

# Wir stimmen ab

Kanton Zürich

Volksabstimmung vom 3. März 2013



## Liebe Mitbürgerinnen und Mitbürger

In der Volksabstimmung vom 3. März 2013 werden Ihnen vier Vorlagen unterbreitet. Die erste Vorlage betrifft das Gesetz über die Anpassung des Personalrechts bei Lehrpersonen an der Volksschule. Dagegen ist von Stimmberechtigten ein Referendum mit Gegenvorschlag eingereicht worden, über das ebenfalls abgestimmt wird. Thema der zweiten Vorlage ist eine Änderung des Steuergesetzes (Steuersätze der Grundstückgewinnsteuer). Die Vorlage wird Ihnen unterbreitet, weil das Kantonsratsreferendum ergriffen worden ist. Um das Mittelschulgesetz (Hauswirtschaftskurse an Mittelschulen) geht es in der dritten Vorlage. Gegen eine Änderung dieses Gesetzes ist ebenfalls das Kantonsratsreferendum ergriffen worden. Schliesslich haben Sie über den Beschluss des Kantonsrates über die Behandlung der Einmaleinlage und der Arbeitgeber-Beiträge zur Sanierung der Versicherungskasse für das Staatspersonal beim mittelfristigen Ausgleich zu entscheiden. Abgestimmt wird über diesen Beschluss, weil auch in diesem Fall das Kantonsratsreferendum ergriffen worden ist.

Zürich, 4. Dezember 2012

Im Namen des Regierungsrates  
Der Präsident: Markus Kägi  
Der Staatsschreiber: Beat Husi

## Inhalt

1. A Gesetz über die Anpassung des Personalrechts bei Lehrpersonen an der Volksschule (Änderung)	Seite 3
1. B Gegenvorschlag von Stimmberechtigten	Seite 5
2 Steuergesetz (Änderung)	Seite 8
3 Mittelschulgesetz (Änderung)	Seite 11
4 Behandlung der Einmaleinlage und der Arbeitgeber-Beiträge zur Sanierung der Versicherungskasse für das Staatspersonal beim mittelfristigen Ausgleich	Seite 13

## Die Vorlagen in Kürze

### 1. A Gesetz über die Anpassung des Personalrechts bei Lehrpersonen an der Volksschule (vom 6. Februar 2012)

#### 1. B Gegenvorschlag von Stimmberechtigten

Das Gesetz über die Anpassung des Personalrechts bei Lehrpersonen an der Volksschule sieht vor, dass alle Lehrpersonen, die Fächer im Rahmen des kantonalen Lehrplans unterrichten, kantonal angestellt werden. Das Anstellungspensum einer Lehrperson soll in der Regel mindestens zehn Wochenlektionen umfassen. Die Anzahl der an einer Klasse unterrichtenden Lehrpersonen wird auf der Vorschul- und der Primarstufe grundsätzlich auf zwei bzw. drei beschränkt. Für die Schulleitungen entfällt die Verpflichtung, zwingend mindestens vier Wochenlektionen unterrichten zu müssen. Die Schulleiterinnen und Schulleiter müssen deshalb nicht mehr in jedem Fall über ein Lehrdiplom verfügen.

Vorausgesetzt wird jedoch eine Schulleiterausbildung. Gegen die Änderung des Lehrpersonalgesetzes wurde von Stimmberechtigten ein Referendum mit Gegenvorschlag ergriffen. Dieser sieht vor, dass die Schulleiterinnen und Schulleiter weiterhin eine pädagogische Ausbildung mit Lehrdiplom oder eine pädagogisch gleichwertige Ausbildung vorweisen müssen.

**Kantonsrat und Regierungsrat empfehlen:**

**Ja zum Gesetz über die Anpassung des Personalrechts bei Lehrpersonen an der Volksschule**

**Nein zum Gegenvorschlag von Stimmberechtigten**

### 2 Steuergesetz (Änderung vom 2. April 2012; Steuersätze der Grundstückgewinnsteuer)

Die beantragte Änderung des Steuergesetzes betrifft die Steuersätze der Grundstückgewinnsteuer. Der Kantonsrat beschliesst als Gegenvorschlag zu einer inzwischen zurückgezogenen Volksinitiative eine Erhöhung der Steuerermässigung bei längerer Besitzesdauer. Damit soll die während der Besitzesdauer aufgelaufene Teuerung kompensiert und die Steuerbelastung auf das Niveau der günstigsten Nachbarkantone gesenkt werden. Weil gegen die Gesetzesänderung das Kantonsrats-

referendum ergriffen worden ist, wird sie den Stimmberechtigten unterbreitet. Der Regierungsrat lehnt die vom Kantonsrat beschlossene Änderung des Steuergesetzes ab, weil die heutige Belastung durch die Grundstückgewinnsteuer mit jener in anderen Kantonen vergleichbar ist und weil die Senkung zu erheblichen Steuerausfällen bei den Gemeinden führen würde.

**Der Kantonsrat empfiehlt: Ja**  
**Der Regierungsrat empfiehlt: Nein**

### 3 Mittelschulgesetz (Änderung vom 27. August 2012; Hauswirtschaftskurse an Mittelschulen)

Die Hauswirtschaftskurse an Mittelschulen, die heute im 12. oder 13. Schuljahr stattfinden, sollen neu im 9. oder 10. Schuljahr, d. h. in der 1. oder 2. Klasse des Langgymnasiums, durchgeführt werden. Mit dieser Verlegung wird vermieden, dass Sekundarschülerinnen und -schüler, die ins Kurzgymnasium übertreten und die bereits in der Sekundarschule in Hauswirtschaft unterrichtet

wurden, zweimal eine hauswirtschaftliche Ausbildung erhalten. Gegen den Beschluss des Kantonsrates zur Änderung des Mittelschulgesetzes wurde das Kantonsratsreferendum ergriffen, weshalb die Vorlage den Stimmberechtigten unterbreitet wird.

**Kantonsrat und Regierungsrat empfehlen: Ja**

### 4 Beschluss des Kantonsrates über die Behandlung der Einmaleinlage und der Arbeitgeber-Beiträge zur Sanierung der Versicherungskasse für das Staatspersonal beim mittelfristigen Ausgleich (vom 2. April 2012)

Der Finanzhaushalt des Kantons Zürich muss gemäss Verfassung über acht Jahre ausgeglichen sein. Dieser sogenannte «mittelfristige Ausgleich» würde wegen der vom Kantonsrat bereits beschlossenen kapitalmässigen Stärkung der kantonalen Pensionskasse (BVK) zurzeit und in den nächsten Jahren nicht erreicht. Regierungsrat und Kantonsrat haben deshalb eine besondere Regelung beschlossen, um das Prinzip des mittelfristigen Ausgleichs zu respektieren und gleichzeitig die Stärkung der BVK sicherzustellen. Gegen diesen Beschluss hat eine Minderheit des Kantonsrates das Referendum ergriffen, so dass nun die Stimmberechtigten entscheiden. Würde der Beschluss von den Stimmberechtigten verworfen, müsste der Kanton über mehrere Jahre trotz weiterhin solidem Staatshaushalt die Steuern erhöhen oder

ein Sparpaket von jährlich rund 430 Mio. Franken schnüren. Ein Sparprogramm hätte einen erheblichen Leistungsabbau insbesondere bei Bildung, Gesundheit und Sicherheit mit schwerwiegenden Auswirkungen auf die gesamte Bevölkerung und die Gemeinden zur Folge. Ein Nein zur Vorlage würde überdies zu einer spürbaren Beeinträchtigung der Attraktivität des Wirtschaftsstandortes führen. Die von Regierungsrat und Kantonsrat beschlossene besondere Regelung ermöglicht den Verzicht auf derart einschneidende Massnahmen, ohne dadurch das Prinzip eines über acht Jahre ausgeglichenen Staatshaushalts und das Ziel der Stärkung der BVK zu gefährden.

**Kantonsrat und Regierungsrat empfehlen: Ja**

# 1. A Gesetz über die Anpassung des Personalrechts bei Lehrpersonen an der Volksschule (vom 6. Februar 2012)

## Beleuchtender Bericht

(Verfasst vom Regierungsrat)

**Das Gesetz über die Anpassung des Personalrechts bei Lehrpersonen an der Volksschule enthält eine Reihe von Neuregelungen, die entweder auf parlamentarische Vorstösse zurückgehen oder im Rahmen des Projekts «Belastung – Entlastung im Schulfeld» erarbeitet wurden. Ebenfalls gesetzlich verankert werden Massnahmen zur Bekämpfung des Lehrermangels. Die Änderungen umfassen im Wesentlichen die Kantonalisierung des Anstellungsverhältnisses der Lehrpersonen, die Festlegung eines minimalen Unterrichtspensums, die Neuregelung des Anstellungsverhältnisses für Schulleiterinnen und Schulleiter, die Möglichkeit, in Zeiten von Lehrermangel Lehrpersonen ohne abgeschlossene Ausbildung befristet anzustellen, sowie eine neue Regelung der Probezeit und der Kündigungsfristen. Diese Änderungen waren im Kantonsrat – mit Ausnahme des Verzichts auf das Lehrdiplom für die Schulleitungen – unbestritten.**

### **Kantonalisierung der Anstellungsverhältnisse der Lehrpersonen**

Bisher werden nur diejenigen Lehrpersonen kantonal angestellt, die während zehn und mehr Wochenlektionen Unterricht erteilen. Lehrpersonen mit einem kleineren Pensum und Fachlehrpersonen (z. B. Sportlehrpersonen) haben eine kommunale Anstellung. Neu erfolgt die kantonale Anstellung unabhängig vom Pensum der Lehrpersonen, wenn diese Unterrichtsfächer gemäss dem kantonalen Lehrplan unterrichten. Die Schulpflegen führen jedoch weiterhin das Bewerbungsverfahren durch und entscheiden, welche Lehrpersonen an ihrer Schule angestellt werden. Betroffen von dieser Änderung sind rund 4000 Anstellungsverhältnisse.

### **Mindestpensum und Anzahl Lehrpersonen pro Klasse**

Neu wird im Gesetz der Grundsatz verankert, dass das Unterrichtspensum einer Lehrperson in der Regel mindestens zehn Wochenlektionen umfasst und dass an einer Kindergartenklasse in der Regel nicht mehr

als zwei, an einer Primarklasse nicht mehr als drei Lehrpersonen unterrichten. Aus schulorganisatorischen Gründen kann von dieser Regelung im Einzelfall abgewichen werden. Ziel dieser neuen Regelung ist es, die Anzahl der an einer Klasse unterrichtenden Lehrpersonen zu verringern und damit die Koordination und die Zusammenarbeit in der Schule zu vereinfachen. Für die Schülerinnen und Schüler entsteht dadurch im Unterricht mehr Kontinuität.

### **Neuregelungen für Schulleiterinnen und Schulleiter**

Das Gesetz sieht zwei Änderungen im Bereich der Schulleitungen vor. Neu kann eine Schulleiterin oder ein Schulleiter auch ohne Unterrichtsverpflichtung angestellt werden. Es besteht jedoch weiterhin die Möglichkeit, dass Schulleiterinnen und Schulleiter unterrichten können. Voraussetzung für eine Anstellung als Schulleiterin oder Schulleiter ist weiterhin eine Schulleiterausbildung. Ein Lehrdiplom ist jedoch nicht mehr gesetzlich in jedem Fall vorgeschrieben.

# 1. A Gesetz über die Anpassung des Personalrechts bei Lehrpersonen an der Volksschule (vom 6. Februar 2012)

## **Befristete Anstellung von Lehrpersonen ohne abgeschlossene Lehrausbildung**

Bisher entschied das Volksschulamt auf Antrag der Schulpflegen über die Anstellung von Lehrpersonen, wenn diese nicht über ein Lehrdiplom verfügten. Neu können die Schulpflegen Lehrpersonen ohne Lehrdiplom für längstens ein Jahr selber einstellen. Diese Regelung wird nur angewendet, wenn ein Mangel an Lehrpersonen herrscht. Die gleiche Regelung gilt, wenn eine Lehrperson in einem bestimmten Fach nicht ausgebildet ist. Der Erwerb der dafür erforderlichen Zusatzkompetenz hat innerhalb eines Jahres zu erfolgen.

## **Probezeit**

Sowohl für Lehrpersonen als auch für Schulleiterinnen und Schulleiter wird eine Probezeit eingeführt. Bei Lehrpersonen beträgt sie fünf Monate. Das Arbeitsverhältnis kann unter Einhaltung einer siebentägigen Kündigungsfrist auf den letzten Schultag vor den Schulferien gekündigt werden. Bei den Schulleiterinnen und Schulleitern gilt die bei der kantonalen Verwaltung übliche Probezeit von drei Monaten.

## **Einheitliche Kündigungsfrist**

Lehrpersonen, die bis neun Dienstjahre aufweisen, haben gemäss heutiger Regelung eine Kündigungsfrist von vier Monaten, die übrigen eine solche von sechs Monaten. Für die Schulleiterinnen und Schulleiter gilt dagegen die Regelung des kantonalen Verwaltungspersonals gemäss § 17 des Personalgesetzes. Neu soll für Lehrpersonen sowie für Schulleiterinnen und Schulleiter, unabhängig von ihren Dienstjahren, eine Kündigungsfrist von vier Monaten gelten, was das Verfahren für die Stellenbesetzung vereinfacht.

## **Ausserterminliche Kündigung**

Das Anstellungsverhältnis der Lehrpersonen kann ordentlicherweise nur auf Ende des Schuljahres (31. Juli) aufgelöst werden. Dies kann bei einer krankheitsbedingten Absenz dazu führen, dass das Anstellungsverhältnis um ein ganzes Jahr verlängert wird. Dies ist weder der Schulgemeinde noch der betroffenen Lehrperson zuzumuten. Die Gesetzesänderung ermöglicht – vorausgesetzt, das Kündigungsverfahren wurde korrekt und fristgerecht durchgeführt – auch eine Kündigung auf Ende eines Monats.

**Der Kantonsrat hat dem Gesetz über die Anpassung des Personalrechts bei Lehrpersonen an der Volksschule am 6. Februar 2012 mit 160 zu 0 Stimmen zugestimmt.**

**Kantonsrat und Regierungsrat empfehlen: Ja**

# 1. B Gegenvorschlag von Stimmberechtigten

## Beleuchtender Bericht

(Verfasst vom Regierungsrat)

**Gegen die Änderung des Lehrpersonalgesetzes ist von Stimmberechtigten ein Referendum mit Gegenvorschlag ergriffen worden. Es wird verlangt, dass Schulleiterinnen und Schulleiter in jedem Fall über ein Lehrdiplom oder eine pädagogisch gleichwertige Ausbildung verfügen müssen. Nach Ansicht des Regierungsrates hat sich diese Regelung in der Praxis aber nicht bewährt.**

Mit dem Referendum und dem Gegenvorschlag wird eine Lösung verlangt, die weitgehend derjenigen im geltenden Lehrpersonalgesetz entspricht. Zur Begründung wird angeführt, dass Schulleiterinnen und Schulleiter wichtige Entscheide im Schulalltag treffen müssen. Die heutige Regelung, wonach eine Schulleiterin oder ein Schulleiter in jedem Fall zwingend über ein Lehrdiplom verfügen muss, hat sich in der Praxis nicht bewährt. In einigen Fällen konnten geeignete Personen, wie z.B. eine langjährige Schulpflegerin, nicht als Schulleiterin oder Schulleiter angestellt werden, selbst wenn dies von den Lehrerinnen und Lehrern einer Schule begrüsst worden wäre. Auch vor dem Hintergrund des derzeitigen Lehrer- und Schulleitermangels ist die Bestimmung, wonach Schulleiterinnen und Schulleiter zwingend über ein Lehrdiplom verfügen müssen, nicht mehr sinnvoll.

### Regelung wie in anderen Kantonen

Zahlreiche Kantone kennen keine gesetzlichen Vorschriften, wonach die Schulleiterinnen und Schulleiter zwingend ein Lehrdiplom besitzen müssen. Was in diesen Kantonen bereits problemlos umgesetzt wird, soll auch im Kanton Zürich verwirklicht werden: Geeignete und fähige Personen von ausserhalb der Schule können ebenfalls Schulleiterin oder Schulleiter werden, sofern sie eine Schulleiterausbildung haben.

### Keine Anstellung von fachfremden «Schulmanagern»

Die Befürchtung des Referendumskomitees, dass in der Volksschule fachfremde «Schulmanager» angestellt würden, ist unbegründet. Die Schulpflege ist bestrebt, für ihre Schulen nur fähige und kompetente Schulleiterinnen und Schulleiter anzustellen.

Zudem haben die Lehrerinnen und Lehrer einer Schule (Schulkonferenz) bei der Besetzung der Schulleiterstellen ein Mitwirkungsrecht. Damit wird gewährleistet, dass auch künftig Schulleiterinnen und Schulleiter an der Volksschule angestellt werden, welche die notwendigen Voraussetzungen und Fähigkeiten für diese Aufgabe mitbringen.

### Schulleiterausbildung wird angepasst

Schulleiterinnen und Schulleiter müssen über andere Fähigkeiten verfügen als Lehrpersonen. Sie üben im Schulalltag eine andere Funktion aus. Neben pädagogischen Kenntnissen sind vor allem Kompetenzen im Führungs- und Personalbereich gefordert. Unbestritten ist, dass Schulleiterinnen und Schulleiter pädagogisches Wissen haben müssen. Dieses kann jedoch auch ohne abgeschlossene Lehrerausbildung erworben werden. Es ist zudem vorgesehen, die heutige Schulleiterausbildung anzupassen. Die pädagogischen Teile dieser Ausbildung sollen bei jenen Schulleitungspersonen, die nicht über ein Lehrdiplom oder eine gleichwertige pädagogische Ausbildung verfügen, ausgebaut werden.

### Weiterhin pädagogisch begründete Entscheide

Schullaufbahnentscheide für Schülerinnen und Schüler erfolgen auf der Grundlage einer schulischen Gesamtbeurteilung, die auf Beobachtungen und Lernkontrollen der Lehrpersonen beruhen. In der Regel werden solche Entscheide mit allen Beteiligten einvernehmlich getroffen. Mit diesem Verfahren wird – unabhängig davon, ob die Schulleiterin oder der Schulleiter ein Lehrdiplom aufweist – sichergestellt, dass für die Schülerinnen und Schüler pädagogisch begründete Entscheide getroffen werden.

**Der Kantonsrat hat am 1. Oktober 2012 mit 108 zu 56 Stimmen beschlossen, den Stimmberechtigten zu empfehlen, den Gegenvorschlag von Stimmberechtigten abzulehnen.**

**Kantonsrat und Regierungsrat empfehlen: Nein**

## 1. B Gegenvorschlag von Stimmberechtigten

# Meinung der Minderheit des Kantonsrates

(Verfasst von der Geschäftsleitung des Kantonsrates)

Eine Minderheit des Kantonsrates empfiehlt die Annahme des Gegenvorschlags von Stimmberechtigten zum Gesetz über die Anpassung des Personalrechts bei Lehrpersonen an der Volksschule vom 6. Februar 2012 aus folgenden Gründen:

### Hohe Anforderung an die Leitungen unserer Schulen

Hohe Anforderungen an die Ausbildung der Pädagoginnen und Pädagogen und die Professionalität ihrer Vorgesetzten ist eine politische Errungenschaft, die unsere Volksschule kennzeichnet. Die Minderheit des Kantonsrates unterstützt deshalb den Gegenvorschlag, der für die Schulleitung neben der Schulleiterausbildung eine pädagogische Ausbildung mit Lehrdiplom oder eine gleichwertige pädagogische Ausbildung verlangt.

Die Preisgabe dieser Voraussetzung wird der vielfältigen Tätigkeit der Führungskräfte unserer Schulen nicht gerecht. Die Schulleitungen sind für die administrative, personelle und finanzielle Führung und gemeinsam mit der Schulkonferenz für die pädagogische Führung und Entwicklung der Schulen verantwortlich. Bei der Auswahl der Lehrper-

sonen wirken sie entscheidend mit. Sie begleiten sie in der täglichen Arbeit und wirken mit bei der Mitarbeiterbeurteilung. Sie beraten die Eltern in schulischen und pädagogischen Fragen.

An die Spitze unserer Schulen gehören deshalb Personen, die alle Aspekte unserer Volksschule aus eigener Erfahrung kennen. Dazu gehört vor allem die Übersicht über die Lehrmittel und die didaktischen Möglichkeiten, das heisst über das Lehrerhandwerk an sich. Fehlt der Schulleitung der fundierte pädagogische Hintergrund, so sind sie fachfremde Betriebsmanager und können nicht vertrauensbildend für die Schule wirken. Dies ist aber wichtig, insbesondere, wenn im Zusammenspiel zwischen Eltern und Lehrern gangbare Lösungen für die Kinder gefunden werden müssen.

Es fehlte im Kantonsrat die Kompromissbereitschaft für eine vernünftige Flexibilisierung der Ausbildung für Schulleitungen. Das Volk muss deshalb entscheiden, ob es an einer professionellen Schulleitung mit Lehrdiplom oder einer pädagogisch gleichwertigen Ausbildung sowie einer Schulleiterausbildung festhalten will oder nicht.

Auf Ihrem Stimmzettel werden Sie gefragt: Stimmen Sie folgenden Vorlagen zu?

### 1. A Beschluss des Kantonsrates Gesetz über die Anpassung des Personalrechts bei Lehrpersonen an der Volksschule (vom 6. Februar 2012)

### 1. B Gegenvorschlag von Stimmberechtigten

Die Fragen 1. A und 1. B können beide mit Ja oder Nein beantwortet werden; es ist auch gestattet, nur für oder gegen eine der Vorlagen zu stimmen oder überhaupt auf eine Stimmabgabe zu verzichten.

### 1. C Stichfrage: Welche der beiden Vorlagen soll in Kraft treten, falls sowohl der Beschluss des Kantonsrates als auch der Gegenvorschlag von den Stimmberechtigten angenommen werden?

Zutreffendes ankreuzen:

- **Vorlage 1. A**  
(Beschluss des Kantonsrates)
- **Vorlage 1. B**  
(Gegenvorschlag von Stimmberechtigten)

Sie können die Frage 1. C auch dann beantworten, wenn Sie bei den Fragen 1. A und 1. B mit Nein gestimmt oder auf eine Stimmabgabe verzichtet haben.



## Meinung des Referendumskomitees

Die Parlamentsmehrheit will das Lehrdiplom als Voraussetzung für eine Anstellung als Schulleiterin oder Schulleiter aufheben. Dadurch, dass künftig jedermann eine Schule leiten könnte, wird die Schulqualität gefährdet. Unser konstruktives Referendum setzt einen Gegenpunkt: wir wollen fachlich kompetente Schulleitungen.

### **Für Eltern**

Die Schulleitenden sind entscheidende Ansprechpersonen für Eltern, wenn ihr Kind in eine schwierige schulische Situation geraten ist. Sei es bei Problemen in der Klasse, sei es bei der Frage, ob das Kind eine Klasse wiederholen soll. Die Eltern haben ein Anrecht darauf, diese Fragen mit einer pädagogischen Fachkraft zu besprechen. Unser Gegenvorschlag garantiert, dass dies auch weiterhin der Fall sein wird.

### **Für Kinder**

Die Schülerinnen und Schüler haben ein Anrecht auf einen qualitativ guten Unterricht.

Die Schulleitenden sind für das pädagogische Profil einer Schule verantwortlich. Sie brauchen eine Ausbildung, um den Kindern Rahmenbedingungen für den Unterricht bieten zu können, die ihnen optimale Bildungschancen ermöglichen.

### **Für Lehrpersonen**

Die Schulleitenden sind die Vorgesetzten der Lehrpersonen. Sie müssen ein ausreichendes Mass an Erfahrung und Verständnis für den anspruchsvollen Beruf mitbringen, den die Lehrpersonen ausüben. Nur so können sie ihre Mitarbeitenden professionell führen. Zudem sind die Schulleitenden auch für die lohnwirksame Mitarbeiterbeurteilung der Lehrpersonen verantwortlich. Dazu ist es unerlässlich, dass sie die Qualität des Unterrichts fachlich überhaupt beurteilen können.

### **Für fachlich kompetente Schulleitungen**

Fachlich kompetente Schulleitungen sind im Interesse von Eltern, Kindern und Lehrpersonen. Deshalb: Ja zum Gegenvorschlag.

## 2 Steuergesetz (Änderung vom 2. April 2012; Steuersätze der Grundstückgewinnsteuer)

### Beleuchtender Bericht

(Verfasst vom Regierungsrat)

**Der Kantonsrat will als Gegenvorschlag zu einer inzwischen zurückgezogenen kantonalen Volksinitiative die Grundstückgewinnsteuer bei längerer Besitzesdauer senken. Damit sollen die während der Besitzesdauer aufgelaufene Teuerung kompensiert und die Steuerbelastung auf das Niveau der günstigsten Nachbarkantone gesenkt werden. Der Regierungsrat lehnt die Gesetzesänderung ab, weil die Besteuerung von Grundstückgewinnen im Kanton Zürich heute bei längerer Besitzesdauer vergleichsweise moderat ist und die Gesetzesänderung für die Gemeinden zu erheblichen Steuerausfällen führen würde.**

Beim Verkauf von Grundstücken erheben die Gemeinden eine Grundstückgewinnsteuer auf dem erzielten Gewinn. Wird eine Liegenschaft bereits kurze Zeit nach dem Erwerb wieder mit Gewinn veräussert, ist auf der Grundstückgewinnsteuer ein Zuschlag geschuldet (sogenannter Spekulationszuschlag). Bei längerer Besitzesdauer wird demgegenüber ein Besitzesdauererabatt gewährt. Dieser Rabatt beträgt nach fünf Jahren 5% und erreicht nach einer Besitzesdauer von 20 Jahren und mehr 50%. Der Grundstückgewinnsteuer unterliegen im Kanton Zürich sowohl Privatgrundstücke als auch Geschäftsliegenschaften. Für beide Arten von Liegenschaften gelten grundsätzlich die gleichen Regeln.

#### Gegenvorschlag zu einer Volksinitiative

Mit der Volksinitiative «Grundstückgewinnsteuer – JA, aber fair! Kantonale Volksinitiative für eine gerechte Grundstückgewinnsteuer» wurden ursprünglich eine Reduktion der Spekulationszuschläge und eine massive Erhöhung der Besitzesdauererabatte verlangt. Der Kantonsrat hat die Volksinitiative teilweise für ungültig erklärt und den verbliebenen Teil abgelehnt. Gleichzeitig hat er als Gegenvorschlag eine Änderung der Steuersätze bei der Grundstückgewinnsteuer beschlossen. In der Folge wurde die Volksinitiative zurückgezogen. Da gegen den Gegenvorschlag das Kantonsratsreferendum ergriffen wurde, gelangt nun die vom Kantonsrat beschlossene Änderung des Steuergesetzes zur Abstimmung.

#### Erhöhung der Besitzesdauererabatte

Mit der beantragten Änderung des Steuergesetzes werden die Besitzesdauererabatte bei Veräusserungen von Liegenschaften nach mehr als fünf Jahren erhöht und damit die Grundstückgewinnsteuer in diesen Fällen gesenkt. Konkret soll die Ermässigung auf dem Grundstückgewinnsteuerbetrag nach einer Besitzesdauer von fünf Jahren wie bisher 5% betragen und dann nach jedem zusätzlichen Jahr um 4% statt wie bisher um 3% ansteigen. Ab einer Besitzesdauer von 20 Jahren ergibt sich dadurch eine Ermässigung von 65%. Heute beträgt die Ermässigung nach 20 Jahren 50%.

Da die Grundstückgewinnsteuer auch auf Geschäftsliegenschaften erhoben wird, würden von der vorgeschlagenen Erhöhung der Besitzesdauererabatte nicht nur Privatpersonen profitieren, sondern auch Unternehmen, die Geschäftsliegenschaften nach mehr als fünf Jahren Besitzesdauer veräussern. Die Gesetzesänderung führt daher nicht zu einer vorrangigen Entlastung von privaten Eigentümerinnen und Eigentümern von Eigenheimen, sondern zu einer allgemeinen Senkung der Grundstückgewinnsteuer.

Durch die Erhöhung des Besitzesdauererabatts soll insbesondere die während der Besitzesdauer aufgelaufene Teuerung angemessen berücksichtigt werden. Im Gewinn, der mit der Grundstückgewinnsteuer erfasst wird, ist grundsätzlich auch die Teuerung enthalten. Die Teuerung erhöht damit den steuerbaren Grundstückgewinn. Die heutigen Besitzesdauererabatte würden vor allem in Perioden mit hoher Teuerung nicht zu einem vollständigen Ausgleich führen.

#### Vergleich der Grundstückgewinnsteuerbelastung in verschiedenen Kantonen bei einem Grundstücksgewinn von Fr. 100 000 und einer Besitzesdauer von 20 Jahren (Stand 2011):

	Grundstückgewinnsteuer in Franken
Aargau	10 000
Zug	10 000
Schwyz	11 299
Schaffhausen	13 380
Basel-Stadt	15 600
Bern	15 741
Thurgau	16 000
St. Gallen	21 911
Zürich (geltendes Recht)	14 700
Zürich (Gesetzesänderung)	10 290



### Kanton Zürich neu bei den günstigsten Kantonen

Ein Vergleich mit den umliegenden Kantonen sowie den Kantonen Bern und Basel-Stadt zeigt, dass sich die Grundstückgewinnsteuerbelastung im Kanton Zürich bei einem Grundstücksgewinn von Fr. 100 000 und einer Besitzesdauer von 20 Jahren gemäss geltendem Recht im Mittelfeld bewegt. In den Kantonen Aargau, Schwyz und Schaffhausen sowie Zug ist die Belastung bei dieser Ausgangslage tiefer, während in den Kantonen Basel-Stadt, Bern, St. Gallen und Thurgau die Grundstückgewinnsteuer höher ausfällt. Mit der vorliegenden Gesetzesänderung würde der Kanton Zürich für Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer, die

ihre Liegenschaft nach langer Besitzesdauer veräussern, neu zu den günstigsten Kantonen gehören.

### Finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Änderung der Steuersätze bei der Grundstückgewinnsteuer würde zu jährlichen Ertragsausfällen von rund 75 Mio. Franken führen. Da die Grundstückgewinnsteuer von den Gemeinden erhoben wird, hätten die Gemeinden diesen Steuerausfall zu tragen. Der berechnete Steuerausfall entspricht rund 20% der gesamten Grundstückgewinnsteuererträge oder 1,5 bis 2,5 Steuerfussprozenten. Der Kantonsrat erachtet diese Mindereinnahmen als vertretbar.

**Der Kantonsrat hat der Änderung des Steuer-gesetzes am 2. April 2012 mit 85 zu 83 Stimmen zugestimmt.**

**Der Kantonsrat empfiehlt: Ja  
Der Regierungsrat empfiehlt: Nein**

## Ablehnende Meinung des Regierungsrates

Der Regierungsrat lehnt die Erhöhung der Besitzesdauerrabatte bei der Grundstückgewinnsteuer im Hinblick auf die erheblichen Steuerausfälle für die Gemeinden ab. Für den Regierungsrat besteht keine Notwendigkeit für eine allgemeine Senkung der Grundstückgewinnsteuer. Der Kanton Zürich liegt im Vergleich mit den umliegenden Kantonen bei der Grundstückgewinnsteuerbelastung nach den heute geltenden Steuersätzen im Mittelfeld. Es kann daher nicht gesagt werden, dass die Grundstückgewinnsteuer im Kanton Zürich wesentlich höher

ist als in den umliegenden Kantonen. Weiter haben bereits die bestehenden grosszügigen Besitzesdauerrabatte zur Folge, dass die angefallene Teuerung in der Regel ausgeglichen wird. Dies traf zumindest auf die Entwicklung in den letzten 20 Jahren zu. Vor diesem Hintergrund ist es nach Ansicht des Regierungsrates nicht gerechtfertigt, den Gemeinden Steuerausfälle von rund 75 Mio. Franken pro Jahr aufzubürden. Der Regierungsrat lehnt daher die vorgeschlagene Gesetzesänderung ab.

## 2 Steuergesetz (Änderung vom 2. April 2012; Steuersätze der Grundstückgewinnsteuer)

### Meinung der Minderheit des Kantonsrates

(Verfasst von der Geschäftsleitung des Kantonsrates)

Eine Minderheit lehnt den Gegenvorschlag des Kantonsrates aus folgenden Gründen ab:

#### **Abschöpfung von Mehrwertwerten aufgrund staatlicher Investitionen**

Grundstückgewinne resultieren oft nur zu einem kleinen Teil aus Eigenleistungen der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer. Vielmehr führen Ein- oder Umzonungen und Investitionsleistungen der öffentlichen Hand wie der Ausbau von Strassen, des öffentlichen Verkehrs oder der Bau neuer Schulen zur Wertsteigerung eines Grundstückes oder einer Liegenschaft. Mit der Grundstückgewinnsteuer werden diese Planungsmehrwerte teilweise abgeschöpft, wie dies das Bundesrecht vorsieht. Diese Teilabschöpfung ist eine faire Beteiligung an Wertsteigerungen, die auf Kosten der Allgemeinheit realisiert werden.

Steuerrabatte über das heutige Mass hinaus sind deshalb falsch. Sie sind volkswirtschaftlich und raumplanerisch schädlich, weil damit die Baulandhortung gefördert wird: Mit der Rabatterhöhung können höhere Gewinne erzielt werden. Damit wird der Anreiz verstärkt, ungenutztes und unternutztes Grundeigentum nicht zu verkaufen, solange kein Liquiditätsbedarf besteht. Die Folgen sind ungenutzte Baulandreserven an zentralen Lagen und im Extremfall baufällige, sanierungsbedürftige und leer stehende Bauten mitten im Siedlungsraum.

#### **Steuerausfälle zulasten der Gemeinden**

Die Grundstückgewinnsteuer kommt ausschliesslich den Gemeinden zugute. Eine Senkung der Steuersätze hätte kommunale Steuerausfälle in der Höhe von rund 75 Mio. Franken zur Folge (Basis: Steuererträge der Jahre 2005 bis 2009). Dieses Geld wird den Gemeinden fehlen, zum Beispiel für den Bau

von Schulen, die Pflege alter Menschen oder für den Angebotsausbau in der Kinderbetreuung und beim öffentlichen Verkehr. Verschiedene Gemeinden müssten in der Folge ihre Steuerfüsse erhöhen. Steuererhöhungen auf den Einkommen aller Erwerbstätigen wären somit unvermeidlich, um die Steuerausfälle zu kompensieren. Damit würde die Arbeitsleistung der grossen Mehrheit ohne Not zusätzlich belastet, nur um eine neue steuerliche Bevorzugung für wenige Eigentümerinnen und Eigentümer zu kompensieren.

#### **Bodenpreise steigen stärker als Teuerung**

Der Gegenvorschlag behauptet, für die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer die aufgelaufene Teuerung ausgleichen zu wollen. Die Teuerung wird jedoch bereits mit dem heutigen Rabatt bei Besitzesdauern ab sechs Jahren um je drei Prozent pro zusätzliches Jahr mehr als ausgeglichen. Es entbehrt daher jeglicher Grundlage, die Teuerung neu mit einem zusätzlichen Rabattprozent pro Besitzesjahr ausgleichen zu wollen. Vielmehr sind in den vergangenen Jahrzehnten die Gewinne im Boden- und Liegenschaftenhandel stets deutlich höher gestiegen als die Teuerung. Das Argument mit der angeblich nicht berücksichtigten Teuerung ist lediglich vorgeschoben.

Anzufügen ist, dass die Belastung durch Grundstückgewinnsteuern im Kanton Zürich im Vergleich mit anderen Kantonen moderat ausfällt (Basis: Grundstückgewinn von Fr. 100 000 nach einer Besitzesdauer von weniger als einem oder zwei Jahren bzw. nach zwanzig Jahren). Die Grundstückgewinnsteuer beträgt nach einer Besitzesdauer von 20 Jahren lediglich noch 20%. Es besteht also kein Grund um den Hauseigentümern ein weiteres steuerliches Entgegenkommen zu gewähren.

Auf Ihrem Stimmzettel werden Sie gefragt: Stimmen Sie folgender Vorlage zu?

#### 2 Steuergesetz (Änderung vom 2. April 2012; Steuersätze der Grundstück- gewinnsteuer)

# 3 Mittelschulgesetz (Änderung vom 27. August 2012; Hauswirtschaftskurse an Mittelschulen)

## Beleuchtender Bericht

[Verfasst vom Regierungsrat]

**Das Mittelschulgesetz regelt, dass im Lehrplan eine hauswirtschaftliche Grundausbildung in Form eines dreiwöchigen Internatskurses vorzusehen ist. Dieser Kurs soll neu in der 1. oder 2. Klasse des Langgymnasiums durchgeführt werden. Die hauswirtschaftliche Ausbildung findet damit im gleichen Zeitraum statt wie für die Schülerinnen und Schüler der Sekundarschule der Volksschule. Dadurch wird vermieden, dass Sekundarschülerinnen und -schüler, die ins Kurzgymnasium übertreten, zweimal eine Hauswirtschaftsausbildung erhalten. Zudem werden die oberen Klassen der Mittelschulen entlastet, indem ihnen im Vorfeld der Matura mehr Zeit zur Erfüllung des Lehrplanes zur Verfügung steht.**

### Heutige Regelung im Mittelschulgesetz

Das Gesetz verlangt, dass in den oberen Klassen der Mittelschulen eine Grundausbildung in Ernährungs- und Gesundheitslehre, Kochen, Haushaltführung, Werken und Nähen in Form eines dreiwöchigen Internatskurses vorzusehen ist (§27 Abs.2 Mittelschulgesetz vom 13. Juni 1999).

Dieser Kurs – auch «Husi» genannt – ist für die Schülerinnen und Schüler aller kantonalen Lang- und Kurzgymnasien obligatorisch. Dies führt dazu, dass Mittelschülerinnen und -schüler, die von der Sekundarschule ins Kurzgymnasium übertreten, zweimal eine hauswirtschaftliche Ausbildung erhalten, weil sie bereits in der Sekundarschule in Hauswirtschaft unterrichtet wurden.

### Ausgangslage und Neuregelung

Vor gut 15 Jahren beschloss der Bildungsrat, die Hauswirtschaftskurse nicht mehr an Mittelschulen mit Klassen des Kurzgymnasiums durchzuführen, sondern nur noch an denjenigen Schulen, die Klassen des Langgymnasiums oder beide Formen angeboten haben. Nachdem die Hauswirtschaftskurse im Zuge des Sanierungsprogrammes San04 ganz aufgehoben worden waren, stimmte der Kantonsrat später einer Volksinitiative zu, mit der die Hauswirtschaftskurse auf alle Mittelschulen ausgeweitet wurden. Im Rahmen des Sanierungsprogramms San10 beantragte der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Durchführung der Hauswirtschaftskurse an Mittelschulen auf diejenigen Klassen zu beschränken, in denen sich Schülerinnen

und Schüler befinden, die nach der 6. Primarklasse ins Langgymnasium eingetreten sind und entsprechend noch keinen Hauswirtschaftsunterricht besucht hatten. Dies sind alle Klassen der Langgymnasien und die gemischten Klassen der Kurzgymnasien. Letztere setzen sich aus Schülerinnen und Schülern zusammen, die sowohl nach der 6. Primarklasse als auch von der Sekundarschule ins Gymnasium übertreten sind. Der Kantonsrat beschloss in der Folge, die Hauswirtschaftskurse in die 1. oder 2. Klasse des Langgymnasiums, d. h. ins 9. oder 10. Schuljahr (Untergymnasium), vorzuverlegen.

### Gründe für die Vorverlegung der Hauswirtschaftskurse ins Untergymnasium

Mit einer Vorverlegung der Hauswirtschaftskurse ins Untergymnasium wird vermieden, dass Sekundarschülerinnen und -schüler, die ins Kurzgymnasium übertreten, zweimal eine hauswirtschaftliche Ausbildung erhalten, da sie bereits in der Sekundarschule in Hauswirtschaft unterrichtet wurden. Die damit verbundenen jährlichen Einsparungen des Kantons werden auf rund 3,5 Mio. Franken beziffert.

Die Hauswirtschaftskurse an den Mittelschulen finden neu im gleichen Alter statt wie für die Schülerinnen und Schüler der Sekundarschule der Volksschule. Vor dem Hintergrund des weit verbreiteten Fast-Food-Essens, der zunehmenden Bewegungsarmut sowie der Problematik der Verschuldung von Minderjährigen ist es sinnvoll, die Jugend-

lichen schon früh für diese Thematiken zu sensibilisieren und sie diesbezüglich zu kritischem Denken und Handeln anzuregen.

Mit der Verkürzung der Mittelschulzeit um ein halbes Jahr und der Vorverlegung der Maturität vor die Sommerferien in den letzten Jahren hat sich die Unterrichtszeit für die Erfüllung des Lehrplans verkürzt. Die Vorverlegung der Hauswirtschaftskurse ins Untergymnasium führt zu einer zeitlichen Entlastung des Mittelschulunterrichts in den oberen Klassen, indem den Mittelschülerinnen und -schülern für die Erarbeitung des umfangreichen Unterrichtsstoffs mehr Zeit zur Verfügung steht.

### Hauswirtschaftskurse weiterhin in Form von Internatskursen

Mit der Vorverlegung der Hauswirtschaftskurse ins Untergymnasium müssen das Konzept und der Lehrplan, die zurzeit auf 15- bis 18-jährige Mittelschülerinnen und -schüler ausgerichtet sind, angepasst werden. Die Inhalte der Hauswirtschaftskurse bleiben jedoch unverändert. Es wird eine Grundausbildung in Ernährungs- und Gesundheitslehre, Kochen, Haushaltführung, Werken und Nähen angeboten. Beibehalten wird auch die Durchführung des Unterrichts in Form von dreiwöchigen Internatskursen an den dafür vorgesehenen externen Kursorten. Diese Kursform hat sich bewährt, und sie stärkt den Zusammenhalt innerhalb des Klassenverbandes.

## 3 Mittelschulgesetz (Änderung vom 27. August 2012; Hauswirtschaftskurse an Mittelschulen)

### Meinung der Minderheit des Kantonsrates

(Verfasst von der Geschäftsleitung des Kantonsrates)

Eine Minderheit des Kantonsrates empfiehlt die Annahme des Referendums zur Vorlage 4796 aus folgenden Gründen:

#### **Bewährtes Konzept nicht ändern**

Nachdem der Regierungsrat im Jahr 2004 die Hauswirtschaftskurse an der Mittelschule aus Spargründen ersatzlos strich, der Kantonsrat aber 2007 mit deutlichem Mehr die Wiedereinführung beschloss, wurde ein neues Konzept für Internatskurse für 16- bis 18-jährige Gymnasiasten entwickelt. Es umfasst Themen wie Haushaltführung, Ernährungslehre, Konsumentenschulung und Ökologie, für die sich die Jugendlichen dieser Altersklasse zu interessieren beginnen, weil sie selber kurz vor der Selbständigkeit als junge Erwachsene stehen. Die Themen ergänzen den Stoff in Fächern wie Geografie, Biologie und Wirtschaft praxisnah und sinnvoll. Die Internatskurse finden seit 2009 in dieser Form statt und werden von den Jugendlichen als wertvoll und zukunftsorientiert wahrgenommen. Es gibt keinen Grund, ein bewährtes und sinnvolles Bildungsangebot schon wieder zu ändern. Eine Verschiebung ins Untergymnasium für 12- bis 14-Jährige würde eine konzeptionelle Neuorientierung bedeuten, aus entwicklungspsychologischen Gründen mit der Beschränkung auf das Kochen und etwas Ernährungslehre.

#### **Pädagogisch und finanziell fragwürdig**

Dreiwöchige Internatskurse für Untergymnasiasten sind anspruchsvoller, nicht zu vergleichen mit einem einwöchigen Klassenlager und bedeuten eine grosse Belastung für die 12- bis 14-jährigen Jugendlichen. Gerade

wegen ihres Alters, mitten in der Pubertät, müsste die Betreuung während der Kurse intensiviert werden. Sie sind weniger selbstständig als 16- bis 18-Jährige und müssten auch während der An- und Rückreise begleitet und abends stärker beaufsichtigt werden. Insbesondere brauchen sie zwischenmenschlich mehr Hinwendung als Obergymnasiasten. Die Verlegung ans Untergymnasium wäre also nicht nur pädagogisch fragwürdig, sondern würde statt des angestrebten Sparbeitrags neben den Kosten für die Neukonzipierung der Kurse einen erheblichen Personalaufwand für die intensivere Betreuung auslösen.

#### **Verdeckte Abschaffung der Husi**

Wenn Internatskurse weder pädagogisch noch finanziell sinnvoll und die Kinder damit überfordert sind, werden die Mittelschulen das Experiment nach kurzer Zeit wieder rückgängig machen müssen. Zur Erfüllung des pädagogischen Auftrags blieben dann nur Wochenstunden für den Hauswirtschaftsunterricht, wie ihn die Sekundarschule kennt. Die Mittelschulen sind dafür aber nicht eingerichtet. Schulküchen müssten mit beträchtlichem Aufwand eingebaut werden, während gleichzeitig die kürzlich sanierten kantonalen Kurszentren stillgelegt würden. Wochenstunden als letzter Ausweg wären also aus finanziellen und räumlichen Gründen unrealistisch, weshalb diese Gesetzesrevision als eigentliches Ziel die komplette Abschaffung der Husi an den Mittelschulen hat, auf Raten und in Missachtung des Volkswillens.

Auf Ihrem Stimmzettel werden Sie gefragt: Stimmen Sie folgender Vorlage zu?

### 3 Mittelschulgesetz (Änderung vom 27. August 2012; Hauswirtschaftskurse an Mittelschulen)

**Der Kantonsrat hat am 27. August 2012 mit 116 zu 44 Stimmen die Änderung von § 27 Abs. 2 des Mittelschulgesetzes vom 13. Juni 1999 beschlossen.**

**Kantonsrat und Regierungsrat empfehlen: Ja**

## 4 Beschluss des Kantonsrates über die Behandlung der Einmaleinlage und der Arbeitgeber-Beiträge zur Sanierung der Versicherungskasse für das Staatspersonal beim mittelfristigen Ausgleich (vom 2. April 2012)

### Beleuchtender Bericht

(Verfasst vom Regierungsrat)

**Der Kantonsrat hat im April 2012 ein Massnahmenpaket beschlossen, um die kantonale Pensionskasse (BVK) finanziell zu stärken. Zu diesen Massnahmen gehört unter anderem eine Einmaleinlage durch den Kanton von 2 Mrd. Franken. Diese Einmaleinlage ist nicht Gegenstand dieser Volksabstimmung, weil der betreffende Kantonsratsbeschluss bereits rechtskräftig ist. Der Kantonsrat hat jedoch gleichzeitig eine besondere Regelung für die Anrechnung des Massnahmenpakets an den sogenannten mittelfristigen Ausgleich getroffen, mit der ein ausgeglichener Staatshaushalt gewährleistet wird. Durch diese Regelung wird verhindert, dass das Ziel ausgeglichener Staatsfinanzen verfehlt wird und deshalb ein über mehrere Jahre andauerndes einschneidendes Sparprogramm im Umfang von jährlich rund 430 Mio. Franken ausgelöst oder die Steuern erhöht werden müssten. Gegen diese besondere Regelung, die vom Regierungsrat und einer grossen Mehrheit des Kantonsrates genehmigt wurde, hat eine Minderheit des Kantonsrates das Referendum ergriffen – die Stimmberechtigten müssen deshalb über diese besondere Regelung abstimmen.**

Der Kantonsrat hat am 2. April 2012 Massnahmen zur Gesundung der kantonalen Pensionskasse (BVK) beschlossen. Diese waren erforderlich geworden, weil der Deckungsgrad der Pensionskasse anhaltend unter 90% geblieben ist. An der Sanierung beteiligen sich auch die Aktivversicherten der BVK finanziell massgeblich. Die entsprechenden Beschlüsse des Kantonsrates sind rechtskräftig geworden, werden seit Anfang 2013 umgesetzt und sind nicht Gegenstand dieser Abstimmung. Eine Minderheit des Kantonsrates hat aber in der Folge gegen jenen Teil der BVK-Vorlage das Referendum ergriffen, der mit einer einmaligen Regelung vorsieht, die Berechnung des mittelfristigen Ausgleichs von einem Teil des voraussichtlichen Aufwands des Kantons für die BVK-Sanierung zu entlasten.

#### **Besondere Regelung für ein ausserordentliches Ereignis**

Der Kanton ist durch Verfassung und Gesetz verpflichtet, seinen Haushalt mittelfristig ausgeglichen zu gestalten. Die mittelfristige

Finanzplanung umfasst jeweils vier Jahre in der Vergangenheit und vier in der Zukunft, zurzeit also die Jahre 2009 bis 2016 (siehe Box S.16). Ausserordentliche Erträge oder Aufwendungen verzerren jedoch die Berechnung des mittelfristigen Ausgleichs. Der Kantonsrat hat deshalb auf Antrag des Regierungsrates beschlossen, bei der Berechnung des mittelfristigen Ausgleichs 1,6 Mrd. Franken auszuklammern. Diese Summe entspricht dem Wert der einmaligen Ausschüttung des Golderlöses der Schweizerischen Nationalbank an den Kanton Zürich im Jahr 2005. Bei dieser Auszahlung handelte es sich um einen ebenfalls einmaligen ausserordentlichen Fall. Die restlichen 400 Mio. Franken der Einmaleinlage zugunsten der Pensionskasse werden ab 2013 gleichmässig über acht Jahre verteilt an den mittelfristigen Ausgleich angerechnet, während die Sanierungsbeiträge des Kantons als Arbeitgeber zum Zeitpunkt ihrer Auszahlung berücksichtigt werden.

Diese Regelung führt zwar dazu, dass sich die Verschuldung des Kantons nach dem

starken Abbau in den letzten Jahren wieder erhöht hat. Regierungsrat und Kantonsrat sind aber der Überzeugung, dass dies vertretbar ist. Die Rating-Agentur Standard & Poor's hatte zudem bereits Kenntnis von diesem Vorgehen, als sie den Kanton Zürich zu Beginn des Jahres 2012 als Schuldner einmal mehr mit der Höchstnote AAA stabil bewertet hat. Die Prüfer beurteilten dabei unter anderem auch die vergleichsweise bescheidene Verschuldung des Kantons und das politische Bekenntnis zum mittelfristigen Ausgleich als positiv. Daran ändert diese besondere Regelung nichts. Der Haushalt des Kantons bleibt weiterhin solide.

Lehnen die Stimmberechtigten den Beschluss von Regierungsrat und Kantonsrat ab, müsste ein weitreichendes Sanierungsprogramm ausgelöst werden, weil sonst der mittelfristige Ausgleich der Erfolgsrechnung in den kommenden Jahren nicht mehr erreicht würde.

Ein solches Sanierungsprogramm müsste jährlich rund 430 Mio. Franken einbringen, und es wäre das grösste, das der Kanton Zürich je durchgeführt hat. Diese Summe entspricht rund 7 bis 8 Steuerfussprozenten. Der Kantonsrat hat klargestellt, dass er die Gesundung der BVK nicht mit höheren Steuern finanzieren will. Es ist deshalb anzunehmen, dass ein solches Sanierungsprogramm vor allem auf der Ausgabenseite ansetzen müsste. Ohne einen massiven Abbau auch bei den Arbeitsplätzen wären die nötigen Einsparungen jedoch nicht erreichbar. Spürbar betroffen wären dabei jene Direktionen mit den höchsten Aufwendungen und den personalintensivsten Leistungen, nämlich Bildung, Gesundheit und Sicherheit. Dies sind gleichzeitig jene Bereiche, bei denen Bevölkerung und Wirtschaft die Leistungen des Staates im Alltag sehr konkret wahrnehmen.

Ein solches Sanierungsprogramm würde somit die Leistungen für die Einwohnerinnen und Einwohner sowie für die Wirtschaft und die Gemeinden erheblich verschlechtern und dem Kanton Zürich im Standortwettbewerb schaden. Staatliche Leistungen und Investitionen in die Zukunft müssten spürbar

## 4 Beschluss des Kantonsrates über die Behandlung der Einmaleinlage und der Arbeitgeber-Beiträge zur Sanierung der Versicherungskasse für das Staatspersonal beim mittelfristigen Ausgleich (vom 2. April 2012)

vermindert werden. Dies hätte auch zur Folge, dass der Kanton weniger Aufträge an die Privatwirtschaft vergeben könnte, sodass auch dort mit spürbaren negativen Auswirkungen zu rechnen wäre. Die Verminderung der kantonalen Ausgaben um jährlich 430 Mio. Franken würde sich angesichts der nach wie vor bestehenden Unsicherheiten insgesamt ungünstig auf die weitere volkswirtschaftliche Entwicklung des gesamten Kantons auswirken.

### Gutachten bestätigt Zulässigkeit des Vorgehens

Die unterlegene Minderheit, die das Kantonsratsreferendum ergriffen hat, hat im Kantonsrat unter anderem kritisiert, die beschlossene einmalige Regelung sei verfassungswidrig. Der Regierungsrat und eine deutliche Mehrheit des Kantonsrates teilen diese Auffassung nicht. Der Regierungsrat hat bereits früher darauf hingewiesen, dass im Einzelfall zu entscheiden sei, ob ausserordentliche Erträge wie der Golderlös für die Berechnung des mittelfristigen Ausgleichs berücksichtigt werden sollen. Im Zusammenhang mit der vom Volk abgelehnten Volksinitiative «Schluss mit der Schuldenwirtschaft zu Lasten unserer Kinder» stützten die Stimmberechtigten diese Haltung des Regierungsrates zugunsten von Einzelregelungen.

Um einen solchen Einzel- und Ausnahmefall handelt es sich nun auch bei der nur teilweisen Berücksichtigung der BVK-Sanierung für den mittelfristigen Ausgleich, deren Kosten bereits mit der Staatsrechnung 2011 zurückgestellt worden sind. Dies bestätigt auch ein Rechtsgutachten von Professor Dr. August Mächler, Dozent für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Zürich, das die Finanzdirektion in Auftrag gegeben hat. In diesem Gutachten wird festgehalten, dass es Sinn des mittelfristigen Ausgleichs sei, ein unkontrolliertes Ausgabenwachstum zu verhindern und «verlässliche und auf Kontinuität bedachte Verhältnisse» zu schaffen.

Würden auch Sondereffekte für den Ausgleich berücksichtigt, könnten diese das eigentliche Ziel der Verfassungsnorm, nämlich den Haushaltsausgleich, gar verhindern. Sondererträge könnten das Ausgabenwachstum anheizen, während aussergewöhnliche Einmalbelastungen zu Steuererhöhungen oder Leistungsabbau führen würden, ohne dass ein strukturelles Defizit und eine Notwendigkeit für ein Sanierungsprogramm vorliegen. Dies wäre laut Gutachten «einer glaubwürdigen Finanz- und Steuerpolitik abträglich». Genau aufgrund solcher Überlegungen haben Regierungsrat und Kantonsrat entschieden, eine besondere Regelung für die Finanzierung des Kantonsbeitrages an die Gesundung der BVK zu wählen. Auch beim Bund und bei anderen Kantonen werde der Haushaltsausgleich so gehandhabt, dass zur Verhinderung von Verzerrungen ausserordentliche Erträge oder Aufwände durch separate Regelungen von der Berechnung des Ausgleichs ausgenommen werden. Gemäss Gutachten folgt der Kanton Zürich damit in seinem Vorgehen bei der BVK-Sanierung «einem in der Schweiz verbreiteten Muster».

Entsprechend kommt das Gutachten zum Schluss, dass das von Regierungsrat und Kantonsrat gewählte und beschlossene Vorgehen verfassungskonform und damit zulässig ist.

### Beratung im Kantonsrat

Der Kantonsrat hat am 2. April 2012 mit 118:52 Stimmen einen Antrag deutlich abgelehnt, der diese Teilvorlage mit der besonderen Regelung zur Behandlung der BVK-Sanierung beim mittelfristigen Ausgleich der Erfolgsrechnung an den Regierungsrat zurückweisen wollte. Dem BVK-Sanierungspaket als Ganzes hat der Kantonsrat einschliesslich dieser Teilvorlage mit 117:2 Stimmen zugestimmt.

Auf Ihrem Stimmzettel werden Sie gefragt: Stimmen Sie folgender Vorlage zu?

### 4 Beschluss des Kantonsrates über die Behandlung der Einmaleinlage und der Arbeitgeber-Beiträge zur Sanierung der Versicherungskasse für das Staatspersonal beim mittelfristigen Ausgleich (vom 2. April 2012)

**Der Kantonsrat hat am 2. April 2012 dem BVK-Sanierungspaket als Ganzes einschliesslich der Teilvorlage mit der besonderen Regelung mit 117:2 Stimmen zugestimmt.**

**Kantonsrat und Regierungsrat empfehlen: Ja**



## Meinung der Minderheit des Kantonsrates

(Verfasst von der Geschäftsleitung des Kantonsrates)

Eine Minderheit des Kantonsrates empfiehlt die Annahme des Referendums zum Beschluss des Kantonsrates über die Behandlung der Einmaleinlage und der Arbeitgeber-Beiträge zur Sanierung der Versicherungskasse für das Staatspersonal beim mittelfristigen Ausgleich aus folgenden Gründen:

### **Achtung der Kantonsverfassung**

Die Verfassung verpflichtet den Kanton seinen Finanzhaushalt mittelfristig, d.h. über eine Zeitspanne von 8 Jahren auszugleichen. Kann der Ausgleich nicht gewährleistet werden, muss der Regierungsrat dem Kantonsrat ein entsprechendes Sanierungsprogramm vorschlagen. Dies ist in den letzten Jahren gleich mehrfach vorgekommen. Mit der Einmaleinlage von 2 Mrd. Franken in die sanierungsbedürftige Beamtenversicherungskasse ist der mittelfristige Ausgleich im Finanzhaushalt gefährdet. Doch dieses Mal will der Kantonsrat kein Sanierungsprogramm schnüren, sondern durch einen einfachen Beschluss eine Ausnahme zur verfassungsmässigen Vorschrift machen. Der Haushaltsausgleich ist aber keine Schönwetterregel, die der Kantonsrat nach Gusto einhalten oder missachten darf. Kommt der Kantonsrat zum Schluss, dass es Ausnahmen zum Grundsatz des Haushaltsaus-

gleichs braucht, so kann er dies nur durch eine Verfassungsänderung vorschlagen, über die das Volk entscheidet. Werden einzelfallweise Ausnahmen von gültigen Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen beschlossen, schmälert dies das Vertrauen der Bevölkerung in den Kantonsrat, weil er seine Pflicht für eine verantwortungsvolle Finanzpolitik nicht wahrnimmt.

### **Keine Verbindung zwischen Golderlös und BVK-Sanierung**

Nur 400 Mio. der Einmaleinlage von 2 Mrd. Franken sollen im mittelfristigen Ausgleich berücksichtigt werden. Die restlichen 1,6 Mrd. Franken würden über den ausserordentlichen Golderlös der Nationalbank aus dem Jahr 2005 gedeckt. Dieser Golderlös ist jedoch längst in den Staatshaushalt eingeflossen und hat zu einer Reduktion der Schulden des Kantons Zürich geführt. Der Golderlös wurde eben nicht in eine separate Kasse für spätere Notlagen eingegeben, darum kann er jetzt nicht durch einen buchhalterischen Trick für die BVK-Sanierung hervorgeholt und noch einmal eingesetzt werden.

### **Transparent und konsequent handeln**

Der Sanierungsbedarf der BVK hat sich seit längerem abgezeichnet. Die vorgeschlag-

nen Sanierungsmassnahmen (inkl. Einmaleinlage) wurden über Monate erarbeitet und diskutiert. Sie stellen also keine unvorhersehbare Überraschung dar und rechtfertigen damit auch kein Aussetzen der verfassungsmässigen Vorgaben unter Berufung auf eine Notsituation. Der Beschluss verhindert vielmehr das Schnüren eines weitreichenden Sanierungspakets und überlässt die Behebung der Fehler aus der jüngeren Vergangenheit der nächsten Generation. Die Minderheit verlangt stattdessen transparentes und konsequentes Handeln, indem die BVK saniert und der Kantonshaushalt wie in der Verfassung vorgesehen mittelfristig ausgeglichen wird. Das ist die Aufgabe und die politische Herausforderung, für die sich die Mitglieder des Kantonsrates wählen liessen. Nur so kann das Vertrauen wieder hergestellt werden.

Eine Minderheit des Kantonsrates lehnt deshalb den Beschluss des Kantonsrates über die Behandlung der Einmaleinlage und der Arbeitgeber-Beiträge zur Sanierung der Versicherungskasse für das Staatspersonal beim mittelfristigen Ausgleich ab. Diese Ausnahme soll über eine Verfassungsänderung beschlossen werden.

## 4 Beschluss des Kantonsrates über die Behandlung der Einmaleinlage und der Arbeitgeber-Beiträge zur Sanierung der Versicherungskasse für das Staatspersonal beim mittelfristigen Ausgleich (vom 2. April 2012)

### Mittelfristiger Ausgleich kurz erklärt

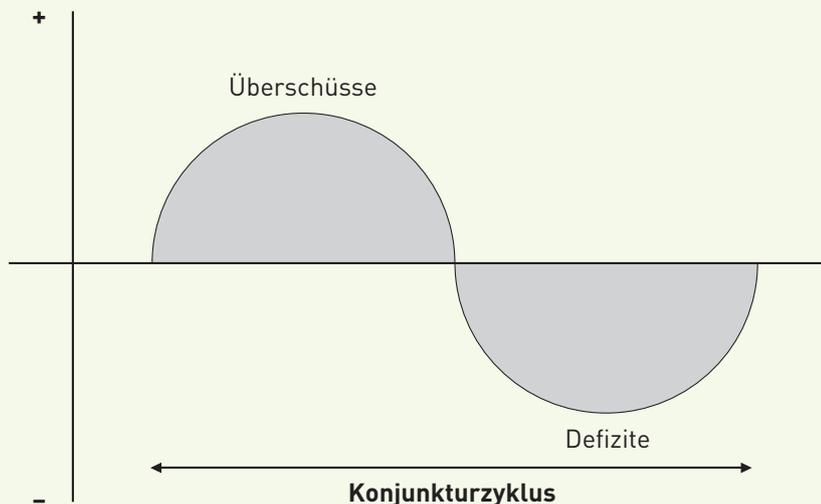
Die Kantonsverfassung (KV) verpflichtet in Art. 123 Abs. 1 den Kanton und die Gemeinden, ihren Finanzhaushalt mittelfristig auszugleichen. Diese allgemeine Bestimmung wird im Gesetz über Controlling und Rechnungslegung (CRG) und seinen Ausführungserlassen konkretisiert. Unter anderem wird festgelegt, dass ein Ausgleich der Erfolgsrechnung innerhalb von acht aufeinanderfolgenden Jahren als mittelfristig verstanden wird. Diese Frist leitet sich aus der durchschnittlichen Dauer eines Konjunkturzyklus ab: Die Ertragsüberschüsse aus wirt-

schaftlichen Wachstumsperioden sollen die Aufwandüberschüsse ausgleichen, die sich in Phasen schleppender Wirtschaftsentwicklung einstellen. Der mittelfristige Ausgleich wird sowohl zukunftsorientiert für die Planjahre (aktuell: 2009–2016) als auch rückwirkend für die Rechnungsjahre (aktuell: 2004–2011) berechnet.

Im Jahr 2000 haben die Zürcher Stimmberechtigten der folgenden Ergänzung zugestimmt, die den Prozess zur Erreichung des mittelfristigen Ausgleichs regelt:

#### Mittelfristiger Ausgleich der Erfolgsrechnung

##### Saldo Erfolgsrechnung



– Wenn der mittelfristige Ausgleich gefährdet ist, hat der Regierungsrat gemäss § 4 Abs. 2 CRG die Ausgabenbedürfnisse auf ihre sachliche und zeitliche Dringlichkeit zu prüfen, dem Kantonsrat Bericht zu erstatten und Massnahmen zur dauerhaften Senkung der Ausgaben, insbesondere die Änderung von gesetzlichen Verpflichtungen, zu beantragen.

– Gemäss Art. 56 Abs. 3 KV beschliesst der Kantonsrat innert sechs Monaten über Anträge des Regierungsrates, die dem mittelfristigen Ausgleich der Erfolgsrechnung dienen. Er ist dabei an den Gesamtbetrag der mit den Anträgen erzielbaren Saldoverbesserung gebunden.

### Informationsangebot am Abstimmungssonntag

Das Statistische Amt des Kantons Zürich ([www.wahlen.zh.ch/abstimmungen](http://www.wahlen.zh.ch/abstimmungen)) informiert ab 12 Uhr laufend über die Ergebnisse der Auszählung auf kommunaler und kantonomer Ebene. Im Verlaufe des Nachmittags werden Hochrechnungen publiziert und nach Vorliegen des Schlussresultats wird gegen Abend eine Abstimmungsanalyse veröffentlicht.

Das Statistische Amt bietet weiter einen kostenlosen SMS-Dienst mit der aktuellen Übermittlung der Abstimmungsergebnisse an, der abonniert werden kann. ([www.statistik.zh.ch/sms](http://www.statistik.zh.ch/sms))

#### Impressum

Abstimmungszeitung des Kantons Zürich für die kantonale Volksabstimmung vom 3. März 2013

**Herausgeber:** Regierungsrat des Kantons Zürich  
**Redaktion:** Staatskanzlei,  
Neumühlequai 10, 8090 Zürich  
**Auflage:** 900 000 Exemplare

#### Internet:

[www.zh.ch](http://www.zh.ch)  
[www.amtsblatt.zh.ch](http://www.amtsblatt.zh.ch)  
[www.wahlen.zh.ch/abstimmungen/index.php](http://www.wahlen.zh.ch/abstimmungen/index.php)