



## Protokoll des Zürcher Kantonsrates

---

### 201. Sitzung, Montag, 31. März 2003, 14.30 Uhr

Vorsitz: *Thomas Dähler (FDP, Zürich)*

### Verhandlungsgegenstände

1. Mitteilungen..... *Seite 16299*
11. Bericht über die Verursachung von Kosten und den Bezug von Leistungen nach Geschlecht  
Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 20. März 2002 zum Postulat KR-Nr. 188/1999 und gleich lautender Antrag der STGK vom 8. November 2002, **3954**..... *Seite 16299*
12. Einsatzzentrale für alle Notrufnummern im Kanton Zürich  
Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 12. Juni 2002 zum Postulat KR-Nr. 97/2000 und gleich lautender Antrag der KJS vom 1. Oktober 2002, **3979** ..... *Seite 16305*
13. Bezeichnung einer Stelle, welche sich mit der Partizipation von Jugendlichen an der Politik befasst  
Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 23. Januar 2002 zum Postulat KR-Nr. 306/1998 und gleich lautender Antrag der STGK vom 13. Dezember 2002, **3933** ..... *Seite 16308*
14. Schutz der Bevölkerung vor aggressiven Anwerbemethoden durch Sekten oder sektenähnliche Verbindungen  
Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 23. Januar 2002 zum Postulat KR-Nr. 367/1998 und gleich lautender Antrag der STGK vom 1. November 2002, **3934a** ..... *Seite 16315*

**15. Änderung der Kantonsverfassung****Änderung des Gemeindegesetzes**

Antrag der STGK vom 29. November 2002 zu den  
Parlamentarischen Initiativen von Willy Haderer und  
Thomas Isler vom 6. März 2000

KR-Nrn. 95a/2000 und 96a/2000..... *Seite 16321*

**16. Finanzausgleichsgesetz (Änderung)**

*(Reduzierte Debatte)*

Antrag des Regierungsrates vom 24. Juli 2002 und  
geänderter Antrag der STGK vom 10. Januar 2003,

**3991a**..... *Seite 16333*

**17. Stimmrecht in bürgerlichen Angelegenheiten**

Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 6. No-  
vember 2002 zur Einzelinitiative KR-Nr. 54/2001  
und gleich lautender Antrag der STGK vom 31. Janu-  
ar 2003, **4025**..... *Seite 16335*

**18. Öffentlich-rechtliche Anstalten auf Gemeinde-  
ebene**

Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 13. No-  
vember 2002 zum Postulat KR-Nr. 239/2000 und  
gleich lautender Antrag der STGK vom 28. Februar  
2003, **4021**..... *Seite 16337*

**19. Strafprozessordnung (Änderung; Anpassung an  
das Bundesrecht [Medienstraft- und Verfahrens-  
recht]) (Reduzierte Debatte)**

Antrag des Regierungsrates vom 13. November 2002  
und gleich lautender Antrag der KJS vom 25. Februar  
2003, **4027**..... *Seite 16339*

**20. Filmförderung im Kanton Zürich**

Interpellation Bettina Volland (SP, Zürich) und Su-  
sanna Rusca Speck (SP, Zürich) vom 4. März 2002  
KR-Nr. 73/2002, RRB-Nr. 668/24. April 2002..... *Seite 16342*

**21. Reduktion der Mindestwohnsitzdauer für Einbür-  
gerungen**

Postulat Dorothee Jaun (SP, Fällanden) und Johanna  
Trempp (SP, Zürich) vom 23. April 2001

KR-Nr. 143/2001, Entgegennahme, Diskussion ..... *Seite 16353*

## Verschiedenes

- Neu eingereichte parlamentarische Vorstösse ..... *Seite 16361*

## Geschäftsordnung

Das Wort wird nicht verlangt. Die Traktandenliste ist in der vorliegenden Form genehmigt.

## Mitteilungen

Keine Mitteilungen.

## 11. Bericht über die Verursachung von Kosten und den Bezug von Leistungen nach Geschlecht

Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 20. März 2002 zum Postulat KR-Nr. 188/1999 und gleich lautender Antrag der STGK vom 8. November 2002, **3954**

*Thomas Isler (FDP, Rüschlikon), Präsident der STGK:* Unsere Kommission hat diesen Bericht des Regierungsrates – Sie haben eingangs den Text vernommen –, den er auf den Vorstoss von Claudia Balocco und Mario Fehr hin erstellt hatte, intensiv diskutiert. Die Postulanten hatten das Postulat am 14. Juni 1999 eingereicht. Unser Rat hat es am 27. März 2000 überwiesen.

Der Regierungsrat wird darin aufgefordert, einen Bericht auszuarbeiten, welcher Aufschluss darüber gibt, welche von der Allgemeinheit getragenen und von ihr mitfinanzierten Kosten im Kanton Zürich ausschliesslich oder vornehmlich durch Männer, beziehungsweise ausschliesslich oder vornehmlich durch Frauen verursacht werden. Ebenfalls ist aufzuzeigen, welche kantonal finanzierten oder mitfinanzierten Leistungen ausschliesslich oder vornehmlich Frauen, beziehungsweise Männern zu Gute kommen, beziehungsweise von diesen in An-

spruch genommen werden. Kosten und Leistungen für Kinder und Kinderbetreuung sind dabei separat auszuweisen. Wo keine präzisen Zahlen vorhanden sind, sind Schätzungen vorzunehmen.

Sie entnehmen diesem Beschreib des Vorstosses unschwer, dass eine sehr komplexe Problematik vorliegt. Die Kommission hat sie nicht zuletzt auch im Zusammenhang mit dem Vorstoss über die Generationenbilanz, welche hier vor wenigen Wochen debattiert wurde, angeschaut. Es gilt das Gleiche wie damals. Natürlich ist «gender mainstreaming», wie man dem sagt, oder auch eine geschlechterspezifische, beziehungsweise geschlechterbezogene Sichtweise durch alle am politischen Entscheidungsprozess Beteiligten etwas ausserordentlich Komplexes. Es baut auf der Konzeption des «sozialen Geschlechts» (Gender) auf. Frauen und Männer haben nicht nur ein biologisches Ich, sondern sie sind auch gesellschaftlich bestimmt. Entsprechende Rollenerwartungen und Vorstellungen über das Verhalten der Geschlechter herrschen vor.

Die Vertiefung dieser Fragen und die entsprechende Darstellung waren hauptsächliche Inhalte des Vorstosses. Wir haben die Postulantin, welche heute noch im Rat ist, im Rahmen der Kommission ebenfalls anhören dürfen, und wir haben auch die Spezialisten der Stadt Zürich, Stella Jegher und Theo Haldemann in Sachen geschlechterdifferenzierte Budgetanalyse angehört.

Die Kommission hat nach intensivsten Diskussionen einstimmig beschlossen, dem Antrag des Regierungsrates zu folgen. Er weist in seiner Antwort auf den Vorstoss nicht nur auf die Komplexität hin, sondern er betont zusätzlich, dass er die verschiedenen Anstrengungen, die in unserem Land – zum Beispiel im Kanton Basel, aber auch in der Stadt Zürich – in dieser Thematik unternommen werden, intensiv verfolgen wird. Ob er langfristig geschlechterspezifische Berichte zum Voranschlag erstellen will, also eigentliche Wirkungsanalysen, ist heute offen. Im Moment fehlen ganz eindeutig die personellen wie auch die finanziellen Ressourcen. Nicht zuletzt darum, da es sich um eine Thematik handelt, die «nice to have» ist, ist die Kommission dem Antrag des Regierungsrates gefolgt und bittet Sie ebenfalls entsprechend, das Postulat als erledigt abzuschreiben.

*Anna Maria Riedi (SP, Zürich):* Es ist unbestritten, dass wir auch über den Staatshaushalt gesellschaftliche Realitäten steuern. Die politische Frage dabei ist, nach welchen Kriterien wir steuern und welche Indi-

katoren uns zur Verfügung stehen. Dem demokratischen Rechtsstaat ist die Gleichbehandlung aller Bevölkerungsteile bei der Verteilung öffentlicher Gelder und Leistungen ein Grundanliegen. Für die Verwirklichung der in der Bundesverfassung verankerten tatsächlichen Gleichstellung der Geschlechter ist ein aktiver Prozess erforderlich. Frauen müssen in vielen gesellschaftlichen Bereichen aufholen können im Vergleich zu Männern. Daher sind staatliche Mittel zu Gunsten von Frauen bewusst, zielgerichtet und aktiv umzuverteilen.

Andererseits erinnern uns namhafte Ökonominen und Ökonomen immer wieder daran, dass je kleiner die gesellschaftliche Ungleichheit, desto grösser das wirtschaftliche Wachstum ist. Deshalb stellt sich für uns die Frage nach einer – ich sage mal – Geschlechterbilanz, analog den Postulaten, die wir über die Generationenbilanz diskutiert haben.

Die geschlechtsspezifische Wirkung staatlicher Finanzpolitik wurde bisher wenig untersucht. Wir wissen wenig darüber, wie staatliche Gelder im Bereich der Beschäftigung Frauen und/oder Männern zu Gute kommen. Ebenso wissen wir wenig darüber, welche staatlichen Dienstleistungen Frauen, respektive Männer tatsächlich nutzen können. Und wir wissen auch kaum etwas darüber, wie viele Betreuungs- und ehrenamtliche Arbeit die staatlichen Leistungen unterstützen oder erst ermöglichen.

Vorhandene Untersuchungen zeigen jedoch deutlich folgende drei Tendenzen: Erstens: Im Bereich Beschäftigung zeigt sich, dass der Kanton Zürich mehr Frauen als Männer beschäftigt. Frauen sind jedoch überproportional teilzeitlich angestellt. Sie sind aber auch überproportional in den unteren und untersten Lohnklassen zu finden. Während die Erwerbsquote von Frauen in den letzten Jahren zunehmend war, stieg ihr Anteil weder am Erwerbsvolumen noch am Erwerbseinkommen in gleichem Masse.

Zweitens: Im Bereich des Nutzens staatlicher Leistungen wissen wir, dass Frauen eher die Angebote im Bereich der Fürsorge, Sozialhilfe, Gesundheitspflege sowie kulturelle Institutionen wie Bibliotheken nutzen. Männer hingegen «nutzen» eher Leistungen im Bereich der Rechtsprechung und des Strafvollzugs, im Bereich der Sonderschulen, des Sports sowie der National- und Staatsstrassen. (*Unruhe und hoher Geräuschpegel im Saal*).

Und drittens: Im Bereich der Betreuungs- und ehrenamtlichen Arbeit zeigt sich, dass die oft ausgelagerten Kosten natürlich nicht in volks-

und betriebswirtschaftlichen Rechnungen auftauchen. Die Kosten werden generell... – ich weiss einfach nicht, ob ich spreche oder andere, Herr Präsident?

Die Kosten werden generell dem Bereich der individuellen Reproduktion zugeordnet. Es ist jedoch zu unterscheiden, was zum Bereich der individuellen Reproduktion zu zählen ist und was zu dem zu zählen ist, was aus dem Bereich der produktiven Tätigkeiten ausgelagert wurde. Aus all diesen Gründen hat die sozialdemokratische Fraktion im Jahr 2000 einen Bericht verlangt über die Verursachung von Kosten und den Bezug von Leistungen nach Geschlecht.

Heute, im Jahr 2003, erhält diese Forderung zusätzliche Brisanz. Denn die Finanz- und Steuerpolitik von SVP und FDP zwingt den Kanton zu einer Sparübung von nicht vorstellbarem Ausmass. Und da stellt sich die Frage: Wo und an wem zuerst sparen? Der Staat spart, indem er Leistungen weniger oder gar nicht mehr anbietet. Ein übliches Beispiel ist: Die Büros der Verwaltungen werden einfach weniger oder gar nicht mehr so oft gereinigt. Da zum Reinigungspersonal jedoch mehrheitlich Frauen gehören, trifft dieser Leistungsabbau auch besonders stark weibliches Erwerbseinkommen. Oder wir sparen im Sozial- und Pflegebereich. Dort erhöht dieses Sparen den Bedarf an familiärer und nachbarschaftlicher Gratisarbeit, die vorwiegend immer noch von Frauen geleistet wird. Frauen übernehmen so in Zeiten von Sparübungen überproportional viel der gesellschaftlich notwendigen, aber nicht bezahlten Arbeit. Und wenn Sie mir jetzt sagen, das seien alles nur Vermutungen und Schwarzmalerei, dann kann ich Ihnen versichern, dass wir eben gerade deshalb einen konkreten Bericht über die Verursachung von Kosten und den Bezug von Leistungen nach Geschlecht verlangt haben. Wir möchten eine detaillierte Analyse, eine Geschlechterbilanz über den Staatshaushalt.

Die Beratungen in der Kommission waren nicht sehr ermutigend, ich gebe es zu. Die Forderung des Postulates wurde als zu allgemein und zu unspezifisch kritisiert. Da der Kanton viele seiner Leistungen auch nur indirekt, nämlich über die Gemeinden an konkrete Individuen weitergibt, und da es kaum geeignete bestehende Modelle der Analyse auf dieser politischen Ebene gibt, drängt sich tatsächlich eine verfeinerte Fragestellung auf. Zum einen wissen wir heute, dass Daten aufgeschlüsselt nach Geschlecht noch weniger vorliegen als Daten aufgeschlüsselt nach Alter. Somit ist eine unserer nächsten Forderungen, dieses Manko aufzuheben. Wir möchten wissen, wie die geschlechts-

spezifische Verteilung von Verursachung und Nutzen staatlicher Leistungen aussieht. Dazu brauchen wir ein statistisches Amt, das als Gewissen eines gesellschaftlichen Prozesses eine Sozialstatistik führt, die wir als politisches Instrument für derartige Fragen dann auch nutzen können. Wir wissen aber auch, dass eine geschlechtsspezifische Analyse einfacher zu verstehen und zu handhaben ist, wenn wir konkrete politische Handlungsfelder dazu auswählen. Geeignet schienen uns in der Kommission und auch uns in der SP die Bereiche Verkehr, Bildung und ausserfamiliäre Betreuung sowie noch einiges andere. Wir stimmen daher heute der Abschreibung des Postulates zu. Wir dürfen Ihnen aber auch versichern, dass das Thema für uns in keiner Art erledigt ist. Im Sinne der oben ausgeführten Bereiche, eben zum Beispiel Verkehr, Bildung und ausserfamiliäre Betreuung, dürfen Sie von uns weitere Vorstösse erwarten.

*Erich Hollenstein (parteilos, Zürich):* Der Regierungsrat hat uns seine Überlegungen zur Sache vorgelegt. Er ist der Meinung, dass ein umfassender Bericht eine erhebliche Arbeit ist, die enorm viele Kosten verursachen würde. Er sieht als einzige Möglichkeit, die er aber auch ergreifen will, in begrenzten Bereichen, in denen die Frage der Verursachung von Kosten nach Geschlecht besonders sinnvoll und angezeigt ist, diese dort durchzuführen. Ein umfassender Bericht hat für ihn keine dringende Priorität.

Zweitens: Zurzeit arbeitet das Gleichstellungsbüro der Stadt Zürich an einer solchen Analyse und hat damit grosse Probleme und meist unscharfe Resultate. Auch der Kanton Basel-Stadt ist daran – und noch kaum über die Methodenfrage hinaus gekommen.

Drittens: Es stellt sich auch die Frage: Gehört diese grosse, teure Arbeit wirklich in die kantonale Verwaltung? Könnte es nicht eher ein Forschungsprojekt, zum Beispiel des Nationalfonds, sein? Ist es nicht eher im Wissenschaftsbereich der Uni anzusiedeln? Es gibt die Meinung, dass die Wissenschaft hier ein Wirkungsfeld hätte, das heisst, die Resultate und Statistiken bearbeiten oder anregen könnte und den Politikern die Resultate vorlegen würde.

Viertens: Die Frage ist nur vordergründig leicht. In seiner humorvollen Art gab uns Regierungsrat Markus Notter zu bedenken: Es sind – das kann ich als Gefängnispfarrer bestätigen – vor allem die Männer, die Kosten im Strafvollzug verursachen. Aber was ist mit der Leistung? Ist der Strafvollzug eine Leistung für Männer? Oder vielleicht

eher für Frauen, die dann weniger ungute Erfahrungen machen müssen? So einfach ist das also nicht, und bei genauem Hinsehen wirds noch sehr, sehr viel schwieriger, und damit auch teurer.

Fünftens: Trotzdem muss die Fragestellung ernst genommen und längerfristig in die Basisarbeit eingebaut werden. Aber vor zu schnell politisch verwertbaren Resultaten muss gewarnt werden. Wenn nur schon dies eine Erkenntnis für uns Politiker ist, die gerne mit Statistiken um sich werfen, dass die Erarbeitung und Interpretation einer Statistik ein sehr komplizierter Vorgang ist und differenziertestes Denken voraussetzt, soll das Unterfangen mehr als Manipulation sein. Wenn diese Erkenntnis wächst, dann wäre schon viel gewonnen für die Sache.

Die EVP-Fraktion ist mit der Abschreibung einverstanden.

*Peider Filli (AL, Zürich):* Politische Entscheidungen, die geschlechterneutral erscheinen, können unterschiedliche Auswirkungen auf Frauen und Männer haben. Durch die Bewertung der geschlechterspezifischen Auswirkung lassen sich unbeabsichtigte negative Folgeerscheinungen verhindern. Die Qualität und Wirksamkeit der Politik lässt sich verbessern. Die Bemühungen um das Vorantreiben der Chancengleichheit sollen sich aber nicht nur auf die Durchführung von Sondermassnahmen für Frauen beschränken, sondern zur Verwirklichung der Gleichstellung ausdrücklich festgesetzten allgemeinen politischen Konzepte und Massnahmen einschliessen. Die Chancengleichheit sollte in sämtliche politischen Konzepte, Massnahmen der Gemeinschaft, in die Planung, Durchführung, Überwachungs- und Bewertungsphasen eingebunden sein. Die Bewertung soll nicht nur ein Auge auf das Fiskalische, sondern auf alle Ressourcen gerichtet haben – Ressourcen, wie Zeit, Raum, Information, politische und wirtschaftliche Macht, Bildung und Ausbildung, berufliche Laufbahn, neue Technologien, Gesundheitsversorgung, Wohnverhältnisse, Transportmöglichkeiten und Freizeitverhalten. Sie sehen, dass Ressourcen nicht nur geldrelevant, aber entscheidungsrelevant sind. Wir benötigen den Bericht der Geschlechterbilanz eher zum Öffnen der Augen der Politik und Verwaltung.

Was aber immens nötig und wichtig ist und was wir schleunigst einführen müssen, ist die Einführung des «gender mainstreaming» bei allen Handlungen des Kantons. Der Abbau von Diskriminierungen vermeidet Kosten. Weniger Korrekturmassnahmen sind billiger. Die Poli-



tik muss die weit reichenden Auswirkungen ihrer politischen Konzepte auf das Leben der Staatsbürgerinnen und Staatsbürger berücksichtigen. Das setzt voraus, dass man die Auswirkungen des Tuns auch im Hinblick auf die Geschlechter kennt. Was wir brauchen, ist die Einführung des «gender mainstreaming». Auf den Bericht können wir aber nach dem Motto «nice to have» aus Kostengründen im Augenblick verzichten. Erledigt ist das Geschäft nicht, aber wir stimmen der Abschreibung knurrend zu und werden nachdoppeln.

*Ratspräsident Thomas Dähler:* Wird das Wort weiter gewünscht? Das ist nicht der Fall. Das Wort wird nicht weiter gewünscht. Die vorberatende Kommission schlägt Abschreibung des Postulates vor. Ein anderer Antrag wurde nicht gestellt. Damit ist das Verfahren beendet. Das Postulat ist abgeschrieben.

Das Geschäft ist erledigt.

## **12. Einsatzzentrale für alle Notrufnummern im Kanton Zürich**

Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 12. Juni 2002 zum Postulat KR-Nr. 97/2000 und gleich lautender Antrag der KJS vom 1. Oktober 2002, **3979**

*Marco Ruggli (SP, Zürich), Präsident der KJS:* Der Kantonsrat hat vor bald drei Jahren das Postulat von Heinrich Wuhrmann und Bruno Walliser an die Regierung überwiesen. Der Vorstoss verlangte, dass geprüft werde, ob die Einsatzzentralen aller Rettungsdienste gesamtkantonale in einer einzigen Zentrale zusammengeführt und betrieben werden könnten. Die Idee ist auf den ersten Blick bestechend. Es geht dabei um Notrufe, die bei verschiedenen Polizeien oder bei Sanität und Feuerwehr eingehen. Zurzeit haben wir im Kanton acht solche Stellen. Der polizeiliche Notruf geht entweder bei der Kantonspolizei oder bei der Stadtpolizei Zürich oder bei der Stadtpolizei Winterthur ein. Die Feuermeldungen gehen bei drei regionalen Alarmstellen ein, nämlich bei der Berufsfeuerwehr Flughafen oder bei der Brandwache Zürich oder bei der Stadtpolizei Winterthur. Die Sanitätsnotrufe gehen

an die Einsatzzentrale Flughafen, an das Kantonsspital Winterthur oder an die Sanitätsabteilung der Stadt Zürich.

Was nun die Idee der Zusammenlegung der Einsatzzentralen angeht, so haben ausländische Erfahrungen, insbesondere in Schweden und Finnland, gezeigt, dass es gar nicht so gut ist, alle Einsatzzentralen zusammenzufassen. Zumindest ist der Polizeinotruf von Sanität und Feuerwehr zu trennen; dies wegen gewisser Aspekte des Datenschutzes und weil bei einem Teil der Anrufenden halt immer noch eine Hemmschwelle besteht, die Polizei anzurufen. Allerdings kann eine gemeinsame Alarmierung von Feuerwehr und Sanität ins Auge gefasst werden. Das wirft keine Probleme auf und bringt etwas. In diese Richtung geht auch die geplante Zusammenlegung der Einsatzzentrale der Brandwache Zürich mit derjenigen der Sanitätsabteilung der Stadt Zürich, wobei dieses Vorhaben bereits weit fortgeschritten ist. Das würde die Zahl der Einsatzzentralen dann von acht auf sieben reduzieren. Für das übrige Gebiet des Kantons Zürich, also ausserhalb der Stadt Zürich, ist jedoch noch offen, ob eine gemeinsame Alarmierung von Feuerwehr und Sanität ebenfalls bei der künftig gemeinsamen Einsatzzentrale von Brandwache und Sanitätsabteilung der Stadt Zürich erfolgen soll oder doch besser bei der Einsatzzentrale am Flughafen. Einiges spricht für Letzteres, da es vermutlich sinnvoll ist, wenn sich zwei Zentralen bei allfälligen Störungen gegenseitig ablösen können.

Den zu erwartenden betrieblichen Minderkosten einer solchen Zusammenlegung der Alarmierung zumindest von Feuerwehr und Sanität stehen wegen der Aufgabe einer heute noch betriebsstauglichen Zentrale allerdings nur dann echte Einsparungen gegenüber, indem die erwähnten Zusammenlegungen in einem Zeitpunkt vorgenommen werden, wenn die für Feuermeldungen und Sanitätsnotrufe dann entfallende Einsatzzentrale der Stadtpolizei Winterthur für ihre polizeilichen Aufgaben ohnehin erneuert werden muss. Der Zeitpunkt für diesen Schritt ist nicht genau absehbar, dürfte aber frühestens in einigen Jahren eintreten. Bis dann ist die Zeit dafür zu nutzen, die notwendigen Abklärungen und Absprachen für die Zusammenlegung zu treffen. Dieser Aufschub ist ohne weiteres vertretbar, da sich die heutige Lösung in der Praxis bewährt und zu keinen Verzögerungen der Einsätze geführt hat.

Zusammengefasst besteht folglich kein Anlass, zu einer gesamthaften Einheitslösung für Polizei und Rettungsdienste, also zu einer gesamt-

kantonal einzigen Einsatzzentrale überzugehen. Es ist hingegen längerfristig vorteilhaft, wenn der Einsatz von Sanität und Feuerwehr gemeinsam von den gleichen Einsatzzentralen ausgelöst wird. Im Hinblick auf die gegenseitige Ablösung und Unterstützung ist anzustreben, dass sich dabei zwei Zentralen diese Aufgabe teilen. So sieht es jedenfalls die Regierung, und die Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit konnte sich nach genauem Studium der Situation dieser Auffassung anschliessen. Das Potenzial ist erkannt und wird im richtigen Zeitpunkt, soweit sinnvoll, umgesetzt werden. Aus diesen Gründen beantragt Ihnen die Kommission, das Postulat als erledigt abzuschreiben.

*Heinrich Wuhrmann (SVP, Dübendorf):* Zur Antwort des Regierungsrates zum Postulat 3979 betreffend Einsatzzentralen für Notrufnummern möchte ich wie folgt Stellung nehmen: Die regierungsrätliche Antwort ist sehr umfassend, wenn auch nicht alle Schlussfolgerungen, welche gezogen wurden, hundertprozentig zu überzeugen vermögen. Dass sich der Polizeinotruf von einer Einheitszentrale aus verfahrenstechnischen Gründen distanzieren muss, kann ich einigermassen nachvollziehen. Die Erkenntnis in der Antwort, dass es absolut Sinn machen würde, Feuerwehr- und Sanitätsnotruf zusammenzulegen, bestärkt mich in der Annahme, das Postulat habe etwas bewirkt. Wenn nun künftig bei Umbau- und Ausbauvorhaben von Zentralen geprüft wird, ob Zusammenlegungs- und Optimierungsmöglichkeiten bestehen und der Wille vorhanden ist, in diese Richtung zu planen, kann ich einer Abschreibung des Postulates zustimmen. Dies war auch meine Meinung anlässlich der Anhörung in der vorberatenden Kommission.

Nun habe ich aber erfahren, dass im KSW die Sanitätsnotrufzentrale wegen Umbauarbeiten verlegt wurde. Dies wäre nun aber explizit eine Situation gewesen, wo die geforderten Überlegungen hätten gemacht werden müssen, zumal gerade die Zentrale in Winterthur – zuständig für die Netzgruppe 052, sprich Winterthur und Weinland – nicht wie diejenigen in Zürich und Kloten rund um die Uhr von Fachpersonal besetzt ist. Dieser Mangel ist in Winterthur bekannt, und man überlegt sich anscheinend Lösungen. Ohne jemandem zu nahe treten zu wollen, finde ich es persönlich schade, dass man sich hier eine Chance vertan hat, gerade da die Zentrale im Flughafen Kloten über die nötige freie Kapazität und die geforderten Profis verfügen würde. Ebenso bin

ich der Auffassung, dass die Dienstleistung und Professionalität bei der Entgegennahme eines Notrufs für alle Bürgerinnen und Bürger im Kanton Zürich den gleichen Standard haben müssen. Da wir uns aber von einem Zusatzbericht keine wesentlich anderen Antworten von der Regierung versprechen, hat die SVP-Fraktion beschlossen, dem Antrag des Regierungsrates zu folgen und das Postulat abzuschreiben.

*Hugo Buchs (SP, Winterthur):* Ich kann mich kurz fassen und möchte persönlich nur ergänzend sagen, dass mit technischen Lösungen mit nur einer Zentrale gewisse Anfälligkeiten zu befürchten wären. Darum haben wir auch nach der intensiven Kommissionsdiskussion beschlossen, diese Abschreibung mitzutragen.

*Ratspräsident Thomas Dähler:* Wird das Wort weiter gewünscht? Das ist nicht der Fall. Die vorberatende Kommission schlägt Abschreibung des Postulates vor. Ein anderer Antrag wurde nicht gestellt. Damit ist das Verfahren beendet. Das Postulat ist abgeschrieben.

Das Geschäft ist erledigt.

### **13. Bezeichnung einer Stelle, welche sich mit der Partizipation von Jugendlichen an der Politik befasst**

Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 23. Januar 2002 zum Postulat KR-Nr. 306/1998 und gleich lautender Antrag der STGK vom 13. Dezember 2002, **3933**

*Thomas Isler (FDP, Rüschlikon), Präsident der STGK:* Unsere Kommission hat den Bericht des Regierungsrates, welcher das Anliegen an sich kennt, intensiv diskutiert. Auch der Regierungsrat ist der Meinung, dass die frühzeitige Einbindung von Kindern und Jugendlichen in den politischen Prozess förderungswürdig sei. Sie wird dort sogar als Daueraufgabe verstanden, zumal sie einen nachhaltigen Beitrag zur Stärkung der Selbstständigkeit sowie zur Prävention leisten kann. Er vertritt aber auch gleichzeitig die Meinung, dass es unserem Kanton nicht an Stellen fehlt, die sich mit den Anliegen der Jugendlichen befassen. Eine zusätzliche Stelle zu schaffen, wäre der Übersicht ab-

träglich und in Anbetracht der angespannten finanziellen Lage des Kantons auch nicht zu verantworten.

In diesem Zusammenhang verweist der Regierungsrat auf das *wif!*-Projekt 31. Dieses Projekt unterzieht die Jugend- und die Familienhilfe einer detaillierten Analyse und verfolgt dabei die Ziele eines umfassenden Inventars aller Jugendhilfeleistungen, einer der heutigen Anforderungen entsprechenden Organisation und Finanzierung dieser Leistung und einer deutlichen Verbesserung der kantonalen Planung und Steuerung.

Unsere Kommission hat denn auch bei der Bildungsdirektion einen Bericht zum Stand des *wif!*-Projektes 31 verlangt und auch erhalten. Diesem ist zu entnehmen, dass ein Rahmengesetz die bisherigen Gesetze wie Jugendhilfe über die Jugendheime ablösen soll. Ein entsprechender Entwurf ist erstellt und zurzeit in interner Vernehmlassung und Überarbeitung. Entsprechend ist vorgesehen, dass die Partizipation von Kindern und Jugendlichen weiterhin in der Verwaltung der Gemeinden liegen soll. Wegen der zu grossen Distanz zu den einzelnen Gemeinden, scheint eine Koordinationsstelle auf kantonaler Ebene nicht sinnvoll.

Die Mitglieder der STGK und die Erstunterzeichnende haben sich intensiv über die Thematik unterhalten. Dabei kamen auch sehr kontroverse Meinungen zum Vorschein. Die Kommission hat endlich, für einmal nicht einstimmig, sondern mit 8 : 6 Stimmen beschlossen, Ihnen zu beantragen, dem regierungsrätlichen Antrag auf Abschreibung des Postulates zu folgen. Wir bitten Sie, entsprechend zu beschliessen.

*Sebastian Brändli (SP, Zürich):* Manch einer regt sich auf über politische Abstinenz von Bürgerinnen und Bürgern in unserem Land. Andere verstehen nicht, weshalb ihnen so wichtige Institutionen, wie zum Beispiel der Kantonsrat, bei unpolitischen Bürgerinnen und Bürgern so unbekannt sind. Viele erinnern sich an den eigenen staatsbürgerlichen Unterricht, der eher als Paukerei denn als freudvolles Lernen in Erinnerung blieb und bleibt. Einzelne verstehen hingegen, dass Lernen in der Politik oft mehr mit Handeln und weniger mit Auswendiglernen zu tun hat. Politische Partizipation der Bürgerinnen und Bürger ist in der Demokratie ein «must». Ohne breite Beteiligung bleibt die Politik ohne Wirkung und ist sogar oft gefährlich. Und dennoch unternehmen wir keineswegs alles, um die politische Partizipation der ganzen Gesellschaft zu fördern. Als Startschuss politischen

Lebens delegieren wir die Staatskunde an die Volksschule, und wir hoffen, der eine oder die andere habe zu Hause so viel an Politik mitbekommen, dass aus der Kombination von Bereitschaft und schulischem Lernen auch tatsächlich politische Aktivität entstehe. Unbestritten ist, dass Jugendliche zu politischer Betätigung motiviert werden sollen – und nicht nur in der Schule, sondern auch anderswo.

Aber wie? Chantal Galladé und Mitunterzeichner haben einen Vorschlag gemacht. Ohne die wichtige Funktion der Gemeinden in dieser Sache zu schmälern, möchten sie, dass auch der Kanton versucht, das schwierige Geschäft zu unterstützen. Es soll eine Stelle bezeichnet – nicht primär geschaffen – werden, die Gemeinden und kantonale tätige Jugendorganisationen in Fragen politischer Partizipation beraten soll. Diese Stelle könnte in der kantonalen Verwaltung – zum Beispiel in der Bildungsdirektion oder auch in der Justizdirektion – angesiedelt sein. Der Kanton könnte aber auch Dritte als solche Stelle bezeichnen, beziehungsweise beauftragen, so zum Beispiel das Pestalozzianum, eine Stelle innerhalb der Pädagogischen Hochschule, eine dazu geeignete private Jugendorganisation und so weiter.

Die Kommission war sich zwar einig, dass es sich der Regierungsrat bei der Beantwortung des Postulates relativ einfach gemacht hat, indem er auf das Projekt «wif! 31» hinweist. Der Ausdruck «falsch» kam diesbezüglich aber nicht von uns, sondern von einem Sprecher der SVP. Die Frage aber, ob von der Regierung ein Ergänzungsbericht verlangt werden sollte, wurde mit knappem Mehr abgelehnt. Der Kommissionspräsident hat das Stimmenverhältnis genannt. Weil ein unwilliger Regierungsrat auch mit einem Ergänzungsbericht wohl nichts Gescheites hervorbringt und auch das «wif! 31» ohne solchen auskommt, haben wir keinen Minderheitsantrag gestellt. Wir sind aber fest der Überzeugung, dass der Regierungsrat das Ei des Kolumbus hier noch nicht gefunden hat. So bleibt uns die Hoffnung, dass viele Jugendliche die Politik als Feld gesellschaftlichen Wirkens und gesellschaftlicher Gestaltung attraktiv finden und auch ohne regierungsrätliche Hilfe zu aktiven Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern werden.

*Peider Filli (AL, Zürich):* «Spassgesellschaft» oder «unpolitische Jugend» sind Schlagworte, die vor dem Irakkrieg herumgeistert sind. Kinder und Jugendliche müssen frühzeitig und sinnvoll eingebunden werden in ihre entsprechenden Lebenswelten. Kinder und Jugendliche kennen ihre Bedürfnisse. Sie können diese formulieren. Sie können

bei der Umsetzung mithelfen. Wir müssen vernünftige Unterstützung bringen und rechtzeitig die Vorstösse und Ideen der Jugendlichen umsetzen helfen. Eine feste Verankerung dieser Jugend ist wichtig in der Politik. Man soll sie nicht nur anhören, man soll ihr auch Kompetenzen und ein Budget geben. Das betrifft verschiedene Bereiche der Politik. Wichtig ist, dass die Forderungen innert nützlicher Frist umgesetzt werden können und dass ein politischer Wille besteht, die Bedürfnisse der Jugend auch umzusetzen. Das beinhaltet die Schule, die Gemeinde und den Kanton. Der Kanton kann Anstösse an die Gemeinden geben. Er kann auch finanzielle Unterstützungen geben. Sinnvoll wäre so ein Amt, zum Beispiel bei der Fachstelle für das Kind. Auch dieses Mal schreiben wir dieses Geschäft nur knurrend ab.

*Chantal Galladé (SP, Winterthur):* Mit der Abschreibung dieses Postulats verpassen wir hier drin eine Chance. Dieses Postulat ist keineswegs erfüllt, und ich glaube, es wurde nicht einmal verstanden, was es eigentlich will. Es geht nicht um staatliche Vorschriften. Es geht nicht um irgendein kantonales Jugendparlament oder so etwas. Es geht nicht darum, dass der Kanton die Führerschaft im Bereich der Jugendpartizipation übernehmen soll. Die erste direkte Ebene zum Partizipieren von Kindern und Jugendlichen bleibt und ist immer die Gemeindeebene. Da haben Sie Recht gehabt in der Kommission, als Sie diskutiert haben. Was Sie nicht verstanden haben: Heute ist es so, dass jede Gemeinde das Rad neu erfindet. Jede Gemeinde, die ein Jugendparlament gründen will oder irgendetwas mit Kinderpartizipation macht, steht zuerst einmal da und ist aufgeschmissen, weiss nicht, wie sie das angehen soll. Ich bekomme oft Telefonate, gehe dann in diese Gemeinden und mache das in aufwändiger Gratisarbeit, versuche meine Erfahrungen im Aufbau mit Kinder- und Jugendparlamenten und so weiter weiterzugeben. Das macht irgendwie nicht so viel Sinn. Ich kann das ja auch nicht machen bis ich 50 bin. Es wäre viel gescheiter, wenn man dieses Wissen irgendwo bündeln würde, wenn der Kanton dieses Wissen sammeln und koordinieren würde, wenn er ein Angebot bereit hätte für alle Gemeinden, die etwas anbieten und unternehmen möchten, dass die sich an den Kanton wenden können oder der Kanton auch auf sie zugeht und dass dieses Wissen dann bereit steht. Ich bin sogar sicher: Das spart am Schluss Geld! Denn es gibt inzwischen teure Beratungsfirmen und Beratungsbüros, die zum Teil mit zweifelhafter Qualität ihr so genanntes Know-how im Bereich Kinder- und Jugendpartizipation verkaufen. Das ist nicht immer von

gleicher Qualität und kostet die Gemeinden sehr viel. Ich finde es schade, dass der Kanton sich überhaupt nicht darum kümmert. Offenbar ist das ein Geschäft, das irgendwie gar niemanden interessiert. Die Regierung hat, glaube ich, gar nicht gewusst, in welche Direktion dieses Geschäft soll. Man ist etwas aufgeschmissen gewesen. Das zeigt schon, dass dieses Geschäft eigentlich nirgends zu Hause ist. Man hat es dann mal in die Justizdirektion gegeben, aber wahrscheinlich wäre es vom Sachgebiet her sinnvoller gewesen, es in die Bildungsdirektion zu geben. Auf jeden Fall fühlt sich in diesem Kanton niemand für die Partizipation von Kindern und Jugendlichen zuständig oder dafür, dass die Gemeinden auch irgendwie gut informiert und gerüstet sind. Mir persönlich tut das Leid, und ich bin sicher, dass dieses Thema in einigen Jahren nochmals aufgegriffen wird, weil es ein Thema bleiben wird. Sie alle möchten ja, dass Kinder und Jugendliche sich an der Politik beteiligen. Jedenfalls sagen das alle. Vielleicht haben Sie ja doch etwas Angst davor. Ich weiss es nicht. Aber ich denke doch, es ist der Wunsch aller, dass die Jugendlichen an der Politik partizipieren. Darauf baut unsere Demokratie auf. Darauf baut unser Staat auf. Darauf bauen unsere Parteien auf. Ich wünsche mir sehr, dass etwas geschieht in diese Richtung und dass die Regierung vielleicht jetzt – obwohl wir keinen Ergänzungsbericht verlangen – irgendwo aktiver wird in diese Richtung. Ich fordere sie freundlich dazu auf, hier doch etwas zu unternehmen oder vielleicht auch die anderen Parteien, in einigen Jahren diesen Vorstoss nochmals einzureichen (*Heiterkeit*).

*Erich Hollenstein (parteilos, Zürich):* Es fällt auf, dass es zwar ein sehr grosses kantonales Fachstellennetz für Jugendfragen gibt, das aber vor allem auf die Defizite – oder die angeblichen Defizite – der Jungen ausgerichtet ist. Es sind Reparaturwerkstätten. Der Sinn des Postulates aber ist rein anders ausgerichtet: Es zielt auf freiwillige Aktivität und Kreativität der Jugendlichen. Es soll in der Bildungsdirektion angesiedelt sein. Es wäre eine Koordinationsstelle, die zum Beispiel Informationen über aktuelle Jugendanliegen gibt und Behörden, aber auch den Jugendlichen selbst, Wege aufzeigt, damit diese Anliegen auch gehört werden. Es wurde argumentiert, dass es solche Gefässe schon in vielen Gemeinden gäbe und dass dies Aufgabe der Gemeinden und nicht des Kantons sei. Das ist an und für sich richtig. Doch braucht es bei anderen Gemeinden wieder Information und Anstoss. Für mich kommt noch als sehr wichtiges Argument hinzu, dass die Anliegen der Jugendlichen sehr schnell ändern. Es gibt in diesem



Bereich eine grosse Mobilität, Veränderbarkeit, auch geografisch. Eine kantonale Stelle, welche sich mit der Partizipation von Jugendlichen in der Politik befasst, scheint mir sinnvoll. Es muss auch betont werden, dass Jugendliche vor allem durch gewisse Ereignisse oder Erlebnisse an der Politik Interesse bekommen. Diese Erlebnisse führen oft nicht zu einer Partei, sondern meist zu überparteilichen politischen Anliegen, die aber gehört werden möchten. Die im regierungsrätlichen Bericht angedeutete Resignation, dass ein solches Anliegen in der heutigen finanziellen Situation ohnehin chancenlos sei, ist zwar verständlich, aber für mich kein Argument, weil überhörte Jugendanliegen in der Regel später grössere Kosten verursachen. Ich muss Ihnen allerdings gestehen, dass in der EVP-Fraktion auch die anderen Stimmen vorhanden waren – wie in der Kommission – und dass die Mehrheit der EVP-Fraktion das Postulat abschreiben möchte. Dass ich persönlich nicht dazu gehöre, haben Sie aus dem, was ich gesagt habe, entnehmen können. Das ist die Haltung der EVP-Fraktion: Wir stimmen an und für sich der Abschreibung zu. Ich selber kann dies nicht. Ich würde das Postulat stehen lassen.

*Regierungsrat Markus Notter:* Ich habe in dieser Debatte einen ähnlichen Eindruck gehabt, wie bereits auch bei der Diskussion in der Kommission. Ich kann mich des Eindruckes nicht ganz erwehren, dass dieser doch sehr kurze Bericht gleichwohl nicht ganz gelesen wurde, jedenfalls nicht bis zur Seite 6, wo es nämlich heisst: «Die Einrichtung einer Stelle, die den Partizipationsgedanken verfolgt, erscheint aus diesem Grund als sinnvoll.» Der Regierungsrat ist der Meinung, dies sei sinnvoll! Es sei der Übersicht und Koordination zuträglich, wenn man dies machen würde! Und er sagt, es sei zu prüfen, ob damit eine interdisziplinäre Fachgruppe oder -kommission oder ein Amt mit Querschnittsaufgaben zu betrauen sei und er werde dies entscheiden im Rahmen der «wif! 31»-Arbeiten. Es wurde auf dieses Kinder- und Jugendgesetz hingewiesen, das jetzt in der Vernehmlassung ist und wo es im Paragraph 5 Absatz 2 heisst: «Die Gemeinden tragen insbesondere dazu bei, dass Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene auf die Mitwirkung und Mitverantwortung in Staat und Gesellschaft vorbereitet werden. Der Kanton sorgt für die Koordination.» Also wird die Forderung dieses Vorstosses auf der ganzen Länge und Breite erfüllt, aber nicht gerade jetzt subito, sondern erst im Rahmen des vorgesehenen Kinder- und Jugendgesetzes. Und deshalb, Sebastian Brändli, kann man nicht von einem «unwilligen Regierungsrat» spre-

chen, der nichts Sinnvolles hervorbringe. Immerhin entnehme ich Ihrer Äusserung, dass Sie dem willigen Regierungsrat das Hervorbringen von Sinnvollem zutrauen. Das ist auch nicht selbstverständlich. Man kann also nicht von einem unwilligen Regierungsrat sprechen, sondern durchaus von einem willigen Regierungsrat. Und deshalb können Sie auch davon ausgehen, dass am Schluss hier im Zusammenhang mit dem Kinder- und Jugendgesetz etwas Sinnvolles herauskommt.

Ich kann Sie auch darauf hinweisen, dass wir im Moment eine Vernehmlassung durchführen über die Einführung von Rechtsgrundlagen für Jugendparlamente und Jugendmitwirkungsorgane in Nicht-Parlamentsgemeinden – ein Vorstoss den Sie der Regierung ja freundlicherweise auch schon überwiesen haben. In diesem Zusammenhang finden also Diskussionen statt.

Ob die Gemeinden, Chantal Galladé, nun derart «aufgeschmissen» und hilflos sind in dieser Frage, nur weil es noch keine kantonale Stelle gibt, wage ich zu bezweifeln. Ich erlebe unsere Zürcher Gemeinden in der Regel nicht als so hilflos und völlig aufgeschmissen, wenn sie vor solchen Fragen stehen. Wenn die Gemeinden wollen, sind sie durchaus in der Lage, sich Informationen zu beschaffen. Wir beraten sie auch. Was meine Direktion anbelangt, was die rechtlichen Rahmenbedingungen anbelangt, und sie werden auch schon heute im Jugendamt beraten, was die inhaltlichen Fragen anbelangt.

Also wenn je ein Vorstoss beim Regierungsrat auf guten Willen gestossen ist, dann war es dieser. Aber leider wurde unser Bericht offenbar so abgefasst, dass dieser gute Wille nicht verstanden wurde. Ich hoffe aber, es ist mir heute hier gelungen darzulegen, dass uns die Jugend und die Partizipation der Jugend unglaublich am Herzen liegen und dass wir auch künftig dieses Anliegen im hier beschriebenen Sinn weiterverfolgen wollen. Und in diesem Sinne tun Sie gut daran, wenn Sie dieses Postulat als erledigt abschreiben – nicht weil es keine Probleme mehr gäbe, aber weil der Regierungsrat ja willig ist.

*Ratspräsident Thomas Dähler:* Wird das Wort weiter gewünscht? Das ist nicht der Fall. Die vorberatende Kommission schlägt Abschreibung des Postulates vor. Ein anderer Antrag wurde leider (*Heiterkeit*) nicht gestellt. Damit ist das Verfahren beendet. Das Postulat ist abgeschrieben.

Das Geschäft ist erledigt.

#### **14. Schutz der Bevölkerung vor aggressiven Anwerbemethoden durch Sekten oder sektenähnliche Verbindungen**

Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 23. Januar 2002 zum Postulat KR-Nr. 367/1998 und gleich lautender Antrag der STGK vom 1. November 2002, **3934a**

*Georg Schellenberg (SVP, Zell), Referent der STGK:* Der ehemalige Kantonsrat Peter Förtsch und Kantonsrätin Susanne Rihs-Lanz hatten im Jahre 1998 ein Postulat eingereicht mit der Forderung, vor dubiosen Methoden von Sekten und sektenähnlichen Vereinigungen und Organisationen zu warnen und zu schützen. Dieser Rat hat diesen Vorstoss am 25. Januar 1999 dem Regierungsrat zur Berichterstattung überwiesen. Dieser Bericht liegt seit Januar 2002 vor, und die Kommission für Staat und Gemeinden hat sich an drei Sitzungen mit dieser Thematik befasst. Dazu wurde von der Bildungsdirektion ein Bericht eingefordert und mit dem Verein «Infosekta» eine Anhörung durchgeführt. Die Postulantin Susanne Rihs-Lanz wurde zu einer Sitzung eingeladen, musste aber aus beruflichen Gründen verzichten und hat uns ihre Stellungnahme schriftlich mitgeteilt. Die Kommission beantragt Ihnen einstimmig, dieses Postulat als erledigt abzuschreiben, so wie es auch die Regierung vorschlägt. Die Kommission hat aber mit 12 : 1 Stimmen beschlossen, dem Rat eine ergänzende Stellungnahme vorzulegen, weil die Kommission glaubt, dass kein gesetzlicher Handlungsbedarf vorliegt, der Kanton Zürich aber doch noch weiter in dieser Angelegenheit aktiv werden könnte.

Dazu die Ausführungen der Kommission: Die Nachfrage unserer Gesellschaft nach Identität, Sinn und Gemeinschaft ist in den letzten Jahren stark gestiegen und wird auch in Zukunft noch steigen. Die Ursache für diesen Boom liegt in der abnehmenden Bindungswirkung traditioneller Sozialstrukturen wie Kirche, Familie, Arbeitsumgebung und so weiter. In diesem Gesellschaftsumbruch – Individualisierung – haben zunehmend mehr Menschen Probleme, sich zu orientieren. Das haben verschiedene Organisationen erkannt, und es ist ein Markt entstanden, der diesen Menschen ein grosses Angebot an Lebenshilfen anbietet, wie Esoterik- und Psychologiekurse, Kurse für Lebenshilfe, Persönlichkeitsentwicklung und so weiter. Die Zeit ist gut für diesen Markt. Ein positives Beispiel ist die Bahnhofskapelle der katholischen und reformierten Landeskirchen im Hauptbahnhof Zürich. Die Fre-

quenzen in dieser Kapelle aus allen Sozialschichten unserer Gesellschaft zeigen, dass ein Bedürfnis nach Orientierung und Lebenshilfe vorhanden ist. Es ist uns bekannt, dass gewisse Organisationen zu Methoden greifen, die versuchen, die Selbstbestimmung des Menschen einzuschränken oder sie gänzlich durch die Organisation zu übernehmen. Solche Vorkommnisse sind für die Angehörigen von grosser Tragweite, gleich wie andere persönlichkeitsverändernde Vorkommnisse, zum Beispiel Drogen, Alkohol und so weiter. Die Kommission hat zur Kenntnis genommen, dass sich der Bund mit dieser Frage auseinander gesetzt hat. Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates war der Meinung, der Bundesrat müsse eine Sektenpolitik definieren. Dieser hat aber in einem Bericht dargelegt, dass es keinen Handlungsbedarf gebe, eine nationale Sektenpolitik zu definieren. Der Bund müsse in dieser Frage zurückhaltend sein, denn der Schutz der Grundrechte, insbesondere der Glaubens- und Gewissensfreiheit, stehe im Vordergrund.

Das Postulat verlangt ein Konzept betreffend Schutz vor den Anwerbemethoden durch Sekten oder ähnliche Verbindungen. Der Regierungsrat sieht hier keinen Handlungsbedarf, auch wenn eine bestimmte Gruppe in der Vergangenheit etwas überaktiv für ihre Interessen geworben hat. Die Religionsfreiheit umfasst auch das Recht, für seine Sache zu werben. Wenn also Gruppierungen auf öffentlichem Grund Personen bewerben, ist das legitim, sofern es wirklich um religiöse Handlungen geht und nicht wirtschaftliche Interessen im Spiel sind. Beim letzteren spricht man von «gesteigertem Gemeingebrauch», der bewilligungspflichtig ist. Ein entsprechendes Gesuch kann aber nur unter ganz bestimmten Gründen verweigert werden. Denn auf Grund der Rechtsprechung muss eine solche Verweigerung im öffentlichen Interesse liegen. Sie muss auf vertretbaren Kriterien beruhen und vertretbar sein. Es zeigt sich, dass einerseits Instrumente vorhanden sind, um den unlauteren Anwerbemethoden entgegenzutreten, andererseits sehen wir auch, wie schwer es ist, eine Verweigerung zu begründen. Basel-Stadt hat eine Strafnorm erlassen, die alle täuschenden und unlauteren Anwerbemethoden unter Strafe stellt. Bemerkenswert dabei ist aber, dass der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt dazu sagt, dieser Artikel verletze die Grundrechte und Verfassungsmässigkeit nicht, sei aber in einem freiheitlichen Rechtsstaat und einer liberalen Grundordnung nur noch knapp vertretbar. Auch das Bundesgericht hat sich dazu kritisch geäussert. Es sei für die verantwortlichen Personen des Vollzugs zu stark mit Werturteilen verbunden. Die Kommission

schliesst sich dem Urteil des Regierungsrates an, auf eine Strafnorm im Kanton Zürich zu verzichten, weil der Vollzug mit zu vielen Unbekannten behaftet ist und zurzeit keine ernsthafte Gefährdung unserer Einwohner besteht. Die Kommission möchte den Regierungsrat aber doch bitten, diese Angelegenheit weiterhin zu verfolgen und Folgendes zu beachten: Die Anhörung der «Infosekta» hat gezeigt, dass die Politik und die breite Öffentlichkeit die Problematik unterschätzt. Darum möchten wir den Regierungsrat bitten, unabhängige Informationsstellen zu unterstützen. Diese erledigen eine wichtige Arbeit im Interesse der Öffentlichkeit, wie die Beratung von betroffenen Personen, Beschaffung und Erstellung von Informationsmaterial und – was besonders wichtig ist – Beobachtung des Marktes, damit die Bevölkerung frühzeitig durch entsprechende Stellen auf dubiose Machenschaften aufmerksam gemacht werden kann. Ebenso möchte der Regierungsrat bei Gelegenheit mit anderen Kantonen über eine Kostenbeteiligung sprechen, denn eine Fachstelle, die durch den Kanton unterstützt wird, weist in ihrem Jahresbericht über 50 Prozent ausserkantonale Hilfestellungen aus. Die Bildungsdirektion hat in ihrem Schreiben vom 11. September 2002 aufgezeichnet, wie und wo Prävention in den Schulen betrieben wird. Auch hier möchten wir den Regierungsrat bitten, in seinen Bemühungen nicht nachzulassen, die Jugendlichen bezüglich gewissen Gefahren zu informieren. Besonders wichtig wäre es, wenn alle Schüler in den Genuss der Informationen kämen und nicht nur jene, die den Religionsunterricht besuchen.

Abschliessend möchte ich Sie im Namen der Kommission bitten, das Postulat abzuschreiben. Und den Regierungsrat bitte ich, unsere Empfehlungen in die Tat umzusetzen.

*Susanne Rihs-Lanz (Grüne, Glattfelden):* Ich habe mit Genugtuung festgestellt, dass sich die Kommission und der Regierungsrat intensiv mit dem Thema Sekten auseinander gesetzt haben. Trotzdem und weil ich eben vor vier oder fünf Jahren das Postulat mit Peter Förtsch eingereicht habe, erlaube ich mir, noch einige Bemerkungen zu machen.

Der Kanton Zürich scheint zu denjenigen Kantonen zu gehören, die vor allem die Religions- und Meinungsfreiheit und das Selbstbestimmungsrecht in den Vordergrund stellen, während andere Kantone dem Schutz der Bevölkerung vor Anwerbemethoden durch Sekten grösseres Gewicht beimessen. Ich kann die Haltung des Regierungsrates nachvollziehen und sehe auch ein, dass es schwierig ist, sowohl der

Glaubensfreiheit wie auch dem Schutz der gefährdeten Menschen in gleichem Masse gerecht zu werden. Es ist sicher richtig, wenn die Gesuche zur Verteilung von Werbematerialien von Sekten einzeln und von Fall zu Fall überprüft werden. Meiner Meinung nach sollten diese Gesuche aber äusserst kritisch beurteilt und die Bewilligung mit einer gewissen Zurückhaltung erteilt werden. In diesem Zusammenhang hätte ich gerne gewusst, wie viele solcher Gesuche in den letzten Jahren in den Städten Zürich und Winterthur gestellt wurden und wie viele davon und welche abgewiesen wurden.

Zur Frage, wie sich der Bund zum Thema Sekten stellen soll, habe ich eine etwas andere Meinung als der Regierungsrat. Ich finde es sinnvoll und nötig, dass der Bund eine eidgenössische Sektenpolitik formuliert. Ich bin der Meinung, dass es Sache des Bundes ist, Richtlinien zum Thema Sekten zu erstellen. In diesem Zusammenhang hätte ich gerne gewusst, ob sich der Regierungsrat für die Errichtung einer eidgenössischen Informations- und Beratungsstelle stark macht. Er hat diese Stelle ja als sinnvoll erachtet. Ich möchte auch wissen, auf welche Weise Sektenopfern geholfen wird. Im Weiteren fehlt mir auch – wie mein Vorredner gesagt hat – der Affekt zur Prävention, zum Beispiel in den Schulen. Ist der Regierungsrat gewillt, in den Schulen dem Thema Prävention auch in Sachen Sekten einen entsprechenden Platz einzuräumen?

Ich weiss, dass Sie dieses Postulat heute abschreiben wollen. Ich hoffe aber, dass das Thema Sekten damit nicht einfach vom Tisch ist. Ich denke, es ist besonders heute sehr wichtig, dass wir diesem Thema eben auch einen Platz einräumen. Ich werde nicht gegen die Abschreibung sein, aber ich werde auch in Zukunft ein Augenmerk auf die Sektenszene legen.

*Ueli Annen (SP, Illnau-Effretikon):* Man kann es nicht genug sagen: Selbstverständlich darf in diesem Staat jeder denken und glauben, was er oder sie will, und er darf auch andere anspornen, dasselbe zu denken und zu glauben. Man darf das, allerdings innerhalb gewisser Grenzen. Jede Freiheit hat ihre Grenzen! Die Grenze ziehen wir dort, wo von Glaubensgemeinschaften und deren Organisationen Grundwerte und Grundrecht missachtet werden, auf denen unser Staatswesen aufgebaut ist. Das ist sicher dann der Fall, wenn das Recht auf Ausübung der persönlichen Freiheit missachtet wird – also dort, wo Sekten Leute bedrängen oder vereinnahmen. Hier muss sich der Staat

kümmern! Wenn Sie jetzt als Kantonsrat denken, jeder und jede könne sich doch wehren, so blenden Sie aus, dass nicht jeder und jede über die ausser jedem Zweifel stehende Urteilsfähigkeit verfügt, von der wir als Kantonsräte und Kantonsrätinnen Zeugnis ablegen. Es geht nicht nur – aber in erster Linie – um etwas weniger gut ausgerüstete Menschen, unter ihnen allenfalls auch Jugendliche, die noch auf der Suche sind und die den Verlockungen von fest umrissenen Heilsbotschaften eben eher unterliegen.

Wir wollten darum in der Kommission Antworten auf unsere Fragen: Wie massiv übergreifend benehmen sich heute Sekten? Wie manipulativ sind die Methoden dieser religiösen Bewegungen? Wie stark werden insbesondere Jugendliche bedrängt? Wie schlimm ist der Schaden, der bei ihnen angerichtet wird? Wir waren froh um Aussagen von Sachverständigen und Szenekennern, wie sie «Infosekta» eben hat. Diese konnten uns auf wirklich gute Weise informieren. Das Fazit: Es gibt eben im Moment nicht ein akutes, breitflächiges Problem, aber es ist nach wie vor häufig der Fall, dass Menschen und ihre Familien durch die manipulativen Methoden von Sekten in Schwierigkeiten kommen, dass sehr viel Leid und existentielle Not geschaffen werden, unter anderem auch durch das Ausnützen von seelischen Defiziten verunsicherter Menschen. Übrigens ist es ja dann so, dass auch der Staat wieder die Aufräumarbeiten machen muss, zum Beispiel, wenn ein Elternteil auf der Esoterikschiene auf und davon geht und so weiter.

Was kann nun der Staat aber tun? Eine Verschärfung der Strafnormen lehnen wir ab, weil das zu wenig bringt. Das hat beispielsweise der Kanton Basel gemacht. Aber wir waren der Meinung, dass Information und Prävention ein stärkeres Engagement des Staates erfordern. Es darf nicht sein, dass sich die Stelle, auf die sich der Kanton zur Erfüllung dieser Aufgabe verlässt, ständig am Rand des finanziellen Kollapses bewegt und dass schon eine Erstberatung von der finanziellen Leistungsfähigkeit des Kunden abhängt. Darum haben wir diese Ergänzung im abschliessenden Bericht gemacht. Wir waren der Meinung, der Regierungsrat sei etwas zu selbstzufrieden gewesen. Mit 35'000 Franken im Jahr lässt sich diese Aufgabe von der «Infosekta» einfach nicht genügend gut erfüllen. Wir stehen mit vollem Herzen und auch mit Rat und Tat hinter dieser Ergänzung und bitten Sie mit der Kommission, dieses Postulat abzuschreiben.

*Erich Hollenstein (parteilos, Zürich):* In der Kommission war man sich einig, dass das Problem bis heute ernst ist und oft zu tragischen Situationen für die Betroffenen und ihre Familien und ihre Umgebung führen kann. Viele sind der Meinung, dass das Problem oft unterschätzt wird, da solche Tragödien selten an die Öffentlichkeit kommen. Ich denke daher auch an die verdeckte Werbung und die finanzielle Ausbeutung. Zwei Vertreter von «Infosekta» wurden angehört und hinterliessen einen sehr guten Eindruck. Zugleich wurde uns bewusst, wie schwer es für eine neutrale Organisation ist, die nötigen Mittel für diese professionelle Arbeit zu erhalten. Unannehmbar ist, dass die Organisation «Infosekta» für Beratungen Rechnungen an die Hilfe Suchenden stellen muss. Wir begrüssen es deshalb, dass dies in Zukunft nicht mehr der Fall sein wird, weil Beträge gesprochen werden sollen. Natürlich wurde auch gebührend auf die kirchlichen Stellen hingewiesen, zum Beispiel auf die von meinem ehemaligen Wollishofer Kollegen aufgebaute Informations- und Beratungsstelle von Pfarrer Oswald Eggenberger. Diese kirchlichen Stellen aber erhalten die nötigen finanziellen Mittel aus ihren eigenen Organisationen. Grundsätzlich ist es aber gut, wenn es mehrere verschiedene Anlaufstellen gibt, die gerecht, sorgfältig und gut informiert arbeiten.

Das Anliegen des Postulates war aber für die Kommission so wichtig und für die Bevölkerung so bedrängend, dass die Kommission beschloss, in einer dem Rat zu eröffnenden Mitteilung an den Regierungsrat die Dringlichkeit des Anliegens und daraus resultierender Forderungen in verschiedenen Bereichen – Mittelbeschaffung, Gesundheitsgesetz, dann auch Einbezug der Nachbarkantone – zu betonen. Denn es muss etwas mehr getan werden als bisher. Das ist unsere Meinung. Und dieser Meinung schliesst sich die EVP-Fraktion an. Unter dieser Vorbemerkung oder Bedingung sind wir einverstanden, das Postulat abzuschreiben.

*Ratspräsident Thomas Dähler:* Wird das Wort weiter gewünscht? Das ist nicht der Fall. Die vorberatende Kommission schlägt die Abschreibung des Postulates mit abweichender Stellungnahme vor. Ein anderer Antrag wurde nicht gestellt. Sie haben so beschlossen. Das Postulat ist abgeschrieben.

Das Geschäft ist erledigt.



## **15. Änderung der Kantonsverfassung**

### **Änderung des Gemeindegesetzes**

Antrag der STGK vom 29. November 2002 zu den Parlamentarischen Initiativen von Willy Haderer und Thomas Isler vom 6. März 2000 KR-Nrn. 95a/2000 und 96a/2000

#### *Eintreten*

*Thomas Isler (FDP, Rüschlikon), Präsident der STGK:* Was lange währt, wird endlich gut! Ganz zum Schluss dieser Legislatur gelingt es uns vielleicht, das Subsidiaritätsprinzip in der Kantonsverfassung zu verankern. Unsere Kommission beantragt Ihnen, den beiden geänderten Parlamentarischen Initiativen von Willy Haderer und Thomas Isler zuzustimmen und damit sowohl die Verfassung wie auch das Gemeindegesetz zu ändern.

Die beiden Initiativen befassen sich mit der Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden mit dem Ziel, die Gemeindeautonomie zu stärken. Grundsätzlich sollen Aufgaben auf der tiefstmöglichen Ebene wahrgenommen werden. Dieser Grundsatz – das Subsidiaritätsprinzip – soll gemäss der Parlamentarischen Initiative von Willy Haderer in der Verfassung verankert werden. Als Ergänzung dazu will die Parlamentarische Initiative von Thomas Isler im Gemeindegesetz eine periodische Berichterstattung über die Aufgabenteilung seitens des Regierungsrates vorschreiben, welche die regelmässige Überprüfung des Verhältnisses zwischen Kanton und Gemeinden erlaubt.

Unsere Kommission hat sich über längere Zeit und ausserordentlich intensiv mit den beiden Initiativen beschäftigt. Sie hat die Verfasserin eines Rechtsgutachtens, welches die Grundlage für die PI von Willy Haderer bildete, angehört, und ebenso einen Politikwissenschaftler, der über Stellung und Autonomie der Zürcher Gemeinden referierte. Man hat sich zudem mit dem Begriff der Subsidiarität auseinander gesetzt und bezüglich dessen Verankerung in der Verfassung den Verfassungsrat konsultiert. Während den Beratungen zeigte sich schnell, dass die ursprünglichen Parlamentarischen Initiativen zu detailliert formuliert waren. Unter Mithilfe der Direktion der Justiz und des Innern unter Regierungsrat Markus Notter wurden kurze und prägnante Formulierungen erarbeitet, die die Kernpunkte der beiden Initiativen nach Meinung der Kommission treffend und ausreichend aufnehmen.

Das Hauptanliegen der Parlamentarische Initiative von Willy Haderer – nämlich die Festschreibung des Subsidiaritätsprinzips in der Verfassung – wird im neuen Artikel 48 im ersten Teilsatz festgehalten: «Öffentliche Aufgaben werden vorrangig von den Gemeinden wahrgenommen.» Im zweiten Teilsatz wird das Kriterium der Zweckmässigkeit eingeführt, welches es erlaubt, vom Grundsatz abzuweichen. Gründe für ein Abweichen lassen sich nicht nur im wirtschaftlichen oder organisatorischen Umfeld der Gemeinden finden, sondern können auch historisch bedingt sein. Die vorgeschlagene Formulierung gibt in jedem Fall die nötige Flexibilität, denn es gilt auch zu berücksichtigen, dass es durchaus im Interesse der Gemeinden liegen kann, einzelne Aufgaben an den Kanton «hinaufzudelegieren». Die unterschiedlichen Grössen und Organisationsstrukturen der Zürcher Gemeinden führen eben auch dazu, dass Aufgaben unterschiedlich gut wahrgenommen werden. Im zweiten Satz der neuen Verfassungsbestimmung wird den Gemeinden der notwendige Handlungsspielraum zur Aufgabenerfüllung zugesichert. Dank dieser neuen und stufengerechteren Formulierung kann man auf detailliertere Vorgaben bezüglich finanziellen und organisatorischen Rahmenbedingungen sowohl in der Verfassung wie auch im nachgeordneten Gemeindegesetz verzichten.

Ein weiteres Anliegen der ursprünglichen PI von Willy Haderer – die so genannte Gesetzesfolgenabschätzung – soll indirekt umgesetzt werden. Aus gesetzessystematischen Gründen ist es besser, eine entsprechende Regelung statt ins Gemeindegesetz in die Rechtsetzungsverordnung aufzunehmen. Regierungsrat Markus Notter wird noch darauf zurückkommen, weil der Regierungsrat dafür zuständig ist. Im Gemeindegesetz soll hingegen die periodische Berichterstattung des Regierungsrates über den Stand der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden festgeschrieben werden. Damit wird auch einem Anliegen der PI von Thomas Isler entsprochen, welche das in der Verfassung vorgesehenen Subsidiaritätsprinzip auf Gesetzesstufe umsetzen will. Nach Ansicht der Kommission wie auch von mir selbst als Mitinitiant ist der Vorschlag aber zu ausführlich ausgefallen, Kommission und Regierung sind sich einig, dass die Zusammenarbeit zwischen Gemeinden und Kanton eine partnerschaftliche sein soll, die nur auf einer Vertrauensbasis funktionieren und nicht mit Gesetzesbestimmungen erzwungen werden kann. Der einmal pro Legislatur erscheinende Bericht der Regierung erlaubt es beiden Seiten, ihr Verhältnis zu überprüfen und – wenn nötig – Massnahmen zu treffen. Mit

der Zustimmung zu den Änderungen der beiden Initiativen erwartet die Kommission aber vom Regierungsrat, dass er seinerseits die vorgeschlagene Ergänzung der Rechtsetzungsverordnung vornimmt.

Die Kommission für Staat und Gemeinden glaubt, dass mit dieser Verfassungs- und Gesetzesänderung die Gemeindeautonomie und gleichzeitig das Verhältnis der Gemeinden zum Kanton im gewünschten Sinn gestärkt werden kann. Die Zuordnung von Aufgaben, welche sich oft auch an Vorgaben des Bundes orientieren muss, ist an sich nicht einfach und wird durch die grossen Unterschiede zwischen den Gemeinden noch zusätzlich erschwert. Mit dem Subsidiaritätsprinzip als Grundsatz und dem Element der Zweckmässigkeit als Zuordnungskriterium in der Verfassung wird nach Ansicht der Kommission der Rahmen gesetzt und gleichzeitig die nötige Flexibilität mitgegeben. Die periodische Berichterstattung im Gemeindegesetz erlaubt es, darüber zu wachen, ob der verfassungsmässige Grundsatz korrekt umgesetzt wird. Und mit der durch die Regierung vorzunehmenden Ergänzung der Rechtsetzungsverordnung werden künftig die Auswirkungen staatlichen Handelns auf die Gemeinden bei allen relevanten Vorlagen aufgezeigt. Mit diesen drei Änderungen von Verfassung, Gemeindegesetz und Rechtsetzungsverordnung werden die ursprünglichen Anliegen der beiden Parlamentarischen Initiativen von Willy Haderer und Thomas Isler angemessen und wirkungsvoll umgesetzt.

Die Kommission für Staat und Gemeinden beantragt Ihnen deshalb, den geänderten Initiativen von Willy Haderer und Thomas Isler zuzustimmen. Wir danken Ihnen für Ihre Unterstützung.

*Willy Haderer (SVP, Unterengstringen):* Hinter dem Vorstoss von Otto Halter, Thomas Isler und meiner Wenigkeit steht in voller Potenz der Zürcher Gemeindepräsidentenverband, und die Unterstützung wird auch von den Zürcherischen Verwaltungsangestellten voll getragen. Wir haben uns vergewissern können, dass diesem Anliegen in der Kommissionsarbeit Rechnung getragen wurde, und zwar in diesem Sinn, dass man das Problem, das wir aufgeworfen haben, ernsthaft lösen wollte. Das verdient Respekt. Und selbst wenn nun der Präsident des Gemeindepräsidentenverbandes sich nicht ganz glücklich über das, was jetzt vorliegt, geäussert hat, dann kann ich ihm nur in einem Teil beipflichten, nämlich in der zeitlichen Komponente. Es sind über drei Jahre vergangen, seit dieser Vorstoss eingereicht worden ist. Das ist aus Sicht der Arbeitsabwicklung, wie wir sie in den Gemeinden

kennen, eine etwas lange Zeit. Aber wir haben hier in diesem Parlament ja gelernt, damit umzugehen, dass das offensichtlich einfach nicht anders geht. Der zweite Punkt in sachlicher Hinsicht: Hier kann ich nicht ganz folgen und kann mich dem Präsidenten der Kommission anschliessen, er sehe die Anliegen, die wir gestellt haben, erfüllt.

Ich möchte nochmals die vier wichtigen Punkte nennen, die hinter diesem Anliegen stehen. Was wollten wir erreichen? Was soll dieser Vorstoss auslösen? Erstens: Sorgt für Transparenz, für die Aufgabenerfüllung in finanzieller Hinsicht. Zweitens: Sorgt dafür, dass dort, wo Aufgabenkompetenz angesiedelt wird, auch die Finanzpflicht stipuliert wird. Drittens: Stärkt die Gemeindeautonomie und sorgt für kosteneffiziente Lösungen bei der Aufgabenerfüllung. Und viertens: Zwingt den Regierungsrat, statt reine Kostenübertragungen auf die Gemeinden zu suchen, sich für eine Zusammenfassung von Kompetenz- und Kostenträger auf gleicher Stufe zu entscheiden – etwas, was er in der Vergangenheit nicht sehr viel getan hat und immer wieder versucht hat zu umgehen.

Wir können feststellen, dass der Regierungsrat ja im Februar Gelegenheit hatte, eine Anfrage bezüglich Gemeindeautonomie zu beantworten, und ich möchte hier nur einige Punkte herausgreifen, um damit auch die Ernsthaftigkeit in der Durchführung zu formulieren. Es darf keine Ausrede sein, wenn wir heute davon ausgehen, dass viele Aufgaben über mehrere Stufen zur Erfüllung eben Zusammenarbeit brauchen. Selbstverständlich ist das so, und man kann nicht überall grundsätzlich davon ausgehen, dass nur eine Stufe die Aufgabe zu erfüllen hat. Ganz klar ist auch die Aussage des Regierungsrates, dass eine Gemeinde im Sachbereich autonom gilt, wenn das kantonale Recht für diesen Sachbereich auch Spielraum und Entscheidungsfreiheit für Regelungen überlässt. Es ist auch festgestellt worden, dass die Gemeindeautonomie im Kanton Zürich nur nach Massgabe der Gesetze stipuliert ist. Und das ist eben vor allem in der PI, die die Verfassung betrifft, der wesentliche Punkt, dass wir hier diese Subsidiarität ganz klar festlegen wollen, damit es klar wird, dass in erster Linie die Gemeinden zuständig sind, die Aufgabenerfüllung gegenüber den Bürgern zu tragen.

Wenn dann weiter steht, dass im Zentrum die Schaffung von Transparenz und von klarer Zuweisung von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten liegen, dann zeigt auch das diese klare Zielsetzung auf. Und ich hoffe natürlich, dass der Regierungsrat nachher bei der Durchset-

zung dieser von Ihnen hoffentlich unterstützten Vorlage genau dies zu seinen Regeln macht. Ebenfalls gehört dazu das Offenlegen und die Minimalisierung der Finanzströme, um hier nicht komplizierte Situationen zu schaffen, die niemandem dienen und überall nur die Fragen aufkommen lassen, dass hier die Kompetenzen eben nicht mehr klar sind. Wenn man dann feststellt, dass einerseits die kommunalen Steuersätze, die von den Gemeinden festgelegt werden, so angesetzt werden müssen, dass sie die Aufgaben erfüllen können, und andererseits die Höhe der Staatsbeiträge eben so tragen muss, dass die Aufgaben durch die Gemeinden festgelegt werden, dann darf ich auch festhalten, dass eben die Gemeinden in ihrer Mehrzahl ihre Hausaufgaben in finanzieller Hinsicht in den vergangenen Jahren getätigt und getragen haben, sodass eigentlich alle Gemeinden – auch die finanzschwachen Gemeinden und solche des Finanzausgleiches – ihre Steuerfüsse senken konnten. Das darf nicht dazu führen, dass man sagt...

*(Lautstarke Diskussion in der FDP-Fraktion)*

Möchten Sie etwas sagen, Balz Hösly?

*Zwischenruf von Balz Hösly (FDP, Zürich):* Willy Haderer, nur wenn Sie jedes Mal zuhören würden, wenn ich etwas sage, hätten Sie jetzt das Recht, zu reklamieren.

*Willy Haderer (SVP, Unterengstringen):* ... Das darf nicht dazu führen, dass man dann auf kantonaler Seite sagt, die Gemeinden hätten ja die Potenz der Finanzen und könnten dies ohne weiteres auch noch finanziell tragen. Im Gesundheitswesen haben wir in der Vergangenheit ja einige solche Beispiele erlebt.

Wenn der Regierungsrat nun am Schluss dazu kommt, dass er klar seine Aussage macht, eine sachgerechte Stärkung der Gemeindeautonomie zu befürworten und zu unterstützen und ausdrücklich auf diese beiden Initiativen hinweist, so kann ich heute zufrieden feststellen, dass mit der Verfassungsänderung das Subsidiaritätsprinzip in der Verfassung anerkannt wird und mit dem Artikel im Gesetz, wo alle vier Jahre ein Bericht über den Stand und den Handlungsspielraum, den die Gemeinden haben, verlangt wird. Da kann ich vielleicht in zweierlei Hinsicht antworten. Ich bin – Sie wissen das – nicht unbedingt ein Freund vieler Berichte. Aber ich gehe mal davon aus, dass dieser Bericht genau so aussagekräftig und damit für die Regierung und die Gemeinden auch eine Leitschnur bilden sollte für die verfas-

sungsmässig festgesetzten Grundsätze, wie das zum Beispiel der Sozialbericht ist, der uns in den Gemeinden auch eine gute Hilfe ist und Vergleichsmöglichkeit stellt. Damit empfehle ich Ihnen, diesen beiden Initiativen so zuzustimmen. Und den Regierungsrat bitte ich, hier in diesem Sinn zu legiferieren.

*Sebastian Brändli (SP, Zürich):* «Small is beautiful!» Dieses Bekenntnis, dieses Credo des Kleinstaates trägt in der Schweiz besondere Früchte, indem nicht nur im nationalen Rahmen Kleinheit zelebriert wird, sondern auch die Kantone in der Regel klein sind, und zudem eine dritte Staatsebene vorhanden ist, die sozusagen als Perle der Kleinheit anzusehen ist. Föderalismus in der Schweiz beinhaltet deshalb nicht nur die Existenz kantonaler souveräner Teilstaaten, sondern artikuliert sich insbesondere durch das Vorhandensein einer bürger-nahen, untersten Staatsebene, eben der Gemeinden.

Über diesen Umstand könnte man lange reden. Die gesellschaftliche Realität, die sich in, um und mit Gemeinden abbildet, ist komplex, aber vorhanden. So ist die «Gemeinde» nur schon im Kanton Zürich als Sammelbegriff für sehr unterschiedliche Einheiten anzusehen. So ist die Hauptstadt Zürich ebenso wie die mittlere Grossstadt Winterthur, sind grosse Gemeinden wie Dietikon oder Horgen sowie auch viele Gemeinden mittlerer und kleiner Grösse wie Wiesendangen oder Mettmenstetten einfach «Gemeinden». Und wenn wir über den Kanton hinaus schauen, sind Gemeinden im schweizerischen Staatsrecht nur schon rechtlich reichlich unterschiedlicher, vergleicht man etwa die Gemeinden der Kantone Waadt, Bern und Graubünden miteinander. Doch trotz dieser Unterschiede steht die «Gemeinde» als realer Mythos im Raum, von vielen anerkannt, ja geliebt, von andern beargwöhnt und auch der Ineffizienz bezichtigt oder gar für Kleinmut verantwortlich gemacht.

Noch schwieriger wird es, wenn es um die Bestimmung von Autonomie der Gemeinden geht. Gemeinden sind im staatsrechtlichen Sinne – anders wie die Kantone als Teilstaaten – nicht souverän. Die Kantonsverfassung gewährt den Gemeinden aber Autonomie, nicht aber die Bundesverfassung. Diese erwähnt zwar neu Gemeinden und Städte, belässt deren Rechtsstellung aber in der Kompetenz der Kantonsverfassung.

Wie ist nun Gemeindeautonomie zu beurteilen? Welchen Wert hat Gemeindeautonomie? Diese Frage wird unterschiedlich beurteilt. Der

Verband Zürcherischer Gemeindepräsidenten beantwortet diese Frage anders als kantonale Stellen oder auch Stellen der Regionalplanung, der Spitalplanung oder oft auch von ganz einfachen Bürgerinnen und Bürgern, die die Kehrseite von Gemeindeautonomie – sehr heterogene Verhältnisse in einem Kanton – nicht immer schätzen.

Bei der Beurteilung der Frage ist die SP-Fraktion einmal davon ausgegangen, dass die Ebene der Gemeinden im Sinne Problem lösender staatlicher Strukturen nur dann einen Sinn hat, wenn den Gemeinden Handlungsspielräume auch dann geöffnet bleiben, wenn aus Effizienz- und Effektivitätsgründen die Kleinräumigkeit in einzelnen Bereichen in Frage gestellt werden könnte. Damit erhält die Gemeindeautonomie einen gewissen Selbstwert. Dieser darf allerdings nicht zur Dysfunktionalität führen. Als Fazit ist deshalb festzuhalten, dass es immer, bei jeder staatlichen Leistungserbringung, abzuwägen gilt, welcher staatlichen Ebene sie überantwortet werden soll. Im Wissen, dass die Tendenz ohnehin dahin geht, immer mehr Leistungen von der Gemeinde abzuziehen, gilt es deshalb immer mehr, die unterste Staatsstufe zu ihren Funktionen zu befähigen. Dazu gehört einerseits ein besserer verfassungsmässiger Schutz der Gemeindeautonomie, andererseits aber – und das hören die Gemeindevertreter häufig nicht gerne – geht es auch darum, die Voraussetzungen für Gemeindefähigkeit – zum Beispiel betreffend Grösse und Zusammenarbeit – zu verbessern. Im Klartext: Zu kleine Gemeinden kommen unter modernen Verhältnissen mehr und mehr unter Druck.

Die beiden Parlamentarischen Initiativen von Willy Haderer und Thomas Isler, eingereicht im Jahre 2000, haben zum Ziel, die Rechtsgrundlagen für die Zürcher Gemeinden auf Verfassungs- und Gesetzesstufe zu Gunsten grösserer Handlungsspielräume zu verbessern. Dabei bedienen sich die beiden Initiativen, die – wir haben es gehört – beide vom Leitenden Ausschuss des Gemeindepräsidentenverbandes «eingereicht», beziehungsweise vorbereitet wurden, relativ umfangreicher Detailbestimmungen. Die Kommission Staat und Gemeinden ging aber umfassend ans Werk. Die durchgeführten Hearings trugen dazu bei, die Diskussion über die enge Argumentation und über die Formulierungsvorschläge des GPV auszuweiten. Sie zeigten aber, dass der Subsidiaritätsgedanke nicht nur heute wichtig ist und von den Betroffenen gewünscht wird, sondern dass dem Subsidiaritätsprinzip auch in Zukunft grosse Relevanz zukommen wird.

Als Komplizierung der Sachlage wurde bekannt, dass sich der Verfassungsrat in seiner Arbeitsgruppe ebenfalls mit dem Anliegen auseinandersetzt. Ein Gespräch mit Vertretern des Verfassungsrates ergab zwar keine grossen inhaltlichen Differenzen, eine Verständigung auf ein gemeinsames Verfahren wurde aber nicht gefunden. In der Tat ist es einfach so, dass wir derzeit zwei Verfassungsräte haben: den Verfassungsrat und den Kantonsrat. So sah es die STGK schliesslich auch nicht als ihre Aufgabe an – und die SP-Fraktion stimmte dem zu –, sich aus Gründen der Koordination mit dem Verfassungsrat zwei vorläufig unterstützten PI zu widersetzen, und intensivierte den Kontakt mit der zuständigen Direktion, um eine sachlich vertretbare, mehrheitsfähige Formulierung für das unumstrittene Grundanliegen – Erhaltung von Gemeindeautonomie unter widriger werdenden Umständen – zu erhalten.

Der von der Direktion Justiz und Inneres vorgebrachte Vorschlag ist kurz und ersetzt die umfangreichen Detailtexte durch knappe Formulierungen. In der Kantonsverfassung wird lediglich das Subsidiaritätsprinzip durch eine kluge Umschreibung verankert. Im Gemeindegesetz wird von der PI von Thomas Isler nur gerade der Evaluationsgedanke aufgenommen: Darlegung der voraussehbaren Auswirkungen und Reporting. Die STGK konnte sich dieser Umformulierung anschliessen, ebenso der Regierungsrat und die SP-Fraktion. Ich bitte Sie deshalb, auf die geänderten Parlamentarischen Initiativen einzutreten und der von der Kommission unterbreiteten Vorlage zuzustimmen.

*Hans Heinrich Raths (SVP, Pfäffikon):* Der Leitende Ausschuss der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich, dem ich angehöre, ist besorgt über die zunehmende Übertragung von Aufgaben an die Gemeinden und die damit verbundenen finanziellen Belastungen für diese. In der Regel wird auch eine entsprechende Delegation von Handlungsspielräumen vermisst. Vor diesem Hintergrund setzt sich der Gemeindepräsidentenverband seit längerem für die Aufnahme einer sogenannten «Gemeindeverträglichkeitsprüfung» in die kantonale Verfassung ein, die beim Erlass von kantonalen Gesetzen und Verordnungen zum Tragen kommen soll. Die Parlamentarischen Initiativen von Willy Haderer und Thomas Isler haben das Thema verdankenswerterweise aufgenommen. Der Leitende Ausschuss des Gemeindepräsidentenverbandes hat während der ganzen Diskussion um die vor-



liegende Vorlage zum Ausdruck gebracht, dass unbedingt festgeschrieben werden sollte, dass beim Erlass kantonaler Gesetze und Verordnungen und bei der Erarbeitung von Planungen deren Auswirkungen auf die Gemeinden einschliesslich der Kosten auszuweisen sind. In einer Zeit, in der Kostenverlagerungen vom Kanton auf die Gemeinden sehr oft als Sparmassnahmen deklariert werden, hat diese Forderung zusätzliche Aktualität erhalten. Hohe Transparenz bei den Kosten würde generell zu einem höheren Kostenbewusstsein bei allen politischen Entscheidungsträgern – da nehme ich auch den Kantonsrat nicht aus – führen. Leider fehlt dieser wichtige Punkt im vorliegenden Entwurf, was bedauerlich ist. Begründet wird dies damit, dass man aus gesetzessystematischen Gründen keine Bestimmung über die Rechtsfolgeabschätzung in das Gemeindegesetz aufnehmen wolle oder könne. Der Regierungsrat erklärt sich immerhin bereit, die Rechtsetzungsverordnung mit einer entsprechenden Bestimmung zu ergänzen, sofern die Kommission für Staat und Gemeinden, beziehungsweise der Kantonsrat, eine entsprechende Ergänzung befürworten. Persönlich hätte ich es bevorzugt, wenn in die Verfassung und ins Gesetz griffigere Formulierungen Eingang gefunden hätten. Es muss einmal mehr betont werden, dass die Gemeinden wichtige Vollzugspartner in unserem föderativen System sind und deshalb auch Anspruch darauf haben, dass sie als gleichwertige Partner ernst genommen werden.

Von grosser Bedeutung ist die Tatsache, dass nun das Subsidiaritätsprinzip in unserer Kantonsverfassung verankert werden soll. Dies ist mit der hier zur Diskussion stehenden Vorlage der Fall. Ich bitte den Regierungsrat, wie in Aussicht gestellt, dem Kantonsrat nun möglichst schnell eine Ergänzung der Rechtsetzungsverordnung vorzulegen, die im Wesentlichen festhält, dass beim Erlass von kantonalen Gesetzen und Verordnungen und bei der Erarbeitung von Planungen deren Auswirkungen in finanzieller, organisatorischer und personeller Art auf die Gemeinden auszuweisen sind.

Wie bereits dargelegt, entspricht die Vorlage nicht in allen Teilen den Vorstellungen des Leitenden Ausschusses des Gemeindepräsidentenverbandes und des Sprechenden. Ich handle heute nicht nach dem Motto «alles oder nichts» und beantrage Ihnen deshalb Zustimmung zur Vorlage, da sie als Ganzes ein wichtiges Postulat der Gemeinden aufnimmt – leider nicht so griffig, wie es nötig wäre.

*Ueli Annen (SP, Illnau-Effretikon):* Ich möchte noch ein paar persönliche Gedanken zum Thema Subsidiarität äussern und schicke gleich voraus, dass ich es im Prinzip gut finde, dass wir etwas verankern, das heisst, ein Prinzip verankern, das wir in unterschiedlichem Ausmass, aber auf Grund unterschiedlicher Beurteilung als gefährdet wahrnehmen, nämlich diese Subsidiarität, obwohl sie ja grundsätzlich überall anerkannt ist. Woher kommt die Gefährdung dieser Subsidiarität? Ich bin überzeugt, dass dies vor allem von der wachsenden Komplexität der Aufgaben herrührt. Wir alle spüren ja diese Komplexität am eigenen Leib, an allen Ecken und Enden. Und es ist klar – das wurde auch schon gesagt –, das heisst auf das Staatswesen übertragen eben auch, dass immer auch mehrere Stufen des Staatswesens in Aufgaben involviert werden. Es wirkt darum auch etwas hilflos oder es könnte etwas hilflos wirken, wenn wir jetzt meinen, diese Entwicklung stoppen zu können, indem wir etwas in der Verfassung verankern, was wir eigentlich ja alle anerkennen. Wir schreiben einfach etwas hinein und nennen es explizit.

Wir müssen aber aufpassen, dass wir jetzt nicht Erwartungen wecken oder gar etwas vortäuschen, was in der Praxis dann doch nicht eingelöst werden kann. Ich glaube, dass wir mit der Formulierung, die wir gewählt haben – mit dem Kriterium der Zweckmässigkeit –, diese Täuschungsgefahr einigermassen umschifft haben. Das Kriterium der Zweckmässigkeit ist nämlich ein sehr offenes Kriterium. Die Formulierung impliziert zudem – so meine ich –, dass bei fehlender Zweckmässigkeit – beispielsweise auf Gemeindeebene – dann die obere Ebene zum Zuge kommen muss. Das heisst zum Beispiel, und das sage ich jetzt auch an die Adresse der Leute gegenüber, dass beim Fehlen genügender Ressourcen bei den Gemeinden oder bei einem Teil der Gemeinden der Kanton seine Verantwortung wahrnehmen muss. Dies gilt es zu beachten! Und gerade bei Diskussionen über Kindergartenstrukturen oder Blockzeiten und so weiter kann dieses Argument dann angeführt werden.

Selbstverständlich muss man unter Zweckmässigkeit unter Umständen auch politische Zweckmässigkeit verstehen. Politische Gründe können dazu führen, dass man vom Herunterdelegieren auf die kleinste Ebene eben abkommt. Es ist nämlich eine Sache der Politik – sogar eine sehr wichtige Aufgabe der Politik – festzustellen, wo ein Bedarf nach einheitlicher Regelung gegeben ist und wo nicht. Und entsprechend muss die Politik dann auch handeln.

Ich bin persönlich froh, dass wir den hoch abstrakten und im heutigen Kontext oft substanzzentleerten Begriff «Subsidiarität» nicht explizit in die Verfassung hineinschreiben. Am Ende sagen wir heute nämlich mit dieser Verfassungsänderung nichts anderes, als jede Ebene solle das machen, was sie sinnvollerweise machen kann. Wenn es die untere Ebene kann, dann soll es die untere Ebene besorgen. Vielleicht ist das selbstverständlich, aber ich finde durchaus, auch Selbstverständlichkeiten sollen in die Verfassung, wenn sie allgemein für richtig und von einigen auch für wirklich gefährdet angesehen werden. Darum bitte ich auch für diese Verfassungsänderung.

*Regierungsrat Markus Notter:* Ich kann Ihnen mitteilen, was Sie auch schon aus dem Bericht der Kommission entnehmen konnten, nämlich dass der Regierungsrat die Stossrichtung der Vorlage und auch die Anträge, wie sie jetzt von der Kommission vorliegen, unterstützt und dass er diese mitträgt. Für einmal muss ich sagen, ist nicht der Regierungsrat der Hauptschuldige, dass es etwas lange gegangen ist. Ich muss aber auch sagen: Ich erinnere mich noch, als das Thema das erste Mal im Gemeindepräsidentenverband diskutiert wurde, war ich noch Mitglied des Leitenden Ausschusses und betreute das Dossier. Es ging dann relativ lang, bis auch im Leitenden Ausschuss etwas herausgekommen ist. Das hat damals vielleicht auch an mir gelegen. Ich weiss es nicht mehr so genau (*Heiterkeit*). Immerhin liegt jetzt etwas vor, das sich sehen lassen kann. Die Verfassungsänderung ist, so glaube ich, gut gelungen. Die Normierung des Subsidiaritätsprinzips ist einfach und klar. Und auch die Änderung des Gemeindegesetzes macht einen Sinn.

Ich bin gefragt worden, was die Änderung der Rechtsetzungsverordnung betrifft, weshalb diese noch nicht vorliege. Oder man hat schon etwas Angst gehabt, dass das vielleicht nicht käme oder so. Ich muss Ihnen einfach sagen: Das ist ja eine Verordnung, die in der Zuständigkeit des Regierungsrates liegt. Ich kann Ihnen hier aber versichern, dass wir die Änderung der Rechtsetzungsverordnung ganz sicher gleichzeitig wie diese beiden hier vorliegenden Änderungen in Kraft setzen werden. Das «Dreigestirn» – wenn Sie so wollen – wird also gleichzeitig in Kraft treten. Das kann ich Ihnen hier versichern.

Inhaltlich muss man, glaube ich, keine weiteren Ausführungen mehr machen. Das einzige – es wurde, glaube ich, von Sebastian Brändli angesprochen –, nämlich die Frage der Koordination mit dem Verfas-

sungsrat, da haben wir uns regierungsseits einmal gefragt, ob es sinnvoll sei, dies jetzt noch so vorzuziehen. Aber diese Frage ist mittlerweile entschieden, und wir können uns hier Ihrer Entscheidung auch anschliessen. In diesem Sinne beantrage ich Ihnen auch namens des Regierungsrates, auf diese Vorlage einzutreten und im Sinne Ihrer Kommission zu entscheiden.

*Ratspräsident Thomas Dähler:* Das Wort wird weiter nicht gewünscht. Es wurde kein Antrag auf Nichteintreten gestellt, weder auf die eine noch auf die andere PI. Sie haben Eintreten beschlossen. Wir kommen zur Detailberatung.

*Detailberatung zur Vorlage A  
Parlamentarische Initiative von Willy Haderer  
Änderung der Kantonsverfassung*

*Titel und Ingress*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

*I., Art. 48 Kantonsverfassung*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

*II.*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

*Ratspräsident Thomas Dähler:* Die Parlamentarische Initiative, beziehungsweise dieser Beschluss, geht jetzt an die Redaktionskommission. Die Redaktionslesung findet frühestens in zwei Monaten statt, da es sich um eine Änderung der Verfassung handelt.

*Detailberatung der Vorlage B  
Parlamentarische Initiative von Thomas Isler  
Änderung des Gemeindegesetzes*

*Titel und Ingress*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

*I., § 14a Gemeindegesetz*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

*II.*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

*Ratspräsident Thomas Dähler:* Diese PI geht an die Redaktionskommission. Die Beratung findet frühestens in vier Wochen statt.

Das Geschäft ist für heute erledigt.

## **16. Finanzausgleichsgesetz (Änderung) (Reduzierte Debatte)**

Antrag des Regierungsrates vom 24. Juli 2002 und geänderter Antrag der STGK vom 10. Januar 2003, **3991a**

*Eintreten*

*Thomas Isler (FDP, Rüschlikon), Präsident der STGK:* Unsere Kommission beantragt Ihnen einstimmig, der ergänzten Vorlage 3991 – in diesem Sinne 3991a – betreffend Änderung des Finanzausgleichsgesetzes zuzustimmen.

Die hier vorgeschlagene Gesetzesänderung ist eine rein technische Angelegenheit. Der heutige Lastenausgleich für die Stadt Zürich in den drei Bereichen Sicherheit, Kultur und Soziales, der im Jahre 1999 via Volksabstimmung beschlossen wurde, soll verlängert werden bis die Reform des Zürcher Finanzausgleichs abgeschlossen ist. Der Lastenausgleich für die Stadt Zürich wird im neuen Zürcher Finanzausgleich integriert sein. Die Arbeiten an diesem sehr anspruchsvollen Projekt – das habe Sie heute schon gehört –, das den Rat relativ bald nach Beginn der nächsten Legislatur beschäftigen wird, haben sich etwas verzögert, was angesichts der Komplexität nicht erstaunt. Die Kommission ist aber zum Schluss gekommen, dass die Regierung die Neuregelung des Finanzausgleichs vorantreiben und man ihr deshalb einen gewissen Druck auferlegen sollte, indem man die Übergangsbe-

stimmungen für den Lastenausgleich für die Stadt Zürich bis Ende 2008 beschränkt. Gegenwärtig rechnet die zuständige Direktion mit der frühestmöglichen Inkraftsetzung des neuen Finanzausgleichs im Jahre 2006. Man kann deshalb realistischerweise davon ausgehen, dass bis Ende 2008 Ratsdebatte und Volksabstimmung stattgefunden haben und die nötigen Verordnungen und Instrumente zur Umsetzung erarbeitet sein werden.

Die Finanzkommission war zum Mitbericht eingeladen. Auch sie spricht sich einstimmig für eine zeitliche Beschränkung der Übergangsbestimmungen aus. Wir beantragen Ihnen deshalb gemeinsam, der geänderten Vorlage 3991 ebenfalls zuzustimmen.

*Ueli Annen (SP, Illnau-Effretikon):* Die sozialdemokratische Fraktion wird dieser Vorlage zustimmen. Wir brauchen eine Zwischenlösung. Die beste Lösung – nämlich die Lösung in Form eines neuen Finanzausgleichsgesetzes – ist unterwegs, aber sicher bis zum 31. Dezember 2003 noch nicht unter Dach und Fach. Wir wollen daher eine Verlängerung der Regelung des Lastenausgleichs von 1999, und der Zeithorizont 31. Dezember 2008 ist so gut bemessen, dass wir damit zufrieden sind. Er lässt uns allen genügend Zeit, seriös das in der kommenden Amtsperiode erwartete Finanzausgleichsgesetz zu beraten. Ich bitte Sie, der Vorlage zuzustimmen.

*Ratspräsident Thomas Dähler:* Wird das Wort weiter gewünscht? Das ist nicht der Fall. Es wurde kein Antrag auf Nichteintreten gestellt. Sie haben Eintreten auf die Vorlage beschlossen. Wir kommen zur Detailberatung.

### *Detailberatung*

#### *Titel und Ingress*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

#### *Art. II*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

*Ratspräsident Thomas Dähler:* Damit ist die Vorlage materiell durchberaten. Sie geht an die Redaktionskommission. Die Redaktionslesung findet in zirka vier Wochen statt.

Das Geschäft ist für heute erledigt.

## 17. Stimmrecht in bürgerlichen Angelegenheiten

Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 6. November 2002 zur Einzelinitiative KR-Nr. 54/2001 und gleich lautender Antrag der STGK vom 31. Januar 2003, **4025**

*Ratspräsident Thomas Dähler:* Ein Antrag auf Ungültigerklärung der Einzelinitiative im Sinn von Paragraf 4 des Initiativgesetzes wurde nicht gestellt. Wir haben freie Debatte beschlossen. Eintreten auf Einzelinitiativen ist obligatorisch. Wir kommen zur Beratung der definitiven Unterstützung.

*Thomas Isler (FDP, Rüslikon), Präsident der STGK:* Wir beantragen Ihnen einstimmig, die Einzelinitiative von Ralf Margreiter betreffend Stimmrecht in bürgerlichen Angelegenheiten nicht definitiv zu unterstützen.

Unsere Kommission ist mehrheitlich der Meinung, dass das Anliegen des Einzelinitianten durchaus geprüft werden sollte, denn es ist in der Tat etwas störend, dass meist nur eine Handvoll Personen an Gemeindeversammlungen über die an sich wichtige Frage entscheidet, wem das Gemeindebürgerrecht erteilt werden soll. Meist werden solche Gesuche im Zusammenhang mit der Erteilung des schweizerischen Bürgerrechts gestellt. Eine Änderung der heutigen Praxis würde jedoch eine Änderung der Kantonsverfassung bedingen. Die Kommission ist wie die Regierung der Meinung, dass man dieses Einzelanliegen dem Verfassungsrat überlassen sollte. Dieser hat zwischenzeitlich entschieden: Die bürgerlichen Abteilungen der politischen Gemeinden, die heute für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts zuständig sind, werden abgeschafft. Zukünftig sollen alle Stimmbürgerinnen und Stimmbürger einer Gemeinde über solche Gesuche entscheiden. Damit wird das Anliegen des Einzelinitianten im Rahmen der neuen Verfassung aufgenommen.

Deshalb beantragt Ihnen die STGK, im Sinne der Vorlage 4025 die Einzelinitiative nicht definitiv zu unterstützen.

*Daniel Vischer (Grüne, Zürich):* Ralf Margreiter, das ist der Parteisekretär der Grünen der Stadt Zürich, hat hier ein wichtiges Thema aufgenommen, das eigentlich seit Jahren bezüglich der Gemeindever-



sammlung der bürgerlichen Instanzen eine unbefriedigende Regelung betrifft. Es ist richtig, dass im Verfassungsrat durch die Änderung des Bürgerrechtswesens das Anliegen auf richtigem Wege ist, weshalb der Abschreibung im Sinne der Kommission nichts entgegensteht, respektive der Verzicht auf endgültige Unterstützung. Selbstverständlich würden wir aber das Thema umgehend neu aufgreifen, sollte sich zeigen, dass der Verfassungsrat in seiner ersten, respektive zweiten Lesung anders entscheiden würde.

*Hansruedi Schmid (SP, Richterswil):* Die Einzelinitiative fordert eine Verfassungsänderung, damit alle Stimmberechtigten einer Gemeinde in bürgerlichen Angelegenheiten mitbestimmen können. Dies würde bedeuten, dass alle Stimmberechtigten über die Aufnahme ins Bürgerrecht mitbestimmen können und nicht nur diejenigen, die das Ortsbürgerrecht besitzen. Die Diskussion in der Kommission brachte zu Tage, dass die Funktion der bürgerlichen Abteilung einer Gemeinde nach der Abschaffung der Bürgergemeinden im Jahre 1926 heute in aller Regel nur noch über Einbürgerungsgesuche befindet. Bürgergemeindeversammlungen finden vor oder meist nach ordentlichen Gemeindeversammlungen statt. Für viele Teilnehmerinnen und Teilnehmer von Gemeindeversammlungen ist nicht mehr nachvollziehbar, weshalb sie bei der Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern den Saal verlassen müssen und nicht mitbestimmen dürfen. Wichtig bei der Einbürgerung ist für die Gesuch Stellenden in aller Regel nicht das Bürgerrecht einer bestimmten Gemeinde, sondern das Schweizerbürgerrecht. Die logische Folgerung wäre, dass alle Stimmberechtigten einer Gemeinde über ein Einbürgerungsgesuch abstimmen sollten. Da der Verfassungsrat das Anliegen der Einzelinitiative in den Entwurf für eine neue Verfassung aufgenommen hat, empfiehlt die SP-Fraktion, die Einzelinitiative trotzdem nicht definitiv zu unterstützen.

*Peider Filli (AL, Zürich):* Zuerst möchte ich meine Interessenbindung offen legen: Ich bin Bürger von Zerneß und Schiers in Graubünden. Da ich noch nie in diesen Gemeinden gewohnt habe, habe ich mich auch noch nie zu Gemeindebürgerrechtsfragen äussern dürfen. Beispiele wie Zermatt zeigen: Es ist ein altes Privileg und führt zu so genanntem Dorfadel. Von Demokratie kann hier nicht gesprochen werden. Ein Relikt aus grauer Vorzeit, das abgeschafft oder, als erster Schritt, der Kontrolle und Mitbestimmung sämtlicher Stimmberechtig-

ten unterstellt werden muss! In der Hoffnung auf die Verfassung stimme ich der Abschreibung zu, also nicht definitive Unterstützung.

*Ratspräsident Thomas Dähler:* Das Wort aus dem Rat wird nicht weiter gewünscht. Der Justizdirektor verzichtet ebenfalls. Wir kommen zur Abstimmung über die definitive Unterstützung gemäss Paragraph 22 Absatz 2 des Initiativgesetzes.

### *Abstimmung*

**Der Kantonsrat beschliesst mit 102 : 3 Stimmen, die Einzelinitiative nicht definitiv zu unterstützen; sie gilt somit als abgelehnt.**

Das Geschäft ist erledigt.

## **18. Öffentlich-rechtliche Anstalten auf Gemeindeebene**

Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 13. November 2002 zum Postulat KR-Nr. 239/2000 und gleich lautender Antrag der STGK vom 28. Februar 2003, **4021**

*Thomas Isler (FDP, Rüslikon), Präsident der STGK:* Wir sind natürlich froh, dass wir endlich beim letzten Geschäft der STGK sind, und zwar nicht erst abends um sechs Uhr. Unsere Kommission beantragt Ihnen einstimmig, der Vorlage 4021 betreffend öffentlich-rechtliche Anstalten auf Gemeindeebene zuzustimmen und damit das Postulat von Emy Lalli und Anna Maria Riedi als erledigt abzuschreiben.

Da öffentlich-rechtliche Anstalten den Gemeinden eine zusätzliche Möglichkeit geben, ihre Aufgaben wahrzunehmen, wird das Anliegen grundsätzlich begrüsst. Eine öffentlich-rechtliche Anstalt stellt gebundenes Kapital für die Erfüllung eines bestimmten Zweckes dar. Sie hat eine eigenen Rechtspersönlichkeit und eigene Organe und verfügt damit über eine gewisse Unabhängigkeit von der Gemeinde, wobei der Grad der Unabhängigkeit im Einzelfall geregelt werden kann.

Nachdem sich auch der Verfassungsrat für die Schaffung dieser Möglichkeit auf Gemeindeebene ausgesprochen hat, hat die zuständige Di-

reaktion des Innern bereits einen Gesetzesentwurf ausgearbeitet und in die Vernehmlassung geschickt. Die Antworten der Gemeinden sind durchwegs positiv ausgefallen. Auf Grund der Zusicherung von Regierungsrat Markus Notter, dass uns die Vorlage bald nach Beginn der neuen Legislatur zugeleitet wird, stimmen die Postulantinnen und die STGK der Abschreibung des Postulats zu. Wir beantragen Ihnen übereinstimmend, der Vorlage 4021 ebenfalls zuzustimmen und danken Ihnen für Ihre Unterstützung.

*Emy Lalli (SP, Zürich):* Wir haben soeben unter Traktandum 15 eine Debatte über das Prinzip der Gemeindeautonomie gehalten. Hier kommt nun ein Vorstoss, der Gemeindeautonomie nicht des Langen und Breiten als Vision und abstrakte Grösse diskutiert, sondern der ganz handfest zeigt, was Gemeindeautonomie ist. Er zeigt auch, dass Gemeindeautonomie nicht nur in den parlamentarischen Initiativen und den Ratskörpern, sondern tatsächlich für Bürgerinnen und Bürger stattfindet. Wir haben im Jahre 2000 gesetzliche Bestimmungen verlangt, die es Gemeinden erlauben, nicht nur unselbstständige öffentlich-rechtliche Anstalten, sondern auch selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalten zu schaffen. Damit würde für die Gemeinden des Kantons Zürich mehr Spielraum eröffnet, wenn sie zum Beispiel ihre industriellen Betriebe, wie ihre Elektrizitätswerke oder ihre Betriebe im Bereich der Gesundheit, der Pflege und des Sozialen, zum Beispiel Alters- und Pflegeheime, einer selbstständigeren rechtlichen Form zuführen möchten. Der vorliegende Entwurf der Regierung für eine entsprechende Gesetzesänderung ist überzeugend. Wir sind auch sicher, dass uns die Regierung nach Abschluss der Vernehmlassung noch im kommenden Amtsjahr eine Vorlage unterbreiten wird, die unser Anliegen zu 100 Prozent aufnimmt. Dafür danke ich der Regierung. Ich bitte Sie, der Abschreibung des Postulats zuzustimmen.

*Hans Heinrich Raths (SVP, Pfäffikon):* Das in Aussicht gestellte Gesetz ist zu begrüßen. Wichtig ist jedoch aus meiner Erfahrung in einer Gemeinde, wo die Zusammenarbeit mit Nachbargemeinden gross geschrieben wird, dass es möglich ist, dass mehrere Gemeinden zusammen eine öffentlich-rechtliche Anstalt bilden können. Ich bitte Regierungsrat Markus Notter, dass dies in der Gesetzesvorlage Eingang finden könnte, und bin für Abschreibung des Postulates.

*Ratspräsident Thomas Dähler:* Wird das Wort aus dem Rat weiter gewünscht? Das ist nicht der Fall. Der Justizdirektor verzichtet. Die vorberatende Kommission schlägt die Abschreibung des Postulates vor. Ein anderer Antrag wurde nicht gestellt. Damit ist das Verfahren beendet und das Postulat ist abgeschrieben.

Das Geschäft ist erledigt.

### **19. Strafprozessordnung (Änderung; Anpassung an das Bundesrecht [Medienstraft- und Verfahrensrecht]) (*Reduzierte Debatte*)**

Antrag des Regierungsrates vom 13. November 2002 und gleich lautender Antrag der KJS vom 25. Februar 2003, **4027**

#### *Eintreten*

*Marco Ruggli (SP, Zürich), Präsident der KJS:* Wie Ihnen bekannt sein dürfte, beschäftigt sich die Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit immer wieder mit der Revision der kantonalen Strafprozessordnung. Nicht immer legt die Regierung ihre Anträge aus freiem Willen vor. Oft sind es – wie hier – Änderungen im Bundesrecht, welche auch im kantonalen Recht Anpassungen notwendig machen.

Das alte Strafgesetzbuch sah besondere Regeln vor für den Fall, dass eine strafbare Handlung durch die Presse begangen wurde. Dabei handelte es sich in erster Linie um Ehrverletzungen, begangen durch das Mittel der Presse. Am 1. April 1998 – das ist schon einige Zeit her – ist die Revision des Medienstrafrechtes auf Bundesebene in Kraft getreten. Sie umfasst im Wesentlichen zwei Punkte, welche im Zusammenhang mit der heute diskutierten Vorlage von Bedeutung sind:

Die Revision dehnte zum einen den Anwendungsbereich der Bestimmungen im Strafgesetzbuch von der Presse auf die Medien im Allgemeinen aus. Neben der Druckerpresse erfassen die Bestimmungen nun auch Radio und Fernsehen, Video, Teletext, CD-ROM, elektronische Mails, Mailboxes und die so genannten Datenautobahnen wie das Internet. Mit der Ausdehnung des Anwendungsbereichs auf sämtliche Medien wurde im Bundesrecht auch die Unterscheidung zwischen periodischen und nicht periodischen Druckschriften aufgegeben.

Zum zweiten wurde die Regelung der Strafbarkeit der Medien dem im Strafrecht allgemein geltenden Verschuldensprinzip angepasst. Vor der Revision konnte man an Stelle eines nicht bekannten oder nicht belangbaren Autors weitere an der Veröffentlichung Beteiligte in einer bestimmten Kaskade für das vom Autor verübte Delikt – also beispielsweise für eine Ehrverletzung – zur Rechenschaft ziehen. Heute ist der Autor allein verantwortlich und strafbar. Die weiteren Beteiligten können nach Bundesrecht neu jedoch dafür bestraft werden, dass sie die durch die Veröffentlichung begangene strafbare Handlung in ihrem Verantwortungsbereich nicht verhindert haben. Für das verübte Delikt selbst, welches sie ja nicht eigenhändig begangen haben, können sie nicht mehr bestraft werden. Anderes gilt nach Artikel 27 Absatz 3 des Strafgesetzbuches nur im Ausnahmefall, wenn die Veröffentlichung von der verantwortlichen Person ohne Wissen oder sogar gegen den Willen des Autors erfolgt ist. Dann entfällt natürlich die Strafbarkeit des Autors, und die verantwortliche Person kann als Täter für die begangene Straftat – zum Beispiel die Ehrverletzung – belangt werden.

Der Kanton Zürich sieht für Ehrverletzungen in der Strafprozessordnung ein besonderes Verfahren vor: das so genannte Privatstrafklageverfahren. Da Ehrverletzungen durch die Medien meist eine viel grössere Wirkung haben als gewöhnliche Ehrverletzungen, gelten in diesem Bereich weitere Sonderbestimmungen, welche insbesondere ein rasches Verfahren gewährleisten sollen. Diese Sonderbestimmungen im Bereich der Ehrverletzungen durch die Presse – und nur diese! – sollen mit dieser Vorlage dem geänderten Bundesrecht angepasst werden.

Der heute im kantonalen Recht verwendete Begriff «Presse» soll also durch den Begriff «Medien», der Begriff «Druckschrift» durch den Begriff «Medienerzeugnis» und der Begriff «Verfasser» durch den Begriff «Autor» ersetzt werden. Dies sind denn auch die einzigen Veränderungen in den Paragraphen 294 und 295 StPO gemäss der vorliegenden Vorlage. Ausserdem müssen die Verfahrensbestimmungen angepasst werden, da die Kaskadenhaftung wegfällt und der Autor oder die Autorin neu grundsätzlich allein verantwortlich ist. Da die Kaskadenhaftung bei periodischen und nicht periodischen Druckschriften unterschiedlich ausgestaltet war, widmen sich dieser in der geltenden Strafprozessordnung mehrere Bestimmungen, welche mit dieser Vorlage jetzt aufgehoben werden sollen. Den neu formulierten Bestimmungen der Paragraphen 298 und 301 kann nun entnommen

werden, dass eine Ehrverletzung durch die Medien nur noch vom Autor und der verantwortlichen Person, welche ohne dessen Wissen oder gegen dessen Willen gehandelt hat, begangen werden kann, auf wen sich die Ermittlungen zu konzentrieren haben und gegen wen die Untersuchung dann auch durchzuführen ist.

Die Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit hat den Antrag des Regierungsrates in zwei Lesungen beraten. Nachdem ihr die verschiedenen Bestimmungen im gerade dargelegten Sinne erläutert worden waren, hat sie sich dem Antrag der Regierung einstimmig angeschlossen. Ich beantrage Ihnen deshalb im Namen der Kommission Eintreten auf diese Vorlage. Und da ich Ihnen auch die einzelnen Änderungen bereits dargelegt habe, kann ich vermutlich darauf verzichten, in der Detaildebatte das Wort erneut zu ergreifen. Ich möchte Sie deshalb bereits an dieser Stelle im Namen der Kommission auch um Zustimmung zur Vorlage ersuchen.

*Ratspräsident Thomas Dähler:* Wird das Wort aus der Mitte des Rates zum Eintreten weiter gewünscht? Das ist nicht der Fall. Der Justizdirektor verzichtet. Es wurde kein Antrag auf Nichteintreten gestellt. Sie haben somit Eintreten beschlossen.

#### *Detailberatung*

##### *Titel und Ingress*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

##### *§§ 294, 295, 298 bis 301, 308 und 308a*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

*Ratspräsident Thomas Dähler:* Damit ist die Vorlage materiell durchberaten. Sie geht an die Redaktionskommission. Die Redaktionslesung findet in zirka vier Wochen statt.

Das Geschäft ist für heute erledigt.

## **20. Filmförderung im Kanton Zürich**

Interpellation Bettina Volland (SP, Zürich) und Susanna Rusca Speck (SP, Zürich) vom 4. März 2002

KR-Nr. 73/2002, RRB-Nr. 668/24. April 2002

Die Interpellation hat folgenden Wortlaut:

Zürich ist nicht nur der wichtigste Wirtschaftsstandort des Landes, sondern auch ein Kulturzentrum mit nationaler und internationaler Ausstrahlung. Sowohl von seiner kulturellen Breitenwirkung als auch von der wirtschaftlichen Bedeutung nimmt dabei das Filmschaffen den ersten Rang ein. Eine funktionierende Filmindustrie (-branche) ist unerlässlich, damit Zürich im zunehmend audiovisuell geprägten Umfeld bestehen kann. Die Voraussetzungen sind gut, dass Zürich ein attraktiver, bedeutender Medienstandort wird, respektive bleibt. Dazu braucht es jedoch nicht nur Kreativität und Idealismus, sondern auch eine effiziente Filmförderung, welche Talente fördert und verhindert, dass Know-how ins Ausland abwandert. Der Verein «Zürich für den Film» hat seine Vision «Zürich bewegt Bilder – Bilder bewegen Zürich» entwickelt und zusammen mit dem Gesuch um markant höhere Filmförderungsbeiträge dem Regierungsrat unterbreitet.

In diesem Zusammenhang bitten wir die Regierung um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Wie schätzt die Regierung die wirtschaftliche Bedeutung des Filmstandortes Zürich ein? Wie hoch ist die jährliche Wertschöpfung dieser Branche?
2. Teilt die Regierung unsere Ansicht, dass es sich bei der Filmförderung nicht primär um kulturelle Subventionen, sondern um Investitionen in eine gewinn- und zukunftssträchtige Branche handelt?
3. Wie beurteilt die Regierung die heutige Situation der Filmschaffenden? Hält er die bestehenden Beiträge für die Filmförderung für ausreichend?
4. Wie würde sich eine Erhöhung der Filmförderungsbeiträge auf das Filmschaffen, auf den Kulturstandort und auf den Wirtschaftsstandort auswirken?
5. Welchen Stellenwert nimmt das Filmschaffen im kantonalen Kulturkonzept ein?
6. Welche Möglichkeiten sieht die Regierung, die Filmförderung auszubauen?

7. Seit 1988 betreibt der Kanton Zürich bereits Filmförderung gemeinsam mit der Stadt Zürich. Welche Überlegungen stellt die Regierung an, die ausgebaute Filmförderung weiterhin mit der Stadt Zürich zu teilen?

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

1. Das Medium Film hat vielfältige Erscheinungsformen und dient unterschiedlichen Zielsetzungen, vom Spiel- über den Dokumentarfilm bis hin zum Zeichentrick- oder Werbefilm. Der Film gehört zu den wichtigsten kulturellen Ausdrucksformen unserer Zeit und stellt den Faktor mit der grössten Breitenwirkung im Kultur- und Wirtschaftsleben dar. Er wird seine Bedeutung als Teil der audiovisuellen Medien voraussichtlich auch in Zukunft behalten.

Der Filmförderung kommt auch eine volkswirtschaftliche Bedeutung zu. Dies zeigt ein Blick auf die Filmbudgets, die sich in den letzten Jahren weltweit stark erhöht haben. Im Schnitt kostet ein europäischer Spielfilm rund 6 Mio. Franken, amerikanische teilweise ein Vielfaches davon. Während für die Schweiz noch vor wenigen Jahren angenommen wurde, mit 1,5 Mio. Franken könne ein einfacher Spielfilm hergestellt werden, wird der entsprechende Aufwand heute mit mindestens 2,5 Mio. Franken veranschlagt.

Rund zwei Drittel der schweizerischen Filmproduktionen finden im Kanton Zürich statt. Die Filmstadt Zürich geniesst an sich einen hervorragenden Ruf, und die hiesige Infrastruktur wird auch von ausländischen Produzenten gerne in Anspruch genommen, wenn sie Projekte in der Schweiz realisieren wollen. Die Ausbildungsmöglichkeiten an der Hochschule für Gestaltung und Kunst Zürich (Studienbereich Film) und an der Universität Zürich (Seminar für Filmwissenschaft), die hier zahlreich vertretenen Medien, namentlich das Schweizer Fernsehen DRS, und die Vielfalt der hier angesiedelten Betriebe der IT- sowie der Werbebranche bilden ein ideales Umfeld. Dem unabhängigen Zürcher Filmschaffen kommt eine zentrale Rolle in der schweizerischen Filmszene zu; es könnte aber ohne die Unterstützung durch die öffentliche Hand nicht überleben.

2. Filmförderung ist eine Aufgabe von Bund und Kantonen. Dabei stehen kulturpolitische Zielsetzungen im Vordergrund: Im neuen eidgenössischen Filmgesetz vom 14. Dezember 2001 (noch nicht in Kraft getreten, vgl. BBl 2001, S. 6488) sind als Ziele der Filmförde-



rung des Bundes die kulturelle Ausstrahlung, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, die Kontinuität und die Entwicklungsfähigkeit der unabhängigen schweizerischen Filmproduktion verankert. Gemäss dem Reglement für die Ausrichtung von Beiträgen an Zürcher Filmschaffende vom 20. Februar 1991 (LS 935.225) ist der künstlerische und kulturelle Wert eines Projekts entscheidend für die Unterstützung.

Der Bund trägt die finanzielle Hauptverantwortung für die Filmförderung. Er hat in den letzten Jahren seinen Filmkredit deutlich erhöht. Während 2000 noch etwas über 13 Mio. Franken eingestellt waren, sind es 2002 annähernd 21 Mio. Franken.

Im Kanton Zürich wird die Filmförderung bisher gemeinsam von Stadt Zürich und Kanton finanziert. Sie stellen die Mittel im Verhältnis von eins zu zwei bereit. Begonnen wurde 1988 mit einem jährlichen Betrag von 1,5 Mio. Franken. Ab 1996 sank dieser auf 1,25 Mio. Franken, weil der Kanton seinen Anteil angesichts der angespannten Finanzlage von 1 Mio. Franken auf Fr. 750'000 gekürzt hatte. 2001 war es möglich, vom Kanton aus das Verhältnis wieder richtig zu stellen, und für 2002 sind beim Kanton für die Filmförderung 1,5 Mio. Franken eingestellt. Im Gegenzug hat die Stadt Zürich ihren Filmkredit anteilsgerecht erhöht, sodass für das laufende Jahr gesamthaft 2,25 Mio. Franken zur Verfügung stehen.

3. Für die Vergabungen ist die gemeinsame Filmförderungskommission von Stadt und Kanton Zürich zuständig. Je zur Hälfte wird sie vom Stadtrat von Zürich und vom Regierungsrat gewählt. Die Kommission ist mit Fachleuten aus der professionellen Filmszene und Dozierenden an den erwähnten beiden Zürcher Hochschulinstituten besetzt. Pro Jahr werden an vier Eingabeterminen insgesamt rund 80 bis 100 Gesuche behandelt. Die Beurteilung der Projekte ist anspruchsvoll und zeitintensiv. Die Stadt Zürich stellt das Kommissionssekretariat. Der Sekretär ist gleichzeitig Mitglied verschiedener nationaler und privater Filmförderungsgremien, sodass eine optimale Vernetzung gewährleistet ist. Die Entscheide der Kommission stossen bei den Betroffenen auf hohe Akzeptanz. Das Modell einer gemeinsamen Kommission von Stadt und Kanton Zürich für die Filmförderung hat sich in der Praxis bewährt.

Gemäss Reglement ist bei der Zürcher Filmförderung eingabeberechtigt, wer seit mindestens drei Jahren im Kanton Zürich seinen gesetzlichen Wohn- oder Geschäftssitz hat. Auf die wirtschaftliche Bedeutung der Subventionen wird insofern Rücksicht genommen, als die

Beitragsempfangenden 150% des Beitrags jeweils wieder im Kanton Zürich auszugeben haben. Die Zürcher Filmförderung kann bis 50% eines Produktionsbudgets finanzieren, höchstens aber Fr. 400'000 zusprechen.

Angesichts der beschränkten Mittel bewilligt die Kommission in der Regel höchstens einen Sechstel des Schweizer Anteils eines Filmbudgets. Trotz der strengen Selektion kann nur im Einzelfall ein namhafter Beitrag an eine Spielfilmproduktion gesprochen werden. Der Hauptteil der unterstützten Projekte liegt im Dokumentar- und Kurzfilmbereich. Beiträge an Koproduktionen mit ausländischen Produzenten sind in jüngster Zeit praktisch nicht mehr möglich. Dank dem guten Einvernehmen mit der Filmförderung des Bundes haben aber die bescheiden anmutenden Zürcher Beiträge wiederholt den Ausschlag gegeben, damit ein grösseres Zürcher Projekt überhaupt zu Stande gekommen ist. Insofern hat sich die Zürcher Filmförderung als unverzichtbar erwiesen.

4. Der Verein Zürich für den Film hat am 28. Juni 2001 ein Gesuch um eine Erhöhung des Zürcher Filmkredits auf 12,5 Mio. Franken pro Jahr eingereicht. Angeführt wird hauptsächlich die erwähnte internationale Kostensteigerung von Filmproduktionen, die durch die zusätzlichen Bundesgelder nicht aufgefangen werden könne.

In Fachkreisen ist unbestritten, dass die heutigen Mittel der Zürcher Filmförderung nicht genügen, damit die unabhängige Zürcher Filmproduktion langfristig weiter bestehen kann. Die bei der Zürcher Filmförderung eingereichten Projekte weisen tendenziell immer knappere Budgets auf, die mit den während der Verwirklichung immer wieder auftretenden Kostensteigerungen nur mit grösster Mühe Schritt halten können. Diese Erfahrungen verringern auch bei anerkannten Zürcher Filmschaffenden die Bereitschaft, hier neue Projekte in Angriff zu nehmen, sodass die Kontinuität der Zürcher Filmproduktion in Frage gestellt ist.

Eine namhafte Erhöhung des Filmkredits würde es ermöglichen, Zürich als Filmstadt europaweit stärker bekannt zu machen und ihr einen Platz im Spiel der bereits etablierten Kräfte zu sichern. Auch der derzeitige Erfolg von Filmstädten wie Hamburg oder München wäre ohne bedeutende öffentliche Finanzhilfen nicht denkbar. Die Kulturförderungskommission hat den Ausbau der Filmförderung als Schwerpunkt in ihr kürzlich verabschiedetes Leitbild für die Kulturförderung des Kantons Zürich aufgenommen. Es wurde allerdings ausbedungen,

dass die anderen Bereiche der Kulturförderung dabei nicht vernachlässigt werden dürfen.

Angesichts der unsicheren Entwicklung der Staatsfinanzen fällt es nicht leicht, auf die vom Verein «Zürich für den Film» erhobenen finanziellen Wünsche einzugehen. Im Spannungsfeld zwischen den Anliegen der Zürcher Filmschaffenden und den kantonalen Budgetvorgaben gestaltet sich die Suche nach einer befriedigenden Lösung als schwierig. Die Prüfung der Möglichkeiten ist noch nicht abgeschlossen, sodass zum Gesuch nicht weiter Stellung genommen werden kann. In der Filmförderung soll jedoch die enge Zusammenarbeit mit der Stadt Zürich fortgeführt und auch die Stadt Winterthur sowie die übrigen Gemeinden sollen in die Gespräche über das weitere Vorgehen einbezogen werden.

*Bettina Volland (SP, Zürich):* Unsere Interpellation verlangt mehr Filmförderung, und die Regierung schreibt in ihrer Antwort, dass ein höherer Filmkredit Zürichs Position als Filmstadt klar verstärken würde. Auch im Kulturleitbild des Kantons nimmt der Film eine wichtige Rolle ein.

Doch weshalb mehr Filmförderung? Mit Spannung werden bei den grossen Schweizer Filmfestivals jeweils die Beiträge aus der Schweiz erwartet, und gross ist oft – neben einigen «Highlights» notabene – die Enttäuschung. Doch was fehlt, ist nicht die Schaffenskraft, ist nicht die Kreativität oder das Können. Nein, was fehlt, ist das Geld. Rechnete man vor einigen Jahren für einen Spielfilm noch mit 1,5 Millionen, so kostet er heute das Doppelte bis das Dreifache. Und das sind wohl verstanden typische Schweizer «Low-Budget»-Produktionen. Würde sich die Zürcher Filmförderung auf eine einzige Produktion konzentrieren und ihr ganzes Jahresbudget für einen Film ausgeben, so hätte die Kommission wenig Arbeit. Die Mitglieder müssten sich nämlich nur gerade auf einen Film einigen und das ganze Budget für ein Jahr wäre weg.

Die Zürcher Filmförderung tritt finanziell also vor Ort. Für die Filmbranche und das Filmschaffen eine fatale Situation! So konnte der Schweizer Regisseur Samir zum Beispiel in den letzten Jahren nur eines von zehn geplanten Spielfilmprojekten anpacken – aus finanziellen Gründen! Auch wird es immer schwieriger, internationale Koproduktionen zu machen und so vom Geld und vom Know-how ausländischer Produktionspartner zu profitieren. Denn die bilateralen Kopro-

duktionsabkommen verlangen, dass mindestens 30 Prozent des Budgets aus der Schweiz kommt. Und bei einem mittleren europäischen Film, wie zum Beispiel Fredi Murers «Vollmond» oder Daniel Schmid's «Beresina» beträgt das Budget schnell einmal 4 bis 5 Millionen. Der Beitrag aus Zürich darf höchstens ein Sechstel des schweizerischen Anteils des Filmbudgets betragen, oder in absoluten Zahlen: nur 400'000 Franken. Und wenn jetzt selbst der glückliche Fall eintritt, dass der Bund und der Kanton je die grössten Beiträge sprechen, so ist immer noch zu wenig Filmförderungsgeld aus der Schweiz im Budget, als dass der Film als europäische Koproduktion gelten kann.

Die Auswirkungen spüren nicht nur die Filmschaffenden, sondern die ganze Branche. Denn wenn keine Koproduktion zu Stande kommt, dann kann man es auch vergessen, die Postproduktion hier durchzuführen. Und genau auf diese Tätigkeiten – nämlich die Laborarbeiten, die Mischung des Films, die digitale Bildbearbeitung oder die Herstellung von Kopien – sind zahlreiche Fachleute hier im Kanton Zürich spezialisiert, und dafür stehen teure Labors und Geräte zur Verfügung. Findet die Koproduktion hier statt, dann haben diese Leute Arbeit und die Aufträge generieren Honorare. Findet die Koproduktion im Ausland statt, wandern die Fachleute ab, und die Maschinen stehen still. Diese Situation ist bereits heute gravierend. Bereits haben wichtige filmtechnische Betriebe aus Zürich deshalb Ableger im Ausland eröffnen müssen.

Die Beiträge des Kantons an die Zürcher Filmförderung sind zu kleinen Klecksen verkommen, im Laufe der Zeit natürlich auch mit der Teuerung. Nicht selten sind sie ein Tropfen auf den heissen Stein, der verdampft, bevor er wirken kann. Die Regierung ist, wie wir, der Ansicht, dass die Filmförderung auch volkswirtschaftlich wichtig ist und dass die schweizerische Filmszene ohne Unterstützung durch die öffentliche Hand nicht überleben kann. Wir bitten die Regierung freundlich, hieraus die Konsequenzen zu ziehen und zusammen mit der Stadt Zürich, notabene, die Filmförderung namhaft zu erhöhen. Wir hoffen sehr, dass die im Kulturleitbild verankerte Filmförderung jetzt nicht dem Spardruck zum Opfer fallen wird.

*Susanna Rusca Speck (SP, Zürich):* Es ist doch unbestritten, dass nach 100 Jahren Filmgeschichte und der grossen Bedeutung, die die Kinos im Kulturleben einer Stadt und auf dem Land haben, die Filmförderung einen gleichberechtigten Stellenwert einnehmen muss wie Oper,

Theater, bildende Kunst und Musik. Im Vergleich zu den lange gewachsenen Strukturen der genannten kulturellen Ausdrucksformen besteht im Bereich der Filmförderung ein Nachholbedarf. In keinem Land Europas ist ein einheimisches Filmschaffen ohne Förderung der öffentlichen Hand möglich. Film ist heutzutage die kulturelle Ausdrucksform mit der grössten Breitenwirkung. Er erreicht alle Teile der Bevölkerung, jung, alt, alle sozialen Schichten – und dies nicht nur in unserem Kanton, sondern weltweit. Es wäre ein schweres Versäumnis, wenn wir diesen wichtigen Teil der kulturellen Auseinandersetzung alleine internationalen Produktionen überlassen und nicht alles dafür tun würden, damit wir im Kanton Zürich Filme von Zürcher Filmschaffenden in unserer Sprache und mit unseren Themen sehen können. Wenn wir in Zukunft hier in Zürich weiterhin ein einheimisches, lebendiges und ausdrucksstarkes Filmschaffen haben wollen, müssen wir sehr schnell Wege und Mittel finden, die Filmförderung von Stadt und Kanton Zürich deutlich auszubauen.

Film beinhaltet nicht nur Kino, sondern auch Fernsehen, Video, DVD und so weiter. Ein Aspekt, auf den ich besonders hinweisen möchte: Film ist ein wichtiger Bestandteil der Bildung. Es liegt doch auf der Hand, dass gerade Jugendliche – insbesondere benachteiligte Jugendliche – mit Filmen besonders gut erreicht werden können. Die vom Verein «Zürich für den Film» vorgeschlagene Summe trägt allen Bereichen der Entwicklung, der Produktion und des Vertriebs von Zürcher Filmschaffenden Rechnung. Sie berücksichtigt die Nachwuchsförderung ebenso wie die Gewährleistung der Kontinuität der etablierten Filmschaffenden. Sie beinhaltet den Experimental- und den Kurzfilm ebenso wie die Koproduktionen mit dem Ausland. Eine Reduktion der geforderten Mittel würde bedeuten, dass einzelne Bereiche zum Vornherein ausgeschlossen würden. Auch wenn wir um die schwierige Situation der Staatsfinanzen wissen, sollte es unser Bemühen sein, die geförderten Mittel zur Verfügung zu stellen. Die Idee, die Filmförderung über eine kantonale Stiftung zu organisieren, finden wir eine gangbare Lösung. Die Städte Zürich und Winterthur haben ihre Bereitschaft für höhere jährliche Förderkredite angekündigt. Ebenfalls sollte durch den kantonalen Lastenausgleich zusätzlich Geld für eine lebensfähige Filmkunstkultur in unserem Kanton eingebracht werden können. Auch wenn letztes Jahr der Filmkredit von Stadt und Kanton leicht erhöht wurde auf gesamthaft 2,25 Millionen Franken – was übrigens nicht einmal einer Teuerungsanpassung entspricht –, ist die Situation der Zürcher Filmbranche sehr prekär. Wir fordern den Regie-

rungsrat auf, das Anliegen einer neuen Filmförderung als dringlich zu behandeln.

*Brigitta Johner (FDP, Urdorf):* Der Film ist noch nicht gerissen! Und es besteht grosse Hoffnung, dass er auch künftig unversehrt seine wichtige kulturelle Aufgabe wahrnehmen kann und wird. So jedenfalls interpretieren wir die regierungsrätliche Antwort auf die Frage der Filmförderung im Kanton Zürich. Ermutigende Fakten dafür sind einmal die beträchtliche Erhöhung der Bundesbeiträge für den Film und – auch wenn sie moderat sind – die Beitragserhöhungen von Kanton und Stadt. Zudem – und das scheint uns im Lichte der gegenwärtigen Lage im städtischen Kulturbereich fast ebenso wichtig – herrscht offenbar und anerkanntermassen eine erspriessliche Zusammenarbeit zwischen Kanton und Stadt durch eine effiziente Filmförderungskommission. So unterstützt denn die FDP die Arbeit der Zürcher Filmschaffenden im jetzigen Zeitpunkt zumindest ideell und auch als Kinobesucherinnen und Kinobesucher und kann sich eine weitere Beteiligung in Zeiten besserer Finanzlage durchaus denken. Wenn die Prüfung sämtlicher anderer Möglichkeiten gemäss Bericht abgeschlossen ist, werden wir uns dem Anliegen des Vereins «Zürich für den Film» in künftigen Diskussionen nicht verschliessen, zumal auch unbestritten ist, dass vor allem auch Jugendliche den Zugang in die Kinos bei weitem leichter finden als zu anderen Kulturstätten, wie zum Beispiel ins Schauspielhaus. Auch für den Film gilt nämlich Pablo Picassos Satz: «Kunst wäscht den Staub des Alltags von der Seele.»

*Felix Müller (Grüne, Winterthur):* Es ist gesagt worden, das Filmschaffen sei ein bedeutender Bestandteil unserer Kultur. Während es noch in der Hochkonjunktur möglich war, massgebliche Beiträge von Privaten zu erhalten und die Filme damit durch Sponsoring und Beiträge von Firmen und so weiter zu finanzieren, so ist dies heute viel schwieriger geworden. Die Position der FDP klingt für mich direkt höhnisch, wenn man daran denkt, wie viel Kulturbeiträge ein Opernhaus kriegt, das von seinen Werken DVD produzieren kann, die in der Grössenordnung sind, wie der ganze Kanton im Jahr Filmbeiträge ausschüttet. Da muss ich sagen: Es ist ein Missverhältnis im Raum. Der Film mit einer guten Million Franken vom Kanton Zürich hat viel zu wenig Geld, um einen währschaften Beitrag an die Kultur leisten zu können. Der Film darbt. Er muss dafür sorgen, dass die ausfallen-

den Beiträge von Privaten anderswie beschafft werden können, und das ist definitiv kaum mehr möglich. Von daher gesehen ist es absolut wichtig und zwingend, dass der Film nicht darunter leidet, dass wir hier eine Ausgabenbremse kennen, und nicht darunter leidet, dass er durch die Sparphilosophie der bürgerlichen Parteien mit Senkung des Steuerfusses und Verknappung der öffentlichen Mittel im Kanton Zürich und in der Schweiz zu Grunde geht. In diesem Sinne bin ich mit der Antwort nicht sehr glücklich.

*Hanspeter Amstutz (EVP, Fehraltorf):* Zwei Drittel der Schweizer Filmproduktion entfallen auf den Kanton Zürich. Damit kommt unserem Kanton eine wichtige Rolle bei der Filmförderung zu. Filme erreichen ein zahlenmässig grosses Publikum und sind deshalb als kulturelles Angebot von Bedeutung. Der Bund unterstützt mit jährlich 21 Millionen Franken die einheimische Filmproduktion, während der Kanton Zürich 1,5 Millionen Franken und die Stadt Zürich 0,75 Millionen Franken beisteuern. Mit diesen Beiträgen wird in erster Linie die Produktion von Dokumentar- und Kurzfilmen unterstützt, da die Herstellung von einfachen Spielfilmen finanziell sehr aufwändig ist. Die bescheiden anmutenden Zürcher Beiträge haben in der Vergangenheit ihren Zweck erfüllt, da sehr oft der staatliche Zustupf letztlich den Ausschlag für die Realisierung von Filmprojekten gegeben hat. Ohne diese staatliche Hilfe wären wohl nur wenige der zum Teil doch recht bemerkenswerten Schweizer Spielfilme entstanden.

In Fachkreisen ist man sich aber einig, dass ohne eine namhafte Aufstockung der Mittel eine unabhängige Zürcher Filmproduktion längerfristig nicht mehr weiter bestehen kann. Die Produktionskosten sind enorm gestiegen, da die Ansprüche des Publikums in Richtung technisch aufwändiger Produktionen gehen. In München oder Hamburg können heute nur dank kräftiger staatlicher Förderung konkurrenzfähige Filme verschiedener Sparten hergestellt werden. Ich fände es bedauerlich und einen Kulturverlust, wenn die traditionelle Zürcher Filmproduktion eingestellt würde. Zweifellos besteht in der Filmförderung klarer Handlungsbedarf. Die kantonale Kulturförderungskommission hat sich den Ausbau der Filmförderung zum Ziel gesetzt und prüft zurzeit das vorliegende Gesuch. Will man dem Schweizer Film eine wirkliche Chance im harten Filmgeschäft geben, werden wohl Forderungen in knapp zweistelliger Millionenhöhe in Betracht

gezogen werden müssen. Das ist viel Geld. Aber vielleicht sind gute eigene Filme diesen Einsatz wert.

*Regierungsrat Markus Notter:* Ich nehme mit Befriedigung zur Kenntnis, dass im Rat offenbar Einigkeit darüber herrscht, dass die Filmförderung wichtig – ich muss sagen – wäre und dass es auch notwendig wäre, die Filmförderung auszubauen. Der Regierungsrat teilt diese Auffassung. Wir haben auch in unserem Kulturförderungsleitbild darauf hingewiesen, dass in diesem Bereich ein Ausbau sehr wichtig wäre. Es wurde in der Interpellationsantwort ausgeführt: Wenn wir dies nicht tun, dann ist damit zu rechnen, dass in den nächsten Jahren ein eigenständiges Filmschaffen, das diesen Namen verdient, hier im Kanton Zürich – und damit auch in der Schweiz – eigentlich nicht mehr überlebensfähig ist. In dieser Analyse sind sich alle Fachleute einig, und offenbar unterstützen auch alle Kulturpolitikerinnen und Kulturpolitiker dieses Anliegen.

Es reicht aber nicht, wenn wir sagen, dass wir hier ideell unterstützen wollen. Damit ist eben noch keine Unterstützung erfolgt. Es braucht zusätzliche finanzielle Mittel, um den Film zu fördern und um ihm auch den Stellenwert zu geben, den er braucht. Aber – wir haben es in der Antwort ausgeführt – es ist nicht so einfach, in Zeiten des Spardruckes und von Sparprogrammen hier nun neue Ausgaben vorzusehen. Ich muss es Ihnen offen sagen: Ich war noch vor kurzem zuversichtlicher, dass es gleichwohl gelingen könnte, eine namhafte Steigerung der Filmförderungsmittel bereitzustellen, und zwar deshalb, weil ich davon ausgegangen bin, dass alle Beteiligten in diesem Bereich einen Beitrag leisten, der zusammengekommen dann doch eine markante Steigerung darstellen würde. Wenn ich sage «alle Beteiligten», dann meine ich die Städte Zürich und Winterthur, allenfalls auch weitere Gemeinden. Ich meine den Fonds für gemeinnützige Zwecke. Ich meine auch den horizontalen Finanzausgleich mit seinem Kulturanteil. Ich meine auch den Kanton selbst. All diese Beteiligten hätten nach unserem Konzept einen Beitrag leisten sollen, und dies zusammengezählt hätte eine markante Erhöhung des Filmförderungsbeitrages bedeutet – nicht gerade in der Grössenordnung dessen, was sich Zürich für den Film wünscht, diese zwölf Millionen, aber ich meine, wir wären in die Grössenordnung von etwa der Hälfte oder zwei Dritteln davon gekommen. Das hätte aber vorausgesetzt, dass alle Beteiligten dies auch leisten können. Diese Voraussetzung ist heute nicht mehr gesi-



chert. Wir werden in allernächster Zukunft eine Lagebeurteilung vornehmen müssen, wie weit dieses Konzept noch realisiert werden kann oder nicht. Ich bin nicht mehr so zuversichtlich, dass es gelingt.

All jenen, denen der Film am Herzen liegt, muss ich sagen: Wenn Sie wirklich etwas dafür tun wollen, dann müssen Sie bereit sein, eben mindestens einen Teil dieser geforderten Mittel zusätzlich zu sprechen. So lange es aber nur bei ideellen Unterstützungen bleibt, ist das ungenügend. Der Regierungsrat wird eine Lagebeurteilung vornehmen. Wir werden auch im Rahmen der Sparprogramme sehen müssen, was noch drinliegt und was nicht, und wir werden Sie zu gegebener Zeit wieder informieren können, was nun möglich war und was nicht. Ich hoffe sehr – das ist unser Bemühen und unsere politische Absicht –, dass wir ein Mehrfaches tun können verglichen mit heute. Aber ich muss Ihnen sagen: Ich bin nicht mehr so sicher, ob dies wirklich gelingen kann. Ich bin aber froh um jede Unterstützung, die Sie diesem Anliegen angedeihen lassen, vor allem auch wenn es etwas mehr ist als nur ideelle Unterstützung.

*Ratspräsident Thomas Dähler:* Die Interpellantin hat ihre Erklärung zur Antwort des Regierungsrates abgegeben.

Das Geschäft ist erledigt.

*Ratspräsident Thomas Dähler:* Wir kommen zum letzten Geschäft des heutigen Tages. Ich sage das extra, weil alle paar Minuten jemand kommt und fragt: «Wie lang machsch no?» (*Heiterkeit*)

## **21. Reduktion der Mindestwohnsitzdauer für Einbürgerungen**

Postulat Dorothee Jaun (SP, Fällanden) und Johanna Tremp (SP, Zürich) vom 23. April 2001

KR-Nr. 143/2001, Entgegennahme, Diskussion

Das Postulat hat folgenden Wortlaut:

Der Regierungsrat wird aufgefordert, die Kantonale Bürgerrechtsverordnung dahin gehend zu ändern, dass die Gemeinden für die Einbür-

gerung höchstens einen Mindestwohnsitz von 3 Jahren verlangen dürfen.

#### Begründung

Die Arbeitsgruppe Bürgerrecht des Bundesamtes für Ausländerfragen empfiehlt in ihrem Bericht vom Dezember 2000 verschiedene Massnahmen, unter anderen die Festlegung der kantonalen und kommunalen Wohnsitzfristen auf höchstens 3 Jahre.

Das eidgenössische Einbürgerungsgesetz verlangt für die ordentlichen Einbürgerungen von ausländischen Staatsangehörigen eine Wohnsitzdauer in der Schweiz von 12 Jahren. Die Gemeinden sind frei, für den Erwerb des Gemeindebürgerrechts zusätzliche Vorschriften über Wohnsitzfristen in der Gemeinde festzulegen. Da heute von der Arbeitswelt grosse Mobilität verlangt wird, kann dies dazu führen, dass einbürgerungswillige ausländische Staatsangehörige weit mehr als die vom Bund geforderten 12 Jahre in der Schweiz wohnen müssen, bis sie ein Einbürgerungsgesuch einreichen können. Zudem müssen sie während der Gesuchsbearbeitung, welche oft bis zu drei Jahre dauert, in der Gemeinde wohnen bleiben.

Die kantonale Bürgerrechtsverordnung macht den Gemeinden heute keine Vorschriften über den Mindestwohnsitz. § 22 Abs. 4 der Bürgerrechtsverordnung schreibt lediglich vor, dass die Gemeindevorschriften nicht dazu führen dürfen, dass ausländische Staatsangehörige mehr als 3 Jahre länger in der Schweiz Wohnsitz haben müssen, als der Bund dies vorschreibt. Diese Vorschrift ist im Sinne der Empfehlung der Arbeitsgruppe Bürgerrecht des EJPD abzuändern.

*Ratspräsident Thomas Dähler:* Der Regierungsrat ist bereit, das Postulat entgegenzunehmen. Werner Bosshard, Rümlang, hat an der Sitzung vom 3. Dezember 2001 – das ist auch schon einige Zeit her – den Antrag auf Nichtüberweisung des Postulates gestellt. Der Rat hat zu entscheiden.

*Werner Bosshard (SVP, Rümlang):* Die Postulantinnen haben offenbar die Empfehlungen der Arbeitsgruppe Bürgerrecht des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes aufmerksam gelesen und möchten den Regierungsrat zwingen, diese Empfehlungen jetzt subito in einer Art voraus eilenden Gehorsams umzusetzen. Es geht den Pos-

tulantinnen konkret darum, Paragraf 22 Absatz 2 der kantonalen Bürgerrechtsverordnung abzuändern, wo steht: «Bei Ausländern mit Geburtsort im Ausland können die Gemeinden an die wirtschaftlichen Verhältnisse und die Dauer und die Art des Wohnsitzes strengere Anforderungen stellen.» Jetzt haben wir in diesem Rat vor einer Stunde noch das Hohelied der Subsidiarität gesungen, und ich bin eigentlich der Meinung, die Gemeinden seien völlig kompetent dazu, solch eine Frist in eigener Kompetenz festzulegen und sie müssten nicht unter jedem Vorwand in ihrer Autonomie beschnitten werden. Speziell in diesem heiklen Gebiet der Einbürgerung, wo die Gemeinden ja glücklicherweise noch einen erheblichen Ermessensspielraum haben, muss jetzt nicht mit dem Rasenmäher die zur Einbürgerung erforderliche Wohnsitzdauer auf ein einheitliches – dazu noch einheitlich kurzes – Mass zurückgeschnitten werden. Ich rede nicht pro domo. In meiner Gemeinde bestehen keine über die Vorschriften des Bundes hinaus gehenden Anforderungen an die Wohnsitzdauer. Aber ich möchte nicht, dass jenen Gemeinden, die solche weiter gehenden Anforderungen haben, von oben her dreingeredet wird. In diesem Sinne bitte ich Sie zusammen mit der SVP-Fraktion, das Postulat nicht zu überweisen.

*Dorothee Jaun (SP, Fällanden):* Es geht hier nicht um voraus eilenden Gehorsam, sondern es geht schlicht um einen sinnvollen Vorstoss (*Heiterkeit auf der rechten Ratsseite*). Denn heute verhindern nebst den hohen Einbürgerungsgebühren die langen Mindestwohnsitzdauer-Vorschriften einzelner Gemeinden dieses Kantons für einbürgerungswillige Ausländerinnen und Ausländer den frühzeitigen Erwerb des Schweizerbürgerrechts. Diese Vorschriften widersprechen der heute auch von der Wirtschaft geforderten Mobilität der erwerbstätigen Bevölkerung. Zudem stammen sie aus einer Zeit, in welcher die Bürgergemeinde gegenüber ihren Bürgerinnen und Bürgern spezielle finanzielle Verpflichtungen einging, vor allem im Bereich der Sozialhilfe, was ja schon seit längerer Zeit nicht mehr der Fall ist.

Vom Schweizerischen Bürgerrechtsgesetz her ist Voraussetzung für den Erwerb des Schweizerbürgerrechts eine zwölfjährige Wohnsitzdauer in der Schweiz. Die zürcherische Bürgerrechtsverordnung verlangt dann zudem eine mindestens zweijährige Wohnsitzdauer im Kanton Zürich, und die Wohnsitzvorschriften der Gemeinden sind in aller Regel viel länger, meist von fünf- oder mehrjähriger Dauer. Dies

führt dann bei Wohnsitzwechseln auch innerhalb des Kantons dazu, dass die bundesrechtlich vorgeschriebene Frist von zwölf Jahren in vielen Fällen überschritten wird, bis endlich eine Einbürgerung erfolgen kann. Zudem muss dann der Wohnsitz während des Verfahrens – das dauert in der Regel etwa zwei Jahre – beibehalten werden. In meiner Wohngemeinde kam zum Beispiel ein Fall vor, in welchem eine Familie mit dem Umzug in ein neu gekauftes Haus in der Nachbargemeinde zuwarten musste, weil diese Frist noch nicht abgelaufen war. Ansonsten hätte die Einbürgerungsfrist in der Nachbargemeinde neu zu laufen begonnen. Auch kann es nach einer Wohnungskündigung vorkommen, dass es schwierig ist, ausgerechnet in der gleichen Gemeinde wieder eine Wohnung zu finden. Meiner Meinung nach ist es für die Integration einer ausländischen Person im Kanton und in der Schweiz völlig unerheblich, ob sie nun in Schwerzenbach, in Fällanden oder in irgendeiner anderen zürcherischen Gemeinde wohnt.

Da das Gemeindebürgerrecht nur noch eine affektive Bedeutung besitzt und für die Gemeinde keine rechtlichen Konsequenzen mehr hat, sollten diese anachronistisch langen Wohnsitzdauervorschriften einzelner Zürcher Gemeinden verschwinden. Ich bitte Sie deshalb, dem Postulat zuzustimmen. Es entspricht auch den Bestrebungen auf eidgenössischer Ebene. Die Empfehlungen der Arbeitsgruppe Bürgerrecht des Bundesamtes für Ausländerfragen ist zum gleichen Schluss gekommen. Es gibt auch schon einen Entwurf für ein revidiertes Bürgerrechtsgesetz, und bei mir steht in den Notizen noch, er sei nun in die Vernehmlassung gegangen. Aber dieses Postulat ist seit einiger Zeit in den Kantonsratsakten und hat auf der Traktandenliste gestanden. Die Vernehmlassung ist abgeschlossen. Aber es existiert noch kein neuer Entwurf, sodass es immer noch sinnvoll ist, wenn der Kanton Zürich diese Bestimmung nun in sein Bürgerrechtsgesetz aufnimmt. Ich bitte Sie um Zustimmung.

*Erich Hollenstein (parteilos, Zürich):* Die Postulantinnen fordern, dass die kantonalen und kommunalen Wohnsitzfristen auf drei Jahre reduziert werden, wobei selbstverständlich die Wohnsitzdauer in der Schweiz von zwölf Jahren als Voraussetzung bestehen bleibt und ebenfalls das dreistufige Verfahren. Der Regierungsrat ist bereit, das Postulat entgegenzunehmen. Ich finde es richtig, dass die Situation neu überdacht wird und der Regierungsrat einen entsprechenden Entwurf vorlegen will, der den heutigen Verhältnissen der Mobilität im

Arbeitsmarkt Rechnung trägt. Es sind ja gerade immer auch die von der SVP vorgebrachten Anliegen der KMU und so weiter, die von den Arbeitnehmern in der Zeit grosser Arbeitslosigkeit eine gewisse Mobilität verlangen. Und wenn es jetzt konkret wird, will man diese Mobilität trotzdem nicht zugestehen oder sie verbinden mit Schwierigkeiten, die für diese Menschen von grosser Bedeutung sein können.

Meines Erachtens geht es auch um eine gewisse Rechtsgleichheit. Mit dem Subsidiaritätsprinzip hat niemand gemeint, dass es grosse Rechtungleichheiten zwischen den Gemeinden geben soll. Da ging es um etwas anderes. Ich hoffe auf eine menschlich gute, aber auch wirtschaftlich richtige Vorlage. Ich hoffe – man darf und soll ja ein hoffnungsvoller Mensch sein und bleiben, auch in meinem Alter. Und mit mir hofft dies auch die EVP-Fraktion. Wir werden dieses Postulat unterstützen.

*Hans Heinrich Rath (SVP, Pfäffikon):* Mit dem vorliegenden Postulat, wie dies von Dorothee Jaun zum Ausdruck gebracht worden ist, wird eine einzelne Forderung der Arbeitsgruppe Bürgerrecht des Bundesamtes für Ausländerfragen aufgegriffen. Eine Erhöhung der minimalen Wohnsitzdauer von zwei Jahren durch die Gemeinde ist nur für Personen möglich, die keinen gesetzlichen Anspruch auf eine Einbürgerung haben. Konkret sind dies im Ausland geborene Ausländerinnen und Ausländer. In der Praxis stelle ich fest, dass aus dieser Gruppe – obwohl sie schon sehr lange in unserem Breitengrad anwesend sind – Personen stammen, die beim Einreichen des Einbürgerungsgesuches nicht über die nötigen Sprachkenntnisse verfügen und auch nicht genügend assimiliert und integriert sind. Das ist leider eine Feststellung, die ich bei den vielen Bürgerrechtsgesprächen, die ich in meinen neun Jahren, die ich als Gemeindepräsident tätig bin, feststellen musste. Das Interesse und die Kenntnisse über unseren Staat und seine Organe sind zudem bei diesem Personenkreis ebenfalls oft sehr schwach. In diesem Bereich gilt es den Hebel anzusetzen. Es muss in diesem Zusammenhang auch klar festgehalten werden, dass es vor allem im Interesse und in der Verantwortung der Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller liegt, diese Defizite zu beseitigen.

In den Gemeinden liegt die Kompetenz für eine Erhöhung, respektive Anpassung der Wohnsitzdauer bei der Bürgergemeindeversammlung oder dem Grossen Gemeinderat. Die Möglichkeiten sind heute also schon vorhanden. Das muss nicht auf kantonaler Ebene geregelt wer-

den. Stimmbürgerinnen und Stimmbürger verfügen auf Gemeindestufe über diese Instrumente. Werden Sie dort aktiv! Wie ich bereits dargelegt habe, liegen die Probleme im Bereich der Einbürgerung nicht bei den Fristen, sondern in anderen Bereichen. Diese gilt es zu thematisieren. Aus Sicht der Gemeinden besteht kein Bedarf, die kantonale Bürgerrechtsverordnung im Sinne der Postulantinnen zu ändern. Ich bitte Sie auch im Namen meiner Fraktion, das Postulat nicht zu überweisen.

*Susanne Rihs-Lanz (Grüne, Glattfelden):* Die Grünen werden diesem Postulat zustimmen. Wir sind der Meinung, dass Ausländerinnen und Ausländer nicht nur Pflichten, sondern eben auch Rechte haben sollen. Sie sollen nicht nur Steuern zahlen, sondern in ihren Gemeinden mitreden, am politischen und schulpolitischen Leben teilnehmen. Das heisst schliesslich, dass sie abstimmen, wählen und gewählt werden können. Und diese Rechte erlangen sie eben nur durch die Einbürgerung.

Für eine Einbürgerung verlangt das eidgenössische Einbürgerungsgesetz eine Wohnsitzdauer in der Schweiz von zwölf Jahren. In diesen zwölf Jahren haben Ausländerinnen wahrlich genügend Zeit, sich unseren Lebensgewohnheiten anzupassen, sich mit unserer Sprache und mit unserer Kultur auseinander zu setzen. Manche von ihnen werden in dieser Zeit zu regelrechten Musterschweizerinnen und Musterschweizern. Zwölf Jahre sind eine lange Zeit. Kein einziges Land in Europa hat so lange Fristen und so strenge Voraussetzungen. Kein einziges Land tut sich so schwer mit der Einbürgerung. Das kantonale Gesetz verlangt eine Wohnsitzdauer von mindestens zwei Jahren in der gleichen Gemeinde. Da die Gemeinden aber die Fristen selber bestimmen können, gibt es auch viel längere – zum Beispiel die Stadt Zürich. SVP-Politikerinnen und -Politiker möchten diese Fristen ja sogar noch verlängern. Und wenn sie ehrlich sein wollen, möchten sie überhaupt keine Ausländerinnen und Ausländer einbürgern. Sie wollen sie zwar für wenig attraktive Arbeiten einsetzen und sie, wenn der Bedarf nicht mehr da ist, wieder abschieben. Durch diese Einbürgerungsverweigerung entstehen denn auch die übermässig hohen Ausländerzahlen, die wiederum von der SVP bei entsprechenden Abstimmungen so gerne benutzt werden.

Wir Grüne unterstützen den Vorschlag der Postulantinnen. Eine Wohnsitzdauer von drei Jahren in der gleichen Gemeinde genügt. Wir

wollen diesen Einbürgerungswilligen nicht immer noch mehr Steine in den Weg legen. Nach zwölf Jahren in der Schweiz und drei Jahren in der gleichen Gemeinde sind diese Menschen keine Fremden mehr. Sie gehören zu uns. Und sie haben das Schweizerbürgerrecht verdient.

*Urs Lauffer (FDP, Zürich):* Dorothee Jaun, die Frage, ob ein Vorstoss sinnvoll sei oder nicht, ist eine etwas subjektive, zumal bei Vorstössen, die nach 17 Uhr behandelt werden.

Unsere Fraktion wird dieses Postulat nicht unterstützen (*Unmut bei der SP*). Wir sind der Auffassung dass zum jetzigen Zeitpunkt eine Aufweichung von Bürgerrechtsrichtlinien keinen Sinn macht. Es gibt kaum ein Gebiet wie dasjenige des Bürgerrechts, wo wir in den Parlamenten so weit von den Meinungen der Bevölkerung entfernt sind, wie eben in dieser Frage. Wir haben in der Stadt Zürich vor kurzem über Einbürgerungsrichtlinien diskutiert und abgestimmt, die wesentliche Erleichterungen gebracht hätten. Das Ergebnis war 20 Prozent Ja und 80 Prozent Nein. Das ist in etwa die Stimmungslage der Bevölkerung in dieser Frage. Und es nützt Ihnen und es nützt vor allem den Einbürgerungswilligen nicht, wenn Sie mit solchen Vorstössen alle Emotionen, die in dieser Frage zu Recht und vor allem auch zu Unrecht bestehen, wieder hochkommen lassen. Wir denken, mit den bestehenden Richtlinien fahren wir sehr vernünftig, und wir bitten Sie, das Postulat abzulehnen.

*Johanna Tremp (SP, Zürich):* Ja, lieber Werner Bosshard, es stimmt: Wir haben die Botschaft des Bundesrates zu Handen der Bürgerrechtsrevision sehr sorgfältig gelesen. Die Einbürgerungsvorschriften in der Schweiz sind im Gegensatz zu anderen europäischen Staaten sehr streng. Durchschnittlich beträgt die Wohnsitzfrist in Europa für die Einbürgerung fünf Jahre, zum Beispiel in Belgien, Grossbritannien, Frankreich und in den meisten nordischen Staaten. In Deutschland und Griechenland ist sie acht Jahre. Und die Länder mit der höchsten Wohnsitzfrist sind Österreich und Spanien mit zehn Jahren. In der Schweiz hingegen – wie wir gehört haben – gelten für im Ausland geborene Ausländerinnen und Ausländer zwölf Jahre. Der Bundesrat hat ein neues Bürgerrechtsgesetz in die Räte gegeben. Da wird vorgeschlagen, dass die Wohnsitzfrist auf acht Jahre reduziert wird. Im Nationalrat wurde dies bereits beraten. Die Einbürgerungsquoten sind denn auch in verschiedenen europäischen Staaten sehr unter-

schiedlich. Fast am tiefsten sind sie in der Schweiz mit 1,6 Prozent. Tiefer sind sie nur noch in Deutschland. Dies hat bestimmt auch damit zu tun, dass man in Deutschland mit der Einbürgerung die ursprüngliche Staatsangehörigkeit verliert. Aber in Frankreich ist die Einbürgerungsquote zum Beispiel bereits 3,3 Prozent, in Österreich 3,6 und in den Niederlanden 6,6 Prozent.

Will man sich in der Schweiz einbürgern lassen, kommen jedoch noch viele weitere Hürden hinzu, die in europäischen Staaten nicht gelten. Zum Beispiel das Einbürgerungsverfahren, welches beim im Ausland geborenen ausländischen Staatsangehörigen bis zu vier Jahre dauern kann, da ja eine schweizerische Staatsbürgerschaft auf allen drei Ebenen geprüft und allenfalls genehmigt werden muss. Eine weitere Hürde ist eben die angesprochene Wohnsitzpflicht. Der Kanton schreibt vor, dass ein ausländischer Staatsbürger oder eine ausländische Staatsbürgerin ins Gemeindebürgerrecht aufgenommen werden kann, wenn – eben wie gehört – er oder sie seit mindestens zwei Jahren in der Gemeinde wohnt, er seine, respektive sie ihre Familie zu erhalten vermag und einen unbescholtenen Ruf besitzt. Diese zweijährige Wohnsitzfrist ist durchaus fortschrittlich und modern. Sie entspricht dem durch die Wirtschaft bedingten Mobilitätsanspruch. Die Gemeinden hingegen bestimmen selber über die Dauer der Wohnsitzpflichten. So beträgt sie – wie Urs Lauffer schon angetönt hat – in der Stadt Zürich sechs Jahre. Pikanterweise wollte bei diesen angesprochenen Vorstössen die SVP in der Stadt Zürich die Wohnsitzpflicht in der Stadt auf zehn Jahre erhöhen, die SP wollte sie auf das kantonale Minimum reduzieren. Beide Motionen wurden überwiesen, was auch beweist, wie absurd und emotional diese Diskussion geführt wird. Es ist auch ungerecht, wenn Gemeinden in dieser Frage individuell unterschiedliche, zum Teil recht fragwürdige oberste Grenzen setzen können. Das ist ungerecht, und ich bedaure, dass die FDP dies hier nicht sehen und unseren Vorstoss nicht unterstützen will. Wir hoffen – jetzt muss ich allerdings sagen, wir hofften – darauf, dass der Kantonsrat in dieser Frage sachlich und volkswirtschaftlich vernünftig entscheidet. Der Regierungsrat hat dies ja bereits getan, indem er für die Überweisung ist.

Eine Arbeitsgruppe, die noch von Bundesrat Arnold Koller einberufen worden war, um Vorschläge für eine Vereinfachung des Bürgerrechtsverfahrens auszuarbeiten, ist eben zum Schluss gekommen, dass das Bürgerrechtsgesetz dahin gehend zu ändern sei, dass die Kantone und Gemeinden keine über drei Jahre hinaus gehende kantonale, re-



spektive kommunale Wohnsitzpflicht festlegen können. Genau dies verlangen wir.

Stellen Sie sich vor: Eine Familie ausländischer Herkunft ist zwölf Jahre in der Schweiz, davon ein paar Jahre in einer Gemeinde, muss aus wirtschaftlichen Gründen den Wohnsitz anderswohin verlegen, allenfalls in einen anderen Kanton, Sie lebt dort weitere drei Jahre, stellt dann ein Bürgerrechtsgesuch, wartet wiederum zwei bis vier Jahre bis zu dessen Erledigung. Nein, fast 20 Jahre unbescholtener Aufenthalt in der Schweiz ist wahrlich keine Verschleuderung des Bürgerrechts! Wir setzen auf ihre demokratische Gesinnung.

*Ratspräsident Thomas Dähler:* Wird das Wort weiter gewünscht? *(Laute Nein-Rufe von der rechten Ratsseite).* Das ist nicht der Fall.

*Schlussabstimmung*

**Der Kantonsrat beschliesst mit 66 : 49 Stimmen, das Postulat nicht zu überweisen.**

Das Geschäft ist erledigt.

## Verschiedenes

### *Neu eingereichte parlamentarische Vorstösse*

- **Erarbeiten eines neuen Gesetzes für die Kantonalbank**  
Motion *Ruedi Noser (FDP, Hombrechtikon)*
- **Neugestaltung der Staatsgarantie der ZKB zur Risikokontrolle**  
Motion *Beat Walti (FDP, Erlenbach)*
- **Brückenangebote zwischen Schule und Sekundarstufe II**  
Motion *Susanna Rusca Speck (SP, Zürich)*
- **Kostenverschiebung durch Sanierungsprogramm 04**  
Dringliches Postulat *Regula Mäder-Weikart (CVP, Opfikon)*
- **Einführung von Fremdsprachen**  
Dringliches Postulat *Jürg Trachsel (SVP, Richterswil)*
- **Strategie für Beteiligungen des Staates an Unternehmen**  
Postulat *Ruedi Lais (SP, Wallisellen)*
- **Überschuldungsrisiken armer Familien**  
Postulat *Ruth Gurny Cassee (SP, Maur)*
- **Solidaritätszuschlag**  
Postulat *Katharina Prelicz-Huber (Grüne, Zürich)*
- **Alternativen zum Zweckartikel der ZKB**  
Postulat *Gabriela Winkler (FDP, Oberglatt)*
- **Flughafenprojekt Parallelpiste (Variante «Grün»)**  
Interpellation *Ursula Moor-Schwarz (SVP, Höri)*
- **Entlassungen bei «unique» Flughafen Zürich AG**  
Anfrage *Peter Vonlanthen (SP, Oberengstringen)*
- **Albisbergrennen**  
Anfrage *Liliane Waldner (SP, Zürich)*
- **Umgang mit Kündigungen und Personal durch die Unique**  
Anfrage *Peter Reinhard (EVP, Kloten)*
- **Nachtangebote des Zürcher Verkehrsverbundes im Zürcher Unterland**  
Anfrage *Marcel Burlet (SP, Regensdorf)*
- **Basislehrjahr**  
Anfrage *Susanna Rusca Speck (SP, Zürich)*

Schluss der Sitzung: 17.20 Uhr

Zürich, den 10. April 2003

Der Protokollführer:  
Renato Caccia

Vom Ausschuss Ratsprotokolle der Geschäftsleitung genehmigt am 5. Mai 2003