


**164. Sitzung, Montag, 25. Juni 2018, 14.30 Uhr**

 Vorsitz: *Yvonne Bürgin (CVP, Rüti)*
**Verhandlungsgegenstände**
**31. Genehmigung des Geschäftsberichts und der Jahresrechnung der Gebäudeversicherung Kanton Zürich (GVZ) für das Jahr 2017**

Antrag des Regierungsrates vom 4. April 2018 und geänderter Antrag der Aufsichtskommission über die wirtschaftlichen Unternehmen vom 23. Mai 2018

 Vorlage 5446a ..... *Seite 10512*
**32. Sans-Papiers im Kanton Zürich**

Interpellation von Michèle Dünki-Bättig (SP, Glattfelden), Sibylle Marti (SP, Zürich) und Thomas Marthaler (SP, Zürich) vom 27. März 2017

 KR-Nr. 89/2017, RRB-Nr. 440/9. Mai 2017 ..... *Seite 10526*
**33. Selbstbestimmung ermöglichen durch Subjektfinanzierung**

Motion von Beatrix Frey (FDP, Meilen), Daniel Frei (SP, Niederhasli) und Markus Schaaf (EVP, Zell) vom 10. April 2017

 KR-Nr. 100/2017, Entgegennahme, Diskussion ..... *Seite 10551*
**35. Moderne Rechnungsgrundlagen für das Risiko- und Eigenkapital der Gebäudeversicherung des Kantons Zürichs**

Motion Cyrill von Planta (GLP, Zürich), Daniel Häuptli (GLP, Zürich) und Ronald Alder (GLP, Ottenbach) vom 20. November 2017

 KR-Nr. 307/2017, RRB-Nr. 89/31. Januar 2018 (Stellungnahme) ..... *Seite 10559*

### **36. Prämienreduktion für die Kunden der kantonalen Gebäudeversicherung**

Postulat Cyrill von Planta (GLP, Zürich), Daniel Häuptli (GLP, Zürich) und Ronald Alder (GLP, Ottenbach) vom 20. November 2017

KR-Nr. 308/2017, RRB-Nr. 1156/6. Dezember 2017 (Stellungnahme)..... Seite 10573

### **Verschiedenes**

– Neu eingereichte parlamentarische Vorstösse..... Seite 10578

### **Geschäftsordnung**

*Ratspräsidentin Yvonne Bürgin:* Wir fahren mit dem Traktandum 31 fort. Vorher gebe ich Ihnen aber noch eine Änderung der Traktandenliste bekannt: Sibylle Marti, SP, Zürich, wünscht als Interpellantin das Geschäft Traktandum 34 zu verschieben; Sibylle Marti befindet sich im Mutterschaftsurlaub. Daher möchte sie das Traktandum nicht heute behandeln. Ich gehe davon aus, dass Sie mit der Verschiebung einverstanden sind. Das ist der Fall. So haben wir beschlossen.

### **31. Genehmigung des Geschäftsberichts und der Jahresrechnung der Gebäudeversicherung Kanton Zürich (GVZ) für das Jahr 2017**

Antrag des Regierungsrates vom 4. April 2018 und geänderter Antrag der Aufsichtskommission über die wirtschaftlichen Unternehmen vom 23. Mai 2018

Vorlage 5446a

*Beat Bloch (CSP, Zürich), Präsident der Aufsichtskommission über die wirtschaftlichen Unternehmen (AWU):* Aus versicherungstechnischer Sicht ist bezüglich der GVZ (*Gebäudeversicherung Kanton Zürich*) im vergangenen Jahr zu bemerken, dass die abgeschätzte Versicherungssumme im vergangenen Jahr um rund 26,6 Millionen Franken höher lag als im Vorjahr. Fand man unter den zehn grössten Schadensereignissen im Jahr 2016 keinen Unwetterschaden, so wird im vergangenen Geschäftsjahr die Liste der Schadensereignisse von den Unwettern vom 1. und 2. August 2017 in der Region Andelfingen,

Bülach und Winterthur angeführt. Die dabei verursachten Schäden betragen für die GVZ rund 22,8 Millionen Franken. Wie gross dieses Schadensereignis war, zeigt die Liste der fünf weiteren grossen Schadensereignisse 2017, alles Brandschäden zwischen einer Million und 1,75 Millionen Franken. Der gesamte Schadensaufwand war mit rund 65 Millionen Franken deutlich über dem Vorjahreswert, der bei rund 38 Millionen Franken lag. Die Erfolgsrechnung schloss mit einem Überschuss von 44,2 Millionen Franken ab im Gegensatz zum letzten Jahr, als das Jahresergebnis 52,5 Millionen Franken betrug. Dank soliden Anlageerträgen hat die erhöhte Schadenssumme den Gewinn nicht im gleichen Ausmass geschmälert, wie höhere Schadenszahlungen angefallen sind.

Die seit dem 1. Januar 2015 gültigen Eidgenössischen Brandschutzvorschriften wurden im letzten Jahr bereits ein erstes Mal revidiert, und die Anpassungen wurden auf den 16. September 2016 in Kraft gesetzt. Die GVZ bietet zusammen mit der ZHAW (*Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften*) einen CAS-Studiengang «Baurecht, Planungsrecht, Bauaufsichtsrecht» an, wobei die GVZ das Modul «Brandschutz» bestreitet. Die Nachfrage nach diesem Lehrgang war derart gross, dass er jeweils doppelt geführt werden musste.

Im April 2017 wurde der neue Internetauftritt der GVZ aufgeschaltet. Ziel des neuen Auftrittes ist, dass die Kundinnen und Kunden schnell und unkompliziert zu den gewünschten Informationen kommen und Standardgeschäfte wie Schadenmeldungen oder Adressänderungen selbst abwickeln können.

Mitte April 2017 fand die Stabübergabe an den neuen Direktor Lars Mülli statt. Die AWU hat dies zum Anlass genommen, um sich mit dem neuen Direktor und der Geschäftsleitung zu treffen und sich über die Pläne des Direktors und dessen Ziele zu informieren. Die AWU ist auf einen initiativen und zupackenden neuen Direktor getroffen, der die anstehenden Probleme erkannt hat und auch mit dem nötigen Respekt an die neue Aufgabe herangeht. Spürbar war auch, dass der neue Direktor von den übrigen Geschäftsleitungsmitgliedern getragen wird.

Wurden bis anhin die Versicherungspolice der GVZ pro Gebäude ausgestellt, ist die GVZ im Jahre 2017 dazu übergegangen, die Polices pro Grundstück auszustellen. Das hat für die Grundstückseigentümer den Vorteil, dass alle auf einem Grundstück liegenden versicherten Gebäude bei der periodischen Schätzung zum gleichen Zeitpunkt neu geschätzt werden und nur noch eine Police pro Grundstück besteht. Das Projekt steht nach Angaben der GVZ kurz vor dem Abschluss.

Anlässlich der jährlichen Visitation hat sich die Subkommission der AWU das Ausbildungszentrum Andelfingen (AZA) angeschaut und sich über den Stand der Umsetzung «Feuerwehr 2020» informieren lassen. Der Kanton Zürich verfügt mit dem Ausbildungszentrum Andelfingen über eine zeitgemässe und moderne Infrastruktur, in der Grund-, Beförderungs-, Fach- und Weiterbildungskurse durchgeführt werden können. Das Projekt «Feuerwehr 2020» kommt gut voran und befindet sich auf Kurs.

Die Finanzkontrolle hat in ihrem Semesterbericht II/2017 festgestellt, dass die GVZ-Förderbeiträge für Objektschutzmassnahmen gegen Hochwasser und Hagelschutz ausrichtet und zu diesem Zweck einen Objektschutzfonds gegründet hat. Dazu fehlt der GVZ jedoch gemäss Finanzkontrolle eine gesetzliche Grundlage. Damit diese wertvolle Präventionsarbeit weiterhin durchgeführt werden kann, wurde vom Sicherheitsdirektor zugesagt, dass er dem Regierungsrat noch dieses Jahr einen entsprechenden Gesetzesantrag vorlegen wird. Die Kommission begrüsst es, wenn möglichst bald die gesetzlichen Grundlagen geschaffen werden.

In dem vom AWEL (*Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft*) herausgegebenen Leitfaden «Gebäudeschutz Hochwasser» haben eine Expertin und ein Experte der GVZ massgeblich an der Publikation mitgearbeitet. So wird in der Broschüre beispielsweise aufgeführt, in welchen Gebieten die GVZ eine Beratung anbietet und wann eine solche kostenlos ist.

Im Zeitraum Juli bis September 2017 wurden die Feuerwehren und Partnerorganisationen mit neuen Pagern ausgerüstet. Insgesamt 9000 Pager wurden ausgewechselt, da die alten Geräte ihre Lebensdauer erreicht hatten. Die Alarmierung durch Pager macht auch heute noch Sinn, da in einem Katastrophenfall die Mobilfunknetze oft überlastet sind oder gar ausfallen.

Eine Herausforderung für die GVZ stellt die Digitalisierung der einzelnen Dossiers dar. Die GVZ sind daran, sich das nötige Know-how zu beschaffen, um die GVZ auch im Bereich der Versicherungsdossiers in die digitale Welt überzuführen. Die AWU wird sich diesbezüglich gerne auch im nächsten Jahr über den Stand und den Fortschritt bei diesem Projekt informieren lassen.

Abschliessend kann die AWU festhalten, dass die GVZ im Berichtsjahr gut unterwegs war und sich den stets neuen Herausforderungen stellt. Die Zusammenarbeit zwischen der AWU und den Verantwortlichen der GVZ war auch im vergangenen Jahr gut, wofür die Kommis-

sion sich bedankt. Der Dank geht auch an die Mitarbeitenden der GVZ für ihren Einsatz zum Wohle des ganzen Kantons.

Die Kommission hat Rechnung und Geschäftsbericht 2017 der GVZ sowie den Bericht der Revisionsstelle zur Kenntnis genommen, gemäss ihrem Auftrag geprüft und beantragt dem Kantonsrat deren Genehmigung und die Entlastung des Verwaltungsrates der GVZ.

*Regierungsrat Mario Fehr:* Die wichtigste Feststellung der Aufsichtskommission befindet sich am Schluss des Beurteilungsberichtes. Dort steht nämlich: «Die verantwortlichen Organe haben gute Arbeit geleistet.» Dafür bedanken wir uns. Diesen Dank werde ich gerne den Organen, vor allem aber auch den Mitarbeitenden der GVZ (*Gebäudeversicherung Kanton Zürich*), weitergeben.

Aus meiner Sicht gibt es fünf Punkte, fünf Themen, die kurz anzusprechen sind: Der Präsident der Aufsichtskommission (*Beat Bloch*) hat zurecht darauf hingewiesen, dass wir im Bereich der Vereinheitlichung des Brandschutzstandards und der Harmonisierung des Vollzuges noch in der Pflicht stehen. Das wissen wir; wir bleiben dran. Das betrifft sowohl den Brandschutz wie auch die Versicherung.

Zweite Bemerkung: Sehr erfreulich verläuft das Projekt «Feuerwehr 2020». Das ist ein sehr langfristiges Projekt; es ist ein partizipatives Projekt. Es ist ein Projekt, das die Ortsfeuerwehren mit einbindet. Wir haben derzeit noch 7300 Feuerwehrleute; am Schluss dieses Prozesses werden wir 6300 bis 6400 haben. Ganz wichtig in diesem Zusammenhang ist die Pflege der Jugendfeuerwehr. Wir haben etwa 400 Mitglieder der Jugendfeuerwehr, darunter auch viele junge Frauen, und etwa 50 Prozent dieser Mitglieder der Jugendfeuerwehr wechseln danach in die reguläre Feuerwehr.

Die dritte Bemerkung betrifft den Hagelsturm: Auf den hat der Präsident der Aufsichtskommission auch hingewiesen. Wir hatten 4000 gemeldete Schäden mit einer Schadenssumme von 23 Millionen Franken. Der Ablauf war gut: Im August waren diese Hagelstürme vom 1. und 2. August; im November hatten wir bereits die gemeldeten Schäden bewältigt. Wir haben auch hier wieder einmal festgestellt – jenseits der finanziellen Bewältigung –, dass die Zusammenarbeit und das reibungslose Funktionieren aller Elemente des Bevölkerungsschutzes von grosser Bedeutung sind.

Vierte Bemerkung: Im Jahresbericht der Aufsichtskommission steht auch drin, dass wir keine gesetzlichen Grundlagen haben für die Förderbeiträge der GVZ an Objektschutzmassnahmen gegen Hagelschutz und Hochwasser und für den entsprechenden Objektschutz. Vorhin

haben wir der Kommission versprochen, uns zu bessern. Es steht im Bericht, dass wir bis Ende Jahr eine solche gesetzliche Grundlage liefern werden. Ich kann Ihnen sagen: Das wird schneller gehen; die entsprechende gesetzliche Grundlage ist an der nächsten Verwaltungsratssitzung, die in diesen Tagen stattfindet, bereits traktandiert.

Sehr wichtig – und das ist die fünfte Bemerkung – ist uns der Digitalisierungsprozess. Wir sind hier nicht in die grossen kantonalen Projekte eingebunden, aber wir tun es trotzdem. Wir wissen, dass wir kundinnen- und kundenfreundlich sein wollen, sein müssen, sein können, und die entsprechende Strategie ist da, damit dieser Digitalisierungsprozess rasch vorwärts geht.

Zu den politischen Diskussionen äussere ich mich jetzt nicht. Dafür gibt es dann eine Motion (*KR-Nr. 307/2017*) und ein Postulat (*KR-Nr. 308/2017*), die hoffentlich auch noch heute behandelt werden können. Mit meinem Beitrag, der deutlich unter zehn Minuten gewesen ist, habe ich vermutlich hier einen wertvollen Beitrag leisten können. Insgesamt danke ich der Aufsichtskommission für die ganz ausgezeichnete Zusammenarbeit: kritisch, aber stets sachorientiert und wohlwollend den Mitarbeitenden der GVZ gegenüber. Danke, es ist eine Freude, Verwaltungsratspräsident dieser Institution zu sein. Wo kann man das heute noch sagen.

*Reinhard FÜRST (SVP, Illnau-Effretikon):* Die GVZ versichert etwa 500 Milliarden Franken an Gebäuden im Kanton Zürich. Das ist ein Wert, der ein wesentlicher Teil unseres Volkswirtschaftsvermögens darstellt. Viele Institutionen haben Geld in Gebäuden angelegt, und wir sind froh, dass wir eine sichere Rückendeckung haben für Elementarschäden dieser hohen Werte. Es ist auch gut, dass die ganze Versicherung, die Schadensbehebung und die Vorschriftenregelung, in derselben Hand sind. Die Erfahrung, die aus der Schadenregelung, die aus der Schadenbehebung hervorgeht, werden in Vorschriften und Weisungen eingebaut. Damit entsteht eine Qualitätsspirale, die unsere Gebäude an Wert steigern, erhöhen lässt. Natürlich kann man hier sagen: Das bezahlen ja die Liegenschaftsbesitzer – das darf man hier auch sagen.

Die SVP hat die Rechnung ebenfalls angesehen, geprüft und kommt zum Schluss, dass sie sie ebenfalls genehmigt. Ich verzichte darauf, die Themen nochmals zu wiederholen, die bereits Kollege Beat Bloch und der Sicherheitsdirektor angesprochen haben.

Einfach ein paar Stichworte, die wir noch positiv anmerken wollen: Der Versicherungsschutz gegen Elementarschäden zu günstigen Prä-

mien – wir alle profitieren davon, ob als Besitzer oder als Mieter. Die Reservebildung ist richtig platziert. Die GVZ – da kommen wir noch bei den Vorstössen dazu – muss selber für sich schauen und auch genügend Reserven sichern. Weiter hat der Wechsel von Conrad Gossweiler zu Lars Mülli sehr gut funktioniert. Davon haben wir uns überzeugt – was bereits gesagt wurde.

Dann ebenfalls die Umsetzung der Brandschutzvorschriften; gut war auch die Ausbildung von genügend Brandschutzfachmännern, damit diese Vorschriften in der Praxis auch umgesetzt werden können. Ebenfalls laufend gut gemacht ist die Ausbildung der Feuerwehrleute; das wird professionell vorbereitet und durchgeführt, damit an der Front auch gute Arbeit geleistet werden kann – sicher und gut.

Dann das Projekt zur Förderung von Objektschutzmassnahmen und Hagelschutz: Das ist eine sehr gute Geschichte. Leider fehlt eben die rechtliche Grundlage. Es wäre aber falsch, die GVZ deswegen im Übermass zu massregeln, weil sie aus eigener Initiative eine gute Geschichte gestartet hat. Ebenfalls die Digitalisierung ist gut.

Was aus unserer Sicht im Auge behalten werden muss, ist, dass die GVZ hohe Wert an börsenkodierten Anlagen im Portfolio hat. Da muss ein gutes Auge darauf gehalten werden. Sie haben sich gut eingerichtet mit Beratern, aber das muss im Auge behalten werden. Besser zu machen ist einzig die Korrektur dieser Grundlagen.

Die SVP dankt – ich habe mir das aufgeschrieben – den 109 festangestellten Mitarbeitenden, vier Lehrende, 53 nebenberufliche Mitarbeiter, 7280 Feuerwehrleute an der Front, davon 781 Frauen. Sie haben 15'000 Einsätze geleistet; sie stellen damit ihren Auftrag vor ihre persönlichen Interessen. Das ist eine grosse und mutige Geschichte. Ihnen gebührt der herzliche Dank von uns Kantonsräten und auch der Bevölkerung. Sie stehen gerade, wenn's darauf ankommt.

Die SVP-Fraktion empfiehlt Ihnen, das Geschäft zu genehmigen. Danke fürs Zuhören.

*Eva-Maria Wüirth (SP, Zürich):* Die Gebäudeversicherung des Kantons Zürich hat ein ruhiges Jahr hinter sich. Als Einheitsversicherung ist sie ein Erfolgsmodell und kann die tiefsten Prämien in der Schweiz anbieten.

Als Service Public-Dienstleisterin versichert die GVZ seit über 200 Jahren alle Gebäude im Kanton Zürich gegen Feuer und Elementarschäden. Zudem ist auch eine Erdbebenversicherung in der Elementarversicherung der GVZ eingeschlossen. Die Monopolistin arbeitet

nach wirtschaftlichen Grundsätzen, ist jedoch nicht gewinnorientiert ausgerichtet. Dies soll auch in Zukunft so bleiben.

Die GVZ hat im Berichtsjahr solide Arbeit geleistet. Die aufgegleisten Projekte laufen und werden sukzessive vorangetrieben, so zum Beispiel die Digitalisierung von Schadenfallabwicklungen. So wird das Motto «Weniger Papier, mehr Digitales» verfolgt, damit Abläufe vereinfacht und dadurch optimiert werden können oder dass im Brandfall der Feuerwehr einfacher Gebäudepläne zur Verfügung stehen.

Mit der Reform «Feuerwehr 2020» wird die Feuerwehr reorganisiert. Die Milizfeuerwehren sind – wie wir dies schon gehört haben – aktuell tendenziell überbesetzt, wobei die Aufgaben immer anspruchsvoller werden. Damit die Leute genügend Praxiserfahrung haben, sprich, damit das Wissen auch in der Praxis angewendet werden kann, soll hier der Bestand auf ein vernünftiges Mass reduziert werden.

Die GVZ beschliesst das Berichtsjahr finanziell gut ab. Die Liquidität der GVZ ist ausreichend und wird über Prämieinnahmen generiert. Jedoch ist die Kapitalausstattung, also das Vermögen der GVZ, im Vergleich zu anderen Gebäudeversicherungen tief. Durch die Bildung von Reserven will sie die Risikofähigkeit weiter stärken.

Die GVZ profitiert im Berichtsjahr von tiefen Zinsen und dem allgemeinen wirtschaftlichen Aufschwung. Kritsch beurteilt die SP den hohen Aktienanteil von knapp 40 Prozent in den Kapitalanlagen des Reservefonds. Da gilt es genau hinzuschauen, ob dies längerfristig für die GVZ ein Risiko darstellen könnte.

Die GVZ verfügt über keine Staatsgarantie wie die ZKB (*Zürcher Kantonalbank*). Deswegen muss sie genügend finanzielle Mittel haben, damit sie bei Feuer-, Elementar- oder Erdbebenereignissen für die entstandenen Schäden aufkommen kann. Alleine die Unwetter vom Anfang August verursachten Kosten von rund 23 Millionen Franken. Das Schadensrisiko wird wegen des Klimawandels tendenziell zunehmen. Beim Sturm «Burglind» hat sich gezeigt, dass Präventionsmassnahmen der GVZ mit Handy-Apps gut funktionieren. Damit können sich die Leute gut vorbereiten und Massnahmen ergreifen. Versicherte profitieren von Förderbeiträgen der GVZ an Objektschutzmassnahmen gegen Hochwasser und Hagelschutz. Die SP begrüsst diese Aktivität, jedoch fehlen der GVZ hierzu gemäss Finanzkontrolle die gesetzlichen Grundlagen. Die SP erwartet, dass diese Gesetzeslücke möglichst bald geschlossen wird.

Bei der GVZ ist der Frauenanteil momentan ziemlich gering. Die SP begrüsst es, wenn hier Massnahmen ergriffen werden insbesondere ist ein Augenmerk auf die Nachwuchsförderung zu legen.



Im Namen der SP danke ich allen GVZ-Mitarbeitenden für ihre geleistete Arbeit. Ich beantrage dem Rat, Geschäftsbericht und Rechnung zu genehmigen.

*Prisca Koller (FDP, Hettlingen):* Auch wenn das Meiste schon gesagt wurde, erspare ich Ihnen nicht, mir zuzuhören. (*Heiterkeit*)

Die Gebäudeversicherung des Kantons Zürich hat im Berichtsjahr ihre Kernaufgaben Versicherung, Feuerwehr und Brandschutz zuverlässig erfüllt. Sie weist einen Betriebsgewinn von gut 44 Millionen Franken aus – acht Millionen weniger als im Vorjahr. Das versicherte Kapital beläuft sich mittlerweile dank eines durchschnittlichen Wachstums der letzten zehn Jahre von fast 1,9 Prozent auf über 500 Milliarden Franken, was die anhaltend hohe Bautätigkeit in unserem Kanton spiegelt.

Wie bereits im letzten Jahr kamen auch in diesem Jahr 1000 neue Gebäude hinzu. Die abgeschätzte Schadenssumme lag mit fast 65 Millionen Franken deutlich über dem letztjährigen Wert von 38 Millionen, da die Unwetter vom 1. und 2. August in der Region Winterthur und im Zürcher Weinland enorme Schäden verursachten.

Ein Problem stellt die Kritik der Finanzkontrolle dar, dass für den Objektschutzfonds, aus dem Förderbeiträge für Objektschutzmassnahmen gegen Hochwasser und Hagelschutz ausgerichtet wird, die Rechtsgrundlage fehle. Die FDP nimmt erfreut zur Kenntnis, dass die Führung der GVZ noch in diesem Jahr dem Regierungsrat einen Antrag unterbreiten will, um diese Gesetzeslücke zu schliessen.

Sehr erfreulich hat sich dagegen bereits zum zweiten Mal das Kapitalanlageergebnis entwickelt. Dies ist nicht zuletzt dem Aktienanteil von 38 Prozent zu verdanken, der in Zeiten tiefer Zinsen durchaus angemessen ist – wie wir finden.

Mit ihrer Strategie 2017 bis 2020 versucht die GVZ, sich zu einem modernen Unternehmen weiterzuentwickeln und sich den neuen digitalen Gegebenheiten anzupassen. Als konkretes positives Beispiel ist hier das Bestreben zu erwähnen, alle Gebäude- und Einsatzpläne zu digitalisieren. Diese Pläne liegen heute oftmals unzugänglich bei den Gemeinden. Die GVZ beabsichtigt, die Pläne aller Hauseigentümer in einer Datenbank zu sammeln, sodass sowohl die Privaten wie auch die Feuerwehren darauf zugreifen können.

Wir danken dem Verwaltungsrat, der Geschäftsleitung und allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der GVZ für ihren Einsatz im Geschäftsjahr 2017. Die FDP-Fraktion wird sowohl den Geschäftsbericht wie auch die Rechnung genehmigen.

*Cyrill von Planta (GLP, Zürich):* Wir Grünliberalen betrachten unsere Staatsfirmen immer von drei Fragen aus, und zwar geht es immer darum: Wird der gesetzliche Auftrag erfüllt, wird das Monopol missbraucht oder die Sonderstellung, die wir der Firma geben und – das ist auch wichtig – sind die Investitionen sicher.

Zur ersten Frage: Zur Erfüllung des gesetzlichen Auftrages kann man sagen, dass der gut erfüllt wird. Der Versicherungsschutz ist gewährleistet und auch das Brand- und Gebäudeschutzprogramm ist sehr effektiv; es ist sogar dermassen effektiv, dass der Schadenbedarf der Gebäudeversicherung stetig sinkt, was uns zu einem Luxusproblem führt, das wir dann später am Nachmittag noch besprechen werden.

Problematisch – und das wurde auch schon erwähnt – sind die Objektschutzmassnahmen, die ohne gesetzlichen Auftrag ausgeführt wurden – und das offenbar schon seit zehn Jahren. Das ist etwas, was schnell aufhören muss. Damit meinen wir nicht die Massnahmen, sondern wir meinen den gesetzlosen Zustand. Die Massnahmen selbst begrüssen wir in dieser Art und Höhe.

Nun zur zweiten Frage: Wird das Monopol missbraucht? Da müssen wir leider sagen, dass das aus unserer Sicht im Moment der Fall ist. Die Prämien der Gebäudeversicherung sind zu hoch; und es ist eben nicht so, dass wir die tiefsten Prämien haben – da hat Kollegin Würth etwas Falsches erzählt. Wir haben die tiefsten Prämien der Gebäudeversicherer der Kantone. Im Kanton Bern gibt es mittlerweile tiefere Prämien für gewisse Risiken. Nun, weshalb sind die Prämien zu hoch? Ich habe es schon erwähnt: Zum einen liegt es daran, dass eben die Brandschutzmassnahmen, die Gebäudeschutzmassnahmen funktionieren, die funktionieren effektiv, und entsprechend sinken dann die Risiken pro Versicherungssumme, was unsere Prämie ausmacht. Das andere, was wir haben: Wir haben immer noch diesen linearen Tarif, das heisst, wir haben eine fixe Prämie pro Versicherungssumme und weil immer teurer gebaut oder renoviert wird, steigen die Versicherungssummen. Das führt zu einer Art kalten Progression, denn wenn Sie in der Privatassekuranz arbeiten, dann wissen Sie, dass grundsätzlich die Tarife degressiv sind mit der Versicherungssumme. Das liegt daran, dass wenn Sie ein paar Stockwerke mehr haben, dann steigt das Risiko nicht mit jedem Stockwerk linear, sondern es geht darum, ob das Gebäude selbst ein gutes Brandschutzmanagement hat. So kommen also über die Jahre, über die Jahrzehnte, zu hohe Prämien zusammen, obwohl an sich der Satz nie geändert wurde.

Das Segmentergebnis – das erwähne ich hier speziell ohne den Finanzergebnis – ist dieses Jahr 36,5 Millionen und letztes Jahr war es 43

Millionen; diese Segmentergebnisse waren in der Vergangenheit immer stark positiv. Daran sieht man auch, dass die Prämien leicht zu hoch sind. Weshalb ist es ein Problem: Wir haben im Paragraf 3 des Gebäudeversicherungsgesetzes verankert, dass die GVZ nicht gewinnorientiert geführt werden darf und wir haben im Paragraf 42 des Gebäudeversicherungsgesetzes verankert, dass wenn man doch zu viele Prämien hat, dass man mit Prämienrückerstattung arbeiten sollte. Das führt natürlich dann zu gewissen – ich sag jetzt – leichteren Unfällen: Man hat dann zu viel Geld zum Verteilen – siehe Punkt 1, wenn es um ungesetzliche Gebäudeschutzmassnahmen geht. Oder es verleitet auch zum Geld verlieren, und da kommen wir ein bisschen zur Anlagepolitik in den letzten 20 Jahren der Gebäudeversicherung.

Wir haben durch diese angesammelten Gewinne mittelweilen ein Eigenkapital von 1,35 Milliarden und wir haben eine sehr hohe Aktienquote. Da hat sich in der Vergangenheit herausgestellt, dass das grösste Risiko für unsere Gebäudeversicherung nicht Naturkatastrophen, sondern Börsencrashes sind. Bei jedem Börsencrash – also 2001, 2002 oder 2007 – lässt die Gebäudeversicherung mal wieder 100 plus Millionen liegen. Das war in der Vergangenheit nicht so ein Problem, weil wir zum Niederstwert bilanzierten, und es entsprechend nicht auffällt. Aber mit der neuen Rechnungslegung wird das natürlich zu einem Problem. Ein weiteres Problem ist natürlich, dass der hohe Aktienanteil entsprechend die Solvability der Gebäudeversicherung senkt. Und zwar ist es so, dass das Eigenkapital uns nicht vor den Naturkatastrophen schützt, sondern ein grosser Teil des Eigenkapitals wird damit verschwendet – kann man sagen –, um uns vor Börsencrashes zu schützen. Auch das ist wiederum eine Folge eines nicht effektiven Risikomanagements.

Das sieht man auch von aussen schnell daran, dass das Eigenkapital-Prämien-Verhältnis der Gebäudeversicherung äusserst grotesk ist. Also wir haben ein Verhältnis von Prämien zu Eigenkapital von über 10, in der Privatwirtschaft haben sie normalerweise bei einem Erstversicherer in etwa ein Verhältnis von 2:1, also weniger Eigenkapital als Prämien. Da kann man sagen: Ja gut, man hat sehr viel Elementarschadendominanz bei Risikokapital. Aber auch dann, wenn Sie eine diversifizierte Rückversicherung anschauen, dann haben Sie immer noch Eigenkapital-Prämien-Verhältnisse von etwa 1:1.

Des Weiteren: Was natürlich auch nicht hilft bei diesem Kapitalmanagement, das ist, dass man immer noch in den interkantonalen Rückversicherungsverband eingebunden ist und entsprechend ineffektive Versicherungslösungen für Rückversicherung kaufen muss. Das ist etwas, das ich schon früher gesagt habe: Wenn man sich die Rückver-

sicherungsprämien der Gebäudeversicherung anschaut, dann sind die tendenziell leicht am Steigen oder konstant. Wenn Sie beispielsweise die Prämieinnahmen einer Swiss Re (*Schweizer Rückversicherer*) anschauen, dann sind die am Sinken. Also, hier wird sicher der Markt nicht effizient ausgenutzt vom interkantonalen Rückversicherungsverband.

Was haben wir nun festgestellt? Wir haben festgestellt, dass in zwei von den drei Kategorien die Gebäudeversicherung eigentlich Probleme hat, die angegangen werden müssen. Wir Grünliberalen können aber den Bericht trotzdem genehmigen und zwar aus den folgenden Gründen: Der erste Grund – und das scheint mir wichtig zu sein zu sagen – ist: Die Missstände, die wir hier feststellen, sind nicht irgendwie kriminell, sondern das ist durchaus einfach als institutionelle Lethargie zu bezeichnen. In dem Sinne brauchen die auch etwas Zeit, sich jetzt daran zu gewöhnen, dass man die Dinge auch anders sehen kann. Was man vor allem auch feststellen muss, ist, dass die Gebäudeversicherung in ihrem Kernfeld wirklich einen guten Job macht. Das haben wir zu Beginn gesagt. Also der Versicherungsschutz ist gut, der Brandschutz ist effektiv, der Gebäudeschutz ist effektiv und auch die Versicherung arbeitet im Generellen recht effizient, also die Kosten sind durchaus im Rahmen. Aus diesem Grund bleibt auch unsere Kritik an der Gebäudeversicherung sehr moderat.

Was die Missstände selbst betrifft, so haben wir uns entschlossen, dass es keinen Sinn macht, hier einen Bericht nicht zu genehmigen, sondern wir haben uns entschlossen, dass wir das via Vorstösse lösen wollen. Wir werden später zwei Vorstösse besprechen. Beim ersten geht es darum, die Prämien zu senken oder zumindest Prämienrückerstattung zu machen. Und beim zweiten geht es darum, dass man das Risikomanagement der Gebäudeversicherung ein wenig auffrischt und ins 21. Jahrhundert bringt.

*Barbara Günthard Fitze (EVP, Winterthur):* Unser Kommissionspräsident und meine Vorrednerinnen und -redner haben schon wichtige Infos erwähnt in ihren Voten. Die GVZ schliesst das Geschäftsjahr mit einem Gesamtergebnis von 44,2 Millionen Franken gegenüber 52 Millionen im Vorjahr ab. Der Gewinn wird dem Reservefonds zugewiesen, was mit einer Stärkung der Haftungs- und Risikofähigkeit der GVZ einhergeht. Massgeblich für den Anstieg der Bruttoprämie war die hohe Bautätigkeit im Kanton Zürich. Die zwei Unwetter am 1. und 2. August 2017 in der Region Winterthur und im Zürcher Weinland verursachten Schäden in der Höhe von 22,8 Millionen Franken, was

wiederum zeigt, dass eine ausreichende Liquidität wichtig ist, um solche Schadensereignisse zu decken. Die Kernaufgaben Versicherung, Feuerwehr und Brandschutz sind erfüllt. Mit dem neuen Direktor konnten wichtige Projekte, wie die Digitalisierung, weiter vorangetrieben werden, damit die GVZ zukunftstauglich bleibt. Die GVZ richtet auch die Förderbeiträge für Objektschutzmassnahmen gegen Hochwasser und Hagelschutz aus. Da wurde ausgiebig darüber gesprochen. Und die gesetzliche Grundlage wird kommen gemäss unserem Regierungsrat.

Die GVZ hat insgesamt sehr gut gearbeitet und organisiert sich zukunftsgerichtet und preisgünstig für alle Kunden des Kantons Zürich. Die EVP dankt der Direktion und den Mitarbeitenden der GVZ für ihre geleistete Arbeit und wird den Geschäftsbericht und die Rechnung 2017 genehmigen.

*Thomas Lamprecht (EDU, Bassersdorf):* Ein guter Abschluss, reichlich Liquidität, alles bestens versichert. Was kann uns da noch zustoßen?

Wir haben ein paar Auffälligkeiten festgestellt: Die Brandhäuser gehören der GVZ und verfügen über ein Nutzungsrecht. Das widerspricht sich. Wir haben auch gigantische Rückstellung für Risiken in den Kapitalanlagen. Und, die GVZ ist zu 100 Prozent Aktionär der GVZ-Immobilien AG. Ob das Sinn macht, sind wir uns nicht so sicher. Das gehört eher in die Bilanz. Und für die Ausrichtung von Förderbeiträgen für Objektmassnahmen gegen Hochwasser und Hagelschutz fehlt eine gesetzliche Grundlage. Das sind für uns etwas viel Auffälligkeiten. Wir ringen noch etwas, ob wir da zustimmen sollen oder uns enthalten. Die Abstimmung wird's offenbaren.

*Astrid Gut (BDP, Wallisellen):* Trotz Hagel und Gewittersturm war das Jahr 2017 für die Gebäudeversicherung des Kantons Zürich ein gutes Jahr und dafür dankt die BDP allen Mitarbeitenden und der Geschäftsleitung für ihr Engagement und ihren erbrachten Leistungen.

Alle Hauseigentümer im Kanton Zürich müssen sich bei der GVZ gegen Feuer und Elementarschäden versichern. Im Gegenzug ist die GVZ verpflichtet, alle Gebäude im Kanton in die Versicherung aufzunehmen. Zurzeit sind dies 293'772 Gebäude.

Die GVZ bietet nicht nur eine sehr tiefe Versicherungsprämie an, sondern schliesst auch eine limitierte Deckung an Erdbebenschäden ein, sofern das Erdbeben den Stärkegrad sieben nach der MSK-Skala

(*Medweder-Sponheuer-Karnik-Skala*) 64 erreicht. Oder mit anderen Worten: Wenn es Risse im Verputz und im Kamin gibt.

Erfreulich ist, dass die GVZ nicht nur für Schäden aufkommt, sondern auch Programme entwickelt beziehungsweise anbietet, um die Schadensereignisse tiefzuhalten. Feuerwehrmitglieder, Sicherheitsbeauftragte Brandschutz sowie Architekten und andere Interessenten besuchen Kurse und Weiterbildungen gegen Feuer und Elementarschäden.

Zur Sicherung der nächsten 200 Jahre haben die Verantwortlichen der GVZ ein Strategiepapier erarbeitet für die Jahre 2017 bis 2020. Diese neun Punkte umfassende Stossrichtung zeigt das Bild einer modernen und zukunftsorientierten Versicherung. Wichtig ist nicht allein, das Versichern von Gebäuden, sondern auch das Abwenden und Vermeiden von Schäden überhaupt sowie ein naher Kontakt zu Mitarbeitenden und den Grundeigentümern auch auf digitaler Ebene.

Wir von der BDP genehmigen mit gutem Gewissen den Geschäftsbericht und die Jahresrechnung.

*Regierungsrat Mario Fehr:* Besten Dank für die insgesamt ausgesprochen freundliche Aufnahme des Jahresberichts. Ich möchte zu drei Punkten etwas sagen:

Ich nehme die Anregung der SP-Fraktion ernst, was das Thema Frauenförderung betrifft. Auch mein CEO nimmt das sehr ernst. Ich möchte darauf hinweisen, dass das oberste Gremium der Gebäudeversicherung immerhin drei Frauen von sieben im Verwaltungsrat hat. Es gibt nicht viele Institutionen im Kanton Zürich, die so etwas vorweisen können. Also, ausser mir sind es drei Frauen und drei Männer. Und für mich kann ich eigentlich nichts.

Meine zweite Bemerkung ist, dass Sie alle zu Recht darauf hingewiesen haben, dass die gesetzliche Grundlage für die Objektschutzmassnahmen fehlt. Wir haben hier die Frist angegeben Ende Jahr, aber ich kann Ihnen sagen, dass wir schnell kommen, weil wir diese Sache in Ordnung bringen müssen. Ich bin aber dankbar dafür, dass alle Redner – auch Herr von Planta – darauf hingewiesen haben, dass diese Massnahme sinnvoll ist.

Die dritte Bemerkung gilt Herrn von Planta: Wenn die Zeit reicht, werden wir uns später mit den verschiedenen – wie Sie sagen – Missständen, – ich würde sagen: Phantomproblemen oder Scheinproblemen; doch das können wir später klären – beschäftigen. Nur etwas muss ich Ihnen schon sagen: Sie haben gesagt, die Gebäudeversicherung des Kantons Zürich hätte nicht die tiefste Prämie. Das stimmt nicht. Die Gebäudeversicherungsprämie ist seit 2003 unverändert und

ist nach wie vor die tiefste Nettogesamtprämie der Schweiz. So ist es, so wird es auch bleiben, heute, morgen und vielleicht übermorgen. Besten Dank.

*Beat Bloch (CSP, Zürich):* Ich möchte noch auf einen Punkt eingehen. Es ist von verschiedenen Votanten die Anlagepolitik der GVZ kritisiert worden. Ich möchte darauf hinweisen, dass dieser Rat und auch die AWU in früheren Jahren die Anlagepolitik in der Gegenrichtung kritisiert hat. Man hat der GVZ vorgeworfen, dass sie zu wenig Risiko aufnimmt. Die GVZ hat entsprechend gehandelt; sie hat sich die Kompetenz in den Verwaltungsrat geholt und fährt nun eine etwas risikoreichere Anlagepolitik. Ich kann Ihnen aber auch sagen, dass die GVZ nicht nur eine risikoreichere Anlagepolitik fährt, sondern dass sie eben im Gegenzug im Rahmen von Swiss GAAP FER-Bestimmungen (*Rechnungslegungsstandard*) ihre Rückstellungen für Risiken in den Kapitalanlagen entsprechend erhöht hat und nicht nur einen risikoreicheren Kurs fährt in den Anlagen, sondern auch die Risiken entsprechend absichert. Wenn man sich in Zukunft zu dieser Anlagepolitik der GVZ äussern will, dann soll man doch bitte einen etwas grösseren Bogen schlagen und die Resultate der vergangenen Zeiten anschauen und der GVZ auch hier ein entsprechendes Vertrauen entgegenbringen.

#### *Detailberatung*

#### *Titel und Ingress*

*Ziff. I, II.*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

#### *Schlussabstimmung*

**Der Kantonsrat beschliesst mit 156 : 0 Stimmen (bei 5 Enthaltungen) der Vorlage 5446a zuzustimmen.**

Das Geschäft ist erledigt.

### **32. Sans-Papiers im Kanton Zürich**

Interpellation von Michèle Dünki-Bättig (SP, Glattfelden), Sibylle Marti (SP, Zürich) und Thomas Marthaler (SP, Zürich) vom 27. März 2017

KR-Nr. 89/2017, RRB-Nr. 440/9. Mai 2017

*Die Interpellation hat folgenden Wortlaut:*

Sans-Papiers sind Menschen, die nie ein Aufenthaltsgesuch gestellt haben, deren Antrag abgelehnt wurde oder die ihren geregelten Aufenthaltsstatus durch den Tod ihres Ehepartners oder eine Scheidung verloren haben.

Laut einer im Auftrag des SEM (Staatssekretariat für Migration) entstandenen Studie aus dem Jahr 2015 sollen bis zu 28000 Sans-Papiers im Kanton Zürich leben. Schätzungsweise sind rund ein Zehntel davon Kinder. Im öffentlichen Raum, etwa auf Spielplätzen, halten sie sich aber nicht auf. Zu gross ist die Angst der Eltern, dass sie auffliegen. Zu Hause lebt die Familie auf engem Raum, manchmal nur in einem Zimmer, wo die Kinder sich ruhig verhalten müssen. Die Situation ähnelt deren der versteckten Kinder der Arbeiter mit Saisonierstatut.

In Genf hat der zuständige Regierungsrat Pierre Maudet die «Operation Papyrus» ins Leben gerufen, mit welcher der Status der Sans-Papiers im Kanton Genf regularisiert werden soll. Betroffen davon sind Familien, deren Kinder schulpflichtig sind und seit 8 Jahren in der Schweiz leben und Einzelpersonen, die sich seit 10 Jahren in der Schweiz aufhalten.

In der «Operation Papyrus» geht es aber nicht nur um die Regularisierung des Aufenthaltsstatus, sondern auch um die Bekämpfung von Schwarzarbeit. Viele Sans-Papiers in der Schweiz arbeiten entweder «schwarz», also ohne fremdenpolizeiliche Bewilligung und ohne Sozialabgaben oder «grau», das bedeutet zwar ohne ausländerrechtliche Bewilligung, doch werden von ihrem Lohn Steuern und Sozialversicherungsbeiträge abgezogen.

Eine Regularisierung des Aufenthaltsstatus von Sans-Papiers im Kanton Zürich hilft bei der Bekämpfung von Schwarzarbeit.



Der Regierungsrat wird gebeten, die folgenden Fragen zu beantworten:

1. Hat der Regierungsrat Kenntnis von aktuellen Zahlen? Wie viele Sans-Papiers leben heute (schätzungsweise) im Kanton Zürich? Wie viele davon sind (schätzungsweise) Kinder?
2. Wie schätzt der Regierungsrat die Situation der Kinder heute im Vergleich zur Situation der versteckten Kinder der Arbeiter mit Saisonierstatut ein?
3. Was unternimmt der Regierungsrat konkret, um die Situation der Sans-Papiers im Kanton Zürich zu verbessern?
4. Beabsichtigt der Regierungsrat ähnliche Massnahmen wie die «Operation Papyrus» des Kantons Genf zur Regularisierung des Aufenthaltsstatus der im Kanton Zürich lebenden Sans-Papiers zu ergreifen? Wenn ja, wie sehen diese Massnahmen aus und wann kann mit einer Umsetzung gerechnet werden? Wenn nein, warum? Kann sich der Regierungsrat andere Methoden zur Regularisierung des Aufenthaltsstatus von Sans-Papiers im Kanton Zürich vorstellen?
5. Ist der Regierungsrat auch der Ansicht, dass die Regularisierung der im Kanton Zürich lebenden Sans-Papiers bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit hilfreich wäre?
6. Ist der Regierungsrat auch der Ansicht, dass den Sans-Papiers der Zugang zu den ordentlichen Gerichten ermöglicht werden sollte? Wäre es dem Regierungsrat möglich, entsprechende Anstrengungen zu unternehmen?

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

Für den Begriff «Sans-Papiers» gibt es keine einheitliche, rechtlich verbindliche Definition. In einem weiten Sinne wird er für alle Personen verwendet, die sich ohne gültige Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz aufhalten (z.B. abgelaufene Visa, abgewiesene Asylsuchende, nicht verlängerte Bewilligungen oder illegale Einreise und Verbleib).

Der Regierungsrat verwendet den Begriff Sans-Papiers grundsätzlich nur für diejenigen Personen, die sich zwar in der Schweiz aufhalten und für ihren Aufenthalt eine Bewilligung benötigten, jedoch nie ein Bewilligungsverfahren (auch kein Asylverfahren) eingeleitet und durchlaufen haben (siehe dazu insbesondere § 1 Abs. 1 lit. b Verordnung über die Härtefallkommission; LS 142.31]; vgl. auch die Beant-

wortung der Anfragen KR-Nr. 14/2015 betreffend Sans-Papier im Kanton Zürich und KR-Nr. 29/2012 betreffend Vollzug des Normalarbeitsvertrages in der Hauswirtschaft und Legalisierung von Sans-Papiers, die Stellungnahme zur Motion KR-Nr. 281/2011 betreffend Meldung von Personen ohne geregelten Aufenthalt an das Amt für Migration sowie die Beantwortung der dringlichen Anfrage KR-Nr. 3/2009 betreffend Situation der Sans-Papiers im Kanton Zürich).

Auch die Genfer Opération Papyrus betrifft nur diese Sans-Papiers im engeren Sinne, also Personen, die noch nie ein Bewilligungsverfahren in der Schweiz durchlaufen haben, und schliesst Personen aus dem Asylbereich ausdrücklich aus. Die Opération Papyrus scheint sich auf die geltenden Rechtsgrundlagen und folgende Kriterien zu stützen: Vorliegen einer Arbeitsstelle, finanzielle Unabhängigkeit, bestimmte Aufenthaltsdauer (für Familien mit schulpflichtigen Kindern: mindestens fünf Jahre, für alle anderen: mindestens zehn Jahre), erfolgreiche Integration und keine Straffälligkeit. Anonyme Gesuche werden nicht entgegengenommen; alle Angaben in den Gesuchen müssen belegt und die Arbeitgebenden müssen genannt werden. Damit gewärtigen Letztere allenfalls ein Strafverfahren, weil das Genfer Pilotprojekt keine besonderen Regelungen mit Bezug auf das Strafrecht aufweist, wie das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) in einer im Hinblick auf die Beantwortung dieser Interpellation eingeholten Stellungnahme mitgeteilt hat. Weiter hat das EJPD festgehalten, dass der Kanton Genf von der Thematik der Sans-Papiers besonders betroffen ist und schweizweit dort die höchste Dichte an Sans-Papiers besteht. Dies hängt vor allem mit der grossen Zahl ausländischer Personen mit Diplomatenstatus in Genf und den von diesen beschäftigten Hausangestellten zusammen. Von den Gesuchstellerinnen und Gesuchstellern im Rahmen der Opération Papyrus sollen denn auch rund 80% Hausangestellte sein, die hauptsächlich aus Südamerika und von den Philippinen stammen. Diese Situation kann nicht mit Zürich verglichen werden.

Für die Rechtsetzung im Bereich des Ausländerrechts ist der Bund zuständig. Damit können auch im Kanton Zürich Sans-Papiers – wenn ein schwerwiegender persönlicher Härtefall vorliegt – gestützt auf Art. 30 Abs. 1 Bst. b des Ausländergesetzes (AuG; SR 142.20) eine Aufenthaltsbewilligung beantragen. Die Kriterien für die Beurteilung, ob ein schwerwiegender persönlicher Härtefall vorliegt, sind in Art. 31 der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE; SR 142.201) festgesetzt und werden von der Bundesgerichtspraxis weiter konkretisiert. Positive Entscheide des Migrationsamtes bedürfen immer der Genehmigung durch den Bund.

Zu Frage 1:

Die tatsächliche Anzahl der Sans-Papiers ist auch für den Kanton Zürich nicht bekannt. Die im Auftrag des Staatssekretariats für Migration (SEM) 2015 durchgeführte Erhebung stützt sich für ihre Schätzung der Anzahl Sans-Papiers insbesondere auf Gespräche mit einzelnen Exponentinnen und Exponenten aus dem Migrationsbereich. Sie geht vom weiten Sans-Papiers-Begriff aus, bezieht sich also auf alle Personen, die sich ohne Aufenthaltsberechtigung mehr als einen Monat und für eine nicht absehbare Zeit in der Schweiz aufhalten, und erfasst somit insbesondere auch abgewiesene Asylsuchende sowie Personen, die zuvor einen gültigen Aufenthaltstitel hatten. Für den Kanton Genf ging die im Auftrag des SEM durchgeführte Erhebung von 13000 solchen Personen aus. Der Kanton Genf erwartete im Rahmen der Opération Papyrus, dass rund 5000 dieser Personen als Sans-Papiers im engeren Sinne, also als Personen, die noch nie ein Bewilligungsverfahren durchlaufen haben, Gesuche einreichen werden. Eingegangen sind indessen nur rund 1200 Gesuche. Diese Gesuchszahlen zeigen, dass die Zahlen der für das SEM getätigten Erhebung selbst für Genf mit seiner internationalen Ausrichtung viel zu hoch sind. Erst recht dürfte dies für die Zahlen für den Kanton Zürich gelten, und es ist davon auszugehen, dass die Zahl der Personen, die sich im Kanton Zürich aufhalten und nie ein Bewilligungsverfahren durchlaufen haben, sehr viel kleiner ist als die Schätzung in der im Auftrag des SEM erstellten Studie. Auch eine verlässliche Zahl der minderjährigen Sans-Papiers kann nicht genannt werden. Im Schulbereich, in der Familien-, Mütter- und Jugendberatung sowie im Gesundheitswesen ist die Weitergabe von Personendaten an die Migrationsbehörden nicht zulässig (siehe dazu die erwähnte Stellungnahme zur Motion KR-Nr. 281/2011). Der Zentralstelle MNA der Bildungsdirektion werden vereinzelt von Behörden unbegleitete Minderjährige ohne geregelten Aufenthaltsstatus gemeldet. Dabei handelte es sich insbesondere um Kinder und Jugendliche, die fahrenden Gemeinschaften aus dem angrenzenden Ausland angehörten und dort ihren Wohnsitz begründeten.

Zu Frage 2:

Diese Frage kann nicht beantwortet werden, da über mögliche Zusammenhänge nur eine vergleichende historische Untersuchung Aufschluss geben könnte.

Zu Fragen 3 und 4:

Vorweg ist auch in diesem Zusammenhang auf die Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 14/2015 zu verweisen.

Wie eingangs erwähnt und vom EJPD bestätigt, lässt sich die Situation im Kanton Zürich nicht mit jener im Kanton Genf vergleichen. Es ist jedenfalls von viel geringeren Zahlen betroffener Sans-Papiers auszugehen, als in der Studie ausgeführt wird. Auch für eine Regularisierung des Aufenthaltsstatus der im Kanton Zürich lebenden Sans-Papiers gilt Bundesrecht, somit sind die gleichen Voraussetzungen wie im Kanton Genf anwendbar. Die zur Einreichung von Härtefallgesuchen notwendigen Informationen stehen schon heute zur Verfügung ([www.ma.zh.ch](http://www.ma.zh.ch) →Rechtliche Grundlagen&Praxis →Praxis Einreise&Aufenthalt). Gesuche können jederzeit eingereicht werden. Der Regierungsrat hat der besonderen Situation von Sans-Papiers im engeren Sinne überdies Rechnung getragen, indem bei deren Gesuchen vor dem Entscheid des Migrationsamtes über eine Härtefallbewilligung zusätzlich die Empfehlung der Härtefallkommission eingeholt wird, und dies obwohl in diesen Fällen Rechtsmittel bis vor Bundesgericht zur Verfügung stehen (§ 1 Abs. 1 lit. b Verordnung über die Härtefallkommission).

Der Regierungsrat will, dass Personen, welche die vom Bundesrecht vorgegebenen Voraussetzungen für eine Bewilligung erfüllen, diese auch erhalten. Deshalb prüft das Migrationsamt in Fällen langjährig anwesender abgewiesener Asylsuchender und vorläufig Aufgenommener laufend aktiv und auch ohne Vorliegen eines Gesuches, ob die Voraussetzungen für eine Härtefallbewilligung erfüllt sind. Bei Sans-Papiers, die naturgemäss den Behörden nicht bekannt sind, ist dies nicht möglich, sondern für deren Regularisierung ist darauf abzustellen, dass diese Personen von sich aus Gesuche stellen. Wie erwähnt, stehen die notwendigen Informationen im Internet zur Verfügung und sie sind den Organisationen, die Sans-Papiers unterstützen, auch bekannt. 2016 wurden für 302 vorläufig Aufgenommene (schweizweit am meisten), für 16 abgewiesene Asylsuchende und für zwei Sans-Papiers Härtefallbewilligungen beim Bund beantragt. Gesuche von Sans-Papiers wurden 2016 keine abgelehnt.

Zu Frage 5:

Die Kontrollstelle Arbeitsmarkt des Amtes für Wirtschaft und Arbeit konnte im Rahmen ihrer Kontrolltätigkeit bis anhin keine Arbeitsverhältnisse mit Sans-Papiers feststellen. Inwieweit eine Regularisierung bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit hilfreich wäre, kann nicht abgeschätzt werden.

Zu Frage 6:

Auch Sans-Papiers haben selbstverständlich Zugang zu den ordentlichen Gerichten.

Wie einleitend erwähnt, weist aber auch die Opération Papyrus keine besonderen Regelungen mit Bezug auf das Strafrecht auf, und in der bereits genannten Stellungnahme hält das EJPD sogar ausdrücklich fest, dass die kantonalen Behörden gehalten sind, für die Anwendung der geltenden Strafbestimmungen betreffend illegalen Aufenthalt bzw. illegale Erwerbstätigkeit zu sorgen.

Bei den in Art. 115 ff. AuG geregelten Delikten (rechtswidrige Ein- oder Ausreise, rechtswidriger Aufenthalt, Erwerbstätigkeit ohne Bewilligung, Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern ohne Bewilligung usw.) handelt es sich um Offizialdelikte, die von Amtes wegen zu verfolgen sind. Die Prüfung, ob ein Strafverfahren einzuleiten ist bzw. ob Rechtfertigungs- oder Schuldausschlussgründe (namentlich der Notstand nach Art. 17 Strafgesetzbuch [StGB; SR 311.0]), Strafbefreiungs- (Art. 52 ff. StGB) oder Strafaufhebungsgründe (Art. 97 ff. StGB) vorhanden sind, liegt jeweils im Zuständigkeitsbereich der Staatsanwaltschaft und der Gerichte (Art. 120e AuG, Art. 7 und 8 Strafprozessordnung [StPO; SR 312.0] in Verbindung mit Art. 308 ff. StPO).

*Michèle Dünki, (SP, Glattfelden):* Im September konnten wir im Tages-Anzeiger einen Einblick in den Alltag von Ludmilla erhalten. Der Artikel beschreibt eindringlich, wie das Leben als Sans-Papiers ist. Sans-Papiers, das sind Menschen, die nie ein Aufenthaltsgesuch gestellt haben, deren Antrag abgelehnt wurde oder die ihren geregelten Aufenthaltsstatus durch den Tod ihres Ehepartners oder einer Scheidung verloren haben. Ludmilla beschreibt, wie sie frühmorgens an der Limmatstrasse steht und zur Tramhaltestelle an der gegenüberliegenden Seite muss. Es ist noch dunkel, kein Mensch weit und breit, kaum Verkehr. Sie traut sich aber nicht, direkt über die Strasse zu gehen, wie es jeder von uns wohl machen würde. Sie traut sich nicht, denn das wäre illegal. Also marschiert sie 100 Meter zum nächsten Zebrastreifen und danach wieder 100 Meter zurück. Das ist verrückt. Jeder normale Mensch würde die Strasse einfach überqueren. Sie nicht, denn sie tut alles, um nicht aufzufallen, denn eigentlich gibt es sie gar nicht, und so verhält sie sich auch.

Laut einer im Auftrag des SEM (*Staatssekretariat für Migration*) entstandenen Studie aus dem Jahr 2015 sollen bis zu 28'000 Sans-Papiers im Kanton Zürich leben. Schätzungsweise rund ein Zehntel davon sind Kinder. Für die Stadt Zürich rechnet das SEM mit rund 14'000 Sans-Papiers. In einem gut gefüllten Cobra-Tram mit 150 Passagieren wären fünf davon Sans-Papiers. Sie leben prekär, am Rande der Ge-

sellschaft und doch mitten unter uns. Im öffentlichen Raum, etwa auf Spielplätzen, halten sie sich aber nicht auf; zu gross ist die Angst der Eltern, dass sie auffliegen. Zuhause lebt die Familie auf engem Raum; manchmal nur in einem Zimmer, in dem sich die Kinder ruhig verhalten müssen. Die Situation ähnelt derer von versteckten Kindern der Arbeiter mit Saisonier-Statut. Sie sind weder versichert noch können sie ein Bankkonto eröffnen. In der Regel können sie keine Anzeige erstatten; sie sind daher oft Opfer von Ausbeutung und Gewalt. Wenn sie krank werden, können sie sich in den Spitälern nur unter Risiken behandeln lassen. Auch haben sie keinen Zugang zum Wohnungsmarkt.

In Genf hat der zuständige Regierungsrat Pierre Maudet die Operation «Papyrus» ins Leben gerufen, womit der Status des Sans-Papiers im Kanton Genf reguliert werden soll. Betroffen davon sind Familien, deren Kinder schulpflichtig sind und seit acht Jahren in der Schweiz leben sowie Einzelpersonen, die sich seit zehn Jahren in der Schweiz aufhalten. In der Operation «Papyrus» geht es aber nicht nur um die Regularisierung des Aufenthaltsstatus, sondern auch um die Bekämpfung von Schwarzarbeit. Viele Sans-Papiers in der Schweiz arbeiten entweder schwarz – also ohne fremdenpolizeiliche Bewilligung und ohne Sozialabgaben – oder grau. Das bedeutet zwar ohne ausländerrechtliche Bewilligung, doch werden von ihrem Lohn Steuern und Sozialversicherungsbeiträge abgezogen. Eine Regularisierung des Aufenthaltsstatus von Sans-Papiers im Kanton Zürich hilft also bei der Bekämpfung von Schwarzarbeit.

Liest man die Interpellationsantwort des Zürcher Regierungsrates, kommt man nicht umhin, sich verwundert die Augen zu reiben. Offenbar lebt unsere Regierung in einer gänzlich anderen Realität als die in der SEM-Studie beschrieben wird, in den Medien oder von betroffenen Organisationen geschildert wird. Fakt ist: Die Zürcher Regierung hat weder von der Lebenssituation der hiesigen Sans-Papiers eine Ahnung noch scheint sie sich dafür zu interessieren. So schreibt der Regierungsrat, dass die in der SEM-Studie Zahlen der Sans-Papiers im Kanton Zürich sei viel zu hoch gegriffen. Es bleibt jedoch völlig unklar, wie er zu dieser Aussage kommt, zumal kein anderes Zahlenmaterial vorgelegt wird. Weiter argumentiert der Regierungsrat, dass die Situation im Kanton Genf, in dem 80 Prozent der Sans-Papiers in Privathaushalten tätig sei, nicht mit der Situation im Kanton Zürich verglichen werden könne und behauptet, es gäbe praktisch keine erwerbstätigen Sans-Papiers in Zürich. Tatsache ist: Die allermeisten Sans-Papiers leben vom Erwerb ihrer Arbeit, da sie ja keinerlei staatliche Unterstützung beanspruchen können.

Die Genfer Regierung erhoffte sich von der Operation «Papyrus» nicht zuletzt, Schwarzarbeit effektiv bekämpfen zu können. Auch hier kann man über die Antwort des Regierungsrats nur staunen. So hat die Kontrollstelle «Arbeitsmarkt» des Amts für Wirtschaft und Arbeit (AWA) im Rahmen ihrer Kontrolltätigkeit offenbar keine Arbeitsverhältnisse mit Sans-Papiers feststellen können und sieht sich aus diesem Grund nicht in der Lage abzuschätzen, ob eine Regularisierung von Sans-Papiers bei der Bekämpfung von Schwarzarbeit hilfreich wäre. Laut Medienberichten gibt es im Kanton Zürich aber täglich drei aufgedeckte Fälle von Schwarzarbeit. Wie das AWA darunter keine betroffenen Sans-Papiers zu erkennen vermag, obwohl in Polizeimeldungen manchmal wöchentlich über die bei der Arbeit verhafteten Sans-Papiers berichtet wird, ist schlicht schleierhaft.

Die Realitätsverweigerung des Regierungsrates schafft die hier lebenden Sans-Papiers nicht aus der Welt. Natürlich kann man ihre Existenz leugnen und sich nicht um diese Menschen kümmern. Diese Männer, Frauen und Kinder sind aber trotzdem da und leben mit uns, manchmal schon jahre- oder jahrzehntelang. Unter prekären Verhältnissen arbeiten sie hier und tragen damit auch zu unserem Wohlstand bei. Gleichzeitig können diese Menschen ihr Potenzial nicht richtig entfalten, weil sie keinen legalen Aufenthaltsstatus besitzen. Das ist nicht nur für die betroffenen Menschen und insbesondere für die Kinder, sondern auch für unsere Gesellschaft ein enormer Verlust. Es ist deshalb umso schwieriger nachzuvollziehen, wieso der Regierungsrat hier keinen Handlungsbedarf sieht.

Die SP ist deshalb klar der Meinung, dass es eine Verbesserung der Situation der im Kanton Zürich lebenden Sans-Papiers braucht und wir fordern den Regierungsrat auf, seine Augen zu öffnen und Hand zu bieten für eine Zürcher Operation «Papyrus». Wir halten an unseren Forderungen fest und wissen, dass wir dabei auch vom SEM gestützt werden. Auch der Bund will, dass wir etwas machen. Der Bund will, dass Sans-Papiers regularisiert werden.

*Hans-Jakob Boesch (FDP, Zürich):* Die Interpellanten werfen ein paar interessante Fragen auf. Der zentralen Frage gehen sie aber wohlweislich aus dem Weg, nämlich: Wie wird man zu einem Sans-Papiers beziehungsweise was ist ein Sans-Papiers? Zuerst muss diese Frage geklärt werden, denn danach wird rasch klar, was von der von den Interpellanten aufgeworfenen Fragen respektive von ihrer Forderung zu halten ist.

Das Staatssekretariat für Migration geht von – wir haben es gehört – 28'000 Personen aus, die ohne geregelten Aufenthaltsstatus, also illegal, im Kanton Zürich leben. Diese Personen sind aber nicht einfach so vom Himmel gefallen, sondern sie sind willentlich und aus freien Stücken in die Schweiz eingereist und hiergeblieben, obwohl sie dazu nicht berechtigt waren und es auch weiterhin nicht sind. Gewisse Personen sind legal als Touristen, als Asylsuchende oder als mit einer Schweizerin oder Schweizer verheiratete Person in die Schweiz eingereist. Andere sind illegal eingereist im Wissen, dass eine legale Einreise nicht möglich ist. All diesen Personen ist gemeinsam, dass sie aus eigenem Antrieb und im Wissen der Illegalität entschieden haben, in der Schweiz zu bleiben und nicht zurück in ihr Heimatland zu reisen. Sie haben sich also entschieden, ein Leben in der Illegalität in der Schweiz einem Leben in der Legalität in ihrem Heimatland vorzuziehen. Eine Entscheidung, die ich durchaus nachvollziehen kann. Es ist aber keinesfalls so, dass diese Personen nicht in ihr Heimatland zurückkehren könnten, weil sie an Leib und Leben bedroht sind, denn wären sie das, könnten sie ein Asylgesuch stellen. Ihre Rückkehr in das Heimatland ist also möglich, nur wollen das die betroffenen Personen nicht.

Nun also verlangen die Interpellanten, dass diese Personen, die bewusst und ohne Zwang illegal in der Schweiz leben wollen und denen der Gesetzgeber ganz bewusst keine Aufenthaltsbewilligung erteilen will, ein Bleiberecht eingeräumt wird. Sie machen dabei zum einen eine Notlage geltend, die, wie gesehen, nicht existiert. Zum anderen wird behauptet, damit würde die Schwarzarbeit unterbunden. Nun, es ist absolut richtig, dass Schwarzarbeit bekämpft werden muss, nur ist die Legalisierung von Illegalen keine Lösung hierfür. Welche die Kriminalitätsrate senken wollen, dann erklären Sie auch nicht die Hälfte der Straftaten für legal, sondern Sie gehen gegen die Gesetzesbrecher vor. Und das ist auch hier der Fall. Wer sich illegal in diesem Land aufhält, soll nicht für seinen Gesetzesverstoss belohnt und legalisiert werden, sondern in sein Heimatland zurückkehren. Kommt hinzu – das ist wichtig –, dass eine Legalisierung der hier in der Schweiz schwarzarbeitenden Personen keinesfalls die Zahl der Schwarzarbeiter senken würde. Denn was wird passieren? Die Legalisierung zieht sofort neue Personen an, die ihr Glück in der Schweiz versuchen wollen, sogar noch mehr, da ja nach ein paar Jahren in der Illegalität der Jackpot «Aufenthaltsbewilligung» winkt, ein Verhalten, das absolut rational ist und das ich durchaus nachvollziehen kann. Statt aber die Schwarzarbeit zu bekämpfen, werden Sie mit diesem Vorgehen die Leute dazu ermuntern, Gesetze zu brechen. Das ist nicht



etwa graue Theorie, sondern kann in anderen europäischen Ländern beobachtet werden, die solche Legalisierungen durchgeführt haben. Die Zahl der Illegalen stieg, obwohl beziehungsweise gerade weil die Zahl der Legalisierungen zunahm. Die Legalisierungen untergraben also nicht unseren Rechtsstaat, sondern sind auch ein völlig unzweckmässiges Mittel gegen Schwarzarbeit.

Lassen Sie mich noch ein Wort zu all jenen Organisationen und Personen wie SPAZ (*Sans-Papiers-Anlaufstelle Zürich*) und Zürcher Autonome Schulen sagen, die sich mit geschwellter Brust für die illegal in Zürich aufhaltenden Personen einsetzen, indem sie diesen Beratungen und sonstigen Dienstleistungen anbieten. Sie verhalten sich nicht grossherzig und sie leisten damit auch nicht einen Beitrag für eine bessere Welt. Das Einzige, was sie machen, ist Gesetzesbrechern in ihrer Gesetzesfunktion zu unterstützen, und was noch viel schlimmer ist, sie machen diesen Menschen falsche Hoffnungen für ein legales Leben in der Schweiz. Sie versuchen diese Menschen in eine Gesellschaft zu integrieren, die klar und deutlich zum Ausdruck gebracht hat und bringt, dass sie sich hier nicht aufhalten dürfen. Statt stolz zu sein, sollten sie sich schämen.

Völlig absurd ist aber, dass sie den moralischen Mahnfinger erheben und der Schweizer Gesellschaft vorwerfen, für das Leben in der Illegalität dieser Personen verantwortlich zu sein und dass ihnen nicht sämtliche Rechte eines Schweizer Bürgers eingeräumt werden. Nun, wir haben diese Leute nicht gerufen. Wir wollen auch nicht, dass sie sich länger hier aufhalten und wir würden uns auch nicht stören, wenn sie in ihre Heimat zurückkehren würden. Dass wir diesen Zustand wollen, ja gar suchen würden, ist eine völlige Verdrehung der Tatsachen und dreht die Täter- und Opferrolle komplett um.

Wenn Sie sich so daran stören, dass diese Personen illegal unter uns leben, dann können Sie sich dafür einsetzen, dass sie in ihre Heimat zurückkehren, statt sie hier in ihrem illegalen Dasein zu unterstützen.

*Kathy Steiner (Grüne, Zürich):* Die Beantwortung dieser Interpellation ist nun wahrlich kein Meisterstück des Regierungsrats. Für die Antwort hätten ganz zwei Sätze genügt. Der Zürcher Regierungsrat definiert den Begriff «Sans-Papiers» anders als der Bund und anders als andere Kantone. Punkt. Und deshalb erkennt der Kanton Zürich für sich kein Problem, das es zu lösen gäbe. Punkt.

Ob sie es nun wissen wollen oder nicht: Im Kanton Zürich arbeiten schätzungsweise 20'000 Sans-Papiers als Putzkräfte – zum Beispiel für Nationalräte –, betreuen pflegebedürftige alte Menschen zu Hause

oder helfen in der Landwirtschaft mit. Herr Boesch, als Arbeitskraft sind sie uns also recht und billig, als Teil der Gesellschaft dann aber doch nicht. Die grosse Frage ist doch: Was passiert mit diesen Menschen, wenn sie krank oder alt werden? Was passiert mit deren Kindern nach Abschluss der Schule? Auch wenn es gesetzlich vorgeschrieben ist, sind die meisten nämlich nicht krankenversichert; sie können es sich finanziell schlicht und einfach gar nicht leisten. Von einer Altersvorsorge sind sie sowieso gänzlich ausgeschlossen.

Und trotz dieser Zahlen und Fakten sieht der Regierungsrat keinen Handlungsbedarf. Er weist einzig auf die Möglichkeit eines Härtefallgesuchs hin, als ob er die damit verbundene Problematik nicht kennen würde. Was glaubt der Regierungsrat denn, weshalb in einem Jahr gerade mal zwei Gesuche eingereicht worden sind? Es ist nicht so, dass die Möglichkeit zu wenig bekannt wäre. Fakt ist: Dass das Risiko zu hoch ist. Was gilt in Zürich denn überhaupt als Härtefall? Kürzlich ist der Fall von zwei Kindern bekannt geworden, fünf- und zehnjährig, die mit ihrer Mutter nach Nigeria ausgeschafft worden sind. Die Mutter war hier in der Schweiz nicht in der Lage, für ihre Kinder zu sorgen. Im Gegenteil: Sie wurde aufgrund ihrer psychisch schlechten Verfassung eine grosse Gefährdung für ihre Kinder. Der ältere Sohn wurde deshalb in einem Kinderheim platziert, der jüngere Sohn bekam eine enge Familienbegleitung. Obwohl in diesem tragischen Fall die Härtefallkommission den Härtefall bejahte, wurde es per Stichtscheid des Sicherheitsdirektors (*Regierungsrat Mario Fehr*) nicht beim SEM beantragt. Die Kinder wurden mit ihrer überforderten Mutter nach Nigeria zwangsausgeschafft; gut zürcherisch: Aus den Augen, aus dem Sinn. Es geht diesen Kindern heute ziemlich schlecht. Sie waren schon mehrfach im Spital. Nicht nur angesichts dieses konkreten Beispiels erscheint es mehr als zynisch, wenn der Regierungsrat sich darauf beruft, dass mit der Möglichkeit von Härtefallgesuchen die notwendigen Werkzeuge bereits zur Verfügung stünden. In anderen Kantonen geht der Trend glücklicherweise in eine andere Richtung: Genf macht es vor, Basel wird folgen, hier in Zürich betreiben wir halt noch ein bisschen länger eine äusserst scheinheilige Politik.

*Hans Egli (EDU, Steinmaur):* Die SP, nein, wir haben's jetzt gehört, mehr als nur die SP; das linke Spektrum will allen rechtsschaffenden Bürgern zum Trotz illegal Anwesenden, vielfach auch abgewiesenen Asylbewerber, Personen mit abgelaufenen Aufenthaltsbewilligungen, illegal Eingereisten usw. das Bleiberecht schenken.

Ein wesentlicher Grundsatz, dass alle Einwohner vor dem Gesetz gleich sind, wird hier mit Füßen getreten. Ich frage die Interpellanten: Darf ich oder darf jemand hier drin gegen ein Gesetz verstossen, und wird es danach noch belohnt? Meines Wissens nicht. Die Interpellanten fordern, dass jedenfalls indirekt. Personen, die keine Aufenthaltbewilligung besitzen, verstossen gegen das Ausländergesetz. Dies darf ein Staat, der glaubwürdig bleiben will, niemals zulassen. Wir von der EDU verlangen ein konsequentes Durchgreifen bei aller Art von Gesetzesverstössen.

Da ist es für die EDU unverständlich, dass das AWA bei ihrer Kontrolltätigkeit keine Arbeitsverhältnisse mit Sans-Papiers festgestellt hat. Ehrlich gesagt, wenn es tatsächlich 20'000 Sans-Papiers geben sollte, können nicht alle durch die Maschen fallen. Da ist bei der AWA-Kontrolle, aber auch bei Polizeikontrollen, etwas faul. Anscheinend herrscht hier eine Laisser-faire-Politik. Denn anders lässt sich nicht erklären, dass 20'000 Personen – diese Zahlen sind natürlich nicht erhärtet, aber es sind Schätzungen – ohne geregelten Aufenthaltsstatus leben. Ganz wichtig ist – und das ist der EDU ganz wichtig –, dass auch gesagt wird, dass Arbeitgeber, die Sans-Papiers beschäftigen, mit aller Härte des Gesetzes bestraft werden sollen. Anscheinend ist es so, dass das immer noch ein Kavaliersdelikt ist, dass die Konsequenzen für solche Anstellung relativ bagatellisierend behandelt werden. Die EDU will, dass es sich nicht lohnt, illegale Personen zu beschäftigen. Die EDU will, dass in Zukunft auch die Gerichte – und vielleicht müssten wir auch als Gesetzgeber in diesem Bereich – nachbessern, dass die Konsequenzen für solche Arbeitgeber drakonisch sind. Die EDU toleriert keine Sans-Papiers und erwartet von der Regierung Massnahmen gegen diesen Missstand.

*Thomas Marthaler (SP, Zürich):* Lieber Herr Boesch: Wenn das alles nur so einfach wäre: «Alle Leute sind bewusst hier. Die haben sich bewusst entschieden, sich hier in der Schweiz illegal aufzuhalten.» Also so einfach ist es nicht. Sie haben doch eine Matura gemacht: Also so schwarzweiss zu denken, wie Sie, das kann sich kein Mensch vorstellen.

Die Realität ist eine andere: Scheidungen, Arbeitsplatzverlust, Krankheit. Es sind verschiedene Aspekte, die dazu führen können, dass man hier landet, strandet, hier lebt. Und noch eine Vorbemerkung: Es ist so, dass vermutlich gemäss Studien in 34'000 Haushalten Leute schwarzarbeiten. Wenn wir jetzt diese 20'000 Sans-Papiers hochrechnen, heisst das, dass diese in zwei, drei verschiedenen Haushalten ar-

beiten. Das sind Realitäten. Ich hatte einmal eine Anfrage (*KR-Nr. 31/2012*) eingereicht, mit der Forderung, dass man das strenger kontrollieren solle. Aber es ist auch ein wenig naiv, zu glauben, dass wenn man stärker kontrolliert, dann werden diese Leute entdeckt und könnten von uns dann zurückgeschickt werden, in ein Kriegsgebiet oder so. Wenn man aus einem afrikanischen Gebiet kommt, wo es nichts gibt, wo es wenig gibt, dann ist der ökonomische Druck sehr stark, und jeder hier drin würde, wenn er die Möglichkeit hätte, an einen anderen Ort zu gehen, dann würde er gehen. Wer etwas anderes behauptet lügt wohl. Und die Tschechen sind auch einmal gekommen, und noch früher die Ungaren sind sie gekommen. Da hatten wir zwar Umstürze, da waren aber Wirtschaftsflüchtlingen dabei, gut situierte Leute, Zahnärzte, Studierende, die hat man hier anders empfangen.

Ich habe ein wenig Bauchweh bekommen, wenn's heisst, schwarzweiss und es muss so sein. Aber die Antworten des Regierungsrats, lieber Mario, die Lösungsvorschläge für die Sans-Papiers, die sind für mich zu wenig konkret. Das ist für mich nicht überraschend: Es handelt sich bei diesen Menschen ja um solche ohne geregelten Aufenthaltsstatus, es geht um Sachverhalte im Dunkeln, im Graubereich, Menschen, die gar nicht bei uns sein dürften, aber trotzdem Teil unserer Gesellschaft sind und einen wichtigen wirtschaftlichen Faktor bilden und bei uns wichtige Arbeiten verrichten. Die Anzahl und das Volumen der papierlos getätigten Arbeit sind beinahe per Definition unbestimmt. Doch die Studie der KOF (*Konjunkturforschungsstelle*) der ETH von 2011 ist davon ausgegangen, dass ein Drittel der gesamten bezahlten Haushaltarbeiten in total 34'000 Haushalten – das findet man in der ETH KOF Studie 2011: 34'000 Haushalte. Also in jedem 17. Privathaushalten im Kanton Zürich wird von Sans-Papiers Arbeit geleistet wird. Diese Tatsache ist aus meiner Sicht, wie vieles im Leben, zwiespältig, hat also zwei Seiten. Das Verbleiben im Dunkeln und Ungewissen schützt diese Menschen vor Ausschaffung und Rückführung an Orte, die sie verlassen mussten und wo sie für sich keine Lebenschancen gesehen haben. Aber der unbefriedigende Status erlaubt es den Menschen ohne Bleiberecht nicht, sich bei uns wie normale Menschen aufrecht und im Alltag zu bewegen.

Der Regierungsrat begegnet der Frage nach der Anzahl von Papierlosen im Kanton Zürich mit Nichtwissen. Er verweist darauf, dass man nicht einmal im Kanton Genf, wo mit der Operation «Papyrus» eine Legalisierung von Sans-Papiers stattgefunden hatte, über genaue Zahlen verfügt. Die Erhebung des SEM mit 13'000 müsste als viel zu hoch eingeschätzt werden, weil schlussendlich nur 1200 Legalisierungsgesuche eingegangen seien. Dieser Rückschluss ist aber nicht

richtig, weil sich viele Personen aus Angst vor einer Entdeckung und Ausschaffung auch dort nicht gemeldet haben. Aus eigener Erfahrung im Friedensrichteramt Zürich 3 und 9 habe ich Schlichtungsverfahren durchgeführt, in denen sich herausgestellt hat, dass die Arbeitnehmer nur deshalb unter so schlechten Bedingungen arbeiten, weil sie ohne Bewilligungen in unserem Kanton waren, im Gastro-Bereich, im Bau-Bereich und auch in Haushalten. Und ich versuchte einen Vorstoss hier im Kantonsrat einzureichen, damit diesen Personen wenigstens der Gang zum Gericht ermöglicht wurde. Leider habe ich in der Mitte und in der CVP keine Leute gefunden, die mir dabei ihre Unterstützung gegeben hätten, um mindestens 60 Stimmen zusammenzubringen, dass wir das mit einer PI vorläufig hätten überweisen können. Man wollte das gar nicht anschauen, weil das ja eben illegal ist, wie das da die Tugendwächter von der bürgerlichen Seite gesagt haben, «was nicht ist, was nicht sein darf, ist nicht». Es ist aber umgekehrt; das sind Realitäten und es wäre gut, sich diesen Realitäten zu stellen. Noch kurz zu diesen Fragen: ...

*Ratspräsidentin Yvonne Bürgin:* Herr Marthaler, Ihre Redezeit ist abgelaufen; sie beträgt fünf Minuten.

*Laura Huonker (AL, Zürich):* Liebe SP, lasst bitte solche Vorstösse. Ihr habt einen Regierungsrat, der exakt solches umsetzen könnte. Stattdessen macht Regierungsrat Mario Fehr restriktive Politik, die bis weit nach rechts Anerkennung findet, und dies, obwohl er einen viel grösseren Spielraum hätte für eine weit liberalere Politik. Es ist ein Hohn angesichts dessen, wie weit die SP mit ihrem Regierungsrat geht und dabei munter vorstösst für mehr Würde unter der Politik von Ausgrenzung und Begrenzung mit minimalsten Kosten für ein Leben in Bunkern – eben mit diesem Regierungsrat. Bitte lasst es mit doppelter Moral zu politisieren. Steht zu eurem Regierungsrat. Solche Vorstösse sind quälend; sie führen im Parlament auch nicht zum Ziel. Hier applaudiert die bürgerliche Mehrheit der restriktiven Politik von Regierungsrat Mario Fehr. Bewegt ihn in dieser Sache; er ist die Person, die exakt jenen Spielraum hat, um im geltenden Ausländerrecht die Papierlosen individuell zu regularisieren nach dem Genfer Vorbild und ohne sich dabei die Finger zu verbrennen.

*Simon Schlauri (GLP, Zürich):* Die Interpellanten wollten vom Regierungsrat wissen, wie es um die Sans-Papiers im Kanton Zürich steht und ob er beabsichtigt, deren illegale Situation zu entschärfen, zum

Beispiel mittels Übernahme des Projekts «Papyrus» aus Genf, das damals nota bene von Pierre Maudet, einem FDP-Politiker, lanciert worden ist.

Der Regierungsrat kennt keine Zahlen zu Sans-Papiers und sieht auch keinen Handlungsbedarf. Er verweist nur auf die Härtefallkommission, an welche sich auch Sans-Papiers wenden könnten. Im Jahr 2016 wurden zwei Anträge von Sans-Papiers gestellt und diese sind auch vom Bund bewilligt worden. Zum Vergleich: In Genf hat man mit dem Projekt «Papyrus» etwas 1000 Leute legalisiert. Die beiden Wege sind also nicht wirklich vergleichbar.

Die Grünliberale-Fraktion findet das Genfer Modell interessant, auch wenn uns natürlich bewusst ist, dass die Sans-Papiers einmal das Gesetz verletzt haben, das Ausländerrecht verletzt haben, indem sie eben nicht ausgereist, sondern hiergeblieben sind. Aber es geht hier um Personen, die ihren Lebensunterhalt selber verdienen, die keine Betreibungs- und Strafregistereinträge haben und die auch sonst gut integriert sind. Diese Leute sind nun einmal hier, vor allem sind ihre Kinder hier aufgewachsen, und die Schweiz und der Kanton Zürich benötigen Hilfskräfte, welche sich sprachlich integriert haben und finanziell dem Staat nicht zur Last fallen.

Die Bekämpfung von Schwarzarbeit ist ein wichtiges volkswirtschaftliches Anliegen zudem, und man könnte vielleicht prüfen, ob man die Bereitschaft zum Ersatz durch die Schwarzarbeit bisher entstandenen Steuerausfälle irgendwie zur Bedingung macht für eine Anerkennung. Der Regierungsrat macht es sich aus unserer Sicht zu einfach, indem er einfach auf diese Härtefallkommission verweist. Wir finden es schade; wir bedauern, dass der Regierungsrat hier offenbar nicht von den Erfahrungen von anderen Kantonen lernen will und die Sache nicht näher geprüft hat.

*Davide Loss (SP, Adliswil):* Ich gebe Ihnen meine Interessensbindung bekannt: Ich arbeite in einer Anwaltskanzlei als Jurist und beschäftige mich schwerpunktmässig mit Migrationsrecht.

Nun, eine spannende, heisse Debatte war vorprogrammiert zu dieser Interpellation. Ich denke, was wir heute gehört haben – vor allem das Votum von Hans-Jakob Boesch – hat aber dem Fass nun definitiv den Boden rausgeschlagen. Herr Boesch, Sie haben hier mit der Moralkeule um sich geschlagen, haben Organisationen, die eine wertvolle Arbeit leisten in unserem Staat, als Gesetzesbrecher betitelt. Ich finde, das geht nicht. Ich finde, da haben Sie wirklich eine rote Linie überschritten.

Wenn Sie das ein bisschen studieren würden, dann würden Sie leicht feststellen, dass die Situation der Sans-Papiers nicht so einfach ist, wie Sie sie dargestellt haben. Teilweise handelt es sich bei den Sans-Papiers um Personen, die gar nicht ausgeschafft werden können, selbst wenn sie möchten. Es ist eben auch nicht so, dass alle, die eigentlich gerne ausreisen würden, aber nicht können, weil der Staat sie nicht zurücknimmt, dass diese automatisch einen Aufenthaltsrecht in der Schweiz bekommen. Oftmals weisen Sans-Papiers einen langen, teilweise einen sehr, sehr langen legalen Aufenthalt nach.

Nun, der Kanton Genf ist das Problem mit einem pionierhaften Weg angegangen, mit der Operation «Papyrus». Es ist aber eine Tatsache, dass es vielleicht nicht eins zu eins umgesetzt werden kann im Kanton Zürich, weil Zürich nicht Genf ist. In Genf haben wir die Situation, dass sehr viele Diplomaten dort sind, die Haushaltshilfen beschäftigen, dann eben wieder wegziehen. Deshalb können die Haushaltshilfen ohne Furcht diese Arbeitsverhältnisse melden. Das geht im Kanton Zürich nicht so einfach. Ich denke, wichtiger als die Frage, ob die Operation «Papyrus» eins zu eins im Kanton Zürich umgesetzt werden kann, ist, dass diejenigen Personen, welche die Kriterien der Operation «Papyrus» erfüllen, auch im Kanton Zürich mit einer Regularisierung rechnen können. Da werde ich in Zukunft genau hinschauen, ob das auch so umgesetzt wird.

Nun noch zu Frau Huonker: Die AL hat nicht so viel Regierungserfahrung wie die SP. Deshalb wissen Sie vielleicht auch nicht, dass es immer noch einen Gesamtregierungsrat gibt und dass der Sicherheitsdirektor nicht schalten und walten kann, wie er möchte. Bekannterweise haben Sie sich inhaltlich nicht geäußert, ob Sie das gut finden oder nicht. Ich finde, da hätten Sie zumindest noch Position beziehen müssen.

Ich glaube, die Antwort vom Regierungsrat ist ein bisschen schnoddrig ausgefallen – wenn ich das so sagen darf. Ich hätte mir ein bisschen mehr Engagement gewünscht und vor allem finde ich – mit Verlaub Herr Regierungsrat –, die Antwort ein bisschen realitätsfremd, soweit es die Passage betrifft, dass das Amt für Wirtschaft und Arbeit im Kanton Zürich bisher keine Arbeitsverhältnisse mit Sans-Papiers feststellen konnte.

*Lorenz Schmid (CVP, Männedorf):* Ich bin erstaunt über die klaren Worte in diesem Saal, einfach nur schwarz und weiss. Herr Marthaler hat das erwähnt: Verklärend hier, Niederlassungen für alle, menschenverachtend drüben, klare Ausgrenzungen fordernd. Und ich

weiss, die Sans-Papiers-Problematik ist für jeden hier im Saal eigentlich eine Frage, auf die er nur mit einer gewissen Ohnmacht antworten kann, wenn er dem Problem wirklich näherkommen will.

Fakt ist nämlich, dass es Sans-Papiers immer geben wird. Keine Gesetzgebung wird dies verunmöglichen, ausser wir haben und setzen keine Kriterien mehr an die Niederlassungsbewilligung. Und das wird der Rechtsstaat Schweiz nie machen.

Fakt ist, Sans-Papiers brauchen unsere Hilfe, Herr Boesch. Also, ich war schon erstaunt, wie Sie diese Organisationen «gebasht» haben, dass sie die Rechtsstaatlichkeit eigentlich nicht schützen würden. Das Rote Kreuz Zürich hilft Sans-Papiers und macht jeweils immer wieder darauf aufmerksam, dass sie in einem rechtswidrigen Zustand sind. Und diese Leute brauchen unsere Hilfe; da kommt kein Mensch darum herum. Und zum guten Glück gibt es diese NGOs (*Non Governmental Organizations*), weil wir es als Staat nicht machen können. Genf geht voraus, Basel zieht nach und Zürich wird nie den Lead in dieser Frage übernehmen, weil wir viel zu weit weg sind. Das versteht sich auch, weil wir keine Grenzregion sind.

Also, ich bin aktuell glücklich, was beim Bund passiert. Da sind wenigstens zwei Motionen letzthin diskutiert worden. Im Mai ist die trügerische Motion für eine kohärente Gesetzgebung zu Sans-Papiers abgelehnt worden, vom Nationalrat wieder zurückgezogen worden, vom Bundesrat abgelehnt. Die wollte nämlich wirklich nix mehr zulassen, Versicherungsschutz und so weiter und so fort für Sans-Papiers. Und die gesamte Prüfung der Problematik Sans-Papiers, die wurde am 12. Juni 2018 mit einem anderen Vorstoss überwiesen.

Herr Regierungsrat, wir warten auf die Antwort und werden unsere Schlüsse daraus ziehen, was für Vorschläge der Bundesrat in einer Gesamtschau für Sans-Papiers vorbringen wird. Ich glaube, zu diesem Punkt werden wir uns dann wieder im Kanton Zürich einklinken können. Der Lead wird Zürich nicht übernehmen; das ist so. Es tut mir ein bisschen leid, doch es ist nun mal so, aber ich kann und ich bleibe in dieser Ohnmacht gefangen; ich sehe weder schwarz noch weiss.

*Stefan Feldmann (SP, Uster):* Auch ich möchte mich ganz kurz zum Votum von Hans-Jakob Boesch äussern. Kollege Boesch, Ihr Votum hat mich doch sehr überrascht, nicht so sehr vom Inhalt her, denn dass Sie an dieser Interpellation nicht wahnsinnig grosse Freude haben, dafür habe ich noch ein gewisses Verständnis. Ihre Tonalität fand ich aber dann doch sehr speziell; sie war sehr legalistisch, sie war techno-



kratisch und weit weg von der Problemstellung, mit der Sans-Papiers im Kanton Zürich konfrontiert sind.

Sie haben zudem das, was die Interpellation hier zur Diskussion stellt, gewissermassen bar jeder Vernunft und jenseits des Denkbaren dargestellt. Ich möchte Sie doch daran erinnern, dass es Ihr Parteikollege Pierre Maudet in Genf war, der genau diesen Schritt gemacht hat. Ein freisinniger Regierungsrat, der bestgewählte Regierungsrat, ein Regierungsrat, den Ihre Partei vor nicht allzu langer Zeit als Bundesratskandidat offiziell vorgeschlagen hat. Ich denke, das zeigt, dass so jenseitig diese Ideen, die in dieser Interpellation zur Diskussion gestellt wurden, nicht sein können.

Nun gut, es ist eine Interpellation, die wir hier diskutieren; zu beschliessen haben wir heute nichts. Deshalb nehmen wir Ihr Votum zur Kenntnis, wir nehmen Ihr Votum vor allem auch in dieser Hinsicht zur Kenntnis, dass Sie damit einmal mehr gezeigt haben, wie grossherzig der Wirtschaftsfreisinn Zürcher Zuschnitts sein kann: Nämlich gar nicht.

*Hans-Peter Amrein (SVP, Küsnacht):* Frau Dünki, nicht die Regierung lebt in einer gänzlich anderen Realität. Frau Dünki, ich denke, der Rechtsstaat Schweiz interessiert Sie nicht. Und genau: Sie schütteln den Kopf. Richtig, der interessiert Sie nicht. Und genau gleich geht es der AL, wenn man schaut, was ihr Zürcher Stadtrat (*Richard Wolff*) hier gemacht hat mit diesen Häusern irgendwo im Kreis fünf oder sechs unten und seinen Kindern (*Wolffs Söhne verkehren auf dem besetzten Koch-Areal*). Der Rechtsstaat interessiert nicht und die Vertreterin der AL spricht dann von etwas liberalerer Politik. Um das geht es doch. Das ist es, was wir hier anschauen müssen.

Keiner dieser Leute ist nicht freiwillig zu uns gekommen, von denen Sie jetzt behaupten, sie seien Sans-Papiers. Nein, viele haben ihre Pässe fortgeworfen und andere, die nach Hause müssen, die gehen einfach nicht. Ich spreche hier zum Beispiel von algerischen und marokkanischen Dieben. Um die geht's mehrheitlich. In Genf ist es eine ganz andere Sache, Herr Feldmann. In Genf wissen Sie sehr genau, dass die Diplomanten eigene Bestimmungen haben für ihre Hausangestellten, und dort ist ein Problem. Und dort ist ein Problem, und die muss man drannehmen, und das ist nicht in Ordnung. Und da wäre es vielleicht einmal an der Zeit, dass der Staat Genf hier die Regelungen ändern würde oder sich beim Bund einsetzen würde. Denn Herr Maudet ist nicht für alles ein Beispiel, sicher nicht. Das haben Sie ja gesehen mit seiner Reise nach Abu Dhabi zum Beispiel. Aber Sie bringen

den Herrn Maudet hier, weil es Ihnen gerade passt, liebe Vertreter von der SP. Genau darum geht es. Und ein wirtschaftlicher Faktor, Herr Marthaler, sind diese Leute nicht. Ein wirtschaftlicher Faktor sind die Pauschalbesteuerten, die Sie abgelehnt haben (*die Pauschalbesteuerung wurde durch eine Volksinitiative 2009 im Kanton Zürich abgeschafft*). Sagen Sie es doch einmal! Sagen Sie es doch einmal! Wer zahlt dann die Steuern hier im Kanton Zürich? Wer zahlt sie? Die Leute, die beim Staat arbeiten wie Frau Dünki und einen überteuerten Lohn kriegen, einen weit überteuerten Lohn kriegen. Ich bin mit Ihnen einverstanden: Wir können die Grenzen auf tun. Machen wir die Grenzen ganz auf, und dann sind die Leute wie die Frau Dünki nachher so bezahlt, wie sie es verdienen, was in einem europäischen Umfeld oder in einem Weltumfeld verdienen, nämlich nicht 6000 Franken oder 5000 Franken, 2000 Franken oder 2500 wie in Deutschland. So funktioniert es. Und alles andere ist einfach Schaumschlägerei, was Sie hier drin bringen. Und Herr Schlauri, die verdienen, wie gesagt, die verdienen hier nicht gross. Und wir haben auch hier im Kanton Zürich nicht die Verhältnisse des Kantons Genf, und sonst beweisen Sie es doch. Es ist nicht so. Und das AWA kontrolliert. Und die Leute werden auch gebüsst. Und ich kenne Leute, die gebüsst wurden. Jetzt können Sie lachen. Ich kenne Leute, die gebüsst wurden und die ein Nationalratsmandat verloren haben wegen dem (*gemeint ist Altnationalrat Hans Fehr*). Und wir leben in einem Rechtsstaat, aber was Sie hier fordern Frau Dünki...

*Ratspräsidentin Yvonne Bürgin:* Herr Amrein, wir sprechen über die Sans-Papiers. Keine persönlichen Angriffe bitte. Ich muss Ihnen hier leider das Wort entziehen.

*Hans-Peter Amrein (SVP, Küsnacht):* Meine Rede ist zu dieser Sache. Ich lasse mir das nicht gefallen von Ihnen.

*Ratspräsidentin Yvonne Bürgin:* Sie haben über den Lohn von Frau Dünki gesprochen und nicht über die Sans-Papiers. Das Wort gebe ich jetzt Benjamin Fischer, Volketswil.

*Benjamin Fischer (SVP, Volketswil):* Aus meiner Sicht hätte man meinen Kollegen Amrein schon ausreden lassen können. Er hätte vielleicht noch ein paar Dinge zu formulieren gehabt, die ich hier nicht formulieren will. (*Heiterkeit*) Oder nicht so gut formulieren kann wie er. Ich wollte eigentlich auch gar nicht sprechen zu dem Thema. Es

geht ja hier um eine Interpellation, und da sprechen die meisten ja eigentlich für die Presse und für die Galerie. Aber ich finde es schon sehr speziell, wie hier von der linken Ratsseite Recht relativiert wird. Ich meine, Kollege Marthaler, natürlich ist die Welt nicht schwarzweiss. Das sollte jedem klar sein. Aber genau dafür haben wir ja das Recht, das dann eben zwischen legal und illegal unterscheidet. Und das Migrationsrecht wird nun mal nicht auf unserer Stufe, sondern auf nationaler Ebene gemacht. Und ich kann mir sehr gut vorstellen, dass Armut und wirtschaftliche Gründe sind, um von dort wegzugehen. Das sind schlimme Schicksale teilweise, aber es gibt gute Gründe, weshalb man eben Wirtschaftsmigration nicht anerkennt, weil ansonsten je nach Definition des Armutsbegriffs etwas zwei bis drei Milliarden Menschen dieses Planeten Anrecht auf Aufenthalt in der Schweiz hätten, und dass das nicht geht, sollte ja wohl selbst Ihnen klar sein. Das heisst, wir haben Gesetze, wir haben diese aus gutem Grund, und man sollte sie auch einhalten. Diese Rechtsrelativierung auf der linken Seite, das befremdet mich sehr.

*Hans-Jakob Boesch (FDP, Zürich) spricht zum zweiten Mal:* Ich möchte kurz auf Kathy Steiner eingehen. Sie haben gesagt, wir würden von diesen Arbeitskräften profitieren. Ich möchte ganz klar dagegenhalten. Ich habe mich klar gegen die Schwarzarbeit ausgesprochen. Ich finde es überhaupt nicht in Ordnung, dass die hier schwarz angestellt werden. Ich verurteile jeden Arbeitgeber, der das macht. Es ist absolut nicht zulässig, und das müssen wir bekämpfen. Von daher lasse ich diesen Vorwurf so nicht im Raum stehen.

Es wurde gesagt, wir sollten grossherzig sein respektive wie menschenverachtend das ist. Ja, es ist so: Die Welt ausserhalb der Schweiz ist teilweise sehr, sehr unschön. Da müssen Sie nicht in Krisen- und Kriegsgebieten gehen, sondern in anderen Ländern, denen es wirtschaftlich nicht so gut geht. Das ist Tatsache so. Davor verschliesse ich überhaupt nicht die Augen. Aber wenn Sie diesen Menschen helfen wollen, indem Sie sie alle in die Schweiz lassen, dann müssen Sie faktisch acht Milliarden Menschen in die Schweiz lassen, und das ist einfach nicht realistisch. Das müssen Sie selbst auch einsehen. Deshalb würde ich schon daran appellieren, im Zusammenhang mit Menschenfreundlichkeit auch gewissen Realitäten ins Auge zu sehen. Kommt hinzu, dass – wie gesagt – unsere europäischen Nachbarländer solche Legalisierungen durchgeführt haben. Tatsache, was man hier sehen kann, ist, es zieht weitere Illegale an; es löst das Problem überhaupt nicht. Es löst auch nicht die Probleme in diesen Ländern.

*Thomas Marthaler (SP, Zürich) spricht zum zweiten Mal:* Es tut mir leid: Schwarzweiss ist diese Geschichte nicht, Lorenz. Das ist ja logisch. Es gibt da viel grau. Da bin ich sehr mit dir einverstanden. Also, der Vorwurf trifft mich sicher nicht. Wenn ich dann höre, dass das AWA sagt, dass es keine Schwarzarbeit gäbe, dann erachten wir das als naiv oder als Problemverweigerung oder man geht nicht auf ein Problem ein. Und das finde ich ein bisschen schade. Da hätte ich mir ein bisschen mehr erwartet. Das ist eigentlich die Geschichte, dass man da einen Schritt weitergehen könnte. Und wenn die AL sagt, wir müssten das irgendwie fraktionsintern lösen, dann ist das auch ein bisschen naiv: Es ist ein Problem, bei dem der Kanton einen Beitrag leisten könnte und bei dem man weiterdenken muss, um die Situation dieser Menschen zu verbessern. Und wenn da jemand sagt, der Bauernvertreter ist jetzt leider nicht mehr da (*gemeint ist Martin Haab*), aber auch dort trifft man ja regelmässig bei den Ernten Leute, die schwarzarbeiten. Und dann gibt es eben Leute, die hierbleiben und Beziehungen eingehen. Und dadurch gibt es dann eben Leute ohne Papiere. Und ich denke, wenn man da einfach wegschaut und so tut, dass was nicht sein darf, nicht ist, dann ist das einfach naiv. Das ist der Vorwurf an die Legalisten, dass das naiv ist, weil die Realität ist, selbst wenn man ein Gesetz hat, wird es ja nicht immer vollzogen. Und da gibt es eine grosse Spannweite dazwischen, was da passiert.

*Roland Munz (SP, Zürich):* Es ist spannend, liebes AWA, es ist spannend, liebe bürgerlichen Kolleginnen und Kollegen, festzustellen, dass es offensichtlich ein Mangel an Verständnis gibt, dass eben die Spannweite, weshalb jemand sich ohne geregelten Aufenthaltsstatus bei uns aufhält, eben sehr vielfältige Gründe beinhalten kann.

Es sind nicht alles bloss Kriminelle, abgetauchte Schwerverbrecher. Nein. Ich stelle hier nun das Votum von Benjamin Fischer in den Kontext mit dem ersten Votum von Hans-Jakob Boesch: Benjamin Fischer ruft auf, das Recht einzuhalten, dem Recht zum Durchbruch zu verhelfen: Ja. Lieber Hans-Jakob Boesch, nein, ich schäme mich nicht. Ich bin einer jener, die Sie angegriffen haben, die Menschen unterstützen, die sich nach gewissem Verständnis in der Illegalität bewegen, und zwar tue ich das nicht einfach so bei Schwervkriminellen. Ich habe beispielsweise einer betroffenen Person geholfen, wieder zu Papieren zu kommen. Diese Person wollte das Land verlassen, konnte es aber nicht Mangels Papieren; sie konnte es nicht, weil sie sich schlicht mit unseren Ämtern und Verfahren nicht auskennt und weil sie nicht zum Staat gehen konnte, um Hilfe zu bitten aus Angst, ins Gefängnis gesteckt zu werden. Ja, ich unterstütze jemanden, der in

einer Asylinstitution ausserhalb des Kantons Zürich körperlich schwerstens misshandelt wurde und vor dieser Institution in der Schweiz in den Kanton Zürich geflohen ist, wo diese Person in die Anonymität abgetaucht ist. Ja, ich konnte dieser Person dazu verhelfen, ihren Status zu regularisieren. Und ja, ich werde das auch in Zukunft machen, auch wenn es Ihnen nicht passt in Ihrer Hartherzigkeit, weil Sie nicht sehen, dass es eben Menschen gibt, die nicht aus krimineller Energie in die Illegalität gerutscht sind, sondern die aus bestimmten Gründen dorthin gedrängt worden sind.

Ein anderes Beispiel aus meinem persönlichen Umfeld: Eine Person hätte in einen Schengen-Dublin-Staat zurückgehen müssen, von wo sie indirekt hergekommen ist. Dort allerdings wäre sie, weil sie einer Minderheit angehört, der gleichen Verfolgung ausgesetzt gewesen wie in ihrer Herkunftsregion auf einem anderen Kontinent. Das war also schlicht keine Option. Und solche Beispiele gibt es ganz viele. Und ich werde mich nie schämen, für diese Menschen zu kämpfen, politisch, persönlich und mit Organisationen wie dem Roten Kreuz und anderen zusammen, um auch diesen Menschen zu ihren Rechten, die sie haben, zu verhelfen. Und damit ein rechtmässiger Zustand in der Schweiz hergestellt werden kann, das ist das Ziel, muss das Ziel eine Regularisierung sein.

*René Isler (SVP, Winterthur):* Zur Sachlichkeit: Ich weiss auch nicht, was diese Interpellation bei uns zu suchen hat. Es betrifft schlicht und ergreifend mal Bundesrecht. Zweitens, lieber Kollege Thomas Martaler, gebe ich dir insofern recht, dass man jedes Gesetz in seinem Spielraum etwas enger oder etwas weiter auslegen kann. Ich denke da an meine vorletzte Budgetdebatte, als ich das EU-Recht – Kollege Davide Loss schmunzelt – zur Hand genommen habe wegen der Chauffeuren-Zulassungsverordnung. Auch da haben wir einen Spielraum schweizweit, doch da hat man auf den Millimeter genau postuliert und gesagt: «Gesetz ist Gesetz. Da gibt es keinen Spielraum.» Warum es dann in diesem Gesetz einen Spielraum geben soll, das wissen die Götter. Je nachdem, wie es Ihnen oder Euch in den Kram passt, kann man das so oder so auslegen oder nicht. Ich finde es speziell, dass man Bundesrecht wissentlich brechen will, dass jemand ohne Papiere in unsere Hoheitsgebiete, unserer Schweizerischen Eidgenossenschaft eindringt. Das mag noch nachvollziehbar sein. Es gibt aber keinen Grund, weshalb dann dieselbe Person über Jahre, über Jahre, Kollege Munz, über Jahre abtaucht und sich jeglichen behördlichen Zugriffen verwehrt. Jede Person, aus welchen Gründen auch immer sie unser Hoheitsgebiet betritt, müsste wissen, dass es Anlaufstellen

gibt, dass es staatliche Hilfestellungen gibt, bei denen man sich melden kann und dann irgendein Status mit irgendeinem Namen – Geburtsdatum meistens 1.1. – ein Ausweispapier kriegt. Es ist nicht möglich, dass jemand über Jahre abtaucht. Und wenn das irgendeine Person macht, dann wird sie für unseren Berufsstand (*der Votant ist Polizist*) interessant, dann läuft diese Person von irgendetwas weg. Es gibt keinen Grund, keinen einzigen Grund, warum sich jemand nicht beim Staat, bei irgendeiner Behörde in unserem Land meldet.

*Hans-Peter Amrein (SVP, Küsnacht) spricht zum zweiten Mal:* Wenn ich eine beleidigende Äusserung vorher gemacht habe, dann nimmt es mich wunder, welche. Die habe ich nicht gemacht.

Ich wollte Ihnen darlegen, dass wenn die Grenzen voll aufgemacht werden, das Lohnniveau in der Schweiz nicht mehr so ist, und die Schweiz überhaupt nicht mehr so aussieht, wie sie jetzt aussieht. Wir leben auf einer Insel. Es geht uns ungemein gut. Und dafür sind wir auch ungemein glücklich und dankbar. Aber: Die Gewerkschaften, welche hier im Rat immer von Schwarzarbeit sprechen, wenn es Ihnen passt, drehen es um; das haben wir heute gesehen. Gewerkschaftsvertreter hier haben nicht gesprochen, oder? Aber wenn's um die Schwarzarbeit geht, dann kommen sie. Ja, Frau Dünki ist auch in der Gewerkschaft als einfaches Mitglied, wahrscheinlich. Ja, ich musste den Namen noch einmal sagen.

Aber ich denke, es geht hier ganz klar um den Rechtsstaat. Und der Rechtsstaat, der Rechtsstaat, der muss bestehen. Wenn er nicht mehr besteht, dann funktioniert der Staat nicht mehr. Und meines Erachtens ist es falsch, dass die Schulen nicht melden müssen, wenn Kinder da sind, die nicht angemeldet sind. Und ja, meines Erachtens ist es auch falsch, dass die Spitäler, nachdem sie jemanden behandelt haben, nicht melden müssen, ob sie sich die Köpfe einschlagen wie diese Fussballer oder ob es sich um illegal Anwesende von abgewiesenen Asylbewerber bis zum illegal hier Arbeitenden handelt. Und es ist falsch, wenn Schwarzarbeit geleistet wird. Und es ist richtig, wenn da mit aller Härte des Staates diejenigen, die Schwarzarbeiter beschäftigen, bestraft werden. Das ist so. Aber den Kanton Zürich, den kann man – nochmals Herr Feldmann – nicht mit dem Kanton Genf vergleichen. Das ist eine ganz andere Situation. Ich bitte die SP, wenn sie wieder solche Vorstösse macht – diese Vorstösse sind wirklich für die Galerie, wir wollten am Anfang hier nichts sagen von unserer Seite her, wir mussten es jetzt tun, weil die Diskussion so geführt wurde, wie sie geführt wurde –: Haltet euch an den Rechtsstaat. Wenn es Fälle gibt, in denen

wirklich Unrecht getan wird, hat es in unserem Kanton jene Stellen, an die man sich wenden kann – und nicht nur die Härtefallkommission. Das wissen Sie sehr genau von Seite der SP. Ich danke Ihnen.

*Regierungsrat Mario Fehr:* Drei grundsätzliche Bemerkungen:

Zum ersten: Das Recht gilt in der ganzen Schweiz überall gleich. Es gelten überall in der Schweiz die gleichen Voraussetzungen. Wenn jemand eine Aufenthaltsbewilligung will und wenn jemand im Kanton Zürich diejenigen Voraussetzungen erfüllt, die im Kanton Genf in der Aktion «Papyrus» als Voraussetzung einer Aufenthaltsbewilligung erforderlich waren, so wird diese Frau oder dieser Mann auch im Kanton Zürich eine Aufenthaltsbewilligung bekommen. Das steht auch in dieser Interpellationsantwort.

Zweite Bemerkung: Aus liberaler Sicht, Herr Boesch, ist es tatsächlich so, wie es beispielsweise Herr Feldmann oder Herr Marthaler gesagt haben: Es gibt verschiedene Wege, ein Sans-Papiers zu werden. Es gibt tatsächlich Leute, die in krimineller Absicht ohne Papier in die Schweiz kommen. Dafür haben wir überhaupt kein Verständnis. Es gibt aber auch Menschen, die aufgrund einer persönlichen Konstellation, weil sie beispielsweise ihren Lebenspartner verlieren, weil sie beispielsweise wie in Genf von einer Botschaft angestellt wurden, zu einem Härtefall werden können. Genau für diese Fälle, Herr Boesch, gibt es eben eine Härtefallregelung.

Dritte Bemerkung: Sie haben viel von anderen Kantonen gesprochen. Ich kenne ausser dem Kanton Genf keinen anderen Kanton, der in diesem Bereich etwas gemacht hat. Und dieser Kanton, der Kanton Genf, ist tatsächlich ein spezieller Kanton. Bevor Herr Maudet Regierungsrat geworden ist, hat der Kanton Genf überhaupt nicht vollzogen. Er hat insbesondere im ausländerrechtlichen Bereich dort nicht vollzogen, wo es am meisten Sans-Papiers gibt. Etwa 70 bis 80 Prozent der Sans-Papiers im Kanton Genf sind Leute, die für Botschaften, Konsulate, internationale Organisationen gearbeitet haben. Die Arbeitgeber sind einfach weggezogen und haben die Menschen zurückgelassen, haben sie in die Illegalität gedrängt. Von diesen Menschen sind sehr viele legalisiert worden. Frau Bundesrätin Simonetta Sommaruga hat auf unsere Anfrage hin ausdrücklich festgehalten, dass der Kanton Genf von der Thematik der Sans-Papiers besonders betroffen ist und dass das Pilotprojekt auf die besondere Situation des Kantons Genf zugeschnitten ist.

Was ich auch nicht weiss, Herr Marthaler, wie viele Sans-Papiers es tatsächlich gibt. Ich kann nur vermuten. Die Studie des SEM, an deren

Entstehen mein Migrationsamt beteiligt war, fusst auf Schätzungen und ist so auf die ominöse Zahl 28'000 gekommen. Im Kanton Genf war diese Zahl 13'000. Jetzt kann man einfach von einem weiten Sans-Papiers-Begriff ausgehen: Jeden dazuzählen, der im Asylverfahren hiergeblieben ist, nicht weg wollte oder nicht weg konnte, diejenigen, die beispielsweise ein Visum überdehnen, sogenannte Visa-Overstayer. Wenn man diejenigen nimmt, die im Kanton Genf legalisiert worden sind in der Aktion «Papyrus», dann sind das sicher weniger. Im Kanton Genf gab es 13'000 in dieser Studie und gut Tausend haben ein Gesuch gestellt. Wenn man das auf den Kanton Zürich herunterbricht, was man so auch nicht kann, so kann man sicher sagen, dass es weniger sind. Trotzdem – und das möchte ich ausdrücklich festhalten – gibt es Härtefälle; es gibt Sans-Papiers, die nichts dafür können, dass sie zu Sans-Papiers geworden sind, und diese Sans-Papiers, die nichts dafür können, dass sie zu Sans-Papiers geworden sind, denen wollen wir selbstverständlich eine Aufenthaltsbewilligung geben nach den Buchstaben des Gesetzes, nach den Buchstaben des Rechtsstaates. Und noch einmal: Es gelten genau die gleichen Kriterien wie in Zürich.

Was ich nicht in Ordnung finde, wenn man die Schweiz mit Ländern rundherum vergleicht. Ich möchte einfach festhalten, dass die Schweiz im Gegensatz zu Italien einen unglaublichen Wandel in der Asylpolitik erlebt, und im Gegensatz zu Deutschland, wo bis heute das Asylrecht nicht umgesetzt wird, eigentlich eine sehr kohärente Politik besteht, wer hierbleiben kann und wer nicht. Wir haben gerade heute Morgen das Bundesasylzentrum in Zürich nicht gerade eingeweiht, aber wir haben einen sogenannten Spatenstich gemacht. Und es würde niemand, es würde niemand bestreiten, dass die Schweiz ein Asylrecht hat, das fair ist, das denjenigen, die an Leib und Leben gefährdet sind, eine Chance gibt hierzubleiben, was ich richtig finde, und dass andere, die diese Chance nicht bekommen, dann auch wieder gehen müssen. Wenn das nicht so wäre, meine Damen und Herren, wenn das nicht so wäre, dann hätte der Schweizerische Souverän dem neuen Asylrecht hier im Kanton Zürich nicht mit über 70 Prozent zugestimmt. Ich nehme aber für den Gesamtregierungsrat heute zur Kenntnis, dass wir von beiden Seiten – das hat mich ehrlich auch gefreut – kritisiert worden sind und ich glaube deshalb, dass wir es gar nicht so schlecht machen.

Ich will aber zuletzt noch etwas sagen: Es ist mir wirklich ein Anliegen, es ist mir wirklich ein Anliegen, dass diejenigen, die nichts dafür können, dass sie zu einem Härtefall werden, dass diejenigen eine faire Chance bekommen. Wir haben beispielsweise, Frau Huonker –



Sie haben ja inhaltlich nichts gesprochen, sondern ein bisschen SP-Parteitag gespielt (*Anspielung auf eine kürzliche SP-Delegiertenversammlung zum Thema*) –, wenn Sie inhaltlich etwas gesagt hätten, dann hätten Sie beispielsweise festhalten müssen, dass wir im Gegensatz zu allen anderen Kantonen – das hat auch der Kanton Genf nicht gemacht – alle Nothilfebeziehenden, die über fünf Jahre hier waren, die nicht straffällig geworden sind in dieser Zeit, einer intensiven Überprüfung unterzogen und dass daraus im Bereich von 80 bis 100 Regularisierungen entstanden sind. Das heisst ganz konkret: Im Kanton Zürich wird auch in Zukunft im Einzelfall dort, wo es Härten gibt, ganz genau hingeschaut und dieser Sicherheitsdirektor setzt sich dafür ein, dass dort, wo Härtefälle entstehen, diese auch gelöst werden können. Besten Dank.

*Ratspräsidentin Yvonne Bürgin:* Die Interpellantin hat Ihre Erklärung zur Antwort des Regierungsrates abgegeben.

Das Geschäft ist erledigt.

### **33. Selbstbestimmung ermöglichen durch Subjektfinanzierung**

Motion von Beatrix Frey (FDP, Meilen), Daniel Frei (SP, Niederhasli) und Markus Schaaf (EVP, Zell) vom 10. April 2017

KR-Nr. 100/2017, Entgegennahme, Diskussion

*Beatrix Frey (FDP, Meilen):* Ich warte noch auf diejenigen, die draussen sind, die eine Pause brauchen nach dieser hitzigen Debatte vorhin. Die anderen können auch noch etwas durchschnaufen. Ich hoffe, wir haben bei diesem Vorstoss etwas weniger Differenzen und können am Schluss vielleicht noch etwas konkret bewirken.

Wer von uns hat sich nicht schon überlegt, wie er sein Leben führen würde, wenn er durch Krankheit, Unfall oder Alter auf Hilfe angewiesen wäre. Und viele von uns haben vielleicht schon selber erfahren, wie wichtig für unsere Eltern oder Grosseltern das Thema Selbstbestimmung ist oder war, wenn es darum geht, den letzten Lebensabschnitt, den man oft nicht ohne fremde Hilfe bewältigen kann, zu gestalten. Und dass es Respekt braucht vor der persönlichen Entscheidung, auch wenn uns diese nicht immer vernünftig erscheinen.

Was für uns eine Selbstverständlichkeit ist, ist für viele Menschen mit Beeinträchtigung und ihren Angehörigen eine tägliche Herausforderung, ja manchmal sogar ein Kampf. Ziel der vorliegenden Motion ist es, dass Menschen mit Beeinträchtigungen diejenige Lebensform wählen können, die ihnen am besten entspricht. Viele Menschen mit Beeinträchtigung, welche im Alltag regelmässig auf die Unterstützung Dritter angewiesen sind, ziehen beispielsweise eine autonome Lebensgestaltung einem Aufenthalt in einer Behindertenorganisation vor. Diese Menschen sollen ihre Leben und insbesondere ihre Wohn- und Arbeitssituation selber gestalten können. Andere Menschen mit Beeinträchtigung wiederum sind auf Institutionen angewiesen oder fühlen sich dort besser aufgehoben. Auch das muss doch das neue Finanzierungssystem weiterhin gewährleisten können. Diese Wahlfreiheit für Menschen mit Beeinträchtigungen entspricht nicht nur unserer liberalen Überzeugung, sondern auch der Behindertenrechtskonvention der UNO, welche die Schweiz ebenfalls ratifiziert hat. Diese Wahlfreiheit ist mit dem aktuellen Finanzierungssystem nicht oder eben nur sehr bedingt gegeben.

Mit der Einführung eines Assistenzbeitrages der IV (*Invalidenversicherung*) im Jahr 2012 wird Menschen mit Beeinträchtigungen ein selbstbestimmtes Leben zu Hause ermöglicht. Die aktuellen Teilnahmebedingungen haben jedoch sehr hohe Hürden und schliessen verschiedene potenzielle Bezügerinnen und Bezüger aus, zum Beispiel Menschen mit einer geistigen Beeinträchtigung, welche die strengen Aufnahmebedingungen der IV nicht erfüllen oder Menschen mit einer Hilflosenentschädigung oder Unfall- oder Militärversicherung. Ausserdem sind die Höchstbeiträge im Assistenzbeitrag so stark limitiert, dass den schwerbeeinträchtigten Menschen oft nur der Gang in eine teilstationäre oder stationäre Einrichtung bleibt, was letztendlich aber meistens höhere Kosten verursacht.

Mit dem Systemwechsel zur Subjektfinanzierung sollen die kantonalen Beiträge für alle Menschen mit Beeinträchtigungen auf der Basis ihres individuellen Assistenzbedarfs festgelegt werden, unabhängig davon, ob sie in einer Institution oder selbständig leben und arbeiten. Der Umfang der Beiträge soll nach objektiven und einheitlichen Kriterien festgelegt werden, die sich nach dem Schweregrad ihrer Beeinträchtigung richten. Werden einer Person oder ihrer Angehörigen die finanziellen Mittel, die sie zur Bewältigung der behinderungsbedingten Mehrkosten braucht, direkt zur Verfügung gestellt, werden die Wahlfreiheit und damit der Grad der Selbstbestimmung massgeblich erhöht, und sie verfügt über mehr Spielraum bei der Bewältigung und Ausgestaltung ihres Lebens.

Auf Seiten der Leistungserbringer stärkt der Systemwechsel die Angebotsvielfalt und sorgt für Innovationsanreize, zudem erhalten Leistungserbringer mehr unternehmerische Freiheit, um sich zeitnah und flexibel an sich verändernde Bedürfnisse und Rahmenbedingungen anzupassen und neue Angebote zu entwickeln.

Ich möchte an dieser Stelle klar festhalten, dass die vorliegende Motion kein finanzpolitischer Vorstoss ist – auch wenn er von mir kommt. Es geht hier nicht um eine Sparübung. Die Motion ist aber auch kein finanzieller Freipass, um alle persönlichen Lebensträume zu erfüllen.

Ein weiterer Punkt, der uns bei der Erfüllung der Motion wichtig ist, ist das Rad nicht neu zu erfinden oder einen «Zürcher Finish» anzustreben. Verschiedene Kantone sind zurzeit daran, Erfahrungen mit der Einführung einer Subjektfinanzierung beziehungsweise eines Assistenzbudgets zu sammeln, zum Beispiel die Kantone Bern und Thurgau. Bei der Entwicklung der entsprechenden Bedarfserhebungs- und Qualitätssicherungsinstrumente soll auf diese Erfahrungen abgestützt und wenn möglich ein gemeinsames Modell entwickelt werden.

Im Namen der FDP und meiner Mitmotionäre bitte ich Sie, die Motion zu unterstützen. Besten Dank.

*Ruth Frei (SVP, Wald):* Zu meiner Interessenbindung: Ich bin Stiftungsrätin der Stiftung für ganzheitliche Betreuung in Rüti. Sie können mir also unterstellen, dass ich nur aus der Sicht einer betroffenen Einrichtung argumentiere. Dies muss ich jedoch zurückweisen, denn als Stiftungsrätin ist ein weiterer Blickwinkel Voraussetzung.

Die Motionärin fordert, dass Personen mit sozialversicherungsrechtlich anerkannten Beeinträchtigungen künftig subjektfinanziert unterstützt werden sollen, unabhängig davon, ob sie in einer Institution oder ausserhalb einer solchen leben. Dieses Anliegen ist aus Sicht der Gleichbehandlung aller Menschen mit Behinderung verständlich. Für die SVP nicht verständlich ist hingegen, dass das Anliegen kostenneutral auszugestalten ist. Liebe Motionärin, liebe Motionäre, wenn Sie solche Forderungen aufstellen, müssen Sie auch ehrlich sein und die finanziellen Folgen aufzeigen.

Aktuell leben nur 10'000 Menschen mit Behinderung. Rund 15 Prozent dieser Menschen sind in Institutionen untergebracht. Für diese ist im kantonalen Budget ein Betrag von 333 Millionen Franken eingestellt. Wird dieses Geld für alle Menschen mit Behinderung verteilt, wird dies pro Person massiv weniger sein. Für die Institutionen hätte dies enorme Mindereinnahmen zur Folge oder aber der Systemwechsel könnte nicht wie gefordert kostenneutral erfolgen. Im Kanton Bern

wird die Umstellung von der Objekt- zur Subjektfinanzierung geprüft, wie bereits meine Vorrednerin erwähnt hat. In einem ersten Schritt wird der individuelle Unterstützungsbedarf von Menschen mit Behinderung durch eine unabhängige Stelle der VIBEL (*Verfahren zur individuellen Bedarfsabklärung und Leistungsbemessung*) ermittelt. Im Pilotprojekt wird die Umsetzung geprüft, damit bis zur kantonsweiten Umstellung im Jahr 2020 verlässliche Zahlen vorliegen.

Ich verstehe nicht, weshalb die Motion zum jetzigen Zeitpunkt und mit der bereits genannten unrealistischen Forderung eingereicht wurde. Ein Systemwechsel, wie der hier geforderte, wird einen Mehrbedarf an Unterstützungsleistungen hervorrufen. Es ist zu erwarten, dass Menschen mit Behinderung, welche heute ohne Beiträge leben, einen Bedarf anmelden werden. Die SVP ist gegen ein Umverteilen des Geldes und gegen ein neues Giesskannensystem. Diese Motion können wir deshalb nicht unterstützen. Besten Dank.

*Daniel Frei (SP, Niederhasli):* Ich gebe Ihnen vorerst meine Interessenbindung bekannt: Ich bin Präsident von INSOS Zürich (*Kantonaler Verband der Institutionen für Menschen mit Behinderung*).

Mit der vorliegenden Motion können wir einen richtungsweisenden sozial- und behindertenpolitischen Entscheid treffen. Seit die Schweiz im Jahr 2014 die Behindertenrechtskonvention der UNO ratifiziert hat, prägen Begriffe wie Selbstbestimmung, Wahlfreiheit, Kompetenzorientierung, Inklusion und Gleichbehandlung die Diskussionen. Wir alle als Teil der Gesellschaft sind aufgerufen, uns dafür einzusetzen, dass Menschen mit Behinderungen ein möglichst selbstbestimmtes und barrierefreies Leben führen können. Weg von der fürsorglichen Fremdbestimmung, hin zur individuellen Selbstbestimmung. So lautet das Motto im Jahr 2018.

Der Finanzierung von Angeboten und Dienstleistungen für Menschen mit Behinderung kommt dabei eine zentrale Rolle zu. Während heute im Kanton Zürich die Objektfinanzierung dominierend ist, ist die Subjektfinanzierung das Modell der Zukunft. Das ist unbestritten. Und es ist eben auch das Modell, welches die Selbstbestimmung ernstnimmt. Dass dies alles keine Utopie ist, zeigen die Kantone Bern, Basel-Stadt und Baselland. Sie haben bereits das System der Subjektfinanzierung eingeführt.

Der Kanton Zürich als grösster Kanton soll nun mit der vorliegenden Motion das auch tun. Mit der Subjektfinanzierung erhalten die Menschen mit Behinderung die Möglichkeit, möglichst bedarfsgerecht, die für sie passenden Wohn-, Ausbildungs-, Arbeits- und Betreuungsfor-

men zu wählen. Damit wird als positiver Effekt die Durchlässigkeit zwischen stationären und ambulanten Angeboten erhöht. Ebenso werden Anreize zur Innovationsförderung gesetzt.

Aus Sicht der Institutionen für Menschen mit Behinderung ist klar, dass dieser Systemwechsel temporäre Planungsunsicherheiten und eben auch einen gewissen Wettbewerbsdruck mit sich bringen wird. Das ist unausweichlich. Ebenso klar ist aber auch, dass die Institutionen für diese Entwicklung offen und gerüstet sind und sie begrüßen. Viele Institutionen arbeiten auch bereits heute nach den Prinzipien von Integration und Inklusion. Sie sehen sich längst nicht mehr als Selbstzweck, sondern als Unterstützer und Dienstleister für die betroffenen Menschen.

Zum Schluss noch ein Wort zum lieben Geld: Mit der vorliegenden Motion wird ein Systemwechsel angestrebt. Prognosen zum finanziellen Aufwand beziehungsweise zu den Änderungen gegenüber dem heutigen System sind zum jetzigen Zeitpunkt unseriös. Die finanziellen Auswirkungen werden massgeblich davon abhängen, wie das Modell der Subjektfinanzierung aussehen wird. Die Erfahrungen aus anderen Kantonen zeigen, dass der finanzielle Aufwand durchaus gesteuert werden kann insbesondere mit der Definition, wer dann eben alles für eine Subjektfinanzierung anspruchsberechtigt ist. Deshalb liebe SVP, geht es heute nicht um das Geld, sondern es geht um einen grundsätzlichen Systementscheid. Die SP stimmt der Motion mit Überzeugung zu und fordert Sie auf, dies ebenso zu tun.

*Markus Schaaf (EVP, Zell):* Als erstes meine Interessenbindung: Ich leite ein privates Pflegeheim und bin von diesem Vorstoss überhaupt nicht betroffen, denn hier geht es um Menschen mit Behinderung, die nicht über die Gesundheitsdirektion finanziert werden, sondern eben über die Sicherheitsdirektion.

Bisher geht das Geld des Staates direkt an die Leistungserbringer, also die Institutionen. Dieses Modell nennt man Objektfinanzierung. Mit unserer Motion fordern wir einen Systemwechsel, wie er eben im Gesundheitswesen bereits vor Jahren vollzogen worden ist. Die Motion fordert einen Wechsel zur Subjektfinanzierung.

Mit diesem Systemwechsel sollen die kantonalen Beiträge für alle Menschen mit Beeinträchtigungen auf der Basis ihres individuellen Assistenzbedarfs festgelegt werden, unabhängig davon, ob sie in einer Institution oder eigenständig leben und arbeiten. Der Umfang der Beiträge wird nach objektiven und einheitlichen Kriterien festgelegt, die sich nach der Schwere der Beeinträchtigung richten.

Es ist klar und selbstverständlich, dass mit dieser Motion noch viele Fragen offen sind. Für die einen fehlen die objektiven Instrumente, für andere fehlt schlicht das Preisetikett. Und es wäre falsch, hier irgendeine Zahl zu nennen, denn das ist heute noch nicht möglich. Und auch das ist klar: Jede Form von Veränderungen löst auch immer als Erstes Unsicherheit aus, und es ist eine natürliche Reaktion, dass man dann möglichst am Bewährten festhalten will und nichts am System verändern will.

Es ist jedoch nicht so, dass der Kanton Zürich hier ein Experiment macht, bei dem man nicht weiss, worauf er sich einlässt. Es ist auch nicht so, dass der Kanton Zürich hier eine Vorreiterrolle übernehmen würde. In anderen Kantonen wie Bern oder Thurgau laufen bereits seit längerem Pilotversuche, die genau diesen Systemwechsel testen und untersuchen. Es sind sehr bewegende Geschichten und Schicksale, die uns diese betroffenen Menschen erzählen.

Es ist den Institutionen, dem Verband der Institutionen für Menschen mit Behinderung hoch anzurechnen, dass sie durchaus bereit sind, sich auf die Diskussion über den Systemwechsel zur Subjektfinanzierung einzulassen. Auch dann, wenn sie noch nicht wissen, wo die Reise genau hingehen wird für sie und ihre Institutionen, sehen sie doch klar den Vorteil, den ein Systemwechsel für die Selbstbestimmung der Betroffenen eben bringt.

Ein Systemwechsel zur Subjektfinanzierung gibt allen Betroffenen eine neue Sicht der Dinge. Es geht nicht mehr darum, Heimplätze zu planen und Instrumente zu definieren, sondern diese Subjektfinanzierung geht vom Bedarf der betroffenen Menschen aus. Im Idealfall kann so den Betroffenen ein Leben mit einem möglichst hohen Mass an Selbstbestimmung ermöglicht werden. Aus logistischen, finanziellen und organisatorischen Gründen wird das aber nicht immer und in jedem Fall möglich sein. Es wird also auch weiterhin Institutionen für Menschen mit Behinderung brauchen.

Die EVP unterstützt diese Motion und ermutigt den Regierungsrat, rasche und konkrete Schritte in Richtung Subjektfinanzierung zu machen.

*Kaspar Bütikofer (AL, Zürich):* Die Alternative Liste AL wird diese Motion unterstützen. Es gibt in der Invalidenversicherung seit ein paar Jahren einen wichtigen Richtungswechsel. Galt bisher eher ein obrigkeitlicher, paternalistischer Ansatz im Umgang mit behinderten Menschen, so haben wir heute neu mehr individuelle Gestaltungsmöglichkeiten. Mit der IV-Revision 6a wurde der Assistenzbeitrag eingeführt.

Dies ermöglicht ein selbstbestimmteres Leben für Menschen mit einer Behinderung. Die behinderte Person kann selbst wählen, wie und durch wen sie unterstützt werden möchte. Die betroffene Person kann somit ihre Situation bezüglich der Lebensqualität, der Pflegesituation, aber auch bezüglich ihrer Selbständigkeit verbessern. Die Evaluation des Assistenzbeitrages nach fünfjährigem Bestehen zeigt dann auch ein durchwegs positives Bild. Trotz dieser positiven Bilanz ist aber die Nachfrage eher bescheiden und liegt unter den Erwartungen. Bei einigen Aspekten besteht demnach noch Verbesserungspotenzial. Das Bundesamt für Sozialversicherungen hat denn auch die Behinderten-Organisationen aufgerufen, ihre Vorschläge für Verbesserungen einzubringen. In diesem Sinne unterstützt die Alternative Liste auch die Motion.

Gleichzeitig zweifeln wir aber daran, ob diese Frage tatsächlich eine kantonale Frage ist, ob hier der Kanton zuständig ist, denn mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kanton wurde auch die Zuständigkeit neu geregelt. Der Kanton ist alleine zuständig für die Steuerung, Planung und Aufsicht sowie die Finanzierung der Einrichtungen für erwachsene invalide Personen. Seit 2008 haben wir dann auch das IEG (*Gesetz über Invalideneinrichtungen für erwachsene Personen*). Für die individuellen Ansprüche hingegen ist einzig der Bund abschliessend zuständig; er regelt die Renten, die Hilflosenentschädigungen, die Eingliederungs-, aber auch die Wiedereingliederungsmassnahmen und hat hierzu die Einrichtung der Invalidenversicherung. In diesem Bereich ist also allein der Bund zuständig. Wir sind also skeptisch, ob hier der Kanton wirklich zuständig ist und ob diese Frage motionabel ist. Dennoch unterstützen wir diese Motion, weil wir uns hier in einer Schnittstelle bewegen zwischen Bund und Kanton. Und eben mit den Assistenzbeiträgen und einer individuellen Finanzierung sind wir hier in der Schnittstelle und müssen das System dementsprechend überdenken. Wir sind also gespannt auf die Stellungnahme des Regierungsrates. Besten Dank.

*Kathy Steiner (Grüne, Zürich):* Der Wechsel von Objektfinanzierung zu Subjektfinanzierung bringt für Menschen mit Beeinträchtigungen einen fundamentalen Wechsel. Sie bekommen – halt immer innerhalb ihrer individuellen Möglichkeiten – eine Wahl, wie und wo sie leben wollen und wie sie das Geld dafür verwenden. Sie erhalten mit der Subjektfinanzierung mehr Selbstbestimmung und mehr Teilhabe und dafür müssen sie auch mehr Verantwortung übernehmen.

Menschen mit Beeinträchtigungen sind keine homogene Bevölkerungsgruppe, welche durchs Band gleichgesetzt werden kann. Es handelt sich um Personen, die individuell sehr verschieden sind, so wie die übrige Bevölkerung eben auch. Es ist deshalb schon längst überfällig, diese Menschen auch als eigenständige Personen zu behandeln, also auch zu finanzieren.

Andere Kantone haben den Wechsel bereits vollzogen und gezeigt, dass es funktioniert. Es ist an der Zeit, dass auch Zürich diesen Wechsel vollzieht. Wir unterstützen die Motion.

*Jörg Mäder (GLP, Opfikon):* In der Begründung heisst es: «Ziel ist es, dass Menschen diejenige Lebensform wählen können, die ihnen am besten entspricht.» Muss man eigentlich noch mehr sagen? Es braucht wirklich, wirklich extrem gute Gründe, um jemandem auf diesem Weg ein Hindernis in den Weg legen zu wollen. Das sollte ein Grundziel sein. Für uns Grünliberale bezieht sich das Liberale nicht nur auf die Wirtschaft, sondern auf die Gesellschaft, auf das einzelne Individuum. Diese Freiheit setzen wir sehr hoch an. Und eine Beeinträchtigung beeinträchtigt diese Freiheit nicht. Für uns ist es ganz klar, dass dieser Weg beschritten werden muss, und dieser Vorstoss ist ein erster Schritt dazu. Wie die Details dann aussehen, ist dann eine ganz andere Diskussion. Aber heute geht es um den Grundsatz. Wir wollen diesen Schritt machen.

*Astrid Gut (BDP, Wallisellen):* Damit Menschen mit einer Beeinträchtigung ein selbstbestimmtes Leben führen können, müssen sie selber über die finanziellen Mittel verfügen können. Es wird doch wohl möglich sein, dass diese Menschen über ihre Arbeitsstelle, Unterkunft und Umfeld selbst bestimmen dürfen, so wie alle anderen auch.

Wir von der BDP geben den Menschen mit Beeinträchtigungen gerne dieses Stück Wahlfreiheit und stimmen der Motion zu.

*Lorenz Schmid (CVP, Männedorf):* Ich mache es kurz: Wie die Grünliberalen sehen auch die Sozialliberalen keine Hindernisse zu diesem Wechsel. Ich habe auch keine Argumente richtig wahrnehmen können, die gegen einen solchen Systemwechsel sprechen. Wir überweisen die Motion.

*Maria Rita Marty (EDU, Volketswil):* Für mich war es schockierend zu erfahren, dass bis anhin eine Objektfinanzierung stattgefunden hat,



weil es ein Grundrecht ist, das in der UNO-Behindertenrechtskonvention aufgeführt ist, dass Menschen die Wahlfreiheit haben. Es ist für mich nicht nachvollziehbar, dass das bis anhin nicht so war. Es ist klar, dass wir diese Motion unterstützen.

Die sogenannten Menschen mit Behinderung haben keine Wahlfreiheit im Körper der Mutter; sie sollten wenigstens eine Wahlfreiheit hier haben. Es ist für mich nicht verständlich, dass man so etwas nicht unterstützen kann. Wir werden das tun. Danke.

*Regierungsrat Mario Fehr:* Wir sind gerne bereit, diesen Vorstoss entgegenzunehmen, auch wenn die Umsetzung nicht ganz einfach sein wird. Immerhin haben die Motionäre uns im Vorfeld schon zugesagt, dass bei Bedarf die entsprechenden Behandlungsfristen verlängert werden können. Wir stellen die Plätze im Behindertenbereich gemeinsam mit sieben anderen Kantonen zur Verfügung, stellen so etwa 800 ausserkantonale Behindertenplätze zur Verfügung. Das macht viel Sinn, weil wir so viel mehr Spezialisierung anbieten können. Wenn diese Motion überwiesen wird, werden wir eine Gesetzesvorlage ausarbeiten, die wir danach in eine breite Vernehmlassung schicken werden. Herr Frei hat zu Recht darauf hingewiesen, Frau Frey auch, es ist auch eine gesellschaftliche Debatte, und diese gesellschaftliche Debatte würde der sozialliberale Regierungsrat gerne führen.

#### *Abstimmung*

**Der Kantonsrat beschliesst mit 108 : 50 Stimmen (bei 0 Enthaltungen), die Motion KR-Nr. 100/2017 zu überweisen.**

Das Geschäft ist erledigt.

### **35. Moderne Rechnungsgrundlagen für das Risiko- und Eigenkapital der Gebäudeversicherung des Kantons Zürichs**

Motion Cyrill von Planta (GLP, Zürich), Daniel Häuptli (GLP, Zürich) und Ronald Alder (GLP, Ottenbach) vom 20. November 2017  
KR-Nr. 307/2017, RRB-Nr. 89/31. Januar 2018 (Stellungnahme)

*Die Motion hat folgenden Wortlaut:*

Das Gesetz der kantonalen Gebäudeversicherung ist dahingehend zu ändern, dass Risiko- und Eigenkapital nach modernen Grundsätzen gebildet werden.

Begründung:

Die kantonale Gebäudeversicherung macht dank guter Arbeit und Monopolstellung seit Jahren überwiegend grosse Gewinne, die dem Reservefonds zugeführt werden, welcher mittlerweile mit 1,310 Mia. Franken geüffnet ist.

Diese Grösse steht gegenüber den Bruttoprämien von gut 122 Mio. in einem Missverhältnis. Im Sachversicherungsbereich gilt bereits ein Verhältnis 1:1 von Prämien zu Kapital als gut, tatsächlich liegt das Verhältnis im Schweizer Nichtlebensversicherungsbereich gemäss dem FINMA-Versicherungsmarktbericht 2016 bei ca. 0.83. Selbst wenn dieser Zahl günstige Diversifizierungseffekte über Branchen und Landesteile zugrunde liegen, so bleibt es rätselhaft, weshalb das Verhältnis bei der GVZ mit über 10 dermassen hoch sein muss. Die Verfasser des heutigen GVZ-Gesetzes hatten kaum die Absicht, einen zusätzlichen Staatsfonds zu bilden, vielmehr liegen dem Gesetz wohl heutzutage veraltete Grundsätze über die Bildung von Eigenkapital zugrunde.

Aus diesem Grund soll das Gebäudeversicherungsgesetz dergestalt geändert werden, dass die Reserven und Eigenkapital nach modernen versicherungstechnischen Grundsätzen gebildet werden und insbesondere nicht mehr Eigenkapital als nötig in den Büchern der GVZ geführt werden muss.

KR-Nr. 307/2017

*Der Regierungsrat nimmt auf Antrag der Sicherheitsdirektion wie folgt Stellung:*

Rechnungslegung und Eigenkapital

Die Rechnungslegung der Gebäudeversicherung Kanton Zürich (GVZ) erfolgt seit 2015 nach dem Branchenstandard Swiss GAAP FER 41, der spezifisch für Gebäude- und Krankenversicherer entwickelt worden ist. Gemäss dieser Vorgabe besteht das Eigenkapital aus dem Reservefonds und dem Unternehmensergebnis des laufenden Jahres. Das Unternehmensergebnis bzw. der Rechnungsüberschuss wird jeweils im Folgejahr dem Reservefonds zugewiesen. Unter Berücksichtigung dieses Überschusses ist der Reservefonds identisch mit dem Eigenkapital.

Der Zweck des Reservefonds besteht darin, Rückschläge in der Jahresrechnung zu decken (§ 47 Abs. 1 Gesetz über die Gebäudeversicherung vom 2. März 1975 [LS 862.1]). Mit diesen muss dann gerechnet werden, wenn in einem Geschäftsjahr mehrere Risiken gleichzeitig eintreten oder sich ein einzelnes, aussergewöhnlich grosses Risiko verwirklicht. Solche Schäden können über die laufende Rechnung nicht gedeckt werden. Für die Deckung dieser ausserordentlichen Schadenereignisse stehen die Mittel aus dem Reservefonds zur Verfügung. Dies ermöglicht der nicht mit einer Staatsgarantie ausgestatteten GVZ, ihre Leistungs- und Zahlungsverprechen jederzeit zu erfüllen. Das Eigenkapital trägt die Katastrophenrisiken.

Im Gegensatz dazu widerspiegelt das Eigenkapital bei den Privatversicherungen die Investition und Haftung der Eigentümerinnen und Eigentümer oder Aktionärinnen und Aktionäre. Der Eigenkapitalanteil der Aktionärinnen und Aktionäre bildet die Grundlage für deren Einfluss auf das Unternehmen (Stimmrecht) und stellt die Bezugsgrösse für die Gewinnverteilung und die Dividendenausschüttung dar. Ein Vergleich zwischen GVZ und Privatversicherungen auf der Grundlage des Eigenkapitals und der daraus berechneten Kenngrössen ist daher wenig aussagekräftig.

Privatversicherungen wenden zudem insbesondere bei Elementarschäden Deckungslimiten an (vgl. Art. 176 Verordnung vom 9. November 2005 über die Beaufsichtigung privater Versicherungsunternehmen [SR 961. 011]) und sind dank verschiedenartiger Versicherungsprodukte und eines erheblich grösseren Verkaufsgebiets stark diversifiziert.

#### Schweizer Solvenztest (SST) und Risikomessung

Die GVZ haftet für die bei ihr versicherten Schäden unbegrenzt und hat deshalb zur Aufgabe, ihre Risikofähigkeit zu stärken. Zur Messung und Überwachung der Risikofähigkeit betreibt die GVZ ein integrales Risikomanagement. Ein Kerninstrument ist der SST, der von der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA) für die Privatversicherungen entwickelt wurde und von der Europäischen Kommission als gleichwertig zum bestehenden europäischen Instrument der Versicherungsaufsicht (Solvency II) anerkannt wird. Der SST liefert eine Kennzahl, die über die versicherungstechnische Leistungsfähigkeit Auskunft gibt (SST-Quotient oder Solvenzratio genannt). Die GVZ wendet den SST seit mehreren Jahren an. In die Berechnungen fliesen neben dem risikotragenden Kapital (Eigenkapital/Reserven) das tatsächliche Schadengeschehen in der Vergangenheit, Ergebnisse von Schadenpotenzialstudien sowie Stressszenarien bei den Finanzanlagen

mit ein. Der SST wird jährlich aktualisiert. Im Gegensatz zum Prämien-Eigenkapital-Vergleich zwischen Gebäudeversicherung und Privatversicherung ist der Vergleich der SST-Quotienten aussagekräftig, weil die Solvenz nach den gleichen ökonomischen Grundsätzen berechnet wird.

Der mit den Werten 2016 berechnete SST-Quotient der GVZ beträgt 191%. Dieser Risikomesswert bedeutet, dass der GVZ ein ausreichendes, aber nicht übermässig hohes Kapital zur Verfügung steht. Der gegenüber den Vorjahren praktisch auf gleichem Niveau verharrende SST-Quotient zeigt, dass die GVZ ihre Rückstellungen trotz verhältnismässig guter Schadenjahre nicht im gleichen Mass äufnen konnte, wie die Summe der versicherten Gebäudewerte (sogenanntes Versicherungskapital) wuchs. Durch die anhaltend starke Bautätigkeit im Kanton Zürich stieg das Versicherungskapital um durchschnittlich 1,7% pro Jahr und beträgt derzeit rund 500 Mrd. Franken. Entsprechend steigt das Schadenpotenzial laufend an.

Mit einem SST-Quotienten von 191% liegt die GVZ deutlich unter dem Durchschnitt der schweizerischen Privatversicherungen von 228% (Quelle FINMA) und gehört zu den tiefsten der ermittelten SST-Quotienten der Gebäudeversicherungen in der Schweiz.

Das in die Berechnung des SST-Quotienten einflussende risikotragende Kapital besteht zu über 80% aus dem Reservefonds. Ein Abbau des Reservefonds würde bedeuten, dass die Risikofähigkeit der GVZ abnehmen würde oder alternativ mit dem Einkauf von zusätzlicher (kostspieliger) Rückversicherungsdeckung kompensiert werden müsste. Die Bezahlung entsprechend hoher Prämien würde direkt die Jahresrechnung belasten. Betriebswirtschaftlich lohnt es sich daher, einen Grossteil des versicherungstechnischen Risikos selber zu tragen und dafür genügend hohe Reserven zu halten.

Mit dem Rechnungslegungsstandard Swiss GAAP FER und dem SST der FINMA wendet die GVZ moderne und anerkannte Standards für die Bewertung des risikotragenden Kapitals und für die Messung der Risikofähigkeit an. Der Vergleich der GVZ mit Privatversicherungen beim Eigenkapital und den daraus berechneten Kenngrössen ist aufgrund verschiedener Ziele und Rahmenbedingungen nicht zweckmässig. Im Gegensatz dazu kann der SST-Quotient verglichen werden, weil für dessen Berechnung einheitliche Modelle und Grundsätze angewendet werden. Der heutige Wert des SST-Quotienten zeigt, dass die GVZ ausreichend, aber keinesfalls übermässig und im Branchenvergleich sogar unterdurchschnittlich kapitalisiert ist.

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Motion KR-Nr. 307/2017 nicht zu überweisen.

*Cyrill von Planta (GLP, Zürich):* Bevor ich mit dem Vorstoss beginne, eine kleine Richtigstellung zu kruden Behauptungen, die der Verwaltungsratspräsident (*der GVZ, Regierungsrat Mario Fehr*) gerne aufstellt am Ende von Debatten: Die Gebäudeversicherung Zürich hat nicht die niedrigsten Prämien, sondern das ist gemäss Quelle Saldo (*Konsumentenzeitschrift*) die Gebäudeversicherung Bern. Die Quelle des Regierungsrats scheint da vor allem seine Phantasie zu sein.

Was wollen wir mit diesem Vorstoss für neue Rechnungsgrundlagen? Zum einen möchten wir das Gesetz ändern, damit die starren Rechnungsgrundlagen, das heisst, die starren Vorschriften – wie Eigenkapital geäuft wird –, geändert werden. Und das andere ist natürlich generell als eine Anregung oder Anstoss zu verstehen, das Risikomanagement der Gebäudeversicherung grundlegend zu überdenken. Was steht im Moment im Gesetz? Momentan steht da drin, dass wir unsere 500 Milliarden plus minus Versicherungssumme mit Minimum 1,2 Promille oder Maximum 3 Promille hinterlegen müssen. Was heisst das in Zahlen? Im Moment muss die Gebäudeversicherung minimal 600 Millionen haben, maximal darf sie 1,5 Milliarden haben. Wie sie von der vorangegangenen Debatte (*Vorlage 5446*) noch wissen, sind wir da bereits schon sehr nahe. Wir sind momentan bei 1,35 Milliarden. Und was sie auch bereits schon wissen: Das ist ein Verhältnis, das wirklich sehr grotesk ist. Das Verhältnis von Prämie zu Eigenkapital ist über 1:10. In der Erstversicherung ist ein Verhältnis von 2:1 üblich und in der Rückversicherung ist im Normalfall ein Verhältnis von 1:1 üblich – vielleicht auch ein bisschen mehr.

Das Problem ist, dass das Risikomanagement ineffektiv und gefährlich ist. Das muss geändert werden. Es ist aber auch so, dass man anerkennen muss, dass es die Gebäudeversicherung nicht leicht hat; sie ist als Risikoträgerin benachteiligt. Sie ist sehr klein; sie hat nur ein Produkt. Sie versichert gegen sehr seltene und extreme Ereignisse. Das sind natürlich schlechte Voraussetzungen; das sehen wir von den Grünliberalen durchaus ein. Man kann eigentlich sagen: Das ist ein Schulbeispiel für eine möglichst schlecht diversifizierte Versicherung.

Wir behaupten, es braucht trotzdem nicht 1,3 Milliarden Eigenkapital. Das liegt zum einen daran, dass wir einen grossen Teil dieses Eigenkapitals dafür benötigen, um das Anlagerisiko zu versichern und nicht etwa die Häuser. Das ist der eine störende Teil. Das andere ist: Es gibt eine Rückversicherungsbranche – die gibt es auch schon seit beinahe

200 Jahren –, und wenn man nicht diversifiziert ist als Versicherung, dann kann man sich eben die Diversifizierung auf dem internationalen Versicherungsmarkt kaufen. Das bedeutet auch eine Anregung, wie man daraus ablesen kann, dass man sich eben löst von diesem interkantonalen Rückversicherungsverband, der einerseits Rückversicherungslösungen kauft, die nicht zugeschnitten sind auf den Kanton Zürich, und andererseits ist er nicht unbedingt ein effizienter Einkäufer, das heisst, er verhandelt die Preise nicht aggressiv genug.

Was noch hinzukommt, dass es an sich auch wieder keine gloriose Idee ist, die Risiken der Schweizer Gebäudeversicherung zu «poolen», weil die Risiken der Schweizer Gebäudeversicherung an sich auch wieder alle korreliert sind, nämlich die Ereignisse sind im Grossen und Ganzen dieselben. Das sind extreme Fluten. Und die Wettersituationen in der Schweiz, die diese Ereignisse auslösen, sind dann so unterschiedlich wieder auch nicht. Das heisst, wenn man schon einen interkantonalen Rückversicherungsverband machen würde, dann müsste man Kantone im Ausland suchen, die wirklich zu einer Diversifizierung beitragen würden. Das man das nicht kann, zeigt eben der nächste Schritt: Das wäre wirklich eine sinnvolle Rückversicherungslösung.

Man kann sich fragen: Das ist alles nicht so schlimm; die Prämien sind nicht die tiefsten, doch sie sind relativ tief. Weshalb sollten wir das Eigenkapital überhaupt senken? Das Eigenkapital in dieser Höhe ist gefährlich, weil wir eben doch – ich sag mal aus Naivität – bei Börsencrashes schnell Geld verlieren und das ist dann nicht wenig. Da verlieren wir jeweils um die 100 Millionen Franken plus, wenn die Börse einen Crash hat. Und sie müssen sich vorstellen: Das sind Dimensionen eines Postauto-Skandals (*falsche Verbuchungen bei der Postauto Schweiz AG*). Bei der Gebäudeversicherung nehmen wir das einfach hin alle paar Jahre. Und das ist doch sehr bedauerlich, weil wir es eigentlich besser wissen.

Diese Gesetzesrevision ist sicher auch etwas, was die Regierung will, denn das ist uns bei der Beantwortung der Motion aufgefallen. Die Regierung respektive der Verwaltungsratspräsident, die argumentieren bereits mit dem Swiss Solvency Test. Also, das heisst, moderne Rechnungsgrundlagen werden in der Argumentation bereits schon angeführt. Es ist deshalb fast ein bisschen unverständlich, dass man die Motion nicht entgegennehmen will. Und was ich auch denke, was interessant ist: Wir werden ohnehin, wenn wir weiterhin mit diesen überhöhten Prämien, die wir haben, Gewinne einfahren, werden wir die 3 Promille Obergrenze demnächst erreichen. Dann können wir gar

nicht mehr Eigenkapital äufnen. Dann haben wir wirklich das Problem, dass zu viel Geld reingekommen ist.

Das können wir schnell ändern; das sollten wir schnell ändern. Ich habe es vorhin auch schon gesagt, Börsencrashes sind wahrscheinlicher als Naturkatastrophen, sofern es die Gebäudeversicherungen im Moment betrifft. Und es ist wirklich an der Zeit, dass der Kanton respektive die Gebäudeversicherung hier die Hausaufgaben macht, denn wenn wir den nächsten Börsencrash haben und die entsprechenden Abschreibungen machen müssen, dann werden die Stimmbürgerinnen wenig Verständnis haben, wenn die Hausaufgaben nicht gemacht wurden und der Verwaltungsratspräsident stattdessen über die Berge von Bhutan gestolpert ist (*häufiges Reiseziel von Regierungsrat Mario Fehr*).

In diesem Sinne möchte ich Sie bitten, den Vorstoss zu unterstützen.

*Reinhard FÜRST (SVP, Illnau-Effretikon):* Die SVP hat die Motion studiert; sie wird sie aus den folgenden Überlegungen nicht unterstützen:

Der Vergleich ist nicht sinnvoll zur Privatwirtschaft. Private Versicherungsgesellschaften haben beispielsweise Risikobeschränkungen bei Höchstschäden. Das hat die Gebäudeversicherung nicht. Sie muss sich selber finanzieren für Ereignisse, die möglicherweise kommen, die aufgrund von 100 oder 200-jährigen Überlegungen stattfinden.

Es ist vermessen zu sagen, die Prämie sei überhöht. Man streitet sich, ob es die tiefste oder die zweittiefste Prämie sei. Sicher ist sie nicht im Mittelbereich, sondern sie ist zuunterst. Also, überhöht kann man da wirklich nicht sagen.

Dann hat die Gebäudeversicherung umgestellt auf GAAP FER 41 (*Fachempfehlungen zur Rechnungslegung*). Damit wird sie vergleichbar mit anderen Gesellschaften, obwohl es nur teilweise statthaft ist. Das zeigt, dass sie nicht überkapitalisiert ist, dass die Reserven, die vorhanden sind, sein müssen. Die AWU (*Aufsichtskommission über die wirtschaftlichen Unternehmen*) – da ist Cyrill von Planta ja auch dabei – überwacht regelmässig die GVZ und ihre Anlagestrategien und macht sich ein Bild davon, wie die Strategie da genau ist.

Der Regierungsrat hat bereits Stellung genommen. Es ist so, dass die GVZ nicht mit Staatsgarantie ausgerüstet ist – das wurde bereits gesagt. Zusammen mit GAAP FER 41 zeigt der Schweizerische Solvenztest, dass die Gebäudeversicherung genügend, aber nicht im hohen Masse kapitalisiert ist. Sie hat genügend Finanzen, aber nicht übermässig. Wir haben das auch mit der Geschäftsleitung und mit dem Sicherheitsdirektor (*Regierungsrat Mario Fehr*) besprochen:

Wenn der Wert dieses Solvenztests eine Höhe erreicht, dem Mittelwert entspricht, dann wird sich die GVZ Gedanken machen, ob die Prämie gesenkt werden kann oder nicht. Im Moment sind wir weit, weit davon entfernt.

Wir sehen aufgrund unserer regelmässigen Gespräche, unserer Überwachung in der Aussichtskommission, dass die GVZ auch im Bereich der Kapitalanlage der Reservebildung einen guten Job macht und wir haben keine Veranlassung daran zu zweifeln, dass das so richtig ist. Die SVP schliesst sich diesen Überlegungen der AWU an und wird die Motion nicht überweisen, auch das nachfolgende Postulat (*KR-Nr. 308/2017*) nicht. Die Argumentation wird ähnlich lauten. Vielen Dank fürs Zuhören.

*Roland Munz (SP, Zürich):* Im vorliegenden Vorstoss wird in der Begründung kritisiert, dass das Eigenkapital der GVZ im Verhältnis zu den Prämien zu hoch sei, Eigenkapital, das weitestgehend im Fonds für Schadensfälle gelagert ist. Spannend ist, dass die gleichen Postulanten im nächsten Traktandum verlangen, die Prämien wären zu senken. Würden sie die Prämien senken, würden sie selber dazu beitragen, dass dieses Verhältnis noch grösser würde. Das ist einfache Mathematik: Gleich grosser Fond geteilt durch kleineres Prämienvolumen ergibt ein noch grösseres Verhältnis. Man müsste damit den Eindruck gewinnen, den Motionären ginge es eigentlich gar nicht um Grundsätze der Rechnungslegungen, sondern es ginge ihnen wohl einfach darum, die Kassen der GVZ zu plündern. Denn dann, und nur dann, wenn massiv Kapital aus dem Reservefond genommen und ausgeschüttet würde, nur dann würde das monierte Prämienkapitalverhältnis kleiner. Das ist zwar rechnerisch richtig; es ist aber sachlich falsch, denn: Wie kann man nur darauf kommen, dass bei einem versicherten Gebäude der Bestandwert von über 500 Milliarden eine Reserve von 1,3 Milliarden zu hoch sein soll? Und mit anhaltender Bautätigkeit steigt ja der versicherte Wert ständig, entsprechend steigt auch das Schadenspotenzial. Vielleicht durchaus degressiv, aber unter dem Strich steigt es eben nominell doch. Und da sollen die Reserven zum Decken potenzieller Schäden abgebaut werden? Nein. Das wäre fahrlässig. Und ja, angelegtes Kapital kann Gefahr laufen, einen Wertverlust zu erleiden, aber gar nicht mehr vorhandenes Kapital kann da unmöglich mehr Sicherheit bieten. Das wäre fahrlässig.

Ein Vergleich mit den privaten Versicherungsgesellschaften ist hier auch unzureichend, denn andere Versicherungsgesellschaften können durch eine breit differenzierte Produktpalette für einen Risikoaus-



gleich sorgen. Die GVZ kann das nicht. Und sie soll das auch nicht können, denn wir wollen nicht, dass die GVZ eine breite Palette an Produkte für alle Lebenslagen anbietet. Solch eine Einmischung in die Privatassekuranz würden wir ablehnen. Bei der GVZ die Reserven zum Decken von potenziellen Schäden zu senken, wäre also nichts als fahrlässig. Und nein, liebe GLP, Fahrlässigkeit ist keine moderne Rechnungsgrundlage.

Die GVZ legt heute Rechnungen nach modernen Grundsätzen. Die Grundsätze zur Rechnungslegung der GVZ sind definiert im angewandten modernen Standards Swiss GAAP FER 41, die vor wenigen Jahren und spezifisch für Gebäude- und Krankversicherer entwickelt wurden. Das ist ein starres Regelwerk, ja. Aus Gründen der Verlässlichkeit muss ein solches Regelwerk starr sein. Mit den qualifizierten Standards Swiss GAAP FER wurde eine breitabgestützte Forderung auch der SP entsprochen.

Zur Messung der Risikofähigkeit betreibt die GVZ ein integrales Management. Ein Kerninstrument dabei ist der schweizerische Solvenzttest (*SST*), der mit der FINMA (*Eidgenössische Finanzmarktaufsicht*) genau für solche Versicherungen entwickelt wurde und im Gegensatz zum Prämieeigenkapitalvergleich ist der SST aussagekräftig, weil er breiter über die technische Leistungsfähigkeit einer Versicherung Auskunft gibt. Er führt zu weit zukunftsfähigeren Grundlagen als ein doch sehr simpler Prämienkapitalvergleich. Das Anliegen, es sei bei der GVZ mit modernen Rechnungsgrundsätzen zu arbeiten, ist damit längst erfüllt, und weil es zu diesen erfüllten Anliegen keinerlei Gesetzesänderung bedarf, ist diese Motion abzulehnen. Und ein solches zu tun, bitte ich Sie im Namen der SP-Fraktion.

*Hans-Peter Brunner (FDP, Horgen):* Im Namen der FDP spreche ich zu beiden Geschäften Nr. 35 und 36, das heisst, zur Motion und zum Postulat gemeinsam.

Die GVZ ist ein Erfolgsmodell, könnte man sagen, könnte man meinen insbesondere, wenn man der heutigen Diskussion gefolgt ist betreffend den Geschäftsbericht und weiteren. Gleichzeitig wissen wir aber auch, dass versicherungstechnisch gesprochen die GVZ systembedingt ein schlecht diversifiziertes Portefeuille hat und ein eigentliches Klumpenrisiko darstellt. Es beschränkt sich nämlich auf den Gebäudebestand des Kantons, der übrigens in seiner Wertkonzentration laufend zunimmt, mit anderen Worten: Die GVZ ist extrem exponiert gegenüber grossflächigen Elementargefahrschadenereignissen auf Kantonsgebiet beispielsweise durch heftige grosse Stürme oder einer

Überschwemmung der Stadt und des Limmattals etwa aufgrund eines Staudammbruchs beim Sihlsee oder gar eines grösseren Erdbebens, welches auch in unserem Kanton leider nicht ausgeschlossen ist, zumindest in einer 500 bis 1000-jährigen Wiederkehrperiode.

Hier sprechen wir von möglichen Schadenspotenzialen von mehreren Milliarden, welche die Eigenfinanzierungskraft der GVZ schnell und deutlich übersteigen können. Im Gegensatz zu den inhaltlich und geografisch besser diversifizierten privaten Sachversicherern, baut die GVZ weniger auf dem global bewährten System der Rückversicherung auf als vielmehr auf einem Ansparversicherungsmodell, welches aufgrund der historisch gewachsenen politischen und rechtlichen Strukturen bislang funktioniert – offenbar auch steuerrechtlich –, welches aber ordnungspolitisch problematisch und konzeptionell ein Auslaufmodell ist. Was vor 200 Jahren als Risikomanagementmodell bahnbrechend war, hat sich in der heutigen Zeit überlebt.

Das alles muss gesagt sein, um zum Kern der vorliegenden Motion und des Postulats der GLP zu kommen. Beide tragen in sich die Überlegungen eines auf modernen Grundsätzen basierenden Risiko- und Kapitalmanagements. Der Wunsch der Väter ist es, ein solches zeitgemässes Modell auf die traditionelle GVZ telle quelle anwenden zu können. Daraus resultieren dann die verkürzten Schlussfolgerungen, die GVZ sei überkapitalisiert und verlange zu hohe Prämien. Beides ist beim vorliegenden Fallmodell der GVZ-Ansparversicherung jedoch irreführend und falsch. Ordnungspolitisch problematisch und versicherungstechnisch ineffizient – was die Sparte Naturgefahren betrifft – ist das GVZ-Modell per se und müsste an sich in Frage gestellt werden. So betrachtet, ist die FDP der GLP grundsätzlich dankbar dafür, sich Gedanken zum Versicherungsmodell der GVZ zu machen.

Die vorliegenden Forderungen in der Motion und im Postulat gehen aber leider in die falsche Richtung; sie tragen nämlich die Gefahr in sich, dass das nach heutigen versicherungstechnischen Grundgesichtspunkten ineffizient Risikomanagement der GVZ, welches für die alltäglichen lokalen und kleinen Feuer- und Naturgefahrenereignisse zwar gut funktioniert, für grössere Naturgefahrenereignisse aber schnell zu finanziell nicht mehr bewältigbaren Katastrophen werden könnte, perpetuiert und zusätzlich geschwächt würde.

Die FDP erachtet demnach die Vorstösse der GLP als nicht zielführend und wird deshalb die Motion 307 nicht überweisen und das Postulat 308 als erledigt abschreiben.

*Beat Bloch (CSP, Zürich):* Ich kann eigentlich bei Hans-Peter Brunner anschliessen. Die Motionäre haben aufgelistet, welches die Voraussetzungen sind, in denen die Gebäudeversicherung des Kantons Zürich arbeiten muss. Es ist dieser Rat, der im Gesetz über die Gebäudeversicherung festgelegt hat, dass sämtliche Liegenschaften unbeschränkt gegen Brand und Elementarschaden zu versichern sind und dass eben das Gebiet, in denen Versicherungen abgeschlossen werden können, der Kanton Zürich ist. Damit erübrigt sich eigentlich jeglicher Vergleich mit den Privatversicherungen, die aufgrund ihrer Tätigkeit, aber auch aufgrund der teilweise limitierten Haftung, ganz anders rechnen können als die GVZ.

Ein weiterer Blick – auch das wurde bereits angetönt – in die Schadensstatistik der GVZ zeigt, dass bei den Brandschäden über eine längere Zeit hinweg gerechnet eine Tendenz besteht, dass diese Schäden prozentual zur Versicherungssumme aller Liegenschaften abnehmend sind, hingegen die Elementarschäden zunehmend. Teuer sind aber, wenn sie eintreten, die Elementarschäden wie die Stürme oder Hagelzüge, und hier zeigen die Schadenssummen teilweise im Jahresvergleich auch Unterschiede von einem Faktor 40 zwischen schadensarmen und schadensreichen Jahren. Aufgrund dieser Umstände wird sofort klar, dass die GVZ über eine solide Reserve verfügen muss, dass in grösseren Schadensjahren die angefallenen Schäden nicht aus den Prämien des laufenden Jahres bezahlt werden können, und dann eben auch eine Reserve, wie sie von den Motionären ausgeführt worden wäre, im doppelten Umfang bei weitem nicht ausreichen würde. Die Motionäre möchten mit ihrem Vorstoss nichts anderes, als diese Reserve verkleinern und – wir haben es gehört – das ist beim jetzigen Modell einfach nicht nur ein Spiel mit dem Feuer, nein, es ist auch ein Spiel mit Hagel und Sturm.

Wenn man Vergleiche mit anderen Versicherungen anstellen will, dann muss man mit anderen Gebäudeversicherungen Vergleiche anstellen. Es ist ein Streit entbrannt, ob der Kanton Zürich die kleinsten Versicherungsprämien hat oder nicht ganz die kleinsten. Der Erstunterzeichnete hat auf eine Zusammenstellung des Saldos referenziert. Saldo II/2018 hat eine Zusammenstellung gemacht; der Kanton Zürich ist in dieser Zusammenstellung derjenige Kanton mit den zweittiefsten Prämien; noch tiefer sind die Prämien im Kanton Bern mit 290 Franken auf 1 Million Saldo. Die Zeitschrift hat aber bezüglich des Kantons Bern einen Vorbehalt gemacht und geschrieben, es seien bei allen übrigen Gebäudeversicherungen die Bruttodurchschnittsprämien, nur im Kanton Bern, dort habe man die Grundprämie für Massivbauten ohne auffällige Zuschläge zur Berechnung hinzugezogen. Von der

Argumentation her haben also beide recht: Der Kanton Bern verfügt über eine etwas tiefere Prämie, aber es ist nicht genau gleich gerechnet wie im Kanton Zürich. Und von daher darf auch der Sicherheitsdirektor für sich in Anspruch nehmen, dass seine Zahlen stimmen. Entscheidend ist aber, dass andere Versicherungsprämien dann weit höher liegen beispielsweise der Kanton Schaffhausen, ein Nachbarkanton, mit 540 Franken für 1 Million, der Kanton Zug – sehr steuergünstig – mit 629 Franken pro 1 Million. Da lassen sich die 317 Franken des Kantons Zürich sehr gut dastehen.

Will man an der bisherigen Sicherheit der GVZ festhalten und der GVZ und dem Kanton Zürich die Sicherheit lassen, dass sie auch mehrere Jahre mit grösseren Schadensereignissen gut überstehen können, dann besteht keine Veranlassung, an der jetzigen Gesetzgebung etwas zu ändern. Die Fraktion der Grünen wird deshalb diese Motion nicht unterstützen.

*Barbara Günthard Fitze (EVP, Winterthur):* Die Antwort des Regierungsrates zur Motion zeigt, dass die GVZ sich sehr wohl in den letzten Jahren gut überlegt hat, wie das Kapital sinnvoll angelegt werden soll. Die Anregungen der AWU in den letzten Jahren betreffend einer sinnvollen Anlagestrategie wurden umgesetzt. Für Sofortschäden muss viel Geld bereitgestellt werden, welches im jetzigen Kontext zielführend und kurzfristig bei verschiedenen Elementarschäden vorhanden ist. Die EVP wird die Motion nicht überweisen.

*Kaspar Bütikofer (AL, Zürich):* Die Alternative Liste AL wird diese Motion nicht überweisen. Die Motion verlangt eine moderne Rechnungsgrundlage für das Risiko- und Eigenkapital der Gebäudeversicherung. Nun, modern tönt immer gut, aber modern ist auch ein dehnbarer Begriff, und wenn unter modern eine versicherungstechnische Sorglosigkeit verstanden wird, dann bin ich gerne konservativ.

Die Grünliberalen verwechseln hier das Massengeschäft der Privatversicherungen mit den Gebäudeversicherungen. Es ist die eine Sache, wenn ich Velos gegen Diebstahl versichere, dann kann ich aus Erfahrungswerten statistisch abschätzen, wie viele Schadensfälle es im kommenden Jahr geben wird, und ich kann meine Rückstellungen und meine Risikoprämien entsprechend gestalten.

Bei der Gebäudeversicherung sieht dies ganz anders aus: Wir haben hier ein viel komplexeres Geschäft. Wir sind nicht nur in einem nicht-diversifizierten Bereich, sondern wir haben hier eben mit Elementarschäden zu tun, die im Vorfeld nicht abgeschätzt werden können. Wir

haben es je nachdem mit Grossereignissen zu tun, mit Katastrophen, und hier braucht es Rückstellungen, damit die Gebäudeversicherung im Schadensfall den Stresstest effektiv besteht.

Die Motion der Grünliberalen ist von einem tiefen Misstrauen gegenüber der Gebäudeversicherung und ihrem Monopol getragen. Es macht schon Sinn, dass man gegenüber Monopolen misstrauisch ist, aber in diesem Fall hier ist die Gebäudeversicherung als Monopolist wahrscheinlich nicht nur die beste Lösung, sondern auch die günstigste Lösung. Ich glaube nicht, dass private Versicherer hier diesen Schutz bieten können und ich glaube auch nicht, dass ein Rückversicherungsmodell dann für die Immobilienbesitzer günstiger kommen würde. Deshalb sind wir gegen diese Motion. Und wir werden auch das quasi daraus abgeleitete Postulat auch ablehnen.

*Lorenz Schmid (CVP, Männedorf):* Ich stimme ein ins Bashing der GLP. Die CVP-Fraktion wird diesen Vorstoss nicht überweisen.

Erstens wendet die Gebäudeversicherung des Kantons Zürich seit 2015 mit dem Branchenstandards Swiss GAAP FER 41 bereits einen modernen Grundsatz an, um das Risiko und das Eigenkapital angemessen zu bewerten. Darin enthalten sind auch ausserordentliche Schadensereignisse, die über die laufende Rechnung nicht gedeckt werden könnten. In diesem Zusammenhang sei etwa auf die jüngsten, heftigsten Gewitter und Unwetter mit teilweise beträchtlichen Hagelschäden hingewiesen. Solch ausserordentliche Schadensereignisse, die zu hohen finanziellen Verpflichtungen führen können, gehören in den Rechnungsgrundlagen berücksichtigt.

Zweitens misst und überwacht die Gebäudeversicherung im Kanton Zürich ihre Risikofähigkeit mit dem zeitgemässen Kerninstrument des sogenannten SST. Dieses liefert eine Kennzahl, die über die versicherungstechnische Leistungsfähigkeit Auskunft gibt, den sogenannten SST-Quotienten. Dieser beträgt im Kanton Zürich 181 Prozent, gemäss Regierung 191 Prozent. Gemäss Regierungsrat steht damit der Gebäudeversicherer des Kantons Zürich zwar mehr als ausreichend, aber nicht übermässig viel Kapital zur Verfügung. Im Branchenvergleich ist sie da sogar unterdurchschnittlich kapitalisiert.

Aus diesen beiden Gründen lehnt die CVP eine Überweisung der Motion ab.

*Astrid Gut (BDP, Wallisellen):* Ich spreche zum aktuellen sowie zum folgenden Geschäft: Wer sucht, der findet und wer will, der findet immer etwas Abwegiges oder Zeitfremdes, das kritisiert werden kann.

Und genauso kann man auch ein gut geführtes Unternehmen mit Eigenkapital- und Prämienreduktionseifer in eine falsche Richtung in das 21. Jahrhundert führen. Die Verantwortlichen der GVZ sind sich des Risikos, das sie tragen müssen, voll bewusst und handeln richtig. Wir von der BDP werden die Vorlagen deshalb weder überweisen noch unterstützen.

*Cyrrill von Planta (GLP, Zürich) spricht zum zweiten Mal:* Ich danke Ihnen herzlich für die Diskussion. Ich stelle mit Freuden fest, dass einige auf dem Weg der Erkenntnis die ersten Schritte gemacht haben, andere sogar ein bisschen weiter sind.

Dazu vielleicht an die Kollegen Munz und Bütikofer, die die Diversifizierung nicht gegeben sehen bei der Gebäudeversicherung. Das ist ja genau der Punkt, den wir hier kritisieren. Wenn Sie nicht diversifiziert sind als Erstversicherer, dann haben Sie eben – seit auch gut 200 Jahre – die Möglichkeit, auf den Rückversicherungsmarkt zu gehen. Und das ist fast immer effizienter als mit einem Ansparmodell zu arbeiten, denn der Rückversicherungsmarkt ist wahrscheinlich einer der effizientesten – man kann auch sagen – brutalsten Märkte, die es gibt. Da kriegen Sie im Normalfall – ausser Sie sind der interkantonale Rückversicherungsverband –, da kriegen Sie meistens die optimale Marktprämie. Man kann also sagen, Sorglosigkeit bedeutet hier mehr, wenn man am Kassenmodell festhält, denn das Kapital, das die Gebäudeversicherung hat, ist immer noch nichts im Vergleich gegen ein internationales Panel von Rückversicherungen, die hinter einem Risiko stehen würden.

Was auch gerne vergessen geht, ist, diese 1,35 Milliarden, die haben Kapitalkosten, das heisst, wäre das Geld nicht bei der Gebäudeversicherung, dann wäre es bei den Bürgern. Und die können darauf Rendite erwarten. Hingegen bei der Gebäudeversicherung ist die Rendite einerseits nicht so gross auf dem Eigenkapital, und andererseits haben wir noch die Negativrenditen, wenn wir jeweils in die Crashes laufen. So gesehen ist es also wirklich nur ein Risiko ohne grosses Abseits.

Dann wird gerne gesagt, die Gebäudeversicherung sei ja gemäss SST, also dem Swiss Solvency Test, nach wie vor unterkapitalisiert. Das stimmt nur insofern, wenn man bedenkt, dass eben ein grosser Teil des Kapitals für das Anlagerisiko aufgebraucht wird. Wenn der Verwaltungspräsident wollte, dann könnte er morgen den Aktienanteil auf null Prozent reduzieren, und sein SST-Quotient wäre über 230; wir könnten die Prämien reduzieren. So einfach ginge das.

*Regierungsrat Mario Fehr:* Ordnungspolitisch problematisch haben Sie gesagt – wie der Lateiner sagen würde: e contrario –, sonst nicht problematisch, nur ordnungspolitisch problematisch. Vielen Dank.

Erstens: Die GVZ ist kein Auslaufmodell. Zweitens: Die GVZ ist erfolgreich. Drittens: Die GVZ wendet bereits heute moderne und anerkannte Standards an für die Bewertung des risikotragenden Kapitals und für die Messung der Risikofähigkeit. Und viertens: Ich danke Ihnen für die Debatte. Alle – mit Ausnahme von Herrn von Planta – haben recht. Fünftens: Lehnen Sie diese Motion ab.

### *Abstimmung*

**Der Kantonsrat beschliesst mit 137 : 12 Stimmen (bei 0 Enthaltungen), die Motion KR-Nr. 307/2017 nicht zu überweisen.**

Das Geschäft ist erledigt.

## **36. Prämienreduktion für die Kunden der kantonalen Gebäudeversicherung**

Postulat Cyrill von Planta (GLP, Zürich), Daniel Häuptli (GLP, Zürich) und Ronald Alder (GLP, Ottenbach) vom 20. November 2017  
KR-Nr. 308/2017, RRB-Nr. 1156/6. Dezember 2017 (Stellungnahme)

*Das Postulat hat folgenden Wortlaut:*

Der Regierungsrat wird aufgefordert, via seinem Einsitz im Verwaltungsrat der kantonalen Gebäudeversicherung (GVZ), Prämienreduktionen oder Prämienrückerstattungen bei der GVZ zu initiieren.

**Begründung:**

Die kantonale Gebäudeversicherung macht dank guter Arbeit und Monopolstellung seit Jahren überwiegend grosse Gewinne, was problematisch ist, da die GVZ gemäss Paragraf 3a des GVZ Gesetzes nicht gewinnorientiert geführt werden darf.

Die Gewinne sind systematisch: Zwar sind Elementarschäden im Steigen begriffen, sie steigen aber nicht so stark, wie die Feuerschäden sinken. Dies ist eine direkte Folge des Erfolgs der Brandschutzmassnahmen der GVZ im Kanton Zürich. Diese werden über Abgaben an die GVZ bezahlt, aber zusätzlich auch durch höhere Baukosten die nötig sind, um diese Massnahmen umzusetzen.

Es ist deshalb angezeigt, dass die Hausbesitzer an diesem Gewinn in Form einer Prämienreduktion oder regelmässigen Prämienrückerstattungen, wie sie in Absatz 2, Paragraph 42 vorgesehen sind, beteiligt werden.

*Der Regierungsrat nimmt auf Antrag der Sicherheitsdirektion wie folgt Stellung:*

Am 7. Februar 1999 beschlossen die Stimmberechtigten des Kantons Zürich eine Änderung des Gesetzes über die Gebäudeversicherung vom 2. März 1975 (GebVG; LS 862.1), mit der die Gebäudeversicherung Kanton Zürich (GVZ) in eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt umgewandelt wurde. Mit ihrer Verselbstständigung erhielt die GVZ einen Verwaltungsrat, dessen Aufgaben und Zuständigkeiten im GebVG festgehalten sind. Unter anderem ist der Verwaltungsrat (unter Vorbehalt der KR-Nr. 308/2017 Genehmigung des Regierungsrates) zuständig für die Gestaltung und Festsetzung der Prämien sowie die Anordnung von Prämienrückvergütungen (§7a Abs. 1 Ziff. 12 GebVG). Er hat die Versicherungsprämien so anzusetzen, dass die Einnahmen ausreichen, um die Schäden zu vergüten, den Reservefonds angemessen zu äufnen, die gesetzlichen Beiträge an die Kosten des Feuerlösch- und Feuerwehres zu leisten und die Verwaltungskosten zu decken (§42 GebVG).

Mit dem erwähnten Genehmigungsvorbehalt ist die Aufgabe des Regierungsrates verbunden, die Prämienpolitik der GVZ zu verfolgen. Der Regierungsrat nimmt diese Aufgabe mit der gebotenen Zurückhaltung wahr. Er sieht keine Veranlassung, über seine Vertretung im Verwaltungsrat der GVZ auf eine Senkung oder Rückerstattung der Versicherungsprämien hinzuwirken. Die GVZ ist auf das heutige Prämienvolumen als Einnahmequelle angewiesen. Ertragsüberschüsse überweist sie zur Stärkung der Risikofähigkeit in den Reservefonds. Um im Schadenfall ihren finanziellen Verpflichtungen gegenüber den Versicherten nachzukommen, bedarf die GVZ ausreichender Reserven. Eine Herabsetzung der Prämien zugunsten der Versicherten würde die Risikofähigkeit und damit die finanzielle Stabilität der GVZ schwächen oder gar gefährden. Im Übrigen ist festzuhalten, dass die GVZ über die im Branchenvergleich schweizweit tiefsten Prämien verfügt.

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 308/ 2017 nicht zu überweisen.



*Cyrill von Planta (GLP, Zürich):* Dieses Postulat bezweckt, den Regierungsrat respektive die Gebäudeversicherung damit zu beauftragen, die Prämie zu reduzieren oder eben Prämienrückerstattungen in die Wege zu leiten. Das ist vorgesehen gemäss GVZ-Gesetz. Die darf nämlich gemäss Paragraf 3 nicht gewinnorientiert geführt werden und gemäss Paragraf 42 sollen, wenn zu viel Geld da ist, Prämienrückerstattungen gemacht werden.

Die GVZ hat eigentlich immer, fast immer, seit ihrer letzten Prämien-erhöhung – das wurde bisher auch nicht gesagt: das letzte Mal, als sich die Prämien geändert haben bei der GVZ, war das keine Reduktion, sondern das war eine Erhöhung – seit ihrer letzten Prämien-erhöhung also hat sie immer Gewinne gemacht oder meistens Gewinne. In den letzten sieben Jahren hat das im Durchschnitt 14 Millionen. Und das führt dann wiederum zu einem Problem, das haben wir vorher besprochen: Wir haben ein zu grosses Eigenkapital, vor allem aber werden die Bürger übervorteilt, und es ist unsere Aufgabe als Kantonsrat, hier bei Monopolisten eigentlich den Konsumentenschutz spielen zu lassen, weil es sonst niemand machen kann. Bei einer normalen Erstversicherung würde diese Rolle natürlich der Markt übernehmen. Den gibt es hier nicht, ausser Sie ziehen nach Bern. Und deshalb ist es unsere Pflicht hier, ein Vorstoss zu machen. Und natürlich ist es Ihre Pflicht hier, das zu unterstützen.

Sie fragen sich sicher: Weshalb ist die Prämie zu hoch oder weshalb gibt es diese Gewinne? Das eine, weshalb es so ist, das liegt an der – jetzt sag ich's doch mal – guten Prävention und dem Brandschutz. Das führt natürlich dazu, dass der Schadensbedarf sinkt. Und das andere, das ist diese kalte Progression – will ich mal sagen – bei den Prämien, und die kommt von daher, dass sie in einer normalen Erstversicherung im Normalfall einen degressiven Tarif haben, wenn es um die Versicherungssumme geht. Aber die Gebäudeversicherung Zürich hat einfach eine Standardprämie. Und so führt das natürlich dazu, dass mit steigenden Versicherungssummen – relativ gesehen – der Tarif steigt.

Was man auch noch sagen muss: Es wurden Naturgefahren angesprochen. Auch hier ist zu sagen: Die steigen trotz allem weniger stark; sie steigen ein wenig, aber sie steigen weniger stark als die Brandgefahr sinkt. Und deshalb sinkt insgesamt der Erwartungswert. Und das führt mich auch zu einer weiteren Bemerkung zur vorherigen Debatte: Viele der Gebäudeversicherungsspezialisten in diesem Rat glaubten, dass diese beiden Debatten zusammengehören, und das könnte falscher nicht sein – wenn man so will. Bei der Prämie geht es nämlich um den Erwartungswert der Schäden, wohingegen es beim Eigenkapital um die Varianz geht oder dem expected shortfall, das heisst, eigentlich um

die zweiten Momente in der Zufallsvariabel. Eine Verknüpfung macht thematisch also keinen Sinn.

Mit dem Gesagten möchten wir anregen, dass wir die Prämien senken, damit eben diese widerrechtlichen Gewinne, die die Hausbesitzer abliefern müssen und auch das Gewerbe, dass die nicht weiter die Gesellschaft und auch die Wirtschaft des Kantons Zürich belasten.

*Roland Munz (SP, Zürich):* Wir mögen uns an die Debatte zum Geschäftsbericht der GVZ erinnern: Der Gewinn ist unter 50 Millionen. Wir wissen mittlerweile, dass das versicherte Kapital, dass die maximale Deckung für alle im Kanton Zürich versicherten Gebäude über 500 Milliarden ist. Wir haben damit kein Problem.

Die SP begrüsst die Strategie der GVZ, die Prämien weiterhin auf dem seit 15 Jahren konstant tiefen Niveau zu halten und gleichzeitig eben moderate Gewinne zu erwirtschaften. Angemessene Gewinne zu erwirtschaften in Jahren mit tiefer bis normaler Schadenslast ist nicht zu verwechseln mit einem rein gewinnorientierten Geschäftsmodell, das hier ganz klar abzulehnen wäre.

Gewinne bei der GVZ sind jedoch nötig, um die Reserven zu stärken, und hier ist eben Unternehmensgewinn nicht Selbstzweck, sondern eine schiere Notwendigkeit, wegen des ständig zunehmenden Gebäudewertes. Und mit dem ständig zunehmenden Bestand an Gebäudewerten muss die Reserve zumindest Schritt halten. Alles andere wäre fahrlässig, und Fahrlässigkeit, liebe GLP, Fahrlässigkeit ist weder eine moderne Rechnungsgrundlage noch etwas, das wir uns für die GVZ wünschen. Auch aus diesem Grund, nebst den bereits zum vorherigen Traktandum geäußerten Gründen, aus diesen Gründen ist das Postulat nicht zu überweisen.

*Beat Bloch (CSP, Zürich):* Das vorliegende Postulat wirft in verschiedener Hinsicht Fragen zu Abläufen auf: Einerseits stellt sich die Frage, ob das Anliegen in Form eines Postulates angeregt werden kann, andererseits ob es überhaupt zulässig ist, den Regierungsrat aufzufordern, über sein Mitglied im Verwaltungsrat Druck auf die Prämiengestaltung zu nehmen, wenn dann der gleiche Regierungsrat die vom Verwaltungsrat beschlossenen Prämien zu bewilligen hat.

Der Gesetzgeber hat beim Gesetz über die Gebäudeversicherung eine klare Rollenverteilung vorgenommen: Der Verwaltungsrat der GVZ setzt die Prämien fest, der Regierungsrat genehmigt sie – nachzulesen im Paragraf 7 Absatz 1 Ziff. 12 des Gesetzes über die GVZ. Eine solche gesetzliche Regelung über ein Postulat abzuändern, ist sicher nicht

zulässig. Ganz abgesehen davon, besteht in diesem Bereich aber auch kein Handlungsbedarf. Die Prämien der GVZ gehören – wir haben es gehört – schweizweit zu den niedrigsten, und die gebildeten Reserven sind auch nicht derart gross, dass auf einen Teil der bisherigen Prämien verzichtet werden könnte.

Die Fraktion der Grünen wird darum dieses Postulat nicht überweisen.

*Cyrill von Planta (GLP, Zürich spricht zum zweiten Mal):* Noch zwei, drei Bemerkungen zu dem hier Gesagten, das doch eine hohe Dichte an krudem Wissen zeigt. Zum einen: Wir haben jetzt doch feststellen können, dass unsere Prämien nicht die niedrigsten sind. Da bin ich sehr froh, dass das zumindest festgestellt ist. Und was man vielleicht auch noch sagen muss: Es ist völlig klar, dass der Kanton Zürich eigentlich die niedrigsten Prämien haben sollte, weil er mit Abstand das beste Risiko aller Kantone hat. Teure Häuser mit relativ wenig Exposure zu Naturschaden.

Was Roland Munz gesagt hat: Die Gewinne respektive die Reserven müssen Schritt halten mit den Prämien oder umgekehrt. Hier muss man einfach sehen: Wir haben eine Obergrenze festgelegt im Gebäudeversicherungsgesetz, was das Eigenkapital betrifft. Es ist gar nicht so weltfremd anzunehmen, dass wir diese Obergrenze dereinst erreichen werden. Dann sind wir von Gesetzes wegen ohnehin verpflichtet, die Prämien zu senken, Rückerstattungen zu machen. Deshalb macht es Sinn, dass wir jetzt schon daran denken, dass dieser Fall eintreten wird, das heisst, entweder können Sie dann sagen, ja wir brauchen mehr Prämie oder aber Sie könnte sagen, wir brauchen ein besseres Risikomanagement. Eines von beiden muss es sein.

*Mario Fehr (Regierungsrat):* Erstens: Wir haben die tiefste Nettogesamtprämie, wenn man den Durchschnitt aller Risiken anschaut. Zweites: Wir haben attraktive Dienstleistungen. Drittens: Diese Kompetenzüberschreitung, mit der Sie (*Cyrill von Planta*) hier den Regierungsrat beauftragen wollen, ist überflüssig. Und viertens: Das gilt für das Postulat genau gleich.

#### *Abstimmung*

**Der Kantonsrat beschliesst mit 125 : 17 Stimmen (bei 0 Enthaltungen), das Postulat KR-Nr. 308/2017 nicht zu überweisen.**

Das Geschäft ist erledigt.

## Verschiedenes

### *Neu eingereichte parlamentarische Vorstösse*

- **Raumplanerische Massnahmen zur Anpassung an den Klimawandel**  
Motion *Silvia Rigoni (Grüne, Zürich)*:
- **Gesetzliche Grundlage für ein Reglement zur Bestellung von Führungsorganen in selbständigen Organisationen**  
Motion *Esther Straub (SP, Zürich)*
- **Vereinfachung beim Abzug der Verpflegungsmehrkosten**  
Dringliches Postulat *Alex Gantner (FDP, Maur)*
- **Bedingungsloser Abzug der Verpflegungsmehrkosten**  
Parlamentarische Initiative *Stefan Schmid (SVP, Niederglatt)*
- **Bürgerrecht, Erhöhung Sprachkompetenzen**  
Parlamentarische Initiative *Ulrich Pfister (SVP, Egg)*
- **Bürgerrecht, Erhöhung Wohnsitzfristen**  
Parlamentarische Initiative *Ulrich Pfister (SVP, Egg)*
- **Bürgerrecht, Erhöhung wirtschaftlicher Selbsterhalt**  
Parlamentarische Initiative *Stefan Schmid (SVP, Niederglatt)*
- **Bürgerrecht, Erhöhung von Ordnung und Sicherheit**  
Parlamentarische Initiative *Stefan Schmid (SVP, Niederglatt)*
- **Nachqualifizierung und Nachholbildung mit anerkanntem Berufsabschluss für Erwachsene**  
Anfrage *Andreas Daurù (SP, Winterthur)*
- **Aufnahme der Zürcher Planungsregion Pfannenstiel (ZPP) in das 4. Agglomerationsprogramm des Kantons Zürich**  
Anfrage *Christian Schucan (FDP, Uetikon am See)*
- **Reduce – Reuse – Recycle beim Bauen im Kanton Zürich**  
Anfrage *Thomas Wirth (GLP, Hombrechtikon)*
- **AOZ schliesst Asylunterkunft für unbegleitete Jugendliche (MNA) in Zollikon und entlässt 60 Mitarbeiter**  
Dringliche Anfrage *Esther Meier (SP, Zollikon)*

Schluss der Sitzung: 17.40 Uhr

Zürich, den 25. Juni 2018

Die Protokollführerin:  
Daniela-Graziella Jauch

Von der Protokollprüfungskommission der Geschäftsleitung genehmigt am 20.  
August 2018.