigene kleine Welt versteht und nicht über die Grenze hinausblickt und der Kanton auf seiner Flughöhe nur geradeaus über alles hinwegschaut, wird das böse enden. Ich bitte alle Gemeinden, sich zumindest gedanklich auch mal in die Lage der anderen Gemeinden zu versetzen, nicht nur in diesem Thema, sondern in jedem. Und

ich bitte den Kanton, den Gemeinden gegenüber als hilfreicher Dienstleister und Koordinator aufzutreten. Wenn wir das hinkriegen, sind wir zusammen das Team, das unsere Bevölkerung verdient hat. Besten Dank.

*Regula Kaeser (Grüne, Kloten):* Ich habe nach meinen Vorrednern eigentlich fast nichts mehr zu sagen, da wurde schon so viel erzählt – Wahres und weniger Wahres und Besseres und weniger Gutes. Wie wir ja alle wissen, gibt es den neuen Finanzausgleich seit etwa sechs Jahren. Der Finanzausgleich ist vor allem notwendig, weil sich die Steuerzahlenden, wie wir alle wissen, nicht genau homogen über den Kanton verteilen und sich über das ganze Kantonsgebiet niederlassen. Dem Finanzausgleich gingen intensive politische Beratungen voraus, und er ist auch heute noch regelmässig Gegenstand von politischen Vorstössen. Ja, es ist eine beachtliche Summe, die da über den Kanton über den Finanzausgleich umgelagert wird, nämlich rund 1,2 Milliarden Franken.

Der vorliegende Bericht stellt dem Finanzausgleich im Grossen und Ganzen ein gutes Zeugnis aus, mit Ausnahme der Soziallasten. Hier ist in den letzten Jahren ein grosses Wachstum, die Kosten sind gestiegen und die Verteilung über die Gemeinden hält sich auch nicht die Waage, sondern ist zum Teil recht erheblich. Aber hier – das haben wir auch bereits schon gehört – ist die STGK am Arbeiten und ich möchte mich nicht tiefer in dieses Thema hineinreden.

Der Bericht liefert uns auch als Kommunalpolitikerinnen sehr interessante Zahlen. Nebst den Zahlen, die wir lesen, kommen aber die wichtigsten Akteure im Kanton auch zum Wort, nämlich die wachsende Bevölkerung. Die Bevölkerung fühlt sich wohl mit den Leistungen, fühlt sich wohl im Kanton Zürich. Hier ist aber anzumerken, dass generell die Bewohnerinnen in kleinen Gemeinden weniger zufrieden sind mit den Leistungen als in grösseren Gemeinden. Die Bereitschaft, von Nachbargemeinden Dienstleistungen zu beziehen, steigt. Es wird wohl zur Folge haben, dass wir hier noch eine grössere Strukturanpassung vornehmen müssen, also wird es in Zukunft grössere oder mehr Zweckverbände geben, mehr Leistungsvereinbarungen oder aber auch mehr Gemeindefusionen geben.

Wir bedanken uns ganz herzlich für das Verfassen des Wirksamkeitsberichts. Er ist ein sehr gutes Arbeitshandbuch und wir nehmen ihn positiv zur Kenntnis.

*Philipp Kutter (CVP, Wädenswil):* Der vorliegende Bericht wurde ja mit grosser Spannung erwartet und es wurden auch viele Hoffnungen reinprojiziert, denn es ist ja der erste Bericht, der eine Aussage zur Wirksamkeit des neuen innerkantonalen Finanzausgleichs macht. Die Regierung kommt zum Schluss, dass die Menschen grösstenteils sehr zufrieden sind und dass der Handlungsspielraum weitgehend vorhanden ist. Das ist auch aus Sicht der CVP erfreulich und stimmt sicher, wenn auch mit der bereits erwähnten Einschränkung: Kleine Gemeinden und Kleinstgemeinden stossen an ihre Grenzen. Das darf uns nicht überraschen, es ist ein Effekt des neuen Finanzausgleichs und politisch gewünscht. Früher war der Finanzausgleich auf den Erhalt der Gemeindestrukturen ausgerichtet, und das ist er nun wirklich nicht mehr. Der Maximalsteuerfuss ist weg und die Defizitgarantien des Kantons ebenfalls.

Die CVP teilt im Grossen und Ganzen die Einschätzungen des Regierungsrates. Er erfüllt grundsätzlich die in den Finanzausgleich gesetzten Erwartungen. Zwei Punkte sind aus unserer Sicht allerdings unbefriedigend:

Erstens: Der individuelle Sonderlastenausgleich ist noch nicht genügend etabliert. Der ISOLA, wie er so schön genannt wird, ist im Vollzug sehr aufwendig, und die Unsicherheit ist allseits gross. Das zeigt sich exemplarisch auch in einem Gerichtsurteil. Sie wissen vielleicht, dass vier Gemeinden gegen die ISOLA-Verfügung des Kantons rekuriert haben, es waren dies Dietikon, Hofstetten, Hütten und Rifferswil, und sie bekamen recht. Denn gemäss Gericht hat der Kanton beziehungsweise das Gemeindeamt den ISOLA nicht korrekt berechnet. Hier ist also noch Handlungsbedarf gegeben. Das Instrument muss geschärft und sein Einsatzbereich besser definiert werden.

Zweitens: Die Finanzierung und die Verteilung der Sozialkosten sind aus unserer Sicht unbefriedigend. Einige Gemeinden sind viel stärker belastet als andere und die Unterschiede – das zeigt ja auch der Bericht auf – haben in den letzten Jahren zugenommen. Der Kanton nimmt das Problem zwar auf, natürlich auf Hinweis der STGK, und präsentiert verschiedene Modelle, sieht aber keinen Handlungsbedarf. Das ist für uns von der CVP zu wenig. Wir wünschen uns eine aktivere Beteiligung des Kantons an der Suche nach einer Lösung für die steigenden Sozialkosten. Es ist offensichtlich: Die neue Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden im Gesundheits- und Sozialbereich führt zu höheren Kosten in den Kommunen.

Jetzt stellt sich die Frage, wo wir ansetzen sollen, und da liefert der Bericht ja Ansätze. Eine Möglichkeit wäre die Anpassung des Finanz-

ausgleichs. Oder wir führen ein Gesamtkostenmodell ein. Oder aber wir passen in Spezialgesetzen, zum Beispiel bei den Zusatzleistungen, den Staatsbeitrag an. Ganz grundsätzlich neigen wir zu einer spezialgesetzlichen Lösung. Zwar wäre eine Reform des Finanzausgleichs der systematisch richtige Ansatz, aber er wäre langwierig und mit vielen Unbekannten verbunden. Es ist nicht zu erwarten, dass wir bei einer Teilrevision uns nur auf ein Thema beschränken würden. Zudem ist der Finanzausgleich noch immer jung, wir befinden uns ja immer noch in der Übergangsphase. So weit wie die FDP würde ich nicht gehen, zu sagen, der Finanzausgleich sei nicht reformierbar, aber wir müssen das schon im Auge behalten. Und ich teile den Wunsch von Hans-Peter Brunner, dass man bei den Gemeinden ein Mittelfeld einrichten oder anstreben sollte, nämlich diejenigen, die weder etwas erhalten noch etwas in den Topf einzahlen müssen. Und ich teile auch Jörg Mädgers Wunsch, dass sich die Gemeinden nicht nur auf ihre eigene Perspektive beschränken sollten. Wir sitzen letztlich alle im gleichen Boot. So haben zum Beispiel auch finanzschwache Gemeinden ein Interesse daran, dass finanzstarke Gemeinden stark bleiben.

Ich war im Übrigen etwas erstaunt über die Strenge im Votum der FDP. Da werden ja die Regelungsdichte und die zunehmende Steuerung ziemlich energisch kritisiert, was ich von einer liberalen Partei erwarte. Aber gleichzeitig fordern Sie dann auch einen neuen sozio-demografischen Sonderlastenausgleich. Wie geht das zusammen? Oder ist das eben die Realität? Diese Stellungnahme – nicht zuletzt diese Stellungnahme – zeigt eben die Breite der Erwartungen, die an den Finanzausgleich gestellt werden. Er soll die Gemeinden stärken, die Gemeindeautonomie stärken, gleichzeitig beinhaltet er aber Transferzahlungen.

Nun nochmals zu den Sozialkosten: Wir bevorzugen die Lösung in einem Spezialgesetz, und von den Vorschlägen, die hier vorliegen, erachten wir am ehesten die Erhöhung des Staatsbeitrags an die Zusatzleistungen als tragfähig. Der kantonale Beitrag ist eher gering, auch im Vergleich mit anderen Kantonen. Der Vorteil gegenüber etwa einem Gesamtkostenmodell wäre, dass die Verantwortlichkeiten zwischen Kanton und Gemeinden nicht weiter vermischt werden.

Ein Wort noch zu den Gemeindefusionen, da bin ich ja durchaus auch mitbetroffen oder beteiligt: Sie müssen weiterhin von den Gemeinden herkommen. Der Kanton hat in solchen Prozessen eine wichtige Aufgabe. Er soll hilfreich sein, er soll den Prozess auch begleiten, doch er sollte bitte nicht von sich aus aktiv werden. Ich denke, die Basis ist gelegt.

Wir nehmen den Bericht zustimmend zur Kenntnis, werden aber an den Schwachpunkten dranbleiben. Besten Dank.

*Walter Meier (EVP, Uster):* Die EVP dankt dem Regierungsrat respektive dem Gemeindeamt für den Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht. Dazu ein paar Bemerkungen:

Erstens: Die Ausgaben des Kantons für den Bildungsbereich betragen jeweils rund 2,5 Milliarden Franken, was rund 37 Prozent der Gesamtausgaben des Kantons entspricht. Dieser Anteil ist im Beobachtungszeitraum gleich geblieben. Die Kosten, welche die Gemeinden im Bildungsbereich tragen, sind im gleichen Zeitraum aber leicht gestiegen. Sie zahlen jetzt rund 2,9 Milliarden jedes Jahr. Die Gemeinden merken den Anstieg. Bei den grösseren Gemeinden mit einer stetigen Zunahme der Bevölkerung heisst dies auch vermehrt Bau von Schulhäusern, und kaum ist eines im Bau, müsste man schon ans Planen des nächsten denken. Der Kanton konnte seine Ausgaben im Griff behalten, weil er wohl ein bisschen mehr im Bereich Berufsbildung übernommen, aber bei der Volksschule weitere Teile den Gemeinden aufgebürdet hat. Von den 2,5 Milliarden betrafen 2011 noch 26 Prozent die Volksschule, im Jahr 2015 nur noch 17 Prozent.

Zweitens: Der moderne Bürger möchte möglichst viel via Internet erledigen. Es gibt zwar schon einige Bereiche, in denen E-Government funktioniert, aber beim E-Voting ist es vermutlich noch ein längerer Weg. Aber wir wissen es, die JI (*Direktion der Justiz und des Innern*) ist daran.

Drittens: Bei der Gesundheit machen den Gemeinden die steigenden Kosten der Langzeitpflege zu schaffen. Seit 2012 sind die Gemeinden für die Finanzierung der Langzeitpflege verantwortlich. Bei den Pflegekosten blieb der Betrag, den die Bewohnerinnen und Bewohner der Pflegeheime zu tragen haben, gleich, ebenso der Betrag, den die Krankenkassen übernehmen. Gestiegen sind jedoch die Kosten für die Gemeinde, jedes Jahr um den Betrag, um den das Normdefizit gestiegen ist. Für die Gemeinden ist es ein Glück, dass das Normdefizit von 2017 auf 2018 nur unwesentlich steigt.

Viertens: Einige Gemeinden leiden ebenfalls unter stark steigenden Kosten im Bereich der Soziallasten. Etwas Luft hat den Gemeinden die Abschaffung der KKBB (*Kleinkinderbetreuungsbeiträge*) gegeben. Aber weitere Entscheide des Kantonsrates werden notwendig sein, um die Gemeinden zu entlasten.

Fünftens: Ohne Finanzausgleich könnten verschiedene Gemeinden ihre Aufgaben nicht wahrnehmen. Er erfüllt die in ihn gesetzten Er-

wartungen. Trotzdem: Die Gemeindesteuerfüsse liegen immer noch fast um den Faktor zwei auseinander. Aber damit müssen wir Zürcher vermutlich leben.

Sechstens: Wer die Steuerfüsse etwas untersucht, wird feststellen, dass die Mehrheit der Gemeinden, welche Steuerfüsse am oberen Ende der Skala haben, unter 1000 Einwohner haben. Eine Möglichkeit, zu einem angenehmeren Steuerfuss zu kommen, ist die Fusion mit einer oder mehreren Nachbargemeinden. Dazu braucht es natürlich immer das Einverständnis aller Beteiligten. Aber Verschiedene sind da ja auf dem richtigen Weg.

Siebtens: Mit dem Zentrumslastenausgleich erhalten die Städte Zürich und Winterthur einen willkommenen Zustupf an die Infrastruktur. Nun haben auch weniger grosse Städte Lunte gerochen und erhoffen sich einen Anteil am Zentrumslastenausgleich. Namentlich der Finanzvorstand der Stadt Uster (*Cla Famos*) hat in den letzten Monaten solche Wünsche verbreitet. Auch wenn ich selber aus Uster bin, ich trage solche Wünsche nicht mit. Seien Sie aber nicht überrascht, wenn ein entsprechender Antrag gestellt wird.

Die EVP nimmt den Bericht zur Kenntnis.

*Laura Huonker (AL, Zürich):* Die Gemeinden in der Nähe zur Stadt sind gewachsen, seit 2012 wird auf dem Land ein Gemeindeschwund festgestellt. Die Kosten, vornehmlich die sozialen Kosten, haben zugenommen und gehen zulasten der Gemeinden. So sind auch die Unterschiede der Gemeinden heute grösser als noch vor vier Jahren. Es müsste einen Systemwechsel geben. Die Kosten sind fixiert und der Solidaritätsgedanke im Kanton Zürich ist nicht mehr grossgeschrieben. Die Diskussionen müssten in Richtung eines kantonalen Topfes gehen, der die Lasten verhältnismässig verteilt. Solche Gedankenspiele und Anreize für einen Systemwechsel scheinen aber blockiert. Der Regierungsrat sieht keinen Handlungsbedarf. So ist das Fazit recht leicht zu zeichnen: Politik wie Bevölkerung schieben sich die Verantwortung im Umgang mit Ressourcen gegenseitig zu. Massnahmen werden kleinteilig und kleinflächig unternommen und weisen selten über den eigenen Rand hinaus. So entsteht weiterhin viel Druck, städtebaulich, bezogen auf Kulturlandschaften, bezogen auch auf kulturelle und finanzielle Gräben zwischen Stadt und Land.

Wir sollten uns über Visionen unterhalten. Unsere Politik sollte nachhaltiger sein, als eine Legislatur möglichst skandalfrei und mit schwarzen Zahlen zu überleben. Wir sollten ernsthaft über offensive Gemeindefusionen nachdenken. Ich möchte deshalb eine neue alte

Vision in Erinnerung rufen. Eine Architektengruppe formulierte 2011 eine Zukunftsidee für den Grossraum Zürich. Im Mittelpunkt steht eine Glatttalstadt, vom Flughafen Zürich bis zum Greifensee. Diese Vision birgt in vielerlei Hinsicht hochaktuelle Lösungsansätze, die der wachsenden Vielfältigkeit sozialen, kulturellen und ökonomischen Lebens ein Dach geben könnten. Sie schliessen Fragen zur Verdichtung, zum Schutz von Kulturlandschaft, soziale Kosten und Verkehrsflüsse mit ein. Ich zitiere aus der Fachzeitschrift «Hochparterre» aus 2011: «Zu den Visionen gehören lange Boulevards und Alleen, etwa entlang der Pistenachsen auf dem heutigen Militärflugplatz Dübendorf, wo auch neue Sportstadien, ein Innovationszentrum, ein neues Unispital, ein neuer Verkehrsknoten mit Hauptbahnhof entstehen sollen. In Volketswil wäre Platz für ein Polizei- und Justizzentrum (PJZ), was in der Stadt Zürich eben erst gescheitert ist. In Wallisellen haben die Vordenker einen Gewerbepark auf den grossen Plan gezeichnet und als Erholungsraum soll der Hardwald in der Mitte drei Seelein und ein sternförmiges Wegnetz als Erschliessung erhalten. Die künftigen Quartiere und Siedlungen bauen dabei auf ein starkes Verkehrsnetz auf, das deutlich ausgebaut werden soll. Aus dem heutigen Gemeindeverbund im Glatttal soll eine richtige und qualitätsvolle Stadt entwickelt werden.» Vieles, was 2011 angesprochen wurde, ist anders gelöst worden. Wenn wir auf das PJZ schauen oder das Vorhaben «Science City Zürich», das jetzt schon aus allen Nähten platzt, bin ich nicht sicher, ob wir uns richtig entschieden haben. Wir müssten mehr Fähigkeit zur Revision entwickeln.

Der vorliegende Bericht zeigt es deutlich: Der Druck wächst, er wird nicht kleiner. Reagieren ist auch Nichtgestalten, gar nicht reagieren ist gar nichts. Gemeindefusionen bergen grosse Chancen und sind zugegebenermassen ein Wagnis, das vieles, was heute bequem in kleinteiliger Politik gelöst wird, hinterfragt. Das aktive Nachdenken über grössere Fusionen würde andere Formen und wahrscheinlich auch weniger aggressive und polemische Arbeitsweisen erfordern. Das ist bekanntlich nicht ganz so einfach, könnte aber unser Zusammenleben von innen heraus für die kommenden Jahre erneuern.

*Erich Vontobel (EDU, Bubikon):* Der Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht wird auch mit der aktuellen Ausgabe ein wertvolles Werkzeug für uns Politiker sein, vergleichbar mit Instrumenten, die ein Pilot in seinem Cockpit zur Verfügung hat. Ohne solche Hilfsmittel wäre Blindflug angesagt, und das ist für das Flugzeug wie auch für unseren Kanton und seine Gemeinden fatal. Mit seinen rund 160 Seiten ist er fast doppelt so umfangreich wie letztes Mal und nicht minder interes-

sant. Ein paar Handlungsfelder stechen auf den ersten Blick hervor, andere ergeben sich dann erst beim vertieften Studium dieser Lektüre. Heute in dieser Ratssitzung über den gesamten Bericht zu debattieren, macht kaum Sinn, das würde diesen Rahmen sprengen. Und heute Morgen willkürlich ein Kapitel zum Thema zu machen, wäre ebenso wenig zielführend. Wichtig scheint uns, dass Zahlen und Entwicklungen aufgezeigt werden, auch Interpretationen braucht es. Allerdings sollten Interpretationen möglichst sachlich sein und zum Beispiel nicht zu stark mit Wunschdenken vermischt werden. Dass der Regierungsrat gerne weniger Gemeinden im Kanton hätte, wissen wir.

Mit dieser kleinen Schlussbemerkung dankt die EDU der Regierung für dieses gelungene Werk, dessen Inhalt wir zur Kenntnis genommen haben.

*Sonja Gehrig (GLP, Urdorf):* Vieles wurde bereits gesagt, ich möchte nicht alles nochmals wiederholen und mich vor allem für den interessanten Bericht bedanken. Aber etwas möchte ich noch hervorheben, und das betrifft das Kapitel 5 des Gemeinde- und Wirksamkeitsberichts, die Finanzierung der Sozialkosten:

In den letzten fünf Jahren hat die Bedeutung der Sozialkosten für die Gemeinden zugenommen. Die Sozialkosten pro Einwohner sind markant gestiegen, von einem Anteil von 16 Prozent im Jahr 2000 auf 25 Prozent im Jahr 2015. Die Statistiken aus den letzten Jahren zeigen aber auch deutlich, dass zwischen den Gemeinden grosse Unterschiede bei der Höhe der Sozialkosten pro Einwohner bestehen. Die Statistiken zeigen auch, dass die Unterschiede zwischen den Gemeinden in den letzten Jahren markant zugenommen haben. Die Disparitäten bei den Soziallasten vergrössern sich. Dies trifft insbesondere auf die Ergänzungsleistungen und die Sozialhilfe zu.

Trotzdem findet der Regierungsrat, dass die Unterschiede zwischen den Gemeinden keinen Soziallastenausgleich rechtfertigen. Wie um Himmels Willen kann man die mehr als deutlichen Statistiken nicht ernst nehmen und eine solche aus der Luft gegriffene Schlussfolgerung ziehen? Für diese Folgerung hat sich der Regierungsrat recht verbiegen müssen. Interessanterweise liefert er trotz dieser Schlussfolgerung mehrere gute Lösungsansätze. So schreibt er zu den Ergänzungsleistungen, die mit einem Drittel den grössten Anteil an den Sozialkosten ausmachen: «Die Übernahme eines grösseren Anteils an der Finanzierung durch den Kanton könnte zu einer Entlastung stark betroffener Gemeinden beitragen». Ja, das ist ein berechtigter Vorschlag und wäre eine gute, eine mögliche Lösung in Richtung solida-

rischerer Finanzierung und zur Reduktion der Disparitäten zwischen den Gemeinden. Der Kostenanteil des Kantons Zürich liegt denn auch mit 23 Prozent klar unter dem Durchschnitt der anderen Kantone, wie eine Studie von Ecoplan (*Schweizer Beratungsunternehmen*) zeigt. Etliche der 15 untersuchten Kantone, darunter Genf, Sankt Gallen, Aargau, Graubünden, Freiburg, Thurgau oder Neuenburg, übernehmen sogar die gesamten Kosten der Ergänzungsleistungen. Ähnlich sieht es bei der Sozialhilfe aus, die am zweithöchsten bei den Sozialkosten einschenkt. Die finanzielle Beteiligung des Kantons liegt hier noch tiefer. Und auch da gibt es etliche Gemeinden, wie zum Beispiel Genf, Bern, Waadt, Neuenburg, Wallis oder das Tessin, bei denen der Kantonsanteil bei 50 bis 100 Prozent liegt. Es scheint mir fast, dass der Regierungsrat wie im Märchen von des Kaisers neuen Kleidern fest daran glauben möchte, dass der Kaiser angezogen ist. Es fragt sich bloss, aus welchen Gründen der Regierungsrat einen Ausgleich der Soziallasten zwischen den Gemeinden nicht für nötig befindet. Ist es wieder einmal ein Tauziehen zwischen dem Kanton und den Gemeinden? Schauen wir doch, dass der Kaiser nicht weiter nackt durch die Stadt läuft und alle sein schönes Gewand bewundern. Stehen wir dazu, dass es für einige Gemeinden einen erwiesenermassen dringenden Handlungsbedarf bezüglich der hohen Sozialkosten gibt, Sozialkosten, die sie zum allergrössten Teil nicht selber verschulden oder beeinflussen können. Suchen wir gemeinsam nach Lösungen, die für den Kanton und die Gemeinden tragbar sind. Ich danke Ihnen.

*Jörg Kündig (FDP, Gossau):* Ich glaube, es wäre falsch, wenn ich (*als Präsident des Gemeindepräsidentenverband des Kantons Zürich*) an dieser Stelle nicht auch ein paar Worte sagen würde. Der Wirksamkeitsbericht wurde lange erwartet. Er liegt seit April vor, und wenn man ihn zusammenfasst, ist es einfach eine Bestätigung von dem, was wir schon immer gesagt und schon immer gewusst haben. Es ist einfach noch auf 160 Seiten festgehalten, allem voran die Tatsache, dass die Gemeinden eine sehr gute Arbeit leisten. Wenn Sie sich die Geschichte mit den Versorgertaxen in Erinnerung rufen, die letzte Woche für Aufmerksamkeit gesorgt haben, dann haben Sie, wenn Sie denn überrascht wurden, den Wirksamkeitsbericht nicht gelesen, denn bereits im Wirksamkeitsbericht hat es Platz gefunden, das Thema «Versorgertaxen und Rückforderung». Da wurde gesagt, dass das durchaus ein Gegenstand der Verhandlungen ist und dass da möglicherweise Konsequenzen zu erwarten sind, möglicherweise Belastungen für den Kanton.

Ich möchte ein Thema aufgreifen, das jetzt schon häufig genannt wurde, die Soziallasten. Und es ist tatsächlich schon speziell, wenn eine Aussage mehr oder weniger frei zitiert in einem Wirksamkeitsbericht enthalten ist: Wir wissen, dass es ein Problem gibt, aber wir wollen nichts dagegen tun. So steht es mehr oder weniger deutlich. Und wenn ich mir jetzt die einzelnen Voten angehört habe, dann bin ich doch sehr zuversichtlich, dass sich etwas bewegt. Der Gemeindepräsidentenverband (*GPV*) hat seit April tatsächlich etwas unternommen und er hat einen Vorschlag in die STGK eingebracht, der helfen soll, eben diese politische Debatte zu den Soziallasten zu führen. Und ich bin durchaus zuversichtlich, dass wir da einen gemeinsamen Weg finden werden. Erstaunlich, dass es so lange gedauert hat, aber offensichtlich sind wir jetzt doch auf gutem Weg.

Der zweite Punkt, der mir aufgefallen ist, das ist die ganze Strukturdiskussion, die Strukturen im Kanton Zürich seien kompliziert. Aber ich muss Ihnen sagen: Wenn man mitbestimmen, wenn man mitwirken will, dann ist es halt mit Aufwand verbunden. Wenn ich lese, dass man diesen komplizierten Strukturen Abhilfe schaffen sollte, dann werde ich den Verdacht nicht ganz los, dass seitens des Kantons steuernd eingegriffen werden soll, und das wäre, meine ich, der völlig falsche Ansatz. Es muss «Bottom-up» geschehen, das heisst die Gemeinden und die einzelnen Regionen müssen sich klar werden, wie sie die Aufgaben lösen wollen, und es kann nicht sein, dass der Kanton eingreift.

Und der letzte Punkt, der auch nur vereinzelt angesprochen wurde, ist die Tatsache, dass die Gesundheitskosten sich nicht nur auf die Spitäler beschränken. Wir diskutieren ja intensiv über die Spitäler, nicht über ambulante Versorgung, stationäre Pflegeversorgung und so weiter. Und wenn im Bericht so lapidar steht «mittlerweile sind auch die Gemeinden wieder mit steigenden Gesundheitskosten konfrontiert», dann greift das ein Thema auf, aber es behandelt es nicht wirklich. Und ich wäre dankbar, wenn wir hier in diesem Rat künftig auch der Versorgung im ambulanten Bereich bei den Gemeinden vermehrt Beachtung schenken würden.

Und letztendlich: Es wird viel Datenmaterial gesammelt. Und wenn ein Wirksamkeitsbericht das sein soll, was jetzt immer genannt wurde, nämlich ein Arbeitsinstrument, um laufende Verbesserungen herbeizuführen, dann, meine ich, muss es nicht wieder fünf oder sechs Jahre dauern, bis eine erneute Auflage uns hilft, unsere Arbeit zu tun. Besten Dank.

*Martin Neukom (Grüne, Winterthur):* Ich bedanke mich ganz herzlich für den Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht 2017 bei der Regierung und bei der Verwaltung. Obwohl er relativ dick ist, muss ich sagen: Ich kann ihn sehr zur Lektüre empfehlen. Er enthält sehr, sehr viele informative Grafiken. Ich bin ebenfalls erfreut, dass in diesem Rat jetzt schon mehrfach kritisiert wurde, was in Kapitel 5 steht. Ich finde, die Seite 123 fasst dies eigentlich am besten zusammen: Sie enthält fast keinen Text, sagt aber genau das, was relevant ist. Sie sagt, die Bedeutung der Sozialkosten hat seit dem Jahr 2000 zugenommen. Die Unterschiede haben ebenfalls zugenommen, und zwar frappant, und trotzdem sieht die Regierung keinen Handlungsbedarf. Das ist ziemlich bedenklich. Zur Erklärung noch: Wenn wir von Sozialkosten sprechen, dann stellt das die SVP gerne so dar, als wäre dies primär Sozialhilfe. Der grösste Kostentreiber in den Sozialkosten sind die Zusatzleistungen für AHV und für IV. Diese betragen ungefähr einen Drittel. Der zweite Teil sind die Pflegeheime und die Krankenhäuser, wenn man das zusammenfasst, und an dritter Stelle kommt dann die Sozialhilfe mit ungefähr einem Viertel. Diese Kosten – das wurde jetzt auch schon mehrfach gesagt – tragen alleine die Gemeinden. In anderen Kantonen ist es so, dass der Kanton viel, viel mehr übernimmt. Nur im Kanton Zürich tragen die Gemeinden so viel, und zwar teilweise in einzelnen Gemeinden bis zu 2000 Franken pro Kopf pro Jahr. Also Sie müssen sich das vorstellen in Ihrer Steuererklärung, das ist ein Betrag, der etwas ausmacht. Bei anderen Gemeinden sind es dann vielleicht 200 Franken pro Kopf pro Jahr. Sie sehen diese Verteilung.

Hans-Peter Brunner hat von einzelnen Ausreissern gesprochen. Ich denke, wenn wir uns das auf der Seite 127 anschauen, dann sehen wir die Verteilung der Sozialkosten pro Kopf der verschiedenen Gemeinden. Wir sehen, es ist ein Systemproblem, es handelt sich nicht um einzelne Ausreisser. Es ist, wie gesagt, überhaupt nicht nachvollziehbar, wieso der Regierungsrat hier keinen Handlungsbedarf sieht.

Und dann noch zum Einfluss der Gemeinden auf die Kosten: Nehmen wir das Beispiel der Zusatzleistungen AHV und IV, die Gemeinden haben faktisch keinen Einfluss auf diese Zusatzleistungen. Das ist vorgegeben, sie müssen diese zahlen. Sie können es nicht besser oder schlechter zahlen, sondern sie müssen es einfach zahlen, es besteht kein Spielraum. Deshalb – das wurde hier ja schon erwähnt – wird in der STGK die PI Joss beraten, und ich möchte Sie einfach daran erinnern, dass für gewisse Gemeinden diese PI Joss und die Verteilung von diesen Kosten ein sehr, sehr wichtiges Anliegen sind.

Also nochmals zur Verdeutlichung: Im Schnitt zahlen wir in diesem Kanton in den Gemeinden rund 1000 Franken Sozialkosten pro Jahr. Sie müssen sich vorstellen: Wenn man das über alle Gemeinden verteilen würde, wären es 1000 Franken. In den einen Gemeinden ist es jetzt aber 2000 Franken pro Kopf, in den andern 200. Wenn man das ausgleichen würde, würde dies dazu führen, dass es massive Veränderungen in den Steuerfüssen gibt. Sie könne ja Ihren Gemeinden mal überschlagsmässig rechnen, wie sich der Steuerfuss verändern würde, wenn Sie plötzlich 1000 Franken pro Kopf mehr bezahlen.

Das Problem ist also nicht, dass die Sozialkosten völlig ins Unermessliche steigen, wie Sie das gerne darstellen. Wenn man das im Bereich der Staatsquote sieht, dann ist hier kein Grund für grossen Alarmismus. Das Problem ist die primär die Kostenverteilung. Das führt dazu, dass es in einzelnen Gemeinden wahnsinnig stark steigt. Darum ist eine Veränderung nötig. Ich hoffe, dass die STGK in der Lage ist, hier einen Vorschlag zu bringen, und dass sich dieser Rat überwinden kann, das Gärtchendenken der einzelnen Gemeinden zu überwinden und hier eine gute Lösung zu finden, um diese Kosten besser zu verteilen. Danke.

*Martin Farner (FDP, Oberstammheim):* Meine Kantonsratskollegin Katharina Kull, als Vertreterin der finanzstarken beziehungsweise Berggemeinden, und meine Wenigkeit, als Vertreter der finanzschwachen beziehungsweise Nehmergemeinden, sind vom Regierungsrat in den Fachbeirat gewählt worden. Aufgabe des Fachbeirates ist es, die Direktion der Justiz und des Innern beziehungsweise das Gemeindeamt beim Vollzug des individuellen Soziallastenausgleichs zu beraten. Damit wird bezweckt, das Ermessen, das beim individuellen Soziallastenausgleich als Ausgaben beziehungsweise Aufwandsausgleich besteht, zu objektivieren und Entscheidungen transparent zu machen. Beim Soziallastenausgleich geht es um die Feststellung, daher Quantifizierung, Begründung und Belegung von Sonderlasten. Dabei ist unter anderem der Finanzbedarf einer antragstellenden Gemeinde im Vergleich zu jenen der übrigen Gemeinden festzustellen.

Vom Fachbeirat sollen Indikatoren benannt werden, die eine möglichst einfache Bewertung des Finanzbegehrens einer Gemeinde ermöglichen. Bei der Beurteilung sollen als Hilfestellung Stellungnahmen aus den Fachdirektionen der kantonalen Verwaltung einfließen. Der Fachbeirat ist im Rahmen des Finanzausgleichs als beratendes Organ tätig und somit mit der Materie des Finanzausgleichs vertraut. Der Fachbeirat – ich betone das – masst sich kein Urteil darüber an,

ob die Gemeinden die notwendigen Aufgaben tatsächlich erfüllen. Zumindest gibt es weder im Wirksamkeitsbericht noch gibt die aktuelle Erfahrung, die wir als Mitglieder haben, Anlass dazu, vom Gegenteil auszugehen.

Der ISOLA wird vom Fachbeirat als temporäre Absicherung gegen exogene Lasten verstanden. Nach strengen Interpretationen der Gesetzesgrundlage käme keine Gemeinde in den Genuss von Zahlungen aus dem ISOLA. Lockert man die Bedingungen, stellt sich die Frage nach der Grenze des Ausgleichs. Diese Grenze wurde vom Fachbeirat generell-abstrakt gewählt, unter Berücksichtigung der Steuerkraft der beantragenden Gemeinde. Der Vollzug des ISOLA hat sich als aufwendig für Gemeinden und Kanton erwiesen. Dabei bleibt das Grundproblem der asymmetrischen Informationen zur Beurteilung der Gesuche. Es stellt sich auch die Frage, ob eine Abschaffung des Soziallastenausgleichs zweckmässig wäre, die Mittel liessen sich über andere Gefässe des Finanzausgleichs effizienter und effektiver ausrichten. Es ist schwer nachvollziehbar, was mit dem ISOLA erreicht werden sollte.

Zur Erklärung gab es – wir haben es bereits gehört – gab es vom Verwaltungsgericht eine Entscheidung und daraus wird es sicherlich auch noch gesetzliche Anpassungen brauchen. Der Entscheid des Verwaltungsgerichts hat auf die Entscheidungen des Fachbeirates eingewirkt. In seiner Wirkung beurteilt das Urteil eine faktische Defizitgarantie der Gemeindeausgaben für Zürcher Gemeinden mit einem Steuerfuss von mindestens 129 Prozent. Diese Wirkung des Urteils bedeutet für den Kanton Zürich eine finanzielle Zusatzbelastung und untergräbt die Anreize für den sorgsamen Umgang mit den Gemeindefinanzen. Dazu äussert sich das Verwaltungsgericht leider nicht. Der Entscheid gewichtet die Gemeindeautonomie sehr, sehr stark. Gemeindeautonomie im engeren Verantwortungsbereich ist ja gut. Muss jedoch der kantonale Steuerzahler dafür aufkommen, geht es letztlich um eine Subvention lokaler Begehrlichkeiten.

Der Fachbeirat hat seine Aufgaben gemäss Gesetz, Weisungen und Verordnungen ernst genommen. Er war immer gefordert, Kriterien zur Beurteilung der Gemeindefinanzen zu entwickeln. Das Verwaltungsgericht hat diese Kriterien nun abgelehnt, ich bin gespannt, wie es weitergeht. Danke.

*Rosmarie Joss (SP, Dietikon):* Auch ich möchte mich für diesen sehr, sehr spannenden Bericht bedanken. Wenig überraschend möchte ich zum Thema «Soziallasten» sprechen. Das ist auch ein Thema, mit dem sich die von mir verfasste und schon mehrmals erwähnte parlamenta-

rische Initiative befasst. Hier möchte ich übrigens auch speziell der STGK danken, dass sie im Rahmen der Beratung dieser PI eingefordert hat, dass in diesen Bericht ein Kapitel zu den Soziallasten reinkommen muss, denn es liefert uns sehr wichtige und gute Grundlagen für die Diskussion, die ja jetzt hier eigentlich schon ansteht. Ich glaube, der Bericht hat klar aufgezeigt: Es gibt einen Handlungsbedarf in diesem Bereich, denn die Unterschiede zwischen den Gemeinden sind gross, sie werden grösser und sie sind von den Gemeinden nicht direkt beeinflussbar. Zu welchem Schluss dann der Regierungsrat kommt, hat mich, wie viele meiner Vorrednerinnen und Vorredner, dann doch enttäuscht. Ich glaube, da macht man es sich doch zu einfach. Man müsste nicht nur feststellen «Es ist ein Problem», sondern man müsste eben auch feststellen, dass man das Problem lösen sollte. Ich denke, hier ist jetzt eben genau die STKG gefordert, eine mehrheitsfähige Lösung zu finden und zu präsentieren. Ich glaube, da wurde zum Teil schon sehr gute Vorarbeit geleistet und ich wünsche der STGK auf diesem Wege viel Erfolg, eine mehrheitsfähige Lösung zu präsentieren. Die von Soziallasten überproportional belasteten Gemeinden werden es Ihnen danken. Und bedenken Sie bitte eines: Gerade diese Gemeinden sind in der Regel eher bevölkerungsstark. Das heisst, wenn Sie eine gute Lösung präsentieren, werden es Ihnen sehr, sehr viele Einwohnerinnen und Einwohner dieses Kantons danken. Viel Erfolg!

*Christoph Ziegler (GLP, Elgg):* Als frischgekürter Bräutigam freue ich mich natürlich heute (*Anspielung auf die als Traktandum 4 behandelte Vorlage 5352, Genehmigung des Zusammenschlusses der Politischen Gemeinden Elgg und Hofstetten*). Ich freue mich aber auch, weil jetzt langsam die Zeit gekommen zu sein scheint, die Zeit für eine Neuausgestaltung oder eine Änderung des Finanzausgleichs im Bereich Soziallasten, wozu ich schon im März 2014 ein Postulat (*KR-Nr. 78/2014*) eingereicht habe. Danke.

*Regierungsrätin Jacqueline Fehr:* Ich danke zuallererst für die positive Aufnahme des Berichts. Ich danke dem Fachbeirat für den sehr wertvollen Beitrag bei der Erarbeitung des Berichts und ich danke meinen Mitarbeitern für die Erstellung des Berichts. Wir haben bei diesem Bericht auf Wunsch des Kantonsrates zwei neue Kapitel eingefügt, ein Kapitel über die Sozialkosten, und wir haben, als zweite Neuerung, den Bericht des Fachbeirates integral und unverändert ebenfalls eingefügt.

Das Wichtigste vorweg, das Wichtigste steht in Kapitel 6: Die Bevölkerung ist mit der Arbeit der Gemeinden äusserst zufrieden. Das, denke ich, verdient Anerkennung an alle, die in den Gemeinden Milizarbeit machen oder auch professionelle Arbeit in den Städten. Der Dank geht auch an die Verwaltungsfachleute in Gemeinden und Städten, die für die Leistungserbringung zuständig sind. Ich erlaube mir hier aber auch die Bemerkung, dass diese Zufriedenheit der Bevölkerung vielleicht auch ein Hinweis ist, dass es wenig Notwendigkeit für den Kampfmodus gibt, in dem sich Gemeinden und Kanton immer mal wiederfinden. Ich glaube tatsächlich, dass wir verpflichtet sind, die Aufgaben gemeinsam und in gegenseitigem Respekt zu erfüllen, dass dazu Diskussionen notwendig sind, aber keine Schuldzuweisungen.

Erlauben Sie mir ein paar Bemerkungen zu den einzelnen Kapiteln, allerdings nur ganz wenige aufgrund der Zeit:

Die Entwicklung der Gemeindelandschaft haben Sie bereits eingehend diskutiert heute Morgen, dazu wurde viel gesagt. Und ich denke: Das, was wir jetzt beobachten, dass eben diese Fusionsbewegungen voranschreiten, ausgehend von den Gemeinden, ist das, was Sie gesetzlich gewünscht und im Gemeindegesetz festgehalten haben.

Bei der Aufgabenverteilung vielleicht zu diesem umstrittensten Themenfeld innerhalb dieses Kapitels ein Wort zu den Gesundheitskosten: Es ist so, dass die Pflegekosten, die aufgrund der Vorlage 100/null bei der damaligen Spitalfinanzierungsvorlage zu 100 Prozent bei den Gemeinden anfallen, dass diese Pflegekosten steigen und für die Gemeinden eine grosse Belastung sind. Wir müssen aber auch anerkennen, dass in jenem Bereich, wo der Kanton 100-prozentig zuständig ist, bei den stationären Kosten, also den Spitälern der Akutmedizin, die Kosten auch steigen, und zwar noch mehr steigen als bei den Gemeinden. Wäre man also bei der alten Lösung, einer Teilung, geblieben, wäre die Belastung unter dem Strich für die Gemeinden höher, als sie dies heute ist.

Dann ein Wort zur Wirksamkeit des Finanzausgleichs: Hier stellen wir mit Befriedigung fest, dass der Bericht zum Schluss kommt, dass der Finanzausgleich grundsätzlich funktioniert. Das attestiert letztlich auch der Fachbeirat. Wir alle wissen, dass ein Finanzausgleich nie nach reinem Lehrbuch politisch beschlossen werden kann, dass jeder Finanzausgleich gewisse politische Konzessionen machen muss. Eine solche ist der Individuelle Sonderlastenausgleich ISOLA. Und es ist wenig erstaunlich, dass genau jenes Instrument, das ein politischer Kompromiss war, heute am meisten noch zu reden gibt und tatsächlich die eine oder andere Anpassung allenfalls nötig ist, insbesondere

nach dem Urteil des Verwaltungsgerichts, wie es Kantonsrat Farner ausgeführt hat.

Zum Kapitel Sozialkosten: Das ist, wie gesagt, ein neues Kapitel. Hier stellt sich der Regierungsrat auf den Standpunkt: Falls etwas getan werden soll, muss der Impuls aus dem Kantonsrat kommen. Es wäre politisch wenig zuversichtlich, wenn der Regierungsrat hier ohne den Kantonsrat einfach vorangehen würde. Was aber der Effekt war – diese Haltung wurde ja auch heute Morgen heftig kritisiert: Wie kann der Regierungsrat auf Seite 123 das Problem schildern und gleichzeitig sagen, es muss nichts getan werden –, Effekt dieser Positionierung war, dass sich tatsächlich sehr viel bewegt hat. Und ich bin überzeugt, wir sind heute weiter, als wenn der Regierungsrat vorangegangen wäre. Wir sind sehr viel weiter als Sie – habe ich das Gefühl – sich selber bewusst sind. Wir haben, glaube ich, in der Zwischenzeit fast einstimmig einem Grundsatz zugestimmt: Für einen besseren Ausgleich der Sozialkosten soll nicht der Finanzausgleich angetastet werden, es soll nicht im Finanzausgleich dieser Ausgleich gesucht werden, weil im Finanzausgleich ein Ausgleich der Sozialkosten nur sehr unscharf möglich wäre. Stattdessen soll ein besserer Ausgleich der Sozialkosten in den jeweiligen Spezialgesetzen vorgenommen werden, das erste haben Sie letzten Montag beschlossen: Das KJG (*Kinder- und Jugendheimgesetz*) führt zu einem massiv besseren Ausgleich der Sozialkosten. Einerseits übernimmt der Kanton mehr der Kosten, was immer schon ein besserer Ausgleich ist, und andererseits haben Sie ein Gesamtkostenmodell, ein Poolmodell eingeführt, das diesen Ausgleich eben sicherstellt. Damit haben Sie quasi den ersten Teil des Soziallastenausgleichs bereits erfüllt. Der zweite Schritt wird das Zusatzleistungsgesetz sein. Dazu hat der GPV Vorschläge erarbeitet, Modelle entwickelt, die jetzt in der STGK diskutiert werden. Das Zusatzleistungsgesetz ist möglicherweise der zweite Schritt eines Soziallastenausgleichs. Und dann bleibt das Letzte, das Sozialhilfegesetz. Es wird auch gelegentlich totalrevidiert. Und es wird dort an den Vernehmlassungspartnern und am Kantonsrat sein, jenen Ausgleich zu beschliessen, der angemessen scheint. Im Sozialhilfegesetz wahrscheinlich eher ein Ausgleich zwischen den Gemeinden als eine Erhöhung des Kantonsanteils, weil Sozialhilfe ja sehr explizit Aufgabe der Gemeinden ist. Soviel zum Thema Sozialkosten und Soziallastenausgleich. Ich möchte Ihnen einfach sagen: Sie sind auf einem Weg, bei dem Sie wahrscheinlich selber gar nicht realisieren, wie weit Sie schon fortgeschritten sind.

Dann vielleicht noch ein Wort zu Kantonsrat Brunner und seiner Kritik an der Regierung, sie hätte die Bemerkungen, die Hinweise des

Fachbeirates nicht aufgenommen. Die Härte, die Schärfe dieses Vorwurfs irritiert mich ein bisschen. Der Fachbeirat in seiner Rolle darf natürlich – und muss auch – über politische Bestimmungen oder über politische Kompromisse hinwegsehen. Wenn der Regierungsrat aber in seiner Antwort sagt «nach Lehrbuch hat der Fachbeirat recht, wenn er sagt, der Steuerfuss müsste bei der Berechnung des Ressourcenzuschusses eingerechnet werden, aber unsere Verfassung verbietet das», dann ist das nicht ein Unwillen der Regierung, sondern es ist seine Pflicht, darauf hinzuweisen. Der Regierungsrat kann nicht einen Vorschlag unterstützen, der so offensichtlich der Verfassung und ihrem politischen Willen widerspricht. Genauso beim ISOLA. Der Fachbeirat hat eine sehr kritische Position zum ISOLA. Ich bin dann gespannt, wenn jemand diese kritische Position in den Rat tragen wird in den nächsten Monaten oder Jahren, wie dann die Diskussion hier läuft. Wir sollten diese Themen des Fachbeirates ernst nehmen, uns aber auch klar sein, dass er als Fachbeirat ja nicht an die politischen Vorgaben gebunden ist. Wo wir ihn aber sehr direkt und unmittelbar beiziehen, ist bei unserer Position zum ISOLA. Wir haben uns bei der Umsetzung des ISOLA eins zu eins auf die Empfehlungen des Fachbeirates gestützt, sind dabei vor Verwaltungsgericht gescheitert, werden in einem nächsten Anlauf wieder in engster Absprache mit dem Fachbeirat den nächsten Schritt tun und schauen dann, was das Gericht sagt. Je nachdem sind dann allenfalls gesetzliche Anpassungen notwendig.

Soviel zu dem, und ich denke, ich kann damit schliessen, nochmals herzlich zu danken und Ihnen diesen Bericht sehr ans Herz zu legen. Er ist wirklich ein Fundus und hilft sicher, die künftigen Diskussionen zwischen Kanton und Gemeinden zu versachlichen.

*Ratspräsidentin Karin Egli:* Das Wort wird weiter nicht gewünscht. Ich stelle somit fest, dass der Kantonsrat mit dieser Diskussion den Beschluss des Kantonsrates über den Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht 2017 gemäss Vorlage 5325 zur Kenntnis genommen hat.

Das Geschäft ist erledigt.

## Verschiedenes

### *Neu eingereichte parlamentarische Vorstösse*

- **Richtlinien für die Gebührenansätze der Übertretungsstrafbehörden und das Äquivalenzprinzip**  
*Anfrage Hans-Peter Amrein (SVP, Küsnacht)*
- **Entscheid Mittelschul-Standort linkes Zürichsee-Ufer**  
*Anfrage Rico Brazerol (BDP, Horgen)*
- **Schwankungsfonds bei Sozialen Einrichtungen im Kanton Zürich**  
*Anfrage Daniel Frei (SP, Niederhasli)*

### *Rückzug*

- **Einführung eines parlamentarischen Verordnungsvetos**  
*Motion Franco Albanese (SVP, Winterthur), KR-Nr. 27/2017*

### *Rückzug zweier KEF-Erklärungen*

Ich teile Ihnen mit, dass heute zwei Rückzüge bezüglich KEF-Erklärungen eingegangen sind. Der erste ist von Monika Wicki, Leistungsgruppe 7200 auf Seite 221 betreffend Klassengrösse Kindergartenstufe. Der zweite Rückzug ist ebenfalls von Monika Wicki, Leistungsgruppe 7200, Seite 222 betreffend Personalaufwand Lehrpersonen zwischen dem 51. und 56. Altersjahr.

Schluss der Sitzung: 11.50 Uhr

Zürich, den 6. November 2017

Die Protokollführerin:  
Heidi Baumann

Von der Protokollprüfungskommission der Geschäftsleitung genehmigt am 20. November 2017.