



29. Sitzung, Montag, 13. Dezember 1999, 9.15 Uhr

Vorsitz: *Richard Hirt (CVP, Fällanden)*

Verhandlungsgegenstände

1. Mitteilungen

- Zuweisung von neuen Vorlagen Seite 2303
- Antworten auf Anfragen
 - *Gleichbehandlung von ehelichen und nichtehelichen Partnerschaften bei Adoption, Pflegekindverhältnissen und Zugang zu künstlichen Reproduktionsmethoden*
KR-Nr. 292/1999 Seite 2304
 - *Haltung des Zürcher Regierungsrates zur Verbesserung der rechtlichen Situation der gleichgeschlechtlichen Paare in der Schweiz*
KR-Nr. 293/1999 Seite 2308
 - *Auswirkungen einer Reduktion des Steuerfusses um 20 % auf den Bereich Bildung*
KR-Nr. 299/1999 Seite 2310
 - *Einhaltung sozialer Minimalstandards und Einrichtung existenzsichernder Löhne durch Auftraggebende der öffentlichen Hand*
KR-Nr. 307/1999 Seite 2312
 - *Gesamtverkehrskonzeption für den Kanton Zürich*
KR-Nr. 319/1999 Seite 2315
 - *Nachrüstung der VBZ-Trams mit Niederflurmittelteilen*
KR-Nr. 330/1999 Seite 2318

<ul style="list-style-type: none"> • <i>Kosten und Unterbringung von Inhaftierten ausländischer Nationalität</i> <i>KR-Nr. 340/1999</i> <i>Seite 2320</i> • <i>Trennung einer Asylbewerberfamilie durch Ausschaffung (Dringliche Anfrage)</i> <i>KR-Nr. 381/1999</i> <i>Seite 2323</i> 	
– Dokumentationen im Sekretariat des Rathauses	
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Petition des Verbandes Studierender an der Universität Zürich «Der Uni droht der Erstickungstod»</i> <i>Seite 2329</i> • <i>Petition des Zürcher Gesundheitspersonals «Aktion gsundi Gsundheitspolitik»</i> <i>Seite 2329</i> 	
2. Beschluss des Kantonsrates über das fakultative Referendum (Kantonales Straf- und Vollzugsgesetz; unbenützter Ablauf)	
Antrag der Geschäftsleitung des Kantonsrates vom 2. Dezember 1999	
KR-Nr. 406/1999 <i>Seite 2329</i>	
3. Beschluss des Kantonsrates über das fakultative Referendum (Einführungsgesetz zum Arbeitslosenversicherungsgesetz; unbenützter Ablauf)	
Antrag der Geschäftsleitung des Kantonsrates vom 9. Dezember 1999	
KR-Nr. 407/1999 <i>Seite 2330</i>	
4. Beschluss des Kantonsrates über das fakultative Referendum (Kantonales Tierseuchengesetz; unbenützter Ablauf)	
Antrag der Geschäftsleitung des Kantonsrates vom 2. Dezember 1999	
KR-Nr. 410/1999 <i>Seite 2330</i>	

- 5. Zahlungsströme bei Subventionen im Gesundheitswesen im Gefolge des neuen KVG (Reduzierte Debatte)**
 Antrag des Regierungsrates vom 15. September 1999 und gleichlautender Antrag der KSSG vom 30. November 1999, **3728**..... Seite 2333
- 6. Genehmigung der Änderung der Verordnung über die Staatsbeiträge an die Krankenpflege (Reduzierte Debatte)**
 Antrag des Regierungsrates vom 29. September 1999 und geänderter Antrag der KSSG vom 30. November 1999, **3732a**..... Seite 2337
- 10. Förderung von Schülern deutscher Muttersprache**
 Motion Alfred Heer (SVP, Zürich) und Jürg Leuthold (SVP, Aeugst a. A.) vom 31. August 1998
 KR-Nr. 304/1998, RRB-Nr. 177/27. Januar 1999 (Stellungnahme) Seite 2349
- 11. Änderung des Volksschulgesetzes: Bestimmungen über die Kindergärten**
 Motion Jean-Jacques Bertschi (FDP, Wettswil a. A.) vom 7. September 1998
 KR-Nr. 312/1998, Entgegennahme, Diskussion Seite 2366
- 12. Anschlussprogramme an die obligatorische Schulpflicht**
 Motion Christian Bretscher (FDP, Birmensdorf) und Michel Baumgartner (FDP, Rafz) vom 7. September 1998
 KR-Nr. 314/1998, Entgegennahme, Diskussion Seite 2368
- 13. Erhaltung von Ausbildungsplätzen für Grafikerinnen und Grafiker durch den Kanton**
 Postulat Susanna Rusca Speck (SP, Zürich) und Mitunterzeichnende vom 7. September 1998
 KR-Nr. 316/1998, RRB-Nr. 2513/11. November 1998 (Stellungnahme) Seite 2375

Verschiedenes

- Fraktions- oder persönliche Erklärungen
 - *Erklärung der SP-Fraktion betreffend gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit und Rationierungs-Stopp im Gesundheitswesen*..... Seite 2331
 - *Erklärung der Grünen Fraktion zum drohenden Abbau der Grundversorgung im Gesundheitswesen*..... Seite 2332
 - *Gemeinsame Erklärung der Fraktionen EVP, SP und Grüne zur Antwort des Regierungsrates auf eine Dringliche Anfrage betreffend Trennung einer Asylbewerberfamilie zur Ausschaffung*..... Seite 2374
 - *Persönliche Erklärung Franziska Troesch-Schnyder zum Fall Rainer Grüssner* Seite 2348
- Beginn der Nachmittagssitzung Seite 2365

Geschäftsordnung

Ratspräsident Richard Hirt: Wir haben heute, am 13. des Christmonats, zwei ungewöhnliche Sitzungen. Mit separater Post haben Sie den in seiner Art wohl ersten und einmaligen Antrag des Regierungsrates erhalten, das mit viel Aufwand beratene Budget 2000 zurückzuweisen. Das Präsidium des Kantonsrates, die Fraktionspräsidien und die Finanzkommission wurden am Mittwochabend per Fax zu einer Aussprache mit dem Regierungsrat auf Donnerstagmorgen, 8.15 Uhr, eingeladen. An dieser Aussprache wurden die neuen finanziellen Eckdaten präsentiert und das weitere Vorgehen besprochen. Es steht mir als Präsidenten nicht zu, die politische Situation zu kommentieren. Angesichts dieser besonderen Umstände schlage ich Ihnen aber Folgendes vor: An der Morgensitzung behandeln wir die Geschäfte in der vorgesehenen Reihenfolge, jedoch mit Ausnahme der Traktanden 7, 8 und 9, welche den Voranschlag 2000, die Festsetzung des Steuerfusses und die Kenntnisnahme des KEF betreffen. In Absprache mit der Geschäftsleitung und den Fraktionspräsidien beabsichtige ich, diese drei Geschäfte gemeinsam an der Nachmittagssitzung zu behandeln. Wird der Voranschlag an den Regierungsrat zurückgewiesen, schlage ich Ihnen vor, auch die Festsetzung des Steuerfusses und die Kenntnisnahme des KEF erst im Jahr 2000, zusammen mit dem

neuen Voranschlag, zu beraten. Sind Sie mit diesem Vorschlag einverstanden?

Ernst Schibli (SVP, Otelfingen): Ich stelle Ihnen den Antrag,
*dass wir über die Behandlungsart der Geschäfte
 betreffend Steuerfuss, Voranschlag und KEF erst heute
 Nachmittag Beschluss fassen.*

Ratspräsident Richard Hirt: Es geht nur um den zeitlichen Ablauf. Dass wir diese drei Geschäfte gemeinsam beraten, scheint unbestritten zu sein.

Ernst Schibli (SVP, Otelfingen): Unsere Fraktion ist noch nicht so weit mit der Diskussion betreffend Steuerfuss und Budget 2000. Daher können wir jetzt noch nicht über den zeitlichen Ablauf befinden.

Ratspräsident Richard Hirt: Wir können diese Geschäfte auch aussetzen. Das ist sowohl meine als auch die Absicht der Fraktionspräsidenten und der FIKO, die ich Ihnen hiermit bekanntgebe. Diese Meinung ist am erwähnten Rechberg-Gespräch zu Stande gekommen. Wenn die SVP noch nicht bereit ist, können wir gerne auf sie warten. Ich werde Ihnen am Nachmittag eine Vorschau für die nächsten Sitzungen verteilen lassen. Diese würde nach Rückweisung des Budgets in Kraft treten. Gemäss dieser Planung würden die Nachmittags- und Abendsitzungen vom 14., 20. und 21. Dezember entfallen. Diese Sitzungen werden sicher irgendwann im neuen Jahr nachgeholt. Das Wort wird weiter nicht verlangt, die Geschäftsliste ist in der bereinigten Form genehmigt.

1. Mitteilungen

Zuweisung von neuen Vorlagen

Zuweisung an die Kommission für Wirtschaft und Abgaben:

- **Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat zur Einzelinitiative Mathis Kläntschi, Zürich, betreffend Änderung des Steuergesetzes, 3743**

Zuweisung an die Kommission für Bildung und Kultur, Mitbericht der Kommission für Planung und Bau:

- **Beschluss des Kantonsrates über die Bewilligung eines Kredites für die Erstellung eines unterirdischen Hörsaales der Universität Zürich an der Künstlergasse, 3744**

Zuweisung an die Kommission für Energie, Umwelt und Verkehr:

- **Beschluss des Kantonsrates über die Genehmigung der Abfallverordnung, 3745**

Antworten auf Anfragen

Gleichbehandlung von ehelichen und nichtehelichen Partnerschaften bei Adoption, Pflegekindverhältnissen und Zugang zu künstlichen Reproduktionsmethoden

KR-Nr. 292/1999

Anna Maria Riedi (SP, Zürich) und Bettina Volland (SP, Zürich) haben am 30. August 1999 folgende Anfrage eingereicht:

Seit vielen Jahren zeigt sich ein Wandel in den Lebensstilen vieler Bürgerinnen und Bürger. Zunehmend mehr Menschen leben in nicht-ehelichen Partnerschaften, seien dies hetero- oder homosexuelle Partnerschaften. Diese Konkubinate sind bezüglich ihrer Dauer und Intensität vergleichbar mit ehelichen Partnerschaften. Der Wunsch nach Gleichbehandlung ehelicher und nichtehelicher Partnerschaften in den Bereichen Adoption, Pflegekindverhältnissen und Zugang zu künstlichen Reproduktionsmethoden nimmt entsprechend zu.

Wir fragen den Regierungsrat deshalb an:

1. Welche Möglichkeiten bestehen im Rahmen der kantonalen Gesetzgebung für nichteheliche Partnerschaften, Kinder und Jugendliche zu adoptieren? Unterstützt der Regierungsrat die Meinung, dass hier der Zugang zu Adoptionsverhältnissen für eheliche und nichteheliche Partnerschaften gleichermassen zu gewähren ist?
2. Welche Möglichkeiten bestehen im Rahmen der kantonalen Gesetzgebung für nichteheliche Partnerschaften, Pflegekindverhältnisse einzugehen? Teilt der Regierungsrat die Meinung, dass eheliche und nichteheliche Partnerschaften im Bereich der Pflege-

kindverhältnisse gleichzustellen, gleich zu behandeln und gleich zu fördern sind?

3. Teilt der Regierungsrat die Meinung, dass im Bereich der künstlichen Reproduktionsmethoden auch nichtehelichen Partnerschaften der Zugang in vergleichbarem Rahmen zu gewähren ist, wie ehelichen Partnerschaften?

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

Vorweg ist festzuhalten, dass das Adoptionsrecht und das Recht der Pflegekindfürsorge grundsätzlich Materien sind, die gemäss Art. 64 BV (Art. 122 nBV) dem Bundesgesetzgeber vorbehalten sind. Gleiches gilt auf Grund von Art. 24 novies BV (Art. 119 nBV) für das Recht der Fortpflanzungsmedizin. Entsprechend steht es nicht im Belieben der Kantone, Regelungen vorzusehen, die materiell über den bundesgesetzlichen Rahmen hinausgehen. Die Kantone können lediglich konkretisierende Ausführungsbestimmungen erlassen und Zuständigkeiten ordnen. Für die Zulässigkeit der Adoption und der Begründung von Pflegschaftsverhältnissen sowie für den Zugang zur Fortpflanzungsmedizin ist die Bundesgesetzgebung allein massgebend. Soweit diese die Möglichkeiten unverheirateter Lebensgemeinschaften in den angesprochenen Lebensbereichen einschränkt, ist auch der Kanton Zürich daran gebunden. Sodann darf bei der aufgeworfenen Fragestellung keinesfalls ausser Acht gelassen werden, dass auch bei Pflegschaften, Adoptionen und bei der Fortpflanzungstechnologie das Kindeswohl das oberste Gut bildet, das es zu schützen gilt. Individuelle Kinderwünsche haben im Zweifelsfall hinter den Interessen des Kindes zurückzustehen.

Für das Adoptionsrecht ergibt sich zunächst, dass gemäss Art. 264a Abs. 1 ZGB die vorliegend vorab interessierende gemeinschaftliche Adoption Ehepaaren, also Lebensgemeinschaften von Verheirateten vorbehalten ist, während anderen Personen die gemeinschaftliche Adoption ausdrücklich verwehrt wird. Diese Einschränkung gilt nach dem Wortlaut von Art. 264a Abs. 3 ZGB auch für die so genannte Stiefkindadoption, bei der ein Ehegatte ein aus einer früheren Verbindung des anderen Ehegatten stammendes Kind unter erleichterten Bedingungen adoptieren kann. Es sind auch keine Fälle bekannt, bei denen in Abweichung von dieser Zulässigkeitsnorm einem unverheirateten Paar die gemeinschaftliche Adoption eines Kindes ermöglicht

worden wäre. Bei unverheirateten Paaren könnte mit anderen Worten lediglich eine Adoption durch eine Einzelperson im Sinne von Art. 264b ZGB in Betracht kommen, doch bleibt hierzu anzumerken, dass Einzeladoptionen in der Praxis einen verhältnismässig seltenen Ausnahmefall bilden und dass dem Interesse eines Paares an der gemeinschaftlichen elterlichen Gewalt hierdurch nicht Rechnung getragen werden kann, da die elterliche Gewalt lediglich dem Einzeladoptierenden zustehen würde. Die Auswirkungen dieser einseitigen elterlichen Gewalt würden insbesondere bei einer Auflösung des Konkubinates zu Tage treten.

Zu unterscheiden ist sodann in Bezug auf die Möglichkeiten unverheirateter Paare gemeinschaftliche Pflegekindverhältnisse einzugehen. Der Bundesgesetzgeber hat in Art. 316 ZGB die Aufnahme von Pflegekindern einer Bewilligungspflicht unterstellt. In der gestützt auf diese Bestimmung erlassenen Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (SR 211.222.338) wird bei der hier im Vordergrund stehenden Familienpflege für die Erteilung einer solchen Bewilligung vorausgesetzt, dass die Pflegeeltern und ihre Hausgenossen nach ihrer Persönlichkeit, Gesundheit, ihrer erzieherischen Eignung und ihren Wohnverhältnissen für die gute Pflege, Erziehung und Ausbildung des Kindes Gewähr bieten (Art. 5 Abs. 1 der Verordnung). Grundsätzlich schliesst diese Umschreibung der Voraussetzungen für die Erteilung einer Bewilligung für die Aufnahme eines Pflegekindes eine solche auch für unverheiratete Lebensgemeinschaften nicht aus, doch schränkt Abs. 2 der Bestimmung diese Möglichkeiten bereits insofern ein, als bei Pflegschaftsverhältnissen im Hinblick auf eine Adoption für letztere keine gesetzlichen Hindernisse bestehen dürfen. Nach dem zur Adoption Gesagten stehen Pflegschaftsverhältnisse als – gesetzlich zwingend vorgesehene – Vorstufe für eine Adoption unverheirateten Paaren auf Grund der heutigen Rechtslage somit nicht offen. Aber auch bei Pflegeverhältnissen ohne Adoptionsabsichten ergeben sich Einschränkungen, zumal der Gesetzgeber gemäss Art. 5 Abs. 3 der Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern bei unverheirateten Gesuchstellern offensichtlich von Einzelgesuchen ausgegangen ist und das Unverheiratetsein des Gesuchstellers als Umstand wertet, der die Pflegeaufgabe erschweren könnte, was bei der Beurteilung der Eignung des Gesuchstellers zu berücksichtigen ist. Auch die kantonale Gesetzgebung, welche die durch den Bund vorgegebenen Rahmenbedingungen lediglich erschweren, nicht jedoch erleichtern darf, enthält weder im Gesetz über die Jugendhei-

me und Pflegekindfürsorge (LS 852.2) noch in der Verordnung über die Pflegekindfürsorge (LS 852.22) ausdrückliche Bestimmungen über den Zugang unverheirateter Paare zu Pflegschaftsverhältnissen. Vielmehr steht auch hier im Zusammenhang mit der Erteilung der erforderlichen Bewilligung der gute Leumund der Pflegeeltern, sowie deren persönliche und materielle Eignung zur Gewährleistung des Kindeswohles im Vordergrund. Insofern erscheint die Bewilligungserteilung an unverheiratete Paare bei Pflegschaften, die unabhängig von einer Adoption eingegangen werden, jedenfalls nicht von vornherein ausgeschlossen. Mangels statistischen Materials können keine näheren Angaben zur entsprechenden Bewilligungspraxis durch die Vormundschaftsbehörden gemacht werden.

Zusammenfassend ist sowohl zum Adoptionsrecht wie auch zum Recht der Pflegekindfürsorge festzuhalten, dass der uneingeschränkte Zugang unverheirateter Paare zu den genannten Instituten nur über eine entsprechende Revision der Bundesgesetzgebung zu erreichen wäre. Eine derartige Lösung, die grundsätzlich nicht ausgeschlossen ist, würde jedoch eine umfassende Regelung der elterlichen Gewalt unverheirateter Paare und der formellen und materiellen Rechtsfolgen der Auflösung einer nichtehelichen Lebensgemeinschaft mit Kindern erforderlich machen, zumal wegen der formlosen Auflösbarkeit des Konkubinats die Kontinuität und Stabilität des Kindeswohles vorrangig gewährleistet werden müsste.

Hinsichtlich des Zugangs von Lebensgemeinschaften Unverheirateter zu künstlichen Reproduktionsmethoden kann schliesslich nur auf das bereits am 18. Dezember 1998 verabschiedete, derzeit allerdings noch nicht in Kraft befindliche Bundesgesetz über die medizinisch unterstützte Fortpflanzung (Fortpflanzungsmedizingesetz, FMedG; BBl 1998 V 5714) verwiesen werden. Art. 3 FMedG, der als primären Leitgedanken für die Zulässigkeit der Fortpflanzungsmedizin die Gewährleistung des Kindeswohles in den Vordergrund stellt (Abs. 1), schliesst unverheiratete Paare lediglich von der Verwendung gespendeter Samenzellen aus (Abs. 3). Diese Einschränkung gründet auf der Überlegung, dass sich der soziale Vater des Kindes bei der Samenzellenspende in einer gleichartigen Situation befindet, wie ein Adoptivvater, sodass an die Zulassungserfordernisse bei der Fortpflanzungsmedizin die gleichen Anforderungen wie beim Adoptionsrecht gemäss Art. 264a ZGB zu stellen sind (siehe hierzu die Botschaft des Bundesrates vom 26. Juni 1996, BBl 1996 III 252). Bei Verwendung des eigenen Erbgutes, wo es also um die Eigenverantwortung für das

leibliche Kind beider Elternteile geht, sind die vom Fortpflanzungs-medizingesetz geregelten Methoden demnach auch unverheirateten Paaren zugänglich, sofern zu ihnen ein Kindesverhältnis im Sinne von Art. 252–263 ZGB begründet werden kann und ihre persönlichen Verhältnisse Pflege und Erziehung der Kinder bis zur Mündigkeit gewährleisten (Art. 3 Abs. 2 FMedG). Unter letzterem Gesichtspunkt wird insbesondere eine gewisse Stabilität der Lebensgemeinschaft zu fordern sein (Botschaft, a.a.O., 250f.).

Haltung des Zürcher Regierungsrates zur Verbesserung der rechtlichen Situation der gleichgeschlechtlichen Paare in der Schweiz
 KR-Nr. 293/1999

Mario Fehr (SP, Adliswil), Anna Maria Riedi (SP, Zürich) und Bettina Volland (SP, Zürich) haben am 30. August 1999 folgende Anfrage eingereicht:

1995 wurde in der Bundesversammlung eine von über 85'000 Personen unterzeichnete Petition übergeben, mit welcher das Parlament aufgefordert wurde, die rechtliche Diskriminierung gleichgeschlechtlicher Paare zu beseitigen. In der Folge überwies der Nationalrat ein Postulat, mit dem der Bundesrat eingeladen wurde zu prüfen, welche Massnahmen zur Beseitigung der rechtlichen Probleme gleichgeschlechtlicher Paare getroffen werden könnten. In einem vom Bundesamt für Justiz erstellten Bericht werden jetzt verschiedene Lösungsvarianten erörtert, wobei die vorgeschlagenen Lösungen von punktuellen Gesetzesanpassungen über die Schaffung einer registrierten Partnerschaft bis hin zur Öffnung der Ehe für gleichgeschlechtliche Paare reichen. Der Regierungsrat wurde in der Folge eingeladen, sich im Rahmen einer Vernehmlassung zu diesen Fragen von grundsätzlicher Bedeutung zu äussern.

Wir fragen den Regierungsrat an:

1. Teilt der Regierungsrat die Ansicht, dass die rechtliche Situation gleichgeschlechtlicher Paare in der Schweiz diskriminierend ist und dass deren Situation dringend einer Verbesserung bedarf?
2. Ist der Regierungsrat bereit, sich im Rahmen seiner Vernehmlassung und darüber hinaus für eine echte Besserstellung gleichgeschlechtlicher Paare einzusetzen? Befürwortet er eine registrierte

Partnerschaft oder die Öffnung der Ehe für gleichgeschlechtliche Paare?

3. Ist der Regierungsrat überdies bereit, zur Verbesserung der rechtlichen Situation der gleichgeschlechtlichen Paare die Zusammenarbeit mit denjenigen Organisationen zu suchen, welche deren Interessen vertreten?

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

Die neue Bundesverfassung sieht in Art. 8 Abs. 2 den Schutz von Diskriminierung wegen des Geschlechts und der Lebensform und damit auch der gleichgeschlechtlichen Partnerschaft, als Grundrecht vor. Wie sich aus dem Bericht des Bundesamtes für Justiz über die rechtliche Situation gleichgeschlechtlicher Paare ergibt, bestehen sachlich nicht gerechtfertigte Benachteiligungen von gleichgeschlechtlichen, auf Dauer angelegten Partnerschaften gegenüber heterosexuellen Ehepaaren. Dabei ist wesentlich zu berücksichtigen, dass es Ersteren auf Grund der heutigen Rechtslage im Gegensatz zu gegengeschlechtlichen Konkubinaten nicht freisteht, ihren Status zu formalisieren und damit die bestehenden Benachteiligungen gegenüber traditionellen Ehepaaren auszugleichen. Zu berücksichtigen sind zudem auch die europäischen Anstrengungen, eine Gleichbehandlung gleichgeschlechtlicher Paare zu verwirklichen und die Auswirkungen, die diese auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshof und damit zwingend auch auf die schweizerischen Gerichte haben werden. Angesichts all dieser Umstände hat der Regierungsrat in seiner soeben verabschiedeten Vernehmlassung zuhanden des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes seiner Überzeugung Ausdruck verliehen, dass der schweizerische Gesetzgeber gefordert ist, sachlich unnötige Ungleichbehandlungen im Interesse gleichgeschlechtlicher Paare zu beseitigen. Der Bericht zu deren rechtlicher Situation hat allerdings auch deutlich gemacht, dass nahezu alle Rechtsbereiche, in denen eine Benachteiligung dieser Partnerschaftsform festgestellt werden musste, in einer primären oder ausschliesslichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes liegen. Eine Ausnahme bildet hier lediglich die Erbschafts- und Schenkungssteuer, deren Regelung den Kantonen obliegt. Über diesen Aspekt und über die entsprechende Unterstützung der Arbeiten des Bundesgesetzgebers hinaus sieht der Regierungsrat derzeit keine Möglichkeit, die gesetzli-

che Besserstellung gleichgeschlechtlicher Paare direkt herbeizuführen.

Beim Entscheid ob die registrierte Partnerschaft oder die Öffnung der Ehe für gleichgeschlechtliche Paare zu bevorzugen ist, sind verschiedene Aspekte zu berücksichtigen und gegeneinander abzuwägen. Dabei können auch gesellschaftspolitische, religiöse, sittliche und ethische Überzeugungen, gerade in Bezug auf das traditionelle Verständnis des Instituts der Ehe als Garantin für das Fortbestehen der Gemeinschaft, was auch im erwähnten Bericht eingehend erörtert wird, nicht ausser Acht gelassen werden. Deshalb hat der Regierungsrat in seiner Vernehmlassung an den Bund die Möglichkeit der registrierten Partnerschaft befürwortet. Demgegenüber konnte er keinen Konsens im Sinne einer allgemeinen Bereitschaft zur Öffnung der Ehe für gleichgeschlechtliche Paare, zumindest im heutigen Zeitpunkt, feststellen.

Anlässlich des Vernehmlassungsverfahrens zuhanden des Bundes hat der Regierungsrat auch Organisationen, welche die Interessen gleichgeschlechtlicher Paare vertreten, eingeladen, ihre Anliegen, Forderungen und Wünsche zu äussern und deren Eingaben soweit möglich berücksichtigt. Es versteht sich von selbst, dass solches bei aktuellen Anlässen, insbesondere auch im Zusammenhang mit weiteren Gesetzgebungs-, aber auch Umsetzungsschritten und anderen Massnahmen in gleicher Weise fortgeführt wird.

Auswirkungen einer Reduktion des Steuerfusses um 20 % auf den Bereich Bildung

KR-Nr. 299/1999

Julia Gerber Rüegg (SP, Wädenswil) und Franziska Frey-Wettstein (FDP, Zürich) haben am 6. September 1999 folgende Anfrage eingereicht:

In einer Motion (KR-Nr. 199/1999) fordern Vertreter der SVP, dass der Regierungsrat im Rahmen von Budgetierung und Finanzplanung die gesetzlichen Voraussetzungen zu schaffen habe, damit der Steuerfuss für die Staatssteuern um mindestens 20 % gesenkt werden kann. In seiner ablehnenden Antwort führt der Regierungsrat aus, dass bei einer Steuerfussenkung von 20 %, was einem Ertragsausfall von 600 Mio. Franken entsprechen würde, auch die staatlichen Kernaufgaben

wie die Leistungen im Bildungswesen massiv gekürzt werden müssten. Trotz der ablehnenden Haltung des Regierungsrates kündigte die SVP in ihrer Medienmitteilung vom 19. August 1999 an, bei der diesjährigen Festsetzung des Staatssteuerfusses einen entsprechenden Antrag zu stellen.

Im Juni 1999 veröffentlichte der Bildungsdirektor sein Konzept für die Zürcher Volksschulreform. Die nach unserer Beurteilung dafür sehr tief eingeschätzten notwendigen Investitionen werden mit rund 70 Mio. Franken und die jährlich wiederkehrenden Kosten für den Kanton mit etwa 22 Mio. Franken angegeben.

Wir fragen den Regierungsrat an:

1. Welche Leistungen müssten bei einer Senkung der Staatssteuern um 20 % im Bildungsbereich kurz-, mittel- und langfristig abgebaut werden? Existieren entsprechende Szenarien in der Bildungsdirektion? Wenn ja, welche Massnahmen sehen sie vor?
2. Bedeutete die geforderte Senkung der Staatssteuer um 20 % das Aus für die Volksschulreformen?
3. Welche Reformen im Bildungswesen erachtet der Regierungsrat als unabdingbar und würde sie trotz massivem Spardruck umsetzen? Wie würde er sie finanzieren? Über Leistungsabbau in anderen Bereichen, über die Einführung von Schulgeldern und die Erhöhung von Kursgebühren, über eine Mehrbelastung der Gemeinden, über Sponsoring?
4. Würde der Regierungsrat bei einer Senkung der Staatssteuer zur Entlastung des Staatshaushaltes einzelne Angebote des staatlichen Bildungswesens privatisieren? Wenn ja, welche Angebote kämen für den Regierungsrat für eine allfällige Privatisierung in Frage und welche nicht?

Der *Regierungsrat* antwortet auf Antrag der Bildungsdirektion wie folgt:

Die der Anfrage zu Grunde liegende Motion Nr. 199/1999 wurde vom Kantonsrat an der Sitzung vom 13. September 1999 nicht überwiesen.

Der Steuerfuss-Antrag des Regierungsrates vom 15. September 1999 sieht für die kommenden Jahre keine Veränderung vor. Vor diesem Hintergrund ist die vorliegende Anfrage hypothetischer Natur.

Für derart starke Einnahmenausfälle, wie sie die Reduktion des Steuerfusses um 20 % im Bildungsbereich bewirken würde, bestehen in der Bildungsdirektion keine Szenarien. Berechnungen zeigen, dass Einsparungen in der erwähnten Grössenordnung auch durch einen gänzlichen Verzicht auf alle in der laufenden Legislaturperiode vorgesehenen Reformen im Bildungswesen bei weitem nicht zu erbringen wären.

Die einzelnen Reformbestandteile der Volksschulreform gegeneinander abzuwägen ist im gegenwärtigen Zeitpunkt nicht angebracht, befindet sich diese doch bis Ende Jahr in einer breiten Vernehmlassung. Bei der Volksschulreform mit ihren vierzehn Teilreformen handelt es sich um ein Gesamtpaket mit aufwandsenkenden und aufwandsteigernden Elementen. Eine Beurteilung der einzelnen Reformbestandteile aus einer isoliert finanziellen Sichtweise unter Missachtung ihrer Wechselwirkungen ist zu vermeiden.

Bei allen Reformen im Bildungsbereich liegt das Augenmerk auch auf einer Verbesserung des Verhältnisses von Kosten und Leistungen. Ziel eines wirksamen Bildungssystems ist, die Auszubildenden so zu qualifizieren, dass sie den zukünftigen Anforderungen gewachsen sind. Nur so können im Vergleich zu den Bildungsausgaben ungleich höhere Folgekosten, insbesondere im Sozialbereich, vermieden werden.

Der Regierungsrat erachtet die in seinen Legislatorschwerpunkten vorgesehenen Reformen im Bildungsbereich als notwendig. Über ihre konkrete Ausgestaltung und eine allfällige zeitliche Staffelung wird im gegebenen Zeitpunkt und nach Massgabe der verfügbaren Mittel entschieden. Projekte für Privatisierungen von konkreten Aufgabenbereichen im staatlichen Bildungswesen, die ohne Leistungsabbau bzw. Verteuerung auf der Seite der Auszubildenden zu einer Entlastung des Staatshaushaltes führen könnten, bestehen gegenwärtig nicht.

Einhaltung sozialer Minimalstandards und Einrichtung existenzsichernder Löhne durch Auftraggebende der öffentlichen Hand

KR-Nr. 307/1999

Peter Vonlanthen (SP, Oberengstringen) hat am 13. September 1999 folgende Anfrage eingereicht:

Los Angeles County hat kürzlich ein so genanntes Living-Wages-Gesetz verabschiedet. Demnach haben Unternehmen, welche öffentliche Aufträge erhalten, ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern existenzsichernde Löhne zu zahlen. Diese liegen in den USA deutlich über den gesetzlichen Mindestlöhnen. Zahlreiche Städte und Gemeinden in den USA haben bereits ähnliche Regelungen getroffen.

Viele Aufgaben und die damit verbundenen Arbeitsplätze der öffentlichen Verwaltung auf Kantons- und Gemeindeebene sind im Verlauf der letzten Jahre ausgelagert und auf private Firmen übertragen worden. In gewissen Bereichen kostet die Leistungserbringung durch Private die öffentliche Hand heute tatsächlich weniger. Allerdings ist dieses Kostenersparnis nicht etwa durch eine höhere Produktivität privater Anbieter entstanden, sondern sie konnte in erster Linie dank einem niedrigeren Lohnniveau der Beschäftigten erreicht werden. Dieser Sachverhalt ist stossend:

- Erstens profitiert die öffentliche Hand offensichtlich von den niedrigeren Löhnen und den unsicheren Anstellungsverhältnissen der Angestellten der besagten privaten Anbieter.
- Zweitens wächst mit dem Verschulden der öffentlichen Hand die Zahl der arbeitenden Armen, das heisst von Leuten, deren Lohn bei vollem Arbeitspensum nicht ausreicht, um einer Familie ein Leben über der Armutsgrenze zu sichern.
- Drittens entstehen für die Gemeinden erhebliche Mehrkosten, weil an die arbeitenden Armen Sozialhilfe- und Fürsorgeleistungen ausgerichtet werden müssen.

Ich frage den Regierungsrat an:

1. Achtet der Regierungsrat bei der Vergabe öffentlicher Aufträge darauf, welches Lohnniveau die auftragnehmenden Firmen einhalten?
2. Teilt der Regierungsrat die Meinung, dass ein unterstes Minimalniveau von Fr. 3000 für Löhne und Arbeitsentgelte nicht unterschritten werden darf?
3. Ist der Regierungsrat bereit, im Rahmen der geltenden Submissionsregelungen darauf hinzuwirken, dass nur Unternehmen öffentliche Aufträge erhalten, welche
 - soziale Minimalstandards einhalten und existenzsichernde Löhne entrichten, mindestens aber Fr. 3000 im Monat für ein Vollpensum;

- sich keine Verstösse gegen das geltende Arbeits- oder Sozialversicherungsrecht haben zu Schulden kommen lassen?
4. Ist der Regierungsrat in der Lage, im Rahmen seiner Aufsichtspflichten gegenüber den Gemeinden auch die Einhaltung von sozialen Minimalstandards und existenzsichernden Löhnen bei der Vergabe von Aufträgen der öffentlichen Hand zu überprüfen?

Der *Regierungsrat* antwortet auf Antrag der Baudirektion wie folgt:
Bereits bei der Beantwortung einer Interpellation Heini Bloch am 30. Juli 1975 wurde festgehalten, dass «nur Unternehmer einen staatlichen Auftrag erhalten» sollen, «welche die Gesamtarbeitsverträge

respektieren». Dieser Philosophie folgt auch das neue öffentliche Beschaffungsrecht, indem nach § 26 Abs. 2 der Submissionsverordnung vom 18. Juni 1997 (SVO, LS 720.11) nur Angebote von Anbietenden berücksichtigt werden dürfen, «welche die Arbeitsschutzbestimmungen sowie die Arbeitsbedingungen der Gesamtarbeitsverträge, der Normalarbeitsverträge oder bei deren Fehlen die branchenüblichen Vorschriften einhalten, die an den Orten gelten, wo die Arbeiten ausgeführt werden».

Diese mit dem Bundesrecht sowie der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (LS 720.1) und den zugehörigen Vergaberichtlinien harmonisierte Regelung zeichnet die heute in der Schweiz allgemein üblichen Anforderungen mit Bezug auf die Arbeitsbedingungen nach. Die Vereinheitlichung der Anforderungen entspricht dem wichtigen Interesse an einem funktionierenden Binnenmarkt Schweiz. Es besteht kein Anlass, von dieser Regelung abzuweichen; selbst wenn Schritte in der Richtung, wie sie der Antragsteller postuliert, in Betracht zu ziehen wären, käme ein Alleingang des Kanton Zürich nicht in Frage. Die Submissionsverordnung legt im Übrigen auch fest, dass Anbietende auszuschliessen sind, die Steuern oder Sozialabgaben nicht bezahlt haben (§ 26 Abs. 1 lit. c SVO). Des Weiteren können die Vergabestellen die Einhaltung der Arbeitsschutzbestimmungen, der Arbeitsbedingungen und der Gleichbehandlung von Frau und Mann kontrollieren oder kontrollieren lassen, insbesondere durch paritätische Kommissionen und Gleichstellungsbüros (§ 37 Abs. 1 SVO).

Die Aufsicht gegenüber den Gemeinden wird in erster Linie durch die Bezirksräte wahrgenommen; dem Regierungsrat steht die Oberaufsicht zu. Abgesehen von ihrer allgemeinen Kontrolltätigkeit sind die Aufsichtsbehörden aber regelmässig auch auf Hinweise von direkt Betroffenen oder von paritätischen Kommissionen und Gleichstellungsbüros angewiesen. Massnahmen kommen aber nur in Betracht, wenn die allgemeinen Voraussetzungen für ein aufsichtsrechtliches Einschreiten gegeben sind; d.h. es muss sich um eine offensichtliche Verletzung klaren Rechts, wesentlicher Verfahrensvorschriften oder öffentlicher Interessen handeln.

Gesamtverkehrskonzeption für den Kanton Zürich

KR-Nr. 319/1999

Reto Cavegn (FDP, Oberengstringen) und Martin Mossdorf (FDP, Bülach) haben am 20. September 1999 folgende Anfrage eingereicht:

Der Kanton Zürich hat die Arbeiten für die Gesamtverkehrskonzeption für den Kanton Zürich in Angriff genommen.

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

1. In welchen Direktionen und in welchen Abteilungen wird die Gesamtverkehrskonzeption erarbeitet? Existiert der Verkehrsausschuss noch? Wenn Ja, wie ist er zusammengesetzt?
2. Wann sind die Arbeiten an der Gesamtverkehrskonzeption fertiggestellt, beziehungsweise wann wird das Resultat der Öffentlichkeit präsentiert?
3. Was sind die Ziele der Gesamtverkehrskonzeption?
4. Wie werden die strassenseitigen Problembereiche Umfahrung Zürich, Gubrist/Nordumfahrung, Ostumfahrung Zürich (Seetunnel), Abnahme A98/A81 und so weiter darin behandelt? Ist auch der landseitige Verkehr (Flughafen) Bestandteil der Konzeption?
5. Wird im Rahmen der Gesamtverkehrskonzeption auch die Frage der Finanzierung der Verkehrsinfrastrukturen behandelt? Wenn Ja, ist die Zusammenführung der beiden Fonds (Strassenfonds und Fonds für den öffentlichen Verkehr) ein Thema?
6. Ist vorgesehen, in der Konzeption das Verkehrsrecht neu zu regeln?
7. Werden in der Konzeption die Möglichkeiten der Strassenbewirtschaftung (IVM, Road Pricing) berücksichtigt?
8. Wurde in der Auftragserteilung für die Konzeption die zukünftige Nutzung der Strasse definiert und wurde festgelegt, wie in Zukunft der Betrieb organisiert werden soll?

Der *Regierungsrat* antwortet auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion wie folgt:

Die Verantwortung für die Gesamtverkehrskonzeption liegt bei der Volkswirtschaftsdirektion. Für den Erfolg dieses Projekts ist eine enge Zusammenarbeit mit der Direktion für Soziales und Sicherheit und der Baudirektion entscheidend. Die Bildung eines Verkehrsausschus-

ses unter den genannten Direktionen, der den Entstehungsprozess der Gesamtverkehrskonzeption und deren Teilprojekte beaufsichtigt, beschloss der Regierungsrat am 24. November 1999. Für die Koordination unter den für Verkehrsfragen zuständigen Ämtern ist eine Konferenz unter dem Vorsitz des Chefs des Amtes für Verkehr gebildet worden.

Die nachfolgende Grafik gibt einen Überblick über die Gesamtverkehrskonzeption und ihre Einbettung in die strategische Verkehrsplanung sowie ihre Abstimmung mit der Richtplanung und den Umweltschutzprogrammen.

Die Gesamtverkehrskonzeption als Ganzes soll Ende 2001 fertiggestellt sein. Die Information über einzelne Bestandteile wird jedoch bereits früher einsetzen. Die Volkswirtschaftsdirektion hat die Öffentlichkeit bereits über Untersuchungen zur langfristigen Verkehrsentwicklung informiert. Wichtige strategische Projekte, zum Beispiel die Projekte «Bahnperspektiven für den Wirtschaftsraum Zürich» und «Strategie Hochleistungsstrassen» stehen in engem Zusammenhang mit der Gesamtverkehrskonzeption. Kantonsrat und Öffentlichkeit werden zeitgerecht über Ergebnisse wichtiger Etappenziele informiert. Der Umstand, dass die Projekte «Bahnperspektiven» und «Hochleistungsstrassen» parallel vorangetrieben werden, wird es er-

lauben, im ersten Quartal 2000 eine Beurteilung der Zwischenergebnisse im Quervergleich vorzunehmen. Damit ist eine wichtige Voraussetzung für eine integrierte Verkehrsplanung erfüllt. Es ist selbstverständlich, dass sowohl der landseitige als auch der luftseitige Verkehr des Flughafens wichtige Bestandteile der Konzeption bilden werden.

Die Ziele der Gesamtverkehrskonzeption lassen sich unter dem Begriff der Standortqualität und -attraktivität zusammenfassen: Im Wettbewerb mit anderen (europäischen) Wirtschaftsstandorten werden die Voraussetzungen auf den verschiedenen Verkehrsträgern geschaffen, damit sich Gesellschaft und Wirtschaft nachhaltig entwickeln können. Diese generelle Zielsetzung wird im Rahmen der verschiedenen Teilprojekte konkretisiert.

Im Rahmen des Projekts «Strategie Hochleistungsstrassen» soll, wie bereits in der Antwort zur Anfrage KR-Nr. 121/1999 dargelegt, ein breites politisches Spektrum an verkehrspolitischen Handlungsalternativen mit ihren Vor- und Nachteilen aufgezeigt werden. Dieses Projekt umfasst das ganze Netz von Hochleistungsstrassen (Nationalstrassen und kantonale Hochleistungsstrassen). Geprüft werden neben den im Richtplan festgelegten Netzerweiterungen weitere denkbare Optimierungs- und Erweiterungsmassnahmen. Die federführende Projektleitung liegt bei der Baudirektion.

Das laufende Projekt «Integriertes Verkehrsmanagement» zielt auf eine Konzeption für eine optimale Bewirtschaftung des Strassenraums ab. Unter der Federführung der Direktion für Soziales und Sicherheit sowie in Zusammenarbeit mit der Baudirektion und der Volkswirtschaftsdirektion wird ein Konzept erarbeitet, das bis Frühling 2000 vorliegen soll. Das Projekt «Integriertes Verkehrsmanagement» wird mit dem jeweiligen Stand der Gesamtverkehrskonzeption abgestimmt und weiter entwickelt. Die Investitionstätigkeit wird sich in diesem Zusammenhang auf Anlagen zur Betriebsoptimierung (zum Beispiel Verkehrsregelungsanlagen, Informationssysteme usw.) konzentrieren; bauliche Kapazitätserhöhungen sind von untergeordneter Bedeutung. Im Weiteren werden im Rahmen des Projekts «Integriertes Verkehrsmanagement» Grundsätze für den Betrieb der Strassen entwickelt.

Die Ergebnisse der strategischen Verkehrsplanung werden es gestatten, den langfristigen Investitionsbedarf für sämtliche Verkehrsträger aufzuzeigen. Auf dieser Grundlage werden auch verschiedene Finan-

zierungskonzeptionen beurteilt werden können. Ob eine Zusammenlegung der Investitionsmittel für Strassen und den öffentlichen Verkehr sinnvoll wäre, ist zum heutigen Zeitpunkt noch völlig offen.

Die Projektplanung für die Gesamtverkehrskonzeption sieht eine Überprüfung des Verkehrsrechts vor. Revisionsvorschläge werden dann entwickelt werden können, wenn der Anpassungsbedarf überblickbar sein wird. Voraussetzung dazu sind vor allem Vorstellungen zum Finanzierungskonzept.

Nachrüstung der VBZ-Trams mit Niederflur-Mittelteilen

KR-Nr. 330/1999

Astrid Kugler-Biedermann (LdU, Zürich) hat am 27. September 1999 folgende Anfrage eingereicht:

Bekanntlich sind die Zürcher Trams – im Gegensatz etwa zu den seit Jahren im Einsatz stehenden neueren Berner und Genfer Trams – weiterhin nicht behindertenfreundlich. Die hohen Einstiege behindern den Fahrgastwechsel. In Zürich soll die Niederflurtechnik erst mit der Beschaffung von neuen Trams zur Anwendung gelangen (COBRA, mit Tiefeinstieg auf Trottoirhöhe).

Mit der Inbetriebsetzung der neuen Fahrzeuge kann in Zürich aber lediglich auf jenen Linien bequem eingestiegen werden, auf welchen solche neuen Trams zum Einsatz gelangen werden. Auf allen anderen Linien müssen die Benutzer auf diesen – heute in vielen in- und ausländischen Städten längstens selbstverständlichen – Komfort weiterhin verzichten. Damit bleiben Personen mit Kinderwagen, mit «Postiwägelchen», mit Rollstühlen und mit Velos auf weite Zukunft hinaus benachteiligt.

Die Baselland-Transport (BLT), die Basler Verkehrsbetriebe (BVB) und viele deutsche Verkehrsbetriebe haben eine ideale Lösung gefunden, um auch bestehende Trams rasch und kostengünstig behindertengerecht zu gestalten: Die Tramfahrzeuge werden mit einem Niederflur-Mittelteil ausgerüstet. Der grösste Teil der Trams mit neuen Mittelteilen (so genannten «Sänften») ist in Basel seit längerer Zeit in Betrieb und erfreut sich grosser Beliebtheit. Insgesamt werden 28 Trams mit den «Sänften» nachgerüstet.

Es stellen sich folgende Fragen:

1. Ist dem Regierungsrat die Basler Lösung mit der Ausrüstung der bestehenden Trams mit Tiefeinstieg-Mittelteilen bekannt? Wenn ja, wie beurteilt er diese Lösung?
2. Welche VBZ-Tramtypen könnten neben dem «Tram 2000» mit solchen Mittelteilen nachgerüstet werden?
3. Welche Linien würden sich für den Einsatz solcher nachgerüsteten Trams eignen?
4. Ist der Regierungsrat, respektive der ZVV bereit, zusammen mit den VBZ die Lösung mit einer Nachrüstung der VBZ-Trams mit niederflurigen Mittelteilen zu prüfen und ernsthaft in Erwägung zu ziehen und dem Kantonsrat einen Bericht über die Ergebnisse vorzulegen?

Der *Regierungsrat* antwortet auf Antrag der Volkswirtschafts-direktion wie folgt:

Die VBZ betreiben heute neben den 171 Fahrzeugen der «Tram 2000»-Familie insgesamt 15 4-Achs-Tramzüge mit Anhängern und 126 Fahrzeuge vom Typ «Mirages». Die 4-Achs-Tramzüge und die «Mirages»-Trams, alles Fahrzeuge aus den Sechzigerjahren, sollen in den nächsten Jahren durch Vollniederflurfahrzeuge der neusten Generation ersetzt werden. Ein Umbau der «Mirages»-Trams ist somit nicht mehr zu rechtfertigen.

Die Fahrzeuge der «Tram 2000»-Familie wurden in drei Teilserien zwischen 1976 und 1992 beschafft und haben sich bewährt. Bei einer Einsatzdauer von 40 Jahren werden somit die letzten Fahrzeuge vom Typ «Tram 2000» nach dem Jahr 2030 durch neue Fahrzeuge ersetzt.

Derzeit prüfen die Verkehrsbetriebe Zürich (VBZ) die Möglichkeit, bestehende Fahrzeuge der Serie «Tram 2000» um Niederflurelemente, so genannte «Sänften», zu verlängern. Ein Einsatz solcher Fahrzeuge auf dem VBZ-Netz unterliegt verschiedenen Einschränkungen. Einerseits beschränken die vorhandenen Perronlängen den Einsatz solcher auf rund 30 Meter verlängerten Fahrzeuge auf Linien, die heute mit 4-Achs-Anhängerzügen oder Solotriebwagen befahren werden. Andererseits erhöht der Einbau von solchen Niederflurelementen die Fahrzeuggewichte, ohne dass dabei die Zugkraft der Fahrzeuge erhöht wird. Insbesondere auf Bergstrecken sind dabei einem Einsatz solcher Fahrzeuge Grenzen gesetzt. Die technische Machbarkeit vorausgesetzt, könnten in zwei bis drei Jahren solche um Niederflurelemente ergänzte «Tram 2000» eingesetzt werden. Dabei stehen Li-

nien mit Kapazitätsengpässen im Vordergrund, die von der Topografie einen Einsatz zulassen und heute mit 4-Achs-Anhängerzügen oder Solotriebwagen befahren werden. Die VBZ werden zu gegebener Zeit den zuständigen Stellen für die entsprechenden Investitionen Antrag stellen. Die dazu notwendigen Mittel haben sie in der laufenden Investitionsplanung eingestellt.

Kosten und Unterbringung von Inhaftierten ausländischer Nationalität

KR-Nr. 340/1999

Jürg Trachsel (SVP, Richterswil) hat am 4. Oktober 1999 folgende Anfrage eingereicht:

In der Schweiz im Allgemeinen und im Kanton Zürich im Besonderen steigen die Kosten rund um die Justiz. Als Begründung wird angeführt, die Kostensteigerung sei eine Folge der gestiegenen Anzahl Fälle, beziehungsweise besagte Fälle würden oftmals schwieriger und komplizierter. Dies mag richtig sein, doch ist es auf der anderen Seite ebenso offenkundig, dass vor allem Haft und Gefängnisstrafen, vereinzelt sogar Zuchthausstrafen längst nicht für alle Insassinnen beziehungsweise Insassen dieselbe Intensität und Härte bedeuten. Insbesondere im Bereich rund um die Drogenkriminalität mit einem hohen Ausländeranteil vor allem aus dem Balkan scheinen zwei der Grundpfeiler des schweizerischen Strafsystems – Abschreckung einerseits und/oder Integration andererseits – fast vollständig zu versagen. Fazit: Effizienz und Effektivität sinken, die Kosten steigen.

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

1. Wie viele Personen ausländischer Nationalität sassen Anfang der Sechzigerjahre in den Gefängnissen auf kantonalzürcherischem Boden ein und wie viele werden heute ausgangs der Neunzigerjahre in nämlichen Anstalten beherbergt (Anzahl/Prozente)?
2. Erachtet es der Regierungsrat als im Grundsatz möglich, auf fremdem Staatsgebiet Strafanstalten zu betreiben, beziehungsweise ist es denkbar, dass ausländische Staatsangehörige fremder Kulturen in Strafanstalten ihres Heimatlandes untergebracht werden?
3. Teilt der Regierungsrat die Meinung, dass, falls theoretisch möglich, das selbstständige Betreiben von Gefängnisanstalten in frem-

den Kulturen oder auch ganz grundsätzlich die Unterbringung bestimmter Täterinnen- und Täterkategorien in Strafanstalten ihrer Heimat – zum Beispiel im ehemaligen Jugoslawien oder in der Türkei – wesentlich kostengünstiger wäre, als es dies im Kanton Zürich ist?

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

1. 1960 waren in der Strafanstalt Regensdorf 289 und in der Kolonie Ringwil 22 männliche Verurteilte untergebracht. Der Ausländeranteil lässt sich dabei ohne übermässigen Aufwand lediglich für die 277 Neueintritte jenes Jahres ermitteln: Von 277 neu eintretenden Gefangenen waren 49 oder 16 Prozent Ausländer, wobei Deutsche mit 19, Österreicher mit acht und Italiener mit sieben Gefangenen die grössten Gruppen darstellten. Für die durchschnittlich 252 Insassen der Bezirksgefängnisse im Jahr 1960 lässt sich ohne Konsultation der Akten der einzelnen Gefangenen oder der entsprechenden Verzeichnisse aller Betriebe im Staatsarchiv der Ausländeranteil nicht ermitteln. Angesichts der damaligen Vollzugsgegebenheiten kann aber vereinfachend davon ausgegangen werden, dass er demjenigen der Strafanstalt Regensdorf entsprach, sodass von den 252 Gefangenen ebenfalls rund 16 Prozent oder etwa 40 Personen Ausländer gewesen sein dürften. Dem gegenüber waren 1998 von den durchschnittlich 350 Insassen der Strafanstalt Pöschwies 69 Prozent oder 251 ausländischer Staatsangehörigkeit, wobei Verurteilte aus dem ehemaligen Jugoslawien mit 60, aus Albanien mit 30 und aus Italien mit 16 Personen die grössten Gruppen neben den Schweizern bildeten. Unter den durchschnittlich 723 Insassen der Bezirksgefängnisse waren 600 oder 83 Prozent Ausländer. Davon stammten 181 oder 25 Prozent aus dem ehemaligen Jugoslawien, 108 oder 15 Prozent aus Albanien und je 22 oder drei Prozent aus Italien und dem Libanon.

Bei der Gegenüberstellung der Zahlen für 1960 und 1998 ist allerdings zu berücksichtigen, dass 1960 der Vollzug zürcherischer Urteile noch weit gehend in den zürcherischen Gefängnissen und Anstalten selbst erfolgte. Heute werden insbesondere die erstmals Verurteilten, soweit sie nicht flucht- oder gemeingefährlich sind, in ausserkantonalen offenen Anstalten untergebracht. Bei dieser Gruppe macht der Ausländeranteil lediglich etwa einen Drittel aus. Der wirkliche Anstieg des Ausländeranteils bei den zürcherischen Untersuchungs-

gefangenen und Verurteilten ist daher etwa einen Zehntel geringer als der Vergleich der Belegung der zürcherischen Gefängnisse und Anstalten in den Jahren 1960 und 1998 ausweist.

2. Das Strafrecht und damit auch der Vollzug von Freiheitsstrafen gehören gemäss Lehre und Praxis zum Kern der hoheitlichen Befugnisse eines Staates. Der Betrieb einer Strafanstalt im Ausland durch die Schweiz wäre heute nach schweizerischem Recht nicht möglich, und soweit bekannt, wäre dies auch auf Grund der Gesetze und Rechtsauffassungen ausländischer Staaten heute nicht möglich. Die Voraussetzungen für einen solchen Schritt müssten daher auf dem Wege von Staatsverträgen geschaffen werden, wobei vorgängig – weil heute der Betrieb der Anstalten und Gefängnisse Sache der Kantone ist – wohl eine Anpassung des schweizerischen Rechts erfolgen müsste. Theoretisch wäre dann der Abschluss eines Staatsvertrages über den Bau und Betrieb einer Strafanstalt durch die Schweiz in einem anderen Staat möglich. Die Schwierigkeiten, die beim Abschluss des europäischen Übereinkommens über die Überstellung verurteilter Personen zur Strafverbüßung im Heimatland auftraten, obwohl dieses sich nur auf Einzelfälle bezieht, und die Heimschaffung nur mit dem Einverständnis des Betroffenen erlaubt, weisen aber in eine andere Richtung. Damals führten insbesondere Fragen der Staatshoheit und der möglichen Konflikte mit innerstaatlichem Recht zu Problemen, sodass angenommen werden muss, dass bei einem Staatsvertrag über die viel weiter gehende Durchbrechung der Hoheitsrechte eines Staates durch den Betrieb einer Strafanstalt auf dem eigenen Staatsgebiet durch einen anderen Staat mit noch viel grösseren Schwierigkeiten zu rechnen wäre. Der Regierungsrat betrachtet daher ein solches Vorgehen als auf absehbare Zeit nicht durchführbar und sieht deswegen auch keinen Anlass, den für die Beziehungen zum Ausland zuständigen Bund zu entsprechenden Schritten aufzufordern.

3. Da die Kosten des Strafvollzugs zur Hauptsache vom Personalaufwand bestimmt werden, liegt es auf der Hand, dass der Betrieb einer Strafanstalt in einem Land mit tieferem Lohnniveau kostengünstiger als in der Schweiz wäre. Dies würde auch dann gelten, wenn eine ausländische Anstalt nach schweizerischen Anforderungen geführt würde. Davon kann aber – abgesehen von Einzelfällen – auch nicht auf dem Wege der Unterbringung Verurteilter aus dem Ausland in Anstalten ihrer Heimat profitiert werden: Die Heimschaffung zum Strafvollzug, nach der für die Schweiz keine Kosten mehr anfallen, ist nach heutigem schweizerischem und internationalem Recht nur mit dem Einverständnis der betroffenen Person möglich. Gerade die Ausländergruppen, die im zürcherischen Strafvollzug am stärksten

vertreten sind, wollen aber kaum je ihre Strafen in ihrem Heimatland verbüßen.

Trennung einer Asylbewerberfamilie durch Ausschaffung
 KR-Nr. 381/1999

Thomas Müller (EVP, Stäfa), Willy Spieler (SP, Küsnacht), Susanne Rihs-Lanz (Grüne, Glattfelden) und Mitunterzeichnende haben am 8. November 1999 folgende Anfrage eingereicht:

Am 29. Oktober 1999 wurde der in Stäfa wohnhaft gewesene abgewiesene Asylbewerber A.R. zusammen mit seinen vier- und siebenjährigen Kindern D. und A. nach Mazedonien ausgeschafft; allein zurück bleibt die Ehefrau und Mutter der beiden Kinder, F.R. Die für eine Einreise nach Mazedonien notwendigen Reisepapiere konnten von den zuständigen Behörden ebenso wenig wie von der Gesuchstellerin selbst beschafft werden. Die Schwierigkeiten der Papierbeschaffung sind im konkreten Fall darin begründet, dass F.R. nach wie vor die jugoslawische Staatsbürgerschaft besitzt, während ihrem Ehemann mittlerweile die Staatsbürgerschaft Mazedoniens erteilt wurde. Bis heute ist völlig unklar, wann es zu einer Vereinigung der Familie kommen wird.

Das BFF beruft sich zur Legitimation ihres Vorgehens auf die Asylverordnung 1, Art. 34, welcher eine gestaffelte Wegweisung von Familien vorsieht. Im Falle der Trennung der Familie R. von einer Staffelung zu sprechen, ist angesichts des Fehlens eines Zeithorizonts für eine Zusammenführung und angesichts des Alters der Kinder nicht nachvollziehbar, umso mehr als das Asylgesetz in Art. 17 bei einer Wegweisung den Grundsatz der Einheit der Familie postuliert und überdies Art. 8 EMRK die Achtung des Familienlebens fordert.

Im Zusammenhang mit dieser Ausschaffung stellen sich folgende Fragen:

1. Wie beurteilt der Regierungsrat die Auswirkungen dieses Vorgehens auf die betroffene Familie, insbesondere auf die Kinder?
2. Wie beurteilt der Regierungsrat diesen Verstoß gegen das Recht auf Achtung des Familienlebens im Sinne von Art. 8 EMRK und gegen den Grundsatz der Berücksichtigung der Einheit der Familie im Falle der Wegweisung gemäss Art. 17 des Asylgesetzes?
3. Weshalb wurde der Vollzug dieser Ausschaffung nicht sofort gestoppt, nachdem klar geworden war, dass wegen fehlender Reisepapiere der Mutter/Ehefrau eine gemeinsame Rückführung nicht möglich ist?

4. Wann wurde der Familie der genaue Zeitpunkt der Ausschaffung angekündigt?
5. Weshalb erfolgte in diesem Fall keine vorgängige Information der örtlichen Behörden, zumal absehbar war, dass F.R. durch die gewaltsame Trennung von ihren Kindern und ihrem Mann zumindest einer speziellen Betreuung bedürfte?
6. Was will der Regierungsrat unternehmen, damit die Familie R. so schnell und so sicher wie möglich wieder zusammengeführt wird? Ist der Regierungsrat bereit, die entsprechenden Forderungen, welche die Gemeindebehörden von Stäfa gegenüber dem BFF aufgestellt haben, zu unterstützen?
7. Haben die Behörden des Kantons Zürich bereits in anderen Fällen von abgewiesenen Asylsuchenden Ausschaffungen vollzogen, durch welche es zur Trennung von Familien mit minderjährigen Kindern gekommen ist?
8. Welche Praxis verfolgen die kantonalen Behörden bei Vollzugaufträgen, welche gegen übergeordnetes Recht verstossen?
9. Welche Möglichkeiten bestehen für mit dem Vollzug beauftragte Beamte, wenn sie die Widerrechtlichkeit eines Auftrags feststellen oder zumindest vermuten?
10. Welche Massnahmen gedenkt der Regierungsrat zu treffen, damit künftig der Vollzug von widerrechtlichen Ausschaffungen verhindert werden kann?

Der Kantonsrat hat die Anfrage am 8. November 1999 dringlich erklärt.

Der *Regierungsrat* antwortet auf Antrag der Direktion für Soziales und Sicherheit wie folgt:

Der Vollzug der Wegweisung von Ehepaaren, Familien und von in Partnerschaften lebenden Personen erweist sich in der Praxis als besonders schwierig, weil in vielen Fällen entweder die Identität oder die Staatsangehörigkeit beider oder eines der beiden Partner nicht geklärt ist. Gerade beim Vollzug von Wegweisungen in die Nachfolgestaaten der ehemaligen Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien ergeben sich besondere Schwierigkeiten, da diese sowohl gegen die Einreise und den Aufenthalt von ausländischen Personen (vor allem die Republik Mazedonien und Kroatien), als auch bezüglich der Ausstellung von Reisedokumenten verstärkte gesetzliche Abwehr-

massnahmen getroffen haben. Hinzu kommt, dass zahlreiche weggewiesene, binationale Ehepaare, Familien und Partnerschaften bei der Vorbereitung der Ausreise nicht mit den Behörden zusammenarbeiten. In der Absicht, ihre Anwesenheit in der Schweiz so lange als möglich zu verlängern, kommen die betreffenden Personen bei der Regelung der Ausreisemodalitäten – insbesondere bei der Beschaffung von Passersatzdokumenten oder der Klärung der Staatsangehörigkeit – in vielen Fällen der gesetzlichen Mitwirkungspflicht nicht nach. Um diesen Verhaltensweisen begegnen zu können, stellt das Bundesrecht das Instrument des gestaffelten beziehungsweise getrennten Vollzugs der Wegweisung von Mitgliedern der gleichen Familie zur Verfügung. Damit sollen und können die betreffenden Personen zur selbstständigen Ausreise und Rückkehr in die Herkunfts- oder Heimatstaaten motiviert werden (Art. 46 Abs. 1 Asylgesetz [AsylG, AS 1999, S. 2262] vom 26. Juni 1998 in Verbindung mit Art. 34 Abs. 1 Asylverordnung 1 [AsylV 1, AS 1999, S. 2302] vom 11. August 1999 über Verfahrensfragen).

Art. 8 EMRK garantiert den Schutz des Privat- und Familienlebens. Daraus ergibt sich indessen kein Anspruch auf die Fortsetzung des Familienlebens in der Schweiz, wenn die Ehegatten über kein Anwesenheitsrecht verfügen. Die Schweizerische Asylrekurskommission hat bereits 1993 entschieden, dass eine vorgezogene, gestaffelte Rückführung nicht gegen die Schutzgarantie von Art. 8 EMRK und Art. 17 Abs. 1 AsylG (der den gleichen Wortlaut aufweist wie Art. 44 Abs. 1 AsylG) verstösst, wenn die Vereinigung ohne weiteres im einen oder anderen Herkunfts- oder Heimatstaat der Ehepartner möglich ist. Insbesondere in Fällen, bei denen Mitglieder einer Familie, die von der gleichen, in Rechtskraft erwachsenen Wegweisungsverfügung betroffen sind, die Ausreisefrist unbenutzt verstreichen lassen, besteht im Rahmen des (zwangsweisen) Vollzugs damit kein Anspruch auf Berücksichtigung des Grundsatzes der Einheit der Familie.

Die gestaffelte Rückführung ist insbesondere bei binationalen Ehen oftmals die einzige Möglichkeit der Repatriierung, vor allem wenn die Ehegatten ihre Mitwirkungspflicht bei der Papierbeschaffung vorsätzlich in grober Weise verletzen oder vernachlässigen. Die getrennte Rückführung von Angehörigen einer Familie wird in keinem Fall leichthin angeordnet und stellt für die mit dem Wegweisungs-vollzug betrauten kantonalen Stellen (Fremdenpolizei, Kantonspolizei) eine in jedem Einzelfall belastende Aufgabe dar. Dies gilt vor allem dann,

wenn nebst den Ehegatten und Eltern auch minderjährige Kinder – namentlich Kleinkinder – betroffen sind. Der gestaffelte Vollzug der Wegweisung wird gestützt auf Art. 34 Abs. 1 AsylV 1 auch nur dann angeordnet, wenn die betroffenen Personen die Ausreisefrist unbenutzt haben verstreichen lassen und wenn sich diese bei der Vorbereitung der Ausreise bzw. Klärung der Ausreisemodalitäten missbräuchlich verhalten haben, indem sie sich im Rahmen der gesetzlichen Mitwirkungspflicht bei der Beschaffung von gültigen Reisepapieren passiv verhalten oder die Mitwirkung gegenüber den Behörden verweigern. Zudem muss gewährleistet sein, dass die Trennung der Ehepartner oder der Familie infolge des getrennten Vollzugs nicht unverhältnismässig lange dauert und die Vollzugsbehörden in der Lage sind, die Rückführung des in der Schweiz zurückgebliebenen Partners und damit die Vereinigung mit dem anderen Partner innert angemessener Frist zu organisieren. Gemäss der herrschenden Praxis und den Richtlinien des Bundesamtes für Flüchtlinge (BFF) muss nach einem getrennten Wegweisungsvollzug die Vereinigung der Familie im Zielstaat in der Regel innert sechs Monaten vollzogen werden können. Erweist sich nach erfolgter Rückführung des einen die Rückführung des in der Schweiz zurückgebliebenen Partners nachträglich als technisch nicht möglich, muss dem bereits zurückgeführten Partner nötigenfalls die Wiedereinreise in die Schweiz bewilligt werden.

Über die Zahl solcher gestaffelter Rückführungen im Kanton Zürich kann keine Aussage gemacht werden, da diese statistisch nicht gesondert erfasst werden.

Die Voraussetzungen für die Anordnung der gestaffelten Rückführung waren im Fall der Familie R. vollumfänglich erfüllt. Das betroffene Ehepaar R. stellte erstmals am 11. Mai 1990 beziehungsweise am 19. August 1990 ein Asylgesuch in der Schweiz. Als letztes Domizil vor der Ausreise gaben sie Skopje/Republik Mazedonien an. Das Gesuch wurde vom BFF mit Entscheid vom 14. Mai 1991 abgelehnt. Das Ehepaar R. verliess darauf die Schweiz, ohne sich bei den zuständigen kantonalen Fremdenpolizeibehörden vorgängig abzumelden. Gemäss eigenen Angaben von Herrn R. hielt er sich in der Folge mit seiner Familie von August 1991 bis August 1995 als Asylbewerber in Deutschland auf. Am 14. August 1995 stellte das Ehepaar zusammen mit den beiden gemeinsamen Kindern erneut ein Asylgesuch in der Schweiz. Dabei gaben sie als letzten Wohnsitz wiederum Skopje/Republik Mazedonien an. Auch das zweite Asylgesuch wurde vom BFF am 14. Februar 1996 abgelehnt. Die angesetzte

Ausreisefrist verstrich unbenutzt. Am 12. Juni 1997 bewilligte die mazedonische Vertretung auf Ersuchen des BFF die Ausstellung eines Passersatzes für den Ehemann sowie für die beiden Kinder, nicht jedoch für die Ehefrau, weil sie keine mazedonische Staatsangehörige sei. Frau R. hatte im Rahmen des Asylverfahrens angegeben, sie sei jugoslawische Staatsangehörige kosovo-albanischer Herkunft. Um eine gemeinsame Rückkehr mit dem Ehemann und den Kindern nach Mazedonien zu ermöglichen, wäre es deshalb im Rahmen ihrer Mitwirkungspflicht notwendig gewesen, dass sie die nötigen Schritte zur Klärung ihrer Staatsangehörigkeit sowie zur Beschaffung für sich gültiger Identitäts- und Reisedokumente unternommen hätte, was sie jedoch unterliess. Nachdem der Ehemann und Vater zusammen mit den Kindern am 29. Oktober 1999 im Rahmen der gestaffelten Rückkehr mit einem befristet gültigen Laissez-passer nach Skopje zurückgebracht worden war, stellte die mazedonische Vertretung in Bern auf Interventionen des BFF und der schweizerischen Vertretung in Skopje hin am 15. November 1999 für die Ehefrau ein Einreisevisum aus. Letztlich hat also die Anordnung der gestaffelten bzw. getrennten Rückführung der Familie R. dazu geführt, dass ein Reisepapier beschafft werden konnte. Nach gegenseitiger Absprache zwischen dem Rechtsvertreter von Frau R., den beteiligten Behörden des Kantons und der Gemeinde Stäfa sowie dem BFF kann Frau R. nunmehr nach Mazedonien ausreisen und sich dort mit ihrer Familie vereinigen. Frau R. ist am 1. Dezember 1999 vormittags nach Skopje ausgereist. Das BFF hat zudem gestützt auf die neueste Entwicklung entschieden, die von ihm am 10. November 1999 erteilte Bewilligung zur Wiedereinreise der Kinder der Familie R. zu widerrufen. Zusammenfassend ergibt sich, dass sich die erzwungene Trennung der Familie auf den Zeitraum vom 29. Oktober bis 15. November 1999 beschränkt und selbst diese kurze Trennung allein dem Verhalten von Frau R. zuzuschreiben ist.

Die Planung und die Durchführung von zwangsweisen Rückführungen abgewiesener Asylsuchender – namentlich von Familien – sind sehr zeit- und arbeitsaufwendig. Um den Erfolg einer solchen Aktion nicht zu gefährden, muss sie strikt geheim gehalten werden. Dieses Geheimhaltungsinteresse geht dabei gegenüber dem Interesse anderer Behörden an einer frühzeitigen Orientierung vor. Wird der Vollzugszeitpunkt vorzeitig bekannt, ist mit dem Untertauchen der Betroffenen zu rechnen, was dann zu besonderen Problemen führt, wenn wie im vorliegenden Fall Reisepapiere nur während kurzer Zeit gültig

sind. Im Übrigen haben abgewiesene Asylsuchende, die der Ausreiseverpflichtung nicht fristgerecht nachkommen bzw. die Mitwirkungspflicht bei der Beschaffung von gültigen Reisepapieren verletzen, keinen gesetzlichen Anspruch auf vorzeitige Bekanntgabe des konkreten Rückführungszeitpunkts.

Ob ein Wegweisungsvollzug zulässig, zumutbar oder möglich ist, hat gestützt auf Art. 44 Abs. 2 AsylG das BFF zu beurteilen. Die Kantone haben lediglich zu prüfen, ob der Vollzug technisch möglich ist (Art. 46 Abs. 2 AsylG). Wenn ein Wegweisungsvollzug bei Familien gestaffelt erfolgen soll, stellt sich ausschliesslich die Frage nach der (rechtlichen) Zulässigkeit oder der (individuellen) Zumutbarkeit; beides Fragen, die auf Grund des Gesetzeswortlauts vom BFF abschliessend zu beantworten sind. Auf Grund dieser klaren Zuständigkeitsordnung im Asylwesen im Allgemeinen einerseits und der fehlenden Widerrechtlichkeit im konkret vorliegenden Fall andererseits besteht kein Anlass zu weiteren Schritten. Im Übrigen gilt für die Verwaltung generell, dass Staatsangestellte, denen die Rechtmässigkeit eines ihnen erteilten Auftrags unklar ist, dies der vorgesetzten Stelle unterbreiten, die dann über das weitere Vorgehen zu entscheiden hat.

Dokumentationen im Sekretariat des Rathauses

- Petition des Verbandes Studierender an der Universität Zürich «Der Uni droht der Erstickungstod».
- Petition des Zürcher Gesundheitspersonals «Aktion gsundi Gesundheitspolitik»

Ratspräsident Richard Hirt: Gemäss Beschluss der Geschäftsleitung wird die Petition «Der Uni droht der Erstickungstod» der Kommission für Bildung und Kultur, die Petition «Aktion gsundi Gesundheitspolitik» der Kommission für Soziale Sicherheit und Gesundheit zur Beantwortung zugewiesen.

2. Beschluss des Kantonsrates über das fakultative Referendum (Kantonales Straf- und Vollzugsgesetz; unbenützter Ablauf)

Antrag der Geschäftsleitung des Kantonsrates vom 2. Dezember 1999
KR-Nr. 406/1999

Ratspräsident Richard Hirt: Die Geschäftsleitung des Kantonsrates beantragt Ihnen, gestützt auf § 45 des Wahlgesetzes vom 4. September 1983 und nach Kenntnisnahme des Berichts und Antrag der Geschäftsleitung vom 2. Dezember 1999, festzustellen, dass die Referendumsfrist für das Kantonale Straf- und Vollzugsgesetz unbenützt abgelaufen ist.

Es wird kein anderer Antrag gestellt.

Abstimmung

Der Kantonsrat beschliesst mit 150 : 0 Stimmen, dem Antrag der Geschäftsleitung zuzustimmen.

- I. Die Referendumsfrist für das Kantonale Straf- und Vollzugsgesetz vom 20. September 1999 ist am 30. November 1999 unbenützt abgelaufen.
- II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Das Geschäft ist erledigt.

3. Beschluss des Kantonsrates über das fakultative Referendum (Einführungsgesetz zum Arbeitslosenversicherungsgesetz; unbenützter Ablauf)

Antrag der Geschäftsleitung des Kantonsrates vom 9. Dezember 1999
KR-Nr. 407/1999

Ratspräsident Richard Hirt: Die Geschäftsleitung des Kantonsrates beantragt Ihnen, gestützt auf § 45 des Wahlgesetzes vom 4. September 1983 und nach Kenntnisnahme des Berichts und Antrag der Geschäftsleitung vom 2. Dezember 1999, festzustellen, dass die Referendumsfrist für das Einführungsgesetz zum Arbeitslosenversicherungsgesetz unbenützt abgelaufen ist.

Es wird kein anderer Antrag gestellt.

Abstimmung

Der Kantonsrat beschliesst mit 138 : 0 Stimmen, dem Antrag der Geschäftsleitung zuzustimmen.

- I. Die Referendumsfrist für das Einführungsgesetz zum Arbeitslosenversicherungsgesetz vom 27. September 1999 ist am 7. Dezember 1999 unbenützt abgelaufen.
- II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Das Geschäft ist erledigt.

4. Beschluss des Kantonsrates über das fakultative Referendum (Kantonales Tierseuchengesetz; unbenützter Ablauf)

Antrag der Geschäftsleitung des Kantonsrates vom 2. Dezember 1999
KR-Nr. 410/1999

Ratspräsident Richard Hirt: Die Geschäftsleitung des Kantonsrates beantragt Ihnen, gestützt auf § 45 des Wahlgesetzes vom 4. September 1983 und nach Kenntnisnahme des Berichts und Antrag der Geschäftsleitung vom 9. Dezember 1999, festzustellen, dass die Referendumsfrist für das Kantonale Tierseuchengesetz unbenützt abgelaufen ist.

Es wird kein anderer Antrag gestellt.

Abstimmung

Der Kantonsrat beschliesst mit 133 : 0 Stimmen, dem Antrag der Geschäftsleitung zuzustimmen.

- I. Die Referendumsfrist für das Kantonale Tierseuchengesetz vom 13. September 1999 ist am 23. November 1999 unbenützt abgelaufen.
- II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Das Geschäft ist erledigt.

Erklärung der SP-Fraktion

Christoph Schürch (SP, Winterthur): Zum Thema «Gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit und Rationierungs-Stopp im Gesundheitswesen»

gibt die SP-Fraktion folgende Erklärung ab. (Beifallrufe und Applaus von der Tribüne.)

Ratspräsident Richard Hirt: Ich ersuche die Zuschauer auf der Tribüne um Ruhe und bitte sie, den Sitzungsbetrieb nicht zu stören.

Christoph Schürch (SP, Winterthur): Auch wenn wir heute nicht über die vom Regierungsrat beantragten 15 Mio. Franken für die Pflege-löhne debattieren werden, möchten wir zum Ausdruck bringen, dass wir diesen Antrag als Zeichen der Einsicht, einen Schritt in die richtige Richtung bzw. aus der Stagnation erachten. Die SP ist sich der äusserst prekären Situation im Spital- und Heimbereich bewusst und fordert deshalb über diese 15 Mio. Franken hinaus strukturelle Verbesserungen im Sinne des Postulats Christoph Schürch, Erika Ziltener und Marco Ruggli. Es ist allerdings nicht einzusehen, warum nicht alle Pflegenden in den Genuss einer Beförderung kommen sollen. Dass nur 60 % von ihnen profitieren dürfen, wird die schwierige Lage innerhalb der Pflege nicht wirklich entspannen. Es ist inakzeptabel, dass es nun auch noch zwei Klassen von Pflegenden geben soll, denn alle Berufsangehörigen haben die Jahre des zunehmenden Drucks mitgetragen. Anstatt ein weiteres Mal das Hohelied der Konkurrenzfähigkeit zu singen, sollte Solidarität mit allen Pflegenden praktiziert werden. Wir bitten den Regierungsrat, dies in der Revision seines Budgets gebührend zu beachten.

«Gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit» bleibt auch in Zukunft das Motto. Die Leute, die sich heute Morgen vor dem Rathaus und auf der Tribüne eingefunden haben, möchten dem Regierungsrat und dem Parlament in Erinnerung rufen, dass auch andere Berufe im Gesundheitswesen unter ähnlichen Situationen leiden wie die Pflegenden. Die Rationierung pflegerischer Leistungen widerspricht der Ethik der Pflegenden; ihr Berufsverständnis wird dadurch fundamental angegriffen. Die Zweiklassenmedizin wird so nicht abgebaut, sondern zementiert. Wertschätzung der oft höchst anspruchsvollen Arbeit ist auch auf nichtmonetärer Ebene erforderlich. Leider können viele Kaderleute in den Spitälern und Heimen diese Führungsaufgabe nicht wahrnehmen, weil sie ebenfalls permanent am Limit sind.

Der Pflegenotstand ist letztlich die Folge einer über Jahre verfehlten Politik, welche die Anliegen der Pflegenden ignorierte. Der Druck nimmt ständig zu, da die Politik immer weniger Ressourcen zur Ver-

fügung stellt. Bei den Pflegenden sind Defizitgefühle und Burnout-Syndrome häufige Phänomene, welche sich letztlich negativ auf die Patientinnen und Patienten auswirken. Nur zufriedenen Pflegende sind in der Lage, die immer komplexer werdenden Pflegesituationen über Jahre hinweg zu bewältigen.

Aus all diesen Gründen gilt es jetzt ein Zeichen zu setzen, mit gerechten Löhnen sowie weiteren Massnahmen für die Pflegenden und das übrige Gesundheitspersonal und im Interesse eines qualitativ hochstehenden Gesundheitswesens, auf das alle Menschen in diesem Kanton einen Anspruch haben. (Applaus von der Tribüne.)

Ratspräsident Richard Hirt: Ich ermahne die Besucher auf der Tribüne zum zweiten Mal zur Ruhe. Wir sind hier im Ratsaal des eidgenössischen Standes Zürich; es handelt sich nicht um eine Arena-Diskussion.

Erklärung der Grünen Fraktion

Daniel Vischer (Grüne, Zürich): Wir sind besorgt über den Abbau der Grundversorgung. Heute müssen Spitalleitungen offen zugeben, dass wir im Zeitalter der Zweiklassenmedizin leben. Diesen Zustand nehmen wir nicht hin. Wir akzeptieren nicht, dass es bei der Grundversorgung Unterschiede zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen gibt. Wir wissen seit Jahren, dass die Pflegeberufe in unserem Besoldungssystem zu kurz kommen. Seit Jahren versucht man diesen Missstand zu beheben. Bereits Regierungsrat Peter Wiederkehr hat vor zehn Jahren gesagt, beim Pflegepersonal müssten Schritte nach oben unternommen werden. Leider wurde dies bei der Besoldungsrevision 1991 nicht gebührend berücksichtigt. Vielleicht haben die Personalverbände damals vorschnell einem Kompromiss zugestimmt, der heute wiederum zu hinterfragen ist. Wir treten für eine Besoldungsrevision ein, die ganz klar auch beim Pflegepersonal neue Zeichen setzt und Schritte nach oben vornimmt. Wir sagen aber auch unmissverständlich, dass die Gesamtbesoldungsstruktur dieses Kantons überprüft werden muss. Nicht zuletzt im Bereich der mittleren und oberen Einkommen darf nicht jeder Besitzstand einfach deshalb verteidigt werden, weil es ihn nun einmal gibt. Wir sind für eine soziale Besoldungssituation. Dieser muss auch im Lichte der neuen Budgetdiskussion Rechnung getragen werden. Wir sind froh, dass wir heute mit der

Rückweisung des Voranschlags in der Lage sind, drohende Abstriche bei der Grundversorgung im Gesundheitswesen rückgängig machen zu können.

5. Zahlungsströme bei Subventionen im Gesundheitswesen im Gefolge des neuen KVG (*Reduzierte Debatte*)

Antrag des Regierungsrates vom 15. September 1999 und gleichlautender Antrag der KSSG vom 30. November 1999, **3728**

Jürg Leuthold (SVP, Aeugst a. A.), Präsident der KSSG: Die Kommission für Soziales, Sicherheit und Gesundheit hat sich mit dem selben Zeitdruck mit den Vorlagen 3728 und 3732 befasst, unter dem die beiden Geschäfte noch im alten Jahrtausend auf die Traktandenliste gesetzt werden mussten. Immerhin war die Einigkeit in der Kommission derart klar, dass die Erledigung dieser Geschäfte nicht mehr zeitraubend sein dürfte. Dies umsomehr, als die Geschäftsleitung entgegen dem Antrag der Kommission die reduzierte Debatte vorgesehen hat. Die Kommissionsminderheit, Regierungspräsidentin Verena Diener und jene, die sich besonders auf die Budgetdebatte gefreut haben, werden Ihnen dafür dankbar sein.

Die kurzfristige Traktandierung vor dem Einstieg in die Budgetdebatte war wegen den direkten Auswirkungen auf den Voranschlag 2000 unumgänglich. Sollten Sie anschliessend die Rückweisung des Budgets beschliessen, wird der Regierungsrat Ihren Entscheid über die Vorlage 3732 bei der Überarbeitung des Budgets zu berücksichtigen haben.

Auf Grund des engen sachlichen Zusammenhangs werden die beiden Vorlagen im gleichen Kontext behandelt werden. Der Bericht zum Postulat Caspar Gattiker dient als Grundlage und Begründung der Regierung für die beantragte Verordnungsänderung zur Kürzung der Staatsbeiträge bei den Akutspitälern.

Konzentrieren wir uns zunächst auf die Vorlage 3728:

Der Kantonsrat überwies das Postulat Caspar Gattiker am 23. September 1996. Er erteilte dem Regierungsrat damit den Auftrag zu prüfen, wie die Zahlungsströme im Gesundheitswesen, die sich seit dem neuen Krankenversicherungsgesetz (KVG) per 1. Januar 1996 grund-

sätzlich verändert haben, für die Kantonsfinanzen möglichst budget-neutral gehalten werden können.

Der Zwischenbericht des Regierungsrates war vom Kantonsrat am 20. April 1998 ohne weitere Bemerkungen zur Kenntnis genommen worden. Nun liegt der Schlussbericht vor.

Auch wenn ich den Inhalt dieses Berichts nicht schmälern möchte, verweise ich Sie auf den Anhang, der das Ergebnis der Überprüfung gut veranschaulicht.

Der Bericht kommentiert die relevanten Neuerungen des KVG, welche sich auf die Kostenentwicklung ausgewirkt haben.

- Im Bereich der Akutspitäler bleiben die Finanzströme im Prinzip unverändert. Die Kostensteigerung wird auf die permanente Erweiterung des kassenpflichtigen Leistungskatalogs zurückgeführt. Es findet keine Umlagerung statt. Die mit der Spitalliste verbundenen Schliessungen von Akutspitälern sind grundsätzlich vollzogen. Über die effektiven Einsparungen schweigt der Bericht aber.
- Neu ist der Kostendeckungsgrad von höchstens 50 % durch die Krankenkassen gesetzlich verankert. Dieser liegt aufgrund der Kostensteigerung beim Aufwand heute aber unter 46 %. Die Taxen sind seit 1996 eingefroren. Gleichzeitig ist ein Rückgang der Pflage tage zu verzeichnen. Insgesamt treffen die Mehrkosten und Spareffekte Kanton, Gemeinden und Kassen sowie Prämienzahler gleichermassen.
- Im ambulanten Spitalbereich hat sich das KVG für den Kanton ebenfalls budgetneutral ausgewirkt. An der Kostenbeteiligung der Krankenkassen von 80 % wurde festgehalten.
- Im stationären Langzeitbereich werden die Gemeinden durch die Aufhebung der beschränkten Leistungspflicht von 720 Tagen um rund 40 Mio. Franken entlastet. Dadurch und aufgrund der Veränderung der Tarifierung werden die Krankenkassen um rund 90 Mio. Franken stärker belastet. Die Beiträge des Kantons sind ungefähr gleich geblieben.
- In der Spitex haben die Krankenkassen neu die pflegerischen Leistungen zu übernehmen, was eine Entlastung der Gemeinden von rund 15 Mio. Franken zur Folge hat. Die Beiträge des Kantons an Institutionen der spitalexternen Krankenpflege sind ungefähr gleich geblieben.
- Bei der Prämienverbilligung bestimmen Bund und Kanton neu über die Verteilung nach Einkommensgruppen. Eine Verbilligung aller Prämien ohne Einkommensbegrenzung durch die Kassen ist nicht mehr möglich. Die Aufteilung zwischen Bund und Kanton

liegt etwa bei 50 %. Tendenziell gibt es mehr Einkommensgrenzen, welche die Prämienverbilligung beanspruchen. Die Kantonsbeiträge sind schwankend. 1996 und 1997 wurde der Betrag nicht gänzlich ausgeschöpft. 1998 musste man beim Bund zusätzliche Gelder beantragen. Diese Schwankungen wurden damit erklärt, dass es schwierig sei, im voraus zu berechnen, wer Bezüger wird und welche Kosten daraus resultieren. Die Berechnungen beruhen auf provisorischen Steuerdaten. Hinter dem Steuerpflichtigen stehen oft drei oder vier weitere Personen, die eine Verbilligung beanspruchen.

- Die Geldströme aufgrund des Einführungsgesetzes zum KVG werden erst nach dessen Inkraftsetzung wirksam und sind hier noch nicht berücksichtigt.
- Die ausserkantonale Hospitalisation war bislang ausschliesslich Sache der Krankenkassen. Neu muss sich der Kanton an den Kosten von ausserkantonal hospitalisiert Patienten aller Versicherungskategorien beteiligen, soweit es um öffentliche oder öffentlich subventionierte Spitäler geht. Das sind jährlich rund 9 Mio. Franken.
- In der Sozialhilfe werden die Krankenversicherungsprämien neu mittels Prämienverbilligung und Prämienübernahme zu Lasten der Gemeinden finanziert. Daraus ergibt sich für den Kanton eine Aufwandminderung von ca. 6 Mio. Franken.
- Auch bei den Zusatzleistungen verlagert sich die Finanzierung der Krankenversicherungsprämien auf die Individuelle Prämienverbilligung (IPV). Die Einsparungen des Kantons werden durch die entstehenden Mehrkosten bei der Prämienverbilligung ungefähr ausgeglichen.
- Bei den in der Langzeitpflege Ausgesteuerten musste bislang die Fürsorge bzw. die Ergänzungsleistungen beansprucht werden. Heute gehen diese Kosten an die Krankenkassen bzw. die Prämienzahler. Die Gemeinden wurden dadurch in diesem Zusatzleistungsbereich um rund 20 Mio. Franken entlastet.

Die Gesundheitsdirektion schliesst aus den Erhebungen in den genannten Bereichen, dass sich eine Verschiebung der Zahlungsströme von der öffentlichen Hand zu den Krankenkassen bzw. Prämienzahlern ergeben hat. Für den Kanton hat sich das KVG im Wesentlichen budgetneutral ausgewirkt. Es wird inskünftig mit einem leichten Kostenanstieg gerechnet. Die Gemeinden werden nach einer Hochrech-

nung der Gesundheitsdirektion um mehr als 100 Mio. Franken entlastet.

Die KSSG hat sich zunächst gefragt, wie stark der Bericht zum Postulat zu gewichten ist, wenn es

- einerseits primär um Vergangenheitsbewältigung geht,
- andererseits nicht alle relevanten Finanzströme ursächlich durch das KVG beeinflusst werden
- und daher weitere, erhebliche Faktoren im Bericht unberücksichtigt blieben.

Der Einwand der Gesundheitsdirektion, die Fragestellung des Postulats sei auf die Auswirkungen des KVG auf den Kanton beschränkt, war berechtigt. Ohne der anschliessend zu beratenden Vorlage vorgehen zu wollen, hat die Kommission aber gleichwohl die Gefahr erkannt, die in einer selektiven und pauschalisierenden Betrachtungsweise liegt.

Die Kommission ist aber zur Auffassung gelangt, dass die Regierung die im Postulat gestellten Fragen grundsätzlich sachgerecht beantwortet hat. Insofern präjudiziert die Abschreibung des Postulats die anschliessend zu behandelnde Vorlage 3732 nicht.

Die Kommission beantragt Ihnen daher einstimmig, das Postulat abzuschreiben.

Ratspräsident Richard Hirt: Das Wort wird nicht verlangt.

Schlussabstimmung

Der Kantonsrat beschliesst mit 131 : 0 Stimmen, dem Antrag von Regierungsrat und KSSG gemäss Vorlage 3728 zuzustimmen und das Postulat KR-Nr. 345/1995 als erledigt abzuschreiben.

Das Geschäft ist erledigt.

6. Genehmigung der Änderung der Verordnung über die Staatsbeiträge an die Krankenpflege (*Reduzierte Debatte*)

Antrag des Regierungsrates vom 29. September 1999 und geänderter Antrag der KSSG vom 30. November 1999, **3732a**

Jürg Leuthold (SVP, Aeugst a. A.), Präsident der KSSG: Wir kommen nun zum zweiten Geschäft, das sich – welchen Hut Sie auch heute tragen werden – im einen oder in einem anderen Budget auswirken wird.

Mit der Änderung der Verordnung über die Staatsbeiträge an die Krankenpflege soll der Staatsbeitragssatz an den jährlichen Überschuss der Betriebsaufwendungen sowie an die Kosten von Anschaffungen und Unterhalt der Akutspitäler pro Beitragsstufe linear um 18 Prozentpunkte gesenkt werden. Diese Neuordnung würde den Kanton um jährlich rund 37 Mio. Franken entlasten und bereits im kommenden Jahr wirksam werden. Der Vorschlag des Regierungsrats ist vor dem Hintergrund der Sparanstrengungen für ein ausgeglichenes Budget entstanden. Der Regierungsrat hält eine gewisse Mehrbelastung der Gemeinden mit Blick auf die durch das KVG erfolgten Entlastungen der Gemeinden um rund 100 Mio. Franken für tragbar.

In den Ziffern 1 bis 5 der Weisung werden, gestützt auf den Bericht zum Postulat Caspar Gattiker, die Entlastungen der Gemeinden, mit welchen die vorliegende Umlagerung begründet wird, nochmals kurz dargestellt.

In der Akutversorgung, in welcher der Kostenteiler nun geändert werden soll, hat sich der Beteiligungsschlüssel durch das neue KVG nicht wesentlich verändert. Die Veränderungen haben sich, wie erwähnt, vor allem in der Langzeitpflege (Pflegeheime, Spitex) und bei der Prämienverbilligung niedergeschlagen. Ich wiederhole dies hier nicht mehr. Die Gesundheitsdirektion macht für die Gemeinden die folgenden Entlastungen geltend:

- Durch die Mehrleistungen der Krankenkassen bei den Pflegeheimtaxen werden primär die Gemeinden entlastet. Diese Taxen sind nach Pflegebedürftigkeit abgestuft. Die Gemeinden konnten ihre Tarife anpassen und die Subventionen kürzen, was einen Betrag von gegen 40 Mio. Franken ausmacht.
- Bei der Spitex wird von einer vergleichbaren Situation ausgegangen, wenn auch nicht in der gleichen Grössenordnung. Die Entlastung der Gemeinden wird mit 15 Mio. Franken beziffert.
- Was die Prämienverbilligung an Sozialhilfeempfänger anbetrifft, wurde vor Inkrafttreten des KVG der nicht durch die Verbilligung gedeckte Prämienteil von den Gemeinden übernommen. Neu setzt primär die individuelle Prämienverbilligung ein, während die Restprämie durch die Sozialhilfe zu bezahlen ist. Das hatte zunächst ei-

ne Entlastung der Gemeinden von ca. 24 Mio. Franken zur Folge. Die heutige Belastung der Gemeinden von 22 Mio. Franken wird auf den allgemeinen Prämienanstieg und die wachsende Bezüggerrate zurückgeführt. Insofern geht es hier um ein Nullsummenspiel.

- Bei Bezüggern von Zusatzleistungen im AHV/IV-Bereich wurden die Krankenkassenprämien vor dem neuen KVG aus Mitteln der AHV/IV finanziert. Neu werden diese über die individuelle Prämienverbilligung und die Zusatzleistungen der AHV/IV gedeckt. Das entlastet die Gemeinden um 20 Mio. Franken. Mit dem EG KVG werden auch die restlichen 20 Mio. für die Gemeinden wegfallen und vom Kanton übernommen werden müssen.
- Mit dem EG KVG fällt die Verpflichtung der Gemeinden zur Prämienübernahme bei Personen unter dem sozialen Existenzminimum weg. Dies wird dann über die Prämienverbilligung vom Kanton übernommen. Zudem werden die Krankenversicherungsprämien von AHV/IV-Bezüggern mit Zusatzleistungen neu über Ergänzungsleistungen und Beihilfen verbilligt.
- Es wird geschätzt, dass die Gemeinden hier insgesamt um rund 35 Mio. Franken entlastet werden.

Die Gesundheitsdirektion hat argumentiert, dass der Kanton im Gegensatz zu den Gemeinden gleichzeitig keine proportionale Entlastung erfährt und dieses Ungleichgewicht deshalb bereinigt werden soll. Diese Korrektur könne aber nicht in der Pflege oder Spitex erfolgen, zumal dort die Staatsbeiträge stets zu klein gewesen seien. Es verbleibe somit nur die Änderung des Beitragsschlüssels bei der Akutversorgung. Die Gesundheitsdirektion ist der Ansicht, dass die proportionale Senkung des Staatsbeitragssatzes um 18 % sich in allen Spitalkreisen gleichmässig auswirkt, zumal am bestehenden Finanzkraftindex nichts verändert wird. Verteilt auf alle Gemeinden würde dies rein rechnerisch pro Gemeinde rund 150'000 Franken ausmachen. Effektiv würde sich dieser Betrag bei grösseren Gemeinden nach den Bevölkerungszahlen vervielfachen und bei kleinen Gemeinden nicht erheblich ins Gewicht fallen. Insgesamt würde die Kürzung bei den Gemeinden zu keinen wesentlichen Änderungen im Budget führen und somit tragbar sein. Diese Rechnung ist in der Kommission nicht ganz aufgegangen.

Für die Kommission ist zunächst unbestritten, dass viele Gemeinden über das KVG Entlastungen erfahren haben. Die Idee einer gewissen

Lastenumlagerung, soweit die Entlastungen nachgewiesen sind, wird nicht verworfen. Die Anhörung der besonders stark betroffenen Städte Zürich und Winterthur sowie des Gemeindepräsidentenverbandes ruft indessen nach einer differenzierten Gesamtbetrachtung. Die Stadt Zürich hätte eine Mehrbelastung von rund 15 Mio. Franken zu tragen, was eineinhalb bis zwei Steuerprozenten entspricht. Für Winterthur würde aus dieser Vorlage eine Mehrbelastung von rund 3,5 Mio. Franken resultieren. Das sind zwei Steuerprocente. Winterthur hat den Maximalsatz von 132 % bereits ausgeschöpft. Umliegende, vor allem kleinere Gemeinden würden durch die erforderliche Steuererhöhung unter den Finanzausgleich fallen, was angesichts der unternommenen Sparanstrengungen demotivierend wäre.

Die Stellungnahme der Kommission:

1. Die Kommission stört sich daran, dass in der Berechnung der Gesamtbetrag der Entlastungen aller Gemeinden erfasst wurde, obwohl vor allem Gemeinden mit zentralörtlichen Leistungen offensichtlich stärker belastet wurden.
2. Als ungerecht wird empfunden, dass Gemeinden, die bereits heute stark belastet sind, durch die Vorlage noch stärker belastet werden, während finanzkräftige Gemeinden weiterhin die Steuerfüsse senken können.
3. Inhaltlich steht die Vorlage im Widerspruch mit der in der Revision des Gesundheitsgesetzes vorgesehenen Richtungsänderung, wonach der Kanton für die gesamte Finanzierung der Spitäler aufkommen soll. Ich erlaube mir die leise Frage: Soll vorliegend ein anderer Weg eingeschlagen werden?
4. Die Kommission vermisst eine Gesamtbetrachtungsweise, die nicht nur die Belastungen und Entlastungen von Gemeinden und Kanton im Gefolge des KVG, sondern auch des Fürsorge- und Beihilfebereichs umfasst.
5. Die Kürzung der Staatsbeiträge hätte bereits auf den 1. Januar 2000 in Kraft treten sollen, was die Kommission als überfallartige Massnahme bezeichnet. Die Gemeinden und Spitäler haben damit keine Möglichkeit mehr, entsprechende Mehrkosten in den bereits vorgelegten Budgets einzustellen und Kompensationen zu prüfen. Jetzt werden Sie zum Auftakt der Budgetberatung mit dem Antrag der KSSG überfallen.
6. Bei einer sensiblen Vorlage wie sie diese Lastenumverteilung zwischen Kanton und Gemeinden darstellt, hätte vorgängig die Kom-

munikation mit den Betroffenen stattfinden müssen. Allenfalls hätte dann auch eine einvernehmliche Lösung präsentiert werden können.

Nach Ansicht der Kommission müsste eine konsensfähige Lösung folgendermassen aussehen: Der Beitragsschlüssel wird so modifiziert, dass die Zentrumslasten der städtischen Gemeinden wie auch die unterschiedlichen finanziellen Belastungen der Gemeinden besser berücksichtigt werden. Die Kommission behält sich vor, eine Motion einzubringen, welche die Finanzierung nach Staatsbeitragsgesetz und eine Gesamtübersicht über die finanziellen Belastungen der Gemeinden zum Gegenstand hat.

Im Sinne dieser Darlegungen beantragt Ihnen die Kommission mit 14 zu 0 Stimmen, die Änderung der Verordnung über die Staatsbeiträge an die Krankenpflege nicht zu genehmigen und die Vorlage an den Regierungsrat zurückzuweisen.

Die Kommission beantragt Ihnen zudem, den Abzug von rund 37 Mio. Franken unter den Konti 3620, 3640 und 3650 des Generalsekretariats der Gesundheitsdirektion wieder rückgängig zu machen, soweit wider Erwarten auf das Budget 2000 eingetreten werden sollte.

Abschliessend danke ich den Mitgliedern der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit – wie auch der Regierung mit ihren Mitarbeitern aus der Verwaltung – für die engagierte Mit- und Zusammenarbeit in den vergangenen Monaten.

Silvia Kamm (Grüne, Bonstetten): Diese Vorlage ist eine regierungsrätliche Sparvorgabe an die Gesundheitsdirektion. Im Rahmen der Diskussion um ein ausgeglichenes Budget, das von der bürgerlichen Mehrheit des Kantonsrates ja ständig gefordert wird, hat jede Direktion nochmals den Auftrag gefasst, happige Millionenbeträge einzusparen. Die Gesundheitsdirektion hat bereits beim Globalbudget des Unispitals von sich aus 20 Mio. Franken gekürzt. Ob das machbar ist oder ob wir später Nachtragskredite oder Budgetüberschreitungen haben, werden wir dann sehen. Klar ist, dass zusätzliche Sparübungen im Gesundheitswesen nicht mehr drinliegen, weil es sonst das Personal trifft. Dass dieses nicht mehr bereit ist, weitere Kürzungen hinzunehmen, haben wir heute Morgen erlebt. Wenn man nicht beim Personal sparen will, geht es an die Substanz. Das heisst, es wird eine kalte Rationierung der medizinischen Leistungen geben. Wir Grünen

wollen dies nicht, jedenfalls nicht auf diesem Weg. Wenn es eine Rationierung geben muss, dann möchten wir das politisch diskutiert haben.

Wo soll zusätzlich Geld eingespart werden? Die Idee, die Gemeinden stärker zur Kasse zu bitten, ist nahe liegend, zumal durch das KVG bereits Entlastungen der Gemeinden stattgefunden haben. Über die genaue Zahl lässt sich streiten; sicher ist, dass sie irgendwo zwischen 80 und 120 Mio. Franken liegt. Es geht um die Frage, welchen Hut wir heute tragen. Sind wir Kantonsvertreterinnen und -vertreter und für die Kantonsfinanzen zuständig, oder sind wir Gemeindevertreterinnen und -vertreter und haben die Gemeindebudgets vor Augen? Diese Frage stellt sich insbesondere den bürgerlichen Parteien, die ja immer ein ausgeglichenes Budget fordern und jetzt den Tatbeweis antreten müssen, dass es ihnen auch ernst ist damit. Es ist einfach, mit der Abschaffung der Erbschaftssteuer den Reichen Steuergeschenke zu machen – es ist hingegen ein bisschen weniger lustig, das Geld dann bei den Gemeinden wieder hereinzuholen. Ich bin froh, dass ich nicht in Ihren Schuhen stecke!

Wir Grüne lehnen diese Vorlage ab und zwar aus folgenden zwei Gründen:

1. Der Zeitpunkt des Inkrafttretens. Das Ganze ist unserer Meinung nach eine Hauruck-Übung und dient nur dazu, mit Würgen und Brechen ein ausgeglichenes Kantonsbudget zu erreichen. Das wollten wir nie auf diese Weise. Angesichts der Steuereinnahmen, die ja höher sind als erwartet, ist es auch fraglich, ob eine solche Übung überhaupt nötig ist.
2. Wir wollen auch keine unüberlegten Schnellschüsse, sondern gute und nachhaltige Lösungen. Nachhaltigkeit bezieht sich nicht nur auf die Ökologie, sondern auch auf die Finanzen. Wir denken, dass mit dem neuen Gesundheitsgesetz ein guter Ansatz für eine nachhaltige Finanzierung der Spitäler gefunden worden ist. Die im Gesundheitsgesetz vorgeschlagenene klare Aufteilung der finanziellen Zuständigkeiten zwischen Kanton und Gemeinden begrüssen wir. Wir möchten diese Revision gerne abwarten und nicht mitten im Spiel die Regeln ändern.

Die Grünen beantragen Ihnen, diese Vorlage abzulehnen.

Ruth Gurny Cassee (SP, Maur): Ich kann mich kurz fassen, denn der Kommissionspräsident hat das Wesentliche klar dargelegt. Auch die SP-Fraktion ist gegen diese Vorlage. Wir halten sie für einen unausgereiften Sparschnellschuss. Man bekommt den Eindruck, dass die Gesundheitsdirektion irgendwie und irgendwo noch einen Sparvor-

schlag beisteuern musste. Und weil die Luft im Gesundheitswesen wirklich überall draussen ist, wird nun diese nicht überzeugende Vorlage präsentiert. Sie beruht auf der Behauptung, die Gemeinden seien im Zuge des KVG finanziell massiv entlastet worden. Es blieb für uns in der Kommission aber bei allem Bemühen nicht beurteilbar, wie letztlich die Belastung des Kantons bzw. die Gesamtentlastung der Gemeinden unter dem Strich aussieht. Die These der Regierung, die Gemeinden seien wesentlich entlastet und der Kanton belastet worden, konnten wir insbesondere nicht nachvollziehen, als wir versuchten, die Sache ganzheitlich zu betrachten und die Auswirkungen auf Sozialhilfe und Zusatzleistungen mit zu berücksichtigen. Diese Dinge müssen gemeinsam angeschaut und beurteilt werden, sonst verkennt man die Realität. Hinzu kommt der Überfall-Charakter dieser Vorlage. Die Gemeinden haben bekanntlich ihre Budgets bereits gemacht; diese Vorlage hätte schon aufs Jahr 2000 in Kraft treten sollen. Wir denken, dass man nicht auf diese Weise miteinander umgehen darf.

Das Wichtigste möchte ich zum Schluss klar und deutlich hervorheben: Die SP-Fraktion ist und war nie dagegen, dass die reichen Gemeinden, die auch dieses Jahr wieder munter ihre Steuerfüsse senken, mehr zur Kasse gebeten werden. Dazu brauchen wir aber endlich einen vernünftigen und umfassenden Soziallastenausgleich im Sozial- und Gesundheitsbereich. Es geht nicht an, dass stark belastete Gemeinden wie etwa die Städte Zürich oder Winterthur noch mehr bezahlen müssen. Diese Vorlage hätte die Stadt Zürich beispielsweise mit rund 15 Mio. Franken zusätzlich belastet. Wenn wir die Sache vernünftig angehen wollen, müssen wir beim Soziallastenausgleich ansetzen. Wir hoffen sehr, dass wir im kommenden Jahr im Rahmen unserer Kommissionsarbeit einen Beitrag dazu leisten können.

Franziska Frey-Wettstein (FDP, Zürich): Auch die Freisinnigen unterstützen die Rückweisung dieser Vorlage an den Regierungsrat. Dass alle Kommissionsmitglieder die Überlegungen, welche den Regierungsrat zu dieser Sparübung veranlassten, nicht nachvollziehen konnten, war eine interessante Erfahrung. Die Gemeinden wurden nicht zu einer Vernehmlassung eingeladen, was bei einer Verordnungsänderung streng genommen wohl auch nicht unbedingt nötig war. Bei einem derart massiven Kürzungsantrag des Staatsbeitrages wäre es jedoch informativ gewesen, dies zu tun. Die Kommission hat dies nachgeholt und die Gemeindevertreter eingeladen. Es wurde ge-

nerell kritisiert, dass eine solch unberechenbare und unkoordinierte Sparpolitik der Regierung den Gemeinden zu schaffen macht. Es ist den Gemeinden klar, dass sie ebenfalls sparen müssen. Ihrer Meinung nach handelt es sich hier aber um eine relativ willkürliche Sparübung. Es wurde darauf hingewiesen, dass die KSSG eine weitere Vorlage zu bearbeiten haben wird, nämlich die Anpassung des EG KVG. Vielleicht werden dabei die Beihilfen gestrichen. Man befürchtet, dass sich dies auch wieder nachteilig auf die Gemeinden auswirkt, indem die Fürsorgeleistungen wieder angehoben werden müssten. Die Gemeinden verstehen die Absicht des Regierungsrates nicht. Auf der einen Seite gibt er den Entwurf für ein revidiertes Gesundheitsgesetz in die Vernehmlassung, der auf eine Entlastung der Gemeinden bezüglich Beiträge an die Akutmedizin abzielt, auf der anderen Seite sieht er mit dieser Vorlage eine Erhöhung der Gemeindebeiträge vor. Die Kommission kam zum Schluss, dass diese Sparübungen keine Gesamtschau darstellen. Wir sehen nicht klar, was man noch hätte einbeziehen müssen, um genau sagen zu können, ob unter dem Strich eine Belastung oder eine Entlastung der Gemeinden resultieren würde. Es stellt sich die Frage, ob unser komplexes Lastenausgleichssystem wirklich so genau funktioniert. In der Alterspolitik z. B. ist eine Verschiebung der Belastung festzustellen, und zwar von den Städten weg zu den Agglomerationsgemeinden. Es ist fraglich, ob unser ausgeklügeltes System der Sache noch gerecht wird, wenn gewisse Gemeinden Steuerfuss-Senkungen vornehmen können. Dieses ungute Gefühl hat die Kommission dazu bewogen, nicht nur die Vorlage zurückzuweisen, sondern sich auch zu überlegen, ob nicht die grundsätzliche Problematik eines fairen Lastenausgleichs im Kanton Zürich angegangen werden müsste.

Im Namen der Freisinnigen Fraktion bitte ich Sie, diese Vorlage zurückzuweisen.

Hans Fahrni (EVP, Winterthur): Die Vorlage will die Staatsbeiträge an die Gemeinden kürzen. Ich habe vorhin von verschiedenen Rednerinnen und Rednern gehört, es handle sich hier um eine Sparvorlage – diese Meinung teile ich nicht. Es wird nämlich kein einziger Franken gespart; man will nur eine riesige Umverteilung vom Kanton zu den Gemeinden vornehmen. Es stimmt, dass sich die erwähnten Beteiligungsschlüssel mit dem neuen KVG wesentlich verändert haben. Mit dem Inkrafttreten des EG KVG wird es noch weitere Verschiebungen

der Zahlungsströme geben. Die Vorlage zeigt zwar glaubhaft auf, dass die Gemeinden in den vergangenen Jahren im Gesundheitsbereich um ca. 100 Mio. Franken entlastet wurden, während der Kanton und die Krankenversicherer eine massive Mehrbelastung erfuhren. Der Kommissionspräsident hat bereits detailliert auf die entsprechenden Zahlen hingewiesen. Ein teilweiser Ausgleich soll nun gemäss Regierung erreicht werden, indem die Kostenanteile an die Betriebsaufwendungen pro Beitragsstufe um 18 Prozentpunkte gesenkt werden. Diese Neuordnung wird, beruhend auf den höchst vagen und unsicheren Daten des Voranschlags 2000, zu einer Entlastung des Staates von jährlich ca. 37 Mio. Franken führen.

Nun spricht aber einiges dafür, diese Vorlage an den Regierungsrat zurückzuweisen. Erstens wurde sie im Zusammenhang mit dem Budget ausgearbeitet, das nun zurückgewiesen werden soll – vielleicht ist sie nachher sogar unnötig. Es wäre auch möglich, dass sie nächstes Jahr noch einmal diskutiert wird und man sie eventuell auf den 1. Januar 2001 einführt. Zweitens ist der Zeitpunkt ganz schlecht ausgewählt, haben doch die Gemeinden ihre Budgets schon längst gemacht. Würde diese Vorlage nun verabschiedet, müssten viele Gemeinden ihr Budget revidieren, was ich ihnen nicht zumuten möchte. Drittens votiert unsere Fraktion nicht grundsätzlich gegen eine Umlagerung. Angesichts der Gemeinden, die ihren Steuerfuss senken können, scheint es uns absolut angebracht, die gewährten Entlastungen wieder irgendwie einzufordern. Wir bevorzugen jedoch eine differenzierte Lösung, insbesondere möchten wir die Städte Zürich und Winterthur entlasten.

Der Druck auf diese Vorlage ist nun weg. Wir können sie guten Gewissens an den Regierungsrat zurückweisen. Die EVP-Fraktion wird dies tun.

Ursula Moor-Schwarz (SVP, Höri): Mit der Vorlage 3732 beantragt uns der Regierungsrat, die Änderung der Verordnung über die Staatsbeiträge an die Krankenpflege. Grundlage dafür lieferte der Schlussbericht des Postulats Caspar Gattiker. Die Zahlenlage dazu hat Ihnen Jürg Leuthold, Präsident der KSSG, bereits eingehend erläutert, weshalb ich sie nicht wiederholen will. Nach Anhörung von Gemeindevertretern in der Kommission hat sich für alle nicht restlos geklärt, wie sich die Gesamtbelastungen und -entlastungen unter Einbezug von Fürsorge und Beihilfen verändert haben bzw. noch verändern

werden. Zu vieles ist im Fluss. Es fehlt eine Gesamtschau über die vorgesehene Revision des Gesundheitsgesetzes und die Änderungen im Sozialhilfereich. Für die Regierung scheint eindeutig zu sein, dass sich der finanzielle Beteiligungsschlüssel mit dem am 1. Januar 1996 in Kraft getretenen KVG für den Kanton budgetneutral ausgewirkt hat, dass die Krankenkassen resp. die Prämienzahlenden auf Grund der Ausweitung des Leistungskatalogs bei den Akutspitälern – Taxen bei Krankenheimen und Spitex – die Verlierer und die Gemeinden die eigentlichen Gewinner sind.

Als Exekutivmitglied einer Landgemeinde mit sehr hohen Kosten im Bereich Soziale Wohlfahrt habe ich von einem solchen Gewinn, der sich auf unsere Rechnung positiv niederschlagen müsste, noch nichts gemerkt. Viel eher stelle ich fest, dass auf Grund des enormen Spardrucks, dem sowohl Bund, Kanton und Gemeinden ausgesetzt sind, tendenziell eine Verlagerung der Kosten auf die nächst tiefere Ebene passiert – ganz nach dem Motto: «Die Letzten beissen die Hunde». Mit der Begründung der Regierung, die Gemeinden seien im Bereich von Gesundheitskosten und Fürsorge mit rund 100 Mio. Franken entlastet worden, was eine 18 %ige Kürzung des Staatsbeitrags an die Krankenpflege rechtfertige, kann sich die SVP-Fraktion nicht einverstanden erklären, zumal die bis zur Einführung des KVG ausgeschlossenen Leistungen im Bereich Krankenheime, Spitex usw. vorwiegend durch die Gemeinden finanziert wurden. Ergo sollten die neu im KVG aufgenommenen Leistungsabgeltungen, wenn überhaupt, auch jenen zugute kommen, die bis anhin den Aufwand abgedeckt haben. Subventionskürzungen, die das Defizit vom Kanton zu den Gemeinden verschieben, akzeptieren wir nicht. Das Abwälzen von Kosten auf andere Kostenträger ist eine Mogelpackung und hat keinen Spareffekt.

Die geplante Kürzung des Staatsbeitrags von 18 % an die Krankenpflege stösst auch bezüglich Zeitpunkt des Inkrafttretens auf Unverständnis. So soll die Vorlage kurzum ab dem 1. Januar 2000 Gültigkeit haben; die 37 Mio. Franken sind auch bereits im Budget 2000 eingestellt. Von den – wenn überhaupt – gemachten Einsparungen des EG KVG profitieren die Gemeinden erst ab dem 1. Januar 2001. Dies würde für die Gemeinden eine zusätzliche Mehrbelastung bedeuten.

Die SVP unterstützt den Antrag der Kommission, die Änderung der Verordnung nicht zu genehmigen und die Vorlage an den Regierungsrat zurückzuweisen.

Blanca Ramer-Stäubli (CVP, Urdorf): Die CVP ist ganz klar der gleichen Meinung wie die Sachkommission. Ich möchte die Debatte nicht unnötig in die Länge ziehen, indem ich das bereits Gesagte wiederhole. Die Gemeindebudgets für das Jahr 2000 sind gemacht. Wir unterstützen das Vorhaben der Regierung nicht, im Nachhinein Rahmenbedingungen zu ändern. Ein entsprechender Vorschlag muss vernetzt, d. h. unter Berücksichtigung der verschiedensten Faktoren, welche für die Gemeinden eine Rolle spielen, ausgearbeitet werden.

Die CVP weist diese Vorlage an den Regierungsrat zurück.

Regierungspräsidentin Verena Diener: Diese Vorlage zeigt Ihnen, wie der Regierungsrat um ein ausgeglichenes Budget gerungen hat. Sie ist Ausdruck dafür, dass es in der Gesundheitsdirektion nichts mehr zu holen gibt. Die Gesundheitsdirektion hatte die Vorgabe, weiteres Sparpotenzial zu erbringen – das war mir schlicht nicht möglich; die Zitrone ist ausgepresst! Ich muss Ihnen sagen, dass die heutige Demonstration des Pflegepersonals noch das Wenigste ist, das Ihnen passieren kann. Es wird zurzeit beispielsweise über Massenkündigungen im Pflegebereich diskutiert. Was dies für das Gesundheitswesen unseres Kantons bedeuten würde, können Sie sich selbst ausmalen. Mit derartigen linearen Kürzungen beim Sachaufwand, wie sie die Finanzkommission diskutiert und beschlossen hat, beschwören Sie ganz konkret nicht nur die Rationierung der Pflege-, sondern auch diejenige der übrigen medizinischen Leistungen herauf. Ich möchte Sie nochmals darauf hinweisen, dass unsere Bevölkerung noch weit entfernt ist von solch gravierenden Schritten im Zürcher Gesundheitswesen – davon bin ich überzeugt!

Ich bin ein wenig erstaunt, wie sensibel Sie – ich zitiere Begriffe aus Ihren vorangegangenen Voten – auf «den Überfall» oder die «Willkür» dieser Vorlage reagieren. Wenn ich sehe, wie die Finanzkommission willkürlich und überfallartig z. B. beim Globalbudget des Kantonsspitals Winterthur 5 Mio. und bei demjenigen des Unispitals Zürich 15 Mio. Franken gekürzt hat, ohne sich um den Inhalt zu kümmern, dann muss ich sagen, dass Ihre Sensibilität je nach Thema sehr unterschiedlich ist.

Sie haben im Postulat gesehen, dass die Gemeinden auf Grund des KVG eine Entlastung erfahren haben. Es ist mir klar, dass in anderen Bereichen durchaus Mehrbelastungen auf die Gemeinden zugekommen sind und ihre Budgets im Laufe dieses Jahres geschnürt werden

mussten. Es wurde gesagt, dass es Schwierigkeiten gäbe, wenn wir diese Überwälzung ab dem nächsten Jahr vornehmen würden. Ich habe Verständnis für dieses Argument, möchte aber nochmals Folgendes festhalten: Es war ein Versuch der Regierung, Ihnen ein ausgeglichenes Budget vorlegen zu können. Die Regierung fand es verantwortbar, von den Gemeinden einen Teil dieser Entlastung zu Gunsten des Kantonsbudgets zurückzuverlangen. Der Wunsch der Kommission nach einer differenzierteren Vorlage war aus zeitlichen Gründen nicht zu erfüllen. Eine solche müsste eigentlich auch von der Direktion des Innern kommen, denn dort werden alle Belastungen und Entlastungen der Gemeinden gesammelt. Wenn ich Sie richtig verstanden habe, dann stellen Sie sich ja nicht grundsätzlich gegen eine Lastenverschiebung zu den Gemeinden, sondern wünschen eine differenziertere Vorlage. Ich werde die Information diesbezüglich in den Regierungsrat zurücktragen.

Ein letztes Wort zur Frage, wie kompatibel diese Vorlage in Bezug auf die Revision des Gesundheitsgesetzes wäre: Meiner Ansicht nach ist dies ein richtiges Paradebeispiel dafür, wie schwierig es zurzeit für die Regierung ist, eine kongruente Politik anzustreben, wenn gleichzeitig Budget-Sparvorgaben eine solche praktisch verunmöglichen. Ich hoffe sehr, dass wir wieder lernen, miteinander eine kongruente Politik zu betreiben, wenn wir – hoffentlich – im neuen Jahr in die Budgetdebatte einsteigen. Wenn Sie bei der Gesetzgebung Szenarien entwickeln, die wir auf Grund von kurzfristigen Sparvorgaben nicht vollziehen können, so schadet das dem Kanton Zürich und dem Image der Politik.

Schlussabstimmung

Der Kantonsrat beschliesst mit 136 : 0 Stimmen, die Vorlage 3732a gemäss Antrag der KSSG an den Regierungsrat zurückzuweisen.

Das Geschäft ist erledigt.

Persönliche Erklärung

Franziska Troesch-Schnyder (FDP, Zollikon): Professor Rainer Grüssner ist wieder da wo er herkam – um 1,2 Mio. Franken reicher,

doch um einen Titel ärmer. Laut Internet trägt er den PhD-Titel nicht mehr. Da nicht anzunehmen ist, dass er freiwillig auf die Nennung dieses Titel verzichtet hat, wird klar, dass er diesen nie rechtens getragen hat, demnach bereits die Amerikaner betrogen hatte, diese aber keinen Grund hatten, an seinen Angaben zu zweifeln.

Anders in Zürich: Früh kamen Zweifel auf, welche Regierungsrat Ernst Buschor vertraulich mitgeteilt wurden. Dieser war aufgebracht und entschlossen, von Rainer Grüssner überzeugende Dokumente zu erhalten, ansonsten er ihm 48 Stunden gebe, um die Kündigung einzureichen. Das war im Oktober 1998. Im Dezember war der Presse zu entnehmen, alle Anschuldigungen seien haltlos, Rainer Grüssner sei berechtigt, den Titel zu führen, in den USA und in allen seinen wissenschaftlichen Arbeiten. Der Brief eines Kollegen Rainer Grüssners aus Minnesota war offenbar Beweis genug.

Seriöse Abklärungen wurden unterbunden und verboten. Regierungsrat Ernst Buschor ging so weit, sich schriftlich in Minnesota für Unannehmlichkeiten auf Grund von Anfragen aus der Schweiz zu entschuldigen. Er versicherte zudem, es seien keine Untersuchungen gegen Rainer Grüssner im Gange, dies zu der Zeit, in der wir mit einer Interpellation Auskunft darüber verlangten, auf Grund welcher Dokumente Rainer Grüssner berechtigt war, den Titel zu tragen.

Bevor der Fall Rainer Grüssner endgültig ad acta gelegt werden kann, gilt es noch eines zu tun: Die Disziplinaruntersuchung gegen einen der Urheber der Anschuldigungen ist unverzüglich einzustellen und dem betroffenen Professor die daraus entstandenen Kosten zurückzuerstatten. Geschieht dies nicht, müsste der ganze Fall von A bis Z neu aufgerollt und vorerst der GPK zur Abklärung übertragen werden. Ansonsten könnte der Eindruck entstehen, dass wir als oberstes Aufsichtsorgan dulden, dass an der Universität bestraft wird, wer auf Unrechtmässigkeit, Gesetzeswidrigkeit und Ungerechtigkeit aufmerksam macht, wer solches verursacht, vertuscht und durch Untätigkeit mitträgt jedoch unbehelligt bleibt.

Meine persönliche Betroffenheit: Die Untersuchung wurde nicht zuletzt auf Grund einer vertraulichen Mitteilung meinerseits an Regierungsrat Ernst Buschor durchgeführt. So steht denn auch mein Name in der Begründung zur Untersuchung.

10. Förderung von Schülern deutscher Muttersprache

Motion Alfred Heer (SVP, Zürich) und Jürg Leuthold (SVP, Aeugst a.
A.) vom 31. August 1998

KR-Nr. 304/1998, RRB-Nr. 177/27. Januar 1999 (Stellungnahme)

Die Motion hat folgenden Wortlaut:

Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat eine Vorlage zu unterbreiten, welche das Gesetz über die Volksschule und die Vorschulstufe (Volksschulgesetz) dahingehend ändert, dass die gesetzlichen Grundlagen dafür geschaffen werden, dass es den Gemeinden inskünftig möglich ist, in der Volksschule in Schulhäusern, in denen der Anteil von Schülern, die fließend Mundart oder hochdeutsch sprechen, unter 50 Prozent liegt, separate Schulklassen für Schüler zu schaffen, die fließend Mundart oder hochdeutsch sprechen.

Begründung:

Der starke Zuwachs des Anteils fremdsprachiger Kinder in der Volksschule wird in zahlreichen Gemeinden als Problem wahrgenommen. Insbesondere in Städten, aber auch in grösseren Gemeinden auf dem Land kommt es vermehrt vor, dass in einem Schulhaus die Schüler, welche fließend Mundart oder hochdeutsch sprechen, in die Minderheit geraten. Durch die dabei auftretenden Probleme in sprachlicher Hinsicht ist der zu vermittelnde Stoff und damit verbunden das Erreichen der Lernziele betroffen; in Schulklassen mit einem überdurchschnittlichen Anteil nicht deutschsprachiger Schüler ist die Ausbildung sämtlicher (auch der fremdsprachigen) Schüler und damit der Bildungsauftrag der Volksschule gefährdet.

Mit der Schaffung von Schulklassen eigens für Schüler, die fließend Mundart oder hochdeutsch sprechen, kann dem geschilderten Missstand in geeigneter Weise begegnet und dem gesetzlichen Erfordernis, wonach der Unterricht an der Volksschule die Leistungsfähigkeit und die individuellen Begabungen und Neigungen der Kinder zu berücksichtigen hat (Volksschulgesetz § 1 Abs. 4), entsprochen werden.

Die Stellungnahme des *Regierungsrates* lautet auf Antrag der Bildungsdirektion wie folgt:

Im Schuljahr 1997/98 wiesen 55 Schulhäuser im Kanton (von insgesamt 752 Schulhäusern) einen Anteil an Schulkindern ausländischer Herkunft von über 50 % auf. In der Mehrzahl der Fälle ist die Muttersprache dieser Kinder nicht Deutsch, woraus aber nicht der Schluss gezogen werden kann, sie sprächen nicht Deutsch. Diese Kinder lernen im Verlauf ihrer Kindheit – in ihrer Umgebung, im Kindergarten und in der Schule –, Deutsch zu sprechen. Sie sind dann zweisprachig, auch wenn sie noch Schwierigkeiten mit dem korrekten Ge-

brauch der deutschen Sprache haben. Das Problem ist dabei vor allem die Schulsprache, nicht die Alltagskommunikation. In vielen Schulen gibt es auch eine kleinere Zahl von Kindern, die ohne Deutschkenntnisse in die Schweiz eingewandert sind. Diese Kinder werden in den Städten in eine Sonderklasse E eingeschult, wo sie während eines Jahres Deutsch lernen und sich auf den Übertritt in eine Regelklasse vorbereiten. Den in der Motion angesprochenen Fall einer Schule, in der über 50 % der Schulkinder nicht Deutsch sprechen und sich auf Deutsch nicht verständigen können, gibt es jedoch im Kanton Zürich nicht.

Das Problem des Leistungsniveaus in den Schulen und Klassen mit einem sehr hohen Anteil an Kindern aus bildungsfernen Sozialschichten und aus anderssprachigen Migrantenfamilien ist ernst zu nehmen. In diesen Schulen ist es schwieriger geworden, gewisse Lernziele gemäss Lehrplan zu erreichen. Dass Schüler und Schülerinnen in solchen Schulen gegenüber den Durchschnittswerten Leistungsrückstände in Deutsch und Mathematik aufweisen, bestätigen die Evaluation der Sekundarstufe I im Kanton Zürich (Urs Moser, Heinz Rhyn: Evaluation der Sekundarstufe I im Kanton Zürich. Zweiter Bericht. Bedingungen des Lernerfolgs. 1997) und die ersten Ergebnisse der Evaluation der Primarschule (Urs Moser, Heinz Rhyn: Evaluation Primarschule Zürich, unpublizierter Arbeitsbericht IV, 1998; Publikation für 1999 geplant). Diese Studien geben auch differenzierte Hinweise auf das Ausmass und die Ursachen der Leistungsrückstände. Eine spezifische Auswertung der Daten der Evaluation der sechsten Klasse der Primarstufe ergibt folgendes Bild (Urs Moser/Heinz Rhyn: Evaluation Primarschule im Kanton Zürich, unpublizierter Arbeitsbericht 5 vom 17. November 1998): In Klassen mit durchschnittlich tiefer sozialer Herkunft sind die Leistungen in Deutsch durchschnittlich 5,1 % tiefer als in Klassen mit durchschnittlich hoher sozialer Herkunft. In Klassen mit hohem Anteil an Kindern anderer Muttersprache (über 35 % nach bildungsstatistischen Daten, was im Kanton in einem Viertel aller Klassen anzutreffen ist) sind die Deutschleistungen durchschnittlich um 3,3 % tiefer als in Klassen mit niedrigen Anteilen. Negative Auswirkungen einer durchschnittlich tiefen sozialen Herkunft und eines hohen Fremdsprachigen-Anteils sind auch auf die Mathematikleistungen feststellbar, wenn auch nicht in deutlich sichtbarem Ausmass. Die Untersuchung der Sekundarstufe I zeigte, dass die festgestellten Rückstände gesamthaft nicht gross und bei Schülern

und Schülerinnen deutscher Muttersprache geringer sind als bei solchen anderer Muttersprache.

Ausserdem zeigen beide Studien auf, dass es auch bei gleicher sozialer Zusammensetzung der Schülerschaft beträchtliche Unterschiede im erreichten Leistungsniveau zwischen Klassen und Schulen gibt. Neben der Klassenzusammensetzung spielt demnach die Qualität der Lehrpersonen und des Unterrichts ebenfalls eine entscheidende Rolle für das Leistungsniveau. Die Forscher der Universität Bern interpretieren diese Resultate folgendermassen: «Der Unterschied (zwischen Klassen mit unterschiedlicher sozialer Zusammensetzung) könnte als vernachlässigbar wie als dramatisch bezeichnet werden. Beides wäre unserer Meinung nach nicht angebracht. Vernachlässigbar ist der Unterschied deshalb nicht, weil die beiden Kontextmerkmale, «soziale Herkunft» und «Anteil Fremdsprachige» zusammenhängen und sich in der Regel für eine Klasse doppelt negativ auswirken. Dramatisch ist die Situation deshalb nicht, weil sich die Kontexteffekte nur in Klassen mit sehr vielen Fremdsprachigen auswirken. Diese Klassen brauchen allerdings noch mehr Unterstützung.» (Urs Moser/Heinz Rhyn, Arbeitsbericht 5). Es fällt auf, dass zwischen wissenschaftlich erhobenen Fakten und der öffentlichen Wahrnehmung der Situation an solchen Schulen ein Unterschied besteht.

Um die Probleme bezüglich der Schulleistungen im Allgemeinen und der Leistungen in Deutsch im Besonderen zu vermindern, muss die Schule Massnahmen treffen. Im Kindergarten und in der Volksschule werden seit langem Unterstützungsprogramme für fremd- und zweisprachige Kinder angeboten, insbesondere die Sonderklassen E für neu zugezogene fremdsprachige Kinder und der zusätzliche Deutschunterricht für Fremdsprachige. Neueren Datums sind Massnahmen zur Erhaltung und Verbesserung des allgemeinen Leistungsniveaus in «Schulen in besonderen Verhältnissen», wie sie von der Stadt Zürich bezeichnet werden. Dabei geht es darum, die Lernbedingungen für alle Kinder einer Klasse zu verbessern. Die Stadt Zürich hat, unter Mitarbeit der Bildungsdirektion (Sektor Interkulturelle Pädagogik), seit 1995 für die 30 am meisten betroffenen Schulen einen Massnahmenplan eingeführt: Verkleinerung der Klassen sowie Kredite für die spezifische Weiterbildung der Lehrkräfte, für Kurz- und Entlastungsvikariate, für Unterrichtsmittel sowie für Projekte der Schulsozialarbeit. Verschiedene Gemeinden haben ihr Förderangebot so ausgebaut, dass auch leistungsfähige Kinder von zusätzlicher Förderung profitieren.

Auf kantonaler Ebene hat der Erziehungsrat 1996 ein Projekt «Qualität in multikulturellen Schulen» in Auftrag gegeben mit dem Ziel, qualitätsverbessernde Konzepte und Massnahmen für solche Schulen zu entwickeln. Aus einer ersten Projektphase liegen Piloterfahrungen in zwei Schulen, eine Auswertung von fünf innovativen Schulen in der Deutschschweiz sowie der internationalen Literatur zum Thema vor (Publikationen in Vorbereitung). Sowohl aus den Erfahrungen in der Praxis wie auch aus wissenschaftlichen Untersuchungen lassen sich folgende Schlussfolgerungen ziehen: Eine erste wirksame Strategie, um auch unter erschwerten Bedingungen das Leistungsniveau zu erhalten und zu verbessern, besteht darin, den Unterricht zu intensivieren und gemäss den verschiedenen Voraussetzungen der Schulkinder zu differenzieren. Eine verstärkte Differenzierung des Unterrichts in belasteten Klassen lässt sich durch ein zeitweises Teamteaching und durch den Einsatz von Lernmedien, die individuelles Arbeiten erlauben, erreichen. Gute Erfahrungen dazu liegen insbesondere aus Schulprojekten der Stadt Zürich vor, wo Auswertungen zeigten, dass sowohl leistungsstärkere wie -schwächere Schulkinder profitieren, wenn zeitweise eine zweite Lehrperson in einer Klasse mitarbeitet. Eine weitere Auswertung zeigte ausserdem, dass sich sowohl deutschsprachige wie auch fremdsprachige Eltern sehr positiv über eine solche zusätzliche Lernförderung äusserten. Eine zweite wichtige Strategie, um den Lernerfolg insbesondere von Kindern aus bildungsferneren Familien zu verbessern, besteht darin, dass Schulen sich aktiv darum bemühen, die Eltern in schulische Angelegenheiten und in die Lernförderung der Kinder einzubeziehen. Verschiedene Schulen im Kanton zeigen praktikable Wege auf, wie unter Mitarbeit von sprach- und kulturkundigen Mittelspersonen aus den grösseren Sprachgruppen auch schulferne und fremdsprachige Eltern zur Mitwirkung motiviert werden können. Praxiserprobte Formen einer solchen Elternarbeit sind der Einsatz von übersetzten Informationsmedien, Veranstaltungen zu Erziehungsfragen in verschiedenen Sprachgruppen und Deutschkurse für Mütter. Die Richtlinien zur Einführung von teilautonomen Volksschulen sehen vor, die Mitwirkung der Eltern in der Schule auszubauen. Vorgesehen sind beispielsweise Elternarbeitsgruppen oder Elternbeiräte, in denen darauf zu achten ist, dass Eltern mit verschiedenem Hintergrund, darunter auch Eltern aus Migrantengruppen, anteilmässig vertreten sind. Erfahrungen zeigen, dass engagierte Schlüsselpersonen aus verschiedenen Sprachgruppen sehr nützliche Dienste in der Information und im Einbezug von noch

weniger integrierten Landsleuten leisten. Das Projekt «Qualität in multikulturellen Schulen» soll in einer zweiten Projektphase in den nächsten drei Jahren weitere stark betroffene Schulen im Kanton darin unterstützen, innovative Lösungen zu verwirklichen und damit ihre Qualität zu erhalten und zu verbessern.

Besondere Massnahmen für solche Schulen verursachen Mehrkosten. Bisher beteiligt sich der Kanton an diesem Mehraufwand durch Beiträge an die Kosten der Lehrstellen sowie des zusätzlichen Stütz- und Förderunterrichts. Bei der Erarbeitung zukünftiger Finanzierungsmodelle der Volksschule mit Schülerpauschalen sind besondere Belastungen zu berücksichtigen. Die Mehrkosten rechtfertigen sich dadurch, dass damit ein einigermaßen vergleichbares Leistungsniveau und vergleichbare Chancen der Kinder in solchen Schulen gewährleistet werden können.

Der Lösungsvorschlag, in solchen Schulen besondere Klassen für fließend Deutsch sprechende Schülerinnen und Schüler zu führen, ist aus drei Gründen ungeeignet. Erstens widerspricht er dem Grundsatz der Volksschule, alle Kinder – unabhängig von ihrer Schicht, Herkunft und Religion – gemeinsam zu schulen und dadurch Wesentliches zum gesellschaftlichen Zusammenhalt beizutragen. Angesichts der zunehmenden Pluralisierung von Werten und Normen ist es notwendig, diese integrierende Funktion der Schule zu stärken. Zweitens würden Klassen, in denen die Lernenden nach Deutschkenntnissen getrennt sind, das Leistungsniveau an solchen Schulen negativ beeinflussen. Für die Gruppe der gut Deutsch sprechenden Kinder wäre leistungsmässig nur wenig zu gewinnen, da diese schon jetzt nur geringe Rückstände aufweisen. Hingegen ist zu erwarten, dass die schlecht Deutsch sprechenden Kinder in ihren Sprachleistungen noch weiter zurückfallen würden, da die sprachliche Anregung durch Gleichaltrige verringert würde. Erfahrungen im In- und Ausland belegen, dass getrennte Schulen oder Klassen für sozial benachteiligte ethnische oder sprachliche Gruppen die Bildungs- und Berufschancen im Vergleich mit gemischten Schulen vermindern. Es ist daher zu vermeiden, dass die Deutschleistungen und die Berufschancen der fremd- und zweisprachigen Kinder weiter absinken. Im Gegenteil erfordert ein Einstieg in die Berufsbildung und in weiter führende Schulen zusätzliche Massnahmen in der Sprachförderung der fremd- und zweisprachigen Kinder. Drittens gibt es, wie bereits ausgeführt, in der Praxis erprobte Lösungswege, die besser auf die Probleme antworten.

Der Regierungsrat beantragt daher dem Kantonsrat, die Motion nicht zu überweisen.

Alfred Heer (SVP, Zürich): Wir haben eine Motion betreffend Schaffung spezieller Schulklassen in Schulhäusern mit einem Ausländeranteil von über 50 % eingereicht. Ich möchte festhalten, dass wir eine Separierung für gut Deutsch sprechende Schüler wollen; es geht dabei nicht um die Nationalität. Wir haben es heute leider immer mehr mit der Situation zu tun, dass sozial gut integrierte Familien aus diesen Schulkreisen wegziehen. Wenn Sie den Schulkreis Limmattal betrachten, aus dem ich komme, dann stellen Sie unschwer fest, dass sowohl gut integrierte ausländische als auch schweizerische Familien wegziehen, weil sie die Verhältnisse in diesem Schulkreis nicht akzeptieren möchten. Sobald die Kinder schulpflichtig werden, geht dem Quartier wertvolle Substanz verloren, indem diese gut integrierten Familien wegziehen. Der Regierungsrat schreibt zwar in seiner Begründung, dass er diese Motion ablehnt, da er keine Segregation in der Volksschule möchte. Tatsächlich haben wir aber heute eine solche, weil z. B. der Ausländeranteil im Schulkreis Limmattal kontinuierlich wächst und nach dem Motto verfahren wird: «Rette sich, wer kann.» Die Familien ziehen also weg, in Quartiere der Stadt Zürich, in denen der Ausländeranteil nicht so hoch ist, oder in Gemeinden ausserhalb der Stadt.

Die Förderung von Schülern deutscher Muttersprache soll also ein Anreiz für die gut Deutsch sprechenden Familien sein, in ihrem Quartier zu bleiben. Dies unabhängig davon, ob sie Ausländer oder Schweizer sind. Es geht um eine Massnahme, um der Segregation, die heute stattfindet, Abhilfe zu schaffen. Auch für die ausländischen Kinder ist es schwierig, sich zu integrieren, wenn es in einem Schulhaus gar keine Deutsch sprechenden Kinder mehr hat. Der Regierungsrat erwähnt, dass man in diesen multikulturellen Quartieren bereits vieles macht. Es ist aber so, dass hier einfach eine Förderung von schlecht Deutsch sprechenden Kindern betrieben wird, beispielsweise mit der Sonderklasse E. Es fehlt aber der Anreiz, auch etwas für gut Deutsch sprechende Kinder zu tun, damit diese Familien im Quartier bleiben. Wenn Sie die Entwicklung im Schulkreis Limmattal anschauen, dann werden Sie unschwer feststellen, dass viele Familien – auch Ausländerfamilien der zweiten Generation – aus dem Schulkreis wegziehen, was für das Quartier nicht förderlich ist.

2362

In diesem Sinn bitte ich Sie, die Motion der SVP zu unterstützen.

Johanna Tremp (SP, Zürich): Der Regierungsrat sagt in seiner Stellungnahme ganz deutlich, dass das Problem des Leistungsniveaus in Klassen mit einem sehr hohen Anteil an fremdsprachigen Kindern ernst zu nehmen sei. Er zeigt sehr differenziert auf, wie er die Thematik seit geraumer Zeit sehr unterrichtspraktisch und immer auch wissenschaftlich begleitet angeht. Er hat ja auch das Projekt Quims, Qualität an multikulturellen Schulen, vorgeschlagen, welches bereits läuft. Die SVP hat dieses Projekt abgelehnt.

Ich denke, niemand hier im Saal wird die angesprochene Thematik nicht ernst nehmen wollen. Die Forderung nach getrennten Klassen hingegen müssen wir mit aller Entschiedenheit ablehnen. Sie führt uns in eine Sackgasse, die uns längerfristig nur Probleme bringt. Warum? Kinder, die heute unsere Schulen besuchen, werden morgen in einer Welt zu bestehen haben, in der sie mit Menschen aus vielen Kulturen zusammenarbeiten müssen. Wertvolle, für die Zukunft notwendige Lernchancen würden für sie verlorengehen. Wollen wir unseren Kindern eine derart wichtige Kulturchance verwehren? Kommt hinzu, dass die deutschsprachigen Kinder leistungsmässig wenig gewinnen, wenn sie nur unter sich sind. Dies belegen Studien der Bildungsdirektion und weiterer Institute einleuchtend. Für anderssprachige Kinder nehmen hingegen Sprach- und Integrationsprobleme zu, wie eine Erfahrung in Bayern gezeigt hat. In den 70er-Jahren richtete man dort tatsächlich getrennte Klassen zum Wohl der ausländischen Schülerinnen und Schüler ein. Mit kostspieligen Wiedereingliederungsprogrammen für die ausländischen Jugendlichen musste der Staat jedoch später teuer bezahlen, was er vorher versäumt hatte. Die getrennten Klassen sind in den 80er-Jahren wieder aufgehoben worden.

Während die Zahl der ausländischen Schülerinnen und Schüler in den vergangenen Jahren zugenommen hat, ist diejenige der Schweizerkin- der zurückgegangen. Die ausländischen Schülerinnen und Schüler werden in unserem Land bleiben, einen Beruf erlernen und hier eine Familie gründen wollen. Sie werden doch nicht im Ernst einem Grossteil unserer zukünftigen Erwerbstätigen schlechte Startchancen verpassen wollen! Stellen Sie sich Folgendes vor: Ihre Nachbarn sind schwedischer oder amerikanischer Herkunft, die Eltern arbeiten an der Universität, die Kinder dürfen nicht mit den schweizerischen Nachbarskindern zur Schule gehen. Wie steht es mit Kindern, die mit ihren Eltern aus dem Tessin oder der welschen Schweiz hierher zie-

hen? Nicht zu denken, welchen Image-Schaden dem Wirtschaftsstandort Zürich entstünde!

Die Forderungen der Motionäre haben aber noch ganz andere Haken: Erstens lassen sie sich nicht mit der Bundesverfassung vereinbaren. Sie verstossen gegen den Grundsatz der Rechtsgleichheit und gegen das Diskriminierungsverbot, welches ausdrücklich festhält, dass niemand wegen seiner Herkunft, seiner Rasse oder seiner Sprache diskriminiert werden darf.

Zweitens hat die Schule nicht nur einen Bildungsauftrag, sondern muss auch einen Beitrag zur Integration von Kindern unterschiedlicher sozialer, kultureller oder geografischer Herkunft leisten. Die Forderung nach getrennten Klassen ist daher mit dem Ausbildungsauftrag der Schule und mit ihrer Integrationsfunktion nicht zu vereinbaren.

Drittens: Wenn wir eine solche Forderung im Volksschulgesetz verankern, werden wir gegen die Kinderrechtskonvention und – viertens – gegen den internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte verstossen. Fünftens würden wir zudem die Antirassismus-Konvention verletzen.

Ist das nicht gar zu viel? Dass die Forderung nach getrennten Klassen in all diesen Punkten nicht konform ist, hält im Übrigen der Bundesrat in einer Antwort auf eine Interpellation von Nationalrätin Cécile Bühlmann fest. Ich empfehle Ihnen zur eigenen Aufdotierung all dieser Punkte das Heft «Getrennte Klassen», ein von der eidgenössischen Kommission gegen Rassismus herausgegebenes Dossier.

Setzen wir heute und auch nach zukünftigen derartigen Diskussionen – eine gleichlautende Parlamentarische Initiative der SVP sowie ein ähnliches Postulat der Schweizer Demokraten sind noch hängig – ein deutliches Zeichen: Ablehnung!

Hans Jörg Fischer (SD, Egg): Selbst der Regierungsrat gibt dies in seiner Antwort auf die Motion zu: Man kann sich in diesem Zusammenhang die Frage stellen, warum wir unbedingt muttersprachliche Schulklassen führen müssen. Ist es nicht so, dass wir von gewissen ausländischen Staaten verlangen, dass sie für sprachliche Minderheiten eigene Schulen führen und sie der Menschenrechtsverletzung anprangern, wenn sie dies nicht tun? Wir hingegen verlangen von Anderssprachigen unter allen Umständen das Erlernen unserer Sprache. Ist dies nicht auch eine Menschenrechtsverletzung?

Interessanterweise führen auch wir Schulen für Fremdsprachige, z. B. die französische Schule in Bern. Es ist mir natürlich schon klar, warum unsere Regierung die fremdsprachigen Ausländer unter allen Umständen in unserer Sprache integrieren will. Die Einwanderung hat inzwischen eine Dimension angenommen, dass die Gefahr der Ghetto-bildung besteht. Das soll verhindert werden. Dabei nimmt man in Kauf, dass unsere Kinder schlechter ausgebildet werden. Man versucht mit allen möglichen Tricks, die Symptome dieser falschen Politik zu bekämpfen, anstatt die wahre Ursache anzugehen, nämlich die übermässige Einwanderung. Würde diese gestoppt, wäre das Problem bald gelöst.

Yvonne Eugster-Wick (CVP, Männedorf): Die Forderung nach getrennten Schulklassen für deutsch- und fremdsprachige Kinder deutet auf ein grosses Missbehagen hin. Viele Eltern, Lehrpersonen und Schulbehörden beobachten den hohen Anteil an fremdsprachigen Kindern in einzelnen Schulen mit grosser Besorgnis. Sie sorgen sich um die Qualität unserer Schule. Die Ergebnisse wissenschaftlicher Untersuchungen geben diesen Befürchtungen zumindest teilweise auch Recht. Das Unbehagen aller Beteiligten ist berechtigt und muss ernst genommen werden. Nur kann dieses Problem nicht einfach mit separaten Schulklassen gelöst werden. Johanna Tremp hat es bereits gesagt: Der Bundesrat hat festgehalten, dass die Einrichtung von getrennten Klassen gegen die Verfassung verstösst. Separation ist überdies nicht vereinbar mit mehreren internationalen Verträgen, welche die Schweiz unterzeichnet hat, so z. B. die Kinderrechtskonvention oder das Übereinkommen gegen Rassendiskriminierung. Separate Klassen widersprechen dem Grundsatz der Volksschule, alle Kinder, unabhängig von ihrer Herkunft und Religion gemeinsam zu schulen und dadurch Wesentliches zum gesellschaftlichen Zusammenleben beizutragen.

Längst werden in vielen Kantonen, Städten und Gemeinden Kinder, die kaum Deutsch sprechen, in E-Klassen eingeteilt, in denen sie zuerst einmal die deutsche Sprache lernen. Diese Massnahme ist unumstritten, darf aber nicht zum Dauerzustand werden. Schulen mit sehr hohem Anteil an Kindern aus bildungsfernen Sozialschichten und anderssprachigen Familien erfordern spezielle Unterstützung. Seit 1996 läuft das kantonale Projekt Quims, welches zum Ziel hat, qualitätsverbessernde Konzepte und Massnahmen für solche Schulen zu ent-

wickeln. Dadurch soll an Schulen mit besonders schwierigen Verhältnissen das Leistungsniveau gesteigert und die Chance aller Kinder verbessert werden. Es sind also bereits Lösungswege eingeleitet, die dieser Problematik sicher besser gerecht werden als separate Schulklassen. Warten wir die Erfahrungen mit Quims ab!

Die CVP-Fraktion wird diese Motion nicht unterstützen.

Thomas Müller (EVP, Stäfa): Das Beste an diesem Vorstoss ist, dass er dem Regierungsrat Gelegenheit bot aufzuzeigen, weshalb diese Forderung unsinnig ist. Wie neueste Untersuchungen gezeigt haben, stimmt es zwar, dass Klassen mit einem hohen Anteil an Kindern mit anderer Muttersprache einen gewissen Leistungsrückstand aufweisen, den es zu korrigieren gilt. Während jedoch dieser Rückstand bei Kindern deutscher Muttersprache minim ist, ist er bei Kindern fremder Muttersprache signifikant. Somit wäre mit einer solchen Trennung für Kinder deutscher Muttersprache nur wenig zu gewinnen. Hingegen ist zu befürchten, dass die schlecht Deutsch sprechenden Kinder in ihrer Sprachleistung noch weiter zurückfallen würden, da die sprachliche Anregung durch Gleichaltrige fehlen würde.

Die Bildungsdirektion hat bereits andere Lösungswege erprobt, die wesentlich erfolversprechender sind, die man aber ausweiten muss. Natürlich ist es richtig, dass frisch immigrierte Kinder zuerst so schnell als möglich Deutsch lernen sollen. Zu diesem Zweck bestehen in grösseren Schulgemeinden aber schon lange die Sonderklassen E, in denen die Neuankömmlinge während eines vollen Jahres intensiv Deutsch lernen. In kleineren Schulgemeinden werden diese Kinder zwar sofort in die Regelklassen eingeschult, besuchen aber gleichzeitig in kleinen Gruppen separate Lektionen unter dem Titel «Deutsch für Fremdsprachige».

Dass besonders belastete Schulen aber noch weiterer Hilfen bedürfen, bestreite auch ich nicht. Mangelnde Deutschkenntnisse sind aber bloss ein Kriterium für ein erschwertes Vorankommen im Unterricht. Ähnlich erschwerend wirkt sich ein hoher Anteil an Schülern aus einem bildungsfernen Umfeld bzw. mit einer tiefen sozialen Herkunft aus, wobei ich auch nicht verkenne, dass hier oftmals eine negative Korrelation besteht. Massnahmen, wie wir sie in unserer Motion für besonders belastete Schulen fordern, würden sicher eine spürbare Entlastung für die Lehrerschaft bieten und gleichzeitig zu einer Entspannung in diesen Schulen und Quartieren führen. Die Regierung war bereit, die Motion entgegenzunehmen. Aus den Reihen der SVP wurde die Diskussion zur Überweisung verlangt. Anstatt dass die Regierung nun zügig eine Vorlage hätte ausarbeiten können, welche vielen Schulen Hilfe bieten würde, ist das Geschäft nun blockiert. Dies ist

sehr bedauerlich und wirft kein sehr gutes Licht auf das Vorgehen der SVP-Fraktion.

Ich bitte Sie im Namen der EVP-Fraktion, dieses Motion nicht zu überweisen.

Thomas Heiniger (FDP, Adliswil): Die FDP ist mit der regierungsrätlichen Antwort einverstanden und lehnt die Überweisung der Motion ebenfalls ab. Es sind vor allem die bekannten drei Gründe, die sie dazu veranlassen:

- Der Grundsatz der Volksschule nach gemeinsamer Schulung ungeachtet der Herkunft soll erhalten bleiben.
- Die Gefahr negativer Beeinflussung des Leistungsniveaus, wenn die Separation nach Deutschkenntnissen erfolgt, muss reduziert werden.
- Es gibt bessere Lösungswege, unter anderem das Projekt Quims.

Die FDP verlangt aber zusätzlich vor allem die Einführung einer Leistungskontrolle, eine Prüfung für Kinder, die aus der Kleinklasse E in die Regelklasse übertreten wollen. Die Dauer des Verbleibs in der Kleinklasse E wird damit zeitlich unbefristet und nicht mehr auf ein Jahr beschränkt bleiben. So kann die Qualität der Volksschule gesichert werden, ohne dass die separate homogene Förderung der reinen Deutschsprachigen im Sinne der Motionäre eingerichtet wird.

Lehnen Sie deshalb diese Motion ab!

Hanspeter Amstutz (EVP, Fehraltorf): Wie Sie bereits gehört haben, lehnt die EVP die Schaffung separater Ausländerklassen für Jugendliche mit ungenügenden Deutschkenntnissen klar ab. Das heisst aber nicht, dass für Schulen mit hohem Ausländeranteil alles bestens geregelt ist. Gute Deutschkenntnisse sind nun einmal die Grundvoraussetzung für schulischen Erfolg. Wer in Deutsch schwach ist, hat grösste Mühe, eine Lehre zu bestehen. Lehrmeister beklagen sich zu Recht, dass heute viele Jugendliche Texte in elementarem Deutsch nicht mehr verstünden und sie keinen anständigen Brief mehr schreiben könnten. Die meisten Lehrkräfte nehmen diese Kritik ernst und versuchen, die vorhandenen Defizite durch gezielte Sprachförderung abzubauen. Deutschförderung ist allerdings harte Arbeit und kann nur mit intensivem täglichen Training erfolgreich praktiziert werden. Für fremdsprachige Jugendliche und Schüler mit verarmtem Wortschatz

ist das Erfassen von Texten und der Spracherwerb über die Stichworttechnik von grösster Bedeutung.

Die Rahmenbedingungen für guten Deutschunterricht haben sich leider eher verschlechtert. Warum?

1. Mit dem Abbau des Realienunterrichts ist wertvoller sachbezogener Deutschunterricht verlorengegangen. Sachunterricht bietet eine hervorragende Chance, Jugendlichen Sprache vermitteln zu können. Für viele schwächere Schüler sind lebendige Anschauung und intensives Erleben Königswege zum Spracherwerb.

2. Das gleichzeitige Erlernen dreier Sprachen ist für viele Jugendliche eine Überforderung. Neueste Umfragen zeigen, dass in Klassen mit schwächeren Schülern massive disziplinarische Schwierigkeiten aufgetreten sind, weil überforderte Schüler gegen ein Zuviel an Sprachen rebellieren. Es geht hier nicht um die Wahl zwischen Englisch oder Französisch, sondern um die Frage, was Kinder verarbeiten können. Ich finde es höchst bedauerlich, dass viele Kinder offenbar die Freude am Fremdsprachenlernen verlieren, weil sie die Menge des Stoffes einfach nicht mehr bewältigen können. Hören Sie sich einmal um, was zurzeit an unseren Schulen bezüglich der beiden Fremdsprachen bei schwächeren Kindern alles läuft!

3. Es fehlen zurzeit die Entlastungsmöglichkeiten. Für schwächere Schüler müsste daher anstelle von Französisch oder Englisch Deutsch-Intensivkurse angeboten werden. Die Idee, die Kinder in einzelnen Stunden im Halbklassenunterricht sprachlich gezielt zu fördern, könnte Abhilfe schaffen.

4. Das Quims-Projekt zielt in die richtige Richtung. Es greift aber erst bei Klassen mit einem Ausländeranteil von über 50 %. Die Lage ist allerdings so dramatisch, dass wir für eine intensive Deutschförderung in allen Klassen besorgt sein müssen.

Lorenz Habicher (SVP, Zürich): Es gibt schon heute getrennte Schulklassen, z. B. neu ab diesem Schuljahr im Kanton Luzern. Im Schulkreis Zürichberg werden separate Klassen für Kosovo-Albaner geführt. Johanna Tremp behauptet, ein grosser Teil dieser Familien würden hier bleiben – das stimmt nicht; sie werden wieder zurückkehren. Es entspricht dem Wunschdenken der Fachstelle für Interkulturelle Fragen der Stadt Zürich, dass diese Leute hierbleiben und integriert werden. Für bosnische Flüchtlinge bauten wir die ersten Schulpavillons, für kosovarische Flüchtlinge bauen wir unser Angebot aus. Quims und integrative Massnahmen an den Schulen kosten schon heute mehr als eine Million Franken pro Jahr, die Stadt Zürich ist be-

sonders stark betroffen. Das einzige gegliederte Sekundarschulprojekt der Stadt Zürich, der Schulkreis Limmattal, führt Deutsch statt Französisch im Niveau – das spricht Bände!

Die Grundlage für eine erfolgreiche Integration bildet die deutsche Sprache. Um das Schulniveau für deutschsprachige Minderheiten zu erhalten, brauchen wir dieses Instrument in der Stadt Zürich. Ich bitte Sie, die Motion zu unterstützen.

Daniel Vischer (Grüne, Zürich): Ich spreche anstelle der krankheits- halber abwesenden Esther Guyer. Wir sind entschieden gegen diesen Vorstoss, weil die Gewährung der Chancengleichheit auch für ausländische Schülerinnen und Schüler eines der zentralen Themen der nächsten Jahre sein wird. Das ist eine Zeitbombe! Heute schon sagen mir Lehrer aus den Stadtkreisen 4 und 5, dass ausländische Kinder bei der Lehrstellensuche oftmals überhaupt keine Chance hätten. Wenn sich dieser Trend fortsetzt, schaffen wir eine Zweitklassarmee von halb- bis ganzarbeitslosen Jugendlichen. Etwas müssen Sie wissen: Die Zahl der ausländischen Kinder, die dann erwachsen werden, wird sich in den nächsten zehn Jahren nicht ändern. Wer das meint, streut allen Sand in die Augen. Deswegen weckt dieser Vorstoss Illusionen.

Ich bin gegen die Tabuisierung der aufgeworfenen Probleme. Um es einmal überspitzt zu sagen: Ich habe den Eindruck, dass zuweilen ein Wunschbild einer multikulturellen Gesellschaft gesät wird, und zwar von Leuten, die in Stadtkreisen leben, welche von den geschilderten Problemen nicht so stark betroffen sind. Die SVP greift dann diese Themen aus den anderen Stadtkreisen auf und wir antworten einfach mit Integration. Das greift zu kurz. Auch Integrationsprogramme – das sage ich vielleicht gegen alle Couleurs – sind in einem gewissen Sinne zu hinterfragen. Unter 100 ausländischen Kindern gibt es genauso viele potenzielle Genies wie unter 100 Schweizer Kindern. Die Frage ist, wie wir über Chancengleichheitsförderung dazu beitragen können, dass auch Ausländerkinder in der Schule vorankommen. Im Gegensatz zum Motionär bin ich sehr wohl der Meinung, dass es prüfenswert wäre, ob die grossen Sprachfamilien in unserer Region nicht andere Fächer wie z. B. Mathematik in gezielten Sprachförderungskursen in ihrer eigenen Sprache bewältigen könnten. Es ist falsch zu meinen, über das forcierte Gebot, die deutsche Sprache sei gewissermassen das Eintrittsbillet für die Integration, eine sinnvolle Schulpolitik betreiben zu können. Bei der SAir-Group finden die Geschäfts-

leitungssitzungen in Englisch statt. Die selben Leute, die das selbstverständlich finden, verlangen von 6- bis 8jährigen Törkinnen und Törken, dass sie zuerst einmal Deutsch lernen müssen. Dieser Diskrepanz müssen wir Rechnung tragen. Wir sollten vielleicht türkischen Kindern die Chance geben, in ihrer Sprache andere Fächer zu lernen und dann den Nachvollzug der deutschen Sprache zu bewältigen. Das verstehe ich unter einer modifizierten sinnvollen Integration, die schweizerischen und ausländischen Kindern etwas bringt.

In diesem Sinn möchte ich unsere ablehnende Haltung gegenüber Ihrer Motion verstanden wissen.

Alfred Heer (SVP, Zürich): Zu Johanna Tresp: Sie haben Cécile Bühlmann im Zusammenhang mit dem Thema Rassismus zitiert. Das Kriterium unseres Vorstosses ist nicht die Rasse, sondern die sprachliche Kompetenz; das hat nichts mit der Nationalität zu tun, sondern einzig und allein mit der sprachlichen Fähigkeit. Wenn also ein Kosovo-Albaner sehr gut Deutsch kann, dann kommt er selbstverständlich in eine Klasse für gut Deutsch Sprechende. Wenn ein Tessiner halt nicht so gut Deutsch kann, dann kommt er halt in eine Klasse, in der nicht so gut Deutsch gesprochen wird. Sie sagen, es sei Kindern von amerikanischen oder schwedischen Universitätsprofessoren nicht zuzumuten, eine Ausländerklasse zu besuchen, in der schlecht Deutsch gesprochen wird. Wieso soll dies unzumutbar sein? Nur weil die Eltern Professoren sind? Den Kindern aus schweizerischen Arbeiterfamilien im Kreis 4 muten Sie es zu, in einer solchen Klasse sein zu müssen – damit praktizieren Sie umgekehrten Rassismus, Johanna Tresp, nichts anderes!

Daniel Vischer hat die Chancengleichheit angesprochen. Ich bin einig mit ihm. Es trifft zu, dass die Kinder aus dem Schulkreis Limmattal Probleme bei der Lehrstellensuche haben. Sehr oft liegt das Problem darin, dass die Jugendlichen die deutsche Sprache nicht so gut beherrschen. Sie sagen, man müsste türkische Kinder in türkischer Sprache unterrichten. Das ist ja gut und recht; es fragt sich nur, ob dies den Kindern etwas nützt, denn wenn sie sich um eine Lehrstelle bewerben müssen, dann können sie sich weder in türkischer noch kosovo-albanischer noch italienischer Sprache vorstellen. Es ist halt in Gottes Namen notwendig, dass man sich in der deutschen Sprache artikulieren und bewerben kann.

A propos Chancengleichheit: Es gibt im Schulkreis Limmattal sozial integrierte Familien, die davon nicht profitieren können. Wenn man vergleicht, wie viele Kinder aus diesem Stadtkreis das Gymnasium besuchen können und wie viele aus dem Stadtkreis Waid, dann besteht hier ein grosser Unterschied. Jetzt können Sie natürlich sagen, die Leute in den anderen Schulkreisen seien generell intelligenter oder sozial besser integriert; es mag durchaus zutreffen, dass dies ebenfalls eine Rolle spielt, es gibt aber bestimmt noch andere Gründe. Ein Kind, das gut Deutsch spricht und im Schulkreis Limmattal die Schule besucht ist gegenüber einem Kind, das gleich intelligent ist, jedoch in Zollikon oder Küsnacht zur Schule geht, benachteiligt – das ist ganz klar! Deshalb wollen wir mit dieser Motion diesem Missstand Abhilfe schaffen. Jene Kinder, die gut Deutsch sprechen – seien es nun Schweizer oder Ausländer – sollen in diesen Schulkreisen besser gefördert werden, damit die Abwanderung der sozial integrierten Familien aus diesen Quartieren der Stadt Zürich nicht stattfindet. Es nützt den Ausländern nämlich nichts, wenn keine Schweizer Kinder mehr im Quartier sind. Wenn Sie schon so grossen Wert auf Integration legen, dann müssen Sie sich fragen, wie eine solche überhaupt möglich ist, wenn es in einem Schulkreis nur noch Ausländer hat.

Regierungsrat Ernst Buschor: Ich möchte unterstreichen, dass es in der Einführungsphase die Sonderklassen E gibt. Wir haben jetzt auch mobile Teams zur Unterstützung, vor allem für die Kosovo-Albaner. Wir legen aus verfassungsrechtlichen und aus integrationspolitischen Gründen grössten Wert auf eine möglichst schnelle Integration. Sie dürfen den Mitnahmeeffekt nicht unterschätzen, der durch den gemeinsamen Unterricht mit Schweizerkindern entsteht, auch wenn diese in der Minderheit sind. Mit unseren Tests haben wir eine leicht negative Wirkung auf die Deutschsprachigen nachgewiesen, wenn der Ausländeranteil in einer Klasse höher als 50 % ist. Diese Untersuchung hat uns auch dazu angeregt, das Projekt Quims zu entwickeln. Wir haben jetzt die selbe Untersuchung für die 6. Klasse gemacht; das Resultat ist dasselbe. Wir erarbeiten also mit aller Sorgfalt Massnahmen.

Zu Thomas Heiniger: Quims sieht periodische Leistungstest für Schülerinnen und Schüler vor, mit denen festgestellt werden soll, ob sie die vorgegebenen Ziele erreicht haben. Ich möchte unterstreichen, dass das Projekt Resa, das im Rahmen der Volksschulreform geplant

ist, die Integration noch verstärkt, insbesondere durch vermehrten heimatlichen Unterricht.

Zu Lorenz Habicher: Ich finde es sogar gut, dass Deutsch als Niveau-fach in gegliederten Sekundarschulen geführt wird. Damit kann eine differenzierte Förderung betrieben werden. In den übrigen Fächern ist der Unterschied nämlich gering.

Ich ersuche Sie, uns bei der Politik nach dem Motto, «soviel Integration wie möglich – so wenig Separation als dringend notwendig» zu unterstützen. Lehnen Sie die Motion ab!

Schlussabstimmung

Der Kantonsrat beschliesst mit 97 : 42 Stimmen, die Motion nicht zu überweisen.

Das Geschäft ist erledigt.

Beginn der Nachmittagssitzung

Ratspräsident Richard Hirt: Gemäss Einladung ist der Beginn der Nachmittagssitzung auf 14.30 Uhr festgesetzt. Sie sind mit einem Schreiben darüber orientiert worden, dass die Möglichkeit besteht, den Sitzungsbeginn auf 15 Uhr zu verschieben. Ich möchte am Sitzungsbeginn um 14.30 Uhr festhalten. Wird ein anderer Antrag gestellt? Das ist nicht der Fall.

Balz Hösly will offenbar einen Rückkommensantrag stellen.

Ordnungsantrag

Balz Hösly (FDP, Zürich): Wenn ich muss, stelle ich einen Rückkommensantrag. Ich habe klar signalisiert, dass es für uns ein grosser Vorteil wäre,

wenn die Sitzung erst um 15 Uhr beginnen würde.

Ratspräsident Richard Hirt: Ich habe vorhin gefragt. Sie haben keine Antwort gegeben, Balz Hösly.

Balz Hösly (FDP, Zürich): Ich wurde von verschiedenen Seiten bedrängt. Es tut mir sehr Leid, Herr Präsident. Ich entschuldige mich in aller Form, Ihnen nicht an den Lippen gehangen zu haben.

Ratspräsident Richard Hirt: Ich nehme die Entschuldigung an. (Heiterkeit.)

Abstimmung

Der Kantonsrat beschliesst mit 64 : 56 Stimmen, dem Ordnungsantrag Balz Hösly zuzustimmen; die Nachmittagssitzung beginnt somit um 15 Uhr.

11. Änderung des Volksschulgesetzes: Bestimmungen über die Kindergärten

Motion Jean-Jacques Bertschi (FDP, Wettswil a. A.) vom 7. September 1998

KR-Nr. 312/1998, Entgegennahme, Diskussion

Die Motion hat folgenden Wortlaut:

Der Regierungsrat wird eingeladen, die gesetzlichen Bestimmungen im Volksschulgesetz, siebter Abschnitt: Kindergärten (§ 74. Abs. 3), so zu ändern, dass unter Berücksichtigung von Begabungen und Fähigkeiten von Kindern auch erste Schritte in den Kulturtechniken Lesen, Schreiben, Rechnen, u.a. ermöglicht werden und nicht mehr verboten sind.

Begründung:

In § 74. Abs. 3 steht: Der Kindergarten darf nicht in den Lehrplan der Volksschule übergreifen. Diese Bestimmung begründet das faktische Verbot, erste Schritte der Kindergartenkinder in Richtung Erwerb grundlegender Kulturtechniken in die Wege zu leiten und zu begleiten. Dieses Verbot ist unzeitgemäss und unsinnig und soll schnellstmöglich aufgehoben werden. Die Kindergärtnerinnen und Kindergärtner sollen vielmehr neben dem sozialen Lernen auch die individuellen Begabungen und Fähigkeiten ihrer Kinder fördern.

Längerfristig sind Eintrittsalter, Dauer und Lerninhalte des Kindergartens im Lichte einer flexiblen, fördernden Vorschulstufe grundsätzlich zu überdenken.

Ratspräsident Richard Hirt: Jürg Trachsel hat am 11. Oktober 1999 den Antrag auf Nichtüberweisung gestellt.

Jürg Trachsel (SVP, Richterswil): Ich stelle den Antrag, diese Motion nicht zu überweisen, aus formellen Gründen. Das Volksschulgesetz befindet sich in der Revision und wird im nächsten Frühling in die Vernehmlassung geschickt. Es ist das erklärte Ziel des Erziehungsdirektors, das Volksschulgesetz bis zum Ende der laufenden Legislatur revidiert zu haben. In dieser Revision bildet die so genannte Grundstufe, die allenfalls mit einer Abschaffung des Kindergartens verbunden ist, einen zentralen Diskussionspunkt. Wenn wir diese Motion jetzt überweisen, nehmen wir diese Diskussion vorweg, und zwar bereits im materiellen Sinn.

Ich bitte Sie, kein Präjudiz zu schaffen. Lassen Sie die Diskussion dann walten, wenn sie dies auch soll, nämlich im Verlauf der Vernehmlassung. Lehnen Sie diese Motion ab!

Jean-Jacques Bertschi (FDP, Wettswil a. A.): Ich bin froh, dass die SVP vor allem aus formellen Gründen Mühe hat mit diesem Vorstoss. Es geht hier um ein Lehr- und Lernverbot, das nicht sehr beliebt ist; man sollte etwas offener werden. Mit diesem Vorstoss wird überhaupt nichts präjudiziert. Es steht nichts davon drin, dass der Kindergarten so bleiben soll, wie er ist. Es heisst auch nicht, dass man die Grundstufe will. Etwas ganz Konkretes wird aber verlangt: Es muss möglich werden, dass Kinder ihren Begabungen und Fähigkeiten entsprechend bereits im Vorschulbereich erste Schritte in Lesen, Schreiben und Rechnen machen dürfen. Das ist nun einfach einmal eine Realität, von der wir überrollt werden. Wenn die Motion überwiesen wird, heisst dies nichts anderes, als dass in einer neuen Volksschulgesetzgebung – wie auch immer diese Vorschulstufe geartet ist – dieses Verbot aufgehoben wird. Wie dies gelöst wird, ist offen.

Für mich sind formelle Gründe sicher nicht ausreichend, um dagegen zu sein. Wer dagegen ist, der will nicht, dass Kinder unter sieben Jahren lesen, schreiben und rechnen dürfen, obwohl sie dies natürlich zum Teil längst tun. Das ist ein Unsinn und muss aus unserer Gesetzgebung entfernt werden!

Susi Moser-Cathrein (SP, Urdorf): Sie mögen sich sicher an folgenden Vorfall in Küsnacht erinnern: Eine Kindergärtnerin verbot den

Kindern, ihre Zeichnungen mit ihrem Namen zu signieren, weil das Schreiben im Kindergarten gemäss Volksschulgesetz verboten ist. Die Kindergärtnerin befand sich nach unserer Gesetzgebung tatsächlich im Recht. Dieses faktische Verbot muss aufgehoben werden. Viele Kindergartenschülerinnen und -schüler besitzen bereits Schreib- und Lesefähigkeiten, die sie sich vielmals ohne Zutun der Eltern erworben haben. Diese Fähigkeiten im Kindergarten zu unterbinden, entspricht keiner pädagogischen Erziehung. Kinder sollen ihre bereits erworbenen Fähigkeiten brauchen dürfen und müssen ganzheitlich gefördert werden. Die Freude am Lernen darf bereits im Kindergarten gefördert werden. Verbote in diesem Bereich haben hier nichts mehr zu suchen. Bei der anstehenden Revision des Volksschulgesetzes sollen die gesetzlichen Bestimmungen so ausgelegt sein, dass die Kinder in der Vorschulstufe nach ihren Fähigkeiten und Bedürfnissen pädagogisch gefördert und begleitet werden.

Die SP-Fraktion unterstützt diese Motion und bitte Sie, diese an den Regierungsrat zu überweisen.

Schlussabstimmung

Der Kantonsrat beschliesst mit 74 : 47 Stimmen, die Motion zu überweisen.

Das Geschäft ist erledigt.

12. Anschlussprogramme an die obligatorische Schulpflicht

Motion Christian Bretscher (FDP, Birmensdorf) und Michel Baumgartner (FDP, Rafz) vom 7. September 1998

KR-Nr. 314/1998, Entgegennahme, Diskussion

Die Motion hat folgenden Wortlaut:

Der Regierungsrat wird eingeladen, die gesetzlichen Bestimmungen über die Anschlussprogramme an den obligatorischen Volksschulunterricht (9 Schuljahre) so zu ergänzen oder zu ändern, dass – entsprechend den Pauschalisierungen im Sonderschulwesen – für eine gewisse Prozentzahl Jugendlicher einer Gemeinde für den Besuch

dieser weiterführenden und/oder überbrückenden (Schul-) Angeboten gleichermassen Subventionen gesprochen werden können.

Begründung:

Die stossenden Ungleichheiten für Jugendliche und deren Eltern beim Erhalt von finanzieller Unterstützung (zum Beispiel wegen der Gewährleistungspflicht im Gesetz über die hauswirtschaftliche Fortbildung) für den Besuch der erwähnten Programme (siehe auch Anfrage Baumgartner, KR-Nr. 122/1997 etc.) führen zu «falschen» Wahlen durch die Betroffenen, indem beispielsweise auch technisch orientierte Jugendliche den HJK aus finanziellen Gründen wählen.

Zudem ist auf eine massgebliche Ungleichbehandlung hinzuweisen: Jugendliche, die gemeindeintern von der 3. Oberschule in die 3. Realschule oder von der 3. Realschule in die 3. Sekundarschule wechseln, und solche, die eine Mittelschule absolvieren, können dies im Prinzip ohne Kostenfolge (kein Schulgeld!) tun. Jugendliche im gleichen Alter hingegen, die für ihren künftigen Weg (Eintritt ins Berufsleben oder schulische Lösungen) ein 10. Schuljahr oder eine Berufswahlschule brauchen und absolvieren, müssen ein Schulgeld bezahlen.

Diese unterschiedlichen Situationen und die daraus resultierenden Benachteiligungen sind in ihrer Bandbreite mindestens abzuschwächen, in der langfristigen Zielsetzung aber aufzuheben.

Ratspräsident Richard Hirt: Hansjörg Schmid hat am 11. Oktober 1999 den Antrag auf Nichtüberweisung gestellt.

Hansjörg Schmid (SVP, Dinhard): Eure recht diffus formulierte Forderung, sehr geehrte Motionäre, kann ohne gesetzliche Änderungen erfüllt werden. Die Subventionierung des 10. Schuljahres ist tatsächlich sehr unterschiedlich – das stellen auch wir fest. Wir wollen aber kein obligatorisches 10. Schuljahr einführen. Es ist richtig, wenn dessen Durchführung bzw. die heutige Subventionierung Sache der Gemeinden bleibt. Es wäre allenfalls sinnvoll, wenn der Kanton den heutigen Zustand veröffentlichen könnte, damit jede Gemeinde weiss, wo sie steht und wieviel sie bezahlt.

Eines ist sicher: Wenn wir die Motion unterstützen und der Kanton neue gesetzliche Bestimmungen erlässt, wird es mit Sicherheit teurer.

Es ist sowieso falsch, wenn der Kanton bestimmt und die Gemeinden bezahlen sollen. Eine derartige Forderung werden wir niemals unterstützen. Es gibt also zwei klare Gründe, die Motion nicht zu überweisen: Erstens ist sie grundsätzlich erfüllbar. Zweitens gilt die politische Erwägung, «wer zahlt, befiehlt». Man soll die Kompetenzen da lassen, wo die Kosten entstehen.

Ich bitte Sie deshalb, die Motion nicht zu überweisen.

Michel Baumgartner (FDP, Rafz): Zu Hansjörg Schmid: Auch wir wollen kein Obligatorium. Ich weiss nicht, wo Du das gelesen hast. Diese Motion ist vor dem Hintergrund der Beantwortung meiner Anfrage KR-Nr. 122/1997 entstanden. Der Regierungsrat schreibt darin: «Die unterschiedlichen Schulgelder, die von den verschiedenen Trägerschaften für den Besuch eines zusätzlichen Schuljahres erhoben werden, sind tatsächlich stossend und werden von den Eltern, welche die Kosten ganz oder teilweise zu tragen haben, wohl kaum verstanden.» Dass man heute im Kanton Zürich je nach Wohnort zwischen Null und 14'500 Franken für das 10. Schuljahr bezahlt, finden wir stossend. Wir sprechen weder von einem Obligatorium noch von einer Subventionierung, sondern fordern gleich lange Spiesse. Dieses Problem ist unserer Ansicht nach grundsätzlich anzugehen. Der Regierungsrat ist offensichtlich bereit, dies zu tun.

Wir würden uns über Ihre Unterstützung freuen und laden Sie ein, diese Motion zu überweisen.

Susi Moser-Cathrein (SP, Urdorf): Die SP unterstützt diese Motion aus folgenden Gründen: Zu diesem Thema wurde an der letzten Budgetdebatte ein Postulat von mir und am 21. Juni 1999 ein solches von Michel Baumgartner überwiesen, unterstützt von der SP und der CVP. Dabei ging es um ein kantonales Konzept und eine einheitliche Regelung für das 10. Schuljahr. Die vorliegende Motion geht in die gleiche Richtung. Das Abschlussjahr an die obligatorische Schulzeit soll – entsprechend den Pauschalisierungen im Sonderschulwesen – subventioniert werden.

Die grundsätzliche Diskussion um das 10. Schuljahr wurde durch die Einführung des hauswirtschaftlichen Jahreskurses ausgelöst. Für die SP war das 10. Schuljahr bereits in der Ära Alfred Gilgen ein Thema. Schon damals setzten wir uns für eine gleiche Subventionierung sowie für das zusätzliche Werkjahr ein. Das Verwaltungsgericht hat in

einem Grundsatzentscheid festgehalten, dass mangels gesetzlicher Grundlagen von den Eltern kein Schulgeld für den hauswirtschaftlichen Jahreskurs erhoben werden kann. Einzige Ausnahmen sind jene Schulgemeinden, die in der Gemeindeordnung die Erhebung solcher Abgaben bereits geregelt haben und die den Empfehlungen der Bildungsdirektion entsprechen. Mehr als 1200 Franken pro Jahreskurs dürfen nicht verlangt werden. In seiner Antwort auf eine Anfrage von Michel Baumgartner bestätigte der Regierungsrat, dass ein 10. Schuljahr einem Bedürfnis entspreche. Er ist aber der Ansicht, dass es kein einheitliches 10. Schuljahr braucht, sondern Angebote, die den Bedürfnissen der Schülerinnen und Schülern entsprechen. Es sind vor allem die Schwächeren, die im Anschluss an die obligatorische Schulzeit oftmals ein so genanntes Einstiegsjahr brauchen, um ihren Schulrucksack vor dem Beginn einer Lehre zu vergrössern und zu ergänzen.

Es ist dringend erforderlich, dass auf diesem Gebiet eine gesetzliche Regelung getroffen wird, da im Kanton Zürich betreffend Schulgeld-Erhebung ein eigentlicher Wildwuchs besteht. Die Höhe des Schulgeldes liegt zwischen unentgeltlich und 800 bis 3000 Franken; für auswärtige Schülerinnen und Schüler wird an allen Schulen ein Schulgeld zwischen 7800 und 14'500 Franken erhoben. Dies steht in krassem Gegensatz zum Schulgeld für den hauswirtschaftlichen Jahreskurs, das zwischen unentgeltlich und 1200 Franken liegt.

Die Motion verlangt eine Massnahme im Sonderschulbereich. Diese Forderung ist berechtigt, da das Absolvieren eines zusätzlichen Schuljahres für die meisten eine sonderschulische Massnahmen ist. Als Randbemerkung sei hier erwähnt, dass ein zusätzliches Jahr an der regulären Schule – z. B. ein drittes Jahr Sekundar- nach der Realschule – für die Eltern keine Kosten verursacht. Der ganze Bereich des Einführungsjahres vor Beginn einer Lehrstelle muss dringend überarbeitet werden. Ich bitte Regierungsrat Ernst Buschor, den Rat kurz über die momentanen Reformpläne der Bildungsdirektion zu informieren.

Ich bitte Sie, die Motion zu unterstützen. Vor allem das der SVP nahe stehende Gewerbe müsste ein zentrales Interesse daran haben, dass die Bildungsdirektion diesem Bereich besondere Aufmerksamkeit schenkt. Es sind meist die KMU als Ausbildungsbetriebe, welche auf zusätzlich gut ausgebildete Schulabgängerinnen und -abgänger angewiesen sind.

Yvonne Eugster-Wick (CVP, Männedorf): Ich würde eine einheitliche Regelung im ganzen Kanton begrüssen. Es ist heute tatsächlich so, dass je nach Wohngemeinde Jugendliche für ein 10. Schuljahr oder eine Berufswahlschule finanziell unterstützt werden oder eben nicht. So müssen beispielsweise in Männedorf die Eltern vollumfänglich für diese schulische Lösung aufkommen, während das Schulgeld in anderen Gemeinden des Bezirks ganz oder teilweise von den Schulgemeinden übernommen wird. Diese Ungleichbehandlungen sind stossend und ungerecht.

Zu Hansjörg Schmid: Eine obligatorische Einführung ist keineswegs nötig. Es sollen aber für alle Jugendlichen, welche ein 10. Schuljahr besuchen, die gleichen Kosten gelten. Das bedeutet nicht, dass der Staat 100 % der Kosten übernehmen soll. Damit wäre ich aus verschiedenen Gründen nicht einverstanden. Ich bin aber froh, dass sich der Regierungsrat dieser Problematik bewusst ist und die Motion entgegennehmen will.

Nancy Bolleter-Malcom (EVP, Seuzach): Die Ungleichbehandlung der Jugendlichen und deren Eltern beim Erhalt von finanzieller Unterstützung nach der obligatorischen Schulzeit ist stossend. Die Unterschiede sind aus- oder mindestens anzugleichen. Den Weg zur Gleichbehandlung durch Pauschalisierung ist prüfenswert. Es gibt nicht nur Ungleichbehandlungen in Bezug auf die verschiedenen Angebote. Wie Yvonne Eugster bereits erwähnt hat, sind die Elternbeiträge für das gleiche Angebot von Gemeinde zu Gemeinde sehr verschieden.

Die EVP-Fraktion unterstützt die Motion.

Hanspeter Amstutz (EVP, Fehraltorf): Ich bitte Sie sehr, diese Motion zu unterstützen. Meine Interessenbindung: Ich bin Mitglied der Aufnahmekommission für das freiwillige 10. Schuljahr in Effretikon. Wir haben jedes Jahr 30 bis 40 Anmeldungen und können lediglich 20 Schülerinnen und Schüler aufnehmen. Das 10. Schuljahr ist vor allem für die guten Realschüler eine ausgezeichnete Lösung, um sich gewisse berufliche Ziele stecken zu können. Ich finde es stossend, dass wir den Mittelschülern eine unentgeltliche Schule ermöglichen, während der Besuch des 10. Schuljahres etwas kostet. Die Idee, dass man nach der 3. Realklasse die 3. Sekundarklasse besuchen kann, ist sicher gut.

Wir haben aber festgestellt, dass dies nicht in allen Fällen die beste Lösung ist.

Ein letztes Argument zu Gunsten einer Unterstützung: Die SVP des Bezirks Pfäffikon unterstützt das freiwillige 10. Schuljahr wärmstens und hätte wahrscheinlich gar keine Freude, wenn diese Motion abgelehnt würde.

Susanne Rihs-Lanz (Grüne, Glattfelden): Auch die Grünen werden diese Motion unterstützen, denn die letzten Jahre haben gezeigt, dass es immer mehr Jugendliche gibt, die nach der obligatorischen Schulpflicht keine Lehrstelle finden oder einfach noch nicht wissen, welchen Beruf sie erlernen wollen. Die so genannten 10. Schuljahre haben einen enormen Boom erfahren; es gibt auch sehr viele derartige Angebote. Wer aber wieviel für diese Bildungsbrücken zwischen obligatorischer Schulzeit und Berufsausbildung bezahlt, ist alles andere als klar. Wir finden es daher wichtig, dass diese Motion überwiesen wird. Es ist gut, dass die Bildungsdirektion eingesehen hat, dass sie sich dieser Problematik annehmen muss und eine Arbeitsgruppe dazu bestellt hat.

Hansjörg Schmid (SVP, Dinhard): Sie haben mir nicht gut zugehört. Wir sind nicht gegen das 10. Schuljahr, sondern gegen zusätzliche gesetzliche Bestimmungen, in denen der Kanton festlegt, was die Gemeinden zu bezahlen haben.

Zu Yvonne Eugster: Sie können das 10. Schuljahr in Männedorf gratis anbieten, wenn Sie wollen; das liegt in Ihrer Kompetenz. Die Forderung ist also zum Teil bereits erfüllt.

Regierungsrat Ernst Buschor: Susi Moser hat mich gefragt, wie die Situation aussieht. Im Entwicklungsplan, Abschnitt Projekte, Blatt 6/88 ist festgehalten, dass wir die Gebühren vereinheitlichen werden. Wenn wir dies für den Kanton kostenneutral durchführen wollen, braucht es dazu eine gesetzliche Bestimmung. Die Sache ist also bereits in Planung. Der Regierungsrat ist darum bereit, die Motion entgegenzunehmen.

Schlussabstimmung

2384

Der Kantonsrat beschliesst mit 83 : 40 Stimmen, die Motion zu überweisen.

Das Geschäft ist erledigt.

Gemeinsame Erklärung der Fraktionen EVP, SP und Grüne

Thomas Müller (EVP, Stäfa): Der Regierungsrat hat vorletzte Woche in eine Pressemitteilung von der Zusammenführung von Frau R. mit ihren beiden Kindern und ihrem Mann in Skopje berichtet. Dass er dabei seine Antwort auf die Dringliche Anfrage in dieser Angelegenheit vorweggenommen hat, ohne zuerst den Kantonsrat darüber zu orientieren, ist ein zumindest seltsames Vorgehen. Der Regierungsrat beschränkt sich in seiner Antwort im Wesentlichen auf die Rechtfertigung der Vorgehensweise bei dieser Ausschaffung. Dazu verweist er einerseits auf die mangelnde Mitwirkung von Frau R. bei der Papierbeschaffung und anderseits auf die angeblich rechtmässig erfolgte Trennung der Familie.

Wir halten Folgendes fest: Dass Familie R wusste, dass sie die Schweiz verlassen muss, weil sie nach geltendem Recht keine Asylgründe geltend machen konnte, wird nicht bestritten. Es ist aber allgemein bekannt, dass seit 1996 für Kosovaren auf der jugoslawischen Botschaft in aller Regel keine Ersatzpapiere erhältlich waren. Somit bestand für Frau R. schlicht keine Mitwirkungsmöglichkeit, auf Grund welcher die Behörden für sie eine Einreisebewilligung für Mazedonien hätten beschaffen können. Laut Aussage des Rechtsvertreters von Frau R. zeigt der Schriftverkehr zwischen dem Bundesamt für Flüchtlinge, der Botschaft der Republik Mazedonien und der Fremdenpolizei des Kantons Zürich eindeutig, dass für Frau R. selbst bei Vorliegen eines gültigen Reisedokuments keine Einreisebewilligung für Mazedonien ausgestellt worden wäre. Darüber hinaus ist festzuhalten, dass Frau R. einer Vorladung der Fremdenpolizei sehr wohl nachgekommen ist.

Was die Rechtmässigkeit der Teilausschaffung einer Familie angeht, halten wir entgegen der Meinung des Regierungsrates daran fest, dass eine solche Staffelung, welche zur Trennung von Müttern und ihren Kleinkindern führt, unmöglich im Sinne des Gesetzgebers sein kann. Wie anders wäre es sonst zu erklären, dass das BFF als anordnende Behörde nicht einmal zwei Wochen nach der Trennung den Kindern die sofortige Wiedereinreise in die Schweiz bewilligt hat? Während also das BFF Fehler einräumt und deshalb auch eine allgemeine Praxisänderung vornimmt, sodass Kleinkinder künftig in jedem Fall bei der Mutter verbleiben können, hält der Regierungsrat an der Rechtmässigkeit des Vorgehens fest und ist auch nicht bereit, den Fall einer Familie mit Kleinkindern speziell zu würdigen.

Es ist bedauerlich, dass der Regierungsrat nicht einsehen will, dass eine derartige Ausschaffung die Integrität der betroffenen Kinder und ihrer Eltern in einer unverantwortbaren Masse verletzt. Ebenso wenig kann hingenommen werden, dass sich die Regierung einerseits nicht in der Lage sieht, eine Aussage über ähnlich gelagerte Fälle machen zu können, die Direktorin für Soziales und Sicherheit andererseits aber gegenüber der Presse betont, dass der Fall der Familie R. gar nicht so einzigartig sei. Geradezu unhaltbar ist der Vorwurf der Regierung, die erzwungene Trennung sei allein dem Verhalten von Frau R. zuzuschreiben.

Die Fraktionen EVP, SP und Grüne hoffen dennoch, dass es wenigstens in Zukunft nie mehr zu solchen Familientrennungen kommen wird.

13. Erhaltung von Ausbildungsplätzen für Grafikerinnen und Grafiker durch den Kanton

Postulat Susanna Rusca Speck (SP, Zürich) und Mitunterzeichnende vom 7. September 1998

KR-Nr. 316/1998, RRB-Nr. 2513/11. November 1998 (Stellungnahme)

Das Postulat hat folgenden Wortlaut:

Der Regierungsrat wird eingeladen, unverzüglich Massnahmen in die Wege zu leiten, damit das Ausbildungsangebot der bisherigen Fachklasse Grafik (Schule für Gestaltung Zürich) nahtlos weiterhin sichergestellt bleibt, sei dies durch eine Vollzeitausbildung an der Allgemeinen Berufsschule Zürich oder vorzugsweise durch eine gemischte Trägerschaft (Kanton, Verbände, Firmen).

Begründung:

Durch den Beschluss der Schule für Gestaltung (SfG) Zürich, die Fachklasse Grafik nicht mehr weiterzuführen, gehen im Bereich der Sekundarstufe II etwa 50 Lehrstellen verloren. Dies ist umso gravierender, als bei Jugendlichen eine grosse Nachfrage nach solchen Ausbildungsplätzen besteht und die Wirtschaft entsprechend qualifizierte Fachleute benötigt.

Eine Weiterführung der Fachklasse Grafik könnte an der Allgemeinen Berufsschule Zürich, Abteilung Druck-, Gestalter- und Malerberufe (DGM) erfolgen, da bereits ein sofort realisierbares Ausbildungskonzept vorliegt. Es ist bedauerlich, dass der Kanton Zürich offenbar aus finanziellen Gründen darauf verzichten will. Aus der Sicht einer innovativen Bildungspolitik ist es unverständlich, dass im Gegensatz zu Schulorten wie Basel, Bern, Biel, Genf, La Chaux-de-Fonds, Lausanne, Lugano und St. Gallen in der bedeutendsten Wirtschaftsmetropole der Schweiz keine Fachklasse Grafik geführt wird. Aus diesem Grund erwarten wir vom Regierungsrat, dass er für die Grundausbildung der Grafiker und Grafikerinnen entweder das Ausbildungskonzept der Allgemeinen Berufsschule Zürich realisiert oder eine gemischte Trägerschaft nach dem Beispiel des Regionalen Ausbildungszentrums Au (RAU) aufbauen will.

Die Stellungnahme des *Regierungsrates* lautet auf Antrag der Bildungsdirektion wie folgt:

Bereits im Februar 1997 wandte sich die Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich im Zusammenhang mit der von der Stadt beabsichtigten Schliessung der Fachklasse Grafik an das Schul- und Sportdepartement der Stadt Zürich. In diesem Schreiben wurde auf die Möglichkeit der Übernahme der Fachklasse Grafik durch die Allgemeine Berufsschule Zürich Bezug genommen. Die Volkswirtschaftsdirektion äusserte damals deutlich, dass die Motive, welche die Stadt offenbar zu ihrem Schliessungsentscheid veranlasst hätten, selbstverständlich auch für den Kanton gälten. Die Integration des Studienbereichs Grafik in eine kantonale Berufsschule würde für sie auf jeden Fall mit erheblichen Mehrkosten verbunden sein. Trotz dieser Vorbehalte reichte die Stadt Zürich am 18. September 1997 ein schriftliches Übernahmegesuch für die Fachklasse Grafik beim Kanton ein.

In ihrem Antwortschreiben hielt die Volkswirtschaftsdirektion fest, dass es sich bei der Fachklasse für Grafik an der Schule für Gestaltung Zürich um eine Lehrwerkstätte gemäss Bundesgesetz über die Berufsbildung vom 19. April 1978, Artikel 7 Abs. 1 lit. b bzw. Verordnung über die Berufsbildung vom 7. November 1979, Artikel 38 handle. Im Unterschied zum Berufsschulunterricht, der Aufgabe des Staates sei, werde im §1 Abs. 3 des Trägerschaftsgesetzes vom 2. Dezember 1984 lediglich festgelegt, dass der Staat Lehrwerkstätten

übernehmen könne. (...) Diese Ausbildungsform wäre aber an einer Berufsschule, die auf eine duale Ausbildung ausgerichtet sei, nur mit erheblichem Mehraufwand befriedigend integrierbar.

Im Weiteren verwies die Volkswirtschaftsdirektion auf die angespannte Finanzlage des Kantons. Da es um eine geringe Einbusse an Lehrplätzen gehe, könne ein vergleichsweise teurer Ausbau des Angebots der Allgemeinen Berufsschule Zürich angesichts des Zustandes der Staatsfinanzen nicht in Betracht gezogen werden. Die in den Gesuchsunterlagen beigelegten Kosten der Fachklasse für Grafik im Jahre 1995 wiesen einen Gesamtaufwand von Fr. 1'250'000 auf. Von diesen Kosten subventioniere der Kanton Fr. 350'000. Bei einer allfälligen Übernahme der Fachklasse wäre mit zusätzlichen Kosten in der Grössenordnung des städtischen Beitrags von Fr. 750'000 für den Kanton zu rechnen. Eine kostenneutrale Lösung sei somit für den Kanton auch unter Berücksichtigung der im Gesuch vorgeschlagenen Sparpotentiale durch ein neues Unterrichtsmodell (weniger betreute Lektionen, drittes Lehrjahr als Praktikumsjahr) nicht möglich. (...) Beim Beschluss zur Auflösung der Fachklasse Grafik, der am 27. Januar 1997 durch die städtischen Behörden erfolgte, habe die Stadt Prioritäten berücksichtigen müssen. Analoges gelte auch für den Kanton.

Die Stadt Zürich wollte diesen Entscheid nicht annehmen. Daraufhin nahm die Volkswirtschaftsdirektion zusätzliche Abklärungen hinsichtlich der beantragten Übernahme der Fachklasse Grafik durch die Allgemeine Berufsschule Zürich vor. Der vom Amt für Berufsbildung vorgelegte Bericht kam im Bereich der Finanzierungsmodelle zum Schluss, dass die neu vorgeschlagene Erhebung von Schulgeldern einen positiven finanziellen Beitrag an die Grafikfachklasse leisten könnte. Demgegenüber standen erhebliche Zweifel an der rechtlichen Zulässigkeit dieser Massnahme. Gemäss Art. 30 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Berufsbildung vom 19. April 1978 darf für den Pflichtunterricht an der Berufsschule vom Lehrling kein Schulgeld erhoben werden. Der Bericht wies ferner auf die soziale Brisanz eines Finanzierungsmodells hin, das auf der Basis von Schulgeldern aufbaut. Als unmöglich erwies sich ferner eine Finanzierung aus dem Lehrstellenbeschluss des Bundes, nachdem diese Variante durch die zuständige tripartite Kommission geprüft worden war.

Die kantonalen Berufsverbände wurden ebenfalls um ihre Meinung zur Fachklasse Grafik befragt. In diesen Gesprächen wurden die Aus-

bildungsgänge der Fachklasse als Ergänzung zur bestehenden dualen Ausbildung durchaus begrüsst. Stärker wünschten die Verbände aber verbesserte Rahmenbedingungen für die bewährte duale Grafiker Ausbildung, z.B. durch die Einführung des Blockunterrichts an der Berufsschule.

Die erwähnten Ergebnisse des durch das Amt für Berufsbildung erstellten Berichts führten zu einer erneut ablehnenden Entscheidung hinsichtlich der Überführung der Fachklasse Grafik in die Zuständigkeit des Kantons. Dieser Entscheidung wurde der zuständigen Stadträtin am 9. Juni 1998 schriftlich mitgeteilt. Diesem Schreiben beigelegt wurde die gleich lautende Antwort des Regierungsrates vom 20. Mai 1997 auf eine parlamentarische Anfrage betreffend Erhaltung von Ausbildungsplätzen für Grafiker.

Mit der soeben erfolgten Kantonalisierung der Schule für Gestaltung und der gleichzeitigen Umwandlung in eine Fachhochschule hat der Kanton schon eine sehr grosse Investition in die grafisch-gestalterische Ausbildung getätigt. Die seit dem 1. Juli 1998 für die Berufsbildung zuständige Bildungsdirektion wird ausserdem die Evaluation neuer Ausbildungskonzepte für Berufe von hoher strategischer Bedeutung und grosser Zukunftsträchtigkeit unterstützen. Im Rahmen der zu revidierenden Bundesgesetzgebung über die Berufsbildung ist die Einführung eines Basisjahrmodells im Kanton Zürich geplant, das möglicherweise auch für eine innovative Grundausbildung im grafisch-gestalterischen Bereich zur Anwendung gelangen kann. Entsprechende konzeptionelle Arbeiten sind im Gange.

Kein gangbarer Weg für die Fortsetzung der Fachklasse Grafik dürfte das Beispiel des Regionalen Ausbildungszentrums Au (RAU) sein. Die Initiative für ein derartiges Modell muss von privater Seite ausgehen, während dem Staat bestenfalls eine subsidiäre Rolle zukommt. Ausserdem handelt es sich beim RAU um einen Ausbildungsschwerpunkt für eine grössere Zahl von Berufen der Technik und Informatik. Nur für einen einzelnen Beruf ein regionales Ausbildungszentrum zu errichten, wäre nicht sinnvoll. Auch reicht bei sogar sehr optimistischen Szenarien betreffend Lehrstellenentwicklung für Grafikerinnen und Grafiker das entsprechende Volumen nicht aus, um den kostenintensiven Betrieb eines regionalen Ausbildungszentrums zu rechtfertigen.

Zusammenfassend ist somit am bereits 1997 getroffenen Entscheid des Regierungsrates betreffend Fachklasse Grafik aus den oben dar-

gelegten Gründen festzuhalten. Auch die Errichtung eines regionalen Ausbildungszentrums für Grafikerinnen und Grafiker ist nicht Aufgabe des Kantons.

Der Regierungsrat beantragt daher dem Kantonsrat, das Postulat nicht zu überweisen.

Susanna Rusca Speck (SP, Zürich): Mit der Schliessung der Fachklasse Grafik an der Schule für Gestaltung in Zürich Ende Schuljahr 2000 wird ein bewährtes Grundausbildungsangebot aufgehoben, bevor die Umwandlung der Schule für Gestaltung zur Hochschule für Gestaltung und Kunst klare Konturen eines zukünftigen Ausbildungsangebots aufzeigt. Es werden 50 Plätze auf der Grundausbildungsstufe gestrichen. Das entspricht einer rund 30-prozentigen Reduktion des Ausbildungsangebotes für Grafikerinnen und Grafiker in der Region Zürich. In einer Zeit, in der die Privatwirtschaft Lehrstellen abbaut, darf die öffentliche Hand diesen Trend nicht noch verstärken, indem qualitativ hoch stehende Ausbildungsplätze gestrichen werden.

Das Seilziehen um die Übernahme der Fachklasse Grafik löste einen Medienrummel aus. Die Stadt Zürich bat den Kanton aus finanziellen Gründen um eine solche Übernahme. Der Kanton argumentierte, ein zusätzliches Angebot zur bestehenden Grafikerlehre im Sinne einer Lehrwerkstätte sei mit erheblichem Aufwand verbunden. Obwohl die Allgemeine Berufsschule Zürich ein fixfertiges Übernahmekonzept vorlegte, ist der Kanton nicht bereit, die Fachklasse zu retten.

Der Kernpunkt dieses Vorstosses ist die Erhaltung der Ausbildungsplätze auf der Sekundarstufe II. Rezessionsbedingt sind bereits Praxislehrstellen reduziert worden. Die Zahl der zur Verfügung stehenden gestalterischen Ausbildungsplätze in Lehrbetrieben hat in den vergangenen Jahren stetig abgenommen. Aus berufspolitischen Gründen will die SP diese Tendenz stoppen. Es ist absehbar, dass künftig nur noch eine Gestalterausbildung auf Fachhochschulstufe angeboten und der Zugang dazu hauptsächlich über die gymnasiale Matur und ein Praktikum führen wird. Begabte Jugendliche haben jedoch einen Anspruch auf die Förderung ihres Talents in einer gestalterischen Grundausbildung. Es muss sichergestellt werden, dass auch in Zukunft auf der Sekundarstufe II eine ausreichende Anzahl von Ausbildungsplätzen zur Verfügung steht.

Die andere Seite wird argumentieren, eine Vollzeitausbildung für Grafikerinnen und Grafiker auf dieser Stufe sei nicht mehr nötig. Wir

sind aber der Meinung, dass sich das Festhalten am traditionellen System der Meisterlehre als Sackgasse erweisen wird, weil Arbeitsplätze für Lehrlinge immer teurer und rarer werden, wenn der Lehrstellenabbau weiter fortschreitet. Es scheint uns angezeigt, dass parallel und in Ergänzung zu den durch die Verbände geregelten Berufslehren andere Ausbildungsmöglichkeiten bestehen bleiben. In dieser Situation haben wir ein Vakuum im praxisbezogenen Ausbildungsangebot. Es darf doch nicht sein, dass sich die Ziele der Bildung unter dem Deckmantel der Kostenneutralität von der Praxis abwenden! Begreifen wir endlich, dass es zumeist die Praxis ist, welche die Theorie impliziert und letztlich legitimiert – nicht umgekehrt! Die Auswirkungen des Vakuums wird sich in der Praxis zeigen.

Was ist zu tun? Laut Entwicklungsplanung der Bildungsdirektion im KEF 2000 - 2003 soll die Attraktivität der Lehre durch eine gründliche Reform der Berufsbildung wieder gesteigert werden. Diese umfasst neben der Erneuerung der Grundausbildung mit der Totalrevision des Einführungsgesetzes zum Berufsbildungsgesetz auch die Evaluation neuer Ausbildungskonzepte für Berufe von hoher strategischer Bedeutung und grosser Zukunftsträchtigkeit. Nehmen wir die Bildungsdirektion beim Wort! Im Namen der Direktorenkonferenz der Schweizerischen Schulen für Gestaltung haben die Kantone Basel und Wallis beim Bundesamt für Bildung und Technologie (BBT) ein Gesuch betreffend versuchsweise Einführung einer dreijährigen gestalterischen Grundausbildung eingereicht. Diese soll unterschiedliche gestalterische Berufsabschlüsse zulassen und gleichzeitig den Übergang zur Fachhochschule gewährleisten. Dies soll auch für eine breite gestalterische Grundausbildung im Grafikbereich für den Kanton Zürich gelten.

Bitte überweisen Sie dieses Postulat.

Michel Baumgartner (FDP, Rafz): Die FDP wird die Überweisung dieses Postulats nicht unterstützen, auch wenn ich persönlich an sich Freude daran habe, wenn sich Ratskolleginnen und -kollegen – allerdings mit den falschen Mitteln – für meinen Berufsstand einsetzen wollen. Das duale Bildungssystem zum Erlernen eines Berufs hat sich bewährt. Es bietet neben einer standardisierten allgemeinen und fachtechnischen Ausbildung den notwendigen und wichtigen Praxisbezug; dies soll auch in Zukunft so bleiben. Wir Freisinnige haben uns schon immer gegen Lehrwerkstätten ausgesprochen – die Fach-

klasse für Grafik ist nichts anderes –, und zwar aus folgenden Gründen:

Lehrwerkstätten bilden am Markt vorbei. Das gilt sowohl für die Grafiker als auch für andere Berufe, die auf diesem Weg erlernt werden. Sie bieten auch keine Gewähr, dass nach abgeschlossener Lehre weiter im Beruf praktiziert werden kann. Lehrwerkstätten sind geschützte Werkstätten, die dem Wettbewerb entzogen sind. Mich dünkt es wichtig, dass auch während der Berufslehre der rauhe Wind des Wettbewerbs gespürt wird. Hier hinken die Lehrwerkstätten logischerweise immer hinterher. All dies gilt für die Grafikfachklasse ganz besonders, auch wenn es diese schon lange gibt. Schon zu meiner Zeit gab es diese unselige Zweiteilung: Solche, die diesen Beruf bei einem Lehrmeister erlernten – zu denen gehörte auch ich – und solche, die ihn an der Schule erlernten. Es ist höchste Zeit, davon Abstand zu nehmen!

Ich bitte Sie, dieses Postulat nicht zu überweisen.

Willy Haderer (SVP, Unterengstringen): Meine Interessenbindung: Ich bin Zentralvorstandsmitglied des Viscom, des schweizerischen Verbandes für visuelle Kommunikation. Ich möchte mit dem letzten Satz der Regierung beginnen: «Die Errichtung eines regionalen Ausbildungszentrums für Grafikerinnen und Grafiker ist nicht Aufgabe des Kantons.» Diesem Satz füge ich bei: Es ist überhaupt nicht Aufgabe des Staates, solche Ausbildungsplätze in der Grundausbildung zu schaffen.

Zu Susanna Rusca: Es kann keine Rede davon sein, dass ein Lehrstellenabbau betrieben worden ist. Gerade im Kanton Zürich hat das Gewerbe in den letzten schwierigen Jahren zusätzliche Lehrstellen geschaffen, und dies in erstaunlich grosser Anzahl. Die Problematik, dass junge Leute keine Lehrstelle finden konnten, wurde dadurch minimiert. Die Meisterlehre ist nach wie vor höchst modern, weil damit praxisorientiert ausgebildet wird. Die jungen Leute erleben damit die Entwicklung der Technik. Vor allem die KMU bilden das Rückgrat dieser Ausbildungsform. Ich bin mit der Postulantin der Meinung, dass Ausbildungsplätze für Grafiker erhalten werden müssen – in Bezug auf die Art und Weise, wie dies geschehen soll, unterscheiden sich unsere Ansichten jedoch sehr stark.

Der Viscom hat in Zusammenarbeit mit dem BBT und anderen Berufsverbänden ein taugliches, auf breite Grundausbildung im Bereich

der visuellen Kommunikation abgestütztes neues Ausbildungskonzept (NAK) für die Berufe der visuellen Kommunikation erarbeitet. Derzeit laufen in Bern, Lausanne und St. Gallen die ersten Pilotprojekte an. Leider sind die Grafiker nur in der Romandie mit dabei. Überall dabei sind die in unserem Verband und in Nachbarverbänden angesiedelten Polygrafen, denen die gesamte Gestaltung der Druckvorstufe obliegt. Diese Berufe sind mit einer stark erweiterten Grafikausbildung verbunden. Unter dem Druck und dem Einfluss der digitalen Revolution auf unsere Branche hat sich das Berufsbild stark ausgeweitet. Auch im Bereich der Gestaltung findet eine Revolution statt; er ist untrennbar mit unseren technischen Berufen verbunden.

Im Sinne einer aktiven Bildungsökonomie sollten die Grafiker unbedingt in dieses zukunftsweisende Ausbildungskonzept einbezogen werden. Ein Alleingang, wie er mit diesem Postulat gefordert wird, ist aus finanziellen, aber auch aus ausbildungstechnischen Erwägungen nicht zu verantworten. Professor Rolf Dubs von der Hochschule St. Gallen hat das NAK im Rahmen der Revision des Berufsbildungsgesetzes als zukunftsweisend eingestuft. Erste Resultate, die wir aus dieser Ausbildung kennen, sind äusserst zufriedenstellend und haben auch die Skeptiker in unserem Verband überzeugt. Der Kanton Zürich sollte ebenfalls beim BBT intervenieren, damit er in die angelaufenen Pilotprojekte einsteigen kann. Ich kann Ihnen versichern, dass in unserer Branche sowohl Lehrlinge als auch Ausbilder der Meinung sind, dass wir zukunftsgerichtete Berufe haben, in denen auch die Grafikerausbildung ihren Stellenwert behält. Diese kann nicht mehr separiert werden, wie dies früher der Fall war.

Ich bitte Sie darum, dieses Postulat abzulehnen.

Felix Müller (Grüne, Winterthur): Es scheint unbestritten, dass Leute, die sich mit Grafik und Layout-Fragen professionell beschäftigen, in unserer Informationsgesellschaft und unserer Wirtschaft weiterhin gebraucht werden. Die Umstände der Abschaffung der Grafikerklasse an der Kunstgewerbeschule sind aus meiner Optik äusserst unglücklich. Die Stadt Zürich schafft diese Ausbildung ab, und zwar kurz vor der Umwandlung der Schule in eine Fachhochschule bzw. kurz vor der Übernahme durch den Kanton. Heute ist ja die Kunstgewerbeschule als Fachhochschule für Gestaltung und Kunst eine kantonale Schule geworden. Es erstaunt, dass die Regierung die Abschaffung hauptsächlich mit finanziellen Überlegungen begründet. Mit dieser

Argumentation können wir jede Ausbildung abschaffen, auch einige andere an der HGK. Es geht doch vor allem darum, ob eine Nachfrage nach dieser Ausbildung besteht, und zwar von Seiten der Auszubildenden und von Seiten des Gewerbes.

Die Fachhochschule ist heute dem eidgenössischen Gesetz unterstellt und hat entsprechende Randbedingungen zu erfüllen. In diesem Sinn sind einige Bemerkungen zur Stellung der Fachhochschulen erlaubt. Fachhochschulen im Bereich der Technik und der Wirtschaftsausbildung sind ja heute vor allem auch als Weiterbildungsstätten für Leute mit einer Berufsmatur gedacht. Technische Berufe werden meist in einer Lehre erlernt, anschliessend wird an einer Fachhochschule eine höhere Qualifikation erreicht. Die anderen Fachhochschulen, z. B. die neu zu schaffende Pädagogische Hochschule oder die HGK, bilden vor allem jene Leute aus, die eine Matur mitbringen und dadurch eine ganz andere Stellung in unserer Wirtschaft und in unserem Ausbildungskonzept haben.

Durch die Überweisung dieses Postulats würde die Möglichkeit geschaffen, die Einordnung der Fachhochschule für Gestaltung und Kunst in unser Ausbildungskonzept nochmals zu überdenken. Wenn die Grafikerausbildung als Berufsausbildung geführt wird, was ich ohne weiteres akzeptieren kann, soll eine Weiterbildungsmöglichkeit auf Fachhochschulebene bestehen. In diesem Sinn möchte ich dieses Postulat überweisen. Ich empfehle Ihnen, das gleiche zu tun, damit der Regierungsrat, zusammen mit den Fachverbänden und dem Bund, die Durchlässigkeit der Weiterbildung auf Fachhochschul- oder auf Hochschulebene studieren kann. Es scheint mir wichtig zu sein, dass der Kanton Zürich als Wirtschaftsstandort diese Ausbildung und ein sinnvolles Konzept in Bezug auf Weiterbildung und Erwerb höherer Qualifikation anbietet und führt.

Yvonne Eugster-Wick (CVP, Männedorf): Wir stimmen mit der Regierung überein. Die CVP wird das Postulat nicht überweisen. Nachdem die Stadt die Aufhebung der Fachklasse Grafik beschlossen hat, wäre es nicht sinnvoll, wenn wir sie wieder eröffnen würden. Die Motive der Stadt gelten in etwa auch für den Kanton; es hat sich nichts geändert. Die Einbusse von 50 Lehrstellen müssen wir in Kauf nehmen, auch wenn sie für die Betroffenen schmerzlich ist. Die Ausbildungskosten von ca. 25'000 Franken pro Schüler und Jahr sind sehr hoch und angesichts unserer angespannten Finanzlage nicht vertretbar. Wir müssen Prioritäten setzen und vor allem zukunftsorientierte Be-

rufsausbildungen unterstützen, zu denen der Beruf des Grafikers und der Grafikerin heute leider nicht mehr gehören.

Hanspeter Amstutz (EVP, Fehraltorf): Auch wenn ich die Bemühungen der Grafikerbranche um Schaffung neuer Lehrplätze anerkenne, stelle ich fest, dass die Zahl der Ausbildungsplätze zurzeit noch immer knapp ist. Die Fachklasse Grafik ist nicht billig, deckt aber ein eher stiefmütterlich behandeltes Bildungssegment ab. Sparvorschläge liegen auf dem Tisch, aber ohne einen gewissen Mehraufwand beim Kanton lässt sich die Grafikklasse nicht weiterführen. Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass mit der Umwandlung der Schule für Gestaltung in eine Fachhochschule eine gute Weiterbildungsmöglichkeit für Grafikerlehrlinge des dualen Ausbildungsweges geschaffen wird. Dies kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass auf der Sekundarstufe II ein wertvolles Ausbildungszentrum verlorengehen wird. Die Argumentation des Regierungsrates vermag auch nicht von der Tatsache abzulenken, dass ohne grösseres Engagement des Kantons 50 wertvolle Ausbildungsplätze verlorengehen.

Wir bitten Sie daher, das Postulat zu überweisen.

Michel Baumgartner (FDP, Rafz): Zu Felix Müller und Hanspeter Amstutz: Sie haben es offensichtlich nicht begriffen. Es geht eben nicht um eine Fachhochschul-, sondern um eine Grundausbildung. Die Fachklasse für Grafik ist eine Grundausbildung wie jede andere Berufslehre auch. Es geht also weder um Fachhochschul-, noch um Weiterbildung. Wir wehren uns nur dagegen, dass der Staat Grundausbildungen in der Berufslehre anbietet; gegen die Fachhochschulen haben wir nichts einzuwenden.

Willy Haderer (SVP, Unterengstringen): Ich möchte Felix Müller empfehlen, die Vorstösse jeweils zu lesen und dann zu beurteilen, ob er dazu sprechen oder einen anderen Vorstoss einreichen will. Hier ist von einer Grundausbildung die Rede, die weggelassen wird bzw. die heute in unserem Berufsstand anders angeboten wird. Die Grafiker sind nicht mehr auf eine Lehrwerkstätte angewiesen. Es geht darum, diese Ausbildung in der visuellen Kommunikation neu zu positionieren, was durch die Technik bereits geschehen ist. Man will bei der Fachhochschule nichts ändern. Der Weg dorthin ist nachher für all diese Berufe der visuellen Kommunikation offen. Das müsste vielleicht auch Hanspeter Amstutz so entgegennehmen und erkennen,

dass es uns nicht darum geht, Ausbildungsplätze zu streichen. Die Anwärter auf diese Ausbildungsplätze sind schon längst andere Wege gegangen und haben diese Einbahnstrasse nicht mehr nötig. Diese Leute können nachher in grafischen Unternehmen oder Druckereien arbeiten. Sie müssen nämlich über die Gesamtheit der technischen und gestalterischen Ausbildung verfügen. Unsere umfassenden Berufe im NAK bieten diese an.

Felix Müller (Grüne, Winterthur): Ich habe vor allem darauf hinweisen wollen, dass die Kunstgewerbeschule in ihrer alten Form nicht mehr existiert und dass mit ihrer Umwandlung zur Fachhochschule auch mit allen anderen Klassen etwas passieren wird. Ob es sich um eine Ausbildung im Mode-, Filmemacher- oder Industriedesignbereich handelt – es wird überall eine Fachhochschule sein. Wenn die Ausbildung der Grafikerinnen und Grafiker kurz vor dieser Umwandlung nicht abgeschafft worden wäre, dann müsste auch die Situierung der Grafikerausbildung im Rahmen der Fachhochschule entsprechend überdacht werden. Darauf habe ich hingewiesen. Mir geht es nicht darum, die Ausbildung im gleichen Sinne weiterzuführen, sondern sie nach der Umwandlung in eine Fachhochschule entsprechend neu zu überdenken. In diesem Sinn wäre diese Fachklasse auch zu einer Weiterbildungsklasse geworden.

Hanspeter Amstutz (EVP, Fehraltorf): Selbstverständlich weiss ich auch, dass diese Fachklasse zur Sekundarstufe II gehört und nicht zur Tertiärstufe. Der Regierungsrat hat aber geglaubt, mit der Schaffung einer besonderen Fachhochschule für Grafiker könne er sich eher aus der Verantwortung stehlen und müsse auf der Sekundarstufe II nichts mehr anbieten. Ich bin aber ausserordentlich glücklich, wenn das Grafikgewerbe dafür sorgt, dass die Zahl der Lehrstellen zunimmt. Wenn die heutige Diskussion dazu führt, dass dies eintrifft, bin ich der glücklichste Mensch.

Schlussabstimmung

Der Kantonsrat beschliesst mit 88 : 47 Stimmen, das Postulat nicht zu überweisen.

Das Geschäft ist erledigt.

Verschiedenes

Keine Wortmeldungen.

2398

Schluss der Sitzung: 11.55 Uhr

Es findet eine Nachmittagssitzung mit Beginn um 15.00 Uhr statt.

Zürich, den 13. Dezember 1999

Die Protokollführerin:
Esther Scalvinoni-Kobe

Vom Ausschuss Ratsprotokolle der Geschäftsleitung genehmigt am 24. Januar 2000.