



## 82. Sitzung, Montag, 1. Dezember 2008, 8.15 Uhr

Vorsitz: *Regula Thalmann (FDP, Uster)*

### Verhandlungsgegenstände

#### 1. Mitteilungen

- Zuweisung von neuen Vorlagen ..... Seite 5353
- Antworten auf Anfragen ..... Seite 5354
- Gemeinsame Behandlung von Geschäften ..... Seite 5354
- Geburtstagsgratulation ..... Seite 5354
- Dokumentation im Sekretariat des Rathauses
  - *Protokollauflage*..... Seite 5354

#### 2. Gesetz über den Beitritt des Kantons Zürich zur Interkantonalen Vereinbarung über die hochspezialisierte Medizin vom 14. März 2008 (Ratifikation IVHSM)

Antrag der Redaktionskommission vom 14. November 2008 **4511a**..... Seite 5354

#### 3. Luzerner Nein: Überarbeitung der HarmoS-Vereinbarung

Dringliches Postulat von Matthias Hauser (SVP, Hüntwangen), Samuel Ramseyer (SVP, Niederglatt) und Stefan Dollenmeier (EDU, Rüti) vom 29. September 2008

KR-Nr. **325/2008**, RRB-Nr. 1756/12. November 2008 (Stellungnahme) ..... Seite 5356

**4. Besoldungsungleichheit des Personals in den privaten Kinder-, Jugend- und Sonderschulheimen mit staatlichem Auftrag im Rahmen der neuen Heimfinanzierung**

Postulat von Johannes Zollinger (EVP, Wädenswil), Urs Laufer (FDP, Zürich) und Karin Maeder (SP, Rütli) vom 24. November 2008

KR-Nr. [384/2008](#), Antrag auf Dringlichkeit..... Seite 5364

**5. Gesetz über die Anpassung des Feuerwehrwesens an das Konzept Feuerwehr 2010**

Antrag der Redaktionskommission vom 14. November 2008 **4483b** .....

Seite 5368

**6. Verantwortlichkeit bei der Gewährung von Hafturlauben für Verwahrte**

Antrag der KJS vom 22. Mai 2008 zur Parlamentarischen Initiative von Jürg Trachsel

KR-Nr. [248a/2006](#)..... Seite 5369

**7. Einreichung einer Standesinitiative zur Unterzeichnung und Ratifizierung der Menschenhandelskonvention des Europarates**

Antrag der KJS vom 10. Juli 2008 zur Parlamentarischen Initiative von Katharina Prelicz

KR-Nr. [338a/2006](#)..... Seite 5382

**8. Pilotprojekt «Zusammenarbeit statt Zentralisierung» im Rahmen der Agglomerationsprogramme**

Antrag des Regierungsrates vom 18. Juni 2008 zum Postulat KR-Nr. 336/2005 und gleich lautender Antrag der STGK vom 26. September 2008 **4519** .....

Seite 5385

**9. Gleichbehandlung in der Jugendstrafrechtspflege**

Postulat von Andrea Sprecher (SP, Zürich), Cécile Krebs (SP, Winterthur) und Martin Naef (SP, Zürich) vom 20. November 2006

KR-Nr. [337/2006](#), Entgegennahme, Diskussion..... Seite 5399

## **10. Änderung/Ergänzung Gemeindegesetz, Bürgerrecht, Erwerb**

Motion von Bruno Walliser (SVP, Volketswil), Irene Minder (SVP, Seuzach) und Hans Heinrich Rath (SVP, Pfäffikon) vom 22. Januar 2007

KR-Nr. [16/2007](#), Entgegennahme, Diskussion  
(gemeinsame Behandlung mit KR-Nr. [89/2007](#)) ..... Seite 5406

## **11. Neuregelung des Erwerbs des Bürgerrechts**

Postulat von Babara Steinemann (SVP, Regensdorf) und Bruno Walliser (SVP, Volketswil) vom 19. März 2007

KR-Nr. [89/2007](#), RRB-Nr. 908/19. Juni 2007  
(Stellungnahme)  
(gemeinsame Behandlung mit KR-Nr. [16/2007](#)) ..... Seite 5407

## **Verschiedenes**

– Neu eingereichte parlamentarische Vorstösse ..... Seite 5426

## **Geschäftsordnung**

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

## **1. Mitteilungen**

### ***Zuweisung von neuen Vorlagen***

Zuweisung an die Kommission für Staat und Gemeinden:

- **Gesetz über die politischen Rechte (Änderung; Anpassung an die neue Kantonsverfassung)**  
Vorlage [4562](#)

Zuweisung an die Kommission für Bildung und Kultur:

- **Klare Unterscheidung in der Zeugnisbezeichnung der Dreiteiligen und der Gegliederten Sekundarschule**  
Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat zum Postulat KR-Nr. 368/2007, Vorlage [4563](#)

**Antworten auf Anfragen**

*Ratspräsidentin Regula Thalmann:* Der Regierungsrat hat uns die Antworten auf fünf Anfragen zugestellt:

KR-Nrn. [280/2008](#), [286/2008](#), [300/2008](#), [309/2008](#), [353/2008](#).

**Gemeinsame Behandlung von Geschäften**

*Ratspräsidentin Regula Thalmann:* Die Geschäftsleitung beantragt Ihnen, die folgenden Geschäfte gemeinsam zu behandeln: Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Familienzulagen, EG FamZG, Antrag des Regierungsrates vom 18. Juni 2008 und geänderter Antrag der KSSG vom 4. November 2008, Vorlage [4521a](#), und das heutige Traktandum 168, sofortige Umsetzung des Volkswillens zur Erhöhung der Kinderzulage, Parlamentarische Initiative von Johannes Zollinger, Antrag der KSSG vom 11. November 2008, Kantonsratsnummer [391a/2006](#). Sie sind damit einverstanden? Das ist der Fall.

**Geburtstagsgratulation**

*Ratspräsidentin Regula Thalmann:* Dann habe ich noch eine erfreuliche Mitteilung zu machen: Unser Ratsmitglied Toni Berger (*Antoine Berger*) feiert heute einen so genannten Schnapszahlgeburtstag. Wir gratulieren ihm herzlich und wünschen ihm alles Gute. (*Applaus.*)

**Dokumentation im Sekretariat des Rathauses**

Im Sekretariat des Rathauses liegt zur Einsichtnahme auf:

– Protokoll der 80. Sitzung vom 24. November 2008, 8.20 Uhr.

**2. Gesetz über den Beitritt des Kantons Zürich zur Interkantonalen Vereinbarung über die hochspezialisierte Medizin vom 14. März 2008 (Ratifikation IVHSM)**

Antrag der Redaktionskommission vom 14. November 2008 **4511a**

*Bernhard Egg (SP, Elgg), Präsident der Redaktionskommission:* Das Votum, das Sie mit Spannung erwartet haben heute Morgen, betrifft die Frage, was dieses schwarze Strichlein in der Vorlage 4511a bedeutet: Es bedeutet, dass wir, wie beim Beitritt zum HarmoS-Konkordat

das Marginal gestrichen haben. Marginalien dienen der Auffindbarkeit im Gesetz. Und bei einem einzigen Paragrafen dürfte ja die Auffindbarkeit nicht gar so schwierig sein.

Wir beantragen Ihnen, die Vorlage so zu verabschieden.

### *Detailberatung*

#### *Titel und Ingress*

*I.*

*§ 1*

*II.*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

*Ratspräsidentin Regula Thalmann:* Damit ist die Vorlage redaktionell durchberaten.

### *Schlussabstimmung*

**Der Kantonsrat beschliesst mit 133 : 2 Stimmen (bei 0 Enthaltungen), der Vorlage 4511a zuzustimmen.**

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

Das Geschäft ist erledigt.

### 3. Luzerner Nein: Überarbeitung der HarmoS-Vereinbarung

Dringliches Postulat von Matthias Hauser (SVP, Hüntwangen), Samuel Ramseyer (SVP, Niederglatt) und Stefan Dollenmeier (EDU, Rüti) vom 29. September 2008

KR-Nr. [325/2008](#), RRB-Nr. 1756/12. November 2008 (Stellungnahme)

Das Postulat hat folgenden Wortlaut:

Da mit dem Kanton Luzern einer der grössten Kantone der Schweiz den heute vorliegenden Bestimmungen des HarmoS-Konkordats nicht beitrifft (Kantonale Volksabstimmung vom 28. September 2008), soll sich die Zürcher Bildungsdirektion in der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren dafür einsetzen, dass die heute vorliegenden HarmoS-Bestimmungen zurückgezogen und dergestalt überarbeitet werden, dass sie den Bedürfnissen der Bevölkerungsmehrheit im Kanton Luzern Rechnung tragen.

Begründung:

Durch das deutliche Nein zu HarmoS im Kanton Luzern ist die Harmonisierung des Bildungswesens zwischen den Kantonen nur noch über die Köpfe der Bevölkerungsmehrheit eines grossen Kantons hinweg möglich. Damit besteht eine neue Ausgangslage.

Es gäbe zwei Möglichkeiten, den Bedürfnissen des Kantons Luzern zu entsprechen. Zum einen, indem die HarmoS-Bestimmungen materiell angepasst würden (zum Beispiel keine obligatorischen Tagesstrukturen, freiwilliges erstes Schuljahr). Zum Zweiten, indem den Kantonen abweichende Bestimmungen legal ermöglicht würden und folglich die EDK sich auf den Erlass von unverbindlichen Richtlinien beschränkt.

Da ohne Harmonisierung des Schuleintrittsalters und der Schulpflicht, der Dauer und Ziele der Bildungsstufen (Primar- und Sekundarstufe als Ganzes) sowie ohne Harmonisierung der Übergänge und ohne gegenseitige Anerkennung von Abschlüssen der Bund die entsprechenden Vorschriften erlässt, sollen die Bestimmungen von HarmoS nur für diese engen Bereiche einen verbindlichen Rahmen vorschreiben. Für alle weiteren in der heutigen HarmoS-Vereinbarung geregelten Belange müssen kantonale Rechtsetzungsinstanzen oberste Entscheidungsgewalt behalten.

Der Kantonsrat hat das Postulat am 20. Oktober 2008 dringlich erklärt.

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

Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren (EDK) hat nach Durchführung eines breit angelegten Vernehmlassungsverfahrens am 14. Juni 2007 die Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat) zur Ratifizierung durch die Kantone verabschiedet. Das Konkordat kommt zustande, wenn ihm mindestens zehn Kantone beitreten.

Bisher sind die Kantone Schaffhausen, Glarus, Waadt, Jura, Neuenburg und Wallis dem Konkordat beigetreten. Der Kanton Luzern hat den Beitritt abgelehnt.

Staatsverträge zwischen Kantonen, die Gesetzesrang haben, bedürfen für ihre Gültigkeit der Genehmigung durch den kantonalen Gesetzgeber. Der Zürcher Kantonsrat hat dem Gesetz über den Beitritt zur interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat) am 30. Juni 2008 mit 103 zu 52 Stimmen zugestimmt. Gegen diesen Beschluss wurde das Behördenreferendum ergriffen, sodass die Stimmberechtigten am 30. November 2008 über diese Vorlage abstimmen werden. Das Ergebnis wird zeigen, ob der Kanton Zürich dem Konkordat beitreten kann oder ob ein Beitritt abgelehnt wird. Gleichentags werden auch die Kantone St. Gallen, Thurgau und Graubünden über das HarmoS-Konkordat abstimmen. In den andern Kantonen ist der Ratifizierungsprozess noch im Gange. In der Nordwestschweiz erfordert die Anpassung der Strukturen an das Konkordat umfangreiche Änderungen der kantonalen Schulgesetzgebung. Der Beitritt zum Konkordat wird mit diesen Arbeiten koordiniert und braucht deshalb mehr Zeit als in Kantonen, in denen die Strukturvorgaben bereits erfüllt sind.

Würde während eines laufenden Beitrittsverfahrens, gestützt auf die ablehnende Entscheidung eines einzelnen Kantons, eine Änderung des Konkordats verlangt, käme dies einer Missachtung des Willens derjenigen Kantone gleich, die dem Beitritt zum Konkordat bereits zugestimmt haben oder demnächst darüber entscheiden werden. Es kann auch nicht Aufgabe eines Mitglieds des Regierungsrates sein, Änderungen an einem Konkordat zu verlangen, bevor die Stimmberechtigten des Kantons darüber entschieden haben, und sich überdies zum Sprachrohr eines andern Kantons zu machen.

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das dringliche Postulat KR-Nr. 325/2008 nicht zu überweisen.

*Matthias Hauser (SVP, Hüntwangen):* Die Bilanz ist die Folgende: In fünf Kantonen hat die Stimmbevölkerung überhaupt über den Beitritt zum HarmoS-Konkordat abgestimmt. In drei dieser fünf Kantone ist die Vorlage gescheitert. Im Thurgau ist HarmoS sogar gescheitert gegen die Haltung aller Parteien. Das zeigt, wie eine HarmoS-Abstimmung dort ausgegangen wäre, wo sie am Volk vorbeigeschmuggelt wurde. Im Kanton Aargau wurde gestern Rainer Huber, CVP, einer der grossen Promotoren von HarmoS, als Regierungsrat und Bildungsdirektor abgewählt. In allen Kantonen war es ein Abstimmungskampf David gegen Goliath oder die SVP, als einzige grosse Partei, gegen ein Konglomerat von FDP, CVP und SP. Nochmals: Drei von fünf Mal wurde Goliath besiegt und zweimal ins Wanken gebracht. Diese Ausgangslage ist trotz der Zustimmung in Zürich für eine Harmonisierung desaströs. Ein harmonisiertes Bildungswesen in der Schweiz ist nach gestern definitiv nur noch mit Zwang möglich. Und deshalb bleibt dieses Postulat auch aktuell.

Auch im Kanton Zürich erreichten die HarmoS-Gegner mehr Stimmen, als die SVP Wähleranteil hat. Die SVP war die einzige grosse Partei gegen HarmoS und hat in nur fünf Monaten das Thema aufgefahren und einen beachtlichen Neinstimmenanteil erreicht. Zwei Bezirke haben HarmoS ganz abgelehnt. Im Kanton Zürich ging die Abstimmung für uns verloren; das ist unumwunden einzugestehen. Genau so Fakt ist es aber, dass die Harmonisierung ohne die Kantone Graubünden, Thurgau und Luzern gescheitert ist. Die Bundesverfassung schreibt nämlich vor, dass alle Kantone mitmachen müssen. Es gilt nicht als harmonisiert laut Bundesverfassung, wenn drei Kantone ausscheren. Vielleicht werden es auch noch mehr sein. In Schaffhausen, wo HarmoS schon gilt, werden nun Unterschriften gegen die HarmoS-konforme Gesetzesanpassung gesammelt.

Angesichts dieser Ausgangslage müssen Sie heute entscheiden. Wollen wir, wie der «Bulli» auf dem Pausenplatz, als starker Kanton unsere Haltung und die Haltung auch unseres Volkes auf Biegen und Brechen verwirklichen und darauf hoffen, dass irgendwann 18 Bildungsdirektorinnen und -direktoren beim Bund den Antrag stellen, die freien Kantone zu HarmoS zu zwingen? Wollen wir das? Oder wollen wir nicht lieber ein HarmoS, das harmonisiert, aber nicht so weit gehend,



dass alle Kantone, wie es übrigens das Schweizer Volk mit dem Bildungsverfassungsartikel wollte, dabei sind? Sie wissen selbst, dass eine Zwangsgemeinschaft niemals gleiche positive Impulse setzt wie eine freiwillige Harmonisierung der wichtigsten Punkte.

Ja, Sie haben sogar ein bisschen ein schlechtes Gewissen, wenn Sie nun stur an Ihrem Kurs festhalten, obwohl drei von fünf abstimmenden Kantonsbevölkerungen Nein gesagt haben. Hören Sie auf dieses Gewissen statt auf Ihre Eitelkeit. Es geht mit dem dringlichen Postulat nicht gegen die Harmonisierung. Es geht darum, dass diese vernünftig und mit allen an Bord – mit allen an Bord! – erfolgt, auch mit der Bevölkerung. Und das ist auch im Interesse des Kantons Zürich.

Das dringliche Postulat würde die Bildungsdirektorin (*Regine Aeppli*) verpflichten, sich für eine Anpassung von HarmoS stark zu machen. Jawohl, wir müssten dann wohl nochmals darüber abstimmen. Sie haben immer während des Abstimmungskampfes – gegen meine eigene Überzeugung übrigens – behauptet, dies wäre möglich. Also beweisen Sie nun, dass Sie Recht haben, dass HarmoS keine Betonfestung des Gesetzes ist und Entwicklung zulässt!

Es ist so: Der einzige Weg, um einen Bundesbeschluss zu verhindern, mit dem ganze Kantone und ihre Legislativen zu etwas gezwungen werden, das sie nur so nicht wollen und das eigentlich, rein von der Materie her, in ihrer eigenen Kompetenz liegen würde. Wenn wir harmonisieren und Sie im Abstimmungskampf ständig behauptet haben, die Demokratie werde nicht darunter leiden, so beweisen Sie dies nun auch und nehmen Sie alle an Bord! Herzlichen Dank.

*Brigitta Johner (FDP, Urdorf)*: Die FDP hätte schon vor diesem Wochenende dieses Postulat nie überwiesen. Nach diesem denkwürdigen Abstimmungswochenende wird sie es noch viel weniger tun. Die Zürcher Stimmbürgerinnen und Stimmbürger haben gestern mit zwei Dritteln zu einem Drittel ganz klar gesagt, was sie wollen. Nehmen sie das doch jetzt bitte zur Kenntnis, liebe SVP, und es wäre sehr schön gewesen, wenn Sie diesen störrischen Vorstoss zurückgezogen hätten. Jeder weitere Kommentar zu HarmoS erübrigt sich. Die FDP freut sich über das Resultat.

Überweisen Sie diesen Vorstoss nicht! Danke.

*Stefan Dollenmeier (EDU, Rüti)*: Im Gegensatz zur FDP freut sich die EDU nicht über dieses Resultat. Nach dem deutlichen Nein im Kanton

Graubünden und der Ablehnung im Thurgau wird unsere Forderung noch wichtiger. Es entspricht nicht der freundeidgenössischen Tradition, keine Rücksicht auf Minderheiten zu nehmen. Bitte, Regierungsrätin Regine Aeppli, analysieren Sie die Gründe, die in diesen drei Kantonen zu einem Nein geführt haben, und prüfen Sie Möglichkeiten zu einem sinnvollen Kompromiss! Dieser könnte zum Beispiel beim Einschulungsalter gesucht werden. Bei dieser Gelegenheit könnten Sie auch die leidige Sprachenfrage klären, so dass alle Deutschschweizer Kantone in der dritten Klasse mit dem Englischunterricht beginnen und wir nicht so eine indifferente Lage haben, damit auch Schüler von einem Kanton zum andern ohne Sprachprobleme umziehen können. Ich danke Ihnen.

*Susanne Rihs (Grüne, Glattfelden):* Ich stelle einmal mehr fest, dass die SVP am 21. Mai 2006 einen falschen Entscheid getroffen hat. Sie hat dem Bildungsartikel in der Bundesverfassung zugestimmt, obwohl sie, wenn sie ehrlich sein will, ja eigentlich gegen eine Harmonisierung des Bildungswesens in der Schweiz ist. Offenbar hat die SVP damals nicht realisiert, dass dieser Volksentscheid dann auch Auswirkungen auf die Kantone hat, und dass die Kantone verpflichtet sind, den Volkswillen umzusetzen. Sie hätte damals also gut daran getan, die Abstimmungsunterlagen besser zu lesen und eben ihrem Nationalrat Oskar Freysinger zu folgen, welcher sich als einziger, wirklich als einziger gegen jegliche Harmonisierung der Bildung in der Schweiz stark gemacht hat. Jetzt ist es aber zu spät, und wir stehen mitten im Beitrittsverfahren zu HarmoS. Seit gestern sind acht Kantone beigetreten, es fehlen also noch zwei Kantone.

Der vorliegende Vorstoss der SVP steht in mehrfacher Hinsicht schräg in der Landschaft. Im Bildungsartikel der Bundesverfassung wird genau festgehalten, welche Eckwerte die Kantone verbindlich einzuhalten haben – Sie können das da in diesem Büchlein nachlesen –, nämlich: das Schuleintrittsalter, die Dauer der obligatorischen Schule, Dauer und Ziele der Bildungsstufen, die Übergänge im Bildungssystem und die Anerkennung der Abschlüsse. Wenn ein Kanton dem Konkordat nicht beitrifft, muss er trotzdem diese minimalen Eckwerte einhalten. Die weiter führenden Bestimmungen in HarmoS sind nur für diejenigen Kantone verbindlich, welche dem Konkordat beigetreten sind. Die Regelungen sind also völlig klar. Es braucht weder eine Überarbeitung der HarmoS-Vereinbarung noch eine Regierungsrätin Regine Aeppli, welche sich bei der EDK im Sinne von Matthias Hau-

ser stark macht. Es ist nicht am Kanton Zürich, sich in die Beschlüsse anderer Kantone einzumischen. Das können die Kantone schon selber. Die können selber bestimmen, wie ihre Schule aussieht. Das hat sich mit HarmoS und mit der Abstimmung nicht geändert. Die Hoheit der Schule bleibt bei den Kantonen.

Es braucht diesen Vorstoss also nicht. Wir lehnen ihn ab.

*Kurt Leuch (EVP, Oberengstringen):* Meine Ansprache zu diesem Punkt ist kürzer als die Anrede, nämlich folgende: Das Postulat war Teil der Abstimmungspropaganda der SVP gegen HarmoS. Die EVP wird die Überweisung des Postulates nicht unterstützen. Danke.

*Andreas Erdin (GLP, Wetzikon):* So schlecht steht es nach dem Nein in den drei Kantonen nun ja doch nicht um die Akzeptanz von HarmoS, als dass die Regierung des Kantons Zürich eine Änderung verlangen müsste. Immerhin sind acht Kantone faktisch dem Konkordat beigetreten. Geschätzte Postulanten, ihr wollt doch nicht behaupten, mit HarmoS bleibe die demokratische Mitwirkung nicht garantiert! Dem vorbeugend sei hier nochmals klar festgestellt, dass die Konkordatskantone ihre Mitsprache und Mitgestaltung in der Bildungspolitik behalten. Die Grünliberalen sind nach wie vor der Meinung, dass die Kantone mit HarmoS sinnvolle Übereinstimmungen im Bildungswesen erreichen können, und lehnen das Postulat deshalb ab. Besten Dank.

*Karin Maeder (SP, Rüti):* Matthias Hauser, haben Sie eigentlich bemerkt, dass der Abstimmungskampf mit der gestrigen Abstimmung zu Ende ist? Ich schlage vor, dass dieses Postulat, das, wie ich bereits bei der Dringlichkeitsdebatte gesagt habe, Unmögliches verlangt, nun schnell beerdigt wird. Sie haben da das Referendum ergriffen, was Ihr Recht war. Jetzt hat das Volk entschieden. Matthias Hauser, Sie haben gestern verloren, das Zürcher Stimmvolk hat HarmoS klar zugestimmt. Sie vermochten nicht einmal in Hüntwangen zu überzeugen, auch dieses stimmte HarmoS zu (*Heiterkeit*). Lehnen Sie mit uns dieses Postulat ab, das reiner Populismus ist. Wir von der SP sind sehr erfreut über den Ausgang der Abstimmung zu HarmoS. Das Stimmvolk bestätigte die eingeleitete Reform.

Bitte lehnen Sie dieses Postulat ab!

*Corinne Thomet (CVP, Kloten):* Ganz spontan, eigentlich würde sich jeglicher Kommentar zum vorliegenden Postulat ja erübrigen. Wir bedanken uns bei Matthias Hauser für die ausführliche Abstimmungsanalyse, welche wir übrigens auch in den heutigen Ausgaben der Tagesmedien ja entnehmen können. Ich bitte die SVP, den Volkswillen nun endlich zu akzeptieren. Wir überweisen das Postulat mit voller Überzeugung selbstverständlich nicht!

*Matthias Hauser (SVP, Hüntwangen) spricht zum zweiten Mal:* Ich möchte nur etwas korrigieren und noch etwas anfügen. Susanne Rihs hat aus der Bundesverfassung zitiert. Sie hat dabei den Bildungsartikel zitiert, nicht aber den Artikel, wo es darum geht, wann Kantone zu etwas gezwungen werden. Das ist nämlich Artikel 48, und dort steht ganz klar – wenn nicht dort, steht es im Finanzausgleichsgesetz –, dass die Kantone zur Übernahme der gesamten Vereinbarung gezwungen werden. Man kann die Kantone dazu zwingen, eine Vereinbarung, welche die Punkte im Bildungsartikel regelt, zu übernehmen. Und das haben wir auch abklären lassen. Es geht dann wirklich darum, dass diese Kantone per Bundesbeschluss dazu gezwungen werden könnten, dem HarmoS, so wie es jetzt vorliegt, beizutreten. Es geht also nicht nur um die Punkte, die im Bildungsverfassungsartikel drin sind. Sonst wäre das ja kein Problem.

Das Zweite: Karin Maeder und Corinne Thomet, die Sie diese Sache mit der gestrigen Abstimmung einfach vermischen, Sie müssen mir schon noch erklären, wie der Volkswille, wenn Sie den Volkswillen respektieren wollen, in den Kantonen Luzern, Thurgau und Graubünden respektiert werden soll! Okay, wir können uns auf den Standpunkt stellen, dass das nicht unser Problem ist hier drin. Aber früher oder später wird das ein Problem, und wir schaffen ein Präjudiz vom Zwang der Kantone, dass Kantone gezwungen werden. Und irgendwann wird dieses Präjudiz auch auf uns zurückfallen. Vielleicht sind wir in einer anderen Situation auch dran, gezwungen zu werden, und wir geben dann im Parlament Kompetenzen ab. Es geht um das und es geht nicht um die gestrige Abstimmung.

*Regierungsrätin Regine Aeppli:* Etwas muss man Ihnen lassen, Matthias Hauser und liebe SVP, Sie sind hartnäckige Verlierer. Der Zug fährt, und das Auswechseln der Räder am fahrenden Zug ist eine ge-

fährliche Sache. Der Zug hat eine lange und kurvenreiche Reise zum Teil hinter sich und auch noch vor sich. Das entspricht ganz auch den topografischen und den politischen Verhältnissen in unserem Land. Der Zug wird so lange fahren, bis er am Ziel ankommt, und wir haben dafür so viel Zeit, wie wir dazu brauchen. Dieser Zug wird am Ziel ankommen, das sage ich Ihnen hier und heute, auch wenn Sie ihn noch manchmal zum Entgleisen zu bringen versuchen. Luzern, Graubünden und Thurgau werden eine zweite Chance bekommen. Oder sie werden den Vollzug einfach autonom nachvollziehen. Das ist ja auch eine Art von Politik, die wir in unserem Land kennen. Aber ich bin überzeugt, wir werden am Ziel ankommen. Die Harmonisierung ist ein Auftrag, den wir erfüllen müssen. Acht Kantone sind bereits beigetreten, Genf, Fribourg, Zug und Bern sind die nächsten, die dran sind. So gesehen: Der Zug fährt und ist unterwegs!

Ich bitte Sie, das Postulat nicht zu überweisen.

#### *Abstimmung*

**Der Kantonsrat beschliesst mit 106 : 51 Stimmen (bei 4 Enthaltungen), das Postulat nicht zu überweisen.**

Das Geschäft ist erledigt.

#### **4. Besoldungsungleichheit des Personals in den privaten Kinder-, Jugend- und Sonderschulheimen mit staatlichem Auftrag im Rahmen der neuen Heimfinanzierung**

Postulat von Johannes Zollinger (EVP, Wädenswil), Urs Lauffer (FDP, Zürich) und Karin Maeder (SP, Rüti) vom 24. November 2008

KR-Nr. [384/2008](#), Antrag auf Dringlichkeit

*Johannes Zollinger (EVP, Wädenswil):* Die neuen Finanzierungsrichtlinien für Kinder- und Jugendheime wurden ohne Einbezug der Heimpraxis und ohne eigentliche Vernehmlassung in eine neue Verordnung über die Jugendheime integriert und am 1. Januar 2008 in Kraft gesetzt. Gegen das neue Finanzierungssystem haben 17 Kinder- und Jugendheime Rekurs eingelegt. Auf Antrag der Bildungsdirektion wurde der Rekurs einstweilen sistiert. Es finden – bisher leider erfolglose – Vergleichsverhandlungen statt. Die betroffenen Heime haben in mehreren Anläufen beim Amt für Jugend- und Berufsberatung und bei Bildungsdirektorin Regine Aepli auf die gravierenden Mängel im neuen Finanzierungsmodell aufmerksam gemacht, bisher leider ebenfalls erfolglos.

Bei einem der Hauptkritikpunkte des Modells, bei der Ungleichbehandlung des Personals, können die Heime aber nicht mehr warten, bis endlich ein taugliches Finanzierungsmodell geschaffen ist. Das neue Modell geht davon aus, dass Beförderungen und Stufenanstiege aus eigenen Mitteln erwirtschaftet werden müssen, und das ist natürlich absurd. Seit Jahrzehnten lehnen sich die privaten Heime an die Lohnvorgaben des Kantons an. Stellenplan und Einstufung werden vom Kanton vorgeschrieben und kontrolliert. Der Durchschnittswert der Besoldungshöhe wurde im Kalkulationsblatt des neuen Finanzierungsmodells so festgelegt, dass Mitarbeiter, die über mehr als sechs Jahre Berufserfahrung verfügen, eigentlich nicht mehr angestellt und weiterbeschäftigt werden könnten. Wie kann man nur in Zürcher Amtsstuben auf solch untaugliche Ideen kommen! Dieser Mangel des neuen Finanzierungssystems – es weist leider noch weitere Mängel auf – muss sofort behoben werden.

Deshalb haben wir das dringliche Postulat eingereicht. Wir haben Ihnen auch eine Übersichtstabelle beigelegt, in der Sie sehen, wie unterschiedlich der Kanton seine Kundschaft behandelt. Ich bitte Sie, das dringliche Postulat zu unterstützen. Danke.

*Willy Haderer (SVP, Unterengstringen):* Die SVP lehnt die Dringlichkeit, aber auch, in der Sache, das Postulat ab. Wir sind der Meinung, wenn es private Institutionen gibt, die solche Aufgaben erfüllen, dann haben diese Aufgaben mehr als eine Qualitätsvorschrift vom Kanton nicht zu erleiden. Und es ist ganz klar, dass hier, wenn man alles über einen Leisten schlagen will, so weit eingegriffen wird, dass man nicht mehr davon sprechen kann, dass das echt private Institutionen sind. Wenn wir diesen Weg gehen und so weit gehen, dass der Stellenplan – wir sind auch der Meinung, dass der Stellenplan nicht vorgeschrieben gehört – und auch Lohnvorschriften gemacht werden, dann schränken wir die Tätigkeit solcher Vereine oder solcher Institutionen, die solche Schulen führen, dermassen ein, dass sie überhaupt nicht mehr abgegrenzt werden können von den staatlichen Institutionen. Und wir sind der Meinung, dass hier ganz klar und eindeutig der Staat die Verantwortung tragen muss, und dann gibt es eben keinen Spielraum für solche Schulen. Oder, wenn man dies zulässt – und ich bin weiterhin der Meinung, dass gute Arbeit geleistet wird in vielen Bereichen –, dann können eben auch diese Schulen selbst bewirtschaftet werden. Es ist absurd, wenn Sie behaupten, dass hier Gewinn erwirtschaftet werden will. Das ist nicht das Ziel solcher Institutionen.

Es ist aber auch absurd, dass Sie behaupten, diese Institutionen behalten Kinder länger als nötig. Wenn dem so wäre, dann hätte es ja zu viele Plätze, und dem ist sicher nicht so, wie wir aus den Erfahrungen der Gemeinden hören.

Wir lehnen klar diese Intervention ab und bitten Sie, das Gleiche zu tun.

*Esther Guyer (Grüne, Zürich):* Die Grünen unterstützen die Dringlichkeit des Postulates, obwohl es für die Dringlichkeit ja eigentlich auch schon zu spät ist. Wir unterstützen die Dringlichkeit, aber wir wollen eine Antwort. Wir glauben, dass es nötig ist, dass dieses Problem noch einmal aufgelistet wird, dass es geklärt wird. Und das heisst noch nicht, dass wir nachher eine Überweisung unterstützen. Wir wollen eine Antwort der Regierung, die ergänzend ist. Wir haben ja schon eine auf die Anfrage von Johannes Zollinger, Hans Fahrni und Thomas Ziegler. Die Regierung sagt darin ganz klar, die Entscheide des Regierungsrates bezüglich Stufenanstieg und Beförderungen gelten grundsätzlich nur für das Staatspersonal und für Einrichtungen, die dem kantonalen Personalrecht unterstehen. Dann müssen die Heime

das machen. Sie müssen sich dem kantonalen Personalrecht unterstellen und gleichzeitig die Einstufungen nach diesem Recht machen. Und dann sehe ich kein Problem mehr.

Aber wir wollen mal die Antwort noch anschauen und werden dann weiter entscheiden. Danke.

*Karin Maeder (SP, Rüti):* Die Dringlichkeit dieses Postulates ist nun wirklich zeitlich bedingt. Auf das neue Jahr wird beschlossen, wer welchen Stufenanstieg und welche Beförderung bekommt und wer nicht. Mit dem Modell 41 wurde bei den privaten Heimen im Kanton Zürich – und das sind traditionsgemäss, Willy Haderer, praktisch alle – ein Finanzierungssystem eingeführt, mit welchem der Kanton keine Stufenanstiege und Beförderungen mehr entrichtet. Es ist nicht einzusehen, weshalb die Kinder- und Jugendheime, die Sonderschulheime oder die Tagessonderschulen in Heimen mit privater Trägerschaft, welche eine Aufgabe des Staates erfüllen, nicht gleich behandelt werden wie zum Beispiel Tagessonderschulen mit privater Trägerschaft. Wir fordern den Regierungsrat dringend auf, diesen Systemfehler zu korrigieren, damit die Löhne für 2009 festgesetzt werden können und die Rechtsungleichheit behoben wird.

Ich bitte Sie, unterstützen Sie die Dringlichkeit. Es ist ein wichtiges Zeichen für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der besagten Heime.

*Hans Peter Häring (EDU, Wettswil a.A.):* Die EDU unterstützt die Dringlichkeit. Die heutige Situation benachteiligt die privaten Institutionen massiv. Mit der Dringlicherklärung wird die Regierung aufgefordert, diese Ungerechtigkeit rasch zu beseitigen. Stimmen Sie deshalb für die Dringlichkeit! Danke.

*Thomas Maier (GLP, Dübendorf):* Ich kann mich auch kurz fassen: Die Grünliberalen werden die Dringlichkeit unterstützen. Wir möchten aber festgehalten haben, dass das kein Präjudiz für die definitive Unterstützung des Postulates ist. Wir möchten dann sehen, was der Regierungsrat in seiner Stellungnahme schreibt, und werden dann entscheiden. Dankeschön.

*Urs Lauffer (FDP, Zürich):* Willy Haderer hat ja im Grundsatz – wie manchmal – nicht völlig Unrecht. Es wäre tatsächlich denkbar, dass



die privaten Anbieter aus diesem Bereich so viel unternehmerische Freiheit bekommen würden, dass es dann auch nicht mehr forderbar wäre, dass sie dasselbe Personalreglement und dieselben Einstufungen anwenden müssten. Nur ist die Realität eine völlig andere. Diese privaten Träger werden im Moment durch zahllose staatliche Vorschriften in ihrer operativen Freiheit dergestalt eingeschränkt, dass sie keine Möglichkeit haben, hier quasi privatwirtschaftlich einen eigenen Weg zu gehen. Unter dieser Voraussetzung ist es ausserordentlich stossend, dass dann im Salärbereich die privaten Anbieter schlechter gestellt werden als die staatlichen. Es ist schlicht nicht verständlich, warum es der Bildungsdirektion nicht gelungen ist, bei der Finanzierungsverordnung einen gemeinsamen Weg mit den privaten Anbietern zu finden. Man ist jetzt in einem Rechtsverfahren. Das ist gerade sistiert, weil man wieder mal verhandelt. Aber die Bildungsdirektion behandelt die privaten Träger einfach auf eine Art und Weise, die wir nicht akzeptieren können.

Lassen Sie mich in rhetorischen Klammern festhalten: Hätten wir ein revidiertes Jugendhilfegesetz, das auch in den stationären Bereich einfließen würde, müssten wir uns über solche Dinge nicht mehr ärgern. Es ist wirklich an die Bildungsdirektion zu appellieren, jetzt mit den privaten Trägern vernünftige Vereinbarungen zu treffen, die sie nicht immer weiter in Rückstand bringen zu den staatlichen Anbietern.

Wir stimmen der Dringlichkeit zu.

#### *Abstimmung*

**Der Antrag auf Dringlicherklärung wird von 108 Ratsmitgliedern unterstützt. Damit ist das Quorum von 60 Stimmen erreicht.** Das Postulat ist dringlich erklärt. Der Regierungsrat hat dazu innert vier Wochen begründet Stellung zu nehmen.

Das Geschäft ist erledigt.

### **5. Gesetz über die Anpassung des Feuerwehrwesens an das Konzept Feuerwehr 2010**

Antrag der Redaktionskommission vom 14. November 2008 [4483b](#)

*Bernhard Egg (SP, Elgg), Präsident der Redaktionskommission:* Ich erläutere Ihnen nur – aber immerhin – die Änderung, die wir in Paragraph 27 vorgenommen haben. Paragraph 27 regelt den Kostenersatz für Einsätze. Paragraph 27 Absatz 1 legt den Grundsatz der Unentgeltlichkeit fest und Absatz 2 regelt die Ausnahmen. Nun enthielt Paragraph 27 Absatz 1 in der Fassung der Vorlage a folgende Formulierung: «Einsätze der Feuerwehr bei Bränden, Explosionen, Elementarereignissen und Erdbeben sind unter Vorbehalt nachfolgender Bestimmungen unentgeltlich.» Und eingefügt war in Klammern, was mit «nachfolgenden Bestimmungen» gemeint war, nämlich Absatz 2, litera a und Paragraphen 28 folgende. Wir sind der Überzeugung, Verweisungen sollten möglichst klar sein, damit keine Zweifel aufkommen können, was nun wirklich anwendbar ist und was nicht. Wir haben deshalb diese Verweisung etwas anders gefasst und so formuliert, wie Sie es in der b-Fassung finden, nämlich: «Einsätze der Feuerwehr bei Bränden, Explosionen, Elementarereignissen und Erdbeben sind unentgeltlich, ausgenommen Einsätze nach Absatz 2 sowie Paragraphen 28 und 29.» So ist die Verweisung präziser und konkret und insofern klarer und besser anwendbar. Wir hoffen, dass keine Missverständnisse entstehen werden. Wir haben auf Anregung der Präsidentin der vorberatenden Kommission (*Katharina Kull, Präsidentin der Kommission für Staat und Gemeinden*) unsere Änderung der GVZ (*Gebäudeversicherung des Kantons Zürich*) unterbreiten lassen. Sie ist mit dieser Änderung einverstanden.

Die restlichen Änderungen sind sehr untergeordnet. Die muss ich Ihnen nicht erläutern. Ich bitte Sie, die Vorlage in dieser Fassung zu verabschieden.

### *Detailberatung*

#### *Titel und Ingress*

##### *I.*

§§ 16 und 16a, Marginalie zu § 17, §§ 17, 18, 19, 20, 21, 22 und 23, Marginalie zu § 24, §§ 24a, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 31a, 35, 37 und 38

##### *II.*

§ 33, Einführungsgesetz zum Gewässerschutzgesetz

##### *III.*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

*Ratspräsidentin Regula Thalmann:* Damit ist die Vorlage redaktionell durchberaten.

*Schlussabstimmung*

**Der Kantonsrat beschliesst mit 149 : 0 Stimmen (bei 0 Enthaltungen), der Vorlage 4483b zuzustimmen.**

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

Das Geschäft ist erledigt.

## **6. Verantwortlichkeit bei der Gewährung von Hafturlauben für Verwahrte**

Antrag der KJS vom 22. Mai 2008 zur Parlamentarischen Initiative von Jürg Trachsel

KR-Nr. [248a/2006](#)

*Christoph Holenstein (CVP, Zürich), Präsident der Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit:* Nach Einreichung der Parlamentarischen Initiative betreffend Verantwortlichkeit bei der Gewährung von Hafturlauben für Verwahrte ist am 1. Januar 2007 der neue allgemeine Teil des Strafgesetzbuches und mit diesem ein neues Verwahrungsrecht in Kraft getreten, das sich vom früheren Recht unterscheidet. Auf denselben Zeitpunkt trat auch das neue kantonale Straf- und Justizvollzugsgesetz in Kraft. Nach Artikel 64 Absatz 2 des Strafgesetzbuches geht heute der Vollzug der Freiheitsstrafe der Verwahrung voraus und die Bestimmungen über die bedingte Entlassung aus der Freiheitsstrafe sind in diesem Fall nicht anwendbar.

Im Rahmen der Beratung ging die Kommission deshalb davon aus, dass aufgrund der fehlenden Möglichkeit der bedingten Entlassung aus dem Strafvollzug keine Vollzugslockerungen und somit keine Hafturlaube, welche der Vorbereitung auf eine bedingte Entlassung dienen würden, gewährt werden. Nach dem Vollzug der Freiheitsstra-

fe wird der Täter in die Verwahrung versetzt. Während der Verwahrung sieht das Gesetz zwar die Prüfung einer bedingten Entlassung vor nach Artikel 64a Absatz 1 des Strafgesetzbuches. Es wird sich jedoch zeigen müssen, ob es tatsächlich zu bedingten Entlassungen aus der Verwahrung kommt, da dafür der verwahrten Person eine günstige Prognose dahingehend gestellt werden müsste, dass sie sich ohne Therapie in Freiheit bewähren würde.

Ins Auge zu fassen ist auch eine Regelung der Legitimation einer staatlichen Behörde zur Ergreifung eines Rechtsmittels gegen einen Entscheid auf bedingte Entlassung. Jedenfalls dürfte, solange keine Aussicht auf bedingte Entlassung besteht, auch keine Vollzugslockerungen während der Verwahrung, wie zum Beispiel Hafturlaub, gewährt werden. Es gibt grundsätzlich nur einen Weg aus der Verwahrung, nämlich die Umwandlung der Verwahrung in eine stationäre therapeutische Massnahme, sofern die schwere psychische Störung als behandlungsfähig und die verwahrte Person als behandlungswillig beurteilt wird. Zuständig für diesen Entscheid ist von Gesetzes wegen das Gericht, das die Verwahrung angeordnet hat. Erst im Rahmen der stationären therapeutischen Massnahme stellt sich dann die Frage nach Vollzugslockerungen, falls die Voraussetzungen dafür gegeben sind.

Aufgrund dieses neuen Verwahrungs- und Vollzugsrechts lehnte die Kommission die Parlamentarische Initiative nach der ersten Beratung ab, da im Strafvollzug bei Freiheitsstrafen mit anschliessender Verwahrung grundsätzlich keine bedingte Entlassung zulässig ist und deshalb keine Vollzugslockerungen gewährt werden können. Aus der Verwahrung ist eine bedingte Entlassung höchst unwahrscheinlich und es sollten daher ebenfalls keine Vollzugslockerungen gewährt werden. Somit hat die Vollzugsbehörde respektive ihr politischer Vorsteher gar keine solchen Entscheide mehr zu fällen, und über die Umwandlung der Verwahrung in eine stationäre therapeutische Massnahme entscheidet von Gesetzes wegen das Gericht.

Der Regierungsrat nahm am 26. März 2008 zum Ergebnis der Beratung der Kommission Stellung und erklärte, dass er wie die Kommission der Auffassung sei, dass sich die rechtliche Ausgangslage derart geändert habe, dass das Anliegen der Initiative hinfällig geworden sei. Er wies aber darauf hin, dass die bedingte Entlassung aus dem Vollzug der Freiheitsstrafe in Ausnahmefällen durch das Gericht angeordnet werden könne, wenn die Gefährlichkeit des Täters sich während des Strafvollzugs so weit verringert hat, dass dessen Bewährung in Freiheit erwartet werden kann. Zuständig dafür ist das Gericht, das die

Verwahrung angeordnet hat, Artikel 64 Absatz 3 des Strafgesetzbuches, sodass eine Entscheidungskompetenz seitens einer Verwaltungsbehörde von vornherein entfällt. Vollzugsöffnungen könnten, anders als beim Vollzug der so genannten lebenslänglichen Verwahrung, nicht gänzlich ausgeschlossen werden. Ergäben sich während des Vollzugs der der Verwahrung vorangehenden Freiheitsstrafe Anhaltspunkte dafür, dass die Gefährlichkeit des Verurteilten mit einer Behandlung doch gesenkt werden könnte, ist die Behandlungswilligkeit zu fördern und, soweit möglich, die Behandlung aufzunehmen. Ziel kann es in solchen Fällen sein, auf das Strafende hin eine gerichtliche Umwandlung der Verwahrung in eine stationäre therapeutische Massnahme zu erwirken. Dabei wird die Ausgestaltung und Intensität der Behandlung auf die bis zum Strafende verbleibende Dauer auszurichten sein. Vollzugsöffnungen seien auch im Verwahrungsvollzug nur ausnahmsweise und unter den gleichen Rahmenbedingungen wie beim Vollzug der vorausgehenden Freiheitsstrafe möglich. Insbesondere unbegleitete Vollzugsöffnungen würden grundsätzlich nicht gewährt.

An der Sitzung vom 22. Mai 2008 hat die Kommission die Stellungnahme des Regierungsrates beraten. Sie beantragt dem Kantonsrat aus den bereits in der ersten Beratung in der Kommission genannten Gründen und auch auf Grund der Stellungnahme des Regierungsrates, die Parlamentarische Initiative abzulehnen. Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

*Jürg Trachsel (SVP, Richterswil):* Wir haben es jetzt vom Präsidenten der vorberatenden Kommission gehört: Auf den ersten Blick erscheint diese Parlamentarische Initiative ja tatsächlich überholt. Sie ist eben bereits im September 2006 eingereicht worden und, wie wir gehört haben, gilt seit dem 1. Januar 2007 ein neues Verwahrungsrecht. Neu geht jetzt bekanntlich der Vollzug der Freiheitsstrafe der Verwahrung voraus. Und die Kommission hat daraus geschlossen, dass dann keine bedingten Entlassungen mehr möglich seien. Infolge dessen seien auch keine Vollzugslockerungen und auch keine Hafturlaube mehr möglich. Umwandlungen der Verwahrung in stationäre Massnahmen gehen grundsätzlich über einen Gerichtsentscheid. Aber eben auch nach einem allfälligen Gerichtsentscheid wird dann irgendeinmal eine Verwaltungsabteilung oder ein Regierungsrat, so wie ich es Ihnen eben beantrage, über einen allfälligen Hafturlaub zu entscheiden haben.

Auf den zweiten Blick eben ist diese Parlamentarische Initiative dann halt trotzdem nicht überholt. Wir haben auch gestern wieder mit dem Kampfhundeverbot oder mit der Annahme der Volksinitiative über die Unverjährbarkeit der sexuellen Straftaten an Kindern diesen Paradigmenwechsel in der Bevölkerung einmal mehr zu spüren bekommen. Sie will härtere Ahndungen von Straftaten und sie will gewisse Hunderassen – das ist eben ein anderes Thema – nicht im Kanton Zürich haben. Aber sie will härtere Massnahmen. Und es gibt, gestützt auf das Faktum, dass die Schrauben angezogen wurden, keinen Grund, nicht weiter in diese Richtung zu gehen. Entgegen der Auffassung der Kommission, dass es eben keine bedingten Entlassungen, keine Vollzugslockerungen und keine Hafturlaube mehr geben würde, vertrete ich da die Auffassung – und der Regierungsrat hat es ja auch bestätigt –, dass auch ein Verwarther jährlich das Anrecht hat, seine Situation gerichtlich überprüfen zu lassen. Also entweder via Gerichtsentscheid oder auch anders: Vollzugslockerungen sind möglich! Natürlich folgt zuerst ein Gerichtsentscheid, aber nachher folgt eine Vollzugslockerung über einen Fachgremiumsentscheid.

Regierungsrat Markus Notter hat einmal ausgeführt, dass das wahrscheinlich an der Qualität des Verfahrens nichts ändern würde, wenn eine politische Instanz über eine Vollzugslockerung entscheiden würde oder eben eine Gerichtsinstanz. Das mag sein. Aber es ist auch nicht mein primäres Anliegen, das Verfahren zu verbessern, sondern es ist das primäre Anliegen, die Sicherheit der Bevölkerung zu schützen. Wir erhoffen uns eben mehr Sicherheit für die Bevölkerung, wenn letztendlich der Justizdirektor als verantwortlicher Regierungsrat oder dann seine Nachfolgerin oder sein Nachfolger über solche Lockerungen zu entscheiden hat; hat denn eben endlich einmal ein Gericht entschieden. Fachleute entscheiden eben allein nach vermeintlichen Fachkriterien über Lockerungen. Es ist auch nicht weiter erstaunlich, denn diese Fachleute tragen dann im Nachhinein auch keine politische Verantwortung.

In diesem Sinne ist eben dieser Vorstoss überhaupt nicht überholt, denken Sie an unsere Fraktionserklärungen! Die hatten damals das Thema Hafturlaube am Beispiel der berühmten Caroline H. zum Thema. Diese Dame hatte in den Neunzigerjahren verschiedene Menschen bestialisch umgebracht. Und sie wird jetzt natürlich auch von diesem System profitieren. Sie hat jetzt auch schon das Gesuch gestellt, um ihre Situation jährlich zu überprüfen. Wenn man das dann jährlich macht, wird man getreu dem Motto «Steter Tropfen höhlt den Stein»

einmal ein Gericht finden, das dann diese Umwandlung einer Verwahrung in eine stationäre therapeutische Massnahme beschliessen wird. Und nach erfolgtem Beschluss in eine therapeutische Massnahme wird dann irgendwann wieder einmal auch ein Hafturlaub in Frage kommen. Dann wird irgendwann wieder einmal ein Rückfall passieren und dann stehen wir wieder gleich ratlos in diesem Saal herum. Politische Entscheide sind für Fachleute oftmals hart – das haben wir eben gestern auch wieder gesehen bei der Volksinitiative –, aber sie sind im Interesse und zur Sicherheit der Bevölkerung.

Ich bitte Sie, in diesem Sinne einen politischen Entscheid zu fällen und diese Initiative trotz geändertem Verwahrungsrecht zu unterstützen. Ich danke Ihnen.

*Maleica Landolt (GLP, Zürich):* Die Parlamentarische Initiative will, dass der Regierungsrat den Schlussentscheid für Hafturlaub für Verwahrte fällt, somit die volle Entscheidungsverantwortung zu tragen hat. Wie der Kommissionspräsident klar und detailliert erläutert hat, gibt es nur noch einen Weg aus der Verwahrung. Erstens: Umwandlung der Verwahrung in stationäre therapeutische Massnahmen, sofern die schwere psychische Störung als behandlungsfähig und der Täter als behandlungswillig eingestuft wird. Zweitens: Erst im Rahmen der Therapie wird entschieden, ob überhaupt Voraussetzungen bestehen für eine Frage der Vollzugslockerung. Drittens: Aus der Verwahrung ist eine bedingte Entlassung höchst unwahrscheinlich und es werden daher auch keine Vollzugslockerungen gewährt werden. Sollte trotz den restriktiven Massnahmen, Zwischenstufen, Überprüfungen und Therapien die Frage einer Vollzugslockerung gerechtfertigt behandelt werden müssen, so macht es absolut keinen Sinn, diesen Entscheid dem Regierungsrat abzudelegieren, somit auch die Verantwortung abzudelegieren. Üblicherweise sinnvoll ist, dass die Betreuer, Psychologen und Psychiater, welche den Häftling bereits seit Längerem kennen, die Therapien begleiten, den Fall bestens bis ins Detail kennen oder die Gespräche für die Gutachten führten, dass diese bereits Involvierten mit dem zuständigen Gericht den Entscheid umfassend und verantwortungsvoll fällen. Es ist unmöglich, dass der Regierungsrat einen Stapel von Hunderten von Fallseiten studieren soll, aufgrund von Protokollen, Berichten, Gutachten und Empfehlungen den Entscheid fällen soll, ohne dass er den Häftling kennengelernt hat. Dies ist, einfach gesagt, Verantwortung abdelegieren.

Wir lehnen die Parlamentarische Initiative ab.

*Markus Bischoff (AL, Zürich):* Wir haben es jetzt teilweise gehört und wenn man auch die Diskussion der letzten Jahre verfolgt, dann hat man ja immer das Gefühl, im Strafvollzug sei ein Tollhaus und man könne machen, was man wolle. Dabei ist genau das Gegenteil der Fall. Die ganze Sache ist ja viel restriktiver geworden, sowohl von der Gesetzgebung her als auch, wie es angewendet wird. Dieser neue allgemeine Teil des Strafgesetzbuches sieht ja vor, dass zuerst die Freiheitsstrafe verbüsst wird und erst nachher die Verwahrung. Das war vorher nicht so. Und es ist ja deshalb die juristische Diskussion entstanden, was eigentlich mit diesen Leuten passiert, die lebenslänglich bekommen. Haben die überhaupt die Chance, nachher in eine Verwahrung zu kommen? Dieses Problem ist noch nicht gelöst worden. Wir haben hier also eine wesentliche Verschärfung, dass jemand zuerst 15 oder 20 Jahre im Gefängnis ist. Und nachher wird er dann noch verwahrt. Das war vorher nicht so. Und das Zweite ist, dass die Leute ja auch aus der Verwahrung nicht mehr rauskommen. Wenn Sie diese Zahlen anschauen: Es werden heute nicht wesentlich mehr Verwahrungen ausgesprochen, doch hat fast niemand mehr eine Chance, aus dieser Verwahrung rauszukommen. Und das gibt natürlich erhebliche Probleme in den Gefängnissen bezüglich Kapazitäten. Und in zehn Jahren wird uns dann bewusst werden, wie teuer die ganze Geschichte ist. Und es werden dann sicher auch Vorstösse kommen, wie man dieses Problem viel kostengünstiger erledigen kann; ich möchte das Wort jetzt hier nicht nennen, das überlasse ich dann den andern.

Dann hat Jürg Trachsel da einen Tour d'horizon gemacht; ich konnte das leider intellektuell nicht ganz verfolgen (*Heiterkeit*). Aber ich gebe einerseits zu, dass der neue allgemeine Teil des Strafgesetzbuches relativ verwirrt ist, und dass das Bundesgericht dann immer Mühe hat, überhaupt irgendwie Entscheide zu fällen, weil der Wille des Gesetzgebers nicht klar ist. Aber dieser Fall Caroline H., den Sie da angesprochen haben, hat überhaupt nichts mit dieser ganzen Geschichte zu tun. Ich möchte Sie einfach daran erinnern, dass das ein Entscheid des Bundesgerichts war, des Kassationsgerichts oder der strafrechtlichen Abteilung, wie das heute heisst. Von diesen fünf Richtern gehörten zwei der SVP an, nämlich der Präsident dieser Abteilung, Bundesrichter Schneider (*Roland Schneider*) aus dem Thurgau und der ehemalige Geschworenengerichtspräsident von Zürich, Herr Mathys (*Hans Mathys*), das war also quasi ein SVP-Urteil. Das Bundesgericht



hat dann gefunden, man müsse überprüfen, ob nicht eine stationäre Massnahme möglich sei, weil eine Besserung nicht auszuschliessen sei. Dass jemand aber in einer stationären Massnahme Urlaub hat, das ist überhaupt nicht verbrieft. Deshalb da zu suggerieren, die Bevölkerung sei wegen diesem Urteil gefährdet, das ist eben falsch, respektive Sie machen billige Polemik und streuen den Leuten Sand in die Augen.

Inhaltlich gibt es sonst nicht viel zu sagen zu dieser Initiative. Inwieweit Vollzugslockerungen möglich sind, da gibt es auch unterschiedliche Handhabungen. Das Ostschweizer Konkordat, zu dem Zürich gehört, hat die strengsten Voraussetzungen der ganzen Schweiz. Das Bundesgericht wird vielleicht hier einmal Klarheit setzen. Sicher ist es nicht Aufgabe des Regierungsrates, eigenhändig Hafturlaube zu prüfen. Deshalb lehnt unsere Fraktion, Grüne und AL, diese Parlamentarische Initiative ab.

*Michael Welz (EDU, Oberembrach):* Die EDU wird nach einer fraktionsinternen Kehrschleife diesen Vorstoss weiterhin unterstützen, zwar nicht mit grosser Euphorie, und wir möchten diese Unterstützung auch nicht als Affront gegen unseren Justizdirektor Markus Notter ausüben.

Gemäss Bericht des Regierungsrates [243/2008](#) konnten im August dieses Jahres 13 verwahrte Personen einen beschränkten Urlaub geniessen, drei Personen davon unbegleitet. Die EDU ist sich bewusst, dass bei der neurechtlichen angeordneten Verwahrung praktisch nur ein sehr kleiner Spielraum für eine Vollzugslockerung besteht. Daher werden künftig sicher weniger Verwahrte beurlaubt. Ebenfalls besteht die Möglichkeit im neuen Recht, dass die Verwahrung durchs Gericht in eine stationäre therapeutische Massnahme umgewandelt werden kann. Aus Sicht der EDU ist diese neue Praxis, bei der den Gerichten die letzte Zuständigkeit betreffs einer Umwandlung der altrechtlichen Verwahrung in eine stationäre therapeutische Massnahme gegeben wurde, nichts einzuwenden. Damit aber ein Verwahrter beurlaubt werden kann, muss eine Vollzugslockerung vorliegen. Aus unserer Sicht ist nicht abschliessend ersichtlich, wer für die wenigen Fälle einer Vollzugslockerung bei der Verwahrung zuständig ist. Daher ist sicher die höchste Vorsicht gegeben, wenn der Justizdirektor diesen Entscheid letztinstanzlich fällt. Es ist ja nur eine Handvoll Fälle zu beurteilen.

Die Richtlinien des Ostschweizer Strafvollzugskonkordates schreiben nicht vor, dass der Justizdirektor letztinstanzlich für Justizöffnungen nicht zuständig sein darf. Es würde lediglich den Ordnungsprinzipien des neuen Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung widersprechen. Dies zu ändern, ist aus unserer Sicht kein Problem. Danke.

*Thomas Ziegler (EVP, Elgg):* Zwar ist es ja nach neuer Rechtsordnung ohnehin sehr unwahrscheinlich, dass Verwahrten Hafturlaub gewährt wird, wie wir jetzt gehört haben. Aber selbst wenn! Mit der Übertragung der abschliessenden Kompetenz an den Regierungsrat beziehungsweise den Vorsteher der Justizdirektion könnte man sachlich nichts zur Verbesserung der Situation beziehungsweise zur Verhinderung von Gewalttaten beitragen. Wichtig und entscheidend sind die Kompetenz der Fachleute sowie der lückenlose Austausch von Informationen zwischen den verschiedenen Stellen. Es besteht sogar die Gefahr, dass diese Arbeit unter Umständen weniger gewissenhaft ausgeführt werden könnte, wenn diese Leute die volle sachliche Verantwortung doch nicht selber tragen. Die politische Verantwortung liegt so oder so beim Justizdirektor, ob er nun letztlich den Entscheid persönlich verfügt oder nicht.

Wie ausgeführt worden ist, liegt neu die Entscheidung dafür aber ohnehin beim Gericht, womit die PI – wir haben es gehört – weitgehend hinfällig geworden ist. Wenn trotzdem nach einem Gerichtsentscheid sich die Frage einer Vollzugslockerung stellt, muss für uns unbestreitbar der Schutz der Bevölkerung – und nicht die persönlichen Rechte oder die Wiedereingliederung des Verwahrten – absolute Priorität haben. Um das sicherzustellen, dazu ist der Regierungsrat aber keinesfalls sachlich besser in der Lage als die Fachleute. Denn es ist undenkbar, dass er sich derart in die Details eines Falles einarbeiten könnte.

Deshalb ist die PI nicht mehr nötig. Die EVP hat bereits die vorläufige Unterstützung der PI nicht mitgetragen und lehnt sie jetzt, nachdem die neue Rechtslage sie fast überflüssig gemacht hat, erst recht ab.

*Bernhard Egg (SP, Elgg):* Das juristisch Wesentliche haben Sie sehr gut und sehr ausführlich vom Kommissionspräsidenten erläutert bekommen. Dem gibt es sicher nichts beizufügen. Der Entscheid der Kommission war denn auch sehr eindeutig. Die Mitglieder der SVP in

der Kommission waren entweder nicht anwesend oder haben es verpasst, einen Minderheitsantrag zu stellen. Ich bin jedenfalls erstaunt, dass Kollege Jürg Trachsel an seinem Antrag festhält, die PI sei zu unterstützen. Er musste denn auch ziemliche Gedankensprünge machen, um zu begründen, warum sie immer noch notwendig sein solle. Immerhin war er so ehrlich, selber zu sagen, es handle sich um einen politischen Entscheid. Ich gehe noch etwas weiter: Es war nicht nur ein politischer Entscheid, sondern die ganze PI war und ist ein Teil der Fredi Heer'schen (*Alt-Kantonsrat Alfred Heer, SVP, Zürich*) Kampagne gegen Regierungsrat Markus Notter, nichts mehr und nichts weniger. Man wollte ihn persönlich haftbar machen können, falls je wieder auf einem Urlaub etwas schief laufen sollte.

Kollege Jürg Trachsel hat ausgeführt, die Bevölkerung wolle härtere Massnahmen, härtere Strafen. Ja, einverstanden! Diesen Schluss zu ziehen, ist nach den jüngsten Abstimmungsergebnissen ja nicht so schwierig. Und er hat auch zu Recht auf die Verwahrungsinitiative verwiesen. Nur sind härtere Strafen natürlich eine Sache der Gerichte und sicher nicht von Regierungsrat Markus Notter! Die Sorge um die öffentliche Sicherheit – das habe ich auch schon erläutert – ist auch nicht teilbar. Wir sorgen uns alle um die öffentliche Sicherheit. Wir alle als gewählte Volksvertreter haben dafür einzutreten, dass die Bevölkerung möglichst sicher ist und dass die Instanzen möglichst so amten, wie es das Gesetz vorsieht. Wir sorgen uns auch beispielsweise darum: Wie bringen wir diese Raser von der Strasse? Nimmt man ihnen nicht nur die Ausweise weg, sondern verhindert man dann auch, dass sie tatsächlich fahren? Auch wir sorgen uns, wenn vor einem Fussball- oder Hockey-Stadion Wochenende für Wochenende geprügelt wird. Auch wir sorgen uns, wenn Jugendliche im Ausgang genommen oder verprügelt werden. Das braucht dann aber vielleicht noch ein paar andere Massnahmen, als was in dieser PI vorgeschlagen wird. Wir behaften Sie gerne auf diese Sorge, liebe Fraktion vis-à-vis (*SVP*), wenn es dann in Kürze um die Budgetdebatte geht.

Auch das ständige Zitieren des Falles Caroline H. macht die Sache nicht besser. Ich bin auch nicht sicher, liebe SVP, ob es gescheit ist, diesen Fall ständig wieder zu zitieren. Es war ja Ihre berühmte Messerstecher-Kampagne, die den schwarzen Mann an die Wand gemalt hat. Und siehe da, die Mörderin war dann eine zierliche junge Frau.

Die Abläufe, die sehr komplexen Abläufe im Falle einer Urlaubsgewährung werden in diversen Antworten zu Ihren Vorstössen ja erläutert, die brauche ich auch nicht zu wiederholen. Es wurde auch mehr-

fach schon gesagt, wie gross der Aufwand für ein einzelnes Mitglied der Exekutive wäre, in so ein komplexes Strafverfahren einzusteigen und dann zu beurteilen, ob Urlaub gewährt werden kann oder nicht. Das kann ja nicht die Idee sein!

Also, wir teilen die Forderung nach mehr Sicherheit in der Bevölkerung. Wir teilen die Sorge um die Sicherheit. Aber diesen Vorstoss braucht es ganz sicher nicht. Wir lehnen ihn ab.

*Beat Badertscher (FDP, Zürich):* Der Kommissionsreferent hat ja die rechtlichen Rahmenbedingungen der PI von Jürg Trachsel schon eingehend dargestellt; man kann darauf verweisen. Wesentlich ist zweierlei: Zunächst wurde diese PI aufgrund der mittlerweile geänderten Bestimmungen des allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches verfasst. Zudem sind – darüber besteht, glaube ich, Einigkeit – Fälle der Vollzugslockerung nach heutigem Gesetz wesentlich seltener. Fälle der Vollzugslockerung, bei denen die Verwaltung entscheidet, sind wesentlich seltener als früher.

Man kann sich nun, unabhängig von diesen geänderten rechtlichen Rahmenbedingungen, die Frage stellen, ob für diese Frage die Direktionsvorsteherschaft zuständig sein soll. Wir sind aus im Wesentlichen drei Gründen der Meinung, dass das nicht opportun ist. Zunächst schliessen wir uns den Überlegungen der Kommissionsmehrheit an. Auch wir gehen davon aus, dass, selbst wenn die Direktionsvorsteherschaft zuständig wäre, ja nicht der Direktionsvorsteher selber sich an den Computer setzen, Befragungen durchführen und den Entscheid schreiben würde. Auch wenn die gesetzlichen Vorschriften im Sinne der PI ändern würden, dann wäre es ja immer noch ein Mitarbeiter auf Amtsstufe, der schreiben würde. Der Direktionsvorsteher würde nur unterschreiben. Also ist die bisherige Praxis zumindest wesentlich ehrlicher. Zweitens würde eine Zuständigkeit der Direktionsvorsteherschaft in Einzelfällen auf den Prinzipien des neuen Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung widersprechen. Drittens: Es könnte ja sein, dass die PI auf die Person des heutigen Direktionsvorstehers Markus Notter zielt. Diesbezüglich ist es nach meinem eher bescheidenen Verständnis der Angelegenheit so, dass Gesetze in der Regel generell abstrakte Anordnungen sein sollten, und nicht individuell konkrete Anordnungen. Vorschriften, die eine «Lex ad personam» darstellen, sind per se nicht sinnvoll. Wenn Sie im Übrigen möchten, dass da irgendwie eine politische Verant-

wortung begründet würde, dann, glaube ich, ist die PI überflüssig. Sollte nämlich in diesem Zusammenhang etwas schief laufen, dann ist es in der real existierenden Welt doch wohl so, dass ohnehin, gleichgültig wer entscheidet, die politische Verantwortung beim Vorsteher der Direktion liegt.

Aus allen diesen Gründen lehnen wir die PI ab.

*René Isler (SVP, Winterthur):* Wir haben jetzt schon sehr viel Gutes und weniger Gutes gehört oder Klimmzüge, warum man diese PI nicht unterstützen sollte. Eines mal vorweg: Das ist absolut kein Vorstoss gegen den jetzigen Justizdirektor (*Markus Notter – Heiterkeit*). Die Geschichte begann doch schon damals mit der Verwahrungsinitiative, die notabene nicht von einer politischen Partei losgetreten wurde. Auch damals hiess es, es sei absolut nicht möglich, das könne man nicht tun. Man hat Ränkespiele gemacht auf Teufel komm raus. Es erinnert mich übrigens an die gestrige Abstimmung über die Unverjährbarkeits-Initiative, die auch angekommen ist; dies einmal vorweg. Es trifft zu, dass die neue Rechtssprechung betreffend der Gewährung von Vollzugslockerungen für Verwahrte restriktiver geworden ist. Demnach kann doch auch davon ausgegangen werden, dass, wenn wir, wie wir es wünschen, das dem Justizdirektor beziehungsweise der Person, die irgendwann die Justizdirektion leitet, zuschanzen können, es ganz bestimmt keine Tagesgeschäfte werden. Wir haben es gehört, es war ja nicht zumutbar für die Person oder die Amtsleiterin der Justizdirektion, sich dieser täglichen Geschäfte anzunehmen. Wenn wir ja schon wissen, was es heute schon braucht, bis jemand verwahrt wird, können wir da ganz bestimmt nicht von Tagesgeschäften ausgehen.

Dann hören wir auch immer wieder, die Kompetenz sei dann schliesslich bei den Gerichten und bei den Psychologen. Wenn wir die Sicherheit unserer Bevölkerung in die Hände von Psychologen geben, dann gute Nacht Kanton Zürich! Es braucht doch irgendwann mal bei aller Güterabwägung und bei den vorliegenden Fakten eine Person, die am Schluss noch zuständig ist. Die Vergangenheit hat ja gezeigt, dass irgendwann mal die Gerichte sagen «Ja, die Psychologen haben uns das so präsentiert» und die Psychologen sagen «Nein, die Gerichte haben uns das so vorgegeben» oder «Wir haben dort diesen und diesen gesetzlichen Rahmen, wir müssen das so tun». Und am Schluss ist irgendwann niemand mehr zuständig für irgendetwas.

Aus all diesen genannten Gründen bitte ich Sie dennoch: Überweisen Sie diese PI! Danke vielmals.

*Jürg Trachsel (SVP, Richterswil) spricht zum zweiten Mal:* Ich möchte nur noch kurz auf zwei, drei Voten replizieren. Zuerst kurz zu Maleica Landolt: Sie hat angefügt, es sollten doch diejenigen über Hafterleichterungen entscheiden, die den Häftling am besten kennen und die die meiste Zeit mit ihm zusammen verbringen. Das finde ich eben genau die falsche Ansicht, muss ich Ihnen sagen. Auch wenn Sie zehn Jahre lange einen Massenmörder betreuen, finden Sie irgendwann etwas heraus, das noch sympathisch für diese Person spricht. Ich denke, diese Denkweise ist eben genau geeignet, dass man dann falsche Entscheidungen trifft. Auch haben Sie von Hunderten von Fällen gesprochen, die es einem Regierungsrat verunmöglichen würden, einen Entscheid zu fällen. In Tat und Wahrheit geht es vorliegend um eine Handvoll Fälle und bei Weitem nicht um Hunderte von Fällen.

Dann noch kurz zu Kollege Markus Bischoff: Er hat ausgeführt, dass er mich intellektuell nicht ganz verstanden hat, und hat dann das komplizierte Strafrecht ins Feld geführt. Er hat dann aber auch von einem Bundesgerichtsurteil gesprochen, an welchem offenbar zwei SVP-Richter beteiligt gewesen sein sollen. Und er hat dann den Schluss gezogen, es handle sich somit um ein SVP-Urteil. Ich muss Ihnen hier an dieser Stelle sagen, Kollege Markus Bischoff: Wenn Sie so argumentieren, haben Sie eine sehr seltsame und eine bedenkliche Auffassung von der Gewaltentrennung. So viel zu diesem Thema.

Und noch kurz zu Kollege Bernhard Egg: Ich begreife ja, dass er als Parteifreund von Regierungsrat Markus Notter seinem Kollegen Schützenhilfe geben will. Aber ich denke, erstens hat der Regierungsrat eine solche Schützenhilfe gar nicht nötig. Und zweitens kann ich ruhig ausführen: Sicher ist es so, dass meine PI politisch motiviert ist – ich bin ja schliesslich als Politiker hier im Rat –, aber sie ist sicher nicht auf eine Person gerichtet, wie Sie mir da zu unterstellen versucht haben. Ich bin ganz einfach und konkret der Auffassung, dass bei Vollzugslockerungen, falls es über solche zu entscheiden gibt, Politiker, wenn sie in der Verantwortung stehen würden, entschieden rigider entscheiden würden, als das eben so genannte Fachleute tun. Und ich sage mir immer noch: Warum soll denn, was im Kanton Sankt Gallen funktioniert, im Kanton Zürich nicht funktionieren können?

Ich ersuche Sie nochmals eindringlich, dieser Parlamentarischen Initiative Folge zu leisten und sie zu unterstützen. Danke vielmals.

*Eintreten*

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

*Detailberatung*

*Titel und Ingress*

*I. und II.*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

*Schlussabstimmung*

**Der Kantonsrat beschliesst mit 108 : 59 Stimmen (bei 0 Enthaltungen), dem Antrag der Kommission zuzustimmen und die Parlamentarische Initiative abzulehnen.**

Das Geschäft ist erledigt.

## **7. Einreichung einer Standesinitiative zur Unterzeichnung und Ratifizierung der Menschenhandelskonvention des Europarates**

Antrag der KJS vom 10. Juli 2008 zur Parlamentarischen Initiative von Katharina Prelicz

KR-Nr. [338/2006](#)

*Christoph Holenstein (CVP, Zürich), Präsident der Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit (KJS):* Bei dieser Parlamentarischen Initiative betreffend Einreichung einer Standesinitiative zur Unterzeichnung und Ratifizierung der Menschenhandelskonvention des Europarates kann ich es kurz halten: Der Lauf der Zeit hat nämlich die im Jahr 2006 eingereichte Parlamentarische Initiative hinfällig gemacht, da der Bundesrat am 8. Juli 2008 die Unterzeichnung der Konvention beschlossen hat. Anpassungsbedarf gibt es noch beim ausserprozessualen Zeugenschutz. Erst nach der Festlegung einer Zeugenschutzregelung kann die Konvention dann definitiv ratifiziert werden. Daher hat der Bundesrat dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement den Auftrag zur Ausarbeitung eines ausserprozessualen Zeugenschutzes unter Einbezug der Kantone erteilt. Somit ist davon auszugehen, dass der Bund eine Zeugenschutzregelung für alle Kantone vorschlagen wird, damit die Konvention durch die eidgenössischen Räte ratifiziert werden kann. Gemäss Zeitplan kann damit gerechnet werden, dass der Bundesrat 2010 den eidgenössischen Räten die Botschaft zur Ratifizierung der Konvention wird vorlegen können. Aufgrund dieser Ausgangslage ist die Kommission zum Schluss gelangt, dass der Zweck der Parlamentarischen Initiative, nämlich mittels Einreichung einer Standesinitiative den Bund zur an und für sich sehr begrüßenswerten Unterzeichnung und Ratifizierung der Menschenhandelskonvention des Europarates zu bewegen, hinfällig geworden ist. Aus diesem Grund beantragt Ihnen die Kommission einstimmig die Ablehnung der vorliegenden Parlamentarischen Initiative. Besten Dank.

*Dieter Kläy (FDP, Winterthur):* Auch die FDP empfiehlt Ihnen Ablehnung der PI. Menschenhandel ist selbstverständlich etwas Stossendes, etwas Verabscheuungswürdiges. Die FDP steht hinter der Grundidee der Menschenhandelskonvention des Europarates. Für uns steht die Würde des Individuums im Zentrum, und Menschenhandel verletzt eben diese Würde grundlegend. Massnahmen gegen den Men-



schenhandel, wie er in einzelnen Fällen auch bei uns vorkommt, sind notwendig. Die Thematik findet und fand denn auch auf Bundesebene bereits breite Erwähnung.

Wie vom Kommissionspräsidenten ausgeführt worden ist, fehlt aber zur Ratifizierung der Konvention eine gesetzliche Grundlage zum Zeugenschutz. Das ist aufgegleist. Deshalb ist der Vorstoss hinfällig geworden.

*Renate Büchi (SP, Richterswil):* Die SP schliesst sich der Meinung der FDP und auch der Meinung der ganzen Kommission an. Wir werden der Ablehnung der PI zustimmen, und zwar aus dem Grund, dass der Bundesrat beschlossen hat, diese Europarechtskonvention den Räten vorzulegen und er ausserdem dabei ist, zum ausserprozessualen Zeugenschutz eine Vorlage zu erarbeiten, die dann für alle Kantone gelten soll. Und das ist eigentlich unser spezielles Anliegen. Wenn dies so gelingen sollte, dann sind wir damit einverstanden und verzichten darauf, noch eine zusätzliche Standesinitiative nach Bern zu schicken. Danke für Ihre Aufmerksamkeit.

*Lisette Müller (EVP, Knonau):* Mit dieser Parlamentarischen Initiative wollten wir, dass sich der Kanton für die Unterzeichnung und Ratifizierung der Menschenhandelskonvention einsetzt. Offenbar ist sie jetzt gegenstandslos geworden, denn der Bundesrat hat im Juli 2008 die Unterzeichnung beschlossen und sich an die Arbeit der Gesetzesanpassungen gemacht. Das ist gut so. Denn Frauenhandel gibt es auch in der Schweiz. Vor wenigen Wochen erzählte mir eine Frau von «Terre des femmes», wie Frauen aus dem Osten in Kleinbussen und unter bewaffneter Aufsicht über Italien in ein Bordell nach Spanien verkauft und schliesslich in die Schweiz gekommen sind. Frauenhandel ist Menschenhandel übelster Sorte! Frauen werden in ihrer Heimat angeworben. In Ländern von Osteuropa, Afrika und Südamerika wird ihnen das grosse Glück versprochen: Arbeit in einem Restaurant, viel Geld, mit dem sie ihre Kinder und die Eltern am Leben erhalten können. Und da sie denken, in der Schweiz gehe alles mit rechten Dingen zu, vertrauen sie, gehen mit, zahlen für die teure Reise. Und hier erst sehen sie, dass das vermeintliche Restaurant ein Animiersalon ist oder ein Etablissement, wo sie zu Sex und Prostitution gezwungen werden, wo sie Wucherpreise für ein Zimmer bezahlen, alles Geld abliefern müssen, vollständig abhängig und oft unter Gewaltandrohung skrupel-

losen Menschenhändlern und Zuhältern ausgeliefert sind. In Bäretswil wurde vor einiger Zeit eine Passantin im Dorf von einer Ausländerin gefragt, ob sie ihr sagen könne, wo sie sich denn hier befinde. Sie werden also offenbar irgendwohin transportiert, gefangen gehalten und ausgenutzt.

In die Schweiz geschleppt und zur Sexarbeit gezwungen zu werden, ist Menschenhandel. Berichte von Fachleuten der Opferhilfe und der aufsuchenden Sozialarbeit bestätigen die grosse Not. Das zeigt auch die ausgezeichnete Ausstellung, die derzeit im Stadthaus Zürich zu sehen ist.

Wir danken unserer Regierung und wir sind froh, dass der Bundesrat die Anpassung der Gesetze in die Wege geleitet hat und bereit ist, die Menschenhandelskonvention zu unterzeichnen. Wie gesagt, unsere PI ist gegenstandslos geworden. Sie muss nicht weiterverfolgt werden und kann daher, da man sie ja nicht zurückziehen kann, abgelehnt werden. Das macht auch die EVP-Fraktion. Danke.

*Markus Bischoff (AL, Zürich):* Diese PI stammt ja von einem ehemaligen Mitglied unserer Fraktion, und wir stellen mit Befriedigung fest, dass das Anliegen schon erfüllt ist und der Bundesrat gehandelt hat. Und weil wir ja keine warme Luft nach Bern schicken wollen, stimmen wir der Ablehnung dieser Initiative zu, weil das Anliegen bereits erfüllt ist.

*Julia Gerber (SP, Wädenswil):* Nur ganz kurz. Ich habe ja diese Parlamentarische Initiative miteingereicht und ich kann Ihnen sagen: Wenn ich könnte, würde ich sie heute zurückziehen, weil das Anliegen ja einen Schritt weitergekommen ist. Ich möchte hier auch den Dank an die Kommission aussprechen für die wohlwollende Behandlung dieses Anliegens. Es gibt nur noch etwas zu sagen für den Kanton Zürich: Wir sind ja ziemlich gut unterwegs auch in der Umsetzung der Massnahmen. Noch nicht befriedigend gelöst ist die Finanzierung der spezialisierten Opferhilfe auch im Kanton Zürich. Die qualifiziert arbeitende Stelle «FIZ Makasi» wird, wenn ich richtig informiert bin, heute noch immer nur sehr marginal mit öffentlichen Geldern unterstützt. Das wäre ein Anliegen, das uns in der Folge wichtig wäre.

Aber in diesem Sinn, weil wir nicht zurückziehen können, stimmen wir auch vonseiten der Unterschreibenden der Ablehnung zu. Ich danke Ihnen.

*Eintreten*

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

*Detailberatung**Titel und Ingress**I. und II.*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

*Schlussabstimmung*

**Der Kantonsrat beschliesst mit 129 : 0 Stimmen (bei 0 Enthaltungen), dem Antrag der Kommission zuzustimmen und die Parlamentarische Initiative abzulehnen.**

Das Geschäft ist erledigt.

## **8. Pilotprojekt «Zusammenarbeit statt Zentralisierung» im Rahmen der Agglomerationsprogramme**

Antrag des Regierungsrates vom 18. Juni 2008 und gleich lautender Antrag der STGK vom 26. September 2008 [4519](#)

*Katharina Kull (FDP, Zollikon), Präsidentin der Kommission für Staat und Gemeinden (STGK):* Die Kommission für Staat und Gemeinden beantragt dem Kantonsrat, der Vorlage 4519 zuzustimmen und damit das Postulat von Carmen Walker und Mitunterzeichnern abzuschreiben.

Die STGK geht mit den Postulanten einig, dass die Zusammenarbeit in den verschiedensten Themenbereichen für die Gemeinden von einer grosser Bedeutung ist. Die über 200 Zweckverbände im Kanton Zürich sind der beste Beweis dafür. Neben Zweckverbänden gibt es noch andere weitere Formen der interkommunalen Zusammenarbeit. Die Gemeinden sind in dieser Beziehung recht kreativ. Die Postulanten sind überzeugt, dass sich neben den bereits bestehenden Modellen die Form der Zweckgemeinde für die so genannte funktional orientierte

Zusammenarbeit besonders eignet. Über die künftige Existenz von Zweckgemeinden wurde im Rahmen der neuen Kantonsverfassung ausgiebig diskutiert und diese schliesslich abgelehnt. Stattdessen sollten Zweckverbände demokratischer gestaltet und die Hürden für Gemeindefusionen beseitigt werden. Die Postulanten bezweifeln in ihrer Begründung, dass Gemeindefusionen finanziell sinnvoll sind. Auch empirische Studien seien sich nicht einig über den finanziellen Nutzen von Gemeindezusammenschlüssen. Wie die Praxis zeigt, ist jedoch in anderen Kantonen, wie beispielsweise im Kanton Glarus, bereits heute ein Trend zu Gemeindefusionen erkennbar.

Die Postulanten schlagen vor, ein Pilotprojekt für die Erprobung von Zusammenarbeitsformen zu starten, und nennen als Vorbild die Organisation «Glow. das Glattal». Das STGK-Mitglied Heinz Jauch war Mitinitiant dieser Organisation. Er hat uns dargelegt, dass die an Glow beteiligten Gemeinden recht kritisch sind, da durch die Zusammenarbeit auch neue Problemfelder entstehen können. Glow will die Vereinsform beibehalten und auch das Instrument der Interkommunalkonferenz berücksichtigen, eine Struktur, in der die Mehrheit der beteiligten Gemeinden Entscheidungsbefugnisse erhalten sollen.

Der Regierungsrat hat in seinem Bericht unter anderem auch dargelegt, dass der vorgesehene neue Finanzausgleich bereits eine Grossbaustelle im Bereich der Gemeinden darstellt. Weitere Neuerungen und Versuche würden das Fuder überladen und eher Widerstand denn Zustimmung auslösen. Er will sich deshalb auf seine Idee der Interkommunalkonferenzen und der Metropolitankonferenz stützen und diese Ansätze weiterverfolgen.

Nachdem das Gebilde Zweckgemeinde in der Verfassungsdiskussion verworfen wurde und aus Sicht der STGK kein Bedürfnis der Gemeinden für ein Pilotprojekt erkennbar ist, betrachten wir das Postulat als erledigt und beantragen die Abschreibung. Wir bitten Sie, in diesem Sinne der Vorlage [4519](#) zuzustimmen und danken für Ihre Unterstützung.

*Andrea Sprecher (SP, Zürich):* Das grösste Problem dieses Postulates – es gibt einige, aber darauf komme ich noch zu sprechen – ist wohl, dass etwas anderes verlangt wird, als was der Titel vermuten lässt: «Zusammenarbeit statt Zentralisierung» heisst es, wobei Zentralisierung schlicht und ergreifend und ebenso falsch mit Gemeindefusionen gleichgestellt wird. Also eigentlich ist doch das Gegenteil der Fall,

liebe Kollegin Carmen Walker. Die Gefahr der Aufgabendelegation, der Zentralisierung, ist gerade bei kleinen und damit oft auch schwachen Gemeinden am grössten, da ihnen die nötigen Ressourcen zur selbstständigen Aufgabenbewältigung fehlen. Zudem möchte ich Ihnen ans Herz legen, nicht immer alles rein und ausschliesslich nach finanziellen Kriterien zu bemessen. Gerade in der jetzigen Zeit wäre die Gelegenheit doch gut und günstig, dieses Konzept einmal zu überdenken! Die positiven Auswirkungen von Gemeindezusammenschlüssen liegen oft ganz woanders als im Portemonnaie. So steigt beispielsweise die Qualität der Dienstleistungen signifikant, und das ist eben – Überraschung! – nicht gratis zu haben. Auch die Möglichkeiten für eine flächendeckende regionalere und koordiniertere Vorgehensweise in bestimmten Politikbereichen steigen durch grössere Einheiten, und gemeindeübergreifende Probleme können dadurch besser angegangen werden. Und das ist es ja, was Sie mit Ihrem Postulat eigentlich wollen, und das unterstützen wir auch. Denn die Zürcher Gemeinden stehen vor Herausforderungen, die Reformen notwendig machen.

Es ist – diese Bemerkung sei mir erlaubt – etwas schade, dass Sie für ein berechtigtes Anliegen eine denkbar ungeeignete Theorie zu Hilfe nehmen, nur damit Ihre Forderung nach Zweckgemeinden – das ist es ja, was Sie etwas verklausuliert fordern – eine wissenschaftliche Abstützung erhält. Abgesehen davon, dass eine Bachelor-Arbeit wohl vieles, aber kaum wissenschaftliche Erkenntnisse liefert, ist die FOCJ-Theorie (*Functional, overlapping and competing jurisdictions*) eine Spielerei, die darauf aufbaut, dass die Konkurrenz auf dem Markt schon alles richten werde. Verständlich zwar, dass die FDP Sympathien dafür hat; in der Realität sieht das Ganze freilich weniger rosig aus. Die Idee dieser Theorie ist nämlich, dass kleine Gebietskörperschaften, die geografisch unabhängig sind, ganz spezifische Leistungen erbringen und dafür Steuern erheben. Diese kleinen Einheiten konkurrieren untereinander um die Gunst der Bürgerinnen und Bürger. Diese, so die Vorstellung, können sich dann in jene FOCJ einkaufen, die sie auch wirklich brauchen, um die gewünschte Dienstleistung im besten Kosten-Nutzen-Verhältnis zu erbringen. Der passionierte Autofahrer zum Beispiel muss dann nichts für die Bereitstellung des ÖV bezahlen und finanziert dafür den Strassen-FOCJ. Und wer keine schulpflichtigen Kinder hat, muss kein Geld mehr für die Schulen aufwenden und investiert in einen anderen FOCJ. Sie können sich

vorstellen, was passiert, sollte jemand einmal vergessen, sich beispielsweise in den Abfallentsorgungs-FOCJ einzukaufen.

Aber ganz abgesehen davon, dass man mit diesem System Gefahr läuft, auf dem eigenen Müll sitzen zu bleiben, ist es vor allem die Intransparenz eines solchen Geflechts, das Sorgen macht. Wir hätten wohl eine noch grössere Unübersichtlichkeit über diese vielen kleinen Einheiten, als wir es heute mit den unterschiedlichsten öffentlichen und privatrechtlichen Zusammenarbeitsformen bereits haben. Ganz zu schweigen von den unzähligen Steuererklärungen, die dann auszufüllen wären, oder der Suche nach Behördenmitgliedern für alle diese kleinen Gebietskörperschaften, die ja auch noch demokratisch legitimiert sein möchten. Zur Lösung der Probleme unseres Agglomerationskantons braucht es kein zusätzliches Modell. Um die Verkehrs- und Siedlungsentwicklung, ein Problem, das Sie in Ihrem Postulatstext ansprechen, koordiniert anzugehen, braucht es keine neue Erfindung. Eine Zusammenarbeit in diesem Bereich ist nämlich schon heute möglich.

Wir sind der Meinung, dass die momentan zur Verfügung stehenden Instrumente der kommunalen Zusammenarbeit vollauf genügen, dass wir sie ausnutzen und demokratisch besser abstützen wollen, und sind deshalb für Abschreibung des Postulates.

*Heinz Jauch (EVP, Dübendorf):* Auch die EVP-Fraktion hat am 19. Juni 2006, also vor fast zweieinhalb Jahren, das Postulat an die Regierung überwiesen. Wir bedanken uns auch an dieser Stelle für den regierungsrätlichen Bericht, welchen wir als sehr aussagekräftig zur Kenntnis genommen und geschätzt haben.

Im Kanton Zürich ist ganz offensichtlich der Leidensdruck für eigentliche Gemeindezusammenschlüsse oder Fusionen nicht oder vielleicht noch nicht gross genug. Ebenso klar ist, dass die bestehenden Rahmenbedingungen für solche Vorhaben gegenwärtig zu ungünstig sind. Zuerst müssen wir mit dem neuen Finanzausgleich bestehende Hürden abbauen. Gemeindezusammenschlüsse müssten auf alle Fälle von der Basis, von unten her kommen und können keinesfalls von oben diktiert oder dirigiert werden. Der Kanton Zürich leistet sich nach wie vor 171 Gemeinden und auch zwölf Bezirke, und in unserer kleinen Schweiz 26 Kantone.

Persönlich bin ich überzeugt, dass gemeinde- und auch bezirksübergreifende Zusammenarbeit in Zukunft an Bedeutung noch gewinnen

wird. Es gibt ja auch in der Gegenwart und in der Vergangenheit zahlreiche gute Beispiele. Die Region «Glow. das Glattal» zeigt dies auch seit vielen Jahren fast beispielhaft.

Die EVP-Fraktion wird das Postulat [336/2005](#) abschreiben. Dankeschön.

*Carmen Walker (FDP, Zürich):* Mit dem Postulat «Mehr Zusammenarbeit statt Zentralisierung» wollte die FDP die Regierung beauftragen, im Rahmen der Agglomerationsprogramme ein Pilotprojekt zur engeren Zusammenarbeit unter den Gemeinden zu lancieren. Sie wollte erstens das Thema Zusammenarbeit unter den Gemeinden und damit auch die Frage nach einer Gebietsreform nach funktionalen Kriterien wieder aufnehmen. Und zweitens wollten wir einen institutionellen Beitrag zur verbesserten Abstimmung von Siedlungs- und Verkehrsentwicklung zeigen, einer der grössten und ungelösten raumplanerischen Aufgaben von heute. Am konkreten Beispiel ausgedrückt, stellte sich für uns die Frage, wie genau man das Problem nun lösen will, dass die eine Gemeinde ein Einkaufszentrum bauen kann, dessen Erschliessungsstrasse durch das Wohnquartier einer anderen Gemeinde geht.

Leider ist die Antwort des Regierungsrates nicht wirklich in unserem Sinn ausgefallen und leider wurde auch das gewünschte Pilotprojekt nicht lanciert. Die Antwort zeigt die bisher bekannte Haltung der Regierung in Fragen der Gemeindezusammenschlüsse. Das ist eine sehr positive Haltung zu Fusionen, eine abwehrende Haltung gegenüber Spezialgemeinden, eine ausgesprochen hoheitliche und um Ordnung bemühte Sicht und eine ausgesprochen zentralistische Haltung. Und liebe Kollegin Andrea Sprecher, mit Zentralismus meine ich das Gegenteil von der Aufgabenerfüllung auf der Gemeindeebene, sondern eine Delegation der Aufgaben nach oben, sei es zum Kanton oder sei es zum Bund. Und ich habe mich ein bisschen gewundert über Ihre Voten. Wenn ich mich recht erinnere, hat die SP damals das Postulat mitunterstützt und damit zur Überweisung beigetragen. Und wenn Sie es jetzt nicht verstehen, was wir mit dem Postulat wollten, dann frage ich mich: Haben Sie es denn damals nicht verstanden? Was ist denn passiert, dass Sie es plötzlich anders sehen als damals?

Leider vermisste ich in der Antwort des Regierungsrates auch Begriffe wie Subsidiarität, das heisst, Aufgabenerfüllung nahe bei den Gemeinden, und Gemeindeautonomie; nach diesen Begriffen sucht man

lange. Aber was mich doch sehr erstaunt, ist, dass gleichzeitig die Regierung nun darauf hinweist, dass die Aufgabenerfüllung sich zunehmend nach funktionalen Kriterien orientiert. Aber wie um Himmels Willen will die Regierung nun genau diese Aufgabenerfüllung nach funktionalen Kriterien mehr betonen und ihr mehr Gewicht geben, wenn sie ja dagegen ist, dass man diese auf kommunaler Ebene verfolgt und Pilotprojekte lanciert? Letzte Woche hat der Regierungsrat nämlich in seiner Medienmitteilung bekanntgegeben, dass er die Bildung von so genannten Metropolitankonferenzen unterstützt. Das ist ja alles gut und recht, aber wenn man dann liest, man müsse halt in Zukunft mehr nach funktionalen Räumen denken, frage ich mich: Warum kann man dann nicht auf der kommunalen Ebene mehr nach funktionalen Räumen denken? Warum muss es dann wieder auf der höheren Ebene sein? Warum war es dann nicht möglich, mindestens auf der kommunalen Ebene Versuche zu starten? Irgendwie passt das nicht zusammen und irgendwie fehlt mir auch der Glaube, dass es einem damit wirklich ernst ist. Zu befürchten ist nämlich, dass die neu zu schaffenden Metropolitankonferenzen zu einer neuen umfassenden Staatsebene werden und dass der Ruf nach mehr Subsidiarität einmal mehr auf der Strecke bleibt.

Aus der Sicht der FDP hat der Regierungsrat die Chance vertan, anhand eines Pilotprojektes –in Zusammenarbeit mit «Glow. das Glat-tal» – erste Erfahrungen zu sammeln. Doch wir wollen nicht grollen an dieser Stelle und haben auch darauf verzichtet, Minderheitsanträge zu stellen. Wir werden jedoch diese Thematik weiterhin verfolgen und sehr sorgfältig beobachten, wie die Entwicklung weitergeht. Und wir werden uns vor allem bemühen, bei konkreten Sachverhalten, zum Beispiel im Zusammenhang mit der Frage der Positivplanung von Einkaufszentren, funktionale interkommunale Gedanken zu vertreten. Auch werden wir, wenn auch mit Vorbehalten, mit grossem Interesse die Gespräche rund um die Metropolitankonferenzen weiterverfolgen. Und in diesem Sinne, kann ich Ihnen versichern, bleibt die FDP am Ball. Trotzdem werden wir das Postulat – und genau aus diesen Gründen – abschreiben.

*Ernst Stocker (SVP, Wädenswil):* Ich verrate Ihnen wahrscheinlich nichts Neues: Auch die SVP ist für Abschreibung des Postulates. Ich möchte an dieser Stelle dem Regierungsrat danken für den umfassenden Bericht, der unseres Erachtens eine realistische Einschätzung der Lage ist. Ich stelle einfach fest, dass in diesem Haus teilweise zu we-



nig wahrgenommen wird, dass Zusammenarbeit unter den Gemeinden gelebt wird, unter Wahrung und Rücksichtnahme auf die Gemeindeautonomie und auf den Grundlagen des Subsidiaritätsprinzips. Wir wollen und können gute Leistungen für unsere Bevölkerung erbringen, heute und in Zukunft. Ich denke auch, dass in diesem Bereich viel in Bewegung ist und wir deshalb keine zusätzlichen Pilotprojekte brauchen. Und ich wage auch festzuhalten an dieser Stelle, dass insbesondere, wenn wir in die Zukunft schauen und das Steuersubstrat wahrscheinlich etwas weniger reichlich fließen wird, der Druck zukünftig, wirtschaftliche, gute gemeinsame Leistungen zu erbringen, auch auf die Gemeinden Einfluss nehmen wird und von den Gemeindebehörden Lösungen, die auch umsetzbar sind, angestrebt werden.

Ich bitte Sie, das Postulat abzuschreiben.

*Thomas Hardegger (SP, Rümlang):* Die SP hat seinerzeit tatsächlich der Überweisung zugestimmt, weil eben die Fragestellung, wie Zusammenarbeit unserer Gemeinden sinnvoll verwirklicht werden kann, eine ganz wichtige und interessante Frage ist. Und Glow als Modell zu nehmen, ist auch ein ganz interessanter Ansatz. Das ist ja die Idee der Erstpostulantin gewesen. Und ich kann als Gemeindepräsident einer dieser Glow-Gemeinden auch aufzeigen, dass hier der Verein als Lösung wirklich nur bedingt tauglich ist.

«Glow. das Glattal» kann einige Erfolge vorweisen, insbesondere bei der Lancierung der Idee der Glattalbahn, die am 12. Dezember 2008 eingeweiht wird. Das ist der grosse Erfolg von «Glow. das Glattal». In anderen Bereichen – erwähnt ist die Abstimmung zwischen Siedlung und Verkehr – kämpft Glow mit den gleichen Problemen wie andere Agglomerationen auch und hat dort eigentlich keinen Vorteil, ist keinen Schritt weiter. Ich muss sagen, eine Vereinsform für die Zusammenarbeit zeigt eben ganz klar die Grenzen auf. Und das wesentliche Defizit ist eben, dass keine Identifikation in der Bevölkerung entstehen kann. Es sind eben die Exekutiven, die den Geschäftslauf bestimmen. Aber die Bevölkerung spürt nur als Konsumentin oder Konsument etwas davon. Es werden Programme gemacht im Kulturbereich, im Sportbereich; dort kann die Bevölkerung profitieren. Aber an den Entscheiden ist die Bevölkerung nicht beteiligt. Und diese Situation hat sich auch bei der jetzigen Strukturreform, die im Verein durchgeführt worden ist, nicht verbessert. Die Identifikation mit der Wohnortsgemeinde und mit den Gemeindeaufgaben ist die ganz grosse

Aufgabe, die auf uns zukommt – in der Agglomeration und bei den andern Gemeinden auch. Nur dann, wenn sich die Bevölkerung dafür interessiert, was die Aufgabe der Gemeinde ist, wenn sie bereit ist, auch mitzuarbeiten, können wir die anstehenden Probleme in den Gemeinden lösen. Darum, muss ich sagen, ist der Verein eben keine Alternative, die weiterverfolgt werden kann.

Die Zweckverbände können das auch nicht lösen. Sie verhindern – zwar nicht gesetzlich, aber organisatorisch –, dass die Bevölkerung wirklich partizipiert. Man hat in der Verfassungsreform zwar die Demokratisierung der Zweckverbände lanciert und wollte sie verwirklichen. Die Tatsache ist aber, dass jetzt die Organisationsformen so verändert werden, dass eben noch weniger Beteiligung oder Mitbeteiligung aus der Basis, von der Bevölkerung her, möglich ist. Im Prinzip führt das zu einer Aushöhlung der Gemeindeautonomie. Immer mehr Budgetposten in der Gemeinderechnung sind Zweckverbandsbudgetkosten, die einfach in die Gemeindebudgets hineinfließen. Und die Einflussnahme der einzelnen Gemeinde auf die Zweckverbände ist relativ gering. Dort sehe ich die grosse Gefahr. Dort müssen wir versuchen, dass die Gemeinden den Einfluss behalten.

Auch die Interkommunalkonferenz, die von der Regierung lanciert worden ist, sehe ich nicht als gangbaren Weg. Auch dort wird der Partizipation und der Identifikation der Bevölkerung mit der Struktur wenig Rechnung getragen. Nur dort, wo die Entscheide gefällt werden, dort ist tatsächlich eine Einflussnahme möglich. Und hier wird die Bevölkerung bei Zweckverbänden, bei Vereinen, bei der Zusammenarbeit ausgeschlossen. Eigentlich würde das den Schluss zulassen: nur Fusionen. Eine gewisse Gemeindegrösse, eine Gemeindegrösse, wo die Bevölkerung tatsächlich mitsprechen kann, nur das würde hier eine Veränderung bringen. Ich bin mir bewusst, politisch ist das im Moment nicht umsetzbar. Wir müssen an den anderen Zusammenarbeitsformen weiterarbeiten, um das Bestmögliche zu erreichen. Am ZPG-Jubiläum (*Zürcher Planungsgruppe Glatttal*) «50 Jahre ZPG» hat Pierre-Alain Rumley, Direktor des ARE (*Bundesamt für Raumentwicklung*) die Gemeinden zur Fusion aufgefordert. Hier zeigt sich eben, dass wenn von aussen auf den Kanton geschaut wird, von oben betrachtet wird, das Problem ein bisschen grosszügiger betrachtet wird.

Zusammenfassend kann ich sagen: Wir brauchen Modellvorhaben. Wir brauchen Agglomerationsprojekte, aber nicht das Pilotprojekt, das hier gefordert wurde. Wir können abschreiben. Danke.

*Dieter Kläy (FDP, Winterthur):* Vor einem Jahr sind die Fraktionen und die Parteien zur Stellungnahme über einen mehrseitigen Fragenkatalog über Leitsätze zur Gemeindeentwicklung eingeladen worden. Dort ist unter anderem die IKK, die Interkommunale Konferenz, die eine regionale Zusammenarbeit über die Gemeindegrenzen hinaus fordern will, erwähnt. In der Verfassungsdebatte ist über die künftige Struktur ebenfalls diskutiert worden. Man hat dort an den Bezirken festgehalten, und die Idee einer weiteren regionalen Ebene, die von der Direktion des Innern ins Spiel gebracht worden ist, ist nicht unterstützt worden. Jetzt haben wir neu, wie wir gehört haben, die Metropolitankonferenz als Idee auf dem Tisch. Was will ich damit sagen? Wir machen jetzt die Auslegeordnung. Und die FDP wollte eigentlich mit diesem Postulat zum jetzt unseres Erachtens richtigen Zeitpunkt eine weitere Diskussion beziehungsweise die Diskussion unterstützen. Es geht ja nicht darum, jetzt etwas Neues zu kreieren, sondern es wäre darum gegangen, Erfahrungen zu sammeln in einem Pilotprojekt. Aber man will jetzt offensichtlich zusätzliche Instrumente vermeiden. Ich persönlich habe den Eindruck – aber man kann mir da widersprechen –, dass die IKK, die Interkommunalkonferenz, auf dem Sterbepett liegt, wenn sie nicht schon gestorben ist. Ich weiss es noch nicht, aber persönlich habe ich diesen Eindruck bekommen. Deshalb, quasi als Schluss aus dem Gesagten, wäre die Frage an Justizdirektor Markus Notter, wohin denn jetzt die Reise eigentlich geht oder gehen wird. Das würde uns sehr interessieren.

*Hans Frei (SVP, Regensdorf):* Es war wirklich eine sehr interessante Diskussion, die heute Morgen zu diesem Thema geführt wurde. Und hier möchte ich doch einen Punkt anbringen, der mir sehr wichtig scheint: Einerseits steht nichts im Raum und nichts dagegen, dass die Zusammenarbeit letztlich gefördert werden soll, letztlich auch über die Kantons Grenzen hinweg. Aber was zum Beispiel am letzten Freitag in der Medienmitteilung im Zusammenhang mit dem Metropolitanraum bekannt gegeben wurde, dass es eben nicht nur um die Zusammenarbeit geht, sondern dass die Strukturen für einen Verein gelegt werden, das müssen wir hinterfragen. Denn in dieser Antwort wird vom Regierungsrat darauf hingewiesen, es sei wirklich erfolgversprechender, wenn die Modelle politikbereichsübergreifende verbindliche Entscheide ermöglichen. Das ist nicht gleichgestellt mit

«demokratischen Anforderungen zu genügen»! Wir haben drei Ebenen, auf denen die demokratischen Entscheide zu fällen sind: die kommunale, die kantonale und die Bundesebene. Aber wenn da ein Verein dazwischen gegründet wird, möglicherweise mit Mitgliedern der Regierungen, so dass diese mit einem Stimmrecht direkt Einfluss auf die Gemeinsamkeiten nehmen können, ist das nicht in Ordnung und ist wirklich zu hinterfragen. Und das muss ich kritisieren, nachdem jetzt gerade jüngstens dieser Metropolitanraum von unserem Regierungsrat in Aussicht gestellt wird.

*Martin Geilinger (Grüne, Winterthur):* Die Grünen werden der Abschreibung ebenfalls zustimmen. In aller Kürze nur noch Folgendes: Mir scheint, wir sind uns in diesem Punkt einig, dass die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden erwünscht ist und gefördert gehört. Auch die Gemeinden selbst suchen ja diese Zusammenarbeit. Es gibt verschiedene Modelle, die erprobt sind, erprobt werden. Ich glaube, da sind wir auf einem guten Weg. Ebenfalls, glaube ich, sind wir uns darin einig, dass diese Gebilde, die entstehen, einer demokratischen Kontrolle bedürfen, dass der Stimmbürger mitentscheiden soll, was in diesen Zweckverbänden, Interkommunalkonferenzen et cetera, et cetera passiert. Ich glaube, da sind wir auf einem guten Weg. Ein Punkt erscheint mir wichtig, und da sind wir ebenfalls auf einem guten Weg: dass wir die «Abreize», die die Zusammenarbeit verhindern, die vor allem die Zusammenschlüsse verhindern und behindern, dass wir diese beseitigen. Und da erwarten wir ja demnächst die Revision des Finanzausgleiches. Da sind wir dann sicherlich einen wesentlichen Schritt weiter, wenn wir dieses Gesetz so, wie wir es bis jetzt kennen, tatsächlich beschlossen haben. Ich glaube, damit ermöglichen wir den Gemeinden, die das wollen, sich zusammenzuschliessen und in einem grösseren Gebilde diese Zusammenarbeit in einer demokratisch gut kontrollierten Weise zu pflegen. Vielen Dank.

*Regierungspräsident Markus Notter:* Alle sind sich einig, man solle das Postulat abschreiben. Das ist auch gut so. In der Diskussion sind aber einige Elemente erwähnt worden, die vielleicht noch einmal aufgegriffen werden müssen.

Grundsätzlich muss man sagen: Das Postulat greift ein Thema auf, das im Wesentlichen innerkantonal anzusehen ist. Ich komme darauf zurück beim Stichwort Metropolitankonferenz. Die Metropolitankonfe-

renz – es gibt nicht Konferenzen in diesem Raum, sondern eine – ist ein Gremium, das die Zusammenarbeit über die Kantonsgrenzen hinaus, interkantonal und interkommunal, über die Kantonsgrenzen hinaus zum Thema hat. Ich glaube, wir haben, was die innerkantonale Situation anbelangt, klar dargelegt, dass für uns die Stichworte Zusammenarbeit und Fusion – oder eben Vereinigung von Gemeinden – sich ergänzende Reformansätze darstellen. Und es gibt nicht das eine oder das andere. Wir haben im Kanton Zürich sehr viel Erfahrung in der interkommunalen Zusammenarbeit innerhalb des Kantons. Es gibt, es wurde gesagt, über 200 Zweckverbände, die grundsätzlich gut funktionieren. Sie haben ein gewisses Demokratiedefizit, das mit der neuen Kantonsverfassung beseitigt werden sollte. Wir haben von Thomas Hardegger gehört, dass er die Befürchtung hegt, dass dies nicht geschehe. Wir werden das verfolgen und auch überlegen und beobachten. Ich gehe davon aus, dass die Verfassung grundsätzlich eingehalten wird und dass man nicht ausweicht auf andere Zusammenarbeitsformen, bei denen die Demokratieerfordernisse der neuen Kantonsverfassung keine Geltung haben. Das gilt es zu beobachten. Diese Zusammenarbeit gibt es also. Es gibt auch noch andere Formen, nicht nur Zweckverbände, Anschlussverträge und so weiter. Das funktioniert alles eigentlich recht gut.

Nun, die Postulanten haben, wenn man die Begründung liest und ihr eigentliches Anliegen zur Kenntnis nimmt – Carmen Walker hat es auch noch einmal dargelegt –, eine zusätzliche neue Form zur Diskussion gestellt und mit einem Pilotprojekt auch erproben wollen, nämlich die so genannte Zweckgemeinde. Was ist das? Das ist eigentlich der Zweckverband, den man dann noch stärker strukturiert und zu einer eigentlichen Gemeinde macht. Das ist der Unterschied. Die Zweckgemeinde hätte eigene Steuerhoheit, würde sich selber unmittelbar bei den Mitbürgerinnen und Mitbürgern in diesem Perimeter finanzieren, nicht auf dem Umweg über die politischen Gemeinden oder allenfalls auch Schulgemeinden, über die angeschlossenen Gemeinden. Das ist der Unterschied. Und da sind wir skeptisch, ob eine weitere Zersplitterung der Gemeindelandschaft wirklich Sinn macht im Zusammenhang mit der Zusammenarbeit.

Es wurde gesagt, es fehle heute an Identität, an Identifikation mit der Gemeinde. Aber kann man sich mit einer Abfallgemeinde identifizieren? Kann man sich mit einer Friedhofsgemeinde identifizieren? Vielleicht schon, aber zu einem Zeitpunkt, da das nicht mehr viel nützt (*Heiterkeit*). Wir glauben nicht, dass eine weitere Zersplitterung der

Gemeindelandschaft wirklich sinnvoll ist. Und diese Frage wurde im Rahmen der Verfassungsrevision und in andern Zusammenhängen auch diskutiert. Also die Verdichtung von Zweckverbänden zu eigentlichen Gemeinden betrachten wir nicht als eine erstrebenswerte Entwicklung.

Im Gegensatz dazu, muss ich sagen, haben wir gesagt, wir würden eher eine Verdichtung von verschiedenen Zweckverbänden zu einem Mehrzweckverband als eine prüfenswerte Idee vorschlagen. Das ist die so genannte Interkommunalkonferenz. Das heisst also, dass man nicht mehr sieben oder acht verschiedene Zweckverbände mit jeweils unterschiedlichen Aufgaben hätte, sondern dass man dann, wenn der Perimeter einigermaßen übereinstimmt, sagen könnte, «Doch, das ist ungefähr das Gebiet, das wir abdecken wollen», einen Zweckverband bilden könnte, der unterschiedliche, mehrere Aufgaben hätte, so dass es eine Verdichtung unterschiedlicher, übereinander gelagerter – sage ich einmal – Zweckverbände zu einem Mehrzweckverband, sprich Interkommunalkonferenz, geben könnte. Aber das ist auch etwas, das die Gemeinden wollen müssen, damit wir es machen können. Und im Moment zeichnet sich nicht ab, dass die Gemeinden das wirklich wollen. Wir haben im Gebiet Glow eine Diskussion gehabt, ob man hier eine Verdichtung vornehmen könnte, eine gewisse grössere Verbindlichkeit zustande bringen könnte. Das ist im Moment nicht gewünscht. Wir haben diese Diskussion im Oberland gehabt. Da wurde aus Kreisen der Gemeindepräsidenten aus dem Oberland die Idee – während einer gewissen Zeit jedenfalls – sehr beherzt vorangetragen. Aber diese Beherztheit hat jetzt mit dem Lauf der Zeit etwas an Kraft verloren. Und Gleiches gilt für den Raum Winterthur. Hier ist auch nicht mehr wirklich sichtbar, dass das gewünscht wird.

Ich habe einmal gesagt, ich wäre bereit, dem Rat einen Vorschlag für einen Experimentierartikel zu unterbreiten, in dem man einmal für eine gewisse Zeit einen solchen Mehrzweckverband, sprich eine Interkommunalkonferenz, in ein, zwei Gebieten ausprobieren könnte. Aber wenn niemand das will, dann können wir uns diese Übung auch ersparen. Wir werden uns überlegen, allenfalls im neuen Gemeindegesetz, das ja auch in Arbeit ist – wir machen ja fast nur neue Gesetze –, dass wir dort allenfalls einen allgemeiner gehaltenen Experimentierartikel aufnehmen, der solche Entwicklungen dann eben aufnehmen könnte; wir können sie ja nicht alle voraussehen. Aber das wäre noch näher zu prüfen. Das zu dieser Zusammenarbeitsdiskussion.

Für die andere Schiene, die Frage der Gemeindevereinigung, haben wir die Leitsätze formuliert. Sie wurden erwähnt und vom Regierungsrat auch verabschiedet. Hier muss man noch einmal klar sagen: Es gibt nur Gemeindevereinigungen, wenn die Gemeinden das wollen. Und wenn ich gefragt werde, wohin diesbezüglich die Reise geht, dann muss ich die Stichworte Gemeindeautonomie und Subsidiarität erwähnen, die ja so schmerzlich vermisst wurden. Die Gemeinden entscheiden, in welche Richtung es geht. Der Kanton schafft dafür Rahmenbedingungen. Es wurde auch gesagt, eine wesentliche Rahmenbedingung ist natürlich der Finanzausgleich, den wir so ausgestalten wollen, dass er Vereinigungen nicht verhindert. Das werden wir tun. Ich gehe davon aus, dass der Regierungsrat noch dieses Jahr die Vorlage verabschiedet. Sie werden sie gedruckt wahrscheinlich erst das nächste Jahr bekommen. Sie liegt eigentlich jetzt vor und wird dann hier sicher spannende Diskussionen nach sich ziehen. Das ist eine wesentliche Rahmenbedingung. Es gibt andere auch noch.

Wir haben gesagt, wir unterstützen Gemeindefusionen. Die Verfassung verpflichtet uns auch dazu. Aber die Gemeinden müssen das selber wollen. Und es ist jetzt, im Gegensatz zu dieser Interkommunkonferenz, die ich vorher erwähnt habe, in diesem Bereich auch Bewegung in die zürcherische Gemeindelandschaft gekommen. Es gibt eine Reihe von Gemeinden, die ganz konkret auch bei uns im Gemeindeamt Unterstützung anfordern für Fusionsprozesse. Ich gehe davon aus, dass sich das in den nächsten Jahren noch verstärken wird, dass wir hier also eine Bewegung haben werden, die interessant sein dürfte. Dies also zur innerkantonalen Diskussion.

Jetzt noch ein Wort zur Metropolitankonferenz und zur interkantonalen Zusammenarbeit. Die Metropolitankonferenz ist ein Gebilde, das es nicht nur hier gibt im Raum Zürich. Im Raum Basel gibt es das schon länger. Im Raum Bern ist das jetzt auch im Gang. Es ist ein Instrument, das im Zusammenhang mit der Agglomerationspolitik auch des Bundes an verschiedenen Orten entwickelt wurde. Die Idee geht davon aus, dass wir hier eben einen funktionalen Raum haben, einen Wirtschaftsraum haben, der durch politische Grenzen zerschnitten wird, und dass es ein Bedürfnis der engeren Zusammenarbeit gibt sowohl zwischen den beteiligten Kantonen als auch unter den beteiligten Gemeinden, aber auch zwischen der Gemeindeebene und der kantonalen Ebene. Und deshalb, Hans Frei, diese Vereinsidee, die davon ausgeht, dass sowohl die kommunale als auch die kantonale Ebene sich strukturieren in einem Verein Metropolitankonferenz, aber getrennt in

eine Gemeinde- und in eine Kantonskammer, dort, wo gewisse Entscheide eben auch in unterschiedlichen staatsrechtlichen Zuständigkeiten liegen. Und darüber hinaus wird es eine Regierungskonferenz geben, also eine Zusammenarbeitsform auf ausschliesslich kantonaler Ebene in diesem Raum – ich gehe davon aus – mit acht Kantonen. Die Metropolitankonferenz ist also ein grosses Gebilde. Da sind acht Kantone beteiligt, und mehrere Hundert kommunale Körperschaften werden hier mitwirken können. Wir gehen davon aus, dass es ein Stimmgewicht gibt nach Einwohnerzahl; das ist auch wesentlich für den Kanton Zürich und seine Gemeinden. Wir werden hier also ein Gebilde haben, das die Zusammenarbeit fördert. Aber ein ganz wichtiges Ziel und eine wichtige Aufgabe der Metropolitankonferenz wird es auch sein, die Interessen dieses Raumes, die Interessen dieses Grossraumes Zürich zu vertreten in Bern, in Bundesbern, aber auch vis-à-vis anderer Landesteile und Kantone. Ich betrachte das als einen sehr wichtigen und für den Kanton Zürich, muss ich sagen, sehr weitreichenden Schritt, wenn es uns gelingt, sieben weitere Kantone mit ins Boot zu bekommen, die Interessen des Wirtschaftsraumes Zürich in diesem Land zu vertreten. Und wenn es uns gelingt, die Zusammenarbeit auch zwischen den grossen Städten, Zürich, Winterthur und anderen grösseren Städten, zu verbessern und in einem strukturierten Verhältnis zum Kanton auszugestalten, dann ist das ein ganz wesentlicher Schritt zur Verbesserung der Bedingungen in diesem Raum, zur Zusammenarbeit und zur Interessenwahrung zu finden. Und ich bitte Sie, dies aufmerksam und mit Interesse und mit Offenheit zu beobachten. Es ist nicht selbstverständlich, dass dies zu gelingen scheint, dass wir mit dem Kern Stadt Zürich, Stadt Winterthur und eben auch mit dem Kern Kanton Zürich hier eine Zusammenarbeit aufbauen können, die noch vor Jahren als unmöglich erschien. Das ist die Metropolitankonferenz, die, soweit ich sehe, eine breite Zustimmung und Unterstützung findet. Und ich bin grunddankbar, dass uns dies gelungen ist. Das hat aber mit den Forderungen und mit den Darlegungen zu diesem Postulat unmittelbar eigentlich nichts zu tun. Es war aber hier Gelegenheit, diese Klärung noch herbeizuführen.

Ich beantrage Ihnen mit der Kommission im Namen des Regierungsrates, dieses Postulat abzuschreiben. Besten Dank.

*Ratspräsidentin Regula Thalmann:* Die vorberatende Kommission schlägt die Abschreibung des Postulates vor. Ein anderer Antrag wurde nicht gestellt. Somit ist das Verfahren beendet.



## **Das Postulat 336/2005 ist abgeschlossen.**

Das Geschäft ist erledigt.

### **9. Gleichbehandlung in der Jugendstrafrechtspflege**

Postulat von Andrea Sprecher (SP, Zürich), Cécile Krebs (SP, Winterthur) und Martin Naef (SP, Zürich) vom 20. November 2006

KR-Nr. [337/2006](#), Entgegennahme, Diskussion

*Ratspräsidentin Regula Thalmann:* Der Regierungsrat ist bereit, das Postulat entgegenzunehmen. Jürg Trachsel, Richterswil, hat an der Sitzung vom 12. Februar 2007 Antrag auf Nichtüberweisung gestellt. Der Rat hat zu entscheiden.

*Jürg Trachsel (SVP, Richterswil):* Ich beantrage Ihnen, dieses Postulat nicht zu überweisen. Es ist ja bekanntlich so, dass als Folge der tatsächlichen Überlastung in der Jugendstrafrechtspflege die Justizabteilung eine Fallpriorisierung in diesem Sektor vorgenommen hat, und zwar eine Fallpriorisierung in so genannte A-, B- und C-Fälle. Hier vorliegend geht es lediglich um die C-Fälle. Bei C-Fällen sprechen wir von Übertretungen von Kindern und Jugendlichen. Also das einzige, was jetzt geändert worden ist seit Ende 2005, Anfang 2006: Man verzichtet aus Kostengründen auf die mündliche Befragung und führt ein schriftliches Verfahren durch.

Ich denke, in Zeiten knapper werdender Mittel ist das Vertretbare vom Wünschbaren zu trennen. Und es ist durchaus vertretbar, dass man angesichts von Übertretungen von Kindern auf ein schriftliches Verfahren setzt, das günstiger ist und durchaus zu den nämlichen Resultaten führen kann. Zumindest sind mir anders lautende Zeichen bis heute nicht bekannt. Es gibt ja den alt bekannten Grundsatz «Gleiches ist nach Massgabe seiner Gleichheit gleich zu behandeln und Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln». Es ist nun einmal so, dass man Übertretungen nicht unbedingt gleich behandeln muss wie Verbrechen und Vergehen. Die Übertretung ist die kleinste strafrechtlich relevante Tat, und es rechtfertigt sich unseres Erachtens durchaus, hier auf die mündliche Befragung zu verzichten und ein schriftliches Verfahren durchzuführen.

Bitte stimmen Sie uns zu und lehnen Sie die Überweisung des Postulates ab.

*Andrea Sprecher (SP, Zürich):* Worum geht es wirklich? Wir fordern, dass die so genannten C-Fälle nicht mehr nur schriftlich behandelt werden und delinquente Jugendliche wieder in jedem Fall persönlich vorsprechen müssen, auch bei Übertretungen, die Sie jetzt so kleinreden, und so tun, als wäre das nichts Schlimmes.

Ich will aber vorne anfangen. Anfangs 2003, als die – ich zitiere – «ausserordentliche Entlastungsmassnahme Jugendstrafrechtliche Untersuchungen» eingeführt wurde, ist eben längst nicht mehr ausserordentlich, es ist mittlerweile Courant normal. Diese Fallpriorisierung wurde aufgrund der Überbelastung und der Personalknappheit eingeführt. Im Einvernehmen mit der Direktion der Justiz und des Innern wurden für die Untersuchungsführungen Vereinfachungen angeordnet, die zur Verkürzung der Verfahrensdauer und damit zum Abbau der Pendenzen beitragen sollten, Verfahrenserleichterungen, die von Fachleuten damals schon für das Jugendstrafrecht abgelehnt worden sind. Die Verfahrensdauer kürzen wollen und die Pendenzen abbauen, indem man gewisse Fälle gar nicht mehr behandelt, ist vielleicht ein guter Trick, sicher aber eine schlechte Lösung. Die Tatsache, dass die durchschnittliche Untersuchungsdauer in Zürich nach wie vor nicht weniger als über 140 Tage beträgt, zeigt deutlich genug, dass auch mit der Fallpriorisierung nicht das Gewünschte erreicht wird. Im Gegenteil: Wir können es drehen und wenden, wie wir wollen, wir kommen im Jugendstrafrecht nicht darum herum, etwas auf der Ressourcenseite zu ändern. Mit den neu bewilligten Stellen in der Jugendstrafrechtspflege wurde nun ein Anfang gemacht. Bereits werden wieder einige der C-Fälle persönlich vorgeladen. Die eingeschlagene Richtung stimmt, wir sind aber noch nicht am Ziel. Denn schon auf eine Anfrage der SP zu dieser Fallpriorisierung antwortete der Regierungsrat, dass «es sich nicht verhehlen lasse, dass durch die nachrangige Behandlung von Übertretungen von Kindern und Jugendlichen ohne mündliche Befragung der erzieherische Auftrag des Jugendstrafverfahrens beeinträchtigt würde und damit ein gewisser Leistungsabbau in Kauf genommen werden müsste». Und gerade im Bereich des Jugendstrafrechts, da sind wir uns wohl einig, darf eben kein solcher Leistungsabbau in Kauf genommen werden.

Aber natürlich hat die SVP da wieder die Diskussion verlangt, und ich würde sagen, führen Sie diese Diskussion jetzt einmal, Jürg Trachsel! Das war noch keine vorher. Denn ich bin wirklich sehr gespannt, wie Sie sich jetzt hier herausreden und wie Sie einigermaßen glaubhaft erklären, warum Sie dagegen sind. Warum Sie dagegen sind, dass Kinder und Jugendliche, die ein leichtes Delikt begehen, mündlich befragt werden, damit dadurch vielleicht verhindert werden kann, dass sie auf die schiefe Bahn geraten und das ursprünglich leichte Delikt schliesslich der Anfang einer kriminellen Laufbahn war. Denn Sie wissen so gut wie ich, dass Jugendliche nicht einfach so schwer kriminell werden. Sie wissen so gut wie ich, dass viele Jugendliche ihre strafrechtliche Karriere mit relativ harmlosen Taten beginnen und diese dann mit der Zeit steigern. Kriminelle Jugendliche fallen nicht einfach so vom Himmel. Geringfügige, harmlose Delikte können der Anfang einer Kette von Überschreitungen sein. Und deshalb wollen wir schon hier, ganz am Anfang, eingreifen können. Aber Sie möchten ja jetzt diskutieren, liebe SVP, und deshalb erklären Sie uns jetzt sicher, weshalb Sie allfälligen kriminellen Entwicklungen nicht von Anfang an Einhalt gebieten wollen, warum Sie lieber zuwarten – diesen Verdacht habe ich nämlich –, warum Sie lieber zuwarten, bis wirklich etwas passiert. Offensichtlich haben Sie einfach noch nicht begriffen, dass es uns alle in jeder Hinsicht weniger kostet, wenn wir kriminelle Karrieren stoppen, bevor sie richtig beginnen. Aber Sie verweigern sich den präventiven Lösungen und kommen dann lieber mit der medial aufpolierten Holzhammermethode und schaffen den jugendlichen Gewalttäter am liebsten gleich mitsamt der Familie aus. Sind das Ihre Lösungsansätze? Man muss es befürchten. Ich wünsche mir, dass Sie es sich noch einmal überlegen und der Überweisung dieses Postulates zustimmen. Vergessen Sie doch, dass es von der SP kommt! Denken Sie an die Sache und helfen Sie mit!

*Dieter Kläy (FDP, Winterthur):* Die FDP unterstützt dieses Postulat. Jugendliche, die straffällig geworden sind oder auch nur Übertretungen begehen, sind eine ganz besondere Herausforderung für unsere Gesellschaft. Es ist wichtig, dass früh ein Punkt gesetzt wird und den Jugendlichen quasi die Nulltoleranz, die ja übrigens auch von der SVP gefordert wird, klar dargelegt wird. Straffällige sollen vor den Kadi, und auch jene, die eine Übertretung gemacht haben, sollen befragt werden und nicht nur administrativ oder brieflich abgemahnt werden. Wir wissen ja selbst, was mit solchen Briefen passiert. Das ist dann

schnell wieder vergessen. Ich erinnere auch daran, dass die FDP aus diesem Grund damals im Budget 2007 einem Antrag zugestimmt hat, mehr Mittel für die Behandlung dieser C-Fälle zu sprechen. Deshalb kann man jetzt auch gewisse Täter hier wieder vorladen.

Wie die Postulantinnen und der Postulant darlegen, kam die Fallpriorisierung infolge der Überbelastung zustande. Diese muss tatsächlich ernst genommen werden, das Problem muss aber langfristig angegangen werden. SP-Postulate fordern ja in der Regel neue Mittel. Das ist in diesem Zusammenhang verständlich. Die FDP erwartet aber vom Regierungsrat im Bericht dann auch, mit welchen weiteren Möglichkeiten – nicht nur einfach mit mehr Geld – eben diesem Missstand konkret Abhilfe geschaffen werden kann.

In diesem Sinne unterstützen wir das Anliegen.

*Christoph Holenstein (CVP, Zürich):* Auch die CVP unterstützt das Postulat. Jugendliche Straftäter müssen mit ihrer Straftat, auch wenn es nur eine leichte gewesen ist, unbedingt und möglichst rasch direkt konfrontiert werden. Es muss rasch eine unmittelbare Reaktion erfolgen. Deshalb ist das schriftliche Verfahren mit langer Verfahrensdauer ungeeignet, um jugendliche Straftäter von künftigem Delinquieren abhalten zu können. Die Jugendlichen müssen sofort zu einer Einvernahme aufgeboten werden. Nur so ist gewährleistet, dass sich die Jugendlichen mit der Tat auch auseinandersetzen müssen. Wird nur irgendwann einmal eine schriftliche Verfügung zugestellt, landet diese meist ungelesen oder nicht verstanden im Papierkorb.

Da die Fallzahlen bei den Jugendanwaltschaften in den letzten zehn Jahren deutlich zugenommen haben und es viele Pendenzen gab, wurde zur Effizienzsteigerung die Fallpriorisierung in A-, B- und C-Fälle eingeführt. Bei den leichten C-Fällen wurde das schriftliche Verfahren eingeführt. Das Postulat verlangt nun im Sinne einer Prävention zu Recht, dass auch bei leichteren Delikten wieder vermehrt und vor allem rasch Einvernahmen durchgeführt werden. Auch wenn dies im ersten Moment etwas kostet, werden damit weitere, viel höhere Folgekosten eingespart, wenn die Jugendlichen von weiterem und vielleicht viel schwererem Delinquieren abgehalten werden können. Es braucht, Jürg Trachsel, auch bei einer Übertretung ein klares Zeichen. Man muss delinquierenden Jugendlichen unbedingt klar Grenzen setzen.

Deshalb unterstützt die CVP das Postulat.

*Thomas Ziegler (EVP, Elgg):* Der Begründung im Postulatstext ist eigentlich kaum etwas beizufügen. Es hat sich gezeigt, dass die Fallpriorisierung beziehungsweise das praktische Fallenlassen der so genannten C-Fälle zu einer Verschlechterung der Situation und zu einem noch grösseren Ausreissen der damit weiter nach aussen gesteckten Grenzen geführt hat. Rasch und frühzeitig einzugreifen, hat auch eine präventive Wirkung. Es bedeutet auch, dass Rückfälle, wenn sie vorkommen, auf einem tieferen Niveau erfolgen und nicht erst, wenn der Betroffene schon eine kriminelle Laufbahn eingeschlagen hat.

Diese Sparmassnahme – und das war es vor allem – haben wir nie mitgetragen. Die nötigen Mittel sind unbedingt bereitzustellen und die Priorisierung ist aufzuheben. Die EVP unterstützt das Postulat mit Nachdruck.

*Luca Roth (GLP, Winterthur):* Mit der Gleichbehandlung der Jugendstrafrechtspflege meinen die Postulanten eigentlich eine Personalaufstockung der Jugendanwaltschaft. Das war am 20. November 2006, vielleicht schon im Wahlkampf. Im Jahr 2007 hat als Beispiel eine der Jugendanwaltschaften nachweislich 100 Prozent der als C-Fälle eingestuften Verfahren nicht schriftlich erledigt, sondern so, wie von den Postulanten verlangt. Die Kategorisierung der Fälle muss nicht sklavisch abgehandelt werden, sondern sie gibt den Jugendanwaltschaften die Möglichkeit, sich für die Fälle besonders einsetzen zu können, die besondere Aufmerksamkeit benötigen, auch im Interesse der Delinquenten. Aus heutiger Sicht verlangt also das Postulat, dass die Anwaltschaften in Zukunft C-Fälle so behandeln, wie sie bereits in der Vergangenheit erledigt wurden. Wenn die Postulanten dennoch verlangen, dass C-Fälle wie A- und B-Fälle behandelt werden, ohne dass zusätzliches Personal eingestellt wird, werden die Jugendanwälte gezwungen sein, ausgerechnet für die schwersten Straftaten und deren Täter weniger Zeit aufzuwenden, um Zeit für Fälle einzusetzen, die zur Jugendanwaltschaft gelangen, weil heutzutage die Hürde, jemanden anzuzeigen, oft auch niedrig ist. Kurz: Das aktuelle System hat sich bewährt, weil es klugerweise eine Art Pufferzone hat, damit die Jugendanwaltschaften ihre Fälle autonom und in für sie geeigneter Weise behandeln können.

Zurzeit besteht nachweislich kein Bedarf, dieses System zu ändern. Wäre dies der Fall, würde ich das Postulat unterstützen. Aber aus heu-

tiger Sicht, nachdem zwischenzeitlich neue Stellen geschaffen wurden und weitere bereits geplant sind, erübrigt sich die Forderung. Kurz: Das Postulat ist abzulehnen.

*Markus Bischoff (AL, Zürich):* Wir unterstützen dieses Postulat und denken, es geht in die richtige Richtung. Ich staune jetzt aber auch ein bisschen ob dem Glauben, den man in die Jugendstrafrechtspflege hat, dass man denkt, wenn man da persönlich vortraben müsse, das dann wirklich unheimlich nützt. Das kann schon sein. Es ist sicher besser, wenn man das macht. Aber es wäre natürlich schon mal interessant zu wissen, wenn man das auch mal untersuchen würde – wenn man das überhaupt untersuchen kann –, ob das eine heilende Wirkung hat; Ja oder Nein, wenn man bei Übertretungen vorbeigehen muss. Jetzt einfach immer zu sagen, man müsse das aufbauen, das sei präventiv, das tönt sicher gut und kommt bei den Leuten gut an. Aber man sollte das auch ein bisschen mit Zahlen untermauern, mit einer gewissen Wissenschaftlichkeit. Sonst kostet das einfach Geld und bringt vielleicht nichts.

Aber trotzdem denken wir, denkt unsere Fraktion: Es geht in die richtige Richtung. Unsere Fraktion ist schon seit längerer Zeit hinter diesem Thema her und hat das auch immer unterstützt. Deshalb unterstützen wir auch dieses Postulat.

*Rosmarie Frehsner (SVP, Dietikon):* Es wurde bereits erwähnt, C-Fälle sind Übertretungen, zum Teil – das müssen wir auch einsehen – kleine bis sehr kleine Übertretungen. Ohne diese zu marginalisieren, so muss man doch eingestehen, dass zum Beispiel ein kleiner Diebstahl, den ein Kind oder ein Jugendlicher begeht, nicht geeignet ist, das Kind bereits zu kriminalisieren. Es ist heute schon so, dass der Jugendanwalt den Jugendlichen oder dem Kind respektive seinen Eltern eine Vorladung zustellen kann, wenn er dies für sinnvoll erachtet. Diese Tatsache hat auch bereits Luca Roth erwähnt. Und diesen Entscheid, ob ein Kind bei einem Bagatelldiebstahl nun bereits vorgeladen werden muss, diesen Entscheid sollten wir den Jugendanwaltschaften überlassen. Besten Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

*Susanne Rihs (Grüne, Glattfelden):* Ich freue mich sehr über die grosse Unterstützung dieses Postulates. Es waren ja die Grünen, die wirklich während Jahren an diesem Thema gearbeitet haben. Und wir ha-

ben nicht locker gelassen, immer Anträge zu machen. (*Unruhe im Saal.*) «Was lange währt, wird endlich gut», kann man da wirklich sagen. Und noch zur SVP: Wenn wir die Jugend wirklich auch ernst nehmen wollen und den Willen haben, dass sie sich verbessern können, diejenigen Jugendlichen, die straffällig geworden sind, dann müssen wir diese Priorisierung wirklich aufheben und Geld sprechen für diese Besserung der Unterstützung dieser Jugendlichen. Ich bitte Sie auch im Namen der Grünen, dieses Postulat zu unterstützen.

*Jürg Trachsel (SVP, Richterswil) spricht zum zweiten Mal:* Ich möchte hier noch einmal betonen, entgegen den Voten von Dieter Kläy und Andrea Sprecher: Wir marginalisieren überhaupt nichts und wir nehmen auch die kleinen Straftaten der Jugendlichen ernst. Wir vertreten auch nach wie vor das Prinzip der Nulltoleranz. Nur sind wir der Auffassung, dass man Übertretungen eben anders als Kapitalverbrechen behandeln soll und dass sich hier ein schriftliches Verfahren im Falle von Übertretungen weiterhin rechtfertigt, dies umso mehr, als Sie nie mit Zahlen belegen konnten, dass es wirklich gesellschaftspolitisch schlechter herausgekommen ist in den letzten zwei, drei oder vier Jahren mit diesem schriftlichen Verfahren, respektive dass es früher wirklich besser herausgekommen war, als man die Personen auch bei Übertretungen noch vorgeladen hat. Ich bin auch überrascht ob der Staatsgläubigkeit, die Dieter Kläy und seine FDP an den Tag gelegt haben, wenn man meint, wenn man etwas mehr Geld in die Jugendstrafrechtspflege hineinbuttert, werde alles besser. Es ist und bleibt eine Finanzvorlage, und wir werden ja dann in zwei oder drei Wochen sehen: Wenn wir dann hier über das Budget diskutieren, werden wir auch wieder über diese Themenbereiche referieren können. Ich danke Ihnen.

#### *Abstimmung*

**Der Kantonsrat beschliesst mit 99 : 58 Stimmen (bei 2 Enthaltungen), das Postulat zu überweisen.**

Das Geschäft ist erledigt.

## **10. Änderung/Ergänzung Gemeindegesetz, Bürgerrecht, Erwerb**

Motion von Bruno Walliser (SVP, Volketswil), Irene Minder (SVP, Seuzach) und Hans Heinrich Raths (SVP, Pfäffikon) vom 22. Januar 2007

KR-Nr. [16/2007](#), Entgegennahme, Diskussion  
(gemeinsame Behandlung mit KR-Nr. [89/2007](#))



## 11. Neuregelung des Erwerbs des Bürgerrechts

Postulat von Barbara Steinemann (SVP, Regensdorf) und Bruno Waliser (SVP, Volketswil) vom 19. März 2007

KR-Nr. [89/2007](#), RRB-Nr. 908/19. Juni 2007 (Stellungnahme)  
(gemeinsame Behandlung mit KR-Nr. [16/2007](#))

Das Postulat hat folgenden Wortlaut:

Der Regierungsrat wird eingeladen, folgende Änderung der Bürgerrechtsverordnung (BüV, LS 141.11) zu prüfen:

Ordentliche Einbürgerung von Ausländern

§ 25

Aufnahme in das Kantons- und Gemeindebürgerrecht erhält nur, wer über eine Niederlassungsbewilligung verfügt.

Begründung:

Immer wieder werden Personen im Kanton Zürich eingebürgert, welche nie über eine Niederlassungsbewilligung, nicht einmal je über eine Aufenthaltsbewilligung (Bewilligung B) verfügt haben. Meist stellten sie vor Jahren einen Antrag auf Anerkennung eines Asylstatus, das Gesuch ist abgelehnt worden. In der Folge zogen sie diesen Entscheid durch alle Instanzen, was jeweils mehrere Jahre dauerte. Die aufschiebende Wirkung der Rechtsmittel verhalf ihnen zu einem faktischen Aufenthaltsstatus (Aufenthaltsbewilligung F).

In seiner Botschaft zur Abstimmungsvorlage vom 26. September 2004 schreibt der Bundesrat: «laut der geltenden Praxis muss das Bürgerrecht auch Kandidaten mit provisorischer Aufenthaltsbewilligung zugestanden werden» .... «die Revision schlägt vor, dass wie bisher sämtliche legale Aufenthalte in der Schweiz, also auch jene Aufenthalte mit provisorischer Bewilligung (...) bei der Berechnung des Aufenthalts auf dem Territorium der Eidgenossenschaft berücksichtigt werden.» Die Vorlage ist bekanntlich vor dem Volk gescheitert, auch die Zürcher Stimmberechtigten haben sie mit 55,6 bzw. 51,1% abgelehnt.

Der hohe Ausländeranteil in der Schweiz wird vielfach mit der restriktiven Einbürgerungspraxis erklärt. Von 1990 bis Ende 1999 sind über eine Million Ausländerinnen und Ausländer neu in die Schweiz eingewandert und haben eine definitive Aufenthaltsbewilligung erhalten. Auch der Hinweis, dass über 40 Prozent der in der Schweiz lebenden Ausländer auf Grund der Wohnsitzdauer das Schweizer Bürgerrecht

beanspruchen könnten, lässt keine Schlüsse auf die Qualität der schweizerischen Einbürgerungspraxis zu. In der Regel handelt es sich bei diesen Ausländern um gut integrierte Bürger, die gar kein Interesse am Schweizer Pass haben. Umgekehrt führt eine Weiterführung dieser Praxis dazu, dass die Schweiz für mittellose und unqualifizierte Ausländerinnen und Ausländer attraktiv bleibt. Ein proportionaler Vergleich mit den anderen europäischen Staaten zeigt, dass die Schweiz bei der Anzahl der jährlichen Einbürgerungen mittlerweile einen Spitzenplatz einnimmt.

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

1. Der Bund erlässt Mindestvorschriften über die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern durch die Kantone und erteilt die Einbürgerungsbewilligung (Art. 38 Abs. 2 BV; SR 101). Das Nähere ist im Bürgerrechtsgesetz vom 19. September 1952 (BüG; SR 141.0) geregelt. Die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern im ordentlichen Verfahren, das von den Postulanten angesprochen wird, setzt die Einbürgerung in einem Kanton und in einer Gemeinde voraus (Art. 12 Abs. 1 BüG). Die Einbürgerung ist nur gültig, wenn eine Einbürgerungsbewilligung des Bundesamtes für Migration vorliegt (Art. 12 Abs. 2 und Art. 13 Abs. 1 BüG). Letztere wird erteilt, wenn die gesuchstellende Person sich zur Einbürgerung eignet. Dafür ist insbesondere zu prüfen, ob die Person in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert ist, ob sie mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen vertraut ist, ob sie die schweizerische Rechtsordnung beachtet und ob sie die innere und äussere Sicherheit der Schweiz nicht gefährdet (Art. 14 BüG). Ferner muss die gesuchstellende Person die Wohnsitzerfordernisse gemäss Art. 15 BüG erfüllen (Wohnsitz in der Schweiz während zwölf Jahren, wovon drei in den letzten fünf Jahren vor Einreichung des Gesuchs; Art. 15 Abs. 1 BüG). Für die Wohnsitzfrist von zwölf Jahren wird die Zeit, während der die Person zwischen zehn und zwanzig Jahre alt war, doppelt gerechnet (Art. 15 Abs. 2 BüG). Als Wohnsitz im Sinne des Bürgerrechtsgesetzes gilt die Anwesenheit in der Schweiz in Übereinstimmung mit den fremdenpolizeilichen Vorschriften (Art. 36 Abs. 1 BüG).
2. Die Kantone sind berechtigt, für die Erteilung des kantonalen und kommunalen Bürgerrechts strengere Voraussetzungen vorzusehen.

Von dieser Möglichkeit hat der Kanton Zürich zum einen mit Blick auf das Wohnsitzerfordernis Gebrauch gemacht. Die Kantonale Bürgerrechtsverordnung (BüV; LS 141.11) schreibt vor, dass eine gesuchstellende Person mindestens zwei Jahre in der betreffenden Gemeinde gewohnt haben muss (§ 19 BüV in Verbindung mit § 3 Abs. 1 BüV). Die kantonalen Einbürgerungsvoraussetzungen sind ferner in dem Sinne strenger, als verlangt wird, dass die gesuchstellende Person sich und ihre Familie zu erhalten vermag (§ 19 BüV in Verbindung mit § 3 Abs. 1 BüV). Diese Voraussetzung ist erfüllt, wenn die Lebenskosten und Unterhaltsverpflichtungen dieser Person «voraussichtlich in angemessenem Umfang durch Einkommen, Vermögen und Rechtsansprüche gegen Dritte gedeckt sind» (§ 5 BüV). Schliesslich verlangt das kantonale Recht, dass der Ruf der einbürgerungswilligen Person unbescholten ist (§ 19 BüV in Verbindung mit § 3 Abs. 1 BüV). Diese Voraussetzung ist in der Regel erfüllt, wenn die Straf- und Betreibungsregisterauszüge für die letzten fünf Jahre keine Einträge von Bedeutung enthalten. Übertretungsstrafen sind nach ihrer Zahl und Schwere zu würdigen, und laufende Strafuntersuchungen werden wenn möglich auf Grund eines Zwischenberichts beurteilt (§6 BüV). Diese Voraussetzung deckt sich also im Wesentlichen mit dem Erfordernis der Beachtung der schweizerischen Rechtsordnung gemäss Art. 14 lit. c BüG.

3. Im Verfahren der ordentlichen Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern werden auf Kantons- und Gemeindeebene umfangreiche Erhebungen durchgeführt, um die Voraussetzungen einer Einbürgerung zu prüfen. Einbürgerungswillige Personen reichen ihr Gesuch zusammen mit einem Lebenslauf, den erforderlichen Zivilstandspapieren, den Wohnsitzzeugnissen, den Auszügen aus dem Strafregister und den Betreibungsregistern sowie einer Bescheinigung über den geregelten Zustand der steuerlichen Verpflichtungen bei der Direktion der Justiz und des Innern ein (§20 BüG). Die Direktion prüft, ob die gesuchstellende Person die Wohnsitzerfordernisse des Bundes erfüllt und ob sie die schweizerische Rechtsordnung beachtet. Sie stützt sich dabei auf die eingereichten Unterlagen, auf eigene Abklärungen, auf weitere, von ihr eingeholte Registerauszüge insbesondere über laufende Strafuntersuchungen und gegebenenfalls auf weiter gehende polizeiliche Abklärungen. Sind die Voraussetzungen erfüllt, überweist die Direktion das Einbürgerungsgesuch der Wohnsitzgemeinde (§ 26 Abs. 1–3 BüV). Diese prüft die Voraussetzungen für die Erteilung des kommunalen Bürgerrechts umfassend (§ 28 Abs. 1 BüV). Das

Schwergewicht liegt dabei auf der durch die Direktion noch nicht beurteilten Frage, ob die gesuchstellende Person hinreichend in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert ist und ob sie mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen vertraut ist (so genannte Integration, vgl. Art. 14 lit. a und b BüG; § 21 Abs. 2 lit. a und b BüV). Die Gemeinden gehen dieser Frage mit grosser Sorgfalt nach. Sie stützen sich auf die eingereichten Unterlagen, auf den persönlichen Kontakt der für die Entscheidvorbereitung zuständigen Behörde mit der gesuchstellenden Person und allenfalls auf weitere Abklärungen. Bei erfüllten Voraussetzungen wird das kommunale Bürgerrecht erteilt und das Gesuch an die Direktion der Justiz und des Innern zurückgesandt. Diese nimmt unter Umständen weitere Abklärungen vor und beurteilt, ob der Aufnahmebeschluss der Gemeinde sachlich vertretbar ist (§ 33 BüV). Sind die Voraussetzungen erfüllt, erteilt die Direktion das kantonale Bürgerrecht und ersucht den Bund um Erteilung der eidgenössischen Einbürgerungsbewilligung (§ 33a BüV).

Gemäss Art. 17 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG; SR 142.20) und Art. 10 Abs. 1 der Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz vom 1. März 1949 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAV; SR 142.201) ist einer Ausländerin oder einem Ausländer, auch wenn er voraussichtlich dauernd im Land bleiben wird, in der Regel zunächst nur der Aufenthalt zu bewilligen. Das Bundesamt für Migration setzt im einzelnen Fall fest, von wann an frühestens eine Niederlassungsbewilligung (Ausweis C) erteilt werden kann (Art. 17 Abs. 1 ANAG). Grundsätzlich kann die Niederlassungsbewilligung nur nach zehn Jahren ununterbrochenem und rechtmässigem Aufenthalt erteilt werden. Ausnahmen bestehen für Ehegatten und Kinder (Art. 7 Abs. 1 und Art. 17 Abs. 2 ANAG; Art. 9 und Art. 11 ANAV). Vor der Erteilung der Niederlassungsbewilligung ist das bisherige Verhalten der Ausländerin oder des Ausländers durch die Fremdenpolizeibehörde nochmals eingehend zu prüfen (Art. 11 Abs. 1 ANAV), wobei die Integration in die hiesigen Verhältnisse eine ausschlaggebende Rolle spielt. Ausser in den Fällen, in denen unter Vorbehalt des Rechtsmissbrauchs ein Anspruch auf die Erteilung der Niederlassungsbewilligung besteht, fällt die Erteilung der Niederlassungsbewilligung in das Ermessen der Fremdenpolizeibehörde (Art. 4, 7 und 17 ANAG). Das Erlöschen, der Widerruf oder der Entzug der Niederlassungsbewilligung ist an qualifizierte Voraussetzungen geknüpft (Art. 9 Abs. 3 und

Art. 10 ANAG). Bei Personen, bei denen der Vollzug einer rechtskräftigen Weg- oder Ausweisung nicht möglich, nicht zulässig oder nicht zumutbar ist, ordnet das Bundesamt für Migration die vorläufige Aufnahme an (Ausweis F; Art. 14a Abs. 1 ANAG). Es handelt sich also um eine Ersatzmassnahme für einen aus verschiedenen Gründen nicht durchführbaren Wegweisungsvollzug. Trotz der Gewährung dieses vorläufigen Anwesenheitsrechts bleibt das Ziel der Vollzug der Wegweisung. Entsprechend kann die vorläufige Aufnahme jederzeit wieder aufgehoben werden, wenn die Vollzugshindernisse dahinfallen (Art. 14b Abs. 2 ANAG). Heute verhält es sich so, dass ein Teil der vorläufigen Aufnahmen zufolge technischer Unmöglichkeit des Wegweisungsvollzuges, also beispielsweise zufolge Weigerung des Heimatstaates zur Rückübernahme, fehlender Identität oder fehlender Papiere angeordnet werden muss. Entsprechend besteht für die Umwandlung einer vorläufigen Aufnahme in eine Aufenthaltsbewilligung im Kanton Zürich eine strenge Praxis; die betroffene Person muss acht Jahre in der Schweiz weilen und sich in jeder Hinsicht wohl verhalten haben, damit eine Aufenthaltsbewilligung erteilt werden kann. Die im Zusammenhang mit der Erteilung der Niederlassungsbewilligung von der Fremdenpolizeibehörde gemachten Abklärungen sind recht umfassend und beziehen sich auch auf das bisherige Verhalten. Bei der Anordnung der vorläufigen Aufnahme genügt hingegen das Vorliegen eines der genannten Vollzugshindernisse. Weitere Abklärungen sind nicht zu treffen; insbesondere spielt das bisherige Verhalten oder die Integration der betroffenen Person keine Rolle. Ausländerrechtlich betrachtet bestehen also deutliche Unterschiede zwischen niedergelassenen und vorläufig aufgenommenen Personen. Es mag daher aus dieser Optik als stossend erscheinen, wenn diese beiden Personengruppen im Einbürgerungsverfahren gleich behandelt werden. Während die eine Gruppe vor der Einbürgerung über ein gefestigtes Anwesenheitsrecht verfügte, konnte bei der anderen die in einem rechtsstaatlichen Verfahren ausgesprochene Wegweisung nicht vollzogen werden. Wird in Betracht gezogen, dass der Vollzug der Wegweisung teilweise allein wegen technischer Probleme scheitert, ergibt sich auch eine Privilegierung gegenüber denjenigen Personen, die ihrer Ausreisepflicht nachgekommen sind bzw. mit den Behörden bei der Papierbeschaffung kooperiert haben. Solche Missbrauchsfälle lassen sich im Einbürgerungsverfahren vor der Einbürgerung weitgehend ausschliessen. Dabei gilt es aber zu bedenken, dass im Rahmen des Einbürgerungsverfahrens die umfangreichen und eingehenden Abklärungen auch

über das bisherige Verhalten der Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller unabhängig von ihrem ausländerrechtlichen Status getätigt werden. Eine Beschränkung der Einbürgerungsmöglichkeit auf Personen mit einer Niederlassungsbewilligung hätte deshalb zur Folge, dass Personen, die zwar nicht über eine entsprechende Anwesenheitsregelung verfügen, sich aber dennoch hierzulande integriert haben, vom Erwerb des Bürgerrechts allgemein ausgeschlossen würden. Dies liesse sich mit dem aus der Bundesverfassung hergeleiteten Gebot der Rechtsgleichheit nicht vereinbaren und stünde auch in Widerspruch mit dem Asylgesetz, das auf soziale Integration und wirtschaftliche Selbstständigkeit der vorläufig Aufgenommenen hinwirkt. Zudem würde es auch der mit dem neuen Asylgesetz angestrebten Verbesserung der sozialen Integration widersprechen. Im Übrigen ist zu beachten, dass der Gesetzgeber den Gemeinden bei der Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern einen grossen Ermessensspielraum einräumt. Auf Grund der persönlichen Kontaktnahme mit den Einbürgerungsbewerbenden sowie ihrer Kenntnisse des Umfeldes sind die örtlichen Behörden mehr als alle andern am Einbürgerungsverfahren beteiligten Stellen befähigt, die Einbürgerungseignung abschliessend zu beurteilen. Die von den Postulanten gewünschte Ergänzung der Einbürgerungsregelung würde diese Entscheidungsfreiheit und damit auch die Autonomie der Gemeinden einschränken.

4. Der Regierungsrat hat bereits in Beantwortung der parlamentarischen Anfragen KR-Nrn. 420/1997, 51/2000, 241/2000 und 318/2002 zur Frage Stellung genommen, unter welchen Voraussetzungen Asylbewerberinnen und Asylbewerber eingebürgert werden können und der Kantonsrat hat am 25. Oktober 2004 entschieden, das gleichlautende Postulat von Kantonsrat Lorenz Habicher (KR-Nr. 318 / 2002) nicht zu überweisen. Es ist zu betonen, dass der Ausweistyp, über den eine Ausländerin oder ein Ausländer verfügt, nichts darüber auszusagen vermag, wie gut diese Person in die schweizerischen Verhältnisse integriert ist. Personen mit Ausweis F sollten deshalb nicht von vornherein von der Einbürgerung ausgeschlossen sein. Was das Wohnsitzerfordernis betrifft, gilt auch für Personen mit Ausweis F, dass sie sich in Übereinstimmung mit den fremdenpolizeilichen Vorschriften in der Schweiz aufhalten. Auch das Verwaltungsgericht hat sich in einem Entscheid vom 8. November 2000 (VB 2000.00330) auf den Standpunkt gestellt, dass der vom Gesetz verlangte Aufenthalt in Übereinstimmung mit den fremdenpolizeilichen Vorschriften keine endgültige Regelung des Anwesenheitsrechts verlangt und dass somit auch eine

vorläufig aufgenommene Person ein Einbürgerungsgesuch stellen kann. Diese Rechtslage stützt sich auf Bundesrecht (Art. 36 BüG) und auf das kantonale Recht (§4 BüV) und gilt deshalb für alle Gemeinden des Kantons gleichermassen. Zu ergänzen ist überdies, dass der Verfassungsrat in seiner Sitzung vom 12. Dezember 2002 einen Minderheitsantrag, der eine Einbürgerung vom Besitz einer Niederlassungsbewilligung abhängig machen wollte, klar abgelehnt hat.

5. Aus den vorstehend dargelegten Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 89/2007 nicht zu überweisen.

*Ratspräsidentin Regula Thalmann:* Am 25. August 2008 haben Sie gemeinsame Beratung dieser Geschäfte beschlossen. Wir werden also die beiden Geschäfte gemeinsam diskutieren und anschliessend getrennt darüber abstimmen.

Der Regierungsrat ist bereit, die Motion 16/2007 entgegenzunehmen. Bernhard Egg, Elgg, hat an der Sitzung vom 14. Mai 2007 den Antrag auf Nichtüberweisung der Motion gestellt.

*Bernhard Egg (SP, Elgg):* Unsere Fraktionssprecherin ist Renate Büchi.

*Renate Büchi (SP, Richterswil):* Die SP-Fraktion ist gegen eine Überweisung dieser Motion. Das fängt schon damit an, dass uns die Begründung für diese Motion doch einigermaßen seltsam dünkt. Sie beruht nämlich darauf, dass am 26. September 2004 die Stimmberechtigten im Kanton Zürich die ordentliche erleichterte Einbürgerung für junge Ausländerinnen und Ausländer der zweiten Generation mit 55,6 Prozent abgelehnt haben. Es ist doch eigenartig, dass man daraus schliessen kann, dass die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger keine erleichterten Einbürgerungen wollen. Das ist nämlich nicht das Gleiche, aus einer Ablehnung dann daraus Schlüsse zu ziehen. Da scheint uns eher der Wunsch der Vater des Gedankens zu sein, dass eine strengere Einbürgerungspraxis von den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern gewünscht sei. Wenn aber Volksentscheide zum Gradmesser für die Begründung von politischen Vorstössen herbeigezogen werden, so könnte auch auf die neueste Volksabstimmung vom 1. Juni 2008 abgestellt werden, wo vor genau sechs Monaten die Stimmbevölkerung mit einer satten Stimmbeteiligung von 47 Prozent zu über 60 Prozent Nein gesagt hat zur SVP-Initiative «Volksbegeh-

ren für demokratische Einbürgerungen». Daraus könnte man dann ja auch mit Fug und Recht schliessen, dass die Stimmbevölkerung zum Ausdruck gebracht hat, dass sie genug hat von diesen Vorstössen der SVP.

Es geht ja bei dieser Motion darum, dass Personen, die Anspruch auf eine Einbürgerung haben, von den Gemeinden auf Integration überprüft werden. Dies ist nun aber im Gesetz nicht so vorgesehen, und zwar gibt es ein Bundesgesetz, das dies regelt. Und der Bund und der Kanton bestimmen darüber, ob Personen, die Anspruch auf eine Einbürgerung haben, eingebürgert werden oder nicht. Diese Mitteilung kommt bei den Gemeinden an. Sollten sich aber bei den Gemeindebehörden, die dafür zuständig sind, Zweifel regen, weil sie die Person kennen oder weil sie berechtigte, begründete Zweifel haben, können sie sich beim Amt für Einbürgerungen auch melden und diese Zweifel kundtun. Und dann wird speziell auch diesem Einwand Rechnung getragen. Wir sind aber der Meinung, dass diese Gesetzgebung so, wie sie jetzt ist, vollkommen genügt. Und in diesen vielen Jahren, da ich bei den Einbürgerungen in unserer Gemeinde dabei bin, habe ich noch nie festgestellt, dass da jetzt ein grober Unfug oder gar Missbrauch, was ja noch als Begründung gelten könnte, festzustellen wäre, ein Missbrauch, der belegbar wäre. Dem ist aber nicht so. Und es steht den Gemeinden abgesehen davon auch frei, Gesuchstellende zu einem Gespräch einzuladen, bei dem sie die Integration noch prüfen könnten. In der Realität ist es aber so, dass die meisten Gemeinden darauf verzichten. Und ich meine nochmals: Die Gemeinden im Kanton Zürich, die Behörden, die zuständig sind, und die Gemeindeversammlungen, die ja dann nicht für diese Personen genau in Anspruch genommen werden müssen, machen eine gute und eine seriöse Arbeit.

Ausserdem wurde das gleiche Anliegen schon bei einer dringlichen Anfrage im Jahr 2006 abgelehnt. Da scheint auch eine gewisse Zwängerei feststellbar zu sein. Einmal mehr geht es darum, dass die SVP nicht akzeptieren will, wie unser Rechtsstaat funktioniert. Denn es kann nicht im Gemeindegesetz anders festgelegt werden, als es im Bundesgesetz geregelt ist. Darum werden wir darauf verzichten, diese Motion zu unterstützen. Danke für Ihre Aufmerksamkeit.

*Bruno Walliser (SVP, Volketswil):* Gemäss Gemeindegesetz sind nicht in der Schweiz geborene Ausländerinnen und Ausländer zwischen 16 und 25 Jahren im Recht auf Einbürgerung den Schweizer Bürgern



gleichgestellt, sofern sie nachweisen können, dass sie in der Schweiz während mindestens fünf Jahren den Unterricht in der Volksschule oder einer Mittelschule in der Landessprache besucht haben. Genau hier geht oder ging der Gesetzgeber von falschen Annahmen aus. Vielfach genügen diese fünf Jahre nicht, damit diese Jugendlichen genügend integriert sind. Aus eigener Erfahrung, Renate Büchi, habe ich in meiner Funktion als Gemeindepräsident – und vielleicht leben wir in zwei verschiedenen Welten im Kanton Zürich – Beispiele erfahren, die mich in unserer Forderung bestärken. Ich nehme aber zur Kenntnis, dass die SP keine Überprüfung der Integration will. Wieso nicht? Integrierte haben ja nichts zu befürchten, Renate Büchi! Und zudem sind mit einem Schreiben des Gemeindeamtes des Kantons Zürich im Oktober 2006 die Gemeinden angewiesen worden – und ich gehe davon aus, dass auch in Ihrer Gemeinde, Renate Büchi, das Schreiben angekommen ist –, dass Personen mit Anspruch auf Einbürgerung das Gemeindebürgerrecht nicht wegen ungenügender Integration verweigert werden darf. Es gibt offensichtlich Fälle, in welchen Gemeindebehörden festgestellt haben, dass trotz fünf Jahren Volksschule eine ungenügende Integration vorhanden ist. Geben Sie den Gemeinden die Möglichkeit, mit dieser Änderung des Gemeindegesetzes diese Überprüfung vorzunehmen, auch im Interesse der integrierten Jugendlichen! Und noch etwas zum Rechtsstaat, Renate Büchi: Das Parlament ist die Legislative und hat das Recht, Gesetze zu ändern, sofern es eine Mehrheit dazu gibt.

Bitte überweisen Sie die Motion, was auch der Regierungsrat wünscht! Besten Dank.

*Barbara Steinemann (SVP, Regensdorf):* Immer wieder werden Personen eingebürgert, ohne dass sie je über eine Niederlassungsbewilligung, ja nicht einmal über eine Aufenthaltsbewilligung, eine so genannte Bewilligung B, verfügt haben. Meist gaben sie vor Jahren einen Antrag auf Anerkennung eines angeblichen Asylstatus' ein. Das Gesuch ist in der Folge abgelehnt worden. Der negative Entscheid hat indes kaum jemanden zu einem Befolgen und einer freiwilligen Ausreise aus der Schweiz bewegt. Der Rechtsweg führt in der Schweiz, im Gegensatz zu anderen europäischen Staaten, wo er teils für den Bereich Asyl fehlt, über mehrere Instanzen. Diese Bewerber halten sich dann unter zahlreichen verschiedenen Rechtstiteln jahrelang in der Schweiz auf. Die aufschiebende Wirkung der Rechtsmittel verhilft ihnen so zu einem faktischen Aufenthaltsstatus, in der Regel zur Auf-

enthaltbewilligung F. Die extrem lange Verfahrensdauer eröffnet dann paradoxerweise den einst abgewiesenen Asylbewerbern den Zugang zum Schweizer Pass.

Was an dieser gängigen Praxis stört, zeigt vor allem die Erfahrung, dass viele Straftaten von genau diesen Ausländern begangen werden. Als Folge davon stehen Strafbehörden oftmals plötzlich vor der Situation, dass sie mit straffälligen Ausländern konfrontiert sind, die der drohenden Ausweisung plötzlich den neu erworbenen Schweizer Pass entgegenhalten.

Linke erklären unseren einmalig hohen Ausländeranteil gerne mit der angeblich zurückhaltenden Einbürgerungspraxis. Die Zahlen zeigen hier ein anderes Bild, wenn man sie, proportional gesehen, ins rechte Licht rückt. Auch der Hinweis, dass über 40 Prozent der in der Schweiz lebenden Ausländer aufgrund der Wohnsitzdauer das Schweizer Bürgerrecht beanspruchen könnten, es aber nicht tun, lässt keine Schlüsse auf die Qualität der schweizerischen Einbürgerungspraxis zu. In der Regel handelt es sich bei diesen Ausländern, die eben Ausländer bleiben wollen, um gut integrierte Bürger aus wirtschaftlich ähnlich gestellten Staaten, die keinen handfesten Vorteil aus einem Schweizer Pass abzuleiten vermögen. Umgekehrt führt eine Weiterführung dieser bisherigen Praxis dazu, dass die Schweiz für mittellose und unqualifizierte Ausländer attraktiv bleibt. Ein proportionaler Vergleich mit den anderen europäischen Staaten zeigt, dass die Schweiz bei der Anzahl der jährlichen Einbürgerungen den Spitzenplatz einnimmt.

In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass die Einbürgerungsvorlagen vom September 2004, wie von Renate Büchi erwähnt, laut der Botschaft des Bundesrates explizit die Möglichkeit beinhaltet haben, das Bürgerrecht Kandidaten mit provisorischer Aufenthaltbewilligung, der so genannten Aufenthaltbewilligung F, zu erteilen. Die Vorlage ist bekanntlich vor dem Volk gescheitert. Auch die Zürcher Stimmberechtigten haben sie mit mehr als 55 Prozent abgelehnt. Es ist daher nichts als logisch, dieses Postulat zu unterstützen. Sie vollziehen hier den Volkswillen, den sie ja, wie Sie heute Morgen betont haben, bei HarmoS sehr gerne vollziehen und ernst nehmen.

*Katharina Kull (FDP, Zollikon):* Die FDP-Fraktion wird weder das Postulat noch die Motion überweisen. Der Regierungsrat beantragt, das Postulat nicht zu überweisen. Die Motion hingegen ist er bereit,

entgegenzunehmen. Dies heisst aus unserer Sicht aber keineswegs, dass der Regierungsrat diese Motion materiell gutheisst. Viel eher verzichtet er auf die Begründung auf eine Nichtentgegennahme, da inzwischen der Gesetzesentwurf über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht in der Vernehmlassung steht. Die Anliegen der beiden SVP-Vorlagen können im Rahmen der Vernehmlassung oder Beratung der Gesetzesvorlagen zum Kantons- und Gemeindebürgerrecht eingebracht werden. Eine Änderung des Gemeindegesetzes ist deshalb nicht weiter zu verfolgen.

In beiden Vorstössen der SVP geht es um die Zuständigkeit und den Ermessensspielraum zur Überprüfung der Integration von Ausländern bei Einbürgerungen auf Gemeindeebene. Richtig ist, dass die heutige aktuelle gesetzliche Regelung kompliziert und unbefriedigend ist, insbesondere dass der Ermessensspielraum der Gemeinden beim Anspruch auf erleichterte Einbürgerung nicht gegeben ist. In diesem Punkt sind wir mit den Initianten einig. Laut Subsidiaritätsprinzip sind die Gemeinden ihren Einwohnern am nächsten und können die genügende oder ungenügende Integration besser beurteilen als Bund oder Kanton. Hier muss das neue Bürgerrechtsgesetz Klarheit schaffen, wie dies im Paragraphen 15 der Gesetzesvorlage vorgesehen ist, welche die Kompetenz der Gemeinden bei der Einbürgerung von Ausländern und Schweizern regelt. Dem Ermessensspielraum der Gemeinden muss dabei besonders Rechnung getragen werden.

Zum Postulat. Als Wohnsitzerfordernis erachtet die FDP lediglich die Niederlassungsbewilligung C und die Aufenthaltsbewilligung B als stabil. Die übrigen Bewilligungen können für die Berechnung der Aufenthaltsdauer angerechnet werden, sollen aber nicht als erforderlichen Status für eine Einbürgerung gelten.

Aus diesen genannten Gründen überweisen wir weder Postulat noch Motion.

*Michael Welz (EDU, Oberembrach):* Die EDU wird beide Vorstösse unterstützen. Für uns ist es äusserst stossend, wenn die Befunde der Gemeindebehörden aufgrund der Bürgerrechtsverordnung bezüglich eines Einbürgerungsgesuches vom Kanton oftmals ignoriert wird. Die Folgekosten dieser vom Kanton aufdiktierten Einbürgerungen tragen aber nachfolgend die Gemeinden und bewirken oftmals erhöhte Sozialausgaben. Bei einem Anforderungsprofil für Einbürgerungen, wobei die Gesuchsteller mindestens über den C-Status verfügen müssen, ist

die Erwerbstätigkeit eher sichergestellt und daher auch das Kostenrisiko für die Gemeinden dementsprechend kleiner.

*Heinz Jauch (EVP, Dübendorf):* Ich spreche zum Postulat [89/2007](#). Anfänglich hatte ich – das gebe ich gerne zu – für das Anliegen der Postulanten ein gewisses Verständnis. Die klare Stellungnahme des Regierungsrates hat unsere Fraktion aber davon überzeugt, dass das Postulat nicht zu überweisen ist. Es gibt verschiedene Gründe, die Hauptgründe sind in der Stellungnahme der Regierung nachzulesen. Sie sind so klar und deutlich, dass das für uns absolut nachvollziehbar ist. Wir werden das Postulat nicht überweisen, auch noch dadurch leicht begründet – nicht zwingend, aber leicht begründet –, dass dieser Rat schon vor vier Jahren ein offensichtlich genau gleiches Postulat auch aus SVP-Kreisen lange diskutiert und darüber entschieden hat. Neue Fakten gibt es dazu eigentlich nicht. Aber wenn wir im Rhythmus bleiben, wird dieser Rat wahrscheinlich gegen Ende dieser Legislatur wiederum über ein ähnliches Anliegen diskutieren können.

Noch ein Wort zur Motion [16/2007](#). Wir haben gehört, die Regierung ist bereit, die Motion entgegenzunehmen. Die EVP wird diese Motion überweisen. Ich danke Ihnen.

*Thomas Wirth (GLP, Hombrechtikon):* Wir werden beide Vorstösse nicht überweisen. Begründungen wurden schon zur Genüge erläutert, ich fasse mich ganz kurz für diejenigen, die Hunger haben. Ich gehe davon aus, dass wir das sowieso dann nochmals diskutieren werden, wenn das Bürgerrechtsgesetz behandelt wird.

*Ornella Ferro (Grüne, Uster):* Bei beiden Vorstössen geht es vor allem um junge Leute, Ausländerinnen und Ausländer, und es geht um die Frage der Integration. Aber bei jungen Menschen, die in der Schweiz aufgewachsen sind, die Schulen hier besucht haben, hier arbeiten und studieren, kann ja grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass sie integriert sind. Viele Jugendliche mit F-Status sind als Kleinkinder in die Schweiz gekommen oder sogar hier geboren. Sie kennen ihr so genanntes Heimatland gar nicht. Sie waren noch gar nie dort, denn mit dem F-Status dürfen sie gar nicht reisen. Also das einzige Zuhause, das sie kennen, ist die Schweiz, ist der Kanton Zürich, sind die Gemeinden, wo sie leben. Das ist die Heimat! Und das ist die Realität. Es ist deshalb nicht nachvollziehbar, weshalb Personen mit

F-Status einzig wegen ihres Aufenthaltsstatus nicht eingebürgert werden sollen. Es sind junge Leute. Wir reden immer davon, dass sie integriert werden sollen. Und der wichtige letzte Schritt – das habe ich hier mehrmals gehört – ist ja die Einbürgerung. Also helfen wir dabei, unterstützen wir die jungen Leute bei diesem Schritt!

Und im Übrigen, wie Renate Büchi schon gesagt hat, stellen die Gemeindebehörden fest, dass jemand nicht genügend integriert ist. Also hat ja die Gemeindebehörde immer noch die Möglichkeit, das der kantonalen Behörde mitzuteilen, mit dem Antrag auf Nichtaufnahme ins Kantonsbürgerrecht. Und ich meine, die Abklärungen zur Einbürgerung, das ganze Verfahren ist ja sehr umfassend. Und dort werden die ganzen Kriterien überprüft. Und falls dann wirklich jemand nicht genügend integriert ist, was immer das auch bedeutet, denn das ist ja auch ein sehr offener und vager Begriff, dann wird die Aufnahme ins Kantonsbürgerrecht verweigert und die kantonale Behörde wird das der Gemeinde mitteilen. Also ich sehe diesbezüglich nicht wirklich ein Problem.

Die Grüne Fraktion lehnt aus diesem Grund beide Vorlagen ab.

*Jean-Philippe Pinto (CVP, Volketswil):* Für die CVP ist ein differenzierter und sorgfältiger Umgang bei der Einbürgerung sehr wichtig. Das Schweizer Bürgerrecht soll auch weiterhin erst am Ende einer erfolgreichen Integration stehen. Die Kriterien für die Einbürgerung müssen rational und praktikabel sein, um willkürliche Entscheide möglichst zu verhindern. Es ist nicht wegzudiskutieren, dass Einbürgerungsverfahren auf Gemeindeebene immer mehr durch richterliche Entscheide eingeschränkt werden, die mehr Kompetenzen dem Kanton oder dem Bund zugestehen. In der Praxis aber sind es die Gemeinden und ihre zuständigen Organe, die die Bewerber am besten kennen und beurteilen können.

Die Änderung, die vom Postulat [89/2007](#) verfolgt wird, ist grundsätzlich erstrebenswert. Es sollten nur Personen eingebürgert werden, die auch eine Niederlassungsbewilligung besitzen. Nichtsdestotrotz aber verstösst dieses Postulat gegen Bundesrecht. Eine Änderung ist daher auf Bundesebene anzustreben mit einer Änderung des Bürgerrechtsgesetzes.

Anders verhält es sich aber bei der Motion [16/2007](#). Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich hat mit seiner sehr restriktiven Praxis in den letzten Jahren den Gemeindebehörden praktisch alle Kompe-

tenzen bei Personen mit Anspruch auf Einbürgerung gemäss Paragraf 21 Gemeindegesetz entzogen. Der Einbürgerungsanspruch, gestützt auf Paragraf 21 Gemeindegesetz, hängt unter anderem davon ab, dass die Gesuchstellenden genügend Ausweise über einen unbescholtenen Ruf beibringen. Der Ruf beziehungsweise Leumund ist aufgrund von Straf- sowie Betreibungsregister zu prüfen und gilt regelmässig als unbescholten respektive gut, falls die Auszüge für die letzten Jahre keine Einträge von Bedeutung enthalten. Die Auffassung des Verwaltungsgerichts berücksichtigt aber ausdrücklich nicht die Kernfrage der Einbürgerung, nämlich der Integration eines Bewerbers in die hiesigen Verhältnisse. Dies sollte aber im Mittelpunkt jedes Einbürgerungsverfahrens stehen. Gemäss Auffassung des Verwaltungsgerichts müsste zum Beispiel ein Schüler mit mehreren Dutzend Einträgen in der Schule wegen aggressiven Verhaltens, die aber nicht polizeilich aktenkundig sind, ohne Widerspruch eingebürgert werden. Solche und ähnliche Fälle haben in letzter Zeit vermehrt zugenommen. Dies betrifft gemäss Paragraf 21 Absatz 3 Gemeindegesetz vor allem nicht in der Schweiz geborene Ausländer zwischen 16 und 25 Jahren, die in der Schweiz mindestens fünf Jahre Unterricht auf Volks- oder Mittelschulstufe in einer der Landessprachen besucht haben. Wer diese Voraussetzungen erfüllt, hat einen Anspruch auf Einbürgerung, obwohl in der Praxis heute klar Defizite in der Integration bestehen. Gemäss Motionstext sollen die Gemeinden prüfen, ob ein Bewerber genügend integriert ist. Die Motion stärkt die Position der gut integrierten Bewerber und verhindert eine automatische Aufnahme von Bewerbern mit Defiziten in der Integration. Auch das Bundesgericht hat in einem neuen Entscheid die Praxis des Kantons Schwyz, den Gemeinden einen weiteren Ermessensspielraum einzuräumen, ausdrücklich geschützt. Daneben wird auch beim neuen Ausländergesetz ein besonderes Gewicht auf die Integration gelegt. Es würde dazu führen, dass die Voraussetzungen für die Niederlassungsbewilligung schärfer sind als bei der Einbürgerung. Selbstverständlich – und dies sei nur am Rande erwähnt – würde die neue Regelung auch Schweizer Bürger betreffen, die das Bürgerrecht der Wohngemeinde beantragen wollen. Denn Paragraf 21 Gemeindegesetz richtet sich in jeweils verschiedenen Absätzen an Schweizer Bürger und Ausländer.

Ich bitte Sie aus den vorgenannten Gründen, der Überweisung der Motion [16/2007](#) zuzustimmen, dies auch als Stärkung der Gemeindeautonomie. Die CVP ist für Nichtüberweisung des Postulats 89/2007.

*Hans Heinrich Raths (SVP, Pfäffikon):* Ich spreche zur Motion [16/2007](#). Gerne begründe ich Ihnen, warum die Gemeinden prüfen und auch entscheiden sollten, ob Bürgerrechtsbewerber integriert sind oder nicht.

Zur Ausgangslage: Die erleichterte Einbürgerung ist verschiedentlich erwähnt worden, da gehe ich nicht näher darauf ein. Faktum ist aber heute, dass der Rechtsanspruch auf erleichterte Einbürgerung praktisch zur Folge hat, dass die Gemeinden für die Prüfung der Integration nicht zuständig sind. Wir können, wie es erwähnt worden ist, Vorbehalte anbringen, aber wir haben nicht die Kompetenz, abschliessend zu beurteilen, sondern diese liegt beim Gemeindeamt. Und das ist falsch. Im Entwurf zum Bürgerrechtsgesetz – das ist jetzt schade, ich sehe Katharina Kull nicht – wird im Paragraphen 10 von der Integrationsvermutung, einem neuen Begriff, gesprochen; eine sehr schöne Kreation! Im Paragraphen 10 wird also von der Integrationsvermutung gesprochen, damit man nicht mehr von der erleichterten Einbürgerung sprechen muss. Und da kann man nachher den Gemeinden noch Kompetenzen geben, wie man will, Paragraph 10 muss bekämpft werden; das kann ich jetzt schon ankündigen, Regierungspräsident Markus Notter.

Die Praxis zeigt auch, dass eben fünf Jahre für eine erfolgreiche Integration nicht immer genügen. Der häufigste Grund dabei ist, dass unsere Rechtsordnung nicht genügend beachtet wird. Zu Recht wird auch immer wieder betont, dass die Integration am besten auf Gemeindestufe beurteilt werden kann. Und da lade ich wirklich die Exekutivmitglieder in der FDP ein, über den Schatten zu springen und der Motion zuzustimmen. Es darf nicht sein, dass Personen, die Gewalt anwenden oder sonst nicht genügend integriert sind, eingebürgert werden. Die Praxis zeigt eben, Renate Büchi, dass das Gemeindeamt eine lasche Praxis pflegt. Ich illustriere das jetzt an einem kleinen Beispiel: Der Gesuchsteller wohnt in Pfäffikon – dazu kann ich stehen, ohne das Amtsgeheimnis zu verletzen – und hat wiederholt Gewalt angewendet und andere Personen verletzt. Ein Angriff aus dem Jahre 2004 ist mir persönlich bekannt. Da hat er zugegeben, dass er der Täter war. 2006 ist wieder ein Vermerk, dass er wieder Tötlichkeiten begangen hat. Und was wollte der Gemeinderat Pfäffikon? Dass diese Person lernt, dass man die Rechtsordnung in der Schweiz beachtet, dass das ein wichtiger Bestandteil ist für die Integration. Der Gemeinderat hat das Gesuch abgelehnt mit der Begründung, er solle es in zwei Jahren wieder stellen, wenn er bewiesen hat, dass er zwei Jahre doch vielleicht



Konflikte verbal lösen kann und nicht mit Gewalt. Das Gemeindeamt hat uns nicht gestützt – das zeigt eben die lasche Praxis im Gemeindeamt – und hat die Einbürgerung gutgeheissen. Das zeigt die schwache Stellung, die die Gemeinden eben heute haben, weil faktisch ein Rechtsanspruch besteht.

Die vorliegende Motion hat zum Ziel, dass auch bei erleichterten Einbürgerungen die Gemeinden prüfen, ob Bürgerrechtsbewerber integriert sind. Es geht darum, etwas Einfaches so zu prüfen wie bei allen Bürgerrechtsgesuchen, nämlich indem der Gemeinderat oder die Einbürgerungsbehörde in der Gemeinde das prüfen. Dies bewährt sich bei den ordentlichen Einbürgerungen, und es gibt keinen Grund, bei der so genannten erleichterten Einbürgerung einen anderen Weg, ein anderes Verfahren zu wählen. Das Erleichterte ist ja, dass die Frist doppelt zählt. Das ist das Erleichterte – und nicht noch ein anderes Verfahren! Also ich plädiere dafür und bitte Sie darum, die Motion zu überweisen, damit überall das gleiche Verfahren zur Anwendung kommt. Das Ziel ist, dass die Gemeinden die Integration beurteilen, wie sie das in der normalen, in der ordentlichen Einbürgerung mit Erfolg tun. Vielen Dank für Ihre Unterstützung.

*Renate Büchi (SP, Richterswil) spricht zum zweiten Mal:* Ja, ich sollte auch noch etwas zum Postulat [89/2007](#) sagen. Selbstverständlich wird die SP auch dieses Postulat nicht unterstützen. Wir sind der Meinung, dass nicht allein der Aufenthaltsstatus etwas darüber aussagt, wie gut man integriert ist in einem Land oder nicht und wie gut man sich zurecht findet. Und ich finde, einen gewichtigen Teil hat Ornella Ferro schon erwähnt. Sie hat speziell auf die jugendlichen Leute hingewiesen, die im speziellen Fall eben auch diesen Status F haben und im Besonderen davon betroffen sind. Ich denke, da sind wir ihrer Meinung. Ich finde, es ist jetzt so, wie Katharina Kull schon gesagt hat: Das Bürgerrechtsgesetz ist in Vernehmlassung. Und anhand dieser Vernehmlassung, anhand dieses Gesetzes können ja verschiedene Probleme, die jetzt hier angetönt werden, auch besprochen und dann definitiv geregelt werden, und zwar so geregelt werden, dass sie nicht gegen Bundesgesetz verstossen und dass sie zu Recht hier in unserem Kanton dann eingesetzt werden. Also finde ich es gut, wenn wir dieses Bürgerrechtsgesetz in die Vernehmlassung nehmen und dann behandeln. Und dann schauen wir weiter.



Vorläufig werden wir solche Motionen oder Postulate nicht überweisen. Danke für Ihre Aufmerksamkeit.

*Regierungspräsident Markus Notter:* Eigentlich wollte ich nichts sagen, weil ja schon alles gesagt ist. Jetzt hat aber Hans Heinrich Rath bedauerlicherweise bei der Motion, die wir entgegenezunehmen bereit sind, eine Äusserung gemacht, die ich leider so nicht stehen lassen kann. Er behauptet, das Gemeindeamt habe eine lasche Praxis. Er hat dafür einen Fall als Beispiel oder als Beleg angeführt. Zufälligerweise habe ich den Bericht der Abklärungen zu diesem Fall bei mir (*Heiterkeit*). Und ich muss sagen, da wurde sehr ausführlich abgeklärt, und wir stellen fest, dass diesem Einbürgerungsbewerber im Jahr 2003 und 2006 Tötlichkeiten vorgeworfen wurden, die er, glaube ich, zum Teil 2003 auch zugegeben hat. Es wurde nie eine Strafuntersuchung eingeleitet. Es sind keine Strafuntersuchungen pendent. Er hat sich immer an die Rechtsordnung gehalten. (*Zwischenrufe aus den Reihen der SVP.*) Ja, es ist so! Es ist so, es gibt keine Anzeigen. Und wenn es sie gegeben hat, dann wurden sie zurückgezogen. Ein KV-Lehrling im zweiten Lehrjahr mit guten Referenzen diesbezüglich, es liegt also nichts vor, was wirklich verwertbar wäre. Und immerhin – das wurde auch im Bericht festgehalten – hat er bezüglich der Kenntnisse von politischen Organisationen in seiner Wohngemeinde nicht viel Ahnung, aber hier steht immerhin «Kennt den Namen des Gemeindepräsidenten Hans Heinrich Rath» (*Heiterkeit*). Und wahrscheinlich war das der Grund, dass wir ihn auch einbürgern konnten.

Nein, wir klären das seriös ab! Aber wenn natürlich keine wirklichen Strafuntersuchungen vorliegen, wenn keine verwertbaren Informationen vorliegen, dann kann man nicht davon ausgehen, dass jemand nicht integriert ist. Aber wir haben ja mit der Bereitschaft, diese Motion entgegenezunehmen, dargelegt, dass wir auch der Meinung sind, dass die Gemeinden das eigentlich überprüfen sollten. Das Verwaltungsgericht hatte eine andere Auffassung vertreten, als wir sie auch hatten. Wir werden das im neuen Bürgerrechtsgesetz so vorsehen. Das haben Sie vielleicht gesehen, wenn Sie den Vernehmlassungsentwurf schon studiert haben. Deshalb waren wir auch bereit, diese Motion entgegenezunehmen. Das ist eine Zuständigkeitsfrage. Richtigerweise sollten die Gemeinden hier entscheiden können. Ich möchte aber auch sagen: Die Einbürgerungsvoraussetzungen sind nach der neuen Kantonsverfassung gesamtkantonal einheitlich. Auch was die Integrationsfrage und das Integrationsniveau anbelangt, wird es keine unterschied-

lichen Einbürgerungsvoraussetzungen geben in Pfäffikon oder in Dietikon. Aber zu prüfen und zu entscheiden werden die Gemeinden haben. Die Verfassung verpflichtet den Gesetzgeber, gesamtkantonal einheitlich Einbürgerungsvoraussetzungen bis und mit Integrationsvoraussetzungen zu formulieren.

Aber noch einmal: Die Zuständigkeit der Gemeinden ist hier richtig. Deshalb kann man dieser Motion zustimmen. Wenn Sie es nicht tun, schadet das auch nichts, weil wir ja die Vorlage ohnehin nächstens bringen werden.

Hingegen beantragen wir Ihnen ausdrücklich und mit ausführlicher Begründung, das Postulat nicht zu überweisen. Wir haben dargelegt, weshalb nicht. Es wurde auch schon gesagt, dieser Vorstoss kommt alle zwei, drei Jahre wieder. Er wird deshalb aber nicht besser. Ich beantrage Ihnen deshalb mit einlässlicher Begründung, die Sie schriftlich haben, dieses Postulat nicht zu überweisen.

*Hans Heinrich Rath* (SVP, Pfäffikon) spricht zum zweiten Mal: Ich muss den zitierten Fall doch noch ein bisschen ins rechte Licht rücken. Leider, leider wurde keine Strafanzeige vom Opfer gemacht, das ist korrekt. Aber ich habe mich persönlich von den Verletzungen des Opfers überzeugen können. Der Täter hat es zugegeben, ich habe mit ihm telefoniert. Was ich ihm anrechnen muss: Der Täter hat sich auf meine Empfehlung hin entschuldigt. Das hat er gemacht. Da lege ich Wert darauf. So viel Sozialkontrolle ist in Pfäffikon (*Heiterkeit*). Aber er hat es zugegeben. Jetzt ist immer die Frage: Kann man von einer Tätlichkeit nur sprechen, wenn in diesem Zusammenhang eine Strafanzeige erfolgt ist oder geht das auch ohne? Er hat es überall erzählt. Die ganze Jugend in Pfäffikon hat gewusst, dass dieser Kerl den anderen so verletzt hat, dass dieser kaum die Reise in die Ferien antreten konnte. Und das ist das Verwerfliche: Er hat es zugegeben! Und das Gemeindeamt hat sehr formalistisch entschieden und hat gesagt «Fehlende Strafanzeige, also liegt eigentlich nichts vor». Und das ist der Fehler! Darum sind die Gemeindeexekutiven oder die Behörden in der Gemeinde am richtigen Ort. Die wissen über die Vorgänge, über die Vorfälle und können dann die Integration beurteilen.

Ich danke, Regierungspräsident Markus Notter, dass Sie doch willens sind, dass man die Motion überweist. Denn sie will ein wichtiges Problem praxisbezogen angehen.

Und ich bitte Sie noch einmal, die Motion zu überweisen, damit die Gemeinden die Möglichkeit haben, die Integration zu beurteilen. Vielen Dank für Ihre Unterstützung.

*Abstimmung über die Motion 16/2007*

**Der Kantonsrat beschliesst mit 81 : 79 Stimmen (bei 1 Enthaltung), die Motion nicht zu überweisen.**

*Abstimmung über das Postulat 89/2007*

**Der Kantonsrat beschliesst mit 103 : 57 Stimmen (bei 0 Enthaltungen), das Postulat nicht zu überweisen.**

Die Geschäfte 10 und 11 sind erledigt.

## Verschiedenes

### *Neu eingereichte parlamentarische Vorstösse*

- **Velotransport mit dem Bus durch den Üetlibergtunnel**  
Postulat *Françoise Okopnik (Grüne, Zürich)*
- **Nachtrag zum Budget für die Umbau-/Sanierungsarbeiten an der Hardbrücke (Übertrag Strassenfonds)**  
Dringliche Anfrage *Monika Spring (SP, Zürich)*
- **Repositionierung des Bonus-Passes – wo stehen die KMU?**  
Anfrage *Sabine Ziegler (SP, Zürich)*
- **Blutspenden im Kanton Zürich**  
Anfrage *Andreas von Planta (SVP, Zürich)*
- **Einsatz von amtlichen Kommunikationsfachleuten für private Wahlkämpfe**  
Anfrage *Philipp Kutter (CVP, Wädenswil)*

Schluss der Sitzung: 12.10 Uhr

Zürich, den 1. Dezember 2008

Die Protokollführerin:  
Heidi Baumann

Vom Ausschuss Ratsprotokolle der Geschäftsleitung genehmigt am 9. Dezember 2008.