

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 4. April 2018

320. Bericht des Regierungsrates zu den Erklärungen des Kantonsrates zum KEF

Gemäss § 33a des Kantonsratsgesetzes (KRG, LS 171.1) kann der Kantonsrat Erklärungen zum KEF beschliessen. Der Regierungsrat setzt die überwiesenen Erklärungen im nächsten KEF um. Lehnt der Regierungsrat die Umsetzung ab, so erstattet er dem Kantonsrat innerhalb von vier Monaten seit dessen Beschlussfassung schriftlich Bericht (§ 33b KRG). An seinen Sitzungen vom 18. und 19. Dezember 2017 überwies der Kantonsrat folgende Erklärungen zum KEF (KR-Nr. 312/2017):

Nr.	Titel	Direktion	Erstunterzeichner/in
12	Weiterzüge der Rechtsmittelentscheide, in % (Leistungsgruppe Nr. 2251)	JL	Silvia Rigoni (Zürich)
14	Neue Wirkungsindikatoren (Leistungsgruppe Nr. 4400)	FD	Kommission für Wirtschaft und Abgaben
16	Verdoppelung der regierungsrätlichen Vorgaben zur Senkung der Lohnsumme (Leistungsgruppe Nr. 4950)	FD	Beatrix Frey (Meilen), Philipp Kutter (Wädenswil), Diego Bonato (Aesch) und Mitunterzeichnende
25	Neuer Indikator (Leistungsgruppe Nr. 7200)	BI	Sabine Wettstein-Studer (Uster)
29	L3 Lernende in der Grundbildung Fachmann/Fachfrau Gesundheit (Leistungsgruppe Nr. 7306)	BI	Kommission für Bildung und Kultur
30	L4 Lernende in der Grundbildung Assistentin/Assistent Gesundheit und Soziales (Leistungsgruppe Nr. 7306)	BI	Kommission für Bildung und Kultur
31	L12 Studierende Höhere Fachschulen im Gesundheitsbereich (Leistungsgruppe Nr. 7306)	BI	Kommission für Bildung und Kultur
45	Indikator L8 (Leistungsgruppe Nr. 8800)	BD	Max Homberger (Wetzikon)
47	Personal (Leistungsgruppe Nr. 8800)	BD	Urs Waser (Langnau a. A.)
48	Erfolgsrechnung NHS-Fonds (Leistungsgruppe Nr. 8910)	BD	Martin Hübscher (Wiesendangen)

Mit der Umsetzung der KEF-Erklärungen Nrn. 14, 29, 30 und 31 hat sich der Regierungsrat bereits anlässlich der KEF-Debatte einverstanden erklärt (RRB Nr. 1168/2017). Zusätzlich sollen auch die KEF-Erklärungen Nrn. 12 und 47 umgesetzt werden. Die KEF-Erklärungen Nrn. 16, 25, 45 und 48 werden aus den nachfolgend dargelegten Gründen nicht umgesetzt.

Auf Antrag der Staatskanzlei

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zu den vom Kantonsrat am 18./19. Dezember 2017 (KR-Nr. 312/2017) überwiesenen Erklärungen zum KEF wird wie folgt Stellung genommen:

Der Regierungsrat setzt die Erklärungen zum KEF Nrn. 12, 14, 29, 30, 31 und 47 um. Die KEF-Erklärungen Nrn. 16, 25, 45 und 48 werden aus den folgenden Gründen nicht umgesetzt:

Nr. 16 Verdoppelung der regierungsrätlichen Vorgaben zur Senkung der Lohnsumme (Leistungsgruppe Nr. 4950)

Antrag von Beatrix Frey, Meilen, Philipp Kutter, Wädenswil, Diego Bonato, Aesch, und Mitunterzeichnende

Der Saldo der Erfolgsrechnung wird 2019 durch eine Verdoppelung der regierungsrätlichen Vorgaben zur Senkung der Lohnsumme gegenüber dem Budget/KEF 2018–2021 um 22,6 Mio. Franken wie folgt verbessert:

	P19
alt	175,8
neu	198,4

Stellungnahme des Regierungsrates

Eine solche Vorgabe lässt sich nicht auf die einzelnen Leistungsgruppen umlegen, ohne eine Ungleichbehandlung auszulösen. Nur Verwaltungseinheiten, die entweder vakante Stellen haben oder neue Stellen beantragen wollten, könnten eine solche Vorgabe ohne Entlassungen oder Lohnsenkungen erfüllen. Nicht jede Verwaltungseinheit hat jedoch im nächsten Jahr freie Stellen zu besetzen, und nur wenige Ämter werden beim Regierungsrat tatsächlich neue Stellen beantragen.

Weiter ist zu beachten, dass die Nichtbesetzung von vakanten Stellen zu einem Rückstau in der Arbeitserledigung führt oder die entsprechenden Arbeiten nicht mehr erledigt werden. In weiten Teilen der kantonalen Belegschaft liegen den Stellenplänen Dienstpläne oder klare Mengenvorgaben zugrunde.

Solche Massnahmen schmälern ausserdem die Attraktivität des Kantons als Arbeitgeber. Das lässt sich durch die als attraktiv wahrgenommene Sicherheit des Arbeitsplatzes nicht unbegrenzt ausgleichen.

Im Übrigen ist eine pauschale Kürzung von (neuen) Stellen auch darum nicht sachgerecht, weil sie die für eine erfolgreiche Steuerung notwendige Priorisierung völlig ausser Acht lässt. Die zentrale Budgetierung einer solchen pauschalen Einsparung in der Leistungsgruppe Nr. 4950 zeitigt somit keinen wirklichen Effekt auf den Finanzhaushalt des Kantons.

Der Regierungsrat lehnt die Umsetzung dieser KEF-Erklärung ab. Er wird die Rahmenbedingungen im Rahmen der Erarbeitung des KEF 2019–2022 neu beurteilen.

Nr. 25 Neuer Indikator (Leistungsgruppe Nr. 7200)

Antrag von Sabine Wettstein-Studer, Uster

Es wird ein neuer Indikator erfasst, welcher den Anteil leistungsstarker Schülerinnen und Schüler in der Regelschule ausweist, welche mit zusätzlichen Angeboten (IF, Begabtenförderung, Gymi-Vorbereitung) gefördert werden.

Stellungnahme des Regierungsrates

Die Volksschule fördert Schülerinnen und Schüler mit ausgeprägter Begabung auf der Grundlage von § 2 Abs. 2 der Verordnung über die sonderpädagogischen Massnahmen vom 11. Juli 2007 (VSM, LS 412.103) auf unterschiedlichen Ebenen.

Ein grosser Teil der leistungsstarken Schülerinnen und Schüler wird im Rahmen des Unterrichts in der Regelklasse angemessen gefördert. Mit individualisierten Unterrichtsangeboten und Aufgaben mit verschiedenen Schwierigkeitsstufen werden die Schülerinnen und Schüler herausgefordert. Es gibt zahlreiche Möglichkeiten, wie Lehrpersonen und Schulen besonders begabten Schülerinnen und Schülern gerecht werden können. Sogenannte Beschleunigungsansätze berücksichtigen die grössere Lerngeschwindigkeit, indem Kompetenzen in zeitlich geraffter Form vermittelt werden. Die Schülerinnen und Schüler besuchen einzelne Fächer in höheren Klassen, überspringen eine Klasse oder werden in Einzelfällen von einem Fach dispensiert. Sogenannte Anreicherungsansätze nutzen die frei werdende Zeit und das besondere Lernpotenzial der Schülerinnen und Schüler. Sie erhalten anspruchsvolle Zusatzaufgaben, die eine Vertiefung, eigenständiges Arbeiten oder erweitertes Lernen ermöglichen. Übersteigt der Förderbedarf von besonders begabten Schülerinnen und Schülern die Möglichkeiten des Regelunterrichts, sind Massnahmen im Rahmen der Integrativen Förderung (IF) möglich.

Die Gemeinden können zudem auf eigene Kosten Angebote für ausgeprägt Begabte bereitstellen, die über die IF hinausgehen (§ 5 VSM). Viele Gemeinden nutzen diese Möglichkeit und führen Projekte, Kurse in Gruppen oder Einzelförderung durch. Vorbereitungskurse für die Aufnahmeprüfung an die Gymnasien liegen in der Verantwortung der Gemeinden. Diese finden unabhängig von IF-Massnahmen statt.

Die Bildungsstatistik des Kantons erhebt auf der Grundlage des Bundesstatistikgesetzes vom 9. Oktober 1992 (BStatG, SR 431.01) und der Statistikerhebungsverordnung vom 30. Juni 1993 (SR 431.012.1) eine vom Bundesamt für Statistik festgelegte Anzahl von Kennzahlen zu den Lernenden, dem Lehrpersonal und den Bildungsabschlüssen. Die Statistik der Lernenden umfasst auch Angaben zur Sonderschulung. Nicht erfasst werden niederschwellige Massnahmen. Die Statistik des Schulpersonals erlaubt Auswertungen, wie viele Vollzeiteinheiten für Logopädie, Psychomotorik, Deutsch als Zweitsprache (DaZ) sowie Beratung und Unterstützung von Lehrpersonen in Regelklassen eingesetzt werden. Kennzahlen zu den Schulleistungen von Lernenden werden nicht erfasst. Der Kanton verfügt deshalb nicht über Angaben zur Anzahl leistungsstarker Schülerinnen und Schüler. Auf der Grundlage von Art. 10 des HarmoS-Konkordates (LS 410.31) beteiligt sich der Kanton Zürich zusammen mit dem Bund und den Kantonen an einem systematischen und kontinuierlichen, wissenschaftlich gestützten Monitoring über das gesamte schweizerische Bildungssystem. Die Entwicklungen und Leistungen der obligatorischen Schule werden im Rahmen dieses Bildungsmonitorings regelmässig evaluiert, die Anzahl leistungsstarker Schülerinnen und Schüler wird aber nicht erhoben. Auch aus den Erhebungen der PISA-Studien kann kein solcher Indikator abgeleitet werden. Bis 2009 gab es zwar kantonale Auswertungen, die jedoch nur Hinweise auf die oberen beiden Leistungsgruppen von 15-jährigen Schülerinnen und Schülern gaben. Die Schweiz beteiligt sich jedoch an PISA nur noch mit einer nationalen Stichprobe.

Um die Schulleistungen bildungsstatistisch erheben zu können, müsste vorab eine gesetzliche Grundlage für die Durchführung von flächendeckenden standardisierten Leistungstests an der Volksschule geschaffen werden. Die KEF-Erklärung fordert neben der Schaffung eines neuen Indikators zu leistungsstarken Schülerinnen und Schülern auch deren Förderung mit zusätzlichen Angeboten. Um dies verbindlich umzusetzen, wäre in neuen gesetzlichen Grundlagen festzulegen, welche zusätzlichen Massnahmen in welchem Umfang für welche Schülerinnen und Schüler angeboten werden müssten. Desgleichen wäre das Controlling über die von den Gemeinden getroffenen Massnahmen gesetzlich zu verankern. Ferner ist zu beachten, dass die Daten nach der Durchführung von flächendeckenden standardisierten Schulleistungstests öffentlich sind, da es

sich gemäss Gesetz über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 (IDG, LS 170.4) um öffentliche Sachdaten handelt. Dies bedeutet, dass Schul- und Gemeinderankings möglich wären. Bisher bestand im Schulfeld ein weitgehender Konsens darüber, dass auf solche Rankings verzichtet wird.

Es ist unklar, in welche Form ein Indikator im Sinne der KEF-Erklärung ausgestaltet werden müsste.

- Sind die Erhebungen in allen Klassenstufen der Volksschule durchzuführen oder in ausgewählten? Eine Klassenstufe der Primarschule umfasst knapp 14 000 Schülerinnen und Schüler, eine der Sekundarschule 10 000; die ganze Volksschule umfasst gut 140 000 Schülerinnen und Schüler.
- In welchen Fachbereichen wird getestet?
- In welchen Abständen werden die Vollerhebungen durchgeführt?
- Welche Schwellenwerte gelten für die Vergabe des Kriteriums «leistungsstark»?
- Welche Massnahmen der Gemeinden zählen im Controlling als Fördermassnahmen für leistungsstarke Schülerinnen und Schüler?

Zudem ist darauf hinzuweisen, dass es auch für leistungsschwache Schülerinnen und Schüler auf kantonaler Ebene bisher keinen Indikator gibt. Im Sinne der Chancengerechtigkeit müssten mit einem Indikator für leistungsstarke Lernende weitere Indikatoren geschaffen werden, wobei sich die genannten Fragen in ähnlicher Weise stellen würden. Vor diesem Hintergrund hat der Regierungsrat bereits in seiner Stellungnahme zur Motion KR-Nr. 328/2015 betreffend Sonderpädagogische Förderung für Leistungsstarke eine Quote für die Begabtenförderung im Rahmen der IF wie auch eine genaue Erhebung der Fördermassnahmen abgelehnt. In diesem Zusammenhang ist ferner zu beachten, dass standardisierte Leistungstests, nach öffentlicher WTO-Ausschreibung, entwickelt werden müssten. Zudem müsste das bildungsstatistische Erhebungssystem zur Speicherung der Schulleistungsdaten und zur personengenauen Erhebung aller Massnahmen der Gemeinden im Bereich Förderung leistungsstarker Schülerinnen und Schüler erweitert werden.

Die Kosten für die Erarbeitung des neuen Indikators (z. B. Erhebung standardisierter Schulleistungstests) und die wiederkehrenden Kosten sind vom Umfang der Erhebung abhängig. Werden beispielsweise zwei Klassenstufen der Volksschule getestet – eine in der Primarschule und eine in der Sekundarschule –, sind davon rund 25 000 Schülerinnen und Schüler betroffen. Eine Leistungserhebung in Mathematik, Schulsprache und einer Fremdsprache wäre zwar nur begrenzt aussagefähig, würde aber etwa der Übungsanlage der Überprüfungen des Erreichens der nationalen Bildungsziele (ÜGK) im Rahmen des Bildungsmonitorings von Bund und

Kantone entsprechen. Dort betragen die Testkosten pro Schülerin und Schüler Fr. 180. Nur schon die Durchführung einer Erhebungsrunde mit dieser eingeschränkten Variante hätte Kosten von rund 3 Mio. Franken für den Kanton zur Folge. Je nachdem, ab wann eine Schülerin oder ein Schüler als leistungsstark gilt, entstünden durch die zusätzlichen Förderangebote weitere erhebliche Mehrkosten für die Gemeinden und den Kanton.

Der Regierungsrat lehnt die Umsetzung dieser Erklärung zum KEF ab.

Nr. 45 Indikator L8 (Leistungsgruppe Nr. 8800)

Antrag von Max Homberger, Wetzikon

Einstellung Subventionierung landwirtschaftlicher Hochbauten: P19–P21: 0

Stellungnahme des Regierungsrates

Gemäss § 123 des Landwirtschaftsgesetzes (LG, LS 910.1) kann der Staat die Erstellung und Sanierung landwirtschaftlicher Hochbauten mit Subventionen unterstützen. Dies kann vor allem im Talgebiet zu Fehlansätzen wie Investitionen in nicht überlebensfähige landwirtschaftliche Strukturen und nicht wirtschaftliche Betriebszweige führen. Die mit den Subventionen verbundene 30-jährige Rückerstattungspflicht führt dazu, dass nicht wirtschaftliche Landwirtschaftsbetriebe die Produktion aufrechterhalten und erschwert damit den Strukturwandel. Das Amt für Landschaft und Natur hat die Problematik insbesondere für das Talgebiet erkannt und wird auch als Folge der Kürzungen im KEF 2018–2021 ab 2019 auf die Subventionierung von landwirtschaftlichen Hochbauten im Talgebiet, die neben dem Kanton Zürich nur der Kanton Tessin kennt, verzichten. Eine entsprechende Anpassung der Richtlinien ist bereits in Vorbereitung. Die frei werdenden Investitionsmittel sollen für Investitionen in landwirtschaftlichen Bodenverbesserungsprojekten eingesetzt werden.

Die Subventionierung von landwirtschaftlichen Hochbauten soll aber nur im Talgebiet abgeschafft werden. Es ist volkswirtschaftlich sinnvoll, die folgenden beiden Bereiche nach wie vor zu fördern:

- *Landwirtschaftliche Hochbauten im Berggebiet und in der Hügelzone:* In diesen wirtschaftlich benachteiligten Gebieten werden mit Subventionen die erschwerten baulichen Verhältnisse kompensiert. Deshalb kennen auch sämtliche Schweizer Kantone die Subventionierung in der Hügel- und Bergzone. Zudem hängt die Beitragsleistung des Bundes von den kantonalen Beiträgen ab. Ohne diese Subventionen würden der Landwirtschaft in der Hügel- und Bergzone im Kanton Zürich jährlich Investitionshilfen des Bundes verloren gehen.

- *Massnahmen zur Erreichung ökologischer und landschaftlicher Ziele:* Massnahmen, die von der Bauherrschaft im Rahmen von landwirtschaftlichen Hochbauten zur Erreichung ökologischer und landschaftlicher Ziele umgesetzt werden, sollen im Tal- und Berggebiet weiterhin finanziell gefördert werden können. Der Bund hat die Verordnung des BLW über Investitionshilfen und soziale Begleitmassnahmen in der Landwirtschaft (SR 913.211) auf den 1. Januar 2018 angepasst, um dies zu ermöglichen. Auch hier würden der Zürcher Landwirtschaft ohne entsprechende Beiträge des Kantons Beitragsleistungen des Bundes entgehen. Das Landwirtschaftsgesetz ist 2014 in diesem Punkt revidiert worden. Gemäss § 123 Abs. 3 LG können freiwillige Massnahmen im öffentlichen Interesse in den Bereichen Luft-, Gewässer-, Boden- und Landschaftsschutz mit 50% oder vorgeschriebene Massnahmen in diesen Bereichen mit 40% subventioniert werden.

Mit einer entsprechenden Überarbeitung der Subventionsrichtlinien 2018 wird sich der Indikator L8 von 20 auf ungefähr 5 verkleinern, womit der Hauptkritikpunkt der KEF-Erklärung erfüllt wird.

Der Regierungsrat lehnt die Umsetzung dieser Erklärung zum KEF ab.

Nr. 48 Erfolgsrechnung NHS-Fonds (Leistungsgruppe Nr. 8910)

Antrag von Martin Hübscher, Wiesendangen

Erfolgsrechnung: Im Ertrag wird der Übertrag vom GS (8000) wie folgt angepasst:

	B17	P18	P19	P20	P21
alt	21.0	23.0	24.0	24.0	25.0
neu	21.0	22.0	23.0	23.0	23.0

Stellungnahme des Regierungsrates

Der Regierungsrat hat im März 2017 vom Bericht «Naturschutz-Gesamtkonzept: Bilanz 2015 und weitere Umsetzung» Kenntnis genommen (RRB Nr. 240/2017). Die Bilanzierung bestätigt, dass der Einsatz des Kantons für den Natur- und Landschaftsschutz weiterhin Wirkung zeigt. Der Druck auf Natur und Landschaft nimmt aber laufend zu und der Anstieg der Zielerreichung hat sich in den letzten Jahren verlangsamt. Insgesamt ist es nach wie vor nicht gelungen, den Artenschwund zu stoppen. Um diesem unbefriedigenden Zustand entgegenzuwirken und den gesetzlichen Auftrag zu erfüllen, ist eine zweigleisige Strategie vorgesehen: Zum einen soll die Naturschutzarbeit noch mehr auf Schwerpunkte fokussiert werden, um mit den vorhandenen Mitteln eine möglichst grosse Wirkung für Natur und Mensch zu erzielen. Zum anderen ist es unabdingbar, die Mittel zu erhöhen.

Mit der Entgegennahme der KEF-Erklärung Nr. 47 wird allerdings darauf verzichtet, den zusätzlichen Stellenbedarf umzusetzen. An der vorgesehenen leichten Erhöhung der finanziellen Mittel wird aber festgehalten. Damit können auch zusätzliche Bundesgelder gewonnen werden. Der Bundesrat will nämlich im Rahmen der Umsetzung des Aktionsplans Strategie Biodiversität Schweiz in den kommenden Jahren mehr Geld investieren, an dem die Kantone unter der Voraussetzung einer gleichwertigen Beteiligung teilnehmen können. Diese günstige Konstellation soll für die Natur, aber auch für die Wirtschaft im Kanton genutzt werden. Das Geld, das für den Naturschutz eingesetzt wird, schafft und erhält auch zahlreiche Arbeitsplätze (vornehmlich in der Landwirtschaft, im Forstdienst von Gemeinden und bei spezialisierten kleinen und mittleren Unternehmen) und fördert die Standortqualität des Kantons. Zudem profitiert die ganze Bevölkerung von den attraktiven Naherholungsgebieten wie dem Greifensee, den Katzensen oder den Thurauen.

Mit dieser leichten Erhöhung der Mittel kann die Zielerreichung des Naturschutz-Gesamtkonzepts bis 2025 voraussichtlich gegen 60% gesteigert werden. Es verbleibt auch so nach wie vor eine grosse Lücke.

Der Regierungsrat lehnt die Umsetzung dieser Erklärung zum KEF ab.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktionen des Regierungsrates und die Staatskanzlei.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli