



## Protokoll des Zürcher Kantonsrates

---

### 156. Sitzung, Montag, 15. Februar 2010, 14.30 Uhr

Vorsitz: *Esther Hildebrand (Grüne, Illnau-Effretikon)*

### Verhandlungsgegenstände

#### 1. Mitteilungen

- Dokumentationen im Sekretariat des Rathauses
  - *Protokollauflage*..... Seite 10226
- Geburtstagsgratulation ..... Seite 10227
- Parlamentarier-Skirennen Pizol ..... Seite 10227

#### 18. Gesetz über die Anpassung des kantonalen Verwaltungsverfahrensrechts

Antrag des Regierungsrates vom 29. April 2009 und geänderter Antrag der KJS vom 14. Januar 2010, **4600a**..... Seite 10227

#### 19. Gesetz über die Unterstützung des Opernhauses Zürich durch den Kanton (Opernhausgesetz)

Antrag der Redaktionskommission vom 18. Januar 2010 zur Parlamentarischen Initiative Claudio Schmid KR-Nr. **314b/2006**..... Seite 10259

#### 20. Konzept Strafvollzug für verwahrte Gewaltstraftäter

Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 9. September 2009 zum dringlichen Postulat KR-Nr. 72/2008 und gleichlautender Antrag der KJS vom 26. November 2009, **4626**..... Seite 10260

**21. Kostenverrechnung bei Todesfällen, die durch Sterbehilfeorganisationen verursacht worden sind**

Motion Bruno Walliser (SVP, Volketswil) und Jean-Philippe Pinto (CVP, Volketswil) vom 3. Dezember 2007

KR-Nr. [366/2007](#), RRB-Nr. 472/26. März 2008 (Stellungnahme)..... Seite 10270

**22. Integrationsvereinbarung (2), Schaffung von obligatorischen Eltern- und Erziehungskursen vor Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen**

Motion Silvia Steiner (CVP, Zürich), Patrick Hächler (CVP, Gossau), Jean-Philippe Pinto (CVP, Volketswil) vom 7. Januar 2008

KR-Nr. [2/2008](#), Entgegennahme als Postulat, Diskussion ..... Seite 10283

**Verschiedenes**

– Neu eingereichte parlamentarische Vorstösse ..... Seite 10291

**Geschäftsordnung**

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

**1. Mitteilungen**

***Dokumentationen im Sekretariat des Rathauses***

Im Sekretariat des Rathauses liegt zur Einsichtnahme auf:

– Protokoll der 154. Sitzung vom 8. Februar 2010, 8.15 Uhr.

### ***Geburtstagsgratulation***

*Ratspräsidentin Esther Hildebrand:* Ich gratuliere Heinrich Wuhrmann zu seinem Geburtstag und wünsche ihm alles Gute.

### ***Parlamentarier-Skirennen Pizol***

*Ratspräsidentin Esther Hildebrand:* Sie haben in der Zwischenzeit die Einladung für das Parlamentarier-Skirennen erhalten. Dieses Parlamentarier- und Parlamentarierinnen-Skirennen findet am 12. März 2010 auf dem Pizol statt. Sie sind herzlich eingeladen, sich dazu anzumelden.

## **18. Gesetz über die Anpassung des kantonalen Verwaltungsverfahrensrechts**

Antrag des Regierungsrates vom 29. April 2009 und geänderter Antrag der KJS vom 14. Januar 2010, [4600a](#)

*Christoph Holenstein (CVP, Zürich), Präsident der Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit (KJS):* Der Antrag, den Sie vor sich in den Händen halten, ein stattliches Büchlein von fast 50 Seiten Umfang, ist nur zu einem kleinen Teil auf eigenen Anstoss hin entstanden. Massgeblich werden die vorliegenden Änderungen des Verwaltungsverfahrensrechts notwendig, einerseits durch die Bundesverfassung und das Bundesgerichtsgesetz, andererseits durch die Kantonsverfassung. Unserem gesetzgeberischen Spielraum sind deshalb enge Grenzen gesetzt, weshalb ich auch mein Eintretensreferat kurz fassen kann.

Eingangs erwähnen möchte ich, dass wir den von den Änderungen betroffenen Gerichten, also dem Obergericht, dem Sozialversicherungsgericht und insbesondere dem stark betroffenen Verwaltungsgericht und dem Landwirtschaftsgericht Gelegenheit gegeben haben, sich vor der Kommission zu äussern.

Am 1. Januar 2007 ist Artikel 29a der Bundesverfassung in Kraft getreten, der lautet: «Jede Person hat bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde. Bund und Kantone können durch Gesetz die richterliche Beurteilung in Ausnahmefällen ausschliessen.» Man wäre beinahe versucht zu sagen, dass dies eine

Selbstverständlichkeit ist. Das war es bisher aber nicht, denn es gab da und dort Verwaltungsentscheide, die nicht richterlich überprüft werden mussten im Sinne dieser Rechtsweggarantie. Mit dem Bundesgerichtsgesetz werden die Kantone nun verpflichtet, in der Regel obere Gerichte als letzte Instanzen und Rechtsmittelinstanzen vor dem Bundesgericht vorzusehen. Auch dies war bisher nicht überall der Fall. Schliesslich geht die Kantonsverfassung davon aus, dass es bei Entscheiden der Verwaltungsbehörden grundsätzlich zwei Rechtsmittelinstanzen geben muss. Ein Entscheid soll durch eine verwaltungsinterne und anschliessend durch eine gerichtliche Instanz überprüft werden können. Nur in begründeten Fällen kann von diesem Grundprinzip abgewichen werden. Auch diesbezüglich genügen unsere heutigen Bestimmungen nicht mehr den verfassungsrechtlichen Vorgaben. Die Kantonsverfassung sieht weiter vor, dass es eine sogenannte abstrakte Normenkontrolle gegen kantonale Erlasse geben muss. Diese Normenkontrolle betrifft lediglich, aber immerhin die Verordnungsstufe. Wenn der Regierungsrat oder der Kantonsrat eine Verordnung erlässt, können die Verordnungsbestimmungen künftig bei einem Gericht auf ihre Übereinstimmung mit Verfassung und Gesetz überprüft werden. Diese konkreten Vorgaben des Bundes und der Kantonsverfassung setzen wir mit der Vorlage um. Darüber hinaus nehmen wir rechtsetzungstechnische Verbesserungen vor und nehmen die Rechtsprechung zum geltenden Recht ins Gesetz auf.

Im Rahmen des Eintretens möchte ich nur auf eine Änderung gegenüber der regierungsrätlichen Vorlage eingehen. Es handelt sich neben einigen kleineren Änderungen um die umfangreichste Änderung. Für die Beurteilung landwirtschaftlicher Streitigkeiten will die Kommission am bisherigen Klageverfahren festhalten. Die von der Kommission beschlossene Lösung verfolgt folgende Ziele: Das Klageverfahren in landwirtschaftlichen Streitigkeiten hat sich als einfaches, rasches und kostengünstiges Verfahren bewährt. Einfach ist das Verfahren für den rechtsuchenden Genossenschafter, da es sich um ein mündliches Verfahren handelt. Zudem wird die Rolle des Klägers von Gesetzes wegen dem Vorstand der Genossenschaft zugewiesen. Das bedeutet, dass er die dafür notwendigen Unterlagen beibringen muss. Die Beibehaltung des Klageverfahrens ist im Übrigen auch verfassungskonform. Artikel 77 Absatz 2 der Kantonsverfassung sieht ausdrücklich vor, dass dieses in besonderen Fällen vorgesehen werden kann. Es braucht dafür eine spezialgesetzliche Grundlage, die mit dem Landwirtschaftsgesetz vorhanden ist und weitergeführt wird. Durch die Weiter-

zugsmöglichkeit des Entscheids an das Verwaltungsgericht als oberes, kantonales Gericht wird auch den Vorgaben des Bundesgerichtsgesetzes Genüge getan. Da es sich um öffentlich-rechtliche Streitigkeiten handelt, erscheint der Kommission die Bildung einer speziellen Abteilung bei den Baurekurskommissionen sinnvoller anstelle eines eigenen «Mini-Gerichts», welches dem Obergericht angegliedert ist, welches nicht mit öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten befasst ist.

Zur Beibringung des Know-hows des bisherigen Landwirtschaftsgerichts hat der Kantonsrat die Möglichkeit, die bisherigen Landwirtschaftsrichter als Mitglieder der Abteilung für landwirtschaftliche Streitigkeiten der Baurekurskommissionen zu wählen.

Gestützt auf diese Gründe beantrage ich Ihnen im Namen der Kommission Eintreten auf die Vorlage.

*Markus Bischoff (AL, Zürich):* Es handelt sich wirklich um eine staubtrockene, juristische Hardcore-Vorlage. Man sieht es auch an der Präsenz hier im Rat, dass die Vorlage nicht auf wahnsinniges Interesse stösst. Trotzdem ist sie doch relativ einschneidend. Es gibt doch einige Änderungen. Die Regierung hat versprochen, dass sie nur eine formelle Anpassung an das Gesetz macht und keine materiellen Änderungen. Wir haben dann trotzdem noch ein paar materielle Änderungen gefunden. Die Gefahr bei solch grossen Gesetzen ist immer, dass man etwas übersieht und dass man gar nicht merkt, was man zugestimmt hat. Diese Gefahr ist immer noch latent vorhanden. Ich weiss auch nicht, ob wir da wirklich alles gesehen haben. Interessant ist, dass wir vor allem über das sehr wichtige Landwirtschaftsgericht eine längere Diskussion geführt haben, das immerhin etwa Ausgaben von 75'000 Franken pro Jahr generiert und etwa drei bis fünf Fälle hat. Dies war fast der Höhepunkt der Diskussion in der Kommission. Man hat dann auch wieder eine Lösung gefunden. Es ehrt diesen Kanton, dass man für gewisse Minderheiten wie hier für die Landwirtschaft gesetzliche Sonderregeln macht. Ich hoffe auch, dass diese Grosszügigkeit gegenüber anderen Minderheiten Einzug hält und auch diese pfleglich behandelt werden.

Der grösste Wechsel war dann in der Kommission aber völlig unbestritten, dass nämlich nicht mehr der Regierungsrat in der Regel Rekursinstanz ist, sondern die Direktion. Bis jetzt ist der Regierungsrat Rekursinstanz, wenn Sie gegen eine Anordnung des Migrationsamtes Rekurs machen. Das war alles vereinheitlicht und zentralisiert ge-

gen diese Ämter. Der Regierungsrat war Rekursinstanz. Man hat dann vielleicht auch gar nicht geglaubt, dass der Regierungsrat dies wirklich profund berate an den Regierungsratssitzungen, weil er wahrscheinlich Gescheiteres zu tun hat, als da Hunderte von Rekursen zu diskutieren. Man hat dann aber ohne grosse Diskussion diesem Vorschlag der Regierung zugestimmt, dass in Zukunft die Direktion Rekursinstanz ist und nicht mehr der Regierungsrat. Ob das wirklich schlau ist, weiss ich nicht. Bis anhin hatte man vielleicht noch eine gewisse Zentralisierung oder Einheitlichkeit dieser verwaltungs-internen Rechtsprechung. In Zukunft gibt es das nicht mehr. Man könnte auch sagen, die Direktion ist noch näher beim Amt. Deshalb wird sie viel weniger einen Entscheid des Amtes aufheben als der Regierungsrat. Das sind so Fragen, die man sich stellt. Ob es etwas ändert, weiss man nicht. Es ist durchaus möglich, dass es besser wird. Es ist auch möglich, dass es schlechter wird. Vielleicht wird es auch effizienter. Das sind alles ein bisschen offene Fragen, die man aber doch nicht vernachlässigen sollte, weil es doch eine erhebliche Änderung ist, die eingetreten ist.

Noch ein persönlicher Hinweis: Ich finde die heutige Gesetzgebung ziemlich unleserlich, weil in jedem Paragraphen auf mindestens drei andere Paragraphen verwiesen wird. Diese Unsitte hat etwa vor 20 Jahren Einzug gehalten, und es wird immer schlimmer. Die Gesetze werden immer unleserlicher. Das sieht man bei dieser Gesetzesvorlage ganz besonders.

Ansonsten sind wir selbstverständlich im Wesentlichen für diese Vorlage. Dort, wo es Minderheitsanträge gibt, wird sich unsere Fraktion noch dazu melden.

*Michael Welz (EDU, Oberembrach):* Nachdem unser Kommissionspräsident bereits ausführlich dieses doch eher trockene Geschäft vorgestellt hat, gehe ich nur auf wenige Punkte ein.

Die EDU steht grundsätzlich einer Vereinheitlichung des Verfahrensrechts im Verwaltungsrecht mit den Anpassungen an die Anforderung der Rechtsweggarantie mit zwei richterlichen Instanzen im Kanton positiv gegenüber. Uns scheint aber trotzdem wichtig, dass die Gerichtsprozesse schlank, möglichst kostengünstig und effizient gestaltet sind und trotzdem über eine kompetente und gerechte Rechtsprechung verfügen.

Zu den Minderheitsanträgen: Da bisher die Entscheide der Statthalter für Anforderungen der politischen Gemeinden im Bereich der Ortpolizei, des Strassenwesens und des Feuerwehrwesens keinen Anlass zur Unzufriedenheit ergaben, möchten wir dies so beibehalten und nicht an den Bezirksrat delegieren.

Ebenso möchten wir das Verwaltungsgericht bei Entscheiden gegen Anordnungen des Regierungsrates oder des Kantonsrates in einem Dreiergremium und nicht in Fünferbesetzung entscheiden lassen. Diese schlanke Gerichtsbarkeit erachten wir zum heutigen Zeitpunkt der Situation als angemessen und ausreichend für eine korrekte Rechtsprechung.

Weiter ist die EDU überzeugt, dass mit der vorliegenden Fassung aufgrund der Neuregelung bei landwirtschaftlichen Streitigkeiten gemäss Landwirtschaftsgesetz die bestmögliche Variante für Streitigkeiten im Zusammenhang mit Meliorationen erarbeitet wurde. Somit erhält die Baurekurskommission eine Abteilung, in welcher spezifische Fachkräfte aus der Forst- und Landwirtschaft vertreten sein werden und die Streitigkeiten übernehmen, für die bisher das Landwirtschaftsgericht gemäss Artikel 68 und folgende des Landwirtschaftsgesetzes zuständig war. Ebenso bleibt das bürgerfreundliche Klageverfahren bestehen.

*Beat Stiefel (SVP, Egg):* Der Präsident der Kommission hat soeben die Gründe und die Umstände dieser etwas trockenen Materie dargelegt. Die Vorgaben wurden auch hier vom Bundesrecht gemacht. Wir haben es gehört, Stichwort Rechtsweggarantie. Das Bundesrecht schreibt den Kantonen vor, auch im Verwaltungsrecht zwei gerichtliche Instanzen einzurichten. Dort, wo im Kanton Zürich bislang nur eine gerichtliche Instanz ohne kantonsinterne Rechtsmittelmöglichkeit gegeben war, genügt daher die Organisation des Kantons Zürich nicht mehr und wird mit dieser Vorlage angepasst, zum Beispiel beim Landwirtschaftsgericht. Dieses war bislang einzige und damit ab-

schliessende kantonale Instanz für landwirtschaftliche Streitigkeiten gemäss den Paragraphen 68 fortfolgende des Landwirtschaftsgesetzes. Diesem muss nun neu eine zweite gerichtliche Instanz als Rechtsmittelinstanz beigelegt werden, um die Bundesvorgabe zu erfüllen. Ich komme darauf zurück.

In allen mit dieser Vorlage zu revidierenden verwaltungsrechtlichen kantonalen Gesetzen wird neu das Verwaltungsgericht zweite und damit Rechtsmittelinstanz. Diesem Anpassungsbedarf ist nachzukommen. Das Bundesrecht lässt hier keinerlei Spielraum. Die Revision ist aber grundsätzlich zu begrüßen und dem Grundsatz der Rechtsweggarantie ist Nachachtung zu verschaffen.

Die SVP ist daher für Eintreten auf diese Vorlage.

*Maleica-Monique Landolt (GLP, Zürich):* Die Hauptaufgabe, die mit dieser Vorlage erfüllt wurde, war das Überprüfen des gesamten Verwaltungsverfahrensrechts auf die Einhaltung der Rechtsweggarantie, den Vorgaben des Bundesgerichtsgesetzes über die gerichtlichen Instanzen sowie die Anforderungen an die Verfahren der Kantonsverfassung. Vorher waren es diverse unterschiedliche Entscheidungsinstanzen, welche nach unterschiedlichen Vorgaben Verfahren durchführten. Mit dieser umfassenden Vorlage wurde die grösstmögliche Einheitlichkeit erreicht, ohne jedoch bewährte und/oder etablierte Ausnahmen zu bändigen. Die Vorlage bedeutet nun für einige Instanzen, von ihren gewohnten Abläufen und Zuständigkeiten abzukommen und umzudenken.

Aufgrund des Bundesrechts und der Verfassung sind wir zu dieser Anpassung verpflichtet und treten natürlich darauf ein.

#### *Eintreten*

ist beschlossen, da kein Antrag auf Nichteintreten gestellt worden ist.

#### *Detailberatung*

#### *Titel und Ingress*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

### ***I. Gesetz über das Gemeindewesen***



*Titel*

§ 151a

Keine Bemerkungen; genehmigt.

## ***II. Staatsbeitragsgesetz***

§ 16

Keine Bemerkungen; genehmigt.

## ***III. Gesetz über die politischen Rechte***

*Titel*

§§ 146, 147 – 152

Keine Bemerkungen; genehmigt.

## ***IV. Haftungsgesetz***

§§ 18, 19, 23

Keine Bemerkungen; genehmigt.

## ***V. Gesetz über die Information und den Datenschutz***

§ 39a

Keine Bemerkungen; genehmigt.

## ***VI. Kantonsratsgesetz***

*Streichung des Ausdrucks «Landwirtschaftsgericht»*

*Christoph Holenstein (CVP, Zürich), Präsident der KJS:* In der regierungsrätlichen Vorlage ging vergessen, dass das Landwirtschaftsgericht, welches es in dieser Form nicht mehr geben wird, auch im Kantonsratsgesetz Erwähnung findet. Die Streichung soll aber erst am 1.

Januar 2012 erfolgen, damit das Landwirtschaftsgericht gegebenenfalls noch seine hängigen Fälle im Jahr 2011 erledigen kann.

Keine weiteren Bemerkungen; genehmigt.

§§ 35, 41, 46

Keine Bemerkungen; genehmigt.

## ***VII. Gesetz über die Bezirksverwaltung***

*Titel*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

§ 12

***Minderheitsantrag Yves de Mestral, Renate Büchi und Martin Naef (Bezirksrat statt Statthalter; Antrag des Regierungsrates, Antrag bildet eine Einheit mit den Minderheitsanträgen zu § 19b VRG sowie § 37 FFG)***

§ 12. <sup>1</sup>Dem Statthalteramt obliegen vor allem die Aufsicht über die Ortspolizei, das Strassenwesen der Gemeinden und das Feuerwehrewesen sowie die Handhabung des Übertretungsstrafrechts; besondere Bestimmungen sind vorbehalten.

*Christoph Holenstein (CVP, Zürich), Präsident der KJS:* In Absatz eins hat die Kommission eine inhaltliche Änderung vorgenommen. Diese Änderung hängt zusammen mit den Änderungen in Paragraph 19b Absatz 2 Litera d des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG) und Paragraph 37 des Gesetzes über die Feuerpolizei und das Feuerwehrewesen (FFG).

Die Kommission will an der bisherigen Zuständigkeit der Statthalterämter als Rechtsmittelinstanz im Bereich der Ortspolizei, des Strassenwesens der Gemeinden und des Feuerwehrewesens festhalten. Es handelt sich um eine bewährte Zuständigkeit, für deren Änderung es keinen zwingenden Grund gibt. Es erscheint zudem seltsam, in diesem Bereich die einzelrichterliche Kompetenz des Statthalters dem Bezirksrat als Kollegium übertragen zu wollen, nachdem ansonsten die Einzelrichterkompetenzen in den letzten Jahren laufend erweitert

wurden. Schliesslich dürfte ein Entscheid des Bezirksrates als Kollegialentscheid weder rascher noch kostengünstiger gefällt werden als ein Entscheid des Statthalters als Einzelrichter. Zudem ist es sinnvoll, wenn Aufsichts- und Rechtsmitteltätigkeit übereinstimmen. Deshalb sollen die Statthalter zugleich Aufsichts- und Rechtsmittelinstanz im Bereich der Ortspolizei, des Strassenwesens der Gemeinden und des Feuerwehrwesens sein.

*Martin Naef (SP, Zürich):* Dieser Minderheitsantrag bildet eine Einheit mit den beiden weiteren Minderheitsanträgen bei Paragraf 19b des VRG und Paragraf 37 FFG. Das sind notwendige Folgeanträge, die sich im Falle einer Ablehnung dieses Minderheitsantrags erübrigen werden.

Es geht um die Rechtsmittelinstanz in Bereichen der Ortspolizei, des Strassenwesens der Gemeinden und des Feuerwehrwesens. Heute sind es die Statthalter, die dort Aufsicht über die Gemeinden ausüben und gleichzeitig auch Rechtsmittelinstanz sind. Wir denken, das ist keine angemessene Lösung mehr und wollen sie darum auch ändern, gleich wie es der Regierungsrat auch tun möchte. Es geht um Rekursentscheide gegen Entscheidungen von Gemeinderäten, von Stadträten, also von mehrköpfigen Gremien, die nicht von einer Einzelperson, von einem Statthalter, überprüft werden sollen, sondern durch das bezirksrätliche Gremium wie andere kommunale Entscheidungen auch. Das können politisch auch sehr massgeblich interessante Anordnungen oder Aufhebungen von Gemeindeexekutiv-Entscheidungen sein. Denken Sie an verkehrspolizeiliche Anordnungen, die auch phasenweise für politischen Gesprächsstoff sorgen. Es sind nicht nur bürgerliche Statthalter in diesem Kanton tätig. Es könnte also unter Umständen durchaus noch lustig werden. Wir halten es für eine bessere Lösung, wenn hier politisch brisante Entscheide auch durch ein Gremium gefällt werden.

Es geht um die Abstützung und Akzeptanz von Rechtsmittelentscheiden, die durchaus brisant sein können. Wir bitten Sie, zusammen mit der Regierung dem Minderheitsantrag zuzustimmen.

*Beat Stiefel (SVP, Egg):* Der Regierungsrat wollte hier die Einzelrichterkompetenz der Statthalter im Übertretungsstrafrecht bei der Aufsicht über die Ortspolizei, das Strassenwesen der Gemeinden und das Feuerwehrwesen auf das Dreiergremium der Bezirksräte verlagern.

Dieser Änderungswunsch in der regierungsrätlichen Vorlage hat an sich wenig bis gar nichts zu tun mit den Vorgaben aus dem Bundesrecht, welche mit dieser Revision zu erfüllen sind. Weshalb diese Änderung trotzdem zusätzlich in diese Vorlage genommen wurde, ist nicht ganz klar. Die Kommissionsmehrheit der KJS will diese Änderung nicht. Aus diesem Grund enthält die Vorlage nun wieder die bisherige sachgerechte Zuständigkeitsregelung. Die allgemeine Tendenz geht heute immer mehr in Richtung Ausdehnung der Einzelrichterkompetenz, vorab auch im Straf- und im Zivilrecht. Weshalb hier im Verwaltungsrecht beim Statthalter die bisherige Einzelrichterkompetenz auf das teure, schwerfällige Dreiergremium des Bezirksrates verlagert werden soll, ist daher nicht leicht nachvollziehbar.

Beanstandungen gegen die bisherige Regelung sind nie erfolgt, weshalb die bisherige Zuständigkeit der Statthalter, wie sie nun der Vorlage zugrunde liegt, beizubehalten ist. Dies ist auch in Paragraph 19b Absatz 2 litera d des Verwaltungsrechtspflegegesetzes zu berücksichtigen. Auch eine Mehrheit der Statthalter ist für die bisherige Regelung.

Die SVP lehnt daher die Minderheitsanträge der SP ab. Ich danke Ihnen, wenn Sie dasselbe tun.

*Markus Bischoff (AL, Zürich):* Es geht um die Frage, ob die Statthalter weiterhin kleine Könige sind in ihrem Reich, oder ob sie das Königtum ein bisschen mit ihren zwei Bezirksräten oder Bezirksrätinnen – in der Regel sind das noch immer Männergremien, vor allem auch im Bezirk Zürich, wo es ein reines Männergremium ist – teilen müssen. Man muss sich einfach fragen, warum nur diese Materie der Statthalter allein entscheiden kann. Eine Frau Statthalterin gibt es im ganzen Kanton nicht. Da sprechen einfach zu wenig Gründe dafür, wieso diese drei historisch gewachsenen Gebiete weiterhin allein beim Statthalter sein sollen, und alle anderen Rechtsgebiete werden im Kollegialgremium, im Bezirksrat, behandelt. Deshalb, wenn man

die Logik da zurückverfolgen will, muss man sagen, es müsse eine Einheitlichkeit geben. Es kann nicht angehen, dass man nur aus historischen Gründen diese Sachen dem Statthalter vorenthält.

Deshalb schliesst sich unsere Fraktion dem Minderheitsantrag an.

*Maleica-Monique Landolt (GLP, Zürich):* Wir lehnen die Minderheitsanträge ab.

Wir sind der Meinung, dass die Zuständigkeiten für Entscheide betreffend Ortspolizei, Strassen- und Feuerwehrwesen beim Statthalter bleiben sollen, weil es bis anhin eine bewährte Kompetenz und bis auf Einzelfälle der Stadt Zürich keine Anlässe gegeben hat zu grossen Diskursen oder sogar Beschwerden. Die Struktur und Abläufe sind so schlanker sowie effizienter. Die Fälle und Entscheide können schneller bearbeitet werden. Bei Benachteiligung bestehen weitere Rechtsmittelinstanzen, die begangen werden können. Die Statthalter fällen die Entscheide bisher fach- und sachorientiert, nicht politisch motiviert. Ausserdem sind sie demokratisch gewählt worden und haben einen klaren Auftrag. Für uns macht es keinen Sinn, dem Statthalter diese Kompetenzen zu entziehen und somit den Bezirksrat mehr zu belasten.

*Beat Badertscher (FDP, Zürich):* Das ist eine dieser beiden Unterschiede, die wir in dieser Vorlage noch haben. Es ist klar, die diversen Anträge, die wir da haben, sind nicht so, dass das Staatswesen, wenn die eine oder andere Variante angenommen würde, geradezu in den Grundfesten erschüttert würde. Es ist auch mit diesem Antrag so. Es ist klar, dass die Zuständigkeit der Statthalter historisch gewachsen ist. Auf der anderen Seite finden wir, es könnte nicht schaden, gelegentlich einmal etwas einheitlich zu machen. Wir schliessen uns dem Regierungsrätlichen Antrag an und unterstützen die Minderheit.

*Regierungsrat Markus Notter:* Es wurde gefragt, weshalb der Regierungsrat diesen Antrag stelle, das sei vom Bundesrecht her gar nicht zwingend. Das ist wahr. Dass es das Staatswesen Zürich auch nicht erschüttert, wenn Sie so entscheiden, wie es die Kommissionsmehrheit beantragt, ist auch wahr.

Bei unserem Antrag – das geht durch verschiedene Themen durch – haben wir uns bemüht, eine gewisse Einheitlichkeit an den Tag zu legen. Es gibt über den Lauf der Zeit hinweg Regelungen, die, wenn man sie vergleicht, nicht mehr wirklich verstanden werden, weil Unterschiedliches gleich und Gleiches unterschiedlich geregelt wird. Wir haben versucht, dort, wo man gleiche Sachverhalte oder Umstände hat, auch gleiche Regelungen zu treffen. In diesem Bereich ist es wirklich nicht einzusehen, weshalb die Bezirksräte Rechtsmittelinstanz sind gegen alle Entscheide von Gemeindebehörden mit Ausnahme von diesen drei Bereichen. Kommt dazu, dass in einigen dieser Bereiche auch ziemliche Ermessensentscheidungen drin liegen. Ich denke an den Signalisationsbereich, der nur in Zürich und Winterthur überhaupt anfällt. Wenn gesagt wird, es gebe dann noch eine nächste Rechtsmittelinstanz, dann muss man sagen, das Verwaltungsgericht kann die Ermessensausübung nicht überprüfen, die Rekursinstanz aber schon. Das sind zwei unterschiedliche Rechtsmittelinstanzen. Es ist nicht einzusehen, weshalb in diesen drei Bereichen nicht auch die vom Volk gewählten Bezirksräte entscheiden, unter dem Präsidium des Statthalters, der den Bezirksrat präsidiert. Wir hätten hier eine einheitliche, eine gleiche Lösung. Es gibt aus Sicht des Regierungsrates keinen Grund, weshalb man hier an diesem historischen Zopf festhalten soll, dass es eine Einzelrichterzuständigkeit gibt.

Man sollte sich bei der Beantwortung dieser Frage nicht von der Vergangenheit leiten lassen, sondern mehr von der Gegenwart und Zukunft. Ich bin überzeugt, wenn dereinst ein Rechtsmittelentscheid getroffen wird, der vielleicht nicht so passt, dann wird es Vorstösse geben, man solle das ändern. Es gehe doch nicht an, dass ein Einzelner hier Entscheide fällt. Man hat es nicht so im Griff, wer jeweils in diese Ämter gewählt wird. Gerade, wenn man mit Blick auf den Bezirk Zürich sich das vergegenwärtigt, muss man sagen, da hat sich jetzt die Situation etwas geändert. Vielleicht wird dann plötzlich ein Vorstoss von anderer Seite kommen, man solle hier ein Kollegium einsetzen. Wir müssen aber nicht auf diesen Vorstoss warten. Wir können hier eine vernünftige und gleichförmige Regelung treffen, wie sie in den anderen Bereichen auch schon gilt. Das ist, wenn wir den Bezirksrat als Rechtsmittelinstanz einsetzen.

Ich bitte Sie, dem regierungsrätlichen Antrag und damit dem Minderheitsantrag zuzustimmen.

*Abstimmung*

**Der Minderheitsantrag Yves de Mestral wird dem Antrag der Kommission gegenübergestellt. Der Kantonsrat lehnt den Minderheitsantrag Yves de Mestral mit 87 : 69 Stimmen bei 0 Enthaltungen ab.**

*§ 12, Abs. 2 und 3*

*Christoph Holenstein (CVP, Zürich), Präsident der KJS:* Hier musste die Kommission nachführen, dass Paragraf 12 seit dem 1. Januar 2010 drei Absätze hat und folglich nicht nur Absatz 2, sondern auch Absatz 3 unverändert bleiben sollen.

Keine weiteren Bemerkungen; genehmigt.

***VIII. Verwaltungsrechtspflegegesetz****Formale Anpassung der Marginalien*

*§§ 10, 10a, 10b, 10c, 10d,*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

*§ 13*

*Christoph Holenstein (CVP, Zürich), Präsident der KJS:* In Absatz vier wurde lediglich eine redaktionelle Änderung vorgenommen.

Keine weiteren Bemerkungen; genehmigt.

*§ 16*

*Christoph Holenstein (CVP, Zürich), Präsident der KJS:* Auch hier ist die Änderung in Absatz vier rein redaktioneller Natur.

Keine weiteren Bemerkungen; genehmigt.

10240

*C. Rekurs*

§§ 19, 19a

Keine Bemerkungen; genehmigt.

§ 19b

*Ratspräsidentin Esther Hildebrand:* Der Minderheitsantrag ist obsolet.

*Christoph Holenstein (CVP, Zürich), Präsident der KJS:* Diese Änderung liegt mit der Änderung von Paragraph 12 des Bezirksverwaltungsgesetzes zusammen.

Keine weiteren Bemerkungen; genehmigt.

§ 19c

*Christoph Holenstein (CVP, Zürich), Präsident der KJS:* Das hängt auch mit der schon erwähnten Gesetzesänderung zusammen.

Keine weiteren Bemerkungen; genehmigt.

§§ 20, 20a, 21, 21a, 22, 23, 24

Keine Bemerkungen; genehmigt.

§ 25

*Christoph Holenstein (CVP, Zürich):* Zu Paragraph 25 Absatz 2 litera a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes: Hier wurde lediglich ein redaktionelles Versehen korrigiert.

Nun zu den Paragraphen 25 Absatz 4, Paragraph 27a Absatz 2, Paragraph 55 und Paragraph 63 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes: Absatz vier von Paragraph 25 wurde von der Kommission neu eingefügt. Die Ände-



rung steht im Zusammenhang mit der Änderung in Paragraf 27a, wo die Kommission Absatz zwei neu eingefügt hat. In den Paragrafen 55 und 63 muss der Verweis angepasst werden.

Zur Begründung: Es gibt Gemeinden, namentlich die Stadt Zürich, die im Gegensatz zum Kanton personalrechtlich zusätzlich die Möglichkeit der Weiterbeschäftigung vorsieht, wenn sich zum Beispiel eine Kündigung als nichtig erweist. Um diese Autonomie der Gemeinden beizubehalten, muss der Rekursinstanz diese Entscheidungsmöglichkeit offen gehalten werden. Einem entsprechenden Rekurs muss sinnvollerweise aufschiebende Wirkung zukommen.

Keine weiteren Bemerkungen; genehmigt.

§§ 26, 26a, 26b, 26c, 26d, Marginalie zu § 27, 27a, 27b, 27c, Marginalie zu § 28, 28a, 33, 38

Keine Bemerkungen; genehmigt.

§ 38a. Absatz 1

***Minderheitsantrag Martin Naef, Renate Büchi und Yves de Mestral (Antrag des Regierungsrates)***

<sup>1</sup>*Das Verwaltungsgericht entscheidet in Fünferbesetzung über Rechtsmittel*

*a. gegen Anordnungen des Regierungsrates oder des Plenums des Kantonsrates,*

*b. gegen Erlasse.*

*Christoph Holenstein (CVP, Zürich), Präsident der KJS:* Gegen Anordnungen des Regierungsrates hat das Verwaltungsgericht bisher in Dreierbesetzung entschieden. Das hat zu keinen Anständen geführt, weshalb dies so beibehalten und nicht auf eine Fünferbesetzung erhöht werden soll. Auch das Verwaltungsgericht wünscht weiterhin in Dreierbesetzung entscheiden zu können.

Hingegen erscheint eine Fünferbesetzung für den Rechtsmittelentscheid über Erlasse gerechtfertigt zu sein, da es hier nicht um einen individuell konkreten Fall geht.

*Martin Naef (SP, Zürich):* Es geht eigentlich um eine ähnliche Thematik, wie wir sie beim letzten Minderheitsantrag auch hatten, nämlich um die Abstützung politisch wichtiger Entscheide auf mehr Schultern beziehungsweise Zungen oder Hände in diesem Fall am Verwaltungsgericht, vorher war es der Bezirksrat. Es geht um eine Fünferbesetzung bei Entscheiden über Rechtsmittel gegen Anordnungen des Regierungsrates oder auch des Plenums, das Sie hier versammelt sehen, und nicht nur, wie das in litera b vorgesehen ist, im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle bei Erlassen. Also auch hier geht es um eine breitere Abstützung, um Akzeptanz bei hoch politischen Entscheiden. Das werden nicht viele sein. Insofern ist das nicht einfach eine Beibehaltung des Status quo, wenn wir diese Dreierbesetzung ins neue Recht transferieren, weil wir insgesamt eine Neukonzeption dieses Verfahrens wollen. Wir haben das einleitend im Eintretensvotum des Präsidenten gehört. Es sind die Direktionen, die jetzt in der Regel dann «de lege ferenda» (*nach zukünftigem Recht*) Rekursinstanzen sein werden. Hier sprechen wir nur über Entscheide dort, wo die Regierung Rekursinstanz ist. Es geht insgesamt auch etwas um das Gleichgewicht der drei hier beteiligten Gewalten in einer Zeit, wo aus gewissen Kreisen, nicht von uns, der Druck auf Richterinnen und Richter bei politisch gewichtigen Entscheidungen zunimmt und immer wieder einmal auch die Parteizugehörigkeit von involvierten Richterinnen und Richtern Erwähnung findet und vorgeführt wird. Also ein grösserer Körperspruch, eben ein Fünferspruch in wenigen, aber politischen Entscheidungen, das wäre das Ziel bei einer Mehrheit für diesen Minderheitsantrag.

Ich bitte Sie, entsprechend abzustimmen.

*Beat Stiefel (SVP, Egg):* Der Kommissionspräsident hat das Wesentliche schon gesagt. Auch uns erscheint es wichtig und sachgerecht, dass, wie das die Vorlage vorsieht, die Fünferbesetzung gegeben ist, soweit das Verwaltungsgericht Rechtsmittel gegen Erlasse, also Verordnungen zu beurteilen hat. Dies ist unbestritten.

Aus Effizienz- und Kostengründen ist die SVP-Fraktion bei der strittigen Angelegenheit hier, was die Minderheitsanträge anbelangt, für die Dreierbesetzung, weshalb ich Sie bitte, mit der SVP zusammen den Minderheitsantrag abzulehnen.

*Markus Bischoff (AL, Zürich):* Es geht ein bisschen um die Unabhängigkeit der Gerichte. Bis anhin hatte das Verwaltungsgericht auch schon brisante Entscheide zu fällen. Der Druck auf das Verwaltungsgericht war nicht stark. Das Verwaltungsgericht hat im Kanton Zürich eine starke Stellung. Deshalb gibt es objektiv keinen Grund, hier auf Fünferbesetzung zu gehen. Dann wurde gesagt, das seien hoch politische Entscheide, die der Regierungsrat in Zukunft noch zu fällen hat. Wenn man da im Antrag des Regierungsrates nachliest, heisst es zum Beispiel was der Regierungsrat in Zukunft selber entscheidet: wichtige Personalgeschäfte. Dann wird noch aufgeführt: ausserordentliche Bezirksadjunktinnen und -adjunkte. So geht es dann weiter. Oder zum Beispiel Verlängerung der Schutzfrist des Archivgesetzes et cetera. Das sind alles Sachen, die das Verwaltungsgericht auch in freier Besetzung in gehöriger politischer Unabhängigkeit und ohne, dass der Druck zu stark wird, entscheiden kann.

Ich bitte Sie deshalb, mit unserer Fraktion den Minderheitsantrag abzulehnen.

*Regierungsrat Markus Notter:* Nicht, dass ich meinen würde, es würde etwas nützen, aber damit ich es doch gesagt habe. Die Überlegung des Regierungsrates ist die folgende: Wenn in diesem Rat auch unbestritten ist, dass gegen Erlasse nur in Fünferbesetzung zu entscheiden ist, dann stellt sich die Frage, weshalb. Erlasse gehen entweder vom Regierungsrat aus, das sind Verordnungen, oder sie können auch vom Kantonsrat ausgehen. Dann sagt man gut, Fünferbesetzung. Weshalb aber, wenn es um Einzelfallentscheidungen der gleichen Organe geht, nämlich des Regierungsrates oder des Kantonsrates, man dann es bei einer Dreierbesetzung bewenden lassen will, ist meines Erachtens nicht ganz einsichtig. Das Verwaltungsgericht selber hat es fast ein bisschen als Schikane empfunden, dass es dann in Fünferbesetzung beraten müsste. Der Regierungsrat hat in der Tat dies als eine Stärkung des Verwaltungsgerichts und also eine Stärkung des Gewaltenteilungsprinzips verstanden. Wenn es einmal einen heiklen Entscheid zu fällen gibt, der vielleicht auch politisch sehr umstritten ist, wo es vielleicht Auseinandersetzungen gibt, ob etwas richtig oder falsch ist – ich erinnere Sie an den Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts zur Bankgeheimnisfrage, Herausgabe von Daten et cetera, das sind alles Entscheide, die in Fünferbesetzung gefällt wurden –, wenn in Dreierbesetzung entschieden wird, dann ist relativ bald klar, wenn jemand anderer Meinung ist, dass dann zwei Verwaltungsrichter einen

Entscheid gefällt haben, der ganz weitreichende Folgen haben kann und der Entscheide von anderen Staatsgewalten, also der Exekutive oder der Legislative ausser Kraft setzt. Das kann diese zwei Verwaltungsrichter unter einen grossen Druck bringen, wenn die Konstellation so ist. Das passiert nicht täglich. Aber es kann einmal so sein. Das hätten wir dem Verwaltungsgericht ersparen wollen. Deshalb haben wir diesen Vorschlag gemacht, der in sich logisch ist in der Konsequenz zur Besetzung bei Streitigkeiten über Erlasse, der auch, wenn man mit Blick auf das Bundesrecht vergleicht, auch logisch wäre. Aber selbst das Bundesgericht entscheidet in sehr wesentlichen Fragen in Fünferbesetzung. Nur das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich scheint auch nach Ihrer Auffassung hier in Dreierbesetzung entscheiden zu können. Ich hoffe nicht, dass sich das in allernächster Zukunft rächen wird.

Stimmen Sie dem Antrag des Regierungsrates zu, dann sind Sie auf der sicheren Seite.

#### *Abstimmung*

**Der Minderheitsantrag Martin Naef wird dem Antrag der Kommission gegenübergestellt. Der Kantonsrat lehnt den Minderheitsantrag Martin Naef mit 101 : 56 Stimmen bei 0 Enthaltungen ab.**

Keine weiteren Bemerkungen; genehmigt.

#### *§ 38 Absätze 2 und 3, § 38b*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

#### *B. Beschwerde*

#### *§§ 41 und 42*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

## § 43

*Christoph Holenstein (CVP, Zürich), Präsident der KJS:* In Absatz 1 litera c ist das Konkordat zu nennen, welches mittlerweile in Kraft getreten ist.

Keine weiteren Bemerkungen; genehmigt.

## §§ 44, 48, 49, 50, 51

Keine Bemerkungen; genehmigt.

## § 52

*Christoph Holenstein (CVP, Zürich), Präsident der KJS:* Hier wurde eine inhaltliche Änderung vorgenommen. Die Kommission ist ebenfalls dafür, dass vor der zweiten gerichtlichen Instanz nur noch eingeschränkt neue Tatsachenbehauptungen zulässig sind, da das Verfahren sonst erweitert und verzögert würde. Dagegen soll es aber möglich sein, für bereits behauptete Tatsachen neue Beweismittel beizubringen. Absatz 2 wird entsprechend angepasst.

Keine weiteren Bemerkungen; genehmigt.

## §§ 53, 54

Keine Bemerkungen; genehmigt.

## § 55

*Christoph Holenstein (CVP, Zürich), Präsident der KJS:* Das habe ich bereits zu Paragraf 25 Absatz 4 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes erwähnt.

Keine weiteren Bemerkungen; genehmigt.

§§ 56, 57, *Marginalie zu § 58, 59, 63, 65, 65a, Titel vor § 72*  
Keine Bemerkungen; genehmigt.

*D. Verwaltungsrechtliche Klage*

§§ 81, 82, 83, 86, 88a  
Keine Bemerkungen; genehmigt.

***IX. Kirchengesetz***

§§ 11, 13, 18, 25, 26  
Keine Bemerkungen; genehmigt.

***X. Gesetz über das Sozialversicherungsgericht***

*Titel, §§ 2, 5, 8, 13*  
Keine Bemerkungen; genehmigt.

*§ 16*

*Christoph Holenstein (CVP, Zürich), Präsident der KJS:* In Absatz vier wurde ein redaktionelles Versehen korrigiert.

Keine weiteren Bemerkungen; genehmigt.

§§, 22, 27, 33  
Keine Bemerkungen; genehmigt.

*§ 33a*

*Christoph Holenstein (CVP, Zürich), Präsident der KJS:* Hier fehlt in der regierungsrätlichen Vorlage lediglich das Paragrafenzeichen.

Keine weiteren Bemerkungen; genehmigt.

§§ 35, 36, 47, 51

Keine Bemerkungen; genehmigt.

***XI. Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch***

§§ 22 – 24, 26, 31, 134a, 137, 145 – 147, Titel vor § 202, 211, 229a

Keine Bemerkungen; genehmigt.

***XII. Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (EG BewG)***

*Titel, §§ 1, 4*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

***XIII. Straf- und Justizvollzugsgesetz***

§§ 29, 35

Keine Bemerkungen; genehmigt.

***XIV. Gewaltschutzgesetz***

§§ 10, 11a, 14

Keine Bemerkungen; genehmigt.

***XV. Bildungsgesetz***

*Titel, § 24*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

***XVI. Volksschulgesetz***

§§ 58, 65

Keine Bemerkungen; genehmigt.

*Übergangsbestimmungen zur Änderung vom 1. Oktober 2007*

§ 2

Keine Bemerkungen; genehmigt.

***XVII. Fachhochschulgesetz***

§ 36

Keine Bemerkungen; genehmigt.

***XVIII. Universitätsgesetz***

*Titel, §§ 26, 29, 46*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

**XIX. Gesetz über die Förderung des kulturellen Lebens**

*Titel, §§ 4, 4a*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

***XX. Zivilschutzgesetz***

*G. Schadenersatz- und Rückgriffsansprüche; Strafverfolgung*

§ 23

Keine Bemerkungen; genehmigt.

***XXa. Kantonales Tierschutzgesetz***

§ 12

*Christoph Holenstein (CVP, Zürich), Präsident der KJS:* Die Änderung von Paragraf 12 ging in der regierungsrätlichen Vorlage vergessen. Absatz drei kann als überflüssig aufgehoben werden, da sich der Regelungsinhalt bereits aus anderen Bestimmungen ergibt. Der bisherige Absatz vier wird folglich zu Absatz drei.

Keine weiteren Bemerkungen; genehmigt.



***XXI. Finanzkontrollgesetz****Titel, § 1*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

***XXII. Steuergesetz***

§§ 119, 122, 154, 162, 178, 185, 186, 214, 244, 245, 248, 251, 251a, 252, 253, 256, 258, 260, 263, 282

Keine Bemerkungen; genehmigt.

***XXIII. Erbschafts- und Schenkungssteuergesetz***

§§ 10, 27, 38

Keine Bemerkungen; genehmigt.

***C. Rekurs- und Beschwerdeverfahren***

§§ 43, 44, 54, 55, 61, 64, 67, 71,

Keine Bemerkungen; genehmigt.

§ 75

*Christoph Holenstein (CVP, Zürich), Präsident der KJS:* Hier wurde der unklare Begriff des allgemeinen Strafprozessrechts durch den eindeutigeren Begriff der Strafprozessordnung ersetzt.

Keine weiteren Bemerkungen; genehmigt.

***XXIV. Planungs- und Baugesetz***

§ 329

*Christoph Holenstein (CVP, Zürich), Präsident der KJS:* Ich habe bereits beim Eintreten auf die Übertragung der Kompetenzen des Landwirtschaftsgerichts auf die Baurekurskommissionen hingewiesen. Der

neue Absatz fünf erwähnt die Zuständigkeit für die landwirtschaftlichen Streitigkeiten und verweist auf die entsprechenden Bestimmungen des Landwirtschaftsgesetzes.

Keine weiteren Bemerkungen; genehmigt.

### § 333

*Christoph Holenstein (CVP, Zürich), Präsident der KJS:* Der neue Absatz drei legt fest, dass die Baurekurskommissionen eine spezielle Abteilung für die landwirtschaftlichen Streitigkeiten zu bilden haben.

*Felix Hess (SVP, Mönchaltorf):* Ich spreche als Präsident der Baurekurskommission, und zwar zu den Paragrafen 333 und 334. Dort wird bei der Baurekurskommission eine neue Abteilung für landwirtschaftliche Streitigkeiten eingesetzt und die Wahl der Mitglieder dieser Abteilung geregelt. Es freut uns von den Baurekurskommissionen, dass Sie uns dieses Vertrauen schenken und uns mit der Beurteilung der Streitigkeiten in Landwirtschaftssachen nach dem Landwirtschaftsgesetz betrauen wollen. Im Zusammenhang mit der Unterstellung der Baurekurskommissionen unter das Verwaltungsgericht sind die entsprechenden gleichen Paragrafen im Planungs- und Baugesetz ebenfalls in Revision. Sie sind aber jetzt noch nicht in der Kommission und auch noch nicht im Rat. Es ist aber gut möglich, dass dann in der entsprechenden Kommissionsarbeit festgestellt wird, dass diese Paragrafen aus organisatorischen Gründen nochmals etwas geändert werden könnten, nämlich zum Beispiel: keine separate Abteilung für landwirtschaftliche Streitigkeiten, sondern Einbezug in eine bestehende Abteilung der Baurekurskommission. Oder landwirtschaftliche Mitglieder könnten als offizielle Ersatzmitglieder auch weitere Aufgaben übernehmen, beispielsweise die Beurteilung von Streitigkeiten bei landwirtschaftlichen Bauvorhaben. Das muss in der Beratung der Revision im Planungs- und Baugesetz nochmals genau angeschaut werden. Ich stelle heute keinen Antrag in dieser Beziehung, bitte aber um entsprechende Kenntnisnahme zuhanden der entsprechenden Kommission und des Protokolls.

*Regierungsrat Markus Notter:* Ich teile Ihre Auffassung, Felix Hess.

Keine weiteren Bemerkungen; genehmigt.

### § 334

*Christoph Holenstein (CVP, Zürich), Präsident der KJS:* Ich kann auch noch Stellung nehmen zum Votum von Felix Hess. Er hat hier eine Vorlage erwähnt, die letzte Woche dem Kantonsrat zugewiesen wurde, mit der dann die Baurekurskommission neu Baurekursgericht heissen soll und dem Verwaltungsgericht unterstellt wird. Diese Vorlage wird separat zu einem späteren Zeitpunkt beraten. Da sind aber diese Paragraphen auch wieder betroffen, das ist richtig.

Ich komme noch zu Paragraph 334: In Absatz zwei wird die Wahl der Mitglieder der Abteilung für landwirtschaftliche Streitigkeiten erwähnt. Es wird festgelegt, dass eine gleichmässige Vertretung der Regionen berücksichtigt werden soll. Letzteres entspricht der geltenden Regelung für die Wahl des Landwirtschaftsgerichts.

Keine weiteren Bemerkungen; genehmigt.

## ***XXV. Einführungsgesetz zum Gewässerschutzgesetz***

*Titel, Ersatz von Bezeichnungen, §§ 3, 4, 5, 10, 14, 15, 34, 35*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

### § 36

*Christoph Holenstein (CVP, Zürich), Präsident der KJS:* Hier wurde ein Verschrieb beseitigt.

Keine weiteren Bemerkungen; genehmigt.

### §§ 38, 39, 46, 52

Keine Bemerkungen; genehmigt.

***XXVI. Gesetz über die Abfallwirtschaft***

*Titel, Ersatz von Ausdrücken, §§ 5, 6, 7, 26, Titel vor § 38, 38*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

***XXVII. Gesetz über den Bau und den Unterhalt der öffentlichen Strassen***

*Titel, §§ 15, 24, 41, 42*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

***XXVIII. Einführungsgesetz zum Nationalstrassengesetz***

*§§ 4, 5, 8, 9*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

***XXIX. Wasserwirtschaftsgesetz***

*Titel, Ersatz von Ausdrücken, §§ 9, 13, 14, 17, 40, 42, 60, 64, 70*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

***XXX. Energiegesetz***

*Titel, Ersatz von Bezeichnungen, §§ 7, 13a, 16*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

***XXXI. Gesetz betreffend die Elektrizitätswerke des Kantons Zürich***

*§ 8a*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

***XXXII. Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr***

*Titel, Ersatz von Bezeichnungen, §§ 7, 9, 29*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

***XXXIII. Gesetz über die Verkehrsabgaben und den Vollzug des Strassenverkehrsrechts des Bundes***

*Titel, §§ 9, 13, 17*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

***XXXIV. Flughafenfonds***

§ 5

Keine Bemerkungen; genehmigt.

***XXXV. Patientinnen- und Patientengesetz***

§§ 5, 21a

Keine Bemerkungen; genehmigt.

***XXXVI. Gesetz über das kantonale Einigungsamt***

*Formale Anpassung der Marginalien, §§ 17, 20, 25, 30, 46*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

***XXXVII. Gesetz über die Jugendheime und die Pflegekinderfürsorge***

§ 7

Keine Bemerkungen; genehmigt.

**XXXVIII. Gesetz über die Feuerpolizei und das Feuerwehrwesen**

*Titel, § 15*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

*§ 37 Absatz 1*

***Minderheitsantrag Yves de Mestral, Renate Büchi und Martin Naef  
(Bezirksrat statt Statthalter; Antrag des Regierungsrates***

<sup>1</sup> *Gegen Anordnungen der Feuerwehrorgane der Gemeinden, die in Anwendung der Bestimmungen des Abschnitts «II. Feuerwehrwesen» ergangen sind, kann beim Bezirksrat Rekurs erhoben werden.*

*Ratspräsidentin Esther Hildebrand:* Dieser Minderheitsantrag entfällt.

*§§ 37 Absatz 2, 37a*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

**XXXIX. Gesetz über die Gebäudeversicherung**

*§§ 23, 24, 31, 54, 56, 75, 76, 77, 78*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

**XL. Gesetz über die Beaufsichtigung der Mobiliarversicherung**

Keine Bemerkungen; genehmigt.

**XLI. Landwirtschaftsgesetz**

*Ersatz von Bezeichnungen, §§ 2, 4, 40*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

## § 68

*Christoph Holenstein (CVP, Zürich), Präsident der KJS:* In Paragraph 68 des Landwirtschaftsgesetzes wird das bisherige Klageverfahren beibehalten neu mit der Zuständigkeit der Baurekurskommissionen. Die Frist in Absatz drei wird von 20 auf 30 Tage erhöht, wie dies im Verwaltungsverfahrenrecht heute allgemein üblich ist. Der Regelungsinhalt von Paragraph 75 wird in Paragraph 68 Absätze 4 und 5 übertragen.

*Beat Stiefel (SVP, Egg):* Ich äussere mich im Namen der Fraktion noch einmal zum Landwirtschaftsgericht. Wie im einleitenden Votum bereits angetönt, geht die Anpassung nicht spurlos an der bisherigen Regelung des Landwirtschaftsgerichts vorbei. Auch hier ist das Verfahren anzupassen, wie wir schon gehört haben, und das Verwaltungsgericht als Rechtsmittelinstanz gegen Entscheide in landwirtschaftlichen Streitigkeiten einzusetzen. Dies ist aufgrund der Bundesvorgaben zwingend anzupassen.

Der SVP lag es aber von allem Anfang an am Herzen, dass diese landwirtschaftlichen Streitigkeiten weiterhin im bisherigen Klageverfahren behandelt werden können. Die regierungsrätliche Vorlage wollte dieses Verfahren ursprünglich abschaffen. Die grossen Vorteile dieses Verfahrens sollen nach unserer Auffassung unbedingt beibehalten werden. Es wäre unverständlich, einerseits den Rechtsschutz mit der Rechtsweggarantie zu verbessern und auf der anderen Seite das kundenfreundliche, speditive und kostengünstige mündliche Verfahren auf dem Altar dieser Revision zu opfern. Dies gilt auch dann, wenn noch in die Waagschale geworfen wird, dass dies nicht Dutzende Verfahren pro Jahr sind. Markus Bischoff hat es genannt, es werde legifertiert oder Sonderregelungen für Minderheiten gemacht. Dazu ist zu sagen, dass das bisherige Verfahren gemäss Landwirtschaftsgesetz beibehalten wird. Es ist also nichts Neues. Um dieses Verfahren zu retten, waren wir bereit, einen Kompromiss einzugehen und diese Streitigkeiten inskünftig von einem Spruchkörper mit einem anderen Namen, konkret bei der Baurekurskommission, behandeln zu lassen, wie dies die regierungsrätliche Vorlage ohnehin bereits vorsah. Es ist erfreulich, dass dieser sachgerechte Kompromiss mehrheitsfähig scheint. Dies hat nun zur Folge, dass das Landwirtschaftsgericht nicht mehr unter seinem bisherigen Namen und in seiner bisherigen Organi-

sationsform tagen wird. Die Vorlage sieht neu vor, dass diese Streitigkeiten in Zukunft bei der Baurekurskommission beurteilt werden. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass dieses Klageverfahren beibehalten werden kann und die bisherigen Landwirtschaftsrichter, die Fachvertreter aus der Land- und Forstwirtschaft nun als Ersatzmitglieder an die Baurekurskommission gewählt werden können. Dort werden sie ihre hohe Fachkompetenz bei solchen Streitigkeiten einbringen können. Auch ihre Wahl wird weiterhin wie bisher durch den Kantonsrat erfolgen.

Fazit: Mit der vorliegenden Regelung werden die Vorteile der bisherigen Regelung im Landwirtschaftsgericht mit den zwingenden Revisionspunkten gemäss Bundesrecht in fast optimaler Weise verschmolzen. Dies dürfte auch der Grund sein, dass dieser Regelung keine Minderheitsanträge entgegengestellt wurden.

Ich bitte Sie daher im Namen der SVP-Fraktion und der Landwirtschaft, diese Vorlage so zu verabschieden.

Keine weiteren Bemerkungen; genehmigt.

## **6. Rechtsschutz**

### **§ 69**

Keine Bemerkungen; genehmigt.

### **§ 70**

*Christoph Holenstein (CVP, Zürich), Präsident der KJS:* Absätze drei und vier werden aus dem bisherigen Recht übernommen mit der Änderung der Zuständigkeit der Baurekurskommissionen.

Keine weiteren Bemerkungen; genehmigt.



## § 71

*Christoph Holenstein (CVP, Zürich), Präsident der KJS:* Hier wird festgelegt, wie sich die Abteilung für landwirtschaftliche Streitigkeiten der Baurekurskommissionen zusammensetzen muss. Zudem wird festgelegt, dass die Abteilungen in Dreierbesetzung entscheiden.

Keine weiteren Bemerkungen; genehmigt.

## § 72

Keine Bemerkungen; genehmigt.

## § 73

*Christoph Holenstein (CVP, Zürich), Präsident der KJS:* Mit den Absätzen eins bis fünf werden die Verfahrensvorschriften des bisherigen Klageverfahrens übernommen. Die Absätze sechs und sieben können aufgrund der Zuständigkeit der Baurekurskommissionen aufgehoben werden, da dort Gebühren, Kosten und weitere Verfahrensvorschriften festgelegt sind.

Keine weiteren Bemerkungen; genehmigt.

## § 74

*Christoph Holenstein (CVP, Zürich), Präsident der KJS:* Das Rechtsmittel ist an die Vorgaben des Bundesrechts und der Kantonsverfassung anzupassen.

Keine weiteren Bemerkungen; genehmigt.

## §§ 75, 119

Keine Bemerkungen; genehmigt.

10258

§ 120

*Christoph Holenstein (CVP, Zürich), Präsident der KJS:* Hier fehlte lediglich das Paragrafenzeichen.

Keine weiteren Bemerkungen; genehmigt.

§§ 152, 169, 171a, Inkrafttreten der Änderung

Keine Bemerkungen; genehmigt.

***XLII. Gesetz über Jagd und Vogelschutz***

*Ersatz von Bezeichnungen, §§ 2, 6, 10*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

***XLIII. Gesetz über die Vorführung von Filmen***

*Titel, § 11*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

***XLIV. Gesetz über die Geschäftsagenten, Liegenschaftenvermittler und Privatdetektive***

§ 10

Keine Bemerkungen; genehmigt.

*Ratspräsidentin Esther Hildebrand:* Damit ist die Vorlage materiell durchberaten. Sie geht an die Redaktionskommission. Die Redaktionslesung findet in etwa vier Wochen statt. Dann befinden wir auch über XLV und Teil B der Vorlage.

Das Geschäft ist erledigt.

## **19. Gesetz über die Unterstützung des Opernhauses Zürich durch den Kanton (Opernhausgesetz)**

Antrag der Redaktionskommission vom 18. Januar 2010 zur Parlamentarischen Initiative Claudio Schmid

KR-Nr. [314b/2006](#)

### ***B. Opernhausgesetz (OpHG)***

*Bernhard Egg (SP, Elgg), Präsident der Redaktionskommission:* Nach dieser Weiterbildungsveranstaltung, an der Sie gelernt haben, was es alles für Gesetze gibt in diesem Kanton, kommen wir zu einem weiteren Gesetz, dem Opernhausgesetz.

Zwei kurze Bemerkungen zum Gegenvorschlag: Wir haben den angeschaut und zwei Änderungen vorgenommen. In Paragraf 4 Absatz 4 haben wir den Terminus «auf eigene Kosten» nach vorne in diesem Satz gerutscht, und zwar deshalb, weil wir ganz klar zum Ausdruck bringen wollen, dass der Kanton diese Unterstützung auf eigene Kosten leisten muss. Wir wollen sicherstellen, dass kein Missverständnis aufkommt. Syntaktisch ist es nicht ganz richtig, aber so stellen wir sicher, dass der Sinn klar ist.

In Paragraf 6 Absatz 3 möchten wir von Übergangsbestimmungen sprechen und nicht von einer Übergangsordnung.

Ich bitte Sie, den Gegenvorschlag so zu verabschieden.

### *Detailberatung*

#### *Titel und Ingress*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

#### *§§ 1 bis 6*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

### *Schlussabstimmung*

**Der Kantonsrat stimmt dem Gegenvorschlag mit 147 : 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen zu.**

*Ratspräsidentin Esther Hildebrand:* Die Vorlage untersteht dem fakultativen Referendum. Der Minderheitenstandpunkt wird, sofern das Referendum ergriffen wird, von der Geschäftsleitung verfasst.

A.

*Titel und Ingress*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

I.

*Abstimmung*

**Der Kantonsrat stimmt mit 135 : 0 Stimmen bei 0 Enthaltungen dem Antrag der vorberatenden Kommission zu.**

*II. und III.*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

Das Geschäft ist erledigt.

## **20. Konzept Strafvollzug für verwahrte Gewaltstraftäter**

Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 9. September 2009 zum dringlichen Postulat KR-Nr. 72/2008 und gleichlautender Antrag der KJS vom 26. November 2009, [4626](#)

*Christoph Holenstein (CVP, Zürich), Präsident der KJS:* Die Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit hat den Bericht und Antrag des Regierungsrates in Anwesenheit von Vertretern der Direktion der Justiz und des Innern sowie der Erstunterzeichnerin des Postulats beraten und an der Sitzung vom 26. November 2009 einstimmig beschlossen, dem Kantonsrat die Abschreibung des Postulats zu beantragen.

Mit dem Postulat wurde der Regierungsrat eingeladen, darzulegen, welches Vollzugskonzept für die steigende Zahl von Verwahrten künftig zur Anwendung kommen soll, insbesondere im Hinblick auf die folgenden sechs Aspekte.

Erstens: Getrennte Unterbringung von nicht therapierbaren Gewaltstraftätern und sogenannten normalen Straftätern mit intakten Chancen auf Reintegration in die Gesellschaft.

Zweitens: Sanktionsmöglichkeiten im disziplinarischen Bereich.

Drittens: Unterbringung von Verwahrten im fortgeschrittenen Alter.

Viertens: Sinn und Zweck der Betreuung von Verwahrten durch den Psychiatrisch-Psychologischen Dienst.

Fünftens: Zusammenarbeit mit dem Ostschweizer Strafvollzugskordat.

Sechstens: Informationsfluss und Fehlerkultur.

Der Regierungsrat hält in seiner Postulatsantwort eingangs fest, dass es sich nicht bewahrheitet habe, dass die Zahl der Verwahrten ansteige, sondern dass im Gegenteil die vor der Revision des allgemeinen Teils des Strafgesetzbuchs angeordneten Verwahrungen in erheblicher Anzahl in stationäre therapeutische Massnahmen nach Artikel 59 des Strafgesetzbuchs umgewandelt würden. Es geht hier um die Behandlung von psychischen Störungen. Zudem ordneten die Gerichte gestützt auf das neue Recht vermehrt stationäre therapeutische Massnahmen anstelle einer Verwahrung an, was von der bundesgerichtlichen Rechtsprechung geschützt werde. Betreffend getrennte Unterbringung innerhalb der Gruppe der Verwahrten führt der Regierungsrat aus, dass der Deliktskatalog bei Verwahrungen sehr unterschiedlich ist. Es fielen Tötungs- und Sexualstraftaten sowie Raubdelikte darunter. Die Gewaltstraftat sei für sich allein kein sinnvolles Trennkriterium bei der Unterbringung, sondern es sei nach Ausprägung persönlichkeitsbedingter Risikofaktoren zu unterscheiden, wobei mitzuberechnen sei, dass homogene Gruppen von Gewaltstraftätern zu einer Erhöhung des Risikopotenzials führen können.

In Berücksichtigung der im Massnahmenbereich bereits eingetretenen Entwicklung wurde in der Strafanstalt Pöschwies eine forensische Abteilung für stationäre therapeutische Massnahmen mit zwei Behandlungsgruppen mit je zwölf Plätzen geschaffen, die im Herbst des vergangenen Jahres ihren vollen Betrieb aufgenommen haben.

Betreffend Sanktionsmöglichkeiten führt der Regierungsrat aus, dass die Disziplinarsanktionen für alle Gefangenen einheitlich und bundesrechtlich in Artikel 91 des Strafgesetzbuchs geregelt sind und die Kantone für den Straf- und Massnahmenvollzug ein Disziplinarrecht erliessen, das die Disziplinarartatbestände, die Sanktionen und deren Zumessung bestimmt, sowie das Verfahren regelt.

Betreffend Unterbringung von Verwahrten im fortgeschrittenen Alter führt der Regierungsrat aus, dass von einer steigenden Zahl auszugehen sei und dass eine Pflegebedürftigkeit der Betroffenen zusätzliche Schwierigkeiten verursacht. Das Ostschweizer Strafvollzugskonkordat habe sich in Anbetracht dieser Ausgangslage der Frage angenommen und ermittle derzeit die Möglichkeiten zur angemessenen Unterbringung von älteren, pflegebedürftigen Straftätern einschliesslich der Verwahrten.

Betreffend Sinn und Zweck der Betreuung von Verwahrten durch den Psychiatrisch-Psychologischen Dienst führt der Regierungsrat aus, dass zwischen zwei verschiedenen Aufgabenbereichen zu unterscheiden ist. In der psychiatrischen Grundversorgung ist das Ziel nicht die Senkung von Rückfallrisiken, sondern die Heilung einer Erkrankung, die Verbesserung von Krankheitssymptomen oder das Vermeiden einer Verschlimmerung bei chronischen Erkrankungen. Hiervon zu unterscheiden sei das Aufgabengebiet der deliktpräventiven Behandlung. Bei dieser bestehe das Hauptziel darin, bestehende Rückfallrisiken eines Täters zu senken. Bei etlichen Strafen diene dies der Erhöhung der Sicherheit der Öffentlichkeit bei der Entlassung des Täters. Für die Senkung werden spezifische, forensisch-psychiatrische Behandlungsmethoden und Interventionen angewendet. Bei hochgefährlichen, langfristig nicht therapierbaren Gewalt- und Sexualstraftätern sei es das vorrangige Ziel, solche Täter sicher zu identifizieren und dann langfristig zu sichern. Dieser Kategorie von Tätern stelle der Psychiatrisch-Psychologische Dienst aufgrund der mangelnden Erfolgsaussicht keine deliktpräventiven Therapieangebote zur Verfügung. Die Grundlage der Beurteilung einer nicht Therapierbarkeit sei die möglichst genaue Abklärung des psychiatrischen Störungsbilds, die Einschätzung des Rückfallrisikos und die möglichst spezifische Abbildung des individuellen Deliktmechanismus. Deliktpräventive Behandlungen würden also bei den Verwahrten angewendet, bei denen verhältnismässig günstige oder unsichere Behandlungsaussichten

bestehen. Bei unsicheren Behandlungsaussichten gehe es auch darum zu überprüfen, ob eine Behandelbarkeit bestehe oder es sich um einen unbehandelbaren Täter handle.

Betreffend Zusammenarbeit mit dem Ostschweizer Strafvollzugskonkordat führt der Regierungsrat aus, dass das Ostschweizer Strafvollzugskonkordat von jeher vom Grundsatz geprägt sei, dass der Kanton Zürich auf Konkordatebene mit der Strafanstalt Pöschwies den Bedarf an geschlossenen Vollzugsplätzen abdecke, während die anderen anstaltsführenden Kantone den Bedarf an offenen Vollzugsplätzen deckten.

Betreffend Informationsfluss und Fehlerkultur führt der Regierungsrat aus, dass im Justizvollzug ganz grundsätzlich ein sehr intensiver und weitreichender Informationsaustausch und eine umfassende Dossierführung gepflegt würden. Was die Fehlerkultur im Allgemeinen angehe, so nehme das Amt für Justizvollzug als lernende Organisation wesentliche Vorkommnisse im Vollzug in jedem Fall zum Anlass, die geltenden Standards und Abläufe eingehend zu überprüfen und gegebenenfalls zu optimieren. Hinsichtlich der Fehlerkultur im Verwahrungsvollzug müsse festgehalten werden, dass nicht jede Prognose, die sich später als falsch herausstelle, ursprünglich fehlerhaft sei. Prognosen hätten es ihrem Wesen nach an sich, dass sie auch falsch sein könnten, was gerade im Bereich der forensischen Psychiatrie als nicht exakte Wissenschaft nie ausgeschlossen werden könne und dürfe.

Aufgrund des Berichts zeigt sich also, dass die Zahl der Verwahrten rückläufig ist und dass der Justizvollzug zahlreiche Abläufe festgelegt und amtsinterne Vorgaben gemacht hat. Zudem bilden weitere Fragestellungen Gegenstand von hängigen Projektaufträgen.

Das Postulat kann somit als erledigt abgeschrieben werden. Der steigenden Zahl von stationären Massnahmen und der steigenden Anzahl älterer, pflegebedürftiger Straftäter, einschliesslich der Verwahrten, ist in den kommenden Jahren besondere Beachtung im Vollzug zu schenken.

*Rosmarie Frehsner (SVP, Dietikon):* Das Postulat wurde vor ziemlich genau zwei Jahren eingereicht, unter anderem aufgrund der 2007 vom Justizminister wiederholt beklagten hohen Zahl an verwahrten Straftätern. Er sprach von circa 70 Verwahrten, Tendenz steigend.

In seiner Antwort stellt der Regierungsrat nun fest, dass diese Situation nicht mehr gegeben sei. Die Zahl der Verwahrten habe im Gegen-

teil abgenommen. Wie kommt das? Noch vor zwei Wochen stellte zum Beispiel der stellvertretende Generalprokurator aus dem Kanton Bern fest: «Der Boom in den Haftanstalten hat vor allem mit der enorm gestiegenen Zahl von verwahrten Straftätern zu tun. Das führt zu einem wahren Rückstau in den Gefängnissen.» Im Gegensatz dazu erwähnt der Zürcher Regierungsrat, das revidierte Strafgesetz, das die gerichtliche Überprüfung aller Urteile, in denen eine Verwahrung ausgesprochen wurde, verlangt.

So haben wir also heute gemäss Bericht 45 Verwahrte, davon ist ein kleiner Teil noch nicht gerichtlich neu beurteilt worden. Wir haben jetzt neu 47 Gefangene, bei denen die Verwahrung in eine stationäre Therapie umgewandelt wurde. Konkret heisst dies, dass ein Teil der 2007 erwähnten Verwahrten heute einen neuen Status haben. Aus bisher Verwahrten sind Gefangene mit stationären Massnahmen geworden, die aber gleichwohl immer noch in der Pöschwies einsitzen. Es handelt sich hier also eigentlich um eine Umsetzung des neuen Strafgesetzes. Hier von einem Konzept zu sprechen, ist wohl etwas vermessen. In der 2009 neu erstellten forensisch-psychiatrischen Abteilung in der Pöschwies werden diese stationären Massnahmen intern durchgeführt. Hier haben Verwahrte die Möglichkeit, während fünf Jahren eine Massnahme durchzustehen, regelmässige Neubeurteilungen inbegriffen. In Ausnahmefällen können diese fünf Jahre um weitere fünf Jahre verlängert werden, sofern ein möglicher Erfolg in Aussicht gestellt wird.

Nun zur gestellten Frage über Sinn und Zweck dieser Betreuung von Verwahrten durch den Psychiatrisch-Psychologischen Dienst (*PPD*) antwortet der Regierungsrat wie folgt: Massgeblich sind fünf Massnahmen aufgeführt, die durch den PPD ausgeführt respektive angeboten werden. Es ist primär die psychiatrische Grundversorgung bei psychiatrischen Erkrankungen wie Depressionen, Psychosen et cetera. Zweitens eine deliktpräventive Behandlung um das Rückfallrisiko zu senken. Identifikation von hochgefährlichen Tätern. Hier werden unter anderem die Therapierbarkeit und die Unterbringung abgeklärt. Die vorher erwähnte forensisch-psychiatrische Abteilung bezieht sich auf die neue stationäre Massnahme. Sie orientiert sich an deliktorientierter Therapie im milieuthérapeutischen Umfeld. Die fünfte Massnahme ist die Überprüfung der Verwahrung im Zweijahresrhythmus gemäss StGB (*Strafgesetzbuch*). Diese Erläuterungen bringen eine gewisse Öffentlichkeit in das Geschehen der unüberschaubaren psychiatrischen Betreuung der Straftäter in unserer Strafanstalt. Gleichzeitig



reibt man die Augen und fragt sich, was die Psychiater in der Pöschwies treiben. Das Behandlungsspektrum ist nicht nur gross und vielfältig, sondern sie gestalten es auch unübersichtlich. Wir werden regelmässig über neue Therapien und Projekte informiert. Jede Therapie und jeder Versuch bringt neue Begrifflichkeiten und neue Abkürzungen. Neue Projekte werden in psychiatrischer Verschleierungssprache erläutert und so weiter.

Hier ist unseres Erachtens ein Marschhalt angesagt, denn der Erfolg für Therapien kann und will niemand garantieren, was aber nicht heisst, dass sie selbstverständlich auch hilfreich sein können. Erlauben sie aber trotzdem zwei Beispiele. Bei einem Freigang des Verwahrten A.G.: Trotz jahrelanger Therapie und Krebserkrankung fiel er über eine Frau her und gefährdete diese lebensgefährlich. Gestatten Sie mir auch ein Beispiel einer Privatperson, deren Schicksal grosse Anteilnahme hervorrief. Der deutsche Torwart Robert Enke beanspruchte etliche Monate, wenn nicht Jahre psychotherapeutischer Massnahmen zur Behandlung seiner Depression. Sie haben es alle gelesen oder gehört. Wie er in seinem Abschiedsbrief erwähnte, nutzte er diese Therapie gezielt, um seine Suizidabsicht zu verschleiern und schliesslich auch durchzuführen.

Nun zum Punkt getrennte Unterbringung von Gewaltstraftätern mit sogenannten normalen Straftätern: Auf dieses Thema werden wir in Traktandum 25, sofern wir noch dahin kommen, zu sprechen kommen. Dass eine Trennung aus verschiedenen Gründen nicht möglich sei, wurde bereits erläutert. Der Regierungsrat begründet es unter anderem mit Integrationsmöglichkeiten in eine Gruppe und der praktischen Unmöglichkeit der Risikoeinschätzung der Insassen in verschiedenen Situationen. Ich sehe dabei den Regierungsrat in derselben schwierigen Situation wie die forensischen Gutachter, denen es auch nicht möglich ist, eine sichere Diagnose zu stellen. Bei den praktizierten Wohngruppen in der Pöschwies darf man also feststellen, dass sie einerseits positive, andererseits aber auch Risikoaspekte aufweisen und man diese auch in Kauf nimmt. Hier sind meines Erachtens die Aufsichtspersonen gefordert. Wenn sich Probleme abzeichnen, dann sollte respektive muss rechtzeitig entsprechend gehandelt werden.

Nun zur Unterbringung von Verwahrten im fortgeschrittenen Alter – das ist meine Alterskategorie: Realistischerweise müssen wir hier feststellen, dass dies nicht das grösste Problem ist, mit dem sich der Strafvollzug konfrontiert sieht. Das Durchschnittsalter von Gefängnisinsassen liegt bei 30 Jahren. Aber aktuell ist das Thema vor dem Hinter-

grund einer immer älter werdenden Bevölkerung trotzdem. Ich erinnere an den 70-jährigen Brandstifter Ernst Dünnerberger und die beiden 76-jährigen Rentner, die vor zwei Monaten am Bezirksgericht Bülach wegen mehrfachen Betrugs und einer Deliktsumme von 20 Millionen Franken zu fünf Jahren Gefängnis verurteilt wurden. Mit de facto 82 Verwahrten kann man davon ausgehen, dass sich die Altersgrenze weiterhin nach oben verschieben dürfte. Die Aktualität mit der Festnahme von Roman Polanski hat gezeigt, dass es im Kanton Zürich unerwartet sogar prominente, ältere Häftlinge, wenn auch nicht Verwahrte gibt. Die Schweizer Presse stellte dabei fest, dass es im Kanton Zürich keine verbindlichen Vorgaben für die Unterbringung älterer Insassen gäbe. Dieser Fall zeigt auf, dass elektronische Fussfesseln eine echte Alternative sind. Der Zürcher Regierungsrat weigert sich aber, dieses trendige Accessoire einzuführen, ganz im Gegensatz zu den USA, wo diese Fesseln als Accessoire sogar zur Abendgarderobe getragen werden. (*Die Redezeit ist abgelaufen.*)

*Renate Büchi (SP, Richterswil):* Wir sprechen heute über das Postulat. Dabei geht es speziell um den Vollzug bei verwahrten Personen. Christoph Holenstein hat das schon ganz genau ausgeführt, quasi Seite für Seite uns die Antwort des Regierungsrates berichtet. Genau das Gleiche hat jetzt auch Rosmarie Frehsner gemacht, Punkt für Punkt darüber gesprochen. Das möchte ich nicht auch noch einmal tun.

Aber in meinen Augen zeigt die Antwort des Regierungsrates deutlich auf, wie heute der Strafvollzug geregelt wird. Sie zeigt auf, wo die Probleme bestehen und welche gesetzlichen Rahmenbedingungen zu beachten sind. Sie zeigt auch auf, dass die Komplexität des Strafvollzugs wirklich gross ist. Wenn ich jetzt aber Rosmarie Frehsner zuhöre, komme ich zum Schluss, vorwegzunehmen, die Verwahrten, wenn sie mal verwahrt sind, werfen wir in den Kerker. Dann bleiben sie dort. Dann müssen wir uns darüber auch keine Gedanken mehr machen. Auch sonst bei schwierigen Fällen machen wir es doch ein bisschen einfacher, machen keine Prognosen, stellen keine Diagnosen und vertrauen uns auch nicht, irgendwo eine neue Therapieform oder eine neue Behandlungsform einzuführen. Speziell ist auch, das bezweifeln Sie, dass die Verwahrungen im Kanton Zürich nicht zunehmen, wie Sie es vermutet haben, sondern dass der Rückgang der Verwahrungen damit zusammenhängt, dass die stationären therapeutischen Massnahmen häufiger gemacht werden.

Wenn ich den Bericht lese, dann kann ich nicht Punkt um Punkt alles genau prüfen, weil ich keine Fachfrau bin. Was mir aber schlüssig scheint, ist, es gibt nicht einfach den Gewalttäter oder die Gewaltstraftäterin. Dies wiederum bedingt, dass es ein differenziertes Vollzugskonzept gibt. Das wiederum bedeutet, dass es relativ aufwendig ist und auch Kosten verursacht, die Personen, die ins Gefängnis müssen, angepasst zu betreuen, auch in der Gemeinsamkeit, ob sie zusammen in einer Zelle sein können et cetera.

Ein weiteres Problem, welches auch schon angesprochen wurde, sind die älteren, pflegebedürftigen Gefangenen, die ebenfalls angepasste Strukturen brauchen, nicht nur sie, sondern auch das Personal, welches aus meiner Sicht entsprechend geschult werden muss. Es braucht dazu dann auch gewisse Pflegeeinrichtungen, die dem Status von älteren Verwahrten, die pflegebedürftig sind, angepasst sind. Es ist besonders wichtig zu beachten, dass die Zusammenarbeit mit anderen Kantonen zum Beispiel das ostschweizerische Konkordat sehr wichtig ist. Etwas, was zwar schlimm ist und was wir alle gerne nicht haben würden, ist, es gibt einfach keine 100-prozentige Sicherheit. Wir können es drehen und wenden, wie wir wollen, wir können den Deckel darüber machen, wir können auch alle möglichen Diagnosearten ausschöpfen, es bleibt ein Restrisiko. Das lässt sich einfach nicht wegbringen.

Ich bin der Meinung, das geforderte Konzept ist vorhanden. Es muss auch immer wieder überprüft werden, auch in Hinsicht auf die gesellschaftlichen Entwicklungen. Es ist aber auch klar, dass so ein Konzept, überhaupt die ganze Verwahrung und Betreuung Geld kostet. Da scheint es mir auch wichtig, egal, wie Sie es drehen und wenden, wenn Sie Sicherheit wollen, dann müssen Sie dafür auch bereit sein, Geld auszugeben. Ich erinnere Sie auch an die Budgetdebatte. Da haben Sie beim Strafvollzug einmal mehr 1,5 Millionen Franken gestrichen für das Projekt ROOS (*Risikoorientierter Sanktionenvollzug*). Ich denke, es wäre konsequent, wenn Sie so Wert darauf legen, dass

die Sicherheit so hoch ist und dass die bestmögliche Sicherheit gegen aussen und gegen innen gewahrt ist, dass Sie auch bereit sind, dafür das nötige Geld auszugeben.

In diesem Sinn hoffe ich natürlich, dass Sie nicht weiter Augenwischerei betreiben, sondern sich dies zu Herzen nehmen. Wir sind mit der Abschreibung des Postulats einverstanden.

*Markus Bischoff (AL, Zürich):* Der Regierungsrat betreibt ein bisschen Augenwischerei, wenn er schreibt, die Zahl der Verwahrten habe abgenommen und das sei in Zukunft anders. Wir haben die Situation in Zürich und auch in der Schweiz, dass seit dem Fall von Zollikerberg, der auch schon etwa 15 Jahre zurückliegt, die Zahl der Verwahrten kontinuierlich zugenommen hat; dies nicht deshalb, weil mehr Verwahrungen ausgesprochen wurden, sondern weil fast niemand, der in der Verwahrung war, mehr herauskam. Nun wurde das neue Strafgesetzbuch eingeführt. Es sind viele Verwahrungen in eine stationäre Massnahme nach Artikel 59 StGB umgewandelt worden. Es ist aber auch so, dass diese stationäre Massnahme die sogenannte kleine Verwahrung genannt wird. Die wird auch in Regensdorf vollzogen. Der Unterschied zwischen der Verwahrung der stationären Massnahme ist nicht allzu gross. Dann kommt hinzu, dass die stationäre Massnahme beliebig verlängert werden kann. Das Gesetz sagt zwar einmal auf fünf Jahre. Das Bundesgericht hat jetzt schon gesagt, man könne das mehrfach verlängern. Es ist auch so, dass nachträglich auch wieder eine Verwahrung ausgesprochen werden kann. Wenn diese Massnahme scheitert, kann man das wieder in eine Verwahrung umwandeln. Es ist auch so, dass das Strafgesetzbuch in diesem Punkt auch strenger geworden ist, wie in vielen anderen Punkten auch. Es wird nur immer gesagt, das Strafgesetzbuch sei milder geworden, aber es ist auch so, dass normale Leute, die ohne Massnahme im Strafvollzug sind, bei denen während des Strafvollzugs Sachen auftauchen, bei denen man zweifelt, kann man noch Massnahmen oder Verwahrung anordnen. In Zukunft wird die Zahl der Leute, die verwahrt sind und in einer stationären Massnahme gemäss Artikel 59 sind, die länger dauert, wieder zunehmen oder grösser werden. In der Tat ist das ein Problem respektive stellt den Strafvollzug vor hohe Herausforderungen, insbesondere was man mit diesen Leuten macht. Ich bin auch nicht der Meinung, man könne alle und jeden therapieren. Diese Therapiegläubigkeit, die vor allem hier in Zürich herrscht – es ist kein Zufall, dass wir die

Hochburg der Psychologinnen und Psychotherapeuten sind –, kann falsch sein. Was ist die Alternative? Einfach die Leute wegsperren und wegschauen, das ist keine Alternative. Jeder Mensch hat einen Anspruch auf eine Perspektive und auf einen adäquaten Umgang mit ihm, auch Straftäter. Deshalb hat der Strafvollzug eine wichtige Aufgabe. Es ist nicht so, dass wenn man die Leute wegsperrt, es einfach billiger wird. Strafvollzug ist teuer. Strafvollzug kostet etwas. Das müssen Sie sich bewusst sein. Der gesellschaftliche Trend ist heute für harte Strafen, für Wegsperren. Da müssen Sie aber auch die Rechnung machen. Sie müssen auch damit rechnen, dass das Menschen sind, die man nicht einfach nur einschliessen kann. Man muss ihnen auch eine Perspektive geben.

In diesem Sinn sind wir mit der Abschreibung des Postulats einverstanden.

*Rosmarie Frehsner (SVP, Dietikon), spricht zum zweiten Mal:* Renate Büchi hat es bereits in der Antwort des Regierungsrates gesehen, und zwar das geforderte Konzept für verwahrte Straftäter. Ich fordere auch ein Konzept, aber ich habe es in dieser Antwort eigentlich nicht erkannt. Es hat diverse einzelne Massnahmen gegeben, aber ich sehe kein Konzept. Das hängt eventuell auch mit der Information zusammen. Dies war ein weiterer Punkt dieses Postulats, denn nach größeren Pannen und Ungereimtheiten hat sich doch einiges getan: Verbesserung der inneren Abläufe, interne Kommunikation und externe Evaluationen, wie man liest, sind im Gange. Die externe Kommunikation hat sich aus meiner Wahrnehmung verbessert. Insbesondere werden Zwischenfälle sauber und zeitgerecht kommuniziert. Das ist der richtige Weg, wie die Beispiele der Vergangenheit auch zeigen.

Abschliessend möchte ich es nicht unterlassen, dem Regierungsrat für den Bericht zu diesem Postulat zu danken. Mit den erwähnten Vorbehalten und Anmerkungen bin ich selbstverständlich mit der Abschreibung einverstanden.

*Ratspräsidentin Esther Hildebrand:* Die vorberatende Kommission schlägt die Abschreibung des Postulats vor. Ein anderer Antrag wurde nicht gestellt. Das Verfahren ist beendet. Das Postulat ist abgeschrieben.

Das Geschäft ist erledigt.

## **21. Kostenverrechnung bei Todesfällen, die durch Sterbehilfeorganisationen verursacht worden sind**

Motion Bruno Walliser (SVP, Volketswil) und Jean-Philippe Pinto (CVP, Volketswil) vom 3. Dezember 2007

KR-Nr. [366/2007](#), RRB-Nr. 472/26. März 2008 (Stellungnahme)

*Die Motion hat folgenden Wortlaut:*

Der Regierungsrat wird beauftragt, die gesetzlichen Voraussetzungen zu schaffen, dass den Sterbehilfeorganisationen die anfallenden Kosten für Untersuchungen und Bearbeitung der Fälle von aus dem Ausland stammenden Personen durch die Polizei, Amtsarzt, Staatsanwaltschaft, Gerichtsmedizin, Zivilstandesamt, Bestattungsamt usw. weiterverrechnet werden können.

**Begründung:**

Nachdem Ende September und Anfang Oktober 2007 mehrere Freitodbegleitungen durch die Sterbehilfeorganisation Dignitas u. a. in Stäfa, Maur und in Schwerzenbach durchgeführt worden sind, hat der Schwerzenbacher Gemeinderat Sterbebegleitungen auf Grund eines fehlenden Baugesuchs bzw. einer bewilligten Nutzungsänderung vorsorglich untersagt (einstweiliges Nutzungsverbot). Mit Entscheid vom 21. November 2007 hat das Verwaltungsgericht die gegen diesen Beschluss erhobene Beschwerde gutgeheissen. Mit der Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung kann die Gewerbeliegenschaft in der Industriezone in Schwerzenbach bis auf Weiteres für Freitodbegleitungen genutzt werden.

Dignitas rechnet mit rund 200 Freitodbegleitungen jährlich, dies entspricht in etwa einem Freitod pro Arbeitstag. Da es sich hierbei um aussergewöhnliche Todesfälle handelt, haben nach Eintritt des Todes die Polizei, der Staatsanwalt sowie der Amtsarzt vor Ort zu erscheinen, um festzustellen, dass keine strafbare Handlung vorliegt. In der Folge wird die Leiche vom Bestattungsamt bis zur Freigabe zur Bestattung ins Institut für Rechtsmedizin überführt.

Die Aufwendungen des Staates, die eine solche Freitodbegleitung verursachen, sind in kumulierter Form immens. Durch Gebühren des Zivilstandsamts kann ein marginaler Teil der entstandenen Kosten verrechnet werden. Der grösste Kostenanteil wird durch den Staat getragen. Speziell hinzuweisen ist auf die Tatsache, dass es sich bei den meisten Freitodbegleitungen von Dignitas um ausländische Staatsan-

gehörige handelt. Diese Personen haben in der Regel keine anderweitigen Beziehungen zur Schweiz und ebenfalls keine Steuern in der Schweiz bezahlt, sondern reisen nur für die Inanspruchnahme der Dienstleistung der Sterbehilfeorganisation in die Schweiz.

In diesen Fällen sollten die entstandenen Aufwendungen kostendeckend der Sterbehilfeorganisation verrechnet werden oder dem Nachlass des Verstorbenen belastet werden können.

Die Stellungnahme des *Regierungsrates* lautet auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern wie folgt:

Im Kanton Zürich obliegt es den Strafuntersuchungsbehörden, in sogenannten aussergewöhnlichen Todesfällen die Umstände des Todes der betreffenden Person und eine allfällige strafrechtlich relevante Dritteinwirkung abzuklären. Die Weisungen der Oberstaatsanwaltschaft für die Untersuchungsführung der Staatsanwaltschaften umschreiben die abklärungspflichtigen Fälle und das zu veranlassende Vorgehen (Weisung 33.2). Als aussergewöhnlich gilt danach jeder Todesfall, der nicht sofort eindeutig auf eine natürliche Todesursache oder eine absichtlich oder unabsichtlich durch einen Dritten herbeigeführte Tötungs- oder Verletzungshandlung zurückzuführen ist, oder bei dem die Leiche nicht eindeutig identifiziert ist. Hierzu gehören tödliche Unfälle ohne Anhaltspunkte für ein Drittverschulden, Todesfälle, bei denen kein Arzt einen Totenschein ausstellt, plötzliche Kindstode und Todesfälle mit unbekannten Leichen sowie mutmassliche Suizidgeschehen, ob mit oder ohne Begleitung. Abklärungen nach aussergewöhnlichen Todesfällen werden in einem besonderen Verfahren geführt, wobei bis zum Vorliegen konkreter Anhaltspunkte für eine strafbare Handlung keine Strafuntersuchung zu eröffnen ist. Zu diesen Abklärungen gehört immer eine Legalinspektion, die in der Regel von der Bezirksärztin oder vom Bezirksarzt durchzuführen ist. Kann ein Verbrechen oder Vergehen nicht durch eine Legalinspektion oder durch polizeiliche Ermittlungen ausgeschlossen werden, hat die Untersuchungsbehörde eine Obduktion anzuordnen. Gleiches gilt, wenn die Todesursache nicht mit hinreichender Sicherheit feststeht.

Wie sich aus dem Gesagten ergibt, entstehen die in der Motion angesprochenen Kosten im Zusammenhang mit der (organisierten) Suizidhilfe hauptsächlich durch die strafrechtlichen Vorabklärungen, deren Notwendigkeit sich aus der Verpflichtung des Staates ergibt, das Leben des Einzelnen insbesondere durch die im Strafrecht geregelten general- und spezialpräventiven Massnahmen vor Eingriffen Dritter

zu bewahren. Nach einem vermeintlichen Suizid bedarf es deshalb zwingend der Klärung der Fragen hinsichtlich Todesart und Todesursache bzw. ob und inwiefern Dritte beteiligt gewesen sein könnten. Aufgrund dieser Ausgangslage erscheint die Strafprozessordnung als derjenige Erlass, in dem die rechtliche Grundlage für die Kostenüberwälzung im Sinne des Anliegens der Motion verankert werden müsste. Es ist deshalb die Frage zu prüfen, welche rechtlichen Prinzipien für die Kostenaufgabe und damit die Aufwandüberwälzung auf Sachverhaltsbeteiligte im Strafverfahren zu beachten sind.

Während die Motion offenbar auf eine Kausalhaftung unabhängig von der Vorwerfbarkeit eines Verhaltens zielt, ergibt die Prüfung der entsprechenden Bestimmungen, dass das Strafverfahren bezüglich Kostentragung dem Verursacher- und dem Verschuldensprinzip verpflichtet ist. Zunächst ist eine Kostenaufgabe immer dann vorzusehen, wenn es tatsächlich zu einer Verurteilung kommt (§ 188 Strafprozessordnung, StPO, LS 321), die Kostentragung der verurteilten Person mit anderen Worten deshalb erfolgt, weil sie mit ihrem Verhalten die Ursache für den vom Staat betriebenen Aufwand schuldhaft gesetzt hat. Für den Fall einer eingestellten Strafuntersuchung gilt zunächst, dass der Staat die Kosten zu tragen hat (§ 42 StPO). Das Gesetz umschreibt weiter zwar bestimmte Konstellationen, in denen den Verfahrensbeteiligten die Kosten auferlegt werden können. Diese knüpfen allerdings ausnahmslos daran an, dass die Behörden ein eigentliches Strafverfahren eröffnet haben und die Beteiligten den hierfür vom Staat betriebenen Aufwand in vorwerfbarer Weise verursacht oder vermehrt haben. Auch in diesen Konstellationen ist das konkrete Verhalten einzelner Personen bedeutsam, die am Strafverfahren als Parteien mitgewirkt haben und denen in dieser Rolle ein prozessuales Verschulden anzulasten ist. Mit beachtlichen Argumenten wird in der Lehre für das einer Verfahrenseröffnung vorausgehende Ermittlungs- oder Vorabklärungsverfahren (§ 22 StPO), mit dem die Abklärung eines aussergewöhnlichen Todesfalles vergleichbar ist, vertreten, dass eine Kostenaufgabe im Falle eines Nichteintretens rechtsstaatlich nicht haltbar sei (Cornelia Hürlimann, Die Eröffnung einer Strafuntersuchung im ordentlichen Verfahren gegen Erwachsene im Kanton Zürich, Zürich 2006, S. 215 f.). Es ist kaum denkbar, dass in einem Verfahren, das mit dem Beweisergebnis endet, wonach keine genügenden Anhaltspunkte für einen Anfangsverdacht gegen eine bestimmte Person bestehen, ein vorwerfbares Verhalten im Sinne eines prozessualen Ver-



schuldens analog der Praxis zu § 42 StPO vorstellbar oder rechtsgenügend beweisbar sein könnte.

Die Verankerung einer Kausalhaftung im Rahmen des Strafverfahrensrechts wäre also offensichtlich systemfremd. Es stellt sich somit die Frage, ob eine entsprechende Regelung ausserhalb des Strafverfahrensrechts vorgesehen werden könnte. Der Aufwand im Rahmen der Todesfeststellung von Suizidenten müsste diesfalls als Verwaltungsgebühr in Rechnung gestellt werden. Als Kausalabgabe würde eine solche Gebühr zu den öffentlichen Abgaben zählen. Im Bereich des Abgaberechts sind die Anforderungen an das Legalitätsprinzip besonders hoch, indem der Kreis der Abgabepflichtigen sowie Gegenstand und Bemessung der Abgaben in einem Gesetz im formellen Sinn geregelt sein müssen. Vor dem Hintergrund der Einführung der Schweizerischen Strafprozessordnung auf den 1. Januar 2010 ist allerdings zu beachten, dass diese das Verfahren bei aussergewöhnlichen Todesfällen konkret regelt (Art. 253, BBl 2007, 6977). Die Kostenfolgen im Zusammenhang mit diesem Verfahren hätten damit wohl dem anwendbaren Strafverfahrensrecht zu folgen. Die Schweizerische Strafprozessordnung enthält keine Kostentragungspflicht für die Abklärung von begleiteten Suiziden ausländischer Personen. Das Umsetzungsrecht der Kantone muss sich zudem auf rein organisatorische Belange beschränken, darf darüber hinaus also kein materielles Strafverfahrensrecht enthalten. Es erscheint insofern fraglich, ob die angestrebte Bestimmung im kantonalen Umsetzungsrecht vor Bundesrecht Bestand hätte.

Solange ein eigenständiger Bundes- oder kantonaler Erlass, der den Umgang mit Sterbebegleitung und die Rechte und Pflichten von Sterbewilligen und Sterbehilfeorganisationen gesamthaft regelt, fehlt, erscheint die Verankerung einer Kostentragungspflicht ausserhalb des Strafverfahrensrechts kaum denkbar. Ein isolierter Erlass zur Kostentragung für strafrechtliche Vorabklärungen im Zusammenhang mit begleiteten Suiziden von ausländischen Personen wäre wohl auch kaum mit den Prinzipien der Rechtsgleichheit nach Art. 8 Abs. 1 BV (SR 101) vereinbar. Ein Erlass verletzt dann das Gebot der Rechtsgleichheit, wenn er rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen (BGE 132 I 157, E. 4.1 S. 163). Eine andere Kostenregelung für Schweizerinnen und Schweizer als für Ausländerinnen und Ausländer nur gestützt auf die Tatsache, dass die Dienstleis-

tung in Anspruch nehmenden ausländischen Personen zur Schweiz keine näheren Beziehungen aufweisen und hier keine Steuern bezahlen, erscheint vorab bezüglich Angehöriger von EU-Ländern auch vor dem Hintergrund des Abkommens über die Personenfreizügigkeit, das die Gleichbehandlung mit Inländerinnen und Inländern hinsichtlich Lebens-(Arbeits- und Beschäftigungs-)bedingungen umfasst, kaum vertretbar. Eine Kostenauflage zulasten des Nachlasses von Suizidentinnen oder Suizidenten müsste diesfalls wohl für jegliche Fälle von Selbsttötungen vorgesehen werden, was gesellschaftspolitisch kaum konsensfähig sein dürfte. Die Kostenauflage an den Nachlass ausländischer Suizidentinnen oder Suizidenten würde überdies auch auf praktische Schwierigkeiten beim Kostenbezug im Ausland stossen. Auch eine Kostenauflage an Sterbehilfeorganisationen im Zusammenhang mit Fällen von aus dem Ausland stammenden Personen dürfte mit den Prinzipien der Rechtsgleichheit kaum vereinbar sein, nicht nur mit Blick auf die internationalen Verpflichtungen, die sich aus dem Abkommen über die Personenfreizügigkeit ergeben, sondern auch mit Rücksicht auf den Umstand, dass der behördliche Aufwand bei Abklärungen begleiteter Suizide von Schweizerinnen und Schweizern nicht zwingend geringer sein muss.

Die kausale Kostenauflage an Suizidhilfeorganisationen bzw. suizidwillige Personen ist damit realistischerweise nur im Rahmen eines umfassenden Gesetzes über die organisierte Suizidhilfe vorstellbar. Auch dort dürfte eine Beschränkung auf Fälle von aus dem Ausland stammenden Personen, wie in der Motion gefordert, jedoch kaum mit den Prinzipien der Rechtsgleichheit vereinbar sein. Soweit die Motion nicht nur das Ziel der Aufwandsentschädigung zugunsten des Staates, sondern vorab die Eindämmung des Sterbetourismus verfolgt, erscheint das Mittel einer Kostentragungspflicht überdies kaum zielführend. Anzustreben sind diesfalls vielmehr nationale Standards für die organisierte Suizidhilfe, insbesondere hinsichtlich der Vorbereitung und Durchführung der Sterbebegleitung.

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Motion KR-Nr. [366/2007](#) nicht zu überweisen.

*Bruno Walliser (SVP, Volketswil):* Die Sterbehilfe ist zum Politikum geworden. Seit die Sterbehilfeorganisation Dignitas aktiv ist, ist die Freitodbegleitung immer wieder in den medialen Schlagzeilen. Unser Vorstoss äussert sich nicht pro oder kontra Sterbehilfe. Wir wollen, dass die Aufwendungen des Staats, die eine solche Freitodbegleitung verursachen, nicht durch die Allgemeinheit getragen werden müssen. Speziell hinzuweisen ist auf die Tatsache, dass es sich bei den meisten Freitodbegleitungen von Dignitas um ausländische Staatsangehörige handelt. Diese Personen haben in der Regel keine anderweitigen Beziehungen zur Schweiz. Ebenfalls bezahlen sie keine Steuern in der Schweiz, sondern reisen nur für die Inanspruchnahme der Dienstleistungen der Sterbehilfeorganisationen in die Schweiz. In diesen Fällen sollen die entstandenen Aufwendungen kostendeckend den Sterbehilfeorganisationen verrechnet werden oder dem Nachlass des Verstorbenen belastet werden können.

Der Regierungsrat hat ausgeführt, dass es nach seiner Meinung nicht über die Strafprozessordnung geregelt werden kann. Da sage ich: Verstanden, Herr Justizdirektor. Nach meiner Auffassung muss dies aber über das Verwaltungsrecht möglich sein. Der Regierungsrat zeigt sich sonst auch immer sehr kreativ. Ich bin überzeugt, mit etwas Willen ist hier eine Lösung möglich.

Im Namen der SVP bitte ich Sie, die Motion zu überweisen.

*Peter Ritschard (EVP, Zürich):* Es kann nicht sein, dass jemand mit seiner Tätigkeit dem Staat grosse Kosten verursacht, diese Kosten aber wegen eines juristischen Bermudadreiecks beim Steuerzahler hängen bleiben. Internationale Verhältnisse werden in der Antwort angesprochen. Gerade der Ärger aus Deutschland und England mit unserer zu freizügigen Suizidbeihilfe spricht für eine bessere Regulierung. Der Regierungsrat führt in seiner Stellungnahme zu Recht aus, dass die geltende Strafprozessordnung keine Handhabe bietet, um wem auch immer die Kosten der strafrechtlichen Voruntersuchung aufzuerlegen. Zu Recht hält er auch fest, dass eine Ergänzung der StPO (*Strafprozessordnung*) mit einem entsprechenden Artikel völlig systemfremd wäre. Das heisst aber nicht, dass unabhängig von der StPO eine gesetzliche Grundlage für die Auferlegung der öffentlichen Hand entstehenden Kosten geschaffen werden könnte. Dabei dürfte es allerdings schwierig sein, nur Ausländerfälle als kostenpflichtig zu erklären. Diesen Mangel der Motion kann man aber ohne

Weiteres noch korrigieren, wenn es um die konkrete Gesetzgebung geht. Eine Kostenaufgabe oder eine kantonale Busse für einen Übertretungsstrafbestand würde zwar den Sterbetourismus nicht vollständig beenden. Zumindest die fast fabrikmässige Todesbegleitung würde eingeschränkt.

Im Übrigen ist die EVP der Meinung, die Beihilfe zum Suizid müsste verboten werden. Ethisch vertretbar und auch im liberalen und theologischen Gedankengut verankert sind nur die passive Sterbehilfe, also der Behandlungsabbruch und die indirekt aktive Sterbehilfe, also die Palliativmedizin. Damit verschiebt sich die politische Beurteilung der Motion auf die Frage, ob der Kanton überhaupt aktiv werden soll oder ob er auf den Bund warten soll. Diesbezüglich hat der Regierungsrat in seiner Antwort auf die Anfrage [37/2008](#) schon selber eine gewisse Ungeduld erkennen lassen. Mit einem konkreten Gesetzgebungsauftrag würde ihm zweifellos der Rücken gestärkt.

Die EVP-Fraktion spricht sich einstimmig für die Überweisung der Motion aus.

*Ruedi Lais (SP, Wallisellen):* Schon aus dem Titel der Motion geht das kolossale Missverständnis hervor, das der Forderung von SVP und CVP zugrunde liegt: Todesfälle, die durch Sterbehilfeorganisationen verursacht werden. Ein vielleicht unbewusster, aber dennoch ungeheuerlicher Vorwurf liegt in dieser Formulierung. Lassen Sie sich sagen, wer sich angesichts seiner aussichtslosen medizinischen Prognose dazu entschliesst, sein Leben zu beenden, dessen Willen und dessen Handeln sind in einer freiheitlichen Gesellschaft zu respektieren. Eine verantwortungsbewusste Sterbehilfeorganisation, die diesen Menschen beisteht, darf nicht als Täterin verleumdet werden.

Der Vorstoss war Teil der Abwehrmassnahmen, die betroffene Gemeinden jedes Mal dann ergreifen, wenn Dignitas für ihre Sterbehilfe für Ausländer ein Lokal sucht. Im konkreten Fall ging es damals um Schwerzenbach, das mit Volketswil im Zivilstandswesen zusammenarbeitet, wo die Kollegen Bruno Walliser und Jean-Philippe Pinto im Gemeinderat sitzen.

Die Haltung der SP zur Sterbehilfe ist eindeutig. Die Entscheidung zum Suizid steht einzig den Betroffenen zu. Das liberale Fundament, auf dem in der Schweiz die Beihilfe zum Suizid möglich ist, muss für die Organisationen der Sterbehilfe landesweit gesetzlich geregelt werden. Das Sterben ist in unserer Gesellschaft sehr stark tabuisiert. Da-

bei gehört es zum Leben wie die Geburt. Wir sollten uns also den Fragen rund um den Tod viel mutiger stellen und uns mit den wichtigen Fragen rund um das Sterben in unserer Gesellschaft auseinandersetzen. Stattdessen beschäftigen sich die beiden Kollegen aus Volketswil lieber mit Kosten, Gebühren und Verrechnungen. Wir teilen hierzu die Meinung des Regierungsrates. Die Überwälzung von Kosten für sogenannte aussergewöhnliche Todesfälle ist an ein Strafverfahren gebunden. Ein solches wird wie bei Exit oder anderen Organisationen, die Sterbehilfe leisten, jedoch nicht eröffnet. Angesichts des von den Motionären angeführten finanziellen und personellen Aufwands müsste nicht nach neuen Gebühren gerufen werden, in erster Linie sollte dieser Aufwand reduziert werden. Dies ist nur möglich, wenn Sterbehilfeorganisationen nicht weiter in einer dubiosen, stark skandalisierten, abgedunkelten Ecke arbeiten müssen. Nach jahrelanger Untätigkeit unter alt Bundesrat Christoph Blocher hat das Justizdepartement dazu neue Vorschläge erarbeitet. Wir sind dabei klar der Meinung, dass nur eine freiheitliche Regelung infrage kommt und vor allem die Qualität der Hilfe gesichert wird. Solange das nicht geregelt wird, ist der Kanton Zürich auf sich allein gestellt. Wir begrüssen es hier, dass der Regierungsrat Standesregeln verankern will und dass die Oberstaatsanwaltschaft mit Exit im Juni 2009 eine Vereinbarung abgeschlossen hat, die solche Regeln enthält.

Kollege Schmid hat am Morgen dem Kanton vorgeworfen, er greife in die Kompetenz des Bundes in Sachen Strafrecht ein, wenn er solche Regelungen trifft. Da können wir nur heftig widersprechen. Hier geht es nicht um ein neues Zürcher Strafrecht, wie es die EDU mit ihrer Volksinitiative schaffen will, sondern es geht nur um die Strafuntersuchung und ihre Kosten beziehungsweise die Massnahmen, die zur Reduktion der Kosten seitens Exit zu treffen sind. Dass Dignitas hier nicht dabei ist, sich diesen Bemühungen verschliesst und lieber auf Konfrontationskurs mit den Behörden geht, ist ärgerlich. Ludwig A. Minelli müssten wir sagen, dass er genau jene liberalen Grundsätze gefährdet, die er selber am meisten zu verteidigen vorgibt.

Ich fasse zusammen: Die SP hält die Motion für rechtlich unhaltbar, kleinlich und ein wenig unehrlich. Wer die liberale Regelung der Sterbehilfe in der Schweiz abschaffen will, ist eingeladen, das Strafgesetzbuch mit einer Initiative zu ändern, aber dann bitte nicht so, wie es die EDU versucht hat. Bitte lehnen Sie die Motion mit uns ab.

*Regine Sauter (FDP, Zürich):* Die FDP hat, wenn wir diese Diskussionen hier führen, wiederholt betont, dass sie gegen eine Kriminalisierung der Freitodbegleitung ist, wie das heute nun von verschiedenster Seite angestrebt wird. Wir haben uns denn auch dezidiert gegen die auf Bundesebene vorgeschlagenen neuen Regelungen ausgesprochen. Wir lehnen sowohl die sogenannte weiche Variante ab, in der Bedingungen gestellt werden, die die Sterbehilfeorganisation zu erfüllen hat, als selbstverständlich auch das absolute Verbot.

Wenn wir nun im Folgenden diesen Vorstoss trotzdem unterstützen, dann will ich das auf keinen Fall – hier spreche ich für die ganze Fraktion – verstanden wissen als ein Schritt in diese Richtung. Wir verstehen aber das Missbehagen, das in Teilen der Bevölkerung zu dieser Thematik besteht, dann nämlich, wenn vor allem medial von einem sogenannten Sterbetourismus die Rede ist. Hier gilt es aber einmal mehr darauf hinzuweisen, dass das wenige Personen sind. Man konnte das wieder in den Zahlen, die von Dignitas publiziert wurden, nachlesen. Es sind wenige Personen, die aus dem Ausland in die Schweiz kommen, weil sie keinen anderen Ausweg sehen und weil sie diese Möglichkeiten in ihrem Heimatland nicht haben.

Wir verstehen aber, dass diesbezüglich Missbehagen besteht in Teilen der Bevölkerung. Wir verstehen auch, dass man sich darüber ärgern kann, dass hier unserem Gemeinwesen Kosten entstehen, die normalerweise Zürcher Einwohnerinnen und Einwohner mit ihren Steuern begleichen, dass dies aber bei Ausländerinnen und Ausländern nicht der Fall ist.

Nur aus diesem Grund stimmen wir dem Vorstoss zu. Wir sind der Meinung, dass es gehen müsste, hier eine entsprechende gesetzliche Grundlage zu schaffen. Es muss nicht in der StPO sein. Wir können uns vorstellen, dass es auch andere Möglichkeiten gibt. Die Antwort der Regierung ist auch relativ ausweichend formuliert. Man stellt hier fest, dass Gründe gesucht wurden, weshalb dies nicht gehen sollte. Wir bitten, dies in diesem Sinn nochmals zu überdenken und einen besseren Vorschlag zu machen.

*Jean-Philippe Pinto (CPV, Volketswil):* Die Schweiz verfügt im Vergleich zu anderen Ländern, insbesondere unter Nachbarstaaten über eine liberale Regelung der Sterbehilfe. Ob man sich positiv oder negativ zur Sterbehilfe äussert, ist jedem persönlich überlassen. Bei dieser Motion geht es nur um die Kostenverrechnung. Jeder durch die Ster-

behilfeorganisationen ermöglichte Todesfall muss behördlich untersucht werden. Die Freitodbegleitungen im Kanton Zürich beschäftigen die Staatsorganisationen intensiv. Jedesmal rücken die Kantonspolizei, ein Staatsanwalt und ein Gerichtsmediziner aus. Daneben sind auch das Zivilstandesamt und eventuell das Bestattungsamt involviert. Dies verursacht Kosten, welche bis anhin grösstenteils der Staat übernehmen musste. Durch die Gebühren des Zivilstandsamtes kann letztlich nur ein kleiner Teil der entstandenen Kosten in Rechnung gestellt werden. Der Oberstaatsanwalt Andreas Brunner beziffert die Kosten eines Suizides, egal, ob durch eine Sterbehilfeorganisation begleitet oder allein begangen, für den Steuerzahler auf rund 3000 Franken. Wie hoch auch immer die Rechnung letztlich ist, bezahlt wird sie grösstenteils durch die Staatskasse. Bei bis zu 200 Freitodbegleitungen jährlich im Kanton Zürich ergibt sich bereits eine Summe von 600'000 Franken.

Es geht bei diesem Vorstoss insbesondere um die Sterbetouristen, die keinen Wohnsitz in der Schweiz haben. Diese Personen haben in der Regel keine anderweitigen Beziehungen zur Schweiz, sondern reisen nur für die Inanspruchnahme der Dienstleistung der Sterbehilfeorganisation in die Schweiz ein. Es ist deshalb an der Zeit, dass ein Gesetz für alle anfallenden Kosten eine vollumfängliche Kostenübertragung auf die Sterbehilfeorganisationen vorsieht, denn diese Institutionen sind dafür verantwortlich, dass dieser finanzielle Aufwand überhaupt entsteht. Die Kosten sind daher nicht in erster Linie über das Strafprozessrecht, sondern über das Verwaltungsrecht zu liquidieren beziehungsweise aufzuerlegen. Daneben lässt die angespannte finanzielle Situation des Kantons Zürich eine solche Subventionierung vor allem im Hinblick auf die ausländischen Sterbetouristen nicht mehr zu. Die Ausführungen der Regierung zum Abkommen über die Personenfreizügigkeit und der Gleichbehandlung mit Inländerinnen und Inländern zielen ins Leere. Dem Regierungsrat sollte es wohl bewusst sein, dass trotz bilateraler Verträge Schweizerinnen und Schweizer in der EU weiterhin diskriminiert werden, was auch der Bundesrat festgestellt hat. Es steht daher diesbezüglich auch nichts entgegen, EU-Ausländer anders zu behandeln als Schweizer. Die EU würde dies in dieser Angelegenheit sogar ausdrücklich begrüßen. Das Gleiche gilt es bezüglich der Prinzipien der Rechtsgleichheit zu sagen. Hier besteht klar ein vernünftiger Grund für eine rechtliche Unterscheidung, da ausländische Sterbetouristen hier keine Steuern bezahlen und für die Aufwendungen des Staats nicht aufkommen. Ich glaube kaum, dass das in ei-

nem umgekehrten Fall, zum Beispiel in Deutschland und Frankreich einfach der Staatskasse belastet würde. Der Kanton Zürich soll nicht zum Sterbeplatz für alle Sterbetouristen aus der ganzen Welt werden und dies noch zusätzlich durch das Kostentragen versüssen. Ich glaube auch nicht, dass dies im Sinne des Slogans von Schweiz Tourismus «ganz natürlich» ist. Sollte diese Praxis der Subventionierung weiter beibehalten werden, werden auch in Zukunft ausländische Sterbewillige die Schweiz, insbesondere Zürich und damit entsprechende Institutionen aufsuchen, um Beihilfe zur Selbsttötung zu erhalten. Wieso eigentlich auch nicht?

Ich sage dies mit Nachdruck, in der Zukunft könnte die Schweiz wie beim Steuerstreit unter Druck kommen. Ich bitte Sie im Namen der CVP, der Überweisung der Motion zuzustimmen.

*Maleica-Monique Landolt (GLP, Zürich):* Die GLP war sich in diesem Punkt nicht ganz einig. So haben wir zwei verschiedene Meinungen. Einerseits sieht man durchaus eine Möglichkeit, eine gewisse Gleichstellung gegenüber dem Steuerzahler, wenn man die Kosten verrechnet, und zwar wäre es möglich, dass die Sterbehilfeorganisationen die möglichen anfallenden Kosten vorausgehend berechnen und dem Sterbewilligen verrechnen oder nachher dem Vermögen belasten. Man sieht dies wirklich als Option, vor allem auch weil es wirklich nur um die Kosten geht und nicht um das Thema, dass die Sterbehilfeorganisationen zu hinterfragen sind oder dass wir dieses Thema nochmals debattieren möchten.

Die andere Meinung ist, dass Selbstbestimmung und Gleichbehandlung für den letzten Lebensabschnitt, ob für In- oder Ausländer weiterhin im Vordergrund stehen sollen. Eine unterschiedliche Kostenregelung soll und ist nicht vertretbar.

Aus diesem Grund gibt es unterschiedliche Abstimmungsverhalten.

*Heidi Bucher (Grüne, Zürich):* Die Grünen lehnen die vorliegende Motion ab.

Sie fordert die Kostenüberwälzung der gesetzlich vorgeschriebenen Verfahren nach einem begleiteten Suizid. Es wird keine Kostenpflicht für alle gefordert, die organisierte Suizidhilfe in Anspruch nehmen, sondern nur Ausländerinnen und Ausländer sollen bezahlen. Diese Forderung verletzt die Rechtsgleichheit und ist deshalb abzulehnen. Wenn es bei einem Toten unklar ist, ob er eines natürlichen Todes ge-



storben ist, ob Dritte nachgeholfen haben oder wenn die Identität einer Leiche nicht gesichert ist, muss abgeklärt werden, wie es zum Lebensende kam. Durch diese strafrechtliche Vorabklärung wird deutlich, ob eine Strafuntersuchung eingeleitet werden muss oder nicht. Suizid ist glücklicherweise keine strafbare Handlung mehr. Die Kosten der Voruntersuchungen können aber gestützt auf das Strafrecht nur in Rechnung gestellt werden, wenn Schuldhaftigkeit nachgewiesen ist. Glücklicherweise sind es Geschichten aus alter Zeit, die davon berichten, dass Suizidenten für die überlebte Tat bestraft oder nach ihrem Tod vor der Kirchenmauer verscharrt wurden. So könnte das Anliegen der Motionäre vielleicht noch in einer kantonalen Gebührenordnung einfließen. Es ist jedoch undenkbar, nur für Ausländer und Ausländerinnen Gebühren zu erheben oder nur für Personen, die nach einem begleiteten Suizid verstorben sind. Ersteres verletzt offensichtlich das Prinzip der Gleichbehandlung. Zweiteres bestraft ausgerechnet die Form von Suizid, die liberal denkende Menschen als die letzte Freiheit bezeichnen. Ein zurechnungsfähiges Individuum setzt seinem Leben, das als nicht mehr lebenswert empfunden wird, nach reiflicher Reflexion ein Ende.

Lehnen Sie die Motion ab.

*Hans Heinrich Rath* (SVP, Pfäffikon): Ich bitte Sie, die Motion aus mehreren Gründen zu überweisen.

Aus meiner Sicht ist der Sterbetourismus, wie er heute von Dignitas praktiziert wird, sehr stossend. Sterbetouristen haben in der Regel in unserem Land noch nie Steuern bezahlt oder andere Leistungen erbracht und belasten die betroffenen Gemeinden und den Kanton in verschiedenster Hinsicht. Das ist stossend, Heidi Bucher. Über Gleichbehandlung kann man sich schon eine verschiedene Meinung bilden. Ich glaube nicht, dass wir für die halbe Welt der Ort sein sollten, wo man den Freitod praktizieren kann, sondern dann müssen andere Länder die Praxis anpassen. Die Schweiz kann da nicht Platz bieten für solche Lösungen. Ausser, jetzt komme ich zum Aspekt Kosten. Durch die nötigen Abklärungen entstehen Kosten, die nur zu einem kleinen Teil gedeckt werden. Das muss korrigiert werden. Das will diese Motion. Ein weiterer Aspekt, der bleibt praktisch immer unerwähnt, ist die Belastung, der Polizistinnen und Polizisten und Amtspersonen im Zusammenhang mit der Freitodbegleitung ausgesetzt werden. Ich habe Informationen von einem Pfarrer, der in der Seelsor-

ge, vor allem in der Notfallseelsorge tätig ist. Der berichtet mir, dass Polizistinnen und Polizisten sowie Amtspersonen, Staatsanwältinnen und -anwälte und auch andere Personen psychisch belastet sind durch die Freitodbegleitungen respektive die damit verbundenen Abklärungen und dass es auch zu Sekundärtraumen führt. Das wird in der ganzen Diskussion völlig ausgeblendet. Da wäre ich dann interessiert, vom Justizdirektor zu hören, wie er die psychische Belastung von Personen beurteilt, die in solche Fälle involviert sind.

Ich bin der Ansicht, dass in der Frage des Sterbetourismus Handlungsbedarf besteht. Ich bitte Sie, aus den dargelegten Gründen die vorliegende Motion zu überweisen.

*Hans Peter Häring (EDU, Wettswil a. A.):* Die EDU hat diese ausführliche juristische Begründung der Regierung zur Kenntnis genommen. Dennoch werden wir der Überweisung der Motion zustimmen. Ich verstehe nicht, weshalb die Regierung keine Möglichkeit gefunden hat, diese Kosten weiter zu verrechnen und damit die Kantonsfinanzen zu entlasten. Bei der Sterbehilfe handelt es sich um ein Spezialdelikt und dafür sollte auch eine spezielle Regelung möglich sein.

#### *Abstimmung*

**Der Kantonsrat beschliesst mit 93 : 51 Stimmen bei 3 Enthaltungen, die Motion dem Regierungsrat zu Bericht und Antragstellung zu überweisen.**

Das Geschäft ist erledigt.

## **22. Integrationsvereinbarung (2), Schaffung von obligatorischen Eltern- und Erziehungskursen vor Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen**

Motion Silvia Steiner (CVP, Zürich), Patrick Hächler (CVP, Gossau), Jean-Philippe Pinto (CVP, Volketswil) vom 7. Januar 2008  
KR-Nr. [2/2008](#), Entgegennahme als Postulat, Diskussion

Die Motion hat folgenden Wortlaut:

Der Regierungsrat wird eingeladen, gesetzliche Grundlagen zu schaffen, die die Absolvierung von Elternkursen und Erziehungskursen oder der Nachweis, dass in die um Bewilligung nachsuchenden Migrantinnen und Migranten Gewähr für eine angemessene Erziehung und Förderung ihrer Kinder bieten, als Voraussetzung für die Erteilung und Verlängerung von Aufenthaltsbewilligungen und die Vornahme von Einbürgerungen vorsehen.

Begründung:

Derzeit sind bereits eine Motion und eine Parlamentarische Initiative mit dem Ziel, eine erfolgreiche Integration von Ausländerinnen und Ausländern zu gewährleisten, hängig (vgl. Integrationsvereinbarung KR-Nr. [156/2007](#), Integrationsgesetz KR-Nr. [192/2007](#)). Beide Vorstösse zielen in dieselbe Richtung, setzen aber zuwenig bei der Erziehungsverantwortung von Migrantinnen und Migranten an. Mit dem neuen, ab 1. Januar 2008 in Kraft gesetzten Ausländergesetz (Art. 53 AuG) trifft die Kantone die Verpflichtung, die Anliegen der Integration bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu berücksichtigen und dabei insbesondere den Spracherwerb, das berufliche Fortkommen, die Gesundheitsvorsorge sowie Bestrebungen, welche das gegenseitige Verständnis erleichtern, zu treffen (Art. 53 Abs. 3 AuG).

Massnahmen zur Befähigung von Migrantinnen und Migranten, ihre Kinder selber geeignet zu fördern, um ihnen das berufliche Fortkommen aber auch das gegenseitige Verständnis zu erleichtern, werden zwar nicht ausdrücklich erwähnt. Elternbildung stellt indes ein wichtiges Element der Integration dar, da auch die Selbstverantwortung der zu integrierenden Personen gefördert wird.

Die bereits hängigen Vorstösse sind deshalb insofern zu ergänzen, als Eltern- und Erziehungskurse als zwingende Voraussetzungen für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen angesehen werden, wenn die Erziehungseignung nicht in anderer Weise bewiesen wird.

*Ratspräsidentin Esther Hildebrand:* Der Regierungsrat ist bereit, die Motion als Postulat entgegenzunehmen. Die Erstunterzeichnerin ist mit der Umwandlung in ein Postulat einverstanden. Matthias Hauser, Hüntwangen, hat an der Sitzung vom 26. Mai 2008 Antrag auf Nichtüberweisung des Postulats gestellt. Der Rat hat über die Überweisung zu entscheiden.

*Matthias Hauser (SVP, Hüntwangen):* Tatsächlich ist das Engagement von Eltern entscheidend für den Erfolg der Integration der ganzen ausländischen Familie in der Schweiz, insbesondere auch der Kinder. Tatsächlich macht es auch Sinn, dort, wo die Eltern mangelndes Engagement zeigen, die Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung zu verweigern. Dies ist heute aufgrund von Artikel 53 des Ausländergesetzes bereits möglich. Sie lesen dies unter anderem in der Begründung der vorliegenden Motion selbst. Migrantinnen und Migranten müssen sich insbesondere für den Spracherwerb, in Massnahmen zum beruflichen Fortkommen, betreffend der Gesundheitsvorsorge engagieren sowie über Bestrebungen ausweisen, welche das gegenseitige Verständnis erleichtern. Dies gilt selbstredend für die ganze Familie. Was, so lautet meine Frage an die CVP, wollen Sie denn in Elternbildungskursen noch zusätzlich ausbilden, wenn nicht Inhalte, die sich um den Spracherwerb, berufliches Fortkommen, Gesundheitsvorsorge oder gegenseitiges Verständnis zusammenfassen lassen. Es braucht kein neues Gesetz, keine neue Bestimmung. Wir haben schon eines: das Ausländergesetz.

Wie dieses Engagement der Migrantinnen und Migranten beurteilt wird bei der Verlängerung von Aufenthaltsbewilligungen wird in der Verordnung zum Ausländergesetz ausgeführt und hängt auch vom Ermessen der kantonalen Behörde ab. Die SVP unterstützt hier eine restriktive Anwendung.

Wenn Sie diese Motion aber überweisen, bewirkt sie drei Dinge. Erstens, das Engagement der Migranten wird geringer messbar, weil es überall gleich ist, weil die Kurse sowieso obligatorisch sind. Sie verlangen obligatorische Erziehungskurse.

Zweitens wird das Obligatorium auch umgekehrt ausgelegt. Jeder, der die Elternbildungskurse besucht hat, will daraus einen Rechtsanspruch auf die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung ableiten. Schliesslich besucht man Kurse, um etwas zu erreichen.

Drittens entstehen daraus Kosten.

Zudem, Sie werden vielleicht über diese Aussage staunen, sind wir nicht der Meinung, dass es den ausländischen Eltern daran mangelt, dass sie nicht wüssten, wie sie ihre Kinder zu erziehen hätten. Viele davon wären sich stärkerem Familienzusammenhalt, stärkere Autorität auch über die Jugendlichen gewohnt, als dies bei manchen Schweizer Familien der Fall wäre. Das Problem ist aber, dass die Eltern ihre Erfahrung und ihr Wissen nicht umsetzen können, weil sie sich selber nicht integrieren wollen, weil sie oft selber keine Lust haben, hier zu sein, sondern ihre Anwesenheit rein wirtschaftliche Gründe hat, weil sie gerne ihre eigene Kultur hochhalten, statt unsere anzunehmen. Bekanntes gibt Sicherheit – gerade in der Fremde. Deshalb tun sie das. Die Jugendlichen werden bald kraft ihres Schulbesuchs in der Schweiz mächtiger im Umgang mit unserer Gesellschaft, als es die Eltern selber sind. Die Eltern sind oft auf die Hilfe der Jugendlichen angewiesen, können selber ihren Kindern zu wenig beistehen, keinen Halt geben, keine Grenzen in Bezug im Umgang mit unserer Kultur setzen. In der eigenen Kultur setzen sie sehr wohl Grenzen. Zum Teil sagen sie sogar, wen es zu heiraten gilt. Diese Grenzenlosigkeit in Bezug mit unserer Kultur zusammen mit der Frustration von einer schlechten Performance in der Schule dieser Jugendlichen, diese beiden Dinge zusammen sind die Ursache von den Problemen mit solchen Jugendlichen. Mit Erziehungskursen für Eltern kann man diese Probleme nicht beheben.

Die SVP ist nicht der Meinung, dass der Integrationswille am Besuch von sowieso obligatorischen Kursen beurteilt werden kann. Wir müssen nicht den Weg zur Integration vorschreiben und bezahlen, sondern die inhaltlichen Voraussetzungen für bestimmte Integrationsschritte klarer definieren, zum Beispiel den Sprachlevel für Einbürgerungen, oder den Sprachlevel, bevor ein Kind in eine Regelklasse eingeschult wird, Sprachkenntnisse, das gesetzestreue Verhalten und der Sozial-

stand vor der Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung. Das Ausländergesetz des Bundes müsste einfach konsequent und restriktiv angewandt werden. Wir müssen Integration verlangen, nicht Erziehungskurse anbieten.

*Silvia Steiner (CVP, Zürich):* Die CVP empfiehlt Ihnen, das vorliegende Postulat zu überweisen.

Es ist schade, dass Matthias Hauser dieses Gesetzssystem nicht begriffen und den Meccano offensichtlich nicht ganz verstanden hat.

Worum geht es hier? Das Ausländergesetz sieht in Artikel 53 vor, dass Bund, Kantone und Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben die Anliegen der Integration zu berücksichtigen haben. Artikel 54 dieses Gesetzes sieht nun wieder vor, dass die Erteilung einer Aufenthalts- oder Kurzaufenthaltsbewilligung mit der Bedingung verbunden werden kann, dass ein Sprach- oder Integrationskurs besucht wird. Die Verpflichtung zum Kursbesuch kann gemäss dieser Bestimmung in einer Integrationsvereinbarung festgehalten werden. Das ist geltendes Recht seit dem 1. Januar 2008.

Wir möchten nun, dass Teil einer solchen Integrationsvereinbarung auch der Besuch von Eltern von Erziehungskursen sein soll. Das heisst im konkreten Fall, dass sich bei Bedarf ausländische Eltern verpflichten müssen, ihre Fähigkeiten in Bezug auf Erziehung und Pflege ihrer Kinder schulen zu lassen. Greifen soll diese Bestimmung vor allem dort, wo Eltern ihre Kinder einfach der Obhut des Staats überlassen und sich keinen Deut um schulische Belange, Gesundheitsvorsorge und Verständnis für hiesige Gepflogenheiten kümmern. Die Zeit ist günstig. Erstmals sieht nämlich ein Bundesgesetz konkrete Massnahmen für integrationsunwillige Ausländer vor. Diese bestehen in der Verweigerung der Aufenthaltsbewilligung. Zudem haben die Parlamentarischen Initiativen Gabriela Winkler und Kaspar Bütikofer die Gründung der Spezialkommission Integration bewirkt, die derzeit einen Gegenvorschlag zu den beiden Parlamentarischen Initiativen ausarbeitet. Mit der Überweisung des Postulats kann dieser Spezialkommission der Auftrag erteilt werden, unser Anliegen aufzunehmen und die Elternbildung ebenfalls als Element der Integration zu bezeichnen. Ich bitte Sie deshalb um Unterstützung des Vorstosses.

*Ruedi Lais (SP, Wallisellen):* Vor zwei Jahren hat eine Mehrheit dafür gestimmt, ein kantonales Integrationsgesetz zu schaffen. Seither ist ei-

ne Spezialkommission an der Arbeit, was offenbar auch von Silvia Steiner bereits bemerkt worden ist. Die CVP, Silvia Steiner, ist in dieser Kommission vertreten. Sie könnte dort Ihre Forderung einbringen. Sie könnte dort sogar so unbestimmte Normen beantragen, wie diese Motion andeutet, also ausländische Eltern dazu zu zwingen, dass sie ihre Erziehungseignung beweisen.

Überweisen wir heute das Postulat von Silvia Steiner, so erhalten wir Anfang 2012 einen Bericht des Regierungsrates. Die SP-Fraktion hofft doch sehr, dass bis dann die Spezialkommission ihre Arbeit abgeschlossen hat und ein Integrationsgesetz beschlossen ist. Wir fordern also die CVP auf, in dieser Kommission ihre legislatorische Eignung zu beweisen. Jean-Philippe Pinto könnte das tun. Mit ihrer geballten Kraft sollte diese Arbeit doch zu schaffen sein.

Wir lehnen diese doppelspurige Arbeit ab. Wir lehnen deshalb die Überweisung des Postulats ab.

*Susanne Rihs (Grüne, Glattfelden):* Auch die Grünen werden diese Motion nicht unterstützen.

Das will natürlich nicht heissen, dass wir Migrantinnen und Migranten nicht integrieren wollen. Nein, im Gegenteil, wir unterstützen alle Fördermassnahmen, damit sich Menschen, die in unser Land kommen, möglichst schnell integrieren können. Was Sie hier fordern, ist aber etwas anderes. Sie wollen Migrantinnen und Migranten verpflichten, an Eltern- und Erziehungskursen teilnehmen zu müssen, damit diese ihre Kinder richtig erziehen und fördern. Wie können Sie wissen, ob diese Migrantinnen dies nicht bereits tun und bis zur Einreise in die Schweiz schon immer getan haben? Wer gibt Ihnen das Recht anzunehmen, Migrantinnen und Migranten seien nicht fähig, ihre Kinder zu erziehen und zu fördern? Was sind das für diskriminierende Pauschalisierungen?

Ich frage mich, wie das bei Ihnen ankäme, wenn Sie als Migranten in einem fremden Land mit Ihrer Familie und Ihren gut erzogenen Kindern als erstes einen Erziehungskurs absolvieren müssten, weil man Ihnen die Fähigkeit, Ihre Kinder zu erziehen und zu fördern, im vornherein absprechen würde? Liebe CVP, aus meiner Sicht sind Sie mit dieser Motion einen Schritt zu weit gegangen. Was heisst denn schon erziehen und fördern? Welche Erziehungsmethode möchten Sie den Migrantinnen und Migranten vermitteln? Eine repressive, eine antiautoritäre, eine christliche oder welche Erziehungsmethode? Ich bin klar

der Meinung, dass wir es den Eltern überlassen sollten, ihre Kinder so zu erziehen und zu fördern, wie sie es für richtig empfinden. Solange sich die Kinder in der Schule rücksichtsvoll benehmen, sich an die Regeln halten, ihre Pflicht erfüllen, solange ihre Eltern an Veranstaltungen teilnehmen und sich für Ausbildungsveranstaltungen interessieren, hat der Staat sich nicht in die Erziehung der Kinder einzumischen. Was wichtig ist, dass wir den Spracherwerb dieser Migrantinnen und Migranten fördern und dass wir sie bereits zu Beginn über die Lebensbedingungen in unserem Kanton, über ihre Rechte und Pflichten und die gesellschaftlichen Regeln orientieren. Es ist wichtig, dass wir offen sind gegenüber diesen Menschen, dass wir ihnen überhaupt eine Chance geben, sich zu integrieren.

Die von Ihnen erwähnten Vorstösse, die Ihnen offenbar zu wenig weit gehen, sind genau richtig. Darum haben wir sie in diesem Saal auch überwiesen. Ihren repressiven, pauschalisierenden und auf Misstrauen basierenden Vorstoss brauchen wir dagegen nicht. Wir lehnen ihn entschieden ab.

*Gabriela Winkler (FDP, Oberglatt):* Es ist viel Richtiges gegen diesen Vorstoss gesagt worden. Auch die FDP kann sich dafür nicht erwärmen. Er trägt das Datum vom 7. Januar 2008. Zu diesem Zeitpunkt hat es die Spezialkommission so gut wie bereits gegeben, welche sich mit der Integration unserer ausländischen Mitbewohnerinnen und Mitbewohner und den Zuwandernden auseinandersetzt. In der Tat greift dieses Postulat einen Spezialfall auf. Es soll tatsächlich Schweizerinnen und Schweizer und Migrantinnen und Migranten geben, die sich mit der Wahrnehmung ihrer Elternpflichten schwertun. Aber sie sind eine krasse Minderheit, sowohl bei den Schweizerinnen und Schweizern als auch bei den Migrantinnen und Migranten. Es ist selbstredend, dass wenn man nach einlässlicher Information der Zuwandernden dazu kommt, eine Integrationsvereinbarung abzuschliessen, dass man auch das spezielle Problem, das möglicherweise besteht, nämlich dass die Kinder nicht ausreichend betreut werden, dass die Kinder nicht ausgeschlafen zur Schule kommen, nicht anständig



angezogen und gewaschen sind und was der Dinge mehr sind, dass man das dann in die sogenannten Integrationsvereinbarungen aufnimmt.

Die Integrationsvereinbarung ist ein Spezialfall, der nicht die Regel sein wird gegenüber den Migrantinnen und Migranten, die allermeisten sich in diesem Land gut integrieren können, weil sie die Voraussetzungen dazu mitbringen. Ich möchte den Test nicht machen, wenn die Mitglieder dieses Rates allesamt einmal sich hätten quer durch Afrika und durch Hunger und Elend durchschlagen müssen, irgendwann einmal an die Pforte der EU und damit des Schengenraums klopfen und schliesslich in der Schweiz landen. Ob wir alle den Test bestehen würden, nämlich hier mit fünf geraden Sinnen anzukommen und den Weg richtig einzuschlagen. Deshalb halte ich diese Art von Bevormundung, die pauschalisierend ist, hier teile ich die Wortwahl von Susanne Rihs vollständig, in keiner Art und Weise für richtig. Wir werden im Integrationsgesetz, dessen erste Lesung am kommenden Freitag abgeschlossen sein wird, selbstverständlich die Integrationsvereinbarungen und die Rahmenbedingungen dazu formulieren, aber wir werden keine Verordnung ins Gesetz schreiben, sondern die Verordnung wird auf der Basis des Gesetzes erlassen. Diese Filigranität, die wir hier in dieser Motion, die als Postulat entgegengenommen werden soll, finden, gehört in die Verordnung und ganz gewiss nicht in das Gesetz.

Die FDP wird das Postulat ablehnen.

*Eva Gutmann (GLP, Zürich):* Kindererziehung verläuft nicht immer optimal. Ausländer und Schweizer Eltern sind oft überfordert, wenn vielleicht auch auf verschiedene Weise. Immigranten haben oft andere Erziehungsvorstellungen als die heute in der Schweiz gängigen oder aber sie sind vom dörflichen Leben her gewohnt, Erziehung als eine kollektive Aufgabe zu betrachten, das heisst sie sind tagsüber manchmal abwesend in der Hoffnung, dass die Nachbarn schauen. Andererseits gibt es sehr viele Immigrantenkinder, die streng erzogen werden, wenn auch zum Teil nicht gemäss den Vorstellungen, die an der heutigen Pädagogischen Hochschule unterrichtet werden. Andererseits betrachten viele Schweizer Eltern sich und ihr Kind und seine Bedürfnisse als den Nabel der Welt, um den sich der Rest zu drehen hat. Ich muss gestehen, dass auch unsere Familie nicht gut integriert ist. Unser Sohn wollte im Winter barfuss zur Schule gehen. Ich habe ihm dieses

Naturerlebnis gegönnt, und wir erhielten eine Ermahnung der Schule. Ich bin dafür, dass den Familien gewisse Freiheiten und eine Differenzierung in den Erziehungsstilen gegönnt werden können.

Die GLP ist gegen die Schaffung solcher obligatorischen Kurse. Wir betrachten Kindererziehung grundsätzlich als Privatsache, in die der Staat erst eingreift, wenn das Kindeswohl in starkem Mass gefährdet ist. Der Austausch über Erziehungsfragen sollte im gegenseitigen Gespräch auch über die Nationengrenzen hinaus erfolgen. Dies erfordert die persönliche Anstrengung jedes Einzelnen und keine Einmischung des Staats in die Familiensphäre. Die Anliegen, die zu diesem Geschäft geführt haben, können allenfalls in die allgemeinen Integrationskurse eingebracht werden. Dort ist der richtige Ort.

Wir lehnen das Postulat ab.

*Silvia Steiner (CVP, Zürich), spricht zum zweiten Mal:* Es ist schade, dass Sie den Text meines Postulats nicht bis zum Schluss gelesen haben. Es ist völlig klar, dass man nicht flächendeckend irgendwelche Erziehungskurse durchführt. Es geht genau darum, dass diejenige Randgruppe, bei der nicht gewährleistet ist, dass die Kinder so erzogen werden, wie wir uns das vorstellen als Minimum und auch die nötige Pflege und Unterstützung nicht erhalten, dass dort entsprechende gesetzliche Grundlagen gegeben sind. Im Übrigen sind unsere Gesetze wirklich nur da für diejenigen, die ausserhalb der Norm liegen. Ich habe es eigentlich nur mit solchen Leuten zu tun. Die anderen, normalen Bürger – zu denen gehören auch ausländische Staatsangehörige in der grösseren Mehrheit – haben nichts mit den Gesetzen zu tun.

Ich werde Sie aber beim Wort nehmen und gehe davon aus, dass Sie im Integrationsgesetz eine Lösung finden werden, die das Problem dieser Randgruppe berücksichtigt.

*Abstimmung*

**Der Kantonsrat beschliesst mit 119 : 19 Stimmen bei 0 Enthaltungen das Postulat nicht zu überweisen.**

Das Geschäft ist erledigt.

**Verschiedenes**

*Neu eingereichte parlamentarische Vorstösse*

- **Erhöhung der Studiengebühren für Studentinnen und Studenten mit einem ausländischen Reifezeugnis sowie Doktorandinnen und Doktoranden mit einem ausländischen Studienabschluss**  
Dringliches Postulat *Matthias Hauser (SVP, Hüntwangen)*
- **Erhöhung der Studiengebühren und restriktive Gewährung von Stipendien für Studierende aus dem Ausland**  
Dringliches Postulat *Jean-Philippe Pinto (CVP, Volketswil)*
- **Flughafen Zürich, Eigentümerstrategie des Kantons**  
Interpellation *Ruedi Lais (SP, Wallisellen)*
- **Kostensenkung bei der Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung**  
Anfrage *Ralf Margreiter (Grüne, Zürich)*
- **Ist die Blutversorgung im Kanton Zürich ab 2011 gefährdet?**  
Anfrage *Andrea von Planta (SVP, Zürich)*
- **Paritätische Vermögensverwaltung in der BVK**  
Anfrage *Jorge Serra (SP, Winterthur)*
- **Gesetz über die Organisation des Regierungsrates bzw. Rolle des Kantons Zürich gegenüber Bern**  
Anfrage *Jörg Kündig (FDP, Gossau)*
- **Verkehrskoordination Autobahnzubringer Affoltern am Albis**  
Anfrage *Eva Torp (SP, Hedingen)*
- **Perspektiven in der Landwirtschaft**  
Anfrage *Susanne Rihs (Grüne, Glattfelden)*
- **Landwirtschaftsland für Golfplatz in Bergdietikon**  
Anfrage *Monika Spring (SP, Zürich)*

Schluss der Sitzung: 17.20 Uhr

Zürich, den 15. Februar 2010

Die Protokollführerin:  
Barbara Schellenberg

Vom Ausschuss Ratsprotokolle der Geschäftsleitung genehmigt am 8. März 2010.