



## 17. Sitzung, Montag, 20. Oktober 2003, 9.15 Uhr

Vorsitz: *Ernst Stocker (SVP, Wädenswil)*

### Verhandlungsgegenstände

#### 1. Mitteilungen

- Zuweisung von neuen Vorlagen..... Seite 1288
- Petition von Dieter Schmid, Wädenswil,  
betreffend Dienstaltersgeschenke ..... Seite 1290
- Antworten auf Anfragen
  - *Verzögerung bei Strafuntersuchungen von Wirtschaftsdelikten*  
*KR-Nr. 197/2003* ..... Seite 1290
  - *Stellungnahme des Kantons Zürich zum Abkommen über die Personenfreizügigkeit mit der EU*  
*KR-Nr. 207/2003* ..... Seite 1295
  - *Erlass der Studiengebühren an der Universität Zürich*  
*KR-Nr. 208/2003* ..... Seite 1307
  - *Finanzierung von Schallschutz- und Entschädigungsmassnahmen aus dem «Airport Zurich Noise Fund» der Unique*  
*KR-Nr. 209/2003* ..... Seite 1309
  - *Ozonwerte im Kanton Zürich im Frühling/Sommer 2003*  
*KR-Nr. 210/2003* ..... Seite 1312
  - *Sparmassnahmen im Spital Limmattal*  
*KR-Nr. 211/2003* ..... Seite 1315
  - *Bauverbot für Privatklinik*  
*KR-Nr. 212/2003* ..... Seite 1318
  - *Bestrahlungstherapie für Krebspatienten*  
*KR-Nr. 213/2003* ..... Seite 1322

- *Strafvollzug und Ambulantes Intensivprogramm (AIP)*  
KR-Nr. 214/2003 ..... Seite 1325
  - *Motorfahrzeugprüfungen*  
KR-Nr. 247/2003 ..... Seite 1329
  - *Eintragung der Erschliessung des Zentrumsgebietes von Oberwinterthur auf dem Trasse der geplanten Südostumfahrung Winterthur*  
KR-Nr. 265/2003 ..... Seite 1332
  - Dokumentation im Sekretariat des Rathauses
    - *Protokollauflage* ..... Seite 1334
  - Gratulation an die in den Nationalrat gewählten Kantonsratsmitglieder ..... Seite 1334
2. **Eintritt von zwei neuen Mitgliedern des Kantonsrates**  
für die zurückgetretenen Bruno Dobler, Lufingen, und Daniel Vischer, Zürich ..... Seite 1335
  3. **Beschluss des Kantonsrates über das fakultative Referendum (Gesetz über die Zusatzleistungen zur eidgenössischen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung [Änderung]; unbenützter Ablauf; Vorlage 3956)**  
Antrag der Geschäftsleitung vom 25. September 2003  
KR-Nr. 280/2003 ..... Seite 1336
  4. **Beschluss des Kantonsrates über das fakultative Referendum (Gesetz über die Zürcher Kantonalbank [Kantonalbankgesetz]; unbenützter Ablauf; KR-Nrn. 99/2001 und 190/2001)**  
Antrag der Geschäftsleitung vom 25. September 2003  
KR-Nr. 283/2003 ..... Seite 1337
  5. **Kooperative Planung Flughafen**  
Parlamentarische Initiative Hartmuth Attenhofer (SP, Zürich) und Heinz Jauch (EVP, Dübendorf) vom 3. Februar 2003  
KR-Nr. 45/2003 ..... Seite 1337

## 6. **Reduktion Grundbuchgebühren**

Parlamentarische Initiative Robert Marty (FDP, Affoltern a.A.), Hans Egloff (SVP, Aesch bei Birmensdorf) und Gustav Kessler (CVP, Dürnten) vom 10. Februar 2003

KR-Nr. 49/2003..... *Seite 1346*

## 7. **Energisches Vorgehen gegen so genannte «Sans-Papiers-Illegale»**

Postulat Hans Jörg Fischer (SD, Egg) vom 22. Oktober 2001

KR-Nr. 311/2001, RRB-Nr. 62/16. Januar 2002 (Stellungnahme)

(gemeinsame Behandlung mit KR-Nr. 384/2001)..... *Seite 1352*

## 8. **Ombudsstelle für Ausländerinnen und Ausländer ohne geregelten ausländerrechtlichen Status («sans papiers») im Kanton Zürich**

Postulat Johanna Tremp (SP, Zürich) und Jeanine Koch-Vernier (Grüne, Rüschlikon) vom 10. Dezember 2001

KR-Nr. 384/2001, RRB-Nr. 62/16. Januar 2002 (Stellungnahme)

(gemeinsame Behandlung mit KR-Nr. 311/2001)..... *Seite 1352*

## 9. **Aufhebung von Fussgängerstreifen bei Schutzinseln**

Interpellation Hanspeter Amstutz (EVP, Fehraltorf), Hans Fahrni (EVP, Winterthur) und Willy Germann (CVP, Winterthur) vom 22. Oktober 2001

KR-Nr. 313/2001, RRB-Nr. 1937/12. Dezember 2001 .. *Seite 1377*

## 10. **Änderung des Gesetzes über die Zusatzleistungen bezüglich administrativem Ablauf der Ergänzungsleistungen**

Motion Franziska Frey-Wettstein (FDP, Zürich) und Thomas Isler (FDP, Rüschlikon) vom 29. Oktober 2001

KR-Nr. 326/2001, Entgegennahme als Postulat, Diskussion ..... *Seite 1391*

## **11. Gutachten über die Zusammenarbeit und die Schnittstellenproblematik der Stadtzürcher und der kantonalen Polizei**

Postulat Emy Lalli (SP, Zürich), Susanne Rihs-Lanz (Grüne, Glattfelden) und Gerhard Fischer (EVP, Bäretswil) vom 10. Dezember 2001

KR-Nr. 383/2001, RRB-Nr. 536/27. März 2002 (Stellungnahme)

(gemeinsame Behandlung mit KR-Nr. 385/2001)..... Seite 1400

### **Verschiedenes**

– Nachruf

- *Hinschied von alt National- und Kantonsrat Willy Neuenschwander, Oetwil an der Limmat* ..... Seite 1404

– Neu eingereichte parlamentarische Vorstösse..... Seite 1404

– Persönliche Erklärung

- *Erklärung von Willy Haderer betreffend gemeinsame Behandlung des Postulats*

*KR-Nr. 383/2001 und der Interpellation*

*KR-Nr. 385/2001* ..... Seite 1405

### **Geschäftsordnung**

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

## **1. Mitteilungen**

### *Zuweisung von neuen Vorlagen*

Zuweisung an die Finanzkommission:

- **Beschluss des Kantonsrates über die Bewilligung eines Beitrages an die Stiftung Zürcher Festspiele aus dem Fonds für gemeinnützige Zwecke, 4101**

- **Beschluss des Kantonsrates über die Bewilligung eines Beitrages für das Schauspielhaus Zürich aus dem Fonds für gemeinnützige Zwecke, 4107**

Zuweisung an die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit:

- **Werbeverbot für Tabakwaren**  
Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat zum Postulat KR-Nr. 82/2001, **4105**
- **Beschluss des Kantonsrates über die Genehmigung der Taxordnung für das Kantonsspital Winterthur, 4109**

Zuweisung an die Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt:

- **a) Einmalige Einlage in den Strassenfonds**  
**b) Realisierungs- und Finanzierungskonzept Strasseninfrastruktur**  
Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat zu den Postulaten KR-Nrn. 350/2000 und 351/2000, **4106**
- **a) Verhinderung von Vandalismus in den S-Bahn-Zügen**  
**b) Mehr Sicherheit und Einnahmensicherung bei den Verkehrsmitteln des ZVV**  
Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat zum Postulat KR-Nr. 245/2001 und zum Dringlichen Postulat KR-Nr. 249/2002, **4111**

Zuweisung an die Kommission für Planung und Bau:

- **Bauprogramm der Staatsstrassen für die Jahre 2004–2006**  
Bericht des Regierungsrates an den Kantonsrat, **4108**

Zuweisung an die Geschäftsleitung:

- **Beschluss des Kantonsrates über das Zu-Stande-Kommen der Volksinitiative «Verdoppelung der Kinderabzüge zur Entlastung der Familien», 4110**

Zuweisung an die Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit:

- **Auflösung der offenen Drogenszene im Langstrassenquartier**  
Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat zum Dringlichen Postulat KR-Nr. 279/2002, **4112**

Zuweisung an die Fraktionen:

- **Legislaturetschwerpunkte 2003–2007**

### ***Petition von Dieter Schmid, Wädenswil***

*Ratspräsident Ernst Stocker:* Im Weiteren habe ich Ihnen den Eingang einer Petition von Dieter Schmid, Wädenswil, mitzuteilen. Er ersucht den Kantonsrat mit seiner Eingabe, bei den Dienstaltersgeschenken nicht zu sparen oder wenigstens eine Übergangsregelung, beziehungsweise eine finanzielle Abfederung zu prüfen. Es geht dabei um Dienstaltersgeschenke für Lehrpersonen.

Die Eingabe wird als Petition entgegengenommen und im Rathaussekretariat zur Einsicht aufgelegt. Sie wird der Kommission für Bildung und Kultur zur abschliessenden Beantwortung überwiesen.

### ***Antworten auf Anfragen***

#### *Verzögerungen bei Strafuntersuchungen von Wirtschaftsdelikten KR-Nr. 197/2003*

*Christoph Holenstein (CVP, Zürich)* hat am 23. Juni 2003 folgende Anfrage eingereicht:

Zurzeit laufen diverse Strafuntersuchungen von bekannten, aber auch umfangreichen Wirtschaftskriminalfällen (zum Beispiel SAirGroup, Rentenanstalt/Swisslife oder Sovereign-Group), welche die breite Öffentlichkeit sehr stark bewegen und von denen viele Personen betroffen sind. Nach ersten medienträchtigen Hausdurchsuchungen scheinen die Strafuntersuchungen ins Stocken geraten zu sein. Beschlagnahmtes Material liegt beispielsweise monatelang herum, ohne ausgewertet zu werden. Anscheinend ist dies systembedingt, hat doch Heinrich Guggenbühl, Leiter der Spezialabteilung Wirtschaftsdelikte bei der Kantonspolizei, gegenüber der Presse bekannt gegeben, dass dringliche Massnahmen wie Hausdurchsuchungen erste Priorität hätten, währenddem die übrigen Ermittlungstätigkeiten wegen Personalengpässen mehrere Monate ruhten (vgl. «NZZ» vom Freitag, 20. Juni 2003, Seite 39). Dies kann auf keinen Fall im Interesse eines glaubwürdigen Rechtsstaates sein. Da grössere Wirtschaftsstraffälle bis zur Beendigung der Strafuntersuchung auch ohne Ruhephasen normalerweise mehrere Jahre dauern, droht die Gefahr der Verjährung. Zudem sind solche Verzögerungen auch für die Verdächtigten äusserst stossend. Schliesslich kommt in der Öffentlichkeit schnell der Verdacht auf: «Die Kleinen hängt man, die Grossen lässt man laufen.»

Dazu bitte ich den Regierungsrat um folgende Auskünfte:

1. Was unternimmt die Regierung, dass die Strafuntersuchungen von grösseren Wirtschaftskriminalfällen nicht nur in der ersten Phase, sondern bis zum Abschluss mit der notwendigen Zügigkeit durchgeführt werden?
2. Welche Massnahmen bei der Kantonspolizei, der Bezirksanwaltschaft beziehungsweise bei der Zusammenarbeit zwischen Kantonspolizei und der Bezirksanwaltschaft sind notwendig, damit während der laufenden Strafuntersuchungen keine längeren Ruhephasen entstehen?
3. Wie viele Strafverfahren im Bereich Wirtschaftskriminalität sind in den vergangenen Jahren während laufender Strafuntersuchung oder laufenden Gerichtsverfahrens verjährt?

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

Angesichts der hohen Komplexität und Internationalität der Straftaten, der schwer durchschaubaren Strukturen und Abläufe sowie der dabei verwendeten technischen Mittel stellt die Untersuchung von Wirtschaftsdelikten die Polizei- und Strafverfolgungsbehörden heute vor eine immer schwieriger werdende Aufgabe. Der stetig ansteigende Umfang relevanten Beweismaterials verursacht ebenso eine Aufwandsteigerung wie die Zusammenstellung der tatsächlichen Sachverhalte und deren rechtliche Beurteilung. Hinzu kommt die Notwendigkeit, regelmässig internationale Rechtshilfe in Anspruch nehmen zu müssen, was oft mit beträchtlichen Wartezeiten verbunden ist. Schliesslich trägt auch der seit Jahren anhaltende Spardruck, der ein wesentliches Wachstum der beteiligten Behörden in personeller und technischer Hinsicht nahezu verunmöglicht hat, zur Verschärfung der Problematik bei. Diese wird anschaulich durch den Umstand illustriert, dass bei der spezialisierten Bezirksanwaltschaft III für Wirtschaftsdelikte (BAK III) per Ende Juni 2003 insgesamt 128 Strafverfahren hängig waren, die von 14 Bezirksanwälten und -anwältinnen bearbeitet werden müssen.

Bedauerlich ist auch die stockende Umsetzung der so genannten Effizienz-Vorlage durch den Bund. Seit dem 1. Januar 2002 hat dieser neue Verfahrenskompetenzen in den Bereichen der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität, Geldwäscherei, Korruption und Wirtschaftskriminalität und baut hierfür seit einiger Zeit die notwendigen Strafver-

folgungs- und Polizeibehörden auf. Diese neue Bundeszuständigkeit hat bei den Ermittlungsbehörden des Kantons Zürich bisher aber keine Entlastung bewirkt, die spür- und messbar wäre. Obwohl Art. 340<sup>bis</sup> StGB (SR 311.0) als Bundeskompetenz statuiert wurde, vertrat das Bundesgericht in einem vom Kanton Zürich unterbreiteten Fall vor kurzem die Ansicht, dass einstweilen von einer parallelen Zuständigkeit von Bund und Kantonen auszugehen sei, weil der Bund noch nicht in der Lage sei, seine Aufgabe zu erfüllen (Urteil der Anklagekammer vom 20. September 2002 in Sachen Staatsanwaltschaft des Kantons Zürich gegen Schweizerische Bundesanwaltschaft betreffend Bestimmung des Gerichtsstandes [8G.88/2002]). Angesichts der hohen Anforderungen, die das Bundesgericht damit an die Anerkennung der sachlichen Zuständigkeit der Bundesanwaltschaft zur Verfahrensführung stellt, kann in absehbarer Zeit kaum mit entlastenden Verfahrensübernahmen durch den Bund gerechnet werden.

Demgegenüber führen die vermehrt der Meldestelle für Geldwäscherei zugetragenen Verdachtsmeldungen wiederum dazu, dass die Kantone eine Vielzahl von Abklärungen im Auftrag des Bundes vornehmen müssen. Die geplante Errichtung einer dezentralen Zweigstelle des Bundes in Zürich soll wesentlich dazu beitragen, dass die noch schleppende Umsetzung der Effizienz-Vorlage weitere Fortschritte verzeichnen kann. Geplant war hierfür, dass diese Zweigstelle am 1. Juli 2004 mit 50 Personen ihre Arbeit aufnehmen und bis ins Jahr 2007 auf über 100 Personen aufgestockt werden sollte. Auf Grund seiner finanziellen Lage hat der Bund kürzlich jedoch beschlossen, lediglich die erste Phase umzusetzen.

Um die Aufgaben der Wirtschaftsstrafverfolgung gerade auch bei Grossverfahren mit besonderem öffentlichem Interesse trotz der genannten Umstände dennoch überzeugend erfüllen zu können, wurden bei den Polizei- und Strafverfolgungsbehörden in den letzten Jahren verschiedene teils vorübergehende, teils dauerhafte organisatorische Massnahmen umgesetzt.

Vor dem Hintergrund der laufenden Haushaltsanierungsmassnahmen ist der wünschbare dauerhafte Ausbau der Personalstruktur der BAK III zwar vorderhand nicht möglich, doch konnten gerade für die in der Anfrage angesprochenen Wirtschaftsstraffälle zeitlich befristete Einsätze zusätzlichen Personals bewilligt werden. Zudem berücksichtigte die Kantonspolizei die Anliegen der Strafverfolgungsbehörden nach einer grösseren Unterstützung und verstärkte die mit Wirtschaftsdelikten be-



traute Spezialabteilung 1 (SA 1) im laufenden Jahr mit vier weiteren Stellen. Bereits im Rahmen der neuen, seit dem 1. Januar 2001 umgesetzten Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und der Stadt Zürich wurden unter anderem die städtischen Mitarbeitenden des Dienstes «Betrug» in die SA 1 integriert. Auch mit dieser Konzentration kriminalpolizeilicher Spezialdienste konnten bei Ermittlungen von Wirtschaftsdelikten Doppelspurigkeiten vermieden, Synergien geschaffen und zusätzliche Ressourcen freigesetzt werden.

Entsprechend ist die Zusammenarbeit zwischen der BAK III und der SA 1 grundsätzlich positiv zu beurteilen. Tatsächlich konnten insbesondere dringliche Sofortmassnahmen stets innert nützliche Frist gemeinsam vorbereitet und durchgeführt werden. Die teilweise strukturell bedingten Schwierigkeiten für die Weiterführung der polizeilichen Ermittlungsarbeit werden durch laufende Absprachen zwischen Polizei und Strafverfolgungsbehörden über die Priorisierung und Dringlichkeitskategorien der einzelnen Fälle und damit über die Zuteilung von polizeilichen Ermittlern an Bezirksanwälte aufgefangen. Gerade auch diese Zusammenarbeitsform spricht unter anderem für eine örtliche Zusammenlegung beider Behörden in einem künftigen Justiz- und Polizeizentrum. Denn gerade stetige Absprachen zwischen der Polizei und den Bezirksanwaltschaften über das Vorgehen sowie die während der Verfahren gewonnenen Erkenntnisse und daraus als nächstes zu treffende Vorkehrungen stellen am besten sicher, dass die zur Verfügung stehenden Ressourcen möglichst effizient und zielgerichtet eingesetzt werden. Soweit dies im Übrigen durch die Knappheit von Personal- und technische Ressourcen erforderlich wurde, wurden einzelne Aufträge für besonders aufwändige Erhebungen und Auswertungen von EDV-Daten auch an hierauf spezialisierte, auswärtige Unternehmungen vergeben.

Sodann werden durch die geplante Teilrevision der Strafprozessordnung im Bereich der Strafuntersuchung und der Rechtsmittelverfahren einige Erleichterungen angestrebt. Dazu gehören unter anderem die Delegationsmöglichkeiten von Untersuchungshandlungen an nachgeordnetes Personal, die Verstärkung des gemässigten Opportunitätsprinzips, die Ausdehnung der Strafbefehlskompetenz und die Verkürzung des Rechtsmittelszuges. Allerdings kann derzeit noch nicht abgeschätzt werden, inwieweit neue verfahrensrechtliche Obliegenheiten der Strafverfolgungsbehörden vor Gericht diese Entlastungswirkung wieder ausgleichen werden.

Hinsichtlich der Verjährungsproblematik kann festgestellt werden, dass in den letzten fünf Jahren lediglich fünf Verfahren vollständig verjährt sind. Dies betraf allerdings ausschliesslich Untersuchungen, in denen die Beschuldigten den Strafverfolgungsbehörden nicht zur Verfügung standen und national oder international zur Fahndung ausgeschrieben werden mussten, ohne dass diese Massnahmen innerhalb der Verjährungsfrist zum Erfolg führten. Davon zu unterscheiden ist der Eintritt der Verjährung bei Teilsachverhalten im Rahmen des Gesamtverfahrens, insbesondere hinsichtlich einzelner Übertretungs- oder Vergehenstatbestände, was gelegentlich vorkommen kann. In zahlreichen Fällen von Wirtschaftskriminalität beschlägt der zu untersuchende Gesamtsachverhalt jedoch ein Konglomerat von Einzelsachverhalten, die einerseits zu verschiedenen Zeitpunkten gesetzt wurden und andererseits als Deliktstatbestände unterschiedlichen, teilweise recht kurzen Verjährungsfristen unterliegen. Solche Teilverjährungen sind mit Blick auf das Strafmass, das in der Regel durch die Hauptvorwürfe bestimmt wird, die zumeist Verbrechen im gesetzestechnischen Sinne mit Verjährungsfristen von 10 bzw. 15 Jahren darstellen, kaum je von erheblicher Bedeutung. Überdies werden nach Möglichkeit bereits im Untersuchungsverfahren abgrenzbare Teilsachverhalte, die in der Nähe der Verjährung liegen, aus dem Gesamtverfahren herausgelöst und gesondert angeklagt oder auch im Strafbefehlsverfahren erledigt.

Es ist angesichts der eingangs geschilderten Umstände mit den gegenwärtig zur Verfügung stehenden Mitteln nicht möglich, eine verzugslose Bearbeitung sämtlicher Wirtschaftsstraffälle zu gewährleisten. Dabei ist aber auch zu berücksichtigen, dass Polizei und Strafverfolgungsbehörden beim Einsatz ihrer Ressourcen an die Justizgewährungspflicht gebunden sind. Diese untersagt es den ermittelnden Behörden, sich nach Belieben oder Opportunität nur den einen oder anderen Fällen zuzuwenden oder gewisse Abklärungen zu unterlassen, soweit nicht das erwähnte beschränkte Opportunitätsprinzip zum Zuge kommen kann. Genau gleich wie das Prinzip «Die Kleinen hängt man, die Grossen lässt man laufen» nicht gelten darf, kann es nicht angehen, die Ermittlung von so genannten «kleinen Fällen» zu Gunsten einer schnelleren Verfolgung grosser Wirtschaftsdelikte dauerhaft zurückzustellen. Den gegenwärtig bestehenden Verzögerungen bei der Ermittlung von Wirtschaftsdelikten könnte nur mit einer bedeutenden personellen Aufstockung der Polizeiorgane und Strafverfolgungsbehörden – sei es auf kantonaler oder auf Bundesebene – Abhilfe geschaffen werden. Gerade die Schwierigkeiten des Bundes, die für die Umsetzung der Effizienz-

Vorlage notwendigen gut ausgebildeten und erfahrenen Mitarbeitenden zu rekrutieren, zeigen jedoch, dass solche Aufstockungen nur mittel- und langfristig möglich sind und wesentlich auf der berufsbegleitenden Ausbildung von Wirtschaftsermittlern beruhen. Eine rein interne Umverteilung der bestehenden Ressourcen zu Gunsten der Wirtschaftsdelikte ist aber auch deshalb abzulehnen, weil dadurch die Strafverfolgung in anderen Bereichen erschwert und in der Folge ebenfalls die Frage über die Glaubwürdigkeit unseres Rechtsstaates gestellt würde.

*Stellungnahme des Kantons Zürich zum Abkommen über die Personenfreizügigkeit mit der EU*

*KR-Nr. 207/2003*

*Anna Maria Riedi (SP, Zürich)* hat am 7. Juli 2003 folgende Anfrage eingereicht:

Das Abkommen über die Personenfreizügigkeit gehört zu den insgesamt sieben Bilateralen Verträgen der Schweiz mit der EU. Dieses Dossier über die Personenfreizügigkeit wurde nicht nur mit der EU als Ganzes, sondern auch mit den einzelnen EU-Staaten abgeschlossen. Weil der EU am 1. Mai 2004 zehn neue Staaten beitreten, muss es jetzt in Bezug auf diese Staaten neu verhandelt werden. Der Bundesrat hat Mitte Mai 2003 das Mandat zur Ausdehnung der Personenfreizügigkeit in die Konsultation an die Kantonsregierungen geschickt.

Ich frage daher den Regierungsrat an:

1. Welche Erfahrungen hat der Kanton Zürich bisher mit der Personenfreizügigkeit gemacht?
2. Wie beurteilen zürcherische Unternehmen die Personenfreizügigkeit, insbesondere auch die Möglichkeit der gezielten Anwerbung von Arbeitskräften?
3. Hat die Kantonsregierung an der Konsultation des Bundes zur Ausdehnung der Personenfreizügigkeit teilgenommen? Wenn ja, wie lautet seine Stellungnahme?

Der *Regierungsrat* antwortet auf Antrag der Direktion für Soziales und Sicherheit wie folgt:

A. Vorbemerkung

Das Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit vom 21. Juni 1999 (FZA; SR 0.142.112.681) bezweckt die schrittweise Einführung des freien Personenverkehrs auf Gegenseitigkeit zwischen den Vertragsparteien. Für Erwerbstätige (d. h. Arbeitnehmer und Selbstständige) besteht ein Anspruch auf Bewilligungserteilung unter den Voraussetzungen der Kontingentierung (während fünf Jahren), des Inländervorrangs und der Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen (während zwei Jahren). Rechtsansprüche bestehen unter bestimmten, erleichterten Voraussetzungen auch für Studenten, Rentner und andere Nichterwerbstätige. Es besteht ein Anspruch auf berufliche und geografische Mobilität. Die Bewilligungen gelten, Grenzgängerbewilligungen ausgenommen, für das ganze Gebiet der Schweiz (die Grenzzonen bleiben während fünf Jahren bestehen). Anspruch auf Familiennachzug haben auch Kurzaufenthalter. Zudem wird der Kreis der Nachzugsberechtigten (in auf- und absteigender Linie) erweitert. Ein Verbleiberecht ist unter bestimmten Voraussetzungen gegeben.

Ferner sind die Vertragsparteien übereingekommen, die Systeme der sozialen Sicherheit zu koordinieren, um die Gleichbehandlung, die Bestimmung der anzuwendenden Rechtsvorschriften, die Zusammenrechnung aller nach den verschiedenen nationalen Rechtsvorschriften berücksichtigten Versicherungszeiten für den Erwerb und die Aufrechterhaltung des Leistungsanspruches sowie für die Berechnung der Leistungen, die Zahlung von Leistungen an Personen, die ihren Wohnsitz im Hoheitsgebiet der Vertragsparteien haben, und die Amtshilfe und Zusammenarbeit der Behörden und Einrichtungen zu gewährleisten.

Das FZA ist am 1. Juni 2002 in Kraft getreten. Diese erst kurze Geltungsdauer sowie der Umstand, dass die Umsetzung der Personenfreizügigkeit als stufenweiser Prozess ausgestaltet ist, erlauben heute lediglich eine Beurteilung im Sinne einer Momentaufnahme sowie die Erwähnung einiger Auffälligkeiten, die kein umfassendes und abschliessendes Gesamtbild darstellen kann und daher entsprechend vorsichtig gewürdigt werden muss.

## B. Bisherige Erfahrungen mit dem FZA

### 1. Im Bereich Aufenthalt und Niederlassung von ausländischen Personen

Mit dem FZA ist bei der Beurteilung der Erteilung bzw. der Verweigerung von Aufenthaltsbewilligungen neben dem Landesrecht und dem bisherigen Staatsvertragsrecht ein zusätzliches Kriterium hinzugekommen, was den Rahmen der Rechtsanwendung teilweise erheblich ausweitet und den Aufwand im Rahmen der Gesuchsprüfung und der Rechtsmittelverfahren spürbar erhöht.

In zahlreichen Fällen erweist sich die Berufung der rekurrierenden Partei auf das FZA als unbehelflich, weil keine grenzüberschreitenden Sachverhalte vorliegen oder gestützt auf das FZA selber eine Bewilligung zu Recht verweigert worden ist. Dies betrifft im Wesentlichen die Frage, ob Schweizer Bürger mit EU-Bürgern, die in die Schweiz eingereist sind, bezüglich Ansprüchen im Familiennachzug gleich zu behandeln sind bzw. diskriminiert werden. Obwohl in dieser Sache endgültige Entscheide des Bundesgerichts vorliegen, wird die Rüge häufig vorgebracht.

Gegen ausländische Personen, die sich auf das FZA berufen können, können nur unter besonderen Bedingungen Entfernungs- und Fernhaltmassnahmen ergriffen werden. Nach den Richtlinien der europäischen Organe, die für die Anwendung des Freizügigkeitsabkommens auch von den Schweizer Behörden zu beachten sind, können fremdenpolizeiliche Massnahmen selbst bei schwer wiegenden strafrechtlichen Verbrechen oder Vergehen, namentlich bei Delikten gegen Leib und Leben oder bei Drogendelikten, nur dann ergriffen werden, wenn frühere strafrechtliche Verurteilungen ein persönliches Verhalten erkennen lassen, das eine gegenwärtige Gefährdung der öffentlichen Ordnung darstellt; oder aber, dass auf Grund anderer, nicht mit einer strafrechtlichen Verurteilung zusammenhängender Umstände eine solche zukünftige Gefährdung anzunehmen ist. Dabei wird nicht unterschieden zwischen Personen, die über ein Aufenthaltsrecht verfügen bzw. ein solches beantragt haben, und anderen Personen, die auf der Durchreise sind bzw. sich sonstwie in der Schweiz aufhalten und deren Aufenthalt nach der nicht mehr anwendbaren Praxis zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer auf Grund von Mittellosigkeit, Erwerbstätigkeit ohne Bewilligung, Bettelei, Drogenkonsum, nachgewiesener Kleinkriminalität bzw. bei vermuteter Zuordnung zur kriminellen Szene usw. als unerwünscht gilt. Seit Inkrafttreten des FZA ist

es daher in vielen Fällen nicht mehr möglich, fremdenpolizeiliche Massnahmen anzuordnen, selbst wenn das öffentliche Interesse dies gebieten würde.

Seit dem In-Kraft-Treten des FZA ist bei den Zuführungen von EU-Bürgern an das Ausschaffungsbüro der Kantonspolizei ein Rückgang von 57% zu verzeichnen (vom 1. Juli 2001 bis zum 30. Juni 2002 waren 358 Zuführungen zu verzeichnen, im Zeitraum vom 1. Juli 2002 bis zum 30. Juni 2003 waren es 155 Zuführungen). Dies ist vorab darauf zurückzuführen, dass beim Fehlen der oben genannten Voraussetzungen gemäss FZA von vornherein auf eine Zuführung zwecks Ergreifung von fremdenrechtlichen Massnahmen verzichtet wird. Seit der Einführung des FZA wurden von den dem Ausschaffungsbüro zugeführten EU-Bürgern 40,6% ausgeschafft (Vorjahresperiode 55,3%) und 59,4% wurden wieder auf freien Fuss gesetzt (Vorjahresperiode 44,7%). Im Vergleich dazu stellen sich die Verhältnisse hinsichtlich der Bürger aus jenen zehn Staaten, die neu in die EU aufgenommen werden, anders dar: Seit dem In-Kraft-Treten des FZA wurden dem Ausschaffungsbüro 291 Bürger aus diesen Staaten zugeführt. Davon wurden 71,8% (209 Personen) ausgeschafft und 28,2% (82 Personen) wieder auf freien Fuss gesetzt.

## 2. Im Bereich des Arbeitsmarktes

### a) Allgemeine Beurteilung

Trotz der wirtschaftlich schwierigen Situation besteht eine sehr grosse Nachfrage seitens Personen aus EU/EFTA-Staaten nach Aufenthaltsbewilligungen zwecks Aufnahme einer Erwerbstätigkeit. In der Zeit vom 1. Juni 2002 bis 31. Mai 2003 wurden etwas mehr als 20'000 Gesuche für Daueraufenthalt, Kurzaufenthalt und Grenzgang gutgeheissen und etwa 1400 abgelehnt. Die Kontingente für Daueraufenthalter waren nach kurzer Zeit aufgebraucht. Die Arbeitsmarktbehörden haben daraufhin den Unternehmen und Gesuchstellern empfohlen, eine Kurzaufenthaltsbewilligung zu beantragen. Gegen Ende der Kontingentsperiode 2002/2003 (31. Mai 2003) waren auch die Kontingente für Kurzaufenthaltsbewilligungen ausgeschöpft.

Die durch das FZA und die Verordnung vom 22. Mai 2002 über die schrittweise Einführung des freien Personenverkehrs zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft und deren Mitgliedstaaten sowie unter den Mitgliedstaaten der Europäischen Freihandelsassoziation (SR 142.203) gegenüber der früheren Rechtslage erleichterten Bewilligungsvoraussetzungen und das

beschleunigte Verfahren haben zu einer spürbaren Öffnung des Arbeitsmarktes geführt und sich in der Praxis weitgehend bewährt. Diese Beurteilung gilt selbst dann, wenn berücksichtigt wird, dass die neue Regelung mit ihren vielen Ausnahme- und Übergangsbestimmungen teilweise recht komplex ausgefallen ist.

Eine wesentliche Änderung bezüglich Herkunft, Qualifikation und Aufenthaltszweck der Gesuchsteller ist bisher nicht festzustellen. Obwohl das FZA unter Vorbehalt des Inländervorranges neu auch weniger qualifizierten Arbeitskräften den Zugang zum Arbeitsmarkt öffnet, wurde kein Trend in diese Richtung festgestellt. Der Inländervorrang wird durch die Arbeitsmarktbehörden einerseits durch die Beobachtung der Arbeitsmarktsituation, andererseits durch den Nachweis von Suchbemühungen des Arbeitgebers geprüft. Gesuche für weniger qualifizierte Arbeitskräfte werden den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) gemeldet, die sich um Zuweisungen von bereits anwesenden Kräften bemühen.

Die hohe Bewilligungszahl für Personen aus dem Ausland trotz der hohen und weiterhin zunehmenden Zahl von Stellensuchenden hier zu Lande zeugt von einem ungleichgewichtigen Arbeitsmarkt, d. h., die gefragten, zumeist qualifizierten und hoch spezialisierten Arbeitskräfte sind nur bedingt vorhanden, während für die inländischen Stellensuchenden nur bedingt Nachfrage besteht.

Zugenommen haben die Auskunftserteilungen der Verwaltung in schriftlicher, mündlicher, telefonischer Form und über die neue Internet-Plattform «e-WorkPermit». Einerseits ist dies den neuen Regeln zuzuschreiben, andererseits der Tatsache, dass nunmehr die Arbeitnehmenden Gesuchsteller sind und nicht mehr die Arbeitgeber. Dies führt zu einem erhöhten Informationsbedarf bezüglich Arbeitssuche, Wohnsitzverlegung, Besteuerung, Schulen, Sozialversicherungen usw.

## b) Besondere Berufsgruppen

### aa) Medizinalpersonen

Infolge des auf den 4. Juli 2002 in Kraft getretenen Zulassungsstopps für Ärztinnen und Ärzte beschränkt sich die Freizügigkeit in erster Linie auf Zahnärztinnen und Zahnärzte. Auch hier ist aber der Neuzuzug von Ausländerinnen und Ausländern zur selbstständigen Tätigkeit im Hinblick auf den Inländervorrang und das dichte Netz von Leistungserbringerinnen und Leistungserbringern bis Mitte 2004 faktisch ausgeschlossen. Allerdings wurden im letzten Jahr auch im Kanton Zürich zwischen 20 und 30 Zahnärztinnen und Zahnärzte mit EU-Diplom vor

allem zur unselbstständigen, teils aber auch zur selbstständigen Tätigkeit zugelassen. Bei den selbstständig erwerbenden Personen handelt es sich durchwegs um Personen, die entweder bereits vor dem In-Kraft-Treten der Bilateralen Verträge in der Schweiz arbeiteten oder die nach dem In-Kraft-Treten im Familiennachzug in die Schweiz gekommen sind; unter den unselbstständig Tätigen hat es eine geringe Anzahl von Neuzuzügerinnen und Neuzuzügern.

Es zeigt sich, dass die Integration von Zahnärztinnen und Zahnärzten aus der EU/EFTA – bei denen es sich überwiegend um deutsche Staatsangehörige handelt – Schwierigkeiten bereitet. Diese sind einerseits darauf zurückzuführen, dass bei der älteren Zahnärztergeneration (ab 50 Jahren) die Curricula unterschiedlich sind und andererseits, dass das Zahnarzt-Patienten-Verhältnis in der Schweiz auf einer ganz anderen rechtlichen Grundlage steht als insbesondere in Deutschland, wo Zahnbehandlungen in die Grundversicherung eingeschlossen sind. Vor diesem Hintergrund ist der Kantonszahnärztliche Dienst dazu übergegangen, mit den Neuzuzüglern ein persönliches Gespräch zu führen und sie insbesondere über die hiesigen Standards und die Abrechnungsmodalitäten zu informieren. Angesichts der Zahl der Neuzuzüger ist dies machbar. Mit dem Ende des Inländervorrangs per Juni 2004 ist ein Anstieg der Zahl der Neuzuzüger zu erwarten. Auf diesen Zeitpunkt hin ist die Erarbeitung einer Broschüre vorgesehen, welche die Neuzuzüger über die in der Schweiz und im Kanton Zürich geltenden Modalitäten informiert.

#### bb) Anwältinnen und Anwälte

Eine deutliche Zunahme der Tätigkeit von Anwältinnen und Anwälten aus der EU/EFTA ist im Kanton nicht spürbar. Bezüglich der Anwältinnen und Anwälte aus EU- oder EFTA-Staaten, die hier ständig den Anwaltsberuf ausüben, ist davon auszugehen, dass die Zunahme parallel zum Umsetzungsprozess der Personenfreizügigkeit nur langsam erfolgt. Immerhin haben sich bis heute 24 Anwältinnen und Anwälte aus EU- oder EFTA-Staaten mit Geschäftsadresse im Kanton bei der Aufsichtskommission über die Rechtsanwälte in der öffentlichen Liste nach Art. 28 des Bundesgesetzes vom 23. Juni 2000 über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte (BGFA; SR 935.61) eintragen lassen. Bisher hat niemand eine Eignungsprüfung nach Art. 31 BGFA abgelegt – hier erfolgte aber eine Zulassung zur Prüfung – oder ein Gespräch zur Prüfung der beruflichen Fähigkeiten nach Art. 32 BGFA geführt. Der Zürcher Anwaltsverband (ZAV) hat wöchentlich rund eine Anfrage ei-



ner ausländischen Anwältin oder eines Anwaltes, die oder der sich über die Voraussetzungen und Modalitäten der Zulassung erkundigt. Einzelne Anfragen von zürcherischen Gerichten und Untersuchungsbehörden beim ZAV deuteten sodann einerseits darauf hin, dass diese von den neuen Möglichkeiten der Anwältinnen und Anwälte aus EU- oder EFTA-Mitgliedstaaten noch nichts wussten. Andererseits wurde der ZAV durch seine Mitglieder darüber informiert, dass diese in Deutschland und Österreich im forensischen Bereich Anlaufprobleme hatten, da die dortigen Behörden die neue Rechtslage noch nicht kannten.

Da das BGFA den Anwaltsberuf nicht umfassend regelt, sondern nur die Monopoltätigkeit, bleiben die kantonalen Unterschiede bei der Anwaltszulassung, der Umschreibung des Anwaltsmonopols und der Aufsicht bestehen, was zu einer heterogenen Binnenordnung des anwaltlichen Berufsrechts in der Schweiz führt. Namentlich unterliegen Anwältinnen und Anwälte ausserhalb des Monopolbereichs unterschiedlichen Berufsregeln. Obwohl sich bis heute noch keine konkreten Probleme gezeigt haben, besteht bei der Harmonisierung des anwaltlichen Berufsrechts auf nationaler Ebene gleichwohl Handlungsbedarf. Dies gilt auch für die internationale Ebene. Die grenzüberschreitend tätigen Anwältinnen und Anwälte unterstehen sowohl dem Berufsrecht des Heimatstaates als auch dem Berufsrecht des Aufnahmestaates. Die europäische Freizügigkeitsordnung harmonisiert die Berufsrechte der Mitgliedstaaten nicht.

### 3. Im Bereich der Krankenversicherung

Im Rahmen der Umsetzung der Bilateralen Verträge wurden den Kantonen im Bereich Krankenversicherung neue Aufgaben übertragen. Zunächst beschlägt dies die Information der in der EU wohnenden Personen mit Versicherungspflicht in der Schweiz (insbesondere Grenzgängerinnen und Grenzgänger und deren nicht erwerbstätige Familienangehörige; nicht erwerbstätige, in einem EU/EFTA-Staat wohnende Familienangehörige von Personen in der Schweiz). Weiter hinzu kommt die Überprüfung der Einhaltung der Versicherungspflicht und allenfalls zwangsweise Zuweisung an einen Schweizer Krankenversicherer, die Durchführung der Befreiungsverfahren sowie die Information über die individuelle Prämienverbilligung (IPV) der in der EU wohnenden versicherungspflichtigen Personen und Ausrichtung der IPV an Berechtigte. Sämtliche Grenzgängerinnen und Grenzgänger konnten individuell über ihren Arbeitgeber informiert werden. Von den rund 4000 betroffenen Personen haben sich bisher rund 85% gemeldet und ihre Versicherung

in der Schweiz nachgewiesen oder haben ein Gesuch um Befreiung von der Versicherungspflicht gestellt. Die übrigen rund 600 Personen müssten nun einem Krankenversicherer in der Schweiz zugewiesen werden. Dies bereitet Probleme, weil eine Verfügung an Personen im Ausland nicht direkt postalisch zugestellt werden kann, sondern auf dem Rechtshilfeweg zugestellt werden muss.

Bezüglich der in einem EU/EFTA-Staat wohnhaften, nicht erwerbstätigen Familienangehörigen von Personen in der Schweiz fehlt es an einer Übersicht über die betroffenen Personen. Diese konnten somit auch nicht individuell informiert, sondern mussten mittels Inseraten in allen wichtigen Tageszeitungen auf die Versicherungspflicht und die Prämienverbilligung aufmerksam gemacht werden. Die Meldung geschieht durch Selbstdeklaration des in der Schweiz wohnhaften Familienmitgliedes bei der Wohngemeinde, die auch die Einhaltung der Versicherungspflicht überwacht und eine zwangsweise Zuteilung an einen Versicherer vornehmen müsste. Letzteres würde wiederum eine rechtshilfeweise Zustellung der Verfügung an die im Ausland wohnende Person notwendig machen.

Zur Lösung der erwähnten Schwierigkeiten bei der Umsetzung der bilateralen Verträge im Bereich des Krankenversicherungsobligatoriums wurde eine Gruppe der Schweizerischen Sanitätsdirektorenkonferenz gebildet, die neben der Ausarbeitung von Lösungsvorschlägen auch die Vereinheitlichung der Handhabung der bilateralen Verträge in den Kantonen zur Aufgabe hat.

#### 4. Im Bereich der Sozialhilfe und der Sozialversicherungen

##### a) Öffentliche Sozialhilfe

Vereinzelt kommt es vor, dass sich Stellen suchende EU/EFTA-Staatsangehörige hier zu Lande bei der Sozialhilfe melden. Solche Personen werden bei Bedarf im Umfang des verfassungsmässigen Rechts auf Hilfe in Notlagen unterstützt. Diese umfasst die Finanzierung einer baldmöglichsten Rückkehr in den Wohnsitz- oder Herkunftsstaat und soweit nötig noch die Sicherstellung von Kost und Logis bis zum Abreisezeitpunkt und notfallmässige Spitalbehandlungen. Nicht zu übernehmen sind in aller Regel Wohnungskosten oder Leistungen zur Überbrückung oder Ergänzung von Taggeldern der – heimat- oder herkunftsstaatlichen – Arbeitslosenversicherung. Vorbehalten bleiben ausgesprochene Ausnahmefälle, wie beispielsweise bei einer unmittelbar bevorstehenden Aufnahme der Erwerbstätigkeit.

Bei Personen, die zur selbstständigen Erwerbstätigkeit zugelassen wurden oder nicht erwerbstätig sind oder die freiwillig auf ihre Arbeitnehmereigenschaften verzichtet haben und die nicht mehr über genügend eigene finanzielle Mittel mehr verfügen, besteht ebenfalls nur der Anspruch auf Notfallhilfe.

Nachgezogene Familienangehörige von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aus dem EU/EFTA-Raum sind hingegen nach den Ansätzen der ordentlichen Sozialhilfe zu unterstützen.

Genauere Angaben zu diesem Bereich können mangels entsprechender Erhebungen nicht gemacht werden. Immerhin lässt sich sagen, dass es sich gesamthaft um verhältnismässig wenige Fälle handelt und es im Vergleich zur früheren Rechtslage zu keinen nennenswerten Mehraufwendungen gekommen ist.

#### b) Ergänzungsleistungen

Im Bereich der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV sind für EU/EFTA-Staatsangehörige die für ausländische Personen geltenden Karenzfristen weggefallen. Zudem werden diese Leistungen neu auch in Ergänzung zu ausländischen AHV- und IV-Renten ausgerichtet. Schliesslich mussten die Zusatzleistungen von EU/EFTA-Angehörigen auf den 1. Juni 2002 geprüft und teilweise neu berechnet werden, da deren Teilrenten der AHV und IV auf diesen Termin hin neu festgelegt bzw. erhöht worden waren. Im Vollzug waren bisher keine Probleme zu verzeichnen. Längerfristig wird hier mit Mehraufwendungen zu rechnen sein, allerdings liegen dazu im heutigen Zeitpunkt keine Zahlen vor.

#### c) Kinderzulagen

Bei EU/EFTA-Staatsangehörigen darf sich die Höhe der Kinderzulagen nicht danach unterscheiden, ob die Kinder in der Schweiz oder im Ausland ansässig sind, d. h., Abstufungen nach Kaufkraft sind nicht zulässig. Bis anhin haben sich hier in der Praxis keine Probleme und auch kein spürbarer Mehraufwand ergeben, da entsprechende Begehren bisher nur vereinzelt gestellt wurden.

### B. Beurteilung aus der Sicht der öffentlichen und privaten Arbeitgeber

#### a) Kanton im Allgemeinen

Der Kanton Zürich beschäftigt derzeit rund 6000 ausländische Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, davon 4000 aus dem EU-Raum. Keine spezifischen Aussagen lassen sich machen, ob durch die bilateralen

Verträge mehr Leute aus der EU beim Kanton Zürich angestellt worden sind als vor der Unterzeichnung der Verträge.

Die neue Praxis bei den Arbeitsbewilligungen erleichtert es dem Kanton, ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus dem EU/EFTA-Raum anzustellen, was bei einem ausgetrockneten Arbeitsmarkt inskünftig von Vorteil sein wird. Der Kanton Zürich führt heute keine gezielten Rekrutierungen im Ausland durch. Die Öffnung des Arbeitsmarktes in den EU/EFTA-Raum bietet dem Kanton Zürich als wichtigem Arbeitgeber im Grossraum Zürich grundsätzlich aber mehr Möglichkeiten bei der Rekrutierung von qualifizierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. In der gegenwärtigen Wirtschaftslage besteht ein Überangebot von Bewerbenden. Bei anziehender Konjunktur kann sich in einzelnen Bereichen oder spezialisierten Berufsgattungen rasch eine Situation ergeben, wo der Kanton im Raum Zürich auf einen ausgetrockneten Arbeitsmarkt stösst. Dann kann es sich aufdrängen, gezielt im europäischen Raum zu rekrutieren. Da der Kanton als Arbeitgeber im Vergleich sehr gut dasteht, erhöhen sich die Chancen, gute und qualifizierte Mitarbeitende für die Erfüllung der staatlichen Aufgaben zu gewinnen. Durch die Öffnung des Arbeitsmarktes EU ergeben sich aber auch für Schweizerinnen und Schweizer sehr interessante Entwicklungs- und Beschäftigungsperspektiven ausserhalb der Schweiz. Gut ausgebildete Leute mit internationaler Berufserfahrung, die wieder in den Raum Zürich zurückkehren, helfen mit, die Standortattraktivität der Schweiz und von Zürich zu erhöhen.

#### b) Gesundheitswesen im Besonderen

Die Auswirkungen der bilateralen Verträge sind für die Institutionen im Gesundheitswesen, soweit es sich um kantonale oder staatsbeitragsberechtigende Spitäler handelt, bisher kaum spürbar, insbesondere weil ausgebildetes Personal im Gesundheitsbereich schon unter dem alten Recht im EU/EFTA-Ausland rekrutiert werden konnte. Solange der Inländervorrang gilt, ändert sich hieran grundsätzlich nichts. Nach dem 1. Juni 2004 muss allerdings befürchtet werden, dass Probleme bei der Rekrutierung entstehen könnten. Unter dem alten Recht war ein beachtlicher Teil der dem Kanton Zürich zur Verfügung stehenden Kontingente für das Gesundheitswesen vorbehalten. Diese Sonderkontingente sind mit dem Inkrafttreten der bilateralen Verträge dahingefallen, was die Institutionen im Gesundheitswesen wohl einzig wegen der flauen Konjunkturlage bisher noch nicht sonderlich zu spüren bekommen haben. Allerdings waren trotz der gegenwärtigen Wirtschaftslage die zur

Verfügung stehenden Daueraufenthaltskontingente sehr rasch ausgeschöpft. Zwar konnten weiterhin EU/EFTA-Staatsangehörige angestellt werden, aber nur über den bereits geschilderten Weg von auf höchstens 364 Tage befristeten Kurzaufenthaltsbewilligungen. Diese wiederum können jeweils für weitere 364 Tage verlängert und nach zweieinhalb Jahren ohne Anrechnung an die Daueraufenthaltskontingente in Daueraufenthaltsbewilligungen umgewandelt werden. Bedenkt man aber, dass auf diesem Weg für die Erteilung der Daueraufenthaltsbewilligung drei Kurzaufenthaltsbewilligungen benötigt werden, ist absehbar, dass auch diese von Jahr zu Jahr knapper werden dürften. Es scheint daher fraglich, ob diese Praxis der Arbeitsmarktbehörden die Zeit bis zum Dahinfallen der Kontingente per 1. Juni 2007 wird überbrücken können. Sollte dies nicht gelingen, dürften die Institutionen des Gesundheitswesens, die nach wie vor auf die Rekrutierung ausländischen Personals angewiesen sind, insbesondere im Fall einer Belebung der Konjunktur schwer wiegenden Problemen begegnen.

#### c) Privatwirtschaft

Von den Unternehmen der Privatwirtschaft wird das FZA weitgehend positiv beurteilt. Vereinzelt wird berichtet, dass eine gesuchte Fachkraft selbst auf dem europäischen Arbeitsmarkt nicht zu finden sei, weshalb man Angehörige eines aussereuropäischen Staates anstellen müsse. In Zukunft soll die Personalsuche innerhalb Europas mit der virtuellen Arbeitsmarktplattform European Employment System (EURES) erleichtert werden, was zurzeit noch nicht möglich ist. Insbesondere kleinere und mittlere Unternehmen beklagen die Komplexität der Ausnahme- und Übergangsregeln.

### D. Ausdehnung der Personenfreizügigkeit / Teilnahme an den Konsultationen

#### a) Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik

Die Beteiligung der Kantone an der Ausgestaltung der schweizerischen Aussenpolitik ist im Bundesgesetz vom 22. Dezember 1999 über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes (BGMK; SR 138.1) geregelt. Dieses gewährt den Kantonen ein Recht auf Mitwirkung bei der Vorbereitung aussenpolitischer Entscheide, wenn ihre Zuständigkeiten oder ihre wesentlichen Interessen berührt sind, wobei Letzteres namentlich dann der Fall ist, wenn die Aussenpolitik des Bundes wichtige Vollzugsaufgaben der Kantone betrifft. Das BGMK legt zudem die Verfahren der Mitwirkung fest und bestimmt, dass die

in diesem Zusammenhang zwischen Bund und Kantonen ausgetauschten Informationen vertraulich zu behandeln sind.

b) Erweiterung der EU / Ausdehnung der Personenfreizügigkeit

Die Aufnahme der zehn neuen Mitgliedstaaten in die EU hat Auswirkungen auf alle europäischen Staaten, die mit der EU «Gemischte Abkommen» abgeschlossen haben. Diese müssen nunmehr neu ausgehandelt werden. Bezüglich die Schweiz betrifft dies direkt das FZA, indirekt aber auf Grund der so genannten «Guillotine-Klausel» auch alle anderen bilateralen Abkommen. Seit Beginn 2003 laufen die Verhandlungen innerhalb der EU und mit den Vertragsstaaten. Im Mandat der EU für die Verhandlung mit den EWR/EFTA-Staaten sind auch Verhandlungen über die Höhe der finanziellen Beiträge dieser Staaten in den Kohäsionsfonds eingeschlossen. Die EU hat ihr Mandat zur Anpassung des Abkommens am 6. Mai 2003 durch den Ministerrat formell verabschiedet.

Der Bundesrat hat seinerseits am 14. Mai 2003 den Entwurf für ein Verhandlungsmandat verabschiedet und beschlossen, die Kantone über die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) dazu zu konsultieren. Die KdK hat am 22. Mai 2003 einen Entwurf für eine gemeinsame Stellungnahme der Kantone zugestellt. Diesem konnte der Regierungsrat grundsätzlich zustimmen, wobei er im Hinblick auf die Zuständigkeit der KdK und die Vertraulichkeit des Mitwirkungsverfahrens darauf verzichtete, seine Stellungnahme zuhanden der KdK zu publizieren oder zu kommentieren. Es kann aber hierorts auf die im Internet veröffentlichte Mitteilung der KdK zu ihrer Plenarversammlung vom 20. Juni 2003 verwiesen werden (vgl. hierzu [www.europa.admin.ch](http://www.europa.admin.ch)), an der die Kantonsvertretungen einstimmig beschlossen haben, den Bundesrat in seinen Verhandlungsbemühungen im Sinne des Mandatsentwurfes zu unterstützen.

*Erlass von Studiengebühren an der Universität Zürich*

*KR-Nr. 208/2003*

*Esther Guyer (Grüne, Zürich)* hat am 7. Juli 2003 folgende Anfrage eingereicht:

§ 41 Abs. 4 des Universitätsgesetzes vom 15. März 1998 lautet wie folgt:

«Die Universitätsleitung kann in besonderen Fällen die Gebühren ganz oder teilweise erlassen.»

In der Weisung zu dieser Gesetzesbestimmung führte der Regierungsrat aus, dass zu diesen besonderen Fällen eines Gebührenerlasses unter anderem die so genannten Härtefälle gehören.

Der Gesetzestext und die Absichten des Gesetzgebers sind eindeutig: In Einzelfällen sollen die Studiengebühren erlassen oder zumindest gesenkt werden können. Diese Ansicht hat der Regierungsrat noch im Januar dieses Jahres im Zusammenhang mit einer dringlichen Anfrage zur Gestaltung der Studiengebühren (KR-Nr. 353/2002) bekräftigt:

«Es trifft zu, dass viele Personen und Familien in bescheidenen finanziellen Verhältnissen nicht stipendienberechtigt sind und deshalb von der Übernahme der Studiengebühren durch den Kanton profitieren können. Gemäss § 41 des Gesetzes über die Universität Zürich kann jedoch die Universitätsleitung in besonderen Fällen die Gebühren ganz oder teilweise erlassen. Mit der Vorlage 3990 ist keine Änderung dieser Regelung vorgesehen.»

Im soeben erschienenen Vorlesungsverzeichnis der Universität Zürich für das Wintersemester 2003/04 wird auf Seite 8 zu den Studiengebühren ausgeführt:

«Die Universität Zürich erlässt keine Studiengebühren.» Dieser generelle und absolute Ausschluss eines Gebührenerlasses ist klar gesetzeswidrig.

In diesem Zusammenhang stellen sich daher folgende Fragen

1. Wie gedenkt der Regierungsrat als zuständiges Aufsichtsorgan über die Universität Zürich eine gesetzeskonforme Handhabung von § 41 Abs. 4 des Universitätsgesetzes durchzusetzen?
2. Wie wird eine analoge Gesetzesbestimmung (§ 41 Fachhochschulgesetz) bei den Hochschulen der Zürcher Fachhochschule angewendet?

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

Gemäss § 41 Abs. 4 Universitätsgesetz (LS 415.11) kann die Universitätsleitung in besonderen Fällen die Gebühren ganz oder teilweise erlassen. In der Weisung zum Universitätsgesetz hat der Regierungsrat zum Gebührenerlass Folgendes ausgeführt: «Zu den besonderen Fällen eines Gebührenerlasses gehören insbesondere extreme Härtefälle sowie

Austauschstudierende, wenn die Partneruniversität den Zürcher bzw. Schweizer Studierenden gegenüber Gegenrecht hält.»

Der Sinn von § 41 Abs. 4 Universitätsgesetz liegt darin, dass Gebühren nicht zu einer unüberwindbaren Hürde für das Ergreifen einer universitären Ausbildung werden. Personen in bescheidenen Verhältnissen, die nicht stipendienberechtigt, aber gleichwohl auf eine finanzielle Entlastung angewiesen sind, sollen ausnahmsweise von der Gebührenpflicht befreit werden können. Dabei ist der Gebührenerlass eines von verschiedenen Instrumenten, die eine Hilfestellung gewährleisten.

Die Universität hat eine Beratungsstelle für Stipendien und Darlehen eingerichtet, die in umfangreichem Rahmen finanzielle Unterstützung bietet. Unter Berücksichtigung des Gesamtbudgets und der zumutbaren Eigenleistungen der Studierenden bzw. ihrer Eltern können bei nachgewiesener Bedürftigkeit sowohl Studiengebühren als auch allgemein anfallende Studienkosten übernommen werden. Die Universität verfügt zu diesem Zweck über verschiedene privatrechtliche Stiftungen und Fonds, aus denen sie Beiträge in Form von Darlehen und Stipendien gewährt. Gemäss internem Jahresbericht der Beratungsstelle für Stipendien und Darlehen sind 2002 folgende Beträge ausbezahlt worden (in Klammern Zahlen des Vorjahrs):

	Anzahl Studierende		Fr.	
Darlehen	112	(55)	701'000	(298'000)
Stipendien	231	(143)	926'000	(728'000)
Total	343	(198)	1'627'000	(1'026'000)

Austauschstudierende bezahlen wie in der Weisung vorgesehen keine Gebühren. Der beanstandete Hinweis: «Die Universität Zürich erlässt keine Studiengebühren.» ist in der Tat missverständlich und wird deshalb künftig weggelassen. Im Vorlesungsverzeichnis wird weiterhin unter der Rubrik «Beratungsstellen» auf die universitätsinterne Beratungsstelle für Stipendien und Darlehen hingewiesen.

§ 41 des Fachhochschulgesetzes (LS 414.11) bezieht sich auf die staatlichen Hochschulen der Zürcher Fachhochschule. Diese leiten Gesuche um Gebührenerlass an die Bildungsdirektion weiter, die den Erlass bei nachgewiesener Bedürftigkeit bewilligt.



*Finanzierung von Schallschutz- und Entschädigungsmassnahmen aus dem «Airport Zurich Noise Fund» der Unique  
KR-Nr. 209/2003*

*Ruedi Lais (SP, Wallisellen)* hat am 7. Juli 2003 folgende Anfrage eingereicht:

Gemäss Geschäftsbericht 2002 der Unique wird mit Schallschutz- und Entschädigungskosten von 1 bis 1,5 Milliarden Franken gerechnet, dies bei einer aus heutiger Sicht unwahrscheinlichen «Nordausrichtung» des Betriebs. Im Zusammenhang mit der Verlagerung von Flugrouten werden in der öffentlichen Diskussion noch weit höhere Summen genannt.

Bisher wurden dafür Rückstellungen von 52 Mio. Franken vorgenommen. Gemäss Cash Flow-Rechnung 2002 wird der Fonds aus Passagiergebühren und Landtaxen jährlich mit 25 Mio. Franken gespeist.

Im Zusammenhang mit der Diskussion um latente Entschädigungsforderungen wegen Fluglärms frage ich den Regierungsrat an:

1. Über welche Aktiven verfügt Unique, um die Schallschutz- und formellen Entschädigungszahlungen zu finanzieren?
2. Welches sind die rechtlichen Voraussetzungen, die eine Bilanzierung dieser latenten Kosten erzwingen würden? Genügt die definitive Erteilung der Betriebskonzession, oder muss auch das ganze Betriebsreglement letztinstanzlich genehmigt sein?
3. Unter welchen Umständen müssten Steuergelder für Schallschutz- und Entschädigungsmassnahmen eingesetzt werden?

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

Vorab ist festzuhalten, dass die Flughafen Zürich AG (FZAG) für jene Schallschutzkosten und Entschädigungen aus formeller Enteignung aufzukommen hat, die nach dem 31. Mai 2001 (Datum der Übertragung der Betriebskonzession vom Kanton auf die FZAG, damit verbunden das Enteignungsrecht gemäss Art. 36a Abs. 4 des Luftfahrtgesetzes, SR 748.0) entstanden sind. Für Forderungen, deren Entstehungsgrund vor diesem Datum liegt, haftet zwar der Kanton als seinerzeitiger Konzessionsnehmer, doch wurde die FZAG im Flughafengesetz verpflichtet, diese Forderungen zu übernehmen (§ 11 Flughafengesetz, LS 748.1). Es ist also in erster Linie die der Flughafenhalterin erteilte Betriebskonzession bzw. das ihr zustehende Enteignungsrecht, das die Grundlage für die Zahlungspflicht der Flughafenhalterin bezüglich Schallschutz-

massnahmen und Entschädigungen wegen formeller Enteignung begründet. Die Betriebskonzession verleiht der FZAG das Recht, unter anderem auch Schallschutz- und Enteignungskosten über die von ihr erhobenen Gebühren zu finanzieren. Das Betriebsreglement spielt in diesem Zusammenhang insofern eine wichtige Rolle, als darin der Flugbetrieb (An- und Abflugrouten, Pistenbenützung, Nachtsperreordnung usw.) geregelt ist und, daraus abgeleitet, die bestehende bzw. künftige Fluglärmbelastung in den Städten und Gemeinden rund um den Flughafen berechnet wird. Im Umweltverträglichkeitsbericht (UVB) zum neuen Betriebsreglement, das die FZAG dem Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) zur Genehmigung einreichen muss, wird insbesondere darzulegen sein, wo der Immissionsgrenzwert (IGW) überschritten wird. Die Überschreitung des IGW stellt eine der drei Voraussetzungen für die Zuspreehung von Entschädigungen für formelle Enteignungen infolge übermässigen Fluglärms dar: Nur wenn der IGW überschritten ist, die Fluglärmbelastung nicht voraussehbar war und dem betreffenden Liegenschafteneigentümer bzw. der Liegenschafteneigentümerin daraus ein Schaden auf Dauer von gewisser Schwere entstanden ist, können Entschädigungsbegehren erfolgreich geltend gemacht werden.

Als Aktiengesellschaft (AG) unterliegt die FZAG u. a. den Bestimmungen von Art. 662 bis 670 des Obligationenrechts (OR, SR 220). Art. 663a Abs. 3 OR hält fest, dass in der Bilanz das Fremdkapital, d.h. die Schulden, unter anderem in Verbindlichkeiten und Rückstellungen unterteilt aufgeführt werden müssen; Letztere sind gemäss Art. 669 Abs. 1 OR insbesondere zu bilden, um ungewisse Verpflichtungen zu decken. Die Konzernbilanz der FZAG wies per 31. Dezember 2002 unter der Rubrik «Airport of Zurich Noise Fund» (AZNF) einen Bestand von rund 52,3 Mio. Franken aus. Dieser Fondsbestand könnte derzeit aus liquiden Mitteln gedeckt werden. Rückstellungen für die vorerwähnten ungewissen Verpflichtungen wurden hingegen im Einvernehmen mit der Kontrollstelle nicht vorgenommen, da nicht nur die erwarteten Aufwände, sondern auch deren Gegenstück, nämlich die zu erwartenden Erträge, in die Konzernbilanz aufgenommen werden müssten; eine einseitige Rückstellung, d. h. die Aufnahme nur der mutmasslichen Aufwände, würde den kaufmännischen Grundsätzen widersprechen und die Erfolgsrechnung ungerechtfertigterweise belasten.

Mit der auf den 1. September 2003 vom BAZL gutgeheissenen Erhöhung des Lärmzuschlages von Fr. 3.50 auf Fr. 5 pro abfliegenden Passagier wird sich der Fondsbestand um jährlich 40 bis 50 Mio. Franken

erhöhen. Für die Äufnung der im Anhang zum Geschäftsbericht 2002 der FZAG erwähnten 200 bis 300 Mio. Franken für Schallschutzkosten und der 800 bis 1200 Mio. Franken für Entschädigungen wegen formeller Enteignung würde die FZAG folglich, je nach Verzinsung, 20 bis 30 Jahre benötigen. Während die Schallschutzkosten in den nächsten Jahren regelmässig anfallen werden, wird sich die Klärung der Entschädigungspflicht angesichts der oben beispielhaft erwähnten, zurzeit noch offenen Rechtsfrage noch einige Zeit hinziehen, so dass entsprechende Beträge die Fondsrechnung erst in einem künftigen Zeitpunkt belasten werden. Sollten die dereinst zu entrichtenden Entschädigungen nicht vollständig durch den AZNF gedeckt werden können, so hat die FZAG das Recht, deren Refinanzierung durch eine erneute Anhebung der Gebühren sicherzustellen. Die FZAG hat bereits im Jahr 2001 angekündigt, dass die Lärmgebühr pro Passagier von heute Fr. 5 bis gegen Fr. 10 angehoben werden muss. Müssten die Entschädigungen hingegen sehr bald und zum überwiegenden Teil oder gar gesamthaft ausgerichtet werden, würde der Fondsbestand negativ und könnte erst nach einer längeren Überbrückungszeit wieder ausgeglichen werden.

Die Bilanz der FZAG hält sich an die internationalen Buchungsrichtlinien (IFRS, International Financial Reporting Standards, vormals IAS, International Accounting Standards; IAS 37), gemäss denen eine Verbuchung von Eventualverpflichtungen nur dann zu erfolgen hat, wenn das Eintreten der Verpflichtungen wahrscheinlich ist und diese in Bezug auf deren zeitliches Anfallen und deren Höhe hinreichend präzise erfasst werden können. Letzteres ist, wie dargelegt, zurzeit nicht in hinreichendem Masse möglich.

Soweit Entschädigungsforderungen vor dem 31. Mai 2001 (Erteilung der Betriebskonzession an die FZAG) entstanden und nicht verjährt sind, ist, wie eingangs erwähnt, an sich der Kanton Zürich als seinerzeitiger Flughafenkonzessionär Schuldner der entsprechenden Forderungen, doch müssen diese Verpflichtungen kraft ausdrücklicher Bestimmung von der FZAG übernommen werden. Für den Fall, dass die FZAG dazumal zahlungsunfähig wäre, könnten sich die Gläubiger am Kanton für die von ihm geschuldeten Zahlungen schadlos halten. Gleiches gilt für die Kosten der passiven Schallschutzmassnahmen. Ob in einem solchen aus heutiger Sicht allerdings unwahrscheinlichen Fall Steuergelder oder aber der Flughafenfonds – nicht zu verwechseln mit dem AZNF – in Anspruch genommen werden müssten, lässt sich zurzeit nicht schlüssig beurteilen.

*Ozonwerte im Kanton Zürich im Frühling/Sommer 2003*

*KR-Nr. 210/2003*

*Eva Torp (SP, Rifferswil) und Martin Bäumle (Grüne, Dübendorf) haben am 7. Juli 2003 folgende Anfrage eingereicht:*

Anfangs Frühling dieses Jahres waren die Ozonwerte im Kanton Zürich an mehreren Orten wiederholt, teilweise anhaltend zu hoch (Beispiel aus dem Knonaueramt: im Juni mehrmals um 160 bei einem Richtwerte von 120).

Seitens der Zürcher Regierung sind unseres Wissens dieses Jahr nie oder ungenügend Warnungen an die Öffentlichkeit ergangen, beispielsweise mit Blick auf sportliche Betätigung, Schulreisen, hohes Lebensalter, Schwangerschaft und Kleinkinder. Ebenso gibt es keine Aufrufe oder Anordnungen an die Bevölkerung, Autos und Motorräder weniger zu benutzen, weniger zu fliegen, allgemein weniger mit Motoren die Umwelt zu belasten. Immerhin sind 50% des Verkehrs Freizeitverkehr, also nicht unbedingt nötig.

In diesem Zusammenhang ersuchen wir den Regierungsrat, folgende Fragen zu beantworten:

1. Bekanntlich verlangt das Umweltschutzgesetz, dass die Bevölkerung vor lästigen und schädlichen Immissionen zu schützen sei. Liegen dem Regierungsrat Daten vor zum Ausmass der gesundheitlichen Beeinträchtigungen und der Schäden an der Bevölkerung durch die erhöhten Ozonwerte?
2. Mit welchen Kosten ist zu rechnen als Folge der akuten oder chronischen Gesundheitsschäden?
3. Wie begründet der Regierungsrat die Unterlassung von Massnahmen gegen den motorisierten Verkehr oder zur Förderung des öffentlichen Verkehrs während heikler Wetterlagen?
4. Sind für die nähere und weitere Zukunft konkrete Massnahmen gegen erhöhte Ozonwerte geplant?

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

Ozon wird aus den Vorläuferschadstoffen Stickoxiden (NO<sub>x</sub>) und flüchtigen organischen Verbindungen (VOC) bei hoher Sonneneinstrahlung und warmen Temperaturen gebildet. Das anhaltend schöne Wetter

und die hohen Temperaturen seit Beginn des Sommerhalbjahres 2003 führten dazu, dass die Ozongrenzwerte im Kanton Zürich dauerhaft und teilweise deutlich überschritten wurden.

Mit vielfältigen Massnahmen ist es in den vergangenen Jahren zwar gelungen, die höchsten Ozonbelastungsspitzen zu senken. Diese liegen heute um etwa  $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$  tiefer als noch vor zehn Jahren. Demgegenüber hat sich aber die mittlere Ozonbelastung kaum verringert, und auch bei der Anzahl Stunden, in denen die Immissionsgrenzwerte überschritten wurden, ist kein Abwärtstrend zu erkennen.

Seit Beginn der Ozonphase im Mai wird die Bevölkerung über die verschiedenen Medien informiert, jeweils kombiniert mit dem Aufruf, die öffentlichen Verkehrsmittel zu benutzen, das private Motorfahrzeug zu Hause zu lassen und körperliche Belastungen möglichst auf den Abend oder die frühen Morgenstunden zu verlagern. Ebenso werden die Messwerte der Luftschadstoffe im Internet ([www.ostluft.ch](http://www.ostluft.ch)) alle vier Stunden aktualisiert. Neu besteht seit Mai 2003 eine Informationsplattform für die Ozonprognose, und seit Anfang Juni 2003 ist die nationale Informationskampagne «Ozon o.k.?» im Gang ([www.ozonok.ch](http://www.ozonok.ch)). Das Bundesamt für Gesundheit gibt unter dem Stichwort «Hitzewelle» Empfehlungen zum Verhalten bei hohen Temperaturen und Ozonbelastungen ab ([www.bag.admin.ch](http://www.bag.admin.ch)).

Ozon ist ein Reizgas, das tief in die Lunge eindringt, wo es je nach Konzentration und Prädisposition zu Gewebeschäden und starken Reizwirkungen führen kann. Mögliche akute Folgen sind nach Aussagen der Eidgenössischen Kommission für Lufthygiene (EKL) Atemnot, Bronchitis und eine Verschlechterung der Lungenfunktion. Die Empfindlichkeit ist von Mensch zu Mensch verschieden; besonders betroffen sind aber Kinder, deren Lungengewebe noch nicht voll ausgebildet und deshalb anfälliger ist auf die Schädigungen durch Ozon. Ebenso vermehrt betroffen sind Personen, die an Asthma oder Allergien leiden. Empfindliche Personen können bereits bei Konzentrationen zwischen  $100$  und  $200 \mu\text{g}/\text{m}^3$  Reaktionen zeigen. Dem wurde mit der Festsetzung des Immissionsgrenzwertes auf  $120 \mu\text{g}/\text{m}^3$  (1-h-Mittelwert) Rechnung getragen. Bei Werten von über  $200$  oder gar  $300 \mu\text{g}/\text{m}^3$  treten bei 30 bzw. 50% der Personen Reaktionen auf. Aus europäischen Studien und Studien der WHO (Weltgesundheitsorganisation) ist bekannt, dass erhöhte Ozonbelastungen, wie sie auch im Kanton Zürich beobachtet werden können, zu vermehrten Spitaleintritten wegen chronischer

Bronchitis führen. Ebenso steigt die Anzahl der Sterbefälle bei einer Erhöhung der 1-h-Mittelwerte von  $10 \mu\text{g}/\text{m}^3$  um 0,4%.

Die Langzeitwirkungen hoher Ozonbelastungen sind noch nicht sehr gut untersucht; es gibt aber Hinweise auf dauernde Lungenfunktionsverschlechterungen und Schädigungen der Nasenschleimhaut. Die ökonomischen Auswirkungen ozonbedingter Beeinträchtigungen der Gesundheit wurden in der Schweiz bisher noch nicht systematisch untersucht. Eine erste vorsichtige Schätzung der EKL rechnet aber mit gesundheitsbedingten Folgekosten in der Grössenordnung von 400 bis 600 Mio. Franken pro Jahr.

Eine dauerhafte Senkung der Ozonbelastung ist nur durch eine weitere Verminderung des Ausstosses der Vorläufersubstanzen möglich. Seit Mitte der Achtzigerjahre wurden in dieser Beziehung schon beachtliche Erfolge erzielt, indem durch die Umsetzung verschiedenster Massnahmen, wie beispielsweise die Einführung einer VOC-Lenkungsabgabe, die Sanierung aller Tanklager im Kanton Zürich, die Rückführung von Benzindämpfen an Tankstellen, eine Verschärfung der Abgasnormen für Motorfahrzeuge oder die Einführung einer leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA), der Ausstoss der Vorläufersubstanzen um 40 bis 50% gesenkt werden konnte. Um Grenzwertüberschreitungen beim Ozon dauerhaft zu vermeiden, müssen die Emissionen aber gegenüber dem heutigen Stand mit weiteren Massnahmen nochmals mindestens halbiert werden.

Durch lokale und kurzfristige Massnahmen wie Einschränkungen des Motorfahrzeugverkehrs oder die Förderung des öffentlichen Verkehrs an Tagen mit hoher Ozonkonzentration kann die Ozonbelastung nur wenig beeinflusst werden, denn diese ist nicht nur von der lokalen Produktion, sondern auch von Luftmassenverfrachtungen aus anderen Regionen und aus dem Ausland abhängig. Zur Entschärfung des Sommersmog-Problems können solche Massnahmen nur dann beitragen, wenn sie grossräumig und über eine längere Zeitdauer (mindestens ein bis zwei Monate) durchgeführt würden.

Die übermässige Ozonbelastung im Kanton Zürich soll weiterhin durch eine Verminderung der Vorläufersubstanzen angegangen werden. Dies soll mit verschiedenen Massnahmen auf Bundesebene und gemäss dem Massnahmenplan Lufthygiene (Luft-Programm 1996 inklusive Ergänzung 2002) erfolgen. Die beschlossenen eidgenössischen und kantonalen Massnahmen werden konsequent umgesetzt und, falls zur Zielerreichung notwendig, mit weiteren, dauerhaft wirkenden Massnahmen er-

gänzt. Dies schliesst auch Interventionen beim Bund mit ein, damit dieser weitere flächendeckend wirksame Massnahmen ergreift.

*Sparmassnahmen im Spital Limmattal*  
*KR-Nr. 211/2003*

*Elisabeth Scheffeldt Kern (SP, Schlieren)* hat am 7. Juli 2003 folgende Anfrage eingereicht:

Das Spital Limmattal als öffentlich subventioniertes Spital weist höhere Kosten der Fallpauschale als vergleichbare Spitäler aus. Dass deshalb gespart werden muss, ist weitgehend unbestritten. Der Kanton muss an sinnvollen, an einem Konzept orientierten Strukturanpassungen interessiert sein.

Im Moment sind aber vor allem Entlassungen vorgesehen. Die Spitalleitung hat Ende Juni Sparmassnahmen von rund 9 Mio. Franken angekündigt. Das Personal wurde gleichzeitig über die vorgesehene Kündigung von 60 Stellen informiert. Es erfolgten keinerlei Informationen über die Modalitäten der Kündigungen. Erste Kündigungen wurden bereits am darauf folgenden Tag ausgesprochen.

Gemäss Personalvertretung ist es ein weitgehend konzeptloser Personalabbau, der zu Qualitätsverlusten führen wird, was wiederum die Bevölkerung der 17 Verbandsgemeinden verunsichert.

Im Zusammenhang mit dem Vorgehen der Spitalleitung bitte ich den Regierungsrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Wie beurteilt der Regierungsrat das Vorgehen der Spitalleitung, die Personal entlassen will, bevor ein Konzept zur Optimierung der Abläufe vorliegt?
2. Ist dem Regierungsrat bekannt, in welchem Zeitpunkt Abläufe optimiert beziehungsweise umgestellt werden sollen? Ist der Regierungsrat im Sinne einer Qualitätssicherung bereit, von der Spitalleitung ein Konzept über das weitere Vorgehen zu verlangen?
3. Hat der Regierungsrat Kenntnis, welche Alternativen geprüft wurden, um Entlassungen aufzufangen?
4. Das Personal ist durch die Kündigungsmodalitäten und das autokratische Vorgehen der Spitalleitung verunsichert und verärgert. Es ist zu befürchten, dass sich bestens qualifiziertes Personal aus der Pflege und aus der Ärzteschaft nach einem anderen Arbeitsort umsehen

wird. Welche Folgen sind durch eine zu befürchtende Abwanderung von hoch qualifiziertem Personal zu erwarten, und welche Massnahmen sind vorgesehen, um diese aufzufangen?

5. Das Spitalreglement stützt sich auf kantonales Recht. Dem Personal wurde ein Sozialplan vorgelegt, der innert kürzester Zeit zurückgezogen werden musste. Ist der Regierungsrat bereit, an einem öffentlich subventionierten Spital für einen genügend abgesicherten Sozialplan besorgt zu sein?
6. Wie beurteilt der Regierungsrat die Frage, ob der Verwaltungsrat seine Aufsichtspflicht genügend wahrgenommen hat?

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

Das Spital Limmattal ist ein öffentlich subventioniertes Grundversorgungsspital für die Regionen Limmattal und Furttal. Seine Trägerschaft ist der Spitalverband Limmattal, ein von den 17 Gemeinden der Region gebildeter Zweckverband. Der Kanton unterstützt das Spital im Rahmen der Festlegungen des Gesundheitsgesetzes mit Staatsbeiträgen, wobei Art und Menge der zu subventionierenden Leistungen über Leistungsvereinbarungen (Rahmen- und Jahreskontrakte sowie Globalbudgets) festgelegt werden.

Im Gegensatz zur früher praktizierten Input-Steuerung erlaubt die Output-Steuerung gemäss dem Prinzip der wirkungsorientierten Verwaltungsführung keine direkte Eingriffnahme in die Führung des Spitals. Für die operative Umsetzung der Vereinbarungen ist deshalb primär das Spital selbst mit der Spitalleitung, gebildet aus Verwaltungsdirektion, Ärztlicher Direktion und Pflegedirektion, und sekundär dessen Trägerschaft, im Falle des Spitals Limmattal mit den Organen Verwaltungsrat und Delegiertenversammlung, verantwortlich. Die Aufsicht über die Gemeinden und damit auch über die von ihnen gebildeten Verbände wiederum liegt gemäss Art. 45 der Kantonsverfassung (LS 101) bzw. § 10 des Gesetzes über die Bezirksverwaltung (LS 173.1) beim Bezirksrat.

Die Leistungsvereinbarungen zwischen den staatsbeitragsberechtigten Spitalern und der Gesundheitsdirektion enthalten keine Bestimmungen, wie und mit welchen Mitteln – auch personeller Art – der Auftrag zu erfüllen ist bzw. die entsprechenden Leistungen zu erbringen sind. Der Staat allerdings überprüft durch den Vergleich mit anderen Anbietern,



dem so genannten «Benchmarking», ob die Leistungserbringung durch das Spital wirtschaftlich und effizient ist. Abweichungen bei den entsprechenden Indikatoren und Überschreitungen beim Globalbudget führen zu Abzügen beim Globalbudget der nächsten Periode im Sinne von Sparvorgaben. Die Kontrollpflicht des Kantons gegenüber den staatsbeitragsberechtigten Spitälern beschränkt sich auf die Überprüfung der Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen und der erbrachten Leistungen sowohl was die Menge als auch was die Kosten betrifft (Globalrechnung). Die Qualitätssicherung in den Spitälern wird durch die outcome-Messungen überprüft. Des Weiteren besteht von Seiten der Gesundheitsdirektion gemäss den §§ 42 und 43 des Gesundheitsgesetzes (LS 810.1) eine gesundheitspolizeiliche Aufsicht über die klinische Leistungserbringung (Einhaltung der Bedingungen für die Betriebsbewilligung).

Wie Mitteilungen des Spitals und Medienberichten entnommen werden kann, sieht sich die Spitalleitung auf Grund ungünstiger Kostenentwicklungen dazu gezwungen, Sparmassnahmen einzuleiten. Im Allgemeinen entfallen in Akutspitälern der Grundversorgung rund 70% der Aufwendungen für die Leistungserbringung auf die Personalkosten. Daher sind grosse Einsparungen im Wesentlichen nur über Massnahmen im Personalbereich zu erzielen. Die Festlegung und Umsetzung der einzelnen Massnahmen ist Aufgabe der Spitalleitung; dasselbe gilt für den Einbezug weiterer Beteiligter und Betroffener in die Entscheidungsfindung. Die Konzepte der Spitalleitung wurden der Gesundheitsdirektion zur Kenntnis gebracht. Dass derzeit in allen Bereichen gespart werden muss, ist allgemein bekannt gemacht worden, insbesondere auch im Hinblick auf das kantonale Sparprogramm 04. Das Spital Limmattal gehört zu einem der teureren Spitälern im Kanton Zürich, und seine Fallkosten liegen höher als bei anderen Spitälern, was die Trägergemeinden und den Staat zusätzlich belastet. Das Spital Limmattal hat sich daher aus eigenem Antrieb – und unabhängig vom Sparauftrag des Kantons – überlegt, wie beim Aufwand gespart werden könnte, und dazu Konzepte erarbeitet, um der Kostensteigerung Einhalt zu gebieten.

Die Beurteilung der Frage, ob und in welchem Umfang der Verwaltungsrat des Spitals seine Aufsichtspflicht wahrgenommen hat, ist nicht Aufgabe des Regierungsrats, sondern des obersten Verbandsorgans, der Delegiertenversammlung.

Da die Trägerschaft des Spitals Limmattal nicht der Kanton, sondern ein Zweckverband ist, sind dessen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer grundsätzlich keine kantonalen Angestellten. Das Spital Limmattal ist nicht verpflichtet, die Arbeitsverhältnisse gemäss kantonalem Recht auszugestalten. Demzufolge können die Mitarbeitenden keine direkten Rechte aus dem kantonalen Personalrecht ableiten.

Konkret sind die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des Spitals Limmattal mittels öffentlichrechtlicher Verträge gemäss dem Personalreglement des Spitals angestellt. Das kantonale Personalgesetz wurde als subsidiär anwendbar erklärt. Erste Rechtsmittelinstanz für Streitigkeiten aus einem Arbeitsverhältnis ist der Bezirksrat. Der Regierungsrat ist grundsätzlich nicht legitimiert, beim Spital Limmattal – aber auch bei allen anderen staatsbeitragsberechtigten Spitälern – direkten Einfluss auf die Art der Auflösung von Arbeitsverhältnissen und auf die materielle Ausgestaltung eines allfälligen Sozialplans zu nehmen. Der Kanton hat lediglich in finanzieller Hinsicht eine gewisse Steuerungsmöglichkeit, indem insgesamt nur Sozialplanleistungen subventioniert werden, die höchstens denjenigen gemäss kantonalen Richtlinien entsprechen. Das Spital Limmattal ist innerhalb des für anwendbar erklärten Personalrechts in der Ausgestaltung des Sozialplans frei.

#### *Bauverbot für Privatklinik*

*KR-Nr. 212/2003*

*Oskar Denzler (FDP, Winterthur), Jürg Leuthold (SVP, Aeugst a.A.) und Hans Egloff (SVP, Aesch bei Birmensdorf) haben am 7. Juli 2003 folgende Anfrage eingereicht:*

Wie kürzlich den Medien zu entnehmen war, will die private Hirslanden-Gruppe neben der Zürcher Klinik im Park eine radioonkologische Praxis einrichten.

Auf Empfehlung der Gesundheitsdirektion hat der Zürcher Stadtrat das Baugesuch abgelehnt. Ein öffentliches Interesse am Angebot gebe es nicht. Dies, obwohl Krebspatienten zurzeit monatelang warten müssen.

Die akuten Behandlungsengpässe an der Radioonkologie des Universitätsspitals Zürich (USZ) und des Kantonsspitals Winterthur (KSW) wurden zwar teilweise behoben. Andererseits führen die technischen Fortschritte in der Bestrahlungstechnik gerade bei der Behandlung von Tumorleiden bei alten Patientinnen und Patienten zu steigender Nach-

frage, sodass trotz kurzfristiger Entspannung bei den Wartezeiten mittelfristig neue Engpässe absehbar sind.

Wenn von der Gesundheitsdirektion kolportiert wird, dass beim Betrieb eines privaten Bestrahlungsinstitutes die Gefahr einer Zweiklassenmedizin absehbar sei, muss dem entgegengehalten werden, dass Bestrahlungen in der Regel ambulant und recht schonend erfolgen können und somit die ambulanten Krankenkassentarife zur Anwendung kommen. In diesem Sinne würden also auch allgemein versicherte Patientinnen und Patienten profitieren. Eine einheitliche Auslastung der teuren Geräte mit möglichst kurzen Wartezeiten – in privaten wie öffentlichen Spitälern – sollte unter allen Umständen angestrebt werden, auch unter Berücksichtigung der eingeleiteten Sparmassnahmen.

Wir bitten um Beantwortung folgender Fragen:

1. Ist der Regierungsrat der Ansicht, dass aktuell und in näherer Zukunft nicht mit Behandlungsempässen an den verschiedenen radioonkologischen Instituten zu rechnen ist?
2. Was spricht gegen eine Zusammenarbeit von öffentlichrechtlichen mit privaten Instituten? Sieht die Regierung hier keine Rationalisierungspotenziale?
3. Gibt es Argumente, welche für die Beibehaltung der Radioonkologie als staatliche Monopolbetriebe sprechen?

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

Die Behandlungskapazitäten im Bereich der Strahlentherapie bei Krebserkrankungen hängen grundsätzlich von zwei Faktoren ab:

- der vorhandenen baulich-technischen Infrastruktur, insbesondere der Anzahl verfügbarer Geräte,
- dem für die Planung und Durchführung der Therapien und für die Bedienung der Geräte benötigten medizinischen, technischen und pflegerischen Personal.

Mit der Inbetriebnahme des zweiten Gerätes am Standort Winterthur auf den Januar 2004 werden an öffentlichen Spitälern im Kanton Zürich insgesamt neun so genannte Hochvolttherapieanlagen (Strahlentherapiegeräte) zur Verfügung stehen. Mit jedem Gerät können pro Jahr im Einschichtbetrieb rund 500 Fälle behandelt werden. Insgesamt stehen im Kanton Zürich somit Kapazitäten im Einschichtbetrieb für rund 4500 Fälle pro Jahr zur Verfügung. Bei einer Erweiterung vom reinen

Einschicht- auf einen Eineinhalbschicht-Betrieb würden sogar Kapazitäten für bis zu 6500 Fälle pro Jahr zur Verfügung stehen.

Bei der Bedarfsplanung wird auf Grund internationaler Erfahrungswerte derzeit von einer Inzidenz (Häufigkeit) von rund 2200 Fällen pro 1 Mio. Einwohner ausgegangen. Die drei öffentlichen Spitäler im Kanton Zürich mit Strahlentherapieeinrichtungen versorgen neben der Zürcher Bevölkerung auch die Bevölkerung umliegender Kantone. Unter der Annahme einer Servicepopulation von rund 1,5 bis 2 Mio. Einwohnern (zum Vergleich: der Kanton Zürich hat rund 1,3 Mio. Einwohnerinnen und Einwohner) errechnet sich ein Bedarf von insgesamt sieben bis neun Strahlentherapiegeräten im Kanton Zürich.

Bereits bei einem Einschichtbetrieb deckt somit das ab Januar 2004 zur Verfügung stehende Angebot die derzeitige Nachfrage vollumfänglich ab. Selbst bei einer deutlichen Steigerung der Fallzahlen, wie sie zum Beispiel durch die Entdeckung neuer Einsatzgebiete für die Strahlentherapie entstehen könnte, könnte der zusätzliche Bedarf durch schrittweise Einführung eines Mehrschichtbetriebes an den bestehenden Anlagen gedeckt werden.

Neben der Planung und Sicherstellung der erforderlichen baulich-technischen Infrastruktur sind auch die zum Betrieb der Geräte benötigten personellen Ressourcen zu berücksichtigen. Tatsächlich waren Probleme bezüglich Wartezeiten bei der Strahlentherapie in der jüngsten Vergangenheit auch auf fehlendes Personal zurückzuführen. Der einheimische Personalmarkt für die zur Bedienung der Anlagen benötigten medizinisch-technischen Radiologieassistentinnen bzw. -assistenten (MTRA) in der Schweiz schwankt. Während das benötigte Personal in den vergangenen Jahren teilweise im Ausland rekrutiert werden musste, hat sich die Situation derzeit wieder verbessert.

Insgesamt wird festgehalten, dass eine zusätzliche zehnte Anlage im Kanton Zürich Überkapazitäten schaffen würde, da es sich bei dem von der Klinik im Park geplanten Strahlentherapiegerät um eine Angebotserweiterung handeln würde, für die gemäss der kantonalen Planung kein Bedarf besteht. Gegen eine Zusammenarbeit von öffentlichrechtlichen mit privaten Institutionen gibt es grundsätzlich keine Einwendungen, doch entsteht in diesem konkreten Fall kein Rationalisierungspotenzial.

Dass im Kanton Zürich bisher nur öffentliche Spitäler als Anbieter von Leistungen im Bereich der onkologischen Strahlentherapie aufgetreten sind, hängt damit zusammen, dass der Staat auf Grund seiner Konzepte

die zur Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung notwendige Infrastruktur frühzeitig geplant und eingerichtet hat.

Das Amt für Baubewilligungen der Stadt Zürich ersuchte die Gesundheitsdirektion um eine Stellungnahme zum kantonalen Bedarf im Bereich der onkologischen Strahlentherapie. Die zur Hirslanden-Gruppe gehörende Klinik im Park in Zürich hatte ein Gesuch für die Einrichtung eines radioonkologischen Zentrums in einer Wohnzone in Zürich-Wollishofen eingereicht. Um diesem Gesuch stattgeben zu können, hätte gemäss Aussagen der Baubehörde ein übergeordnetes öffentliches Interesse an einem weiteren Gerät ausgewiesen sein müssen. Zum Zeitpunkt, an dem die Anfrage der stadtzürcherischen Baubehörden in der Gesundheitsdirektion einging und an dem die Gesundheitsdirektion zum ersten Mal Kenntnis von dem Vorhaben der Klinik im Park erhielt (17. Juli 2002), hatte der Regierungsrat bereits vorgesehen, am Kantonsspital Winterthur ein zweites Strahlentherapiegerät einzurichten, das wie erwähnt Anfang 2004 in den Betrieb genommen wird.

Die Gesundheitsdirektion hat im Übrigen weder die Einrichtung des Gerätes in der Klinik im Park untersagt – wozu sie nicht die Kompetenz hat – noch gegenüber der Stadt eine Empfehlung ausgesprochen, den Antrag der Klinik abzulehnen. Mit Schreiben vom 19. August 2002, gerichtet an das Amt für Baubewilligungen der Stadt Zürich, hat sie lediglich festgehalten, dass nach kantonaler Bedarfsberechnung der Bedarf für ein zehntes Gerät im Kanton Zürich nicht ausgewiesen ist.

### *Bestrahlungstherapie für Krebspatienten* *KR-Nr. 213/2003*

*Christoph Holenstein (CVP, Zürich)* hat am 7. Juli 2003 folgende Anfrage eingereicht:

Vergangene Woche wurde bekannt, dass Krebspatientinnen und -patienten im Kanton Zürich nach der Operation zum Teil längere Wartezeiten – zurzeit ungefähr zwei Monate – für eine Bestrahlungstherapie zu gewärtigen haben. Zudem sind die Wartezeiten an den drei grossen Zürcher Spitälern Universitätsspital Zürich, Kantonsspital Winterthur sowie Stadtspital Triemli, welche genannte Therapieform anbieten, unterschiedlich lange (vgl. «NZZ» vom 1. Juli 2003). Bei solchen Bestrahlungstherapien spielt bekanntlich der Faktor Zeit eine wichtige

Rolle. Je früher mit der Therapie begonnen werden kann, desto grösser sind die Heilungschancen.

Dazu bitte ich den Regierungsrat um folgende Auskünfte:

1. Wie kann sichergestellt werden, dass die Wartezeit für Bestrahlungstherapien im ganzen Kantonsgebiet für alle betroffenen Patienten etwa gleich lange dauert?
2. Könnte eine (verbesserte) interkantonale Zusammenarbeit im Bereich Bestrahlungstherapie die Wartezeiten ausgleichen? Gibt es andere sinnvolle und kostengünstige Massnahmen?
3. Wie stellt sich die Regierung zum privaten Strahlentherapie-Projekt der Privatklinik Hirslanden (vgl. «NZZ» vom 5. Juli 2003)?
4. Wie kann verhindert werden, dass sich im Bereich der Bestrahlungstherapie die Zweiklassenmedizin durchsetzt?

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

Unter Strahlentherapie versteht man die gezielte Bestrahlung von Patientinnen und Patienten mit ionisierenden elektromagnetischen Wellen unter Verwendung von so genannten Hochvolttherapiegeräten bzw. Linearbeschleunigern. Die Strahlentherapie wird fast ausschliesslich bei Tumorerkrankungen angewandt. Dabei wird unterschieden zwischen der kurativen, d. h. heilenden Behandlung einer Neubildung, die entweder allein oder in Kombination mit anderen Behandlungsformen wie Chemotherapie oder Chirurgie erfolgen kann, und der palliativen, d.h. lindernden Behandlung von in der Regel fortgeschrittenen bösartigen Tumoren und ihren Tochtergeschwülsten (Metastasen).

Auch bei gutartigen Erkrankungen hat sich die Strahlentherapie für einzelne Indikationen als hilfreich erwiesen. Grundsätzlich ist aber darauf hinzuweisen, dass die Strahlentherapie nur in ausgewählten Fällen angewandt werden kann. Dazu ist immer eine Abwägung des angestrebten Nutzens gegenüber dem möglichen Schaden erforderlich, da bei dieser Therapieform die Gefahr unerwünschter Nebenwirkungen nicht unerheblich ist.

Wie bei jeder anderen Therapie kann der Bevölkerung auch bei der onkologischen und palliativen Strahlentherapie nicht eine jederzeitige, sofortige und uneingeschränkte Verfügbarkeit der entsprechenden Therapieressourcen garantiert werden. Eine derartige hundertprozentige Zugänglichkeit würde ein Mass an Vorhalteleistungen in Form von ver-

fügbaren, aber «wartenden», nicht produktiv eingesetzten Behandlungskapazitäten bedingen, das die heutigen Behandlungsreserven um ein Mehrfaches überschreiten würde und mit Kosten verbunden wäre, für welche die finanziellen Mittel nicht bereitgestellt sind.

Dennoch ist es grundsätzlich richtig, dass aus Gründen der Versorgungssicherheit eine Strahlentherapie möglichst rasch nach der Bestimmung der Krankheitsursache und der Behandlungsstrategie einsetzen sollte. Die Zugänglichkeit zur Behandlung und die Frage der Wartezeiten müssen aber differenziert betrachtet werden, gerade auch bezüglich der Dringlichkeit einer Bestrahlung. Eine sofortige Behandlung innerhalb von ein bis zwei Tagen ist nur für einen kleinen Patientenkreis zwingend erforderlich, nämlich dann, wenn ansonsten akute irreversible Schädigungen drohen. Zwar ist das Zeitfenster für eine Bestrahlung nach der entsprechenden Indikationsstellung auch bei anderen bösartigen Erkrankungen nicht beliebig weit, doch müssen auch andere Gesichtspunkte in die Therapieplanung und die Festlegung des Bestrahlungszeitpunkts mit einbezogen werden. So kann zum Beispiel in der Regel mit Bestrahlungen als Begleitung einer chirurgischen Behandlung (adjuvante Therapie) meist nicht sofort begonnen werden, um dem nicht karzinogenen, durch die Operation aber geschädigten Gewebe (das bei einer sofortigen Bestrahlung erneut stark belastet würde) Zeit zur Regeneration und zur Wundheilung zu lassen. Diese Regenerationsphase kann je nach Umfang des chirurgischen Eingriffs mehrere Wochen in Anspruch nehmen.

Bei der Einsatzplanung der verfügbaren Ressourcen ergibt sich gemäss Angaben von Fachleuten folgende Verteilung:

- Rund 5 bis 10% der Patientinnen und Patienten müssen notfallmässig – das heisst innert 24 Stunden – bestrahlt werden. Dabei handelt es sich wie oben erwähnt vor allem um Patientinnen und Patienten mit Hirnkarzinomen oder Hirnmetastasen (beginnende Hirndrucksymptomatik) und mit Karzinomen oder Metastasen in unmittelbarer Nachbarschaft zum Rückenmark (drohende Querschnittslähmung). Diese Fälle können heute gemäss Aussagen verantwortlicher Ärztinnen und Ärzte an Zürcher Spitälern ohne Zeitverzug behandelt werden.
- Rund 20 bis 30% der Patientinnen und Patienten, die neu mit Krebs diagnostiziert werden, müssen beschleunigt – innert 14 Tagen – bestrahlt werden. Hier handelt es sich insbesondere um Patientinnen und Patienten mit Morbus Hodgkin und anderen Erkrankungen des

lymphatischen Gewebes mit schnellem Wachstum der Tumoren und grosser Gefahr der Metastasenbildung.

- In den übrigen Fällen handelt es sich um Tumoren mit langsamem Wachstum, deren Therapie weniger zeitsensitiv ist.

Bezüglich der Planbarkeit der Therapien und der Frage der Wartezeiten auf Bestrahlungen sind folgende Umstände zu beachten:

- Bestrahlungen, die begleitend zu einer sonstigen (chirurgischen oder chemotherapeutischen) Krebsbehandlung durchgeführt werden, lassen sich bei rechtzeitiger Anmeldung im Bestrahlungszentrum so planen, dass keine wesentlichen Wartezeiten zu gewärtigen sind.
- Palliative Strahlentherapien hingegen, zu denen gerade die oben beschriebenen dringlichsten Fälle gehören, sind infolge des plötzlichen Auftretens der zu behandelnden Symptome sehr schlecht planbar.

Eine Umfrage unter den drei Bestrahlungszentren im Kanton Zürich hat ergeben, dass derzeit unterschiedliche Wartezeiten zu verzeichnen sind. Dies dürfte im Wesentlichen folgende Ursachen haben:

- Die Zuweisungspraxis der niedergelassenen Ärzteschaft.
- Eine ungenügende Koordination unter den verschiedenen Leistungserbringern innerhalb der Spitäler und zwischen den Behandlungszentren.

Es ist die Aufgabe der behandelnden Ärztinnen und Ärzte, ihre Patientinnen und Patienten rechtzeitig für Bestrahlungstherapien anzumelden. Die onkologischen Abteilungen und insbesondere die radiologischen Institute der drei Behandlungszentren wiederum müssen beim Auftreten von Engpässen abklären, ob allenfalls andernorts freie Ressourcen vorhanden sind.

Die Gesundheitsdirektion hat die drei Spitäler schriftlich daran erinnert, dass bei Kapazitätsengpässen stets die Möglichkeit zur Weiterverweisung bzw. Verlegung an ein anderes Zentrum im Kanton Zürich zu prüfen ist. Zudem wurden die Spitäler dahingehend informiert, dass die Gesundheitsdirektion in den nächsten Monaten regelmässige Statusberichte zu den Wartezeiten und den kapazitätsbedingten Verlegungen einfordern wird. Falls notwendig werden weitere spitalübergreifende Massnahmen zur Sicherstellung der Ressourcenkoordination eingeleitet.

Allerdings kann in der Radioonkologie trotz Unterschieden bei den Wartezeiten an den drei Bestrahlungszentren nicht von einer Zweiklassenmedizin gesprochen werden. Für das Kantonsspital Winterthur wur-



de schon im Jahr 2002 ein weiteres Gerät bewilligt, das im Januar 2004 in Betrieb genommen wird. Ein zusätzliches Gerät am Standort Zürich würde die Situation nicht entlasten.

Zum Projekt der zur Hirslanden-Gruppe gehörenden Klinik im Park hat der Regierungsrat bereits in seiner Antwort auf die Anfrage KR-Nr. 212/2003 betreffend Bauverbot für Privatklinik detailliert Stellung genommen. An dieser Stelle soll lediglich darauf hingewiesen werden, dass es privaten Anbietern jederzeit freigestellt ist, unter Einhaltung der gesundheitspolizeilichen Vorschriften entsprechende Einrichtungen bereitzustellen.

*Strafvollzug und Ambulantes Intensivprogramm (AIP)*

*KR-Nr. 214/2003*

*Daniel Vischer (Grüne, Zürich)* hat am 7. Juli 2003 folgende Anfrage eingereicht:

Seit rund drei Jahren läuft das Ambulante Intensivprogramm (AIP) zur Therapie von Sexualstraftätern in der Strafanstalt Pöschwies, das recht öffentlichkeitswirksam gemanagt wird.

Es sei mir erlaubt, zum Stand und zu Grundfragen des Programms nachfolgende Fragen zu stellen. Dabei sei vorgemerkt: In Frage gestellt wird nicht, dass Therapie Vorrang vor dauerhafter Verwahrung erhält.

1. Wie viele Personen sind am aktuellen Programm beteiligt? Nach welchen Kriterien sind sie ausgewählt worden? Sind erste Bewertungen bereits zulässig?
2. Nach welchen Kriterien kann ein Verurteilter in das AIP aufgenommen werden? Hält der zu unterschreibende Behandlungsvertrag verfassungsmässiger Überprüfung stand? Ist es zum Beispiel gerechtfertigt, ein Geständnis als Voraussetzung für den Programmeintritt zu erheben oder eine über das Programm hinaus gehende Bindung zu statuieren?
3. Kritiker wenden ein, durch das AIP entstehe im Vollzug ein Zweiklassensystem, das die vom AIP Ausgeschlossenen krass benachteilige und auch zu Turbulenzen im gesamten Vollzug in Pöschwies führe. Trifft dieser Vorwurf zu? Wenn ja, wie wird ihm entgegengewirkt?
4. Das AIP steht unter der Leitung von Professor Urbaniok. Ist es vertretbar, dass der Leiter des Therapieprogramms zugleich auch Gut-

achter mit Bezug auf die Gefährlichkeitsprognosen ist? Ist damit die für ein Gutachten nötige Unabhängigkeit noch gewahrt? Hält die Regierung den von Professor Urbaniok angewandten Kriterienkatalog für hinreichend wissenschaftlich anerkannt?

5. Auf welche Weise und nach welchen Kriterien findet eine Erfolgskontrolle der von Professor Urbaniok abgegebenen Prognosen statt? Wie stellt sich die Regierung zum Vorwurf, Professor Urbaniok nehme heute im Zürcher Strafvollzug eine fast «guruhafte» Position ein, die sich weiterer Hinterfragung weitgehend entziehe?

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

Für den 1999 begonnenen Versuch mit einem ambulanten Intensivprogramm (AIP) zur Behandlung von Sexual- und Gewaltstraftätern wurden Verurteilte ausgewählt, bei denen eine solche intensive Behandlung als notwendig anzusehen ist und davon eine Wirkung erwartet werden kann. Für die Indikationsstellung wurden daher die Persönlichkeitsproblematik, das Ausmass der Delinquenz, das Risiko schwer wiegender Rückfälle und die Behandlungsfähigkeit berücksichtigt. Auf Grund dieser Kriterien wurden die 16 Verurteilten ausgewählt, die heute am Versuch beteiligt sind. Elf von ihnen stehen im Vollzug einer Verwahrung nach Art. 43 Ziffer 1 Abs. 2 des Strafgesetzbuches (StGB, SR 311.0) und die übrigen fünf verbüssen Freiheitsstrafen, wobei in zwei Fällen im Urteil neben der Strafe eine ambulante Behandlung nach Art. 43 StGB angeordnet wurde.

Das AIP beruht schwergewichtig auf einem deliktorientierten Ansatz. Ob ein Gefangener während des Strafverfahrens oder vor Gericht seine Straftaten eingestanden hat, ist für die Teilnahme nicht von Bedeutung; für Verurteilte, die allerdings auch nach einer Motivationsphase noch in Abrede stellen, Sexual- oder Gewaltstraftaten begangen zu haben, ist eine deliktorientierte Therapie ungeeignet und sinnlos. Es liegt auf der Hand, dass in diesen Fällen deliktpräventive Therapien zu Senkung des Rückfallrisikos generell nicht durchführbar sind. Es ist damit nicht nur zulässig, sondern erforderlich, dass die Teilnahme am AIP nach der erwähnten Motivationsphase von der Bereitschaft abhängig gemacht wird, die Verantwortung für begangene Sexual- oder Gewaltstraftaten zu übernehmen.

Die 16 heute am AIP beteiligten Gefangenen tun dies freiwillig, weil sie damit der in ihren Straftaten zum Ausdruck kommenden Gefähr-

lichkeit und einem hohen Rückfallrisiko begegnen wollen. Ein Behandlungsvertrag, wie er heute bei jeglichen deliktpräventiven Therapien als behandlingstechnischer Standard zu betrachten ist und der im Interesse von Therapeuten wie Behandelten in transparenter Weise die Bedingungen der Behandlung und die beidseitigen Rechte und Pflichten festhält, läuft weder der Bundesverfassung noch anderen Rechtsnormen zuwider. Dies gilt nicht nur für den Zeitraum der intensiven Behandlung selbst, sondern auch für Verpflichtungen für therapeutische Kontakte oder die Bereitschaft zur Teilnahme an Evaluationen nach Abschluss der Intensivphase.

In einer Strafanstalt ist jedes Behandlungs- oder Betreuungsangebot mit beschränkter Aufnahmekapazität geeignet, bei nicht berücksichtigten Interessenten zum Vorwurf der Benachteiligung zu führen. Dies gilt auch für das AIP, bei dem die Teilnehmerzahl auch wegen seiner Versuchsnatur beschränkt ist. Weil in der Strafanstalt Pöschwies aber ein breites Angebot an anderer psychiatrischer und psychotherapeutischer Hilfe besteht, kann von einem «Zweiklassensystem» nicht die Rede sein.

Für die Begleitung und Bewertung des Versuchs mit dem AIP wurde ein Gremium von vier Experten eingesetzt, das aus drei bekannten deutschen Psychiatrieprofessoren und Prof. Dr. Daniel Hell von der Psychiatrischen Universitätsklinik Zürich besteht. Dieses hat auf Ende 2002 einen Zwischenbericht vorgelegt, in dem die Anlage des AIP sowie dessen bisheriger Verlauf positiv bewertet werden und festgehalten wird, dass es dem heutigen Stand der Lehre auf dem Gebiet der Psychotherapie entspricht. Gestützt auf ihre Feststellungen hat die Expertengruppe ohne jede Einschränkung die Weiterführung beantragt. Bezüglich der teilnehmenden Verurteilten stellten die Experten deutliche Fortschritte der individuellen therapeutischen Erreichbarkeit fest.

Was die Rolle von Dr. Frank Urbaniok, dem das AIP leitenden Chefarzt des Psychiatrisch-Psychologischen Dienstes, angeht, ist vorerst festzustellen, dass die erwähnte Expertenmeinung auch seine Rolle und Tätigkeit im AIP erfasst, die damit offensichtlich den fachlichen Anforderungen entspricht. Dass Dr. Frank Urbaniok in Fällen, in denen er – innerhalb oder ausserhalb des AIP – therapeutisch tätig ist oder war, nicht als Gutachter amtiert, ist eine Selbstverständlichkeit, während es nicht zu beanstanden und in vielen Fällen sinnvoll ist, wenn ein Psychiater nach einer Begutachtung die vorgeschlagene Therapie auch durchführt. Von der klassischen Begutachtung klar zu unterscheiden ist die

sich insbesondere auf den Therapieverlauf stützende prognostische Beurteilung. Diese gehört – sei es für sich allein oder im Rahmen des Berichts über den Therapieverlauf – nach heutiger Auffassung zu den Aufgaben einer Therapeutin oder eines Therapeuten und ist integraler Bestandteil deliktpräventiver Therapien.

Bei gefährlichen Gewalt- und Sexualstraftätern wird über Vollzugslockerungen und insbesondere die bedingte oder probeweise Entlassung regelmässig auf Grund eines neuen Gutachtens entschieden. Dieses wird von einem nicht am Vollzug oder an einer Behandlung beteiligten, aussenstehenden Fachexperten erstellt. Dieses Vorgehen, dem auch bei den Teilnehmern des AIP gefolgt wird, sorgt für eine unabhängige Kontrolle der Feststellungen des oder der Therapeuten und eine ebenfalls unabhängige Bewertung der auf Grund der Therapie gemachten Vorschläge zum weiteren Vorgehen. Wo eine solche externe Überprüfung von Feststellungen und Vorschlägen von Dr. Frank Urbaniok und seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern bis heute erfolgt ist oder in Fällen, in denen der weitere Verlauf bekannt ist, wurde regelmässig deren Richtigkeit bestätigt.

Mit der Begleitung und Überprüfung des AIP durch die erwähnte Expertengruppe und der Resultatkontrolle im Einzelfall durch eine externe Begutachtung ist auch weiterhin dafür Gewähr geboten, dass die Arbeit von Dr. Frank Urbaniok und seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern kritisch hinterfragt werden kann und sich im Rahmen des anerkannten Standes der psychiatrischen und psychotherapeutischen Lehre bewegt. Der Vorwurf einer guruhaften Position ist daher unzutreffend und zurückzuweisen.

### *Motorfahrzeugprüfungen*

*KR-Nr. 247/2003*

*Marianne Trüb Klingler (SP, Dättlikon)* hat am 25. August 2003 folgende Anfrage eingereicht:

Nachdem die Zahl der Todesopfer im Strassenverkehr in den vergangenen Jahren rückläufig war, zeichnet sich für das laufende Jahr eine Trendwende ab. Die Gründe für die steigende Zahl schwerer Unfälle liegen bei Fahrzeugführern, die ihre Fähigkeiten überschätzen und die Gefahren, die durch schnelles und riskantes Fahrverhalten hervorgerufen werden, gleichzeitig unterschätzen. Vor allem junge Auto Fahrende

liefern sich Autorennen auf Überlandstrassen oder Autobahnen, überholen an unübersichtlichen Stellen oder fahren den voran fahrenden Autos zu nahe auf. Dies, obwohl sie den Führerausweis erst seit kurzem besitzen und somit bei der Fahrt mit dem Prüfungsexperten oder der Prüfungsexpertin ihre Fähigkeiten unter Beweis gestellt haben sollten. Dabei fällt auf, dass die Unfall Verursachenden in den meisten Fällen männlich sind. Daraus müsste sich ableiten lassen, dass Frauen weniger oft durch die Führerprüfung fallen als Männer. Falls dies nicht zutreffen sollte, müsste die Art der Motorfahrzeugprüfungen neu überdacht werden.

Dazu stelle ich dem Regierungsrat die folgenden Fragen:

1. Wie viele Prozent der männlichen Prüflinge mussten in den Jahren 2000 bis 2002 ein zweites oder ein drittes Mal zur Motorfahrzeugprüfung aufgeboten werden? Wie viele Prozent der weiblichen Prüflinge fielen im selben Zeitraum durch die Prüfung?
2. Welches waren die häufigsten Gründe für das Nichtbestehen?
3. Besteht eine Liste über die Gewichtung der einzelnen Prüfungskriterien?
4. Wie sieht das Anforderungsprofil für einen Prüfungsexperten bzw. eine Prüfungsexpertin aus?
5. Wie viele Expertinnen und Experten sind im Kanton Zürich tätig? Wie viele davon sind Frauen?
6. Ist der Regierungsrat auch der Ansicht, dass die Verkehrssicherheit verbessert werden sollte? Ist er bereit, dafür auch Massnahmen bei den Führerprüfungen zu treffen? Sieht er konkrete Massnahmen, wie die Expertinnen und Experten für die Problematik junger männlicher Unfallverursacher sensibilisiert werden können?

Der *Regierungsrat* antwortet auf Antrag der Direktion für Soziales und Sicherheit wie folgt:

Am 1. Januar 2002 wurde beim Strassenverkehrsamt des Kantons Zürich das in die Jahre gekommene EDV-System «HUFIS» durch das moderne EDV-System «VIACAR» ersetzt, das gemeinsam von mehreren Kantonen betrieben wird. In beiden EDV-Systemen war und ist bei den Einträgen über Führerprüfungen das Geschlecht der betreffenden Personen nicht als spezifischer Parameter programmiert. Deshalb kann nicht durch Suchläufe im «VIACAR» bzw. «HUFIS» festgestellt werden, wie viele Prozent der in den Jahren 2000 bis 2002 bei den prakti-

schen Führerprüfungen durchgefallenen Personen weiblich bzw. männlich waren. Diese Zahlen könnten nur mit einem unverhältnismässigen Aufwand erhoben werden, indem die rund 90'000 Einträge über die in den Jahren 2000 bis 2002 im Kanton Zürich absolvierten praktischen Führerprüfungen herausgesucht und dann einzeln von Hand geschlechtsspezifisch ausgewertet würden. Darauf wurde vorliegend verzichtet, weil die knappen personellen Ressourcen des Strassenverkehrsamtes vollumfänglich für die Bewältigung der zwingenden gesetzlichen Vollzugsaufgaben benötigt werden.

Die bei den praktischen Führerprüfungen festgestellten Fehler werden systematisch im EDV-System erfasst. Deren Auswertung ergibt in absteigender Reihenfolge folgende häufigsten Fehler:

- Vorausschauende/defensive Fahrweise
- Geschwindigkeit: differenzieren, anpassen, einhalten
- Gefahren: erkennen, sich entsprechend verhalten
- Blicktechnik: bei Kurven, engen Stellen, Verzweigungen und beim Abbiegen
- Vortritt: gewähren bzw. selber ausüben
- Beachten von Signalen und Markierungen

Mit der Änderung der Verkehrszulassungsverordnung (VZV; SR 741.51) vom 3. Juli 2002, die auf den 1. April 2003 in Kraft getreten ist, hat der Bundesrat den gesamten Bereich der Führerzulassung einer umfassenden Revision unterzogen. Betreffend die Abnahme von praktischen Führerprüfungen hat er den Anhang 12 «Praktische Führerprüfung» zur VZV geschaffen, der neu auf Verordnungsstufe detaillierte Vorschriften zu den Prüfungskriterien und deren Bewertung enthält. Diesbezüglich kann auf Ziffer VII des Anhangs 12 verwiesen werden. Zudem werden in den durch die Vereinigung der Strassenverkehrsämter (asa) im Einvernehmen mit dem Bundesamt für Strassen (ASTRA) erlassenen Richtlinien Nr. 7 «Abnahme von Führerprüfungen» diese bundesrechtlichen Bestimmungen für die Rechtsanwendung weiter konkretisiert, wodurch u.a. ein möglichst einheitlicher Vollzug in allen Kantonen erreicht werden soll.

Das Anforderungsprofil und die Ausbildung der Verkehrsexperten und Verkehrsexpertinnen für Führer- und Fahrzeugprüfungen werden durch den Bund in Art. 65 ff. VZV detailliert geregelt. Diese bundesrechtlichen Anforderungen haben alle Personen, die diese Aufgabe erfüllen wollen, unabhängig von ihrem Geschlecht zu erfüllen. Obwohl im Kan-

ton Zürich seit langem versucht wird, weibliche Personen für diese Aufgabe zu gewinnen, ist dies bis heute nicht gelungen. Unter den Interessenten befinden sich praktisch ausschliesslich Bewerber männlichen Geschlechts, obwohl sich die Stelleninserate ausdrücklich an beide Geschlechter richten. Die Berufe im Autogewerbe werden erst sehr spärlich von Frauen ausgeübt. Gegenwärtig sind beim Strassenverkehrsamt (einschliesslich Kader) 107 Verkehrsexperten beschäftigt.

Der Regierungsrat unterstützt alle Bestrebungen, die geeignet sind, die Verkehrssicherheit zu verbessern. Im Zusammenhang mit den hier interessierenden Phasen des Erwerbs des Führerausweises und der ersten Jahre der selbstständigen Fahrpraxis ist darauf hinzuweisen, dass das Parlament mit der am 14. Dezember 2001 beschlossenen Revision des Strassenverkehrsgesetzes (SVG;SR 741.01) durch den neuen Art. 15a SVG die gesetzliche Grundlage für den Führerausweis auf Probe geschaffen hat (AS 2002 S. 2769). Der Führerausweis auf Probe, dessen Einführung durch den Bund auf 1. Januar 2005 vorgesehen ist, wird heute in Fachkreisen als wirksamstes Mittel zur Senkung der hohen Unfallbeteiligung von jugendlichen Neulenkern und Neulenkerinnen angesehen. Gemäss dieser neuen SVG-Bestimmung wird der erstmals erworbene Führerausweis für Motorräder und Motorwagen zunächst auf Probe erteilt, wobei die Probezeit drei Jahre beträgt. Während dieser Probezeit muss von allen Neulenkern und Neulenkerinnen eine gesetzlich vorgeschriebene obligatorische Weiterausbildung zur Erkennung und Vermeidung von Gefahren sowie zu umweltschonendem Fahren absolviert werden. Die Verordnungsvorschriften des Bundes dazu sind gegenwärtig in der Vernehmlassung. Zudem werden Widerhandlungen, die zu einem Entzug des Führerausweises auf Probe führen, im ersten Fall die Verlängerung der Probezeit um ein Jahr und im Wiederholungsfall zwingend den Entzug des Führerausweises auf Probe bewirken.

*Eintragung der Erschliessung des Zentrumsgebietes von Oberwinterthur auf dem Trasse der geplanten Südostumfahrung Winterthur  
KR-Nr. 265/2003*

*Emil Manser (SVP, Winterthur)) hat am 23. Juni 2003 folgende Dringliche Anfrage eingereicht:*

Wie dem Regierungsrat bekannt ist, beantragte der Grosse Gemeinderat von Winterthur mit Beschluss vom 16. Februar 1998 eine Teilrevi-

sion des regionalen Richtplanes zwecks Erschliessung des Zentrumsgebietes in Oberwinterthur. Entgegen den damaligen Annahmen durchschneidet der geplante Richtplaneintrag auch florierende Gewerbebetriebe.

Wie ebenfalls bekannt ist, hat der Regierungsrat die geplanten Hochleistungsstrassen (HLS) und dabei insbesondere die Südostumfahrung Winterthur mit der qualitativ abgestützten Zweckmässigkeitsstudie (ZMB) als erforderlich beurteilt und Linienführungen aufgezeigt. Zusammen mit seiner Stellungnahme zu den Sachplänen Schiene/öV und Strasse hat er dies auch dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) kundgetan.

Auf Grund dieser wesentlich geänderten Rahmenbedingungen stellt sich nun folgende Frage:

Ist der Regierungsrat bereit, in Zusammenarbeit mit der Stadt Winterthur und gestützt auf das Raumplanungsgesetz eine koordinierte Strasse unter Einbezug der geplanten S-Bahn-Haltestelle sowie der zugehörigen Parkplätze zum Nutzen beider Verkehrsträger zu planen?

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

Gemäss §13 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes (PBG; LS 700.1) erarbeiten die regionalen Planungsverbände die Grundlagen und Ziele der räumlichen Entwicklung ihres Gebietes und behandeln die Vorlagen zu den regionalen Richtplänen. Für die Festlegung dieser Richtpläne ist der Regierungsrat zuständig (§ 32 Abs. 2 PBG).

Die Delegiertenversammlung der Regionalplanung Winterthur und Umgebung (RWU) behandelt am 25. September 2003 die vorgeschlagene Ergänzung des regionalen Verkehrsrichtplanes durch die so genannte «Entlastungsstrasse Oberwinterthur». Der Antrag des Ausschusses hat folgenden Wortlaut:

«Festlegung: Geplante Entlastungsstrasse als Verbindung zwischen der Seenerstrasse und der Frauenfelderstrasse.

Erläuterungen:

Die neu geplante Strasse verbessert die strassenmässige Erschliessung des Zentrumsgebietes von kantonaler Bedeutung im Raum Oberwinterthur.

Im Rahmen der Projektierung ist zu prüfen, welche Teile der neuen Strasse tiefer gelegt oder überdeckt und wie die Erschliessung von anstossenden Liegenschaften gelöst werden kann.



Die neue Strassenverbindung muss die Frauenfelderstrasse im Innerortsbereich merklich entlasten. Die Massnahmen zur Sicherung der Entlastungswirkung sind sicherzustellen.»

Die vorgeschlagene Entlastungsstrasse Oberwinterthur dient damit ebenfalls hauptsächlich der Erschliessung des Zentrumsgebietes Oberwinterthur. Sie ist als mittelfristige Lösung bis zum möglichen späteren Bau einer Südostumfahrung Winterthur mit einem Anschluss «Grüze», der als Nationalstrasse allerdings eine ganz andere Funktion zukommt, zu verstehen.

Im Zeitpunkt der Behandlung dieser dringlichen Anfrage ist der Entscheid der Delegiertenversammlung noch nicht getroffen worden. Zudem untersteht deren Beschluss gemäss § 12 der Verbandsordnung der RWU dem fakultativen Referendum mit einer Frist von 30 Tagen nach Publikation. Erst nach Ablauf dieser Frist wird sich zeigen, ob weiterer Handlungsbedarf besteht. Ein Vorgehen des Regierungsrates widerspricht der gesetzlichen Zuständigkeitsordnung.

### ***Dokumentation im Sekretariat des Rathauses***

Im Sekretariat des Rathauses liegen zur Einsichtnahme auf:

- Protokoll der 14. Sitzung vom 15. September 2003, 8.15 Uhr
- Protokoll der 15. Sitzung vom 22. September 2003, 8.15 Uhr
- Protokoll der 16. Sitzung vom 29. September 2003, 8.15 Uhr

### ***Gratulation an die in den Nationalrat gewählten Kantonsratsmitglieder***

*Ratspräsident Ernst Stocker:* Nach dem Lärmpegel zu schliessen, ist es wohl allen klar: Am Montag Morgen nach den eidgenössischen Wahlen muss der Präsident wohl etwas geduldiger sein. (*Heiterkeit*) Aber ich möchte es nicht unterlassen, den vier amtierenden Kantonsrätinnen und Kantonsräten, die am vergangenen Wochenende neu in die grosse Kammer unseres Bundesparlamentes gewählt worden sind, zu gratulieren.

Ich gratuliere Martin Bäumle, Chantal Galladé, Markus Hutter und Ruedi Noser ganz herzlich zu ihrem Erfolg. (*Anhaltender Beifall*). Ich wünsche Ihnen für das verantwortungsvolle neue Amt gutes Gelingen.

Meine besten Wünsche begleiten selbstverständlich auch die weiteren Mitglieder der Zürcher Delegation in den eidgenössischen Räten.

Zu den Wahlen gehören immer auch Enttäuschungen. Mögen vor allem jene Kandidatinnen und Kandidaten, welche den Sprung nach Bern knapp verfehlt haben, ihre Freude an der Politik bewahren. Bekanntlich bietet sich ja spätestens in vier Jahren eine nächste Chance.

## **2. Eintritt von zwei neuen Mitgliedern des Kantonsrates**

für die zurückgetretenen Bruno Dobler, Lufingen, und Daniel Vischer, Zürich

*Ratssekretärin Regula Thalmann:* Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich, Sitzung vom 1. Oktober 2003:

«Ersatzwahl eines Mitglieds des Kantonsrates

In Anwendung von Paragraf 90 des Wahlgesetzes vom 4. September 1983 beschliesst der Regierungsrat: Als Mitglied des Kantonsrates im Wahlkreis XVII, Bülach, für den zurückgetretenen Bruno Dobler, Liste Schweizerische Volkspartei, wird als gewählt erklärt:

*Claudio Schmid, Finanzverwalter  
Berglistrasse 39, 8180 Bülach.»*

Weiter hat der Regierungsrat am 1. Oktober 2003 beschlossen:

«Ersatzwahl eines Mitgliedes des Kantonsrates

In Anwendung von Paragraf 90 des Wahlgesetzes vom 4. September 1983 beschliesst der Regierungsrat: Als Mitglied des Kantonsrates im Wahlkreis IV, Stadt Zürich, Kreise 6 und 10, für den zurückgetretenen Daniel Vischer, Liste Grüne, wird als gewählt erklärt:

*Heidi Bucher-Steinegger,  
Berufsschullehrerin Pflege, Supervision  
Ottikerstrasse 30, 8006 Zürich.»*

*Ratspräsident Ernst Stocker:* Ich bitte, die Gewählten eintreten zu lassen.

Frau Bucher, Herr Schmid, der Regierungsrat hat Sie als Mitglieder des Kantonsrates als gewählt erklärt. Bevor Sie Ihr Amt ausüben können, haben Sie gemäss Paragraf 5 des Kantonsratsgesetzes das Amtsgelübde zu leisten. Ich bitte, die Tür zu schliessen. Die Anwesenden im Ratssaal und auf der Tribüne erheben sich.

*Ratssekretärin Regula Thalmann* verliest das Amtsgelübde: «Ich gelobe als Mitglied dieses Rates, Verfassung und Gesetze des Bundes und des Kantons Zürich zu halten, die Rechte der Menschen und des Volkes zu schützen und die Einheit und Würde des Staates zu wahren. Die Pflichten meines Amtes will ich gewissenhaft erfüllen.»

*Ratspräsident Ernst Stocker:* Frau Bucher, Herr Schmid, Sie leisten das Amtsgelübde, indem Sie mir die Worte nachsprechen «Ich gelobe es».

*Heidi Bucher-Steinegger (Grüne, Zürich) und Claudio Schmid (SVP, Bülach):* Ich gelobe es.

*Ratspräsident Ernst Stocker:* Ich danke Ihnen und heisse Sie herzlich willkommen. Sie können Ihre Plätze im Ratssaal einnehmen.

Rat, Pressevertreter und Tribünenbesucher können sich setzen. Die Tür kann wieder geöffnet werden.

### **3. Beschluss des Kantonsrates über das fakultative Referendum (Gesetz über die Zusatzleistungen zur eidgenössischen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung [Änderung]; unbenützter Ablauf; Vorlage 3956)**

Antrag der Geschäftsleitung vom 25. September 2003

KR-Nr. 280/2003

*Ratspräsident Ernst Stocker:* Die Geschäftsleitung des Kantonsrates beantragt Ihnen, gestützt auf § 45 des Wahlgesetzes vom 4. September 1983 und nach Kenntnisnahme ihres Berichts vom 25. September 2003,

festzustellen, dass die Referendumsfrist für die Änderung des Gesetzes über die Zusatzleistungen zur eidgenössischen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 7. Juni 2003 am 16. September 2003 unbenützt abgelaufen ist.

Es wird kein anderer Antrag gestellt.

Das Geschäft ist erledigt.

**4. Beschluss des Kantonsrates über das fakultative Referendum (Gesetz über die Zürcher Kantonalbank [Kantonalbankgesetz]; unbenützter Ablauf; KR-Nrn. 99/2001 und 190/2001)**

Antrag der Geschäftsleitung vom 25. September 2003  
KR-Nr. 283/2003

*Ratspräsident Ernst Stocker:* Die Geschäftsleitung des Kantonsrates beantragt Ihnen, gestützt auf § 45 des Wahlgesetzes vom 4. September 1983 und nach Kenntnisnahme ihres Berichts vom 25. September 2003, festzustellen, dass die Referendumsfrist für das Gesetz über die Zürcher Kantonalbank vom 30. Juni 2003 am 9. September 2003 unbenützt abgelaufen ist.

Es wird kein anderer Antrag gestellt.

Das Geschäft ist erledigt.

**5. Kooperative Planung Flughafen**

Parlamentarische Initiative Hartmuth Attenhofer (SP, Zürich) und Heinz Jauch (EVP, Dübendorf) vom 3. Februar 2003  
KR-Nr. 45/2003

Die Parlamentarische Initiative hat folgende Wortlaut:

Das Flughafengesetz wird wie folgt geändert:

§ 4 alt:

### Informations- und Meinungsaustausch

Für die Diskussion von Flughafenfragen besteht eine konsultative Konferenz unter der Leitung der Regierungsvertretung im Verwaltungsrat.

§ 4 neu:

### Kooperative Planung

Für Entwicklungsfragen des Flughafens besteht eine kooperative Planungskonferenz unter aussenstehender neutraler Leitung. Ihr gehören Vertretungen aus Bund, Kanton, Gemeinden, Wirtschaft, Parteien, Gewerkschaften, Umweltverbänden, Verkehrsverbänden, Swiss, Flughafen Zürich AG und anderen Gruppierungen an, die ein begründetes Interesse an der Flughafenentwicklung nachweisen.

Die kooperative Planungskonferenz erarbeitet konsensuale Vorschläge, die dem Kantonsrat und dem Regierungsrat als Entscheidungsgrundlagen dienen.

### Begründung

Die bisherige konsultative Konferenz, der so genannte «runde Tisch Flughafen», dient lediglich dem Informations- und Meinungsaustausch und hat keine Befugnisse, um die positive Entwicklung des Flughafens zu beeinflussen. Angesichts der hoch komplexen Problematik und der immensen volkswirtschaftlichen und ökologischen Bedeutung des Flughafens ist eine kooperative Planung der Flughafenentwicklung vonnöten. Die unterschiedlichen Bedürfnisse aller Bevölkerungsgruppen wie Wohnen, Arbeiten, Erholen, Reisen müssen mit den Interessen von Ökonomie und Ökologie in Einklang gebracht werden. Dies ist nur mit einer kooperativen Planung zu erreichen. Die Konferenz muss vollkommen neutral geführt werden; bei Bedarf soll sie sich auch einer Mediation unterziehen können.

*Hartmuth Attenhofer (SP, Zürich):* Die Flughafendiskussion der letzten Wochen und Monate hat zu verschlossenen Türen geführt, und sie steckt in einer Sackgasse. Die Flughafenpolitik hat sich vor allem für Tagespolitik interessiert, statt eine Strategie für den Flughafen und den schweizerischen Luftverkehr zu entwickeln. Wir stecken in einem Handlungsstau, in einem Reformstau und auch in einem Denkstau. Um hier herauszukommen, ist es vonnöten, dass man das Flughafengesetz ändert, und zwar den Paragraphen 4. Wir müssen den Handlungsstau, den Denkstau und den Reformstau aufbrechen! Deshalb haben wir ei-

nen Vorstoss formuliert, der ohne Vorurteile auskommt, der nicht in Schwarzmalerei macht und der auf Angriffe auf den Regierungsrat, auf die Swiss oder auf den Flughafen verzichtet.

Unsere Parlamentarische Initiative will den Einbezug aller konstruktiven Kräfte in diesem Kanton, um zu einer konsensfähigen Politik zu werden, die ohne dominante einzelne Gruppierungen auskommt. Die Parlamentarische Initiative will den politischen Rahmen für eine vernünftige Entwicklung des Flughafens abstecken. Eine vernünftige Entwicklung des Flughafens ist nur unter Einbezug der Bevölkerung, der Wirtschaft, der Umwelt und der schweizerischen Luftfahrt möglich. Mit unserer Parlamentarischen Initiative wollen wir den bis anhin stattgefundenen runden Tisch ersetzen.

Dieser runde Tisch, von dem wir in den letzten Monaten und Jahren viel gehört haben, ist in den letzten Zeiten ganz gefährlich nach Norden ausgeeiert. Ein runder Tisch heisst aber deshalb runder Tisch, weil er eben rund ist, folglich kein hinten und kein vorne kennt, kein links und kein rechts, kein oben und kein unten. An einem runden Tisch müssten auch konsensuale Entscheide gefasst werden. Leider hat dies aber dieser runde Tisch nicht gemacht, sondern er hat Mehrheitsentscheide gefällt. Dies hat dazu geführt, dass die Diskussion am runden Tisch zum Stillstand gekommen ist. Das hat sogar kein Geringerer als Peter Staub – der Präsident des so genannten Schutzverbandes um den Flughafen – eingesehen. Peter Staub sagt am 21. Dezember 2002 im Zürcher Unterländer: «Wenn man dem runden Tisch mehr Gewicht geben möchte, müsste man das Flughafengesetz ändern.» Und genau dies will diese Parlamentarische Initiative!

Wir wollen mit der Änderung des Paragraphen 4 eine kooperative Planung statt einer konsultativen Konferenz einführen. In dieser kooperativen Planung werden die Umwelt und die Wirtschaft, die Erwerbstätigen und die Anwohner, die Gewerkschaften und die Verkehrsverbände, der Flughafen und die Swiss, der Bund und die Gemeinden einbezogen. Alle zusammen haben einen Konsens zu erarbeiten, und mit diesem Konsens haben die politischen Strukturen in diesem Kanton nachher zu arbeiten. Das heisst: der Regierungsrat und der Kantonsrat haben mit diesem Konsens zu arbeiten.

Ich erinnere daran: Vor vielen Jahren wurde in der Stadt Zürich die Messe Zürich – das so genannte Züspa-Gebäude – abgelehnt. Es kam zu einem Scherbenhaufen. Anschliessend hat man dort einen echten runden Tisch – also eine kooperative Planung – auf die Beine gestellt,

mit dem Resultat, dass heute eine gute Zürcher Messe steht und dass die Verkehrsprobleme in Zürich-Nord weit gehend gelöst sind. Mit dieser kooperativen Planung konnte sogar ein Parkhaus gebaut werden. Alle Gruppierungen, Verbände, Anwohner und so weiter waren einbezogen worden. Sie haben einen Konsens ausgearbeitet, mit dem der Gemeinderat und der Stadtrat von Zürich arbeiten konnten, sodass alles zu einem guten Resultat geführt hat.

Ich bitte Sie, vor allem alle besonnenen Kräfte hier in diesem Kantonsrat – ich weiss, dass es in allen Fraktionen diese besonnenen Kräfte gibt – diesem Vorstoss die vorläufige Unterstützung zu gewähren. Wir brauchen eine lebensstüchtige Luftfahrt. Wir brauchen eine lebensstüchtige Umwelt. Und wir brauchen eine lebensstüchtige Wirtschaft. Diesen zum Durchbruch zu verhelfen, ist das Ziel dieses Vorstosses. Ich bitte Sie um Zustimmung.

*Hans Frei (SVP, Regensdorf):* Und wieder soll ein neues Planungsgremium geschaffen werden, um die Flughafenentwicklung zu bestimmen. Eine Konferenz mit Teilnehmern von den Gemeinden über den Kanton bis zum Bund, von Gewerkschaften, Umwelt- und Wirtschaftsverbänden, der Flughafen soll vertreten sein, Fluggesellschaften sollen in diesem Gremium sein. Und nach Möglichkeit des jüngsten Vorstosses, den wir in der Post haben, sollen auch alle Fluglärmorganisationen oder Flughafengegner mit dabei sein. Lieber Hartmuth Attenhofer, haben Sie sämtliches Vertrauen in unseren Staat und seine Instrumente verloren? Glauben Sie wirklich, mit solch einem Jekami-Gremium die Probleme in möglichst kurzer Zeit und im Sinne der Zürcher Bevölkerung lösen zu können?

Ist es nicht vielmehr so, dass die Aufgaben von unserer Regierung schlichtweg nicht gemacht werden? Nehmen wir das Beispiel des Projekts Relief, angekündigt vor einem Jahr im Sinne einer eigenen Position zur raumplanerischen Entwicklung des Flughafens. Mit einer solchen Vorankündigung ist doch unsere Regierung gefordert, uns endlich einen Vorschlag vorzulegen, und zwar einen Entscheid, in einer ersten Phase möglichst nach dem Willen unserer Bevölkerung ausgerichtet und daher etwas losgelöst von den Interessen des Flughafens. Bis heute ist nichts zuhanden des politischen Prozesses vorgelegt worden. Wir lesen in den jüngsten Legislatorschwerpunkten 2003 bis 2007 unserer Regierung unter Flughafenpolitik: «Schaffung transparenter Planungsgrundlagen für die langfristige Entwicklung der Flughafenregion und

des Flughafens, Herstellung von Planungssicherheit durch Festlegung der langfristigen Entwicklungsperspektiven im kantonalen Richtplan und im Sachplan Infrastruktur Luftfahrt». Die Regierung soll nun endlich an die Arbeit und uns eine Vorlage unterbreiten! Der Kanton Zürich ist gefordert, seine Hausaufgaben zu machen.

Diese Parlamentarische Initiative fordert nun neue Instrumente, um umfangreiche Prozesse auszulösen. Ein vor vier Jahren vom Volk genehmigtes Flughafengesetz soll bereits abgeändert werden. Der Informations- und Meinungs-austausch zu Flughafenfragen wird auch in Zukunft von grosser Bedeutung sein. In welcher Zusammensetzung dies in Zukunft erfolgen soll, wird vom Gesetz nicht bestimmt. Dies ermöglicht auch einen Anpassungsspielraum. Die SVP ist der Meinung, dass auch ohne Gesetzesänderung endlich eine Lösung vorangetrieben werden kann. Dabei erlaube ich mir den Hinweis, dass die bisherige Arbeit der konsultativen Konferenz als konsensualen Vorschlag nicht unterschätzt werden darf. In diesem Sinne wird die SVP diese Initiative zur Einleitung eines Mediationsverfahrens nicht unterstützen. Wir wollen keine neuen Planungsgremien und keine weitere umfangreiche Bürokratie. Die Regierung soll endlich ihre Arbeit zur raumplanerischen Entwicklung des Flughafens auf den Tisch legen! Nehmen wir endlich die Verantwortung mit den bestehenden gesetzlichen Grundlagen wahr und geben wir dem Flughafen möglichst rasch reale Perspektiven für seinen Flugbetrieb! Die SVP-Fraktion wird die PI nicht unterstützen.

*Ruedi Hatt (FDP, Richterswil):* Es ist sicher richtig, wenn wir alles daran setzen, um in Bezug auf das Umfeld des Flughafens möglichst bald eine Lösung zu finden. Wir haben einen runden Tisch. Und dieser runde Tisch hat Resultate gebracht, die jetzt auch nicht befriedigen sollen. Der runde Tisch hat x Varianten erarbeitet. Was wir brauchen, sind tatsächlich Entscheide – Entscheide der verantwortlichen Gremien, der Regierungen. Wir brauchen keine neuen Formen, mit denen wir versuchen, das komplexe Problem einvernehmlich zu lösen. So kompliziert ist die Sache eigentlich gar nicht. Sie können davon ausgehen, dass gegen jeden Entscheid, der im Umfeld des Flughafens gefällt wird, Rekurse eingereicht werden. Ich habe hier schon einmal erklärt, dass die Gerichte hier entscheiden werden. Und deshalb können wir uns noch so viel Mühe geben und noch so aufwändige Verfahren inszenieren im Glauben, dass wir irgendeinmal einen tragfähigen Kompromiss erreichen würden. Auch wenn wir einen tragfähigen Kompromiss hätten,



würden wir ihn bestimmt wieder verlieren, indem eben die direkt Betroffenen ihre Rechte ausüben und die Gerichte anrufen. Wir müssen einsehen, dass in diesem komplexen Umfeld das Gericht entscheiden wird. Deshalb bringen diese neuen Versuche gar nichts, auch wenn sie gut gemeint sind. Sie bringen, wie gesagt, aufwändige Abläufe und zeitintensive Verfahren, aber schlussendlich braucht es nur eine Rekurrentin oder einen Rekurrenten – und die oder den wird es mit jeder Sicherheit geben –, und dann werden wir eben die Gerichtsentscheide abwarten müssen.

Sehen Sie, es wird ja jetzt auf Bundesebene versucht, mit der Mediation zu Lösungen zu kommen. Das ist auch löblich und gut. Nur müssen Sie sehen, dass wir in der Schweiz für die Mediation keine Rechtsgrundlage haben. Also können wir hier zwar gut gemeinte Lösungen finden, aber auch gegen diese Lösungen einer Mediation wird bestimmt ein Rechtsmittel eingelegt werden. Wir müssen bei der Mediation zuerst einmal den Schritt machen, dass diese Beschlüsse dann tatsächlich auch verbindlich wären. Dann hätten diese Prozesse auch tatsächlich einen tieferen Sinn, mit dem man dann zum Ziel kommen könnte. Ich muss mir sagen: Die Mediation scheint jetzt eine Hoffnung zu sein. Klar hoffen wir hier. Aber ob sie dann zur Lösung führt, bezweifle ich, und zwar darum, weil ganz sicher auch gegen diesen Lösungsansatz – wie schon gesagt – Rechtsmittel eingelegt werden.

Ich finde es gut, wenn wir uns hier bemühen, aber ich bin der Auffassung, dass wir darauf verzichten können, über das Flughafengesetz Änderungen zu inszenieren, die wieder Zeit brauchen. Deshalb appelliere ich, dass möglichst bald von den zuständigen Behörden, Regierungen und Gremien entschieden wird, damit eine Lösung vorliegt. Und wenn dann die Gerichte entscheiden, so ist es auch klar. Sie müssen auf den geltenden Rechtsgrundlagen entscheiden. Und die geltenden Rechtsgrundlagen werden dann Enteignungstatbestände klären müssen, und bei dieser Klärung gilt dann eben der Grundsatz, dass nur Lösungen verordnet werden können, mit denen möglichst wenig Betroffene, möglichst wenig Enteignungstatbestände verursacht werden. Und deshalb: Glauben Sie nicht, es ist nicht kompliziert. Es wird genauso kommen. Und deshalb: Verzicht auf den Zeit raubenden Versuch, noch neue Gremien ins Leben zu rufen. Ich bitte Sie deshalb, diese Parlamentarische Initiative nicht zu unterstützen, weil wir hier mit diesem Versuch wiederum Zeit brauchen und nichts als eine Hoffnung erzeugen. Wir brauchen die Entscheide, die dann tatsächlich verbindlich

sind. Und in unserem System sind das Entscheide der Gerichte. Deshalb appelliere ich an Sie, nicht noch mehr Zeit zu verlieren und auf die Unterstützung dieser Parlamentarischen Initiative zu verzichten.

*Heinz Jauch (EVP, Dübendorf):* Die Flughafenpolitik steckt seit Monaten, wenn nicht gar seit Jahren nicht nur in einer Sackgasse oder einer Einbahnstrasse, sondern sie kommt meines Erachtens einem veritablen Scherbenhaufen gleich. Die Formulierung im heutigen Flughafengesetz, im Paragrafen 4, mag gut gemeint gewesen sein. Aber aus den gemachten Erfahrungen muss nüchtern festgestellt werden, dass der so genannte runde Tisch aus sehr unterschiedlichen Gründen als gescheitert bezeichnet werden muss. Unbestritten ist sicher, dass der Flughafen Zürich-Kloten eine sehr hohe volkswirtschaftliche Bedeutung hat. Aber ebenso unbestritten dürfte sein, dass auch die Lebens- und Wohnqualität einen gleich hohen Stellenwert hat, respektive haben muss. In den letzten Monaten ist auch mit aller Deutlichkeit klar geworden, dass der Flughafen auf lange Sicht hinaus gesehen nicht an der Zürcher Bevölkerung vorbei betrieben werden kann. Wir müssen oder sollten alle Chancen nutzen, die einen Beitrag leisten können, diesen eingangs erwähnten Scherbenhaufen zusammenzuwischen und halt auch hier für die Zukunft eine bessere Basis legen zu können. In diesem Sinne bitte ich Sie auch im Namen der EVP-Fraktion, die Parlamentarische Initiative vorläufig zu unterstützen.

*Barbara Hunziker Wanner (Grüne, Zürich):* Die vorliegende Parlamentarische Initiative wurde durch die neusten Ereignisse schon fast überholt. Eine Mediation für den Flughafen Zürich ist in aller Munde und wird bestimmt auch durchgeführt. Eine Änderung des bestehenden Flughafengesetzes ist eigentlich obsolet. An dieser Stelle möchte ich aber davor warnen, die Erwartungen in die anstehende Mediation allzu hoch anzusetzen und darob das Flughafen-Tagesgeschäft zu vergessen. Das bisherige konsultative Organ des Regierungsrates, der runde Tisch, und auch die Mehrheit dieses Rates haben sich für eine Beschränkung der Flugbewegungen ausgesprochen. Hier besteht schon heute ein Konsens. Wenn dieses Ziel erreicht werden soll, müssen wir uns aber heute auf allen Ebenen dafür einsetzen, zum Beispiel im kantonalen Richtplan, der zurzeit zur Vernehmlassung aufliegt und zum Flughafen Zürich nichts aussagt. Wir dürfen auf keinen Fall die Hände in den Schoss legen und auf das Wunderheilmittel Mediation warten. Wenn wir uns

heute nicht gemeinsam stark machen und uns für diese allgemein anerkannten Rahmenbedingungen einsetzen, kann es sehr gut sein, dass der Sachplan des Bundes ohne Rekursmöglichkeiten festgesetzt wird und die kantonale Raumplanung nur noch nachvollziehen kann, was uns der Bund vorgibt, natürlich ohne die von uns anerkannten Rahmenbedingungen. Dannzumal kann es die viel gelobte Mediation dann auch nicht mehr richten. Die Grünen werden sich nicht gegen die PI wehren und fordern Sie aber trotzdem auf, heute am Ball zu bleiben, um die gewünschten Rahmenbedingungen, wie eine Beschränkung der Flugbewegungen und auch die Nachtruhe, verbindlich sichern zu können.

*Richard Hirt (CVP, Fällanden):* Die Begeisterung für die Parlamentarische Initiative hält sich bei der CVP in sehr engen Grenzen. Wenn man etwas in der Geschichte blättert, dann sieht man, dass der runde Tisch komplett gescheitert ist. Der SIL-Tisch auf Bundesebene ist komplett gescheitert. Und für die jetzt viel und hoch gelobte Mediation hält sich die Begeisterung, wenn man mit Parlamentariern oder Leuten aus Osten, Süden, Norden und Westen spricht, in engen Grenzen. Es wird ein weiteres Wohlfühl-Gremium aufgezo-gen, das sich über Jahre hinwegziehen und die gerichtlichen Entscheide wahrscheinlich hinausschieben wird. Es wird nicht zur Klarheit kommen.

Hartmuth Attenhofer hat gesagt, er möchte von einer konsultativen Konferenz zu einer kooperativen Planung gelangen. Ich bin mit dem Grundgedanken schon einverstanden, aber diese kooperative Planung müsste eigentlich hier im Kantonsrat mit der Raumplanung geschehen. Wir sind das Gremium, das gewählt ist, um Raumplanung zu machen. Und diese Raumplanung müsste subito kommen. Das wurde auch im ersten Quartal oder im ersten Semester – ich bin mir da nicht mehr ganz sicher – diesen Jahres versprochen. Aber auch das erste Semester ist schon vorbei, und die Revision des kantonalen Richtplans wurde – exklusive den Flughafen, der uns eben versprochen worden war – in die Vernehmlassung gegeben. Wir haben also das Gefühl, dass diese kooperative Planung zu einem Wohlfühl-Gremium wird, das wieder in eine Sackgasse geht und ein Jekami sein wird, das am Schluss wiederum eigentlich nichts bringt. Bei uns wird, wie gesagt, deshalb nicht manche Frau und mancher Mann für die Unterstützung der Parlamentarischen Initiative aufstehen.

*Ruedi Lais (SP, Wallisellen):* Es besteht die Gefahr, bei diesem Thema zwei Problemstellungen zu verwechseln oder zu vermischen. Wir haben ganz unbestreitbar eine Krise beim Fluglärmverteilungsproblem. Mit diesem Vorschlag, den runden Tisch abzuschaffen und durch ein neues Steuerungsorgan zu ersetzen, gehen wir aber nicht diese aktuelle Krise an, denn diese muss sofort gelöst werden. Wir haben bereits letztes Jahr den Vorschlag gemacht, eine Mediation zu starten. Er ist noch auf der Traktandenliste, aber ich hoffe, er werde durch einen gelungenen Start auf Bundesebene rückzugsfähig.

Mit der Parlamentarischen Initiative von Hartmuth Attenhofer wollen wir für den Flughafen ein neues Steuerungsorgan, denn wir haben genau das erkannt, was Ruedi Hatt aus Richterswil erkannt hat. Wir haben auch das erkannt, was Richard Hirt aus Fällanden ebenfalls erkannt hat, nämlich dass der runde Tisch in seiner heutigen Form eben keine produktiven Resultate bringt, und zwar nicht, weil die Leute zerstritten sind, sondern weil dieser runde Tisch ein zahnloses Organ ist. Die SP hatte bereits bei der Redaktion des Flughafengesetzes im Jahre 1999 auf diesen Mangel hingewiesen. Wir wollen also diesen runden Tisch durch ein Steuerungsorgan ersetzen, und zwar nicht durch ein Fluglärmverteilungs-Steuerungsorgan, sondern durch ein Steuerungsorgan, das die gesamten Flughafenfragen, auch die wirtschaftlichen Fragen, aus kantonaler Sicht angeht. Wir glauben, dass mit dieser Ersetzung des runden Tisches für den Flughafen eine neue Basis geschaffen wird, wo eben nicht nur auf der Basis der Betroffenheit von Fluglärm entschieden wird, sondern aus einer Gesamtschau, und wo eben entschieden und nicht nur diskutiert und anschliessend darüber gestritten wird, wer jetzt wie viel zu dieser Diskussion hat beitragen können. Ich glaube, genau die Punkte, die Ruedi Hatt und Richard Hirt aufgebracht haben – nämlich, dass der alte runde Tisch nichts taugt – haben uns bewogen, einen neuen Vorschlag zu machen für ein Organ, das wirklich Zähne hat, das entscheiden kann und das den Regierungsrat wirklich unterstützt. Wir glauben, dass auf der anderen Seite die Fluglärmverteilungskrise wirklich besser mit einer Mediation angegangen wird. Dieser Vorstoss weist in die Zukunft. Wenn in drei oder vier Jahren einmal ein stabiler Betrieb da ist, wird es für diesen stabilen Betrieb ein wertvolles Organ sein. Ich bitte Sie, diesen Vorschlag vorläufig zu unterstützen.

*Abstimmung*

**Für die vorläufige Unterstützung der Parlamentarischen Initiative stimmen 72 Ratsmitglieder. Damit ist das notwendige Quorum von 60 Stimmen erreicht.** Die Initiative ist vorläufig unterstützt.

*Ratspräsident Ernst Stocker:* Ich beantrage Ihnen, die Initiative einer Kommission zu Bericht und Antrag zu überweisen. Sie sind damit einverstanden. Die Geschäftsleitung wird Ihnen an einer der nächsten Sitzungen einen Zuweisungsantrag stellen.

Das Geschäft ist für heute erledigt.

## **6. Reduktion Grundbuchgebühren**

Parlamentarische Initiative Robert Marty (FDP, Affoltern a.A.), Hans Egloff (SVP, Aesch bei Birmensdorf) und Gustav Kessler (CVP, Dürnten) vom 10. Februar 2003

KR-Nr. 49/2003

Die Parlamentarische Initiative hat folgenden Wortlaut:

Das Gesetz über das Notariatswesen (Notariatsgesetz) vom 9. Juni 1985 ist wie folgt zu ändern:

§ 25

Handänderungen und Pfandrechte

Bei Eigentumsänderungen und Errichtung oder Erhöhung von Grundpfandrechten wird sowohl für die Beurkundung wie für den Grundbucheintrag je eine Gebühr von einem Promille des Verkehrswerts oder der Pfandsumme erhoben. Der Kantonsrat setzt Mindestansätze fest.

Abs. 2 und 3 bleiben unverändert.

Begründung

Der Kantonsrat konnte sich bereits zweimal mit Postulaten befassen, welche zum Inhalt hatten, die Notariatsgebühren so festzulegen, dass diese die anfallenden Kosten decken. Beide Postulate (KR-Nrn. 17/1998 und 163/2001) wurden vom Kantonsrat mit deutlichen Mehrheiten nicht überwiesen.

Die Regierung hat ihre ablehnende Haltung zum Postulat KR-Nr. 163/2001 unter anderem wie folgt begründet:

«Ein Vergleich der Gebühren mit den Ansätzen in andern Kantonen zeigt, dass die Gebühren im Kanton Zürich durchaus im Rahmen liegen. Insbesondere sind die Notariatsgebühren bedeutend tiefer als in Kantonen mit freiberuflichem Notariat. Würden diese Gebühren nur mehr kostendeckend festgelegt, lägen sie unter dem schweizerischen Mittel. Dies hätte in gewissen Bereichen, vor allem im Gesellschaftsrecht, einen Beurkundungstourismus zur Folge, der zu einem erheblichen Mehraufwand, jedoch keinem Ertragsüberschuss führen würde. Der Kanton hätte die Arbeit und das Risiko, könnte aber nach der postulierten Regelung nichts verdienen.»

Diese Begründung ist an sich richtig, verschweigt aber, dass der Gewinn, den die Zürcher Notariate erarbeiten, nicht aus der Notariatsgebühr resultiert, sondern im Wesentlichen eine Folge der hohen Grundbuchgebühr ist. Dies verdeutlicht das nachstehende Beispiel:

	Beurkundungs- gebühr Notariat 1 Promille	Eintragungsgebühr Grundbuchamt 2 ½ Promille
Kaufvertrag für EFH - Wert 1 Mio. Franken	Fr. 1000.-	Fr. 2500.-
Grundpfandrecht (Hypo) 0,75 Mio. Franken	<u>Fr. 750.-</u>	<u>Fr. 1875.-</u>
Total	Fr. 1750.-	Fr. 4375.-
Gesamttotal Gebühren		Fr. 6125.-

Die vorstehende PI verlangt deshalb keine Anpassung der Notariatsgebühr, welche für die Beurkundung durch den Notar erhoben wird. Sie beschränkt sich auf eine Reduktion der Gebühr für den Grundbucheintrag. Heute beträgt diese Gebühr 2 ½ Promille, das heisst das zweieinhalbfache der Notariatsgebühr.

Durch die PI wird erreicht, dass allein die Zürcher Grundeigentümer entlastet werden. Die «Beurkundungs-Touristen» im Gesellschaftsrecht profitieren von der Entlastung nicht. Mit der PI ist den oben angeführten Einwänden und Bedenken der Regierung Rechnung getragen.

Ein Blick in die Rechnung 2001 des Kantons Zürich (Konto 1103) zeigt, dass der Aufwand der Notariate, Grundbuch- und Konkursämter bei rund 60 Mio. Franken liegt. Dem Aufwand steht folgender Ertrag aus den drei Amtsbereichen gegenüber:

Notariate	36 Mio. Fr.	=	61 %	des Gesamtaufwandes
Grundbuchämter	57,7 Mio. Fr.	=	97 %	
Konkursämter	3,0 Mio. Fr.	=	5 %	
übriger Ertrag	<u>5,6 Mio. Fr.</u>	=	<u>9 %</u>	
Total	102,3 Mio. Fr.	=	172 %	

Durch die verlangte Reduktion der Grundbuchgebühr würde sich der Ertrag im Grundbuchbereich um schätzungsweise 30 Mio. Franken reduzieren. Damit würden die Notariate noch immer einen Gewinn von rund 10 Mio. Franken pro Jahr erzielen, welcher in die Staatskasse fliessen würde.

Abschliessend ist darauf hinzuweisen, dass die Reduktion der Grundbuchgebühr in Einklang mit Art. 108 der Bundesverfassung steht. Diese Verfassungsnorm verlangt unter anderem die Förderung des Erwerbs von Wohnungs- und Hauseigentum, das dem Eigenbedarf Privater dient. Bis heute tun sich aber sowohl Bund wie Gemeinden schwer damit, diesem Verfassungsgedanken nachzuleben. Dies zeigen die endlosen Diskussionen um die Eigenmiet- und Vermögenssteuerwerte ebenso wie die veranlagten Handänderungs- und Grundstückgewinnsteuern.

Es ist daher vertretbar, wenigstens den Gewinn beim Kanton durch eine Reduktion des Gebührenbezugs abzubauen.

*Robert Marty (FDP, Affoltern a.A.):* Vorab lege ich Ihnen meine Interessenbindung offen: Ich war von 1995 bis zum Jahre 2003 – also acht Jahre lang – Präsident der Sektion Albis des Hauseigentümerverbandes des Kantons Zürich. Seit diesem Jahr bin ich als Präsident der kantonsrätlichen Gruppe für Wohn- und Grundeigentum ständiger Gast im Vorstand des HEV des Kantons Zürich.

Nun zur Parlamentarischen Initiative: Die Begründung für die politische Forderung können Sie der PI weit gehend entnehmen. Nachzutragen sind zur wenige Punkte. Dazu gehören vorab die Zahlen für das Jahr 2002, welche der Staatsrechnung entnommen werden können. Der Ertragsüberschuss – oder nennen wir es Gewinn – ist im Jahre 2002 um 13 Millionen höher ausgefallen als budgetiert und mit 48,6 Millionen auf dem höchsten Stand seit dem Jahr 1989. Allein der Ertrag aus den zur Diskussion stehenden Grundbuchgebühren liegt bei 104 Prozent der Ausgaben der 51 Zürcher Notariate. Der gesamte Ertrag der Zürcher Notariate – dazu gehören die Grundbuch- und Konkursämter – liegt

mittlerweile bei 180 Prozent des Aufwandes dieser Amtsstellen. Wie übermässig hoch der Ertrag liegt, zeigt ein Vergleich zum Handelsregisteramt oder den Statthalterämtern. Beim Handelsregisteramt beträgt der Ertragsüberschuss im Jahr 2002 ganze 2,6 Millionen, was 21 Prozent des Ertrages entspricht. Bei den Statthalterämtern sind es 5 Millionen, was 23 Prozent des Ertrages entspricht. Bei den Notariaten, Grundbuch- und Konkursämtern liegt der Gewinn für den Kanton Zürich, wie erwähnt, bei über 48 Millionen, was 44 Prozent des totalen Gebührenertrags ausmacht. Durch eine Reduktion der Grundbuchgebühren würde sich der Gewinn etwa auf 12 bis 15 Millionen zurückbilden und läge damit immer noch bei 20 Prozent des Gesamtumsatzes, also etwa gleich hoch, wie heute beim Handelsregisteramt und bei den Statthalterämtern. Es ist nicht einzusehen, weshalb die Grundeigentümer dem Kanton Zürich mehr Gewinn verschaffen müssen als die kommerziell tätigen Unternehmen. Hat nicht auch der Kanton ein Interesse an der Eigentumsförderung?

Möglicherweise interessieren Sie die nachfolgenden Fragen nicht. Ich stelle sie trotzdem. Wissen Sie, wie sich der Ertragsüberschuss der Zürcher Notariate in den letzten 20 Jahren entwickelt hat? Er lag im Jahr 1982 bei unter 15 Millionen! Seither hat er sich verdreifacht. Wissen Sie, um wie viel seither der Konsumentenpreisindex gestiegen ist? Um knapp 50 Prozent! Wissen Sie, wieso der Ertragsüberschuss viermal stärker gewachsen ist als die Teuerung? Das ist, weil keine Anpassung an die Teuerung erfolgt, beziehungsweise beim Tarif nie, wie beispielsweise bei den Steuern, die kalte Progression ausgeglichen wurde.

Nun, nach der Lektüre der Legislatorschwerpunkte 2003 bis 2007 des Regierungsrates gebe ich mich nicht der Hoffnung hin, mit meinen Äusserungen bei der Regierung einen Stimmungsumschwung herbeiführen zu können. Immerhin hoffe ich darauf, dass auch die Regierung aus den Zahlen und den Vergleichen ableiten kann, dass bei den Grundbuchgebühren einiges nicht mehr stimmt. Auf jeden Fall erwarte ich von einer bürgerlichen Regierung mehr als ihr Hinweis auf Seite 7 bei den Legislatorschwerpunkten. Dort ist unter Massnahmen zu lesen: «Ablehnung der sich wiederholenden Forderungen nach Reduktion der vergleichsweise moderaten Notariats- und Grundbuchgebühren».

Weshalb erwarte ich mehr? Erstens hat die Parlamentarische Initiative nicht das gleiche Ziel wie frühere Vorstösse. Sie verlangt nicht, dass bei den Notariaten gar keine Ertragsüberschüsse mehr erzielt werden können, sondern sie will diese Überschüsse auf ein vernünftiges Mass



reduzieren. Zweitens steht es der Regierung frei, den Gebührentarif in anderen Bereichen anzupassen und dort, wo heute keine Kosten deckenden Gebühren erhoben werden – zum Beispiel beim Grundbucheintrag für einen Erbgang – eine moderate Erhöhung vorzunehmen. Drittens gehe ich davon aus, dass selbst die zum Sparen verpflichtete Regierung zur Einsicht kommt, dass die Entwicklung der Ertragsüberschüsse bei den Notariaten in einem vertretbaren Mass zur Preisentwicklung bleiben sollte. Und viertens erwarte ich von der Regierung etwas mehr Objektivität, wenn es um Anliegen der Grundeigentümer geht. Dass Aversion und Vorurteile zu Problemen führen, zeigt die Abstimmungszeitung für den 30. November 2003. Darin werden im Zusammenhang mit der Abschaffung der Handänderungssteuer krass verzerrende Zahlen präsentiert.

Aus all den erwähnten Gründen ersuche ich Sie, die Parlamentarische Initiative zu unterstützen.

*Germain Mittaz (CVP, Dietikon):* Gebühren verstehen sich als Entgelt für eine erbrachte Dienstleistung. Grundsätzlich sind sie Kosten deckend zu gestalten und dürfen meines Erachtens nicht den Charakter einer verdeckten Steuer beinhalten. Aus diesem wichtigen Grund unterstützt die CVP heute diese Parlamentarische Initiative. Wir wollen keine verdeckten Steuern. Wir wollen aber Transparenz und wünschen uns auch die Optimierung des Kosten-Aufwand-Verhältnisses. Ich bitte Sie, das Gleiche zu tun.

*Elisabeth Derisiotis-Scherrer (SP, Zollikon):* Die Sozialdemokratische Fraktion lehnt die Überweisung der vorliegenden Parlamentarischen Initiative ab. Die Initiative gehört zu den zahlreichen Vorstössen der Hauseigentümer in diesem Rat, welche mit akribischem Eifer unermüdlich und mit grösster Beharrlichkeit versuchen, für ihre Klientel einen Steuervorteil oder eine Abgabenminderung zu erwirken. Auch wenn diese Erleichterungen im Einzelfall kaum spürbar sind, reduzieren sie jedoch gesamthaft betrachtet dem Staat in erheblichem Masse seine Einnahmen. Auch die im vorliegenden Fall verlangte Reduktion der Grundbuchgebühren gehört in diese Vorstosskategorie. Nachdem man es mit den Notariatsgebühren vergeblich versucht hatte, wurden nun die ohnehin schon moderaten Grundbuchgebühren entdeckt. Der Staat müsste mit erheblichen Ausfällen rechnen, die von den Initianten auf rund 30 Millionen geschätzt werden. Für den Einzelnen fällt diese Re-

duktion jedoch kaum ins Gewicht. Auch dem viel bemühten Verfassungsartikel zur Förderung des Wohneigentums würde damit kaum Genüge getan, denn wer Hauseigentum erwirbt, tut dies sicher unabhängig davon, ob die Grundbuchgebühren nun 1 Promille oder 2 Promille des Verkehrswertes betragen.

Wie Robert Marty schon gesagt hat, weist der Regierungsrat in den Legislatorschwerpunkten im KEF auf die Folgen solcher Ertragsausfälle hin, von denen einige wenige kaum spürbar profitieren, welche jedoch einen weiteren Leistungsabbau für alle zur Folge hätten. Er erwähnt in diesem Zusammenhang ganz speziell die Forderung nach einer Reduktion der Grundbuchgebühren, welche abzulehnen sei. Wir schliessen uns dieser Haltung an und lehnen die Überweisung dieser Parlamentarischen Initiative ab.

*Hans Egloff (SVP, Aesch bei Birmensdorf):* Als Präsident des HEV des Kantons Zürich fordere ich: Schluss mit der amtlichen Verteuerung der Wohnkosten für Mieter und Eigentümer! Wohn- und Grundeigentümer und letztlich immer auch die Mieter – Elisabeth Derisiotis weiss das eigentlich – zahlen adäquat teilweise hohe oder oft überhöhte Bewilligungsgebühren, Anschlussgebühren, Abwassergebühren, Abfallgebühren, Grundbuch- und Notariatsgebühren, Grundstückgewinnsteuer, Eigenmietwert – die Liste liesse sich fast beliebig verlängern. Am 30. November 2003 hat das Volk die ausgezeichnete Gelegenheit, die unsoziale, Preis treibende, ungerechte und inkonsequente Handänderungssteuer abzuschaffen, wenn denn alle Zahlen im beleuchtenden Bericht tatsächlich zur Erhellung beitragen. Sie haben heute die Gelegenheit, den über Gebühr erhobenen Notariats-, beziehungsweise Grundbuchgebühren einen moderaten ersten Riegel zu schieben. Namens der SVP-Fraktion lade ich Sie ein, diese Parlamentarische Initiative vorläufig zu unterstützen.

*Ralf Margreiter (Grüne, Zürich):* Ich halte mich kurz. Die Grünen werden diese Parlamentarische Initiative nicht vorläufig unterstützen. Sie ist unnötig. Sie ist auch nicht gerechtfertigt. Und sie kommt vor allem zu einem Zeitpunkt im Kontext des Entlastungsprogramms des Bundes, im Kontext des Steuerpakets des Bundes, im Kontext dessen, was alles an Gebühren- und Steuersenkungen in den letzten Monaten und Jahren hier im Kanton Zürich bereits gelaufen ist, sodass wir gar nicht darüber diskutieren müssen, ob sich der Kanton Zürich hier weite-

re Einnahmehausfälle leisten kann oder nicht. Die Grünen werden diese Parlamentarische Initiative ablehnen.

### *Abstimmung*

**Für die vorläufige Unterstützung der Parlamentarischen Initiative stimmen 75 Ratsmitglieder. Damit ist das notwendige Quorum von 60 Stimmen erreicht.** Die Initiative ist vorläufig unterstützt.

*Ratspräsident Ernst Stocker:* Ich beantrage Ihnen, die Initiative einer Kommission zu Bericht und Antrag zu überweisen. Sie sind damit einverstanden. Die Geschäftsleitung wird Sie an einer nächsten Sitzung über die Zuweisung orientieren.

Das Geschäft ist für heute erledigt.

### **7. Energisches Vorgehen gegen so genannte «Sans-Papiers-Illegale»**

Postulat Hans Jörg Fischer (SD, Egg) vom 22. Oktober 2001  
KR-Nr. 311/2001, RRB-Nr. 62/16. Januar 2002 (Stellungnahme)  
(Gemeinsame Behandlung mit KR-Nr. 384/2001)

### **8. Ombudsstelle für Ausländerinnen und Ausländer ohne geregelten ausländerrechtlichen Status («sans papiers») im Kanton Zürich**

Postulat Johanna Tresp (SP, Zürich) und Jeanine Kosch-Vernier (Grüne, Rüslikon) vom 10. Dezember 2001  
KR-Nr. 384/2001, RRB-Nr. 62/16. Januar 2002 (Stellungnahme)  
(Gemeinsame Behandlung mit KR-Nr. 311/2001)

Das Postulat KR-Nr. 311/2001 hat folgenden Wortlaut:

Der Regierungsrat wird gebeten, ein energisches Vorgehen gegen so genannte «Sans-Papiers», das heisst illegal in der Schweiz wohnhafte Ausländer, insbesondere im Sinne folgender Massnahmen zu prüfen:

- Häufigere systematische Personenkontrollen in dicht besiedelten Gebieten mit hohem Ausländeranteil, Asylantenunterkünften, vernachlässigten Liegenschaften und an anderen Orten, wo sich illegale Aufenthalter erfahrungsgemäss niederlassen können, ohne sofort aufzufallen.
- Regelmässige Aufrufe an die Bevölkerung, die Augen offen zu halten und bei Verdacht auf illegalen Aufenthalt von Ausländern Meldung zu erstatten (eventuell Einrichtung einer zentraler Meldestelle).
- Ermunterung von Liegenschafteneigentümern, bei Besetzungsaktionen so genannter «Sans-Papiers» Strafantrag wegen Hausfriedensbruchs zu stellen.
- Sofortiges Eingreifen bei organisierten Aktionen so genannter «Sans-Papiers» mit dem Ziel, tatsächlich illegal anwesende Ausländer polizeilich aufzugreifen und umgehend ausser Landes zu schaffen.
- Verbot von Organisationen (Art. 57 Abs. 3 ZGB) und konsequente strafrechtliche Verfolgung von Personen (gemäss Art. 23 Abs. 1 al. 5 Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer [ANAG]), welche den illegalen Aufenthalt von Ausländern aktiv erleichtern.
- Regelmässiger Abgleich von Datenbeständen verschiedener Verwaltungsorgane mit dem Ziel, illegale Aufenthalter aufzuspüren.
- Vorstellig werden bei den Bundesbehörden mit dem Ziel einer strengeren Praxis bei der Visa-Erteilung gegenüber Bürgern von Staaten, aus denen erfahrungsgemäss viele illegale Zuwanderer kommen.
- Vorstoss bei den Bundesbehörden: Eine Revision der Aufenthaltsbewilligung erhält, wer während eines illegalen Aufenthalts (zum Beispiel durch Heirat) einen Rechtsstatus erlangt, der an sich Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung gäbe.

#### Begründung:

In letzter Zeit sind illegale Aufenthalter, so genannte «Sans-Papiers», sehr negativ in der französischen Schweiz aufgefallen; sie besetzten Kirchen. Da auch im Kanton Zürich von sehr vielen illegal Anwesenden auszugehen ist, muss man damit rechnen, dass sie auch in Zürich oder anderswo in der Deutschschweiz ein ähnliches «Theater» aufführen werden. Der Vorfall dieses Wochenende in der Grossmünster-Kirche erhärtet den Verdacht. Um dies zu verhindern, hat der Erstunterzeichner einen Massnahmenkatalog aufgestellt. Von seiner Arbeit als

Flughafenpolizeibeamter bringt er sehr grosse Erfahrungen mit, weil die Illegalen im Flughafen bei der Passkontrolle ausreisen. Bei den Verzeigungen kommen die verschiedensten Aussagen zum Vorschein. Mit diesen Massnahmen kann man den illegalen Aufenthaltern, das Leben im Kanton Zürich so schwer wie möglich machen. Problematisch ist insbesondere, wenn illegal anwesende Leute auch kriminell tätig sind. Wir als Politiker sind dem Steuerzahler schuldig, dass das Gesetz auch umgesetzt wird.

Das Postulat KR-Nr. 384/2001 hat folgenden Wortlaut

Der Regierungsrat wird eingeladen, eine Ombudsstelle zu bezeichnen, die Ausländerinnen und Ausländern ohne Aufenthaltsbewilligung im Kanton die Möglichkeit bieten soll, sich informieren und beraten zu lassen. Ziel dieser einzurichtenden Ombudsstelle ist es, für gewisse Gruppen von Papierlosen einen Aufenthaltsstatus zu finden, andererseits aber auch Rückkehrhilfe in aussichtslosen Fällen zu gewähren.

Begründung:

In der Schweiz lebt eine unbekannte Zahl von Ausländerinnen und Ausländern, die über keinen geregelten ausländerrechtlichen Status verfügen (Sans-Papiers). Viele von ihnen gehen seit Jahren einer Erwerbstätigkeit nach, zahlen Steuern und bringen ihre Kinder in die Schule. Ihnen allen gemeinsam ist eine Situation allgemeiner Unsicherheit, welche insbesondere für Familien eine grosse psychische Belastung darstellt. Besonders betroffen sind Kinder und Jugendliche, für welche früher oder später durch einen unregelmässigen Aufenthalt die Ausbildungs- und Zukunftschancen verbaut werden.

Die Mehrzahl der Papierlosen findet Aufnahme in einem Arbeitsmarkt, in welchem eine konjunkturell und saisonal schwankende Nachfrage nach niedrig qualifizierter Arbeitskraft besteht. Erwerbstätige Papierlose sind am Arbeitsplatz aus diesem Grund besonders von schlechten Arbeitsbedingungen und Tiefstlöhnen betroffen. Die Anwesenheit von Papierlosen im Bereich der Schwarzarbeit ist auch volkswirtschaftlich schädlich. Formen der illegalen Beschäftigung finden sich vor allem in Saisonbranchen, im Kleingewerbe, im Vergnügungsgewerbe, aber auch in einer Vielzahl von privaten Haushalten.

Mit der Ombudsstelle und einer begleitenden Aufklärungskampagne, welche sich an die Papierlosen, an die Sozialpartner, die ausländischen

Organisationen und auch an die Privathaushalte richtet, soll die Zahl der illegal anwesenden Ausländerinnen und Ausländer deutlich gesenkt werden.

Der Ombudsstelle käme die Aufgabe zu, Papierlose bezüglich ihrer Aufenthalts- und Lebenssituation zu beraten. Weisen die persönlichen Verhältnisse auf einen Härtefall hin, sollten die Betroffenen motiviert werden, ein entsprechendes Gesuch um Aufenthaltsbewilligung oder allenfalls ein Begehren um vorläufige Aufnahme zu stellen. Dabei sind die bereits vorhandenen Spielräume des geltenden Rechtes zu beachten und auszunützen (vgl. Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer [ANAG], Parlamentarische Initiative KR-Nr. 144/2001). Bestehen keine Anzeichen für das Vorliegen einer schwer wiegenden persönlichen Notlage im Sinne des geltenden Rechts, wäre es auch ein Mandat einer solchen Ombudsstelle, Rückkehrberatung und allenfalls Rückkehrhilfe zu gewähren oder zu vermitteln. Es ist wichtig, dass Anreize für eine freiwillige Rückkehr geschaffen werden, gibt es doch Fälle, wo Rückkehr auch ein Ausweg ist. Für Papierlose fehlen solche Rückkehrstrukturen. Denn die Rückkehrberatungsstellen im Asylbereich haben ihr Mandat nur bis zur Ausreisefrist, im Ausländerbereich fehlen solche Strukturen gänzlich.

Die Ombudsstelle sollte an eine bereits bestehende unabhängige Fachstelle (zum Beispiel an eine kantonale Ombudsstelle) angegliedert werden.

Die Eidgenössische Ausländerkommission (EKA) empfiehlt den Kantonen, solche Ombudsstellen einzurichten. Auch der Bundesrat unterstützt in seinen Antworten auf einige parlamentarische Vorstösse die Einrichtung von kantonalen Ombudsstellen.

Die Stellungnahme des *Regierungsrates* zu den beiden Postulaten (und zur Anfrage KR-Nr. 331/2001) lautet auf Antrag der Direktion für Soziales und Sicherheit wie folgt:

Der Begriff «Sans Papiers» ist im Rahmen der migrationspolitischen Diskussion in Frankreich entstanden und dient als Sammelbegriff zur Bezeichnung von Menschen, deren Aufenthalt ausländerrechtlich nicht geregelt ist (Arbeitspapier der Eidgenössischen Ausländerkommission [EKA] zum Thema «Sans papiers – ein Überblick» vom Juli 2001). Über das zahlenmässige Ausmass der rechtswidrigen Anwesenheit von ausländischen Personen bestehen gesamtschweizerisch keine ausreichend gesicherten Daten. In der Öffentlichkeit aufgetauchte Zahlen

darüber müssen als spekulativ bezeichnet werden. Damit lassen sich auch für den Kanton Zürich quantitativ keine Aussagen machen. Jedenfalls ist im Kanton Zürich bis anhin keine Situation erkennbar gewesen, die auf eine erhebliche Anzahl rechtswidrig Anwesender schliessen liesse.

Bekannt gewordene Angaben über rechtswidrig anwesende ausländische Personen weisen auf sehr unterschiedliche Motive und Gründe für die rechtswidrige Anwesenheit hin: Darunter fallen ausländische Personen, denen nach ihrer Einreise entweder eine Aufenthaltsbewilligung verweigert (z.B. infolge Ablehnung eines Asylgesuchs oder Nichterfüllens der Bewilligungsvoraussetzungen) oder entzogen (z.B. wegen Straffälligkeit) bzw. nicht verlängert wurde (z.B. wegen Dahinfallens von Bewilligungsvoraussetzungen) und die in Missachtung einer ihnen gesetzten Ausreisefrist rechtswidrig nach wie vor in unserem Land verweilen; schliesslich fallen Personen darunter, die unter Missachtung der Einreisevorschriften in unser Land eingereist sind, sich gar nicht um die Regelung ihres Aufenthaltsstatus bemüht haben und daher rechtswidrig hier verweilen.

Grundsätzlich ist jeder Aufenthalt einer ausländischen Person bewilligungspflichtig. Rechtswidrig anwesende Personen können jederzeit aus der Schweiz weggewiesen werden; die Wegweisung kann mit einer Einreisesperre verbunden werden. Rechtswidrige Einreise und bewilligungsloser Aufenthalt können strafrechtlich verfolgt werden.

Über die Ursachen, weshalb sich ausländische Personen rechtswidrig in unserem Land aufhalten, liegen keine gesicherten Erkenntnisse vor. Ein Anreiz für rechtswidrigen Aufenthalt dürfte wohl wirtschaftlich begründet sein, und zwar von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite her. Als Sektoren, in denen eine Nachfrage nach niedrig qualifizierter Arbeit besteht und in denen Formen illegaler Beschäftigung anzutreffen sind, werden namentlich typische Saisonbranchen (Landwirtschaft, Gastgewerbe), das Kleingewerbe und der private Hausdienst sowie das Unterhaltungs- und Sexgewerbe genannt (Arbeitspapier «Sans papiers» der EKA von Juli 2001 S. 3). Wie bereits in der Stellungnahme zur Motion KR-Nr. 187/1998 ausgeführt, ist die Rechtsetzung im Bereich der Schwarzarbeit grundsätzlich Sache des Bundes. Die Aufgabe der Kantone besteht im Wesentlichen im Vollzug von Vorschriften, die heute zur Bekämpfung von Schwarzarbeit vor allem die Ahndung von Rechtswidrigkeiten vorsehen. Dabei liegt es in der Natur der Sache, dass wohl nur ein kleiner Teil der Schwarzarbeit ans Tageslicht kommt.

Das Amt für Wirtschaft und Arbeit sowie das Migrationsamt gehen jeder Meldung nach und erstatten wo nötig Strafanzeige. Zahlen zur Schwarzarbeit von ausländischen Personen werden nicht erhoben. Neben den bekannt gewordenen Fällen besteht zweifellos eine Dunkelziffer von nicht bestimmbarer Grösse. Jedenfalls gilt auch heute noch, dass für systematische und umfassende Kontrollen die Mittel fehlen.

Das geltende Ausländerrecht ist geprägt durch die Koppelung von Aufenthaltserlaubnis und Aufenthaltswort. Zum mehr als nur vorübergehenden Aufenthalt im Rahmen der verfügbaren Kontingente berechnen namentlich die Ausübung einer Erwerbstätigkeit sowie vorhandene, rechtlich geschützte Familienbeziehungen. Einer Zulassung von Personen mit niedriger beruflicher Qualifikation aus Ländern ausserhalb Europas steht das duale Zulassungssystem des schweizerischen Ausländerrechts entgegen. Danach beschränkt sich die Zulassung grundsätzlich auf beruflich hoch qualifizierte Personen; eine Bewilligung für eine weniger qualifizierte Tätigkeit kann nur Angehörigen von Staaten der EFTA und der EU erteilt werden. Eine Sonderstellung nimmt das Statut für Künstler, Artisten und Cabaret-Tänzerinnen ein, denen ein Kurzaufenthalt von längstens acht Monaten pro Kalenderjahr gewährt werden kann. Damit sind nicht nur die Möglichkeiten der legalen Zulassung potenzieller «Sans Papiers», sondern auch der rechtliche Spielraum für allfällige Legalisierungsschritte eingeschränkt. Eine Aufenthaltserlaubnis – bzw. bei Personen aus dem Asylbereich eine vorläufige Aufnahme, da die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis von Gesetzes wegen in der Regel ausgeschlossen ist (Art. 14 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 [SR 142.31]) – kann nur dann ausnahmsweise erteilt werden, wenn die Wegweisung aus der Schweiz zu einem schwer wiegenden persönlichen Härtefall führen würde. Die hierzu von den für den Entscheid oder die Zustimmung zuständigen Bundesbehörden und dem Bundesgericht entwickelte Praxis ist restriktiv und setzt u.a. voraus, dass durch eine Wegweisung die Existenz der betroffenen Personen in gesteigertem Mass in Frage gestellt ist. Würde für die sogenannten «Sans Papiers» eine besondere, mildere Praxis entwickelt, würden diese besser gestellt als andere, legal anwesende ausländische Personen, die unser Land nach einem vorübergehenden Aufenthalt wieder verlassen müssen (z.B. ehemalige Asylsuchende, Studierende).

Bei einzelfallbezogener Härtefallprüfung ist immer von den gleichen Voraussetzungen für die Annahme eines Härtefalls auszugehen, wie sie sich auf Grund des von den Bundesbehörden und vom Bundesgericht in



langjähriger Praxis entwickelten Härtefallbegriffs in der zürcherischen Praxis niedergeschlagen haben. Wie weit die jüngsten Diskussionen in den eidgenössischen Räten sich auf die Bundesgesetzgebung und damit auch auf die zürcherische Vollzugspraxis auswirken werden, ist derzeit noch offen. Bevor nicht verbindliche Bundesvorgaben vorliegen, besteht kein Anlass, von der bisherigen Praxis abzuweichen. Für die Annahme eines Härtefalls ist neben einer Anwesenheit von in der Regel acht Jahren eine gute Integration erforderlich, die sich in einem tadellosen Leumund, regelmässiger Erwerbstätigkeit und höchstens geringfügiger Fürsorgeabhängigkeit äussert. Die familiäre Situation wird besonders gewichtet; namentlich wenn seit längerem eingeschulte Kinder betroffen sind. Bezüglich der acht Jahre Anwesenheitsdauer ist auf die Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 365/1998 zu verweisen: Anlass dafür, diese Dauer so festzusetzen, bot ein Kreisschreiben des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements sowie des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements vom 6. November 1996. Darin wurde festgelegt, dass Saisonniers und Kurzaufenthalter aus dem ehemaligen Jugoslawien frühestens dann eine Jahresbewilligung erhalten konnten, wenn sie während mindestens acht Kontingentsperioden in der Schweiz gearbeitet hatten. Da vorläufig Aufgenommene nicht besser gestellt sein sollten als Saisonniers aus dem ehemaligen Jugoslawien, war es angezeigt, die für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung vorausgesetzte Anwesenheitsdauer auf acht Jahre festzulegen, beginnend am Tag der registrierten Einreise. In diesem Lichte betrachtet dürfen rechtswidrig Anwesende keinesfalls besser gestellt werden als vorläufig Aufgenommene; auch bei jenen ist grundsätzlich von einer Anwesenheitsdauer von acht Jahren auszugehen. Im Übrigen gilt es auch bei der Behandlung des Einzelfalls die gesetzlichen Vorgaben zu beachten. Nach Art. 1 der Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAV, SR 142.201) darf sich lediglich der rechtmässig eingereiste Ausländer bis zum Entscheid über sein Aufenthaltsgesuch in der Schweiz aufhalten. Dies bedeutet, dass grundsätzlich alle, die diese Voraussetzung nicht erfüllen, vorerst auszureisen und den Entscheid über ihr Gesuch im Ausland abzuwarten haben. Gleiches gilt auch für Personen, die eine von Gesetzes wegen bestehende oder eine ihnen gesetzte Ausreisefrist missachtet haben; auch sie haben vorerst auszureisen und den Entscheid über ihr Gesuch im Ausland abzuwarten. An dieser Voraussetzung ist im Sinne der Generalprävention grundsätzlich

festzuhalten. Im Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass sich grundsätzlich strafbar macht, wer sich rechtswidrig in unserem Land aufhält.

Im Zusammenhang mit den «Sans papiers» wird verschiedentlich die Forderung erhoben, im Sinne einer Amnestie allen Betroffenen pauschal eine Aufenthaltsbewilligung zu erteilen. Der Bundesrat hat sich zu dieser Frage bereits mehrmals und insbesondere auch im Rahmen von Stellungnahmen zu Motionen (97.3577, 01.3149) und in Beantwortung einer Interpellation (00.3370) aus den eidgenössischen Räten geäußert. Gemäss dem Bundesrat hätte eine Amnestie generell zur Folge, dass die Missachtung der Bestimmungen des Ausländerrechts belohnt würde. Dies gelte auch für Arbeitgeber, die Personen illegal beschäftigten und sich damit auch einen ungerechtfertigten Wettbewerbsvorteil verschafften. Wie die Erfahrungen in andern Ländern zeigten, könne mit einer einmaligen Aktion zur Regelung des Aufenthalts die Zahl der rechtswidrig anwesenden und arbeitenden Ausländer längerfristig nicht wirksam eingedämmt werden. Es bestehe die Gefahr, dass Personen mit geregelter Aufenthalt zunehmend durch Schwarzarbeiter ersetzt würden, die weiterhin bereit seien, schlechte Arbeitsbedingungen zu akzeptieren. Mit der vorgeschlagenen Lösung wäre ein «Pull-Effekt» für weitere Schwarzarbeiter aus dem Ausland verbunden, da diese damit rechnen würden, früher oder später ebenfalls legalisiert zu werden. Damit würde eine Erwartungshaltung erzeugt, die zu weiteren Amnestien führen dürfte. Festzuhalten bleibt an dieser Stelle, dass sich auch die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren als in dieser Frage zuständige Fachdirektorenkonferenz gegen eine solche Amnestie ausgesprochen hat.

Bei der Feststellung rechtswidrigen Aufenthalts in der Schweiz stellt sich die Frage, ob eine Wegweisung behördlicherseits nicht durchgesetzt worden sei. Indessen kann diesbezüglich festgehalten werden, dass verfügte Wegweisungen – des Bundesamts für Flüchtlinge (BFF) bei abgewiesenen Asylbewerbern, des Migrationsamts bei ausländischen Personen, die dem ANAG (SR 142.20) unterstehen – jedenfalls im Kanton Zürich grundsätzlich konsequent vollzogen werden; es kann demnach nicht davon ausgegangen werden, dass die rechtswidrige Anwesenheit gleichsam toleriert wird. Trotz allen in den vergangenen Jahren unternommenen Anstrengungen im Vollzugsbereich bestehen oft aber doch noch erhebliche Probleme, verfügte Wegweisungen auch zu vollziehen. Der Wegweisungsvollzug ist davon abhängig, dass die Identität der fraglichen Person feststeht und gestützt darauf die für die

Einreise in den Zielstaat erforderlichen Reisepapiere beschafft werden können. In aller Regel ist die betroffene ausländische Person nicht bereit, pflichtgemäss selber für die Beschaffung der notwendigen Reisepapiere zu sorgen oder aber ihre Identität so offen zu legen, dass gestützt darauf behördlicherseits die Reisepapiere beschafft werden können. In diesem Fall bleibt nichts anderes, als die fragliche ausländische Person aufzufordern, sich selbstständig um die Ausreise zu bemühen. Weiter gehende Massnahmen als die gesetzlich vorgesehenen Zwangsmassnahmen, namentlich Ausschaffungshaft, bestehen nicht. Dort, wo sich der Wegweisungsvollzug endgültig als unmöglich erweist, wird, sofern die fragliche Person noch präsent ist, seitens des Migrationsamts dem BFF die vorläufige Aufnahme wegen Unmöglichkeit des Wegweisungsvollzugs beantragt. Das BFF weigert sich indessen oft, eine Person vorläufig aufzunehmen mit der Begründung, die Unmöglichkeit des Vollzugs sei noch nicht genügend erstellt. In diesen Fällen faktischer Unmöglichkeit des Vollzugs wäre es indessen verfehlt, von behördlicher Tolerierung der rechtswidrigen Anwesenheit zu sprechen. Wo eine Person nicht mehr präsent ist, ist von einer unkontrollierten Abreise auszugehen und müssen weitere personenspezifische Massnahmen unterbleiben, sofern die fragliche Person nicht wieder auftaucht.

Im Zusammenhang mit rechtswidrigem Aufenthalt und Schwarzarbeit sind auf Bundesebene verschiedene Gesetzgebungsarbeiten im Gang (Arbeitspapier EKA zu «Sans papiers» vom Juli 2001 S. 9f.): Zurzeit wird ein «Bundesgesetz über die unlautere Arbeit» vorbereitet. Es sieht u. a. administrative Erleichterungen für Dienstleistungen im Haushalt, Massnahmen gegen die so genannte Scheinselbstständigkeit, eine Vernetzung bestimmter Behördendaten sowie eine Verschärfung der Sanktionen gegen fehlbare Arbeitgeber vor. Im Entwurf zum neuen Ausländergesetz sind besondere Massnahmen zum Schutz von besonders gefährdeten Personengruppen (Cabaret-Tänzerinnen, Opfer des Menschenhandels) geplant. Für verheiratete Ausländerinnen soll der Anspruch auf Aufenthaltsbewilligung nach Trennung oder Scheidung weiterbestehen, sofern die Ausreise eine unzumutbare Härte darstellt. Der Entwurf sieht ferner erhebliche Verschärfungen bei den Sanktionen gegen illegale Aufenthalter und fehlbare Arbeitgeber vor. Schliesslich sind Vorarbeiten zu einem Gesetz für gleichgeschlechtliche Paare im Gange, die sich auf die ausländerrechtliche Stellung auswirken werden.

Wie bereits erwähnt ist im Kanton Zürich bis anhin keine Situation erkennbar gewesen, die auf eine erhebliche Anzahl rechtswidrig Anwesender schliessen liesse und deshalb besondere Massnahmen erfordert hätte. Zudem besteht kein Anlass dafür, einer bestimmten Gruppe von rechtswidrig anwesenden ausländischen Personen eine andere Behandlung angedeihen zu lassen als allen andern Ausländerinnen und Ausländern. Es gibt deshalb keinen Grund dafür, staatlicherseits besondere Einrichtungen, wie z.B. Ombudsstellen, zu schaffen, wie dies von der EKA den Kantonen empfohlen wird. Im Übrigen erscheint diese Empfehlung auch rechtsstaatlich als bedenklich. Wie dargelegt geht es bei den «Sans papiers» – ungeachtet der unterschiedlichen rechtlichen Situation im Einzelfall – ausnahmslos um Personen, die sich rechtswidrig in unserem Land aufhalten. Das Handeln einer staatlichen Stelle kann nur zum Ziel haben, die rechtswidrige Situation zu beenden. Eine bloss unverbindliche und beratende Tätigkeit im Sinne einer staatlichen Ombudsstelle wäre in einer solchen Situation fragwürdig. Hingegen beabsichtigen im Kanton Zürich die Landeskirchen, eine Beratungsstelle für illegal anwesende Personen einzurichten, die Interessentinnen und Interessenten über Chancen und Möglichkeiten eines legalisierten Aufenthaltes aufklären soll. Endgültige Entscheide der Organe der Landeskirchen zu diesem Projekt stehen allerdings noch aus. Zudem bestehen seit Jahren Einrichtungen, die sich der Beratung von ausländischen Personen unter verschiedensten Aspekten widmen, wie die vom Schweizerischen Roten Kreuz Zürich betriebene Rückkehrberatungsstelle, die Fachstelle für interkulturelle Fragen der Stadt Zürich oder Beratungsstellen, die allgemein für ausländische Personen oder solche mit geschlechtsspezifischen Problemen zur Verfügung stehen; aber auch auf die Beratung und Vertretung ausländischer Personen spezialisierte Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte sowie andere berufsmässige Rechtsvertreterinnen und -vertreter. Begehren um Legalisierung des rechtswidrigen Aufenthalts sind in jedem Fall vom Migrationsamt zu behandeln, wobei stets die Genehmigung oder der Entscheid in der Sache durch die zuständigen Bundesbehörden notwendig ist. Es erscheint deshalb als vertretbar und zweckmässig, wenn sich die betreffenden ausländischen Personen zur Klärung ihrer Situation direkt an die zuständige Amtsstelle wenden. In diesem Lichte ist es unerheblich, ob sich andere Kantone mit der Schaffung von Ombudsstellen befassen.

Aus dem Ausgeführten ergibt sich, dass die Situation im Kanton Zürich keine besonderen Massnahmen erfordert. Dort, wo rechtswidrig anwesende ausländische Personen festgestellt werden, wird im Rahmen des

geltenden Rechts vorgegangen, sei dies mit rechtsgleicher Anwendung der Härtefallpraxis, sei dies mit den verfügbaren repressiven Massnahmen.

Der Regierungsrat beantragt deshalb dem Kantonsrat, die Postulate KR-Nrn. 311/2001 und 384/2001 nicht zu überweisen.

*Hans Jörg Fischer (SD, Egg):* Das Postulat «Energisches Vorgehen gegen so genannte «Sans-Papiers-Illegale»» war im Oktober 2001 von Rolf Boder und mir eingereicht worden. Damals hatten auch die Kirchenbesetzungen stattgefunden. Dieser Vorstoss wurde von mir wieder aufgenommen. Das Thema der «sans papiers» ist natürlich auch heute noch sehr aktuell. Auch die Nachbarländer machen etwas gegen dieses Problem. Da können oder müssen wir vom Kanton Zürich und vom Bund auch etwas die Schraube anziehen. Mit diesen acht Massnahmen, die im Postulat aufgeführt sind, könnten wir schon etwas erreichen, um die illegal anwesenden Leute, die auch kriminell tätig sind, eher zu erwischen und sie auszuschaffen. Wir als Politiker sind das dem Steuerzahler schuldig. Stimmen Sie dem Postulat zu!

*Johanna Tremp (SP, Zürich):* Ich möchte in erster Linie einige Bemerkungen zur Antwort des Regierungsrats machen, die sich auf unser Postulat bezieht. Er bringt darin zum Ausdruck, dass bei Personen ohne geregelten ausländerrechtlichen Aufenthaltsstatus – den seit längerer Zeit «sans papiers» Genannten – die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung von Gesetzes wegen in der Regel ausgeschlossen ist. Er fährt dann weiter, dass eine Bewilligung ausnahmsweise erteilt werden könne, wenn die Wegweisung aus der Schweiz zu einem schwer wiegenden persönlichen Härtefall führen könnte. Er betont dann aber auch, dass die Praxis, welche die zuständigen Bundesbehörden – nämlich das Bundesamt für Ausländerfragen, heute genannt IMES, und das Bundesamt für Flüchtlinge BFF – eine restriktive Praxis verfolgen und dass die beiden Behörden sich weigern würden, Härtefälle aufzunehmen. Man gewinnt so einmal mehr den Eindruck, dass für die Direktion für Soziales und innere Sicherheit die Unmöglichkeit, ein solches Verfahren aufzunehmen, in erster Linie vom Bund abhängt. Das ist letztlich zwar richtig, aber der Bundesrat hat Ende des Jahres 2001 deutlich gemacht, dass ihn die Vorkommnisse und Diskussionen im Zusammenhang mit den «sans papiers» dazu veranlassen würden, seine Praxis näher zu erläutern. Er hat mit einem Rundschreiben Transparenz geschaffen, nicht nur

bei den kantonalen Behörden, sondern auch bei den betroffenen Personen. Er hat dazu Richtlinien herausgegeben, unter welchen Voraussetzungen schwer wiegende persönliche Härtefälle eine Chance für einen geregelten Aufenthalt erhalten können. Er weist auch ganz deutlich darauf hin, dass die Voraussetzung dafür die Bereitschaft der kantonalen Behörde ist, um einer Gesuchstellerin oder einem Gesuchsteller eine Aufenthaltsbewilligung zu erteilen. Und davon war in der Antwort des Regierungsrates nichts zu spüren!

Für die Beurteilung, ob ein Härtefall vorliegt, sind gemäss Bund die folgenden Kriterien massgebend – ich zitiere aus dem Papier: «Für die Beurteilung ob ein Härtefall vorliegt sind insbesondere die nachstehenden Kriterien massgebend: Dauer der Anwesenheit, Zeitpunkt und Dauer der Einführung der Kinder, schulische Leistungen, klagloses Verhalten und guter Leumund, soziale Integration aller Familienmitglieder, Gesundheitszustand aller Familienmitglieder, Integration im Arbeitsmarkt, Angehörige in der Schweiz oder im Ausland, Unterkunft und Integrationsmöglichkeiten in der Heimat.» Es ist darauf hinzuweisen, dass der Bund nicht ein Kriterium erfüllt haben möchte, sondern eine Reihe dieser Kriterien, und dass die Dauer der Anwesenheit mindestens vier Jahre sein muss.

Bei einem Treffen mit Berufskollegen in Bern hat eine zuständige Person aus dem IMES, also dem Bundesamt für Ausländerfragen, diese Richtlinien erläutert. Natürlich werden es letztlich wenige Fälle sein, die zu einem geregelten Aufenthalt kommen. Ich habe aber den Eindruck erhalten, dass das BFA und das BFF mit den Kantonen konstruktiv zusammenarbeiten wollen, aber darauf angewiesen sind, dass die Kantone ihnen die Fälle auch unterbreiten. Verschiedene Kantone haben dies in der Zwischenzeit bereits getan. Ich habe Kenntnis, dass die Kantone Basel-Stadt und Neuenburg bereits mehrfach Gesuche eingereicht haben. Ich möchte Sie, Regierungsrätin Rita Fuhrer, dringend bitten, ein Gleiches zu tun. Es wäre eine ausserordentlich bedauerliche Situation, wenn wir feststellen müssten, dass der Kanton Zürich eine restriktivere Praxis handhaben würde als der Bund.

Wir hätten nämlich seit Januar 2002 eine ganz erfreuliche Ausgangsposition. Die evangelisch-reformierte und die römisch-katholische Landeskirche haben gemeinsam ein Konzept erarbeitet. Sie haben zwei Stellen bezeichnet – der kirchliche Sozialdienst für die evangelische Landeskirche und die Caritas für die römische Landeskirche –, die je eine erste Anlaufstelle sind, an die sich «sans papiers» wenden können.

Hier wird eine erste Chancenabklärung vorgenommen. Ist dies der Fall, werden die Betroffenen an eine unabhängige Beratungsstelle verwiesen. Sollte dann auch hier die Beurteilung für die Chance, zu einem geregelten Aufenthalt zu kommen, positiv ausfallen, wird das Mandat für die weitere Bearbeitung an einen Anwalt oder eine Anwältin weitergeleitet. Von hier aus wird dann allenfalls ein entsprechendes Gesuch an Regierungsrätin Rita Fuhrer gestellt. Nochmals: Wir bitten Regierungsrätin Rita Fuhrer, diese Gesuche mit dem Blick des Bundes zu prüfen und weiterzuleiten. Bei Ihnen ist dann nämlich die entscheidende Schnittstelle. Wenige Fälle haben sich bis zum heutigen Zeitpunkt gemeldet. Sie wissen wahrscheinlich warum. Sie wissen, dass der Kanton Zürich eine restriktive Praxis führt.

Ich möchte Ihnen ein oder zwei Beispiele aus anderen Kantonen nennen. Ich habe mich erkundigt, wie andere Kantone diese Fälle einreichen. Ich habe hier die ganze Schweiz abgebildet bis zum März 2003. Beispielsweise der Kanton Bern hat beim BFA 16 Dossiers eingereicht und beim BFF 28 Dossiers. Es sind positiv 15 Dossiers beim BFA entschieden worden und 10 Dossiers beim BFA. Der Kanton Genf hat 61 Dossiers beim BFA eingereicht und neun Dossiers beim BFF. 55 Dossiers sind beim BFA positiv beantwortet worden und vier von neun beim BFF. Der Kanton Zürich hat in der gleichen Zeit ein Dossier beim BFA eingereicht und fünf Dossiers beim BFF. Das eine Dossier beim BFA sowie vier von fünf Dossiers beim BFF sind positiv entschieden worden. Das sind einige Beispiele.

Noch eine Bemerkung zur generellen Amnestie für «sans papiers»: Ich möchte betonen, dass wir nie eine generelle Amnestie gefordert haben. Wir unterstützen den Weg, den der Bund – und zusammen mit ihm die eidgenössische Ausländerkommission – vorgezeichnet hat.

Regierungsrätin Rita Fuhrer hat sich ja im September dieses Jahres mit Erfolg gegen die vorgesehenen Sparmassnahmen des Bundes im Asylbereich eingesetzt. Es handelt sich hier um massive Sparmassnahmen für Asyl Suchende, die einen Nichteintretensentscheid erhielten, die aber nicht ausgewiesen werden können. Gemäss diesem Entscheid des Bundes müssten sich allein die Kantone um deren Fürsorgegelder kümmern. Dank der tatkräftigen Intervention von Regierungsrätin Rita Fuhrer will der Bund auf diesen Entscheid zurückkommen. Mit anderen Worten: Regierungsrätin Rita Fuhrer hat damit bewiesen, dass sie sich durchaus beim Bund Gehör verschaffen kann. Ich bitte Sie, diesem Thema im Sinne, wie ich es erläutert habe, Beachtung zu schenken. Üb-

rigens wird sich auch der Bund Gedanken machen, wie er Ombudsstellen einrichten kann. Wir werden in Bälde davon hören.

*Susanne Rihs-Lanz (Grüne, Glattfelden):* Werter Hans Jörg Fischer, wenn ich Ihren Vorstoss und die von Ihnen vorgeschlagenen Massnahmen gegen die «sans papiers» durchlese, läuft es mir kalt den Rücken hinunter. Sie wollen die Schraube anziehen, sie wollen durchgreifen. Aus Ihren Zeilen sprechen für mich nichts als Wut und Hass gegenüber Menschen, die Ihnen nicht passen. Ihnen fehlt meines Erachtens jegliches Verständnis für Leute, die in schwierigen Situationen leben, die Schicksale erleiden und die unkonventionelle Lebensläufe haben. Für Sie sind Menschen ohne Papiere offenbar auch Menschen ohne Wert.

Natürlich weiss auch ich, Hans Jörg Fischer, dass es bei Ausländerinnen und «sans papiers» Schlitzohren gibt, Gewalttätige, Kriminelle und solche, die unser Land ausnützen wollen. Diese Menschen brauchen wir nicht mit Handschuhen anzufassen. Da gebe ich Ihnen Recht. Aber den andern, den ehemaligen Saisoniers und Jahresaufenthaltern, den nachgezogenen Familienangehörigen, den geschiedenen und verwitweten Frauen, den krank Gewordenen müssen wir anders begegnen. Ihnen gebührt eine sorgfältige Abklärung ihrer Situation. Sie haben ein Anrecht auf ein sicheres Leben und auf eine hoffnungsvolle Zukunft, denn sie sind es ja, die unsere minderwertige Arbeit auf den Baustellen, im Gastgewerbe, in der Landwirtschaft und in den Privathaushaltungen verrichten – und dies nicht zu einem guten Lohn, das wissen Sie alle auch. Nicht zuletzt waren es diese Leute, die uns zu unserem Wohlstand verholfen haben.

Was wir auf keinen Fall tun dürfen, ist, alle «sans papiers» in den gleichen Topf zu werfen, was Sie, Hans Jörg Fischer, leider tun. Die Zahl der in der Schweiz lebenden «sans papiers» beträgt zwischen 100'000 und 300'000, man weiss es nicht genau. Ich habe an einer Demo in Zürich gesehen, wie viele Menschen es eben sind. Ihre Lebensbedingungen sind schlecht, die unsichere Situation belastet besonders die Familien und die Schwarzarbeit korrumpiert die Arbeits- und Lohnverhältnisse. Es ist ein Armutszeugnis, dass wir diese Probleme erst jetzt ernst nehmen, wo die «sans papiers» auf die Strasse gehen, wo sie in Kirchen Unterschlupf genommen haben.

Die Grünen unterstützen die Idee einer Ombudsstelle. Sie könnte die Probleme kurzfristig etwas dämpfen, zum Beispiel bis auf Bundesebene eine unabhängige Kommission oder so, wie es Johanna Tresp gesagt



hat, eingesetzt wird. Das will ja nicht heissen, dass mit einer solchen Stelle oder einem solchen Verfahren alle «sans papiers» definitiv aufgenommen würden. Aber wenigstens würden diese Leute kompetent beraten, Härtefälle würden besonders berücksichtigt und Menschen würden auch wieder auf die Rückkehr in ihre Heimatländer vorbereitet und begleitet. Bei den Vorstössen stehen menschliche unmenschlichen Lösungen gegenüber. Wir Grüne bevorzugen eindeutig die menschliche Version. Sie ist immer die bessere, auch wenn einmal ein Mensch zu gut wegkommt. Wir bitten Sie: Lehnen Sie das Postulat von Hans Jörg Fischer ab und stimmen Sie demjenigen von Johanna Tremp zu!

*Ueli Annen (SP, Illnau-Effretikon):* Ich muss sagen, meine Lust, mich mit dem Postulat von Hans Jörg Fischer auseinander zu setzen, hält sich in Grenzen. Ich hätte mich lieber mit Rolf Boder gestritten, besonders seit Hans Jörg Fischer jetzt hier auf unserer Seite sitzt. Trotzdem: Der Ton, in dem dieses Postulat gehalten ist, verlangt auch von uns eine Erwiderung, umso mehr, als es genau der Ton ist, der immer wieder auch von Vertreterinnen und Vertretern der SVP – gerade eben im vergangenen Wahlkampf – aufgenommen worden ist. Was da in diesem Postulat auf der emotionalen Ebene zwischen den Zeilen steht, ist schlimmer als das, was darin an etwas unbedarften Vorschlägen gemacht wird. Hier wird eben nicht nur auf die «sans papiers» geschossen, sondern es wird eigentlich alles Fremde zu einer Bedrohung hinaufstilisiert. Gewisse Phrasen entstammen, so meine ich, dem roten Büchlein «Zivilverteidigung», das wir in den Sechzigerjahren lesen mussten. Es riecht förmlich nach Xenophobie, und es verstärkt eben die unselige Tendenz in unserem Land, alles nicht-schweizerische vorerst als feindlich und als schädlich wahrzunehmen. Das ist aber vor allem für uns, für die Schweiz schädlich! Wir halsen uns damit Integrationsprobleme auf, die mit einer positiveren Haltung weit besser gelöst werden könnten.

Ich bin der Regierung dankbar, dass sie die ganze Sache relativ gelassen angegangen ist. Wir werden von der Regierung belehrt, dass die «sans papiers» ein gemischtes Völklein sind. Sie sind «sans papiers» aus unterschiedlichsten Gründen, aus zu respektierenden, aber auch aus solchen, die klar abzulehnen sind. Das geben wir ohne weiteres zu, und das ist auch anzuerkennen. Aber selbst mit jenen Leuten, die aus Schlaumeierei oder vielleicht sogar aus kriminellen Absichten da sind, haben wir einen Umgang zu finden, der rechtlich korrekt, verhältnis-

mässig und human ist, human im Sinne und in der Tradition unseres Landes. Eigentlich – das hat auch die Regierung festgestellt – würde es ja genügen zu sagen: Es gibt Rechte in diesem Land – die haben alle Leute –, und es gibt Gesetze in diesem Land und denen haben sich alle Leute in diesem Land zu beugen. Die Gesetze sollen angewendet werden, aber wir dürfen nicht wegen einer gewissen Anzahl schwarzer Schafe alle «sans papiers» in den gleichen Kübel werfen, sie generell verdächtigen, sie schikanieren oder unanständig behandeln. Vogelfreiheit gibt es in diesem modernen Rechtsstaat Gott sei Dank nicht mehr!

Generell sind wir überzeugt, dass sich mit diesen Igeltheorien oder mit Aufrufen zur Fremdenfeindlichkeit eben keine Zukunft für dieses Land gestalten lässt. Als verantwortliche Politiker müssen wir mithelfen, Spannungen abzubauen und unsere Immigrantinnen und Immigranten als Potenzial zu sehen, welches uns hilft, die Probleme der Zukunft zu bewältigen. Zum Glück haben wir von unserer Sicherheitsdirektorin einen Bericht über Ausländerpolitik, welcher wesentliche und konstruktive Aussagen enthält, die allerdings eben auch noch umgesetzt werden müssten. Mit diesem Postulat haben wir nichts zu tun! Wir lehnen es ab.

*Blanca Ramer-Stäubli (CVP, Urdorf):* Die CVP will beide Postulate nicht überweisen. Beim Postulat 311/2001 ist die Rechtsetzung beim Bund. Die Aufgabe der Kantone ist der Vollzug. Schwarzarbeit und illegal Beschäftigte wollen auch wir selbstverständlich nicht. Wir unterstützen deren Bekämpfung und sind für strikten Vollzug der bestehenden Vorschriften. Dass für systematische und umfassende Kontrollen die Mittel fehlen, beunruhigt uns sehr und ist nicht zufrieden stellend. Härtefälle kann es leider immer geben. Diese sollen sorgfältig geprüft und dann menschenwürdig entschieden werden. Das vorliegende Postulat ist unserer Meinung nach aber nicht sinnvoll.

Auch einer Ombudsstelle für «sans papiers» stimmen wir nicht zu. Die eidgenössische Ausländerkommission empfiehlt den Kantonen zwar, eine solche einzurichten. Auch der Bundesrat unterstützt dieses Anliegen. Wir haben im Kanton Zürich jedoch eine gut funktionierende Ombudsstelle. Eine Ombudsstelle für «sans papiers» kann unserer Meinung nach dieser kantonalen Ombudsstelle angegliedert werden. Eine eigene braucht es deshalb nicht. Synergien sollen und müssen genutzt werden, dies auch im Hinblick auf zukünftige Budgets.

*Rita Bernoulli (FDP, Dübendorf):* Im Namen der FDP-Fraktion beantrage ich Ihnen, beide Postulate nicht zu überweisen. Die beiden Postulate verlangen Regelungen für die «sans papiers», allerdings in gegenteiligen Richtungen. Was sich wie ungeheuerliche Aufrufe zum Denunziantentum gegenüber den so genannten «Papierlosen» im einen Postulat anhört, wird im anderen Vorstoss damit aufgefangen, dass eine Ombudsstelle zu errichten sei zur gezielten Förderung der Integration der «Papierlosen».

Der Begriff der «sans papiers» ist im Rahmen der europaweiten migrationspolitischen Diskussion in Frankreich entstanden und dient als Sammelbegriff zur Bezeichnung von Menschen, deren Aufenthalt ausländerrechtlich nicht geregelt ist. Darunter werden ganz verschiedene Gruppen von illegalen Aufenthalt, abgewiesenen Asyl Suchenden, ehemaligen Saisoniers und Schwarzarbeitern subsumiert. «Papierlose» können auch Personen sein, die ganz legal in die Schweiz eingereist sind, deren Anwesenheit jedoch entfallen ist, weil die Verfahrensdauer über die Massen lange gedauert hat.

In Bezug auf die Rechtsstellung der «sans papiers» heisst das: Sie sind nicht rechtlos. Es ist namentlich auf die verfassungsrechtlich gewährleisteten Rechte auf Bildung und auf Hilfe in Notlagen hinzuweisen. Weiter reichende Rechte für «sans papiers» ergeben sich im Bereich der Sozialversicherungen und des Arbeitsrechts. So ist im Bereich der AHV/IV sowie der Unfallversicherung allein das Kriterium der Erwerbstätigkeit für eine Anmeldung ausschlaggebend. Lohnansprüche aus dem Arbeitsvertrag sind gerichtlich durchsetzbar, auch wenn die Personen über kein Aufenthaltsrecht verfügen. Entsprechende Arbeitsverträge sind deswegen nicht nichtig. Die Forderung des Postulats 311/2001 greift auch vor diesem Hintergrund ins Leere und ist deshalb abzulehnen.

Im Zusammenhang mit den Kirchenbesetzungen durch Personen ohne Aufenthaltsstatus in Freiburg und Lausanne im Juni 2001 hatte der Bundesrat Gelegenheit, die Ziele seiner Ausländerpolitik erneut zu bekräftigen. Damals legte der Bundesrat dar, dass er eine Amnestie für illegal Anwesende ablehnt, weil ausländische Beispiele zeigen, dass sich auch mit dem Mittel der Amnestie die Zahl der illegal anwesenden Ausländerinnen und Ausländer längerfristig nicht begrenzen lässt. Ziel der bundesrätlichen Ausländerpolitik ist es, eine Zuwanderung von Arbeitskräften aus Nicht-EU-Staaten nur dann zuzulassen, wenn sie sozial und gesellschaftspolitisch erträglich ist und auch für einen ausgewoge-

nen Arbeitsmarkt sorgt. Ferner sind erhebliche Verschärfungen im Bereich der Sanktionen gegen illegale Aufenthalter und fehlbare Arbeitgeber vorgesehen. Das sind richtige Schritte zu einer verbesserten Ausländerpolitik und dazuhin, dass es inskünftig den Status der «sans papiers» nicht mehr gibt. Zudem beschäftigen sich viele Kommissionen und Fachleute aus Bereichen der NGO, der Kirchen und so weiter mit der Frage des Umgangs mit den «sans papiers».

Vor allem die eidgenössische Kommission für Ausländerfragen stützt die bundesrätliche Politik und schlägt als zusätzliche Massnahmen Ombudsstellen in den Kantonen vor, an die sich die Betroffenen wenden können. Diese Idee unterstützen auch die Postulantinnen mit dem Vorstoss, auch im Kanton Zürich eine solche Ombudsstelle zu bezeichnen. Wir von der FDP lehnen diese Forderung ab. Es gibt in unserem Kanton schon seit vielen Jahren ein Kultur- und ein Bildungshaus für Migrantinnen, es gibt Informationszentren für Frauen aus Asien und Lateinamerika. Alle diese Stellen geben auch Rechtsauskünfte oder stehen mit Rechtsberatungsstellen in Kontakt, die die Frauen kostengünstig oder auch gratis beraten. Es gibt in Zürich auch Rechtsanwälte und Rechtsanwältinnen mit hohen Spezialkenntnissen auf diesem Gebiet. Es gilt, diese Angebote zu nützen. Es braucht keine neue Ombudsstelle.

*Laurenz Styger (SVP, Zürich):* Ich spreche zum Postulat 384/2001. Um es vorwegzunehmen: Die SVP-Fraktion wird auf die Forderungen dieses Postulats von Johanna Tresp und Jeanine Kosch-Vernier nicht eingehen, wonach eine Ombudsstelle für so genannte «sans papiers» geschaffen werden soll. Für uns ist es nicht nachvollziehbar, warum noch eine zusätzliche, spezielle Ombudsstelle für Ausländerinnen und Ausländer ohne staatlichen Status geschaffen werden soll, da ja im Kanton Zürich jetzt schon eine Ombudsstelle für alle besteht und diese durchaus auch von den so genannten «sans papiers» in Anspruch genommen werden kann. Diese Stelle kann auch für ausländische Hilfe Suchende eine beratende Funktion wahrnehmen, ihre Anliegen in wohlwollendem Sinn vertreten und sie an die richtigen Stellen weiterleiten.

Was dieses Postulat jedoch verlangt, löst Begehrlichkeiten aus, dass für noch mehr Randgruppen und andere spezielle Institutionen Ombudsstellen geschaffen werden müssten. Ferner ist zu beachten, dass auch dieses Postulat zu einem Ausbau des «Service public» führen wird und damit neue Kosten für den Staat entstehen werden. Ich bin mir sicher, dass wir bei den kommenden Sparübungen zur Verbesserung des Bud-

gets 2004 genau nach solchen unsinnig ausgegebenen Geldern suchen werden.

Wir müssen uns jedoch auch die Frage stellen, wieso gerade der Staat als legitimes Organ eine Anlaufstelle für Menschen schaffen soll, die keinen rechtlichen Status besitzen und diesen in den meisten Fällen auch nie erhalten werden. Vielmehr raten wir den vielen Ausländerinnen und Ausländern ohne ausländerrechtlichen Status, sich der Gesetzgebung der Schweiz zu unterziehen, diese zu akzeptieren und zu respektieren oder unser Land als Konsequenz freiwillig zu verlassen. Illegale Besetzungen von Kirchen, Befreiungsaktionen aus Gefängnissen, blödsinnige Hungerstreiks, das Organisieren von unbewilligten Demonstrationen sowie Überklebeaktionen von Wahlplakaten anlässlich der Stadt- und Gemeinderatswahlen in der Stadt Zürich des Jahres 2002 tragen sicherlich nicht dazu bei, eine positive Lösung für ihre Probleme zu finden. Im Gegenteil: Sie erweisen sich einen Bärendienst, indem ein solches Verhalten bei der Bevölkerung zu Hass und Abneigung führt und zudem die Fremdenfeindlichkeit schürt. Ausserdem schaden solche Aktionen dem Ansehen der legitim in der Schweiz anwesenden Ausländerinnen und Ausländer. Ich bin mir sicher, dass auch andere Länder, besonders jene Länder, die südlich der Schweiz liegen, ganz anders – sprich: härter – gegen solche Auswüchse vorgehen würden. Die SVP wird deshalb zu einer solchen Ausländerpolitik niemals Ja sagen können und das Postulat im Sinn des Regierungsrates ablehnen. Ich möchte Sie bitten – besonders die bürgerlichen Parteien –, sich bei der Abstimmung gleich zu verhalten.

*Katharina Prelicz-Huber (Grüne, Zürich):* Sie haben es bereits gehört: Die Grünen werden die Ombudsstelle vehement unterstützen und das Postulat von Rolf Boder und Hans Jörg Fischer ablehnen. Es ist wunderbar, von Menschen zu sprechen und zu tun, wie wenn es Randgruppen-Menschen wären, wie wenn es ein paar wenige wären und wie wenn es diejenigen wären, die uns sofort auffallen würden. Die Realität ist aber eine ganz andere! Sie haben es bereits gehört: Es sind einige hunderttausend Menschen hier in der Schweiz, und – nicht wie es die Regierung annimmt – es sind auch im Kanton Zürich einige zehntausend. Und es sind längst nicht nur abgewiesene Asylbewerber und -bewerberinnen oder Leute, die ihre Aufenthaltsbewilligung nicht verlängert bekamen, sondern es sind sehr viele Leute auf der Flucht oder ehemals auf der Flucht, tatsächlich ohne Papiere. Und es sind auch sehr

viele Menschen, die Papiere und eine Identität haben, aber keine Arbeitspapiere. Das sind die einzigen Papiere, die ihnen fehlen. Was all diesen einigen zehntausend Menschen hier im Kanton Zürich gemein ist: Sie haben Arbeit! Und vor allem leben sie – nicht, wie es dieses Postulat vorgaukelt – sehr unauffällig. Sie leben so angepasst wie es nur geht. Sie leben eben so, damit sie ja nicht auffallen. Mit anderen Worten: Sie sind ständig auf der Hut und sind sicher nicht diejenigen, die irgendwie durch auffälliges Verhalten auffallen. Und sie haben Arbeit in der Schweiz! Wen es anzuklagen gilt, sind, wenn schon, diejenigen Arbeitgeber, die diese Menschen zu Hungerlöhnen anstellen, und das ist leider in weiten Bereichen der Industrie, in der Landwirtschaft, im Baugewerbe, im Gastgewerbe so. Es hat verschiedenste KMU, die schwarz Arbeitende anstellen. Es ist beliebt, Hausangestellte anzustellen, die schwarz arbeiten. Und was vor allem sehr beliebt ist: Das Sexgewerbe bedient sich Frauen ohne Papiere.

Statt diese weiter auszugrenzen und hier eine Politik zu betreiben, wie wenn das auffälligste und dreckigste Menschen wären, wäre es menschlich, endlich hinzuschauen, die Realität anzuerkennen und einen legalen Status für diese Menschen entsprechend ihrer Situation zu schaffen. Am schlimmsten ist es – sie wissen es eigentlich – für diejenigen, bei denen die Kinder hier sind, die teilweise Jahre hinter irgendwelchen Gardinen versteckt sind. Vielleicht sind sie sogar eingeschult über Jahre. Wir haben jetzt gerade einen Fall gehabt, der abgelehnt wurde: Sie sind bestens integriert und kriegen trotzdem keine Bewilligung. Auch deshalb sind wir klar für diese Ombudsstelle, und da reicht leider die jetzige kirchliche Stelle nicht. Wenn sie ausgebaut würde mit den entsprechenden Kompetenzen und tatsächlich schauen könnte, ob es eine Variante gibt, einen legalen Status entsprechend den Vorgaben des Bundes zu kriegen, oder eben auf der anderen Seite eine sinnvolle Rückkehrhilfe zu leisten! Das kann die jetzige kirchliche Stelle nicht. Darum wird sie auch nicht sehr häufig besucht, weil die entsprechenden Kompetenzen fehlen.

Warum es die Stelle braucht, beschreibt der Regierungsrat in seiner Antwort selbst. Die Situation der illegal oder ohne Papiere hier lebenden Menschen ist für die Regierung rechtswidrig, was heisst: sofortige Ausweisung, was wiederum heisst: keine klare und objektive Prüfung der Situation. Von daher noch einmal: Es braucht im Sinne der Menschlichkeit und im Sinne der Humanität der Schweiz diese objektive Ombudsstelle.

*Werner Bosshard (SVP, Rümlang):* Die Antwort der Regierung auf die beiden Postulate und die Anfrage ist sehr umfassend und sogar kompetent. Die SVP-Fraktion hat grosse Sympathie zum Postulat von Rolf Boder, welches Hans Jörg Fischer wieder aufgenommen hat. Die Massnahmen, welche der ehemalige Kollege Rolf Boder vorschlägt, zeugen sowohl von seinem gesunden Menschenverstand als auch von seinem polizeilichen Sachverstand. Ich bin überzeugt, dass unsere Polizei diese Massnahmen im Rahmen der vorhandenen Mannschaftsbestände umsetzt. Deshalb wird die SVP-Fraktion sein Postulat bei aller Sympathie eben doch nicht unterstützen, denn es mischt sich tief in die operative Tätigkeit der Polizei ein, und wir sollten uns eigentlich auf die politische Ebene beschränken.

In gewissenhafter Pflichterfüllung habe ich zur Vorbereitung meines Votums das Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer studiert. Es umfasst 23 Seiten, die Vollzugsverordnung dazu nochmals 16 Seiten und die Gebührenverordnung nochmals 8 Seiten. Die Quintessenz dieser 47 Seiten ist im Artikel 10 litera b enthalten, den ich nicht wörtlich, aber sinngemäss so zitiere: Ein Ausländer – Ausländerinnen werden nicht genannt, sind aber sicher nicht ausgeschlossen – kann aus der Schweiz ausgewiesen werden, wenn sein Verhalten im Allgemeinen und seine Handlungen darauf schliessen lassen, dass er nicht gewillt oder nicht fähig ist, sich in die hier geltende Ordnung einzufügen. Jede hier papierlos anwesende ausländische Person verstösst also à priori gegen die geltende Ordnung und könnte ausgewiesen werden. Sie verstösst gleich nochmals gegen die geltende Ordnung, wenn sie Hausfriedensbruch begeht. Liebe Susanne Rihs, es heisst nämlich nicht «in der Kirche Unterschlupf finden», man begeht Hausfriedensbruch, wenn man sich in der Kirche niederlässt. Wenn man in einem Konsulat Geiseln nimmt, dann ist das strafbar. Für mich als Nichtjuristen ist die rechtliche Grundlage also solide. Sie muss nur so konsequent angewendet werden, wie andere rechtliche Grundlagen gegen Sie und mich angewendet werden, wenn wir zum Beispiel die erlaubte Parkzeit übertreten oder ein Gartenhäuschen ohne Baubewilligung erstellen.

Völlig verständnislos bin ich allerdings gegenüber dem Postulat, welches eine Informations- und Beratungsstelle für illegal anwesende Personen verlangt. Das ist ja, wie wenn Sie in Ihrer Wohnung einen Ein-

brecher antreffen und ihm dann ein Informations- und Beratungsgespräch anbieten.

Lehnen Sie also mit der SVP beide Postulate ab. Der Polizeidirektorin lege ich allerdings ans Herz, das Postulat von Hans Jörg Fischer vermehrt in die Polizeiarbeit einfließen zu lassen.

*Lisette Müller- Jaag (EVP, Knonau):* Das Postulat 311/2001 erweckt den Eindruck von allgegenwärtigem Missbrauch, einer riesigen Bedrohung unserer Bevölkerung und des Fehlens von gesetzlichen Grundlagen. Es erzeugt eine Stimmung von Unbehagen und pauschaler Schuldzuweisung. Selbst wenn zuweilen Probleme im Zusammenhang mit sich in der Schweiz illegal aufhaltenden Ausländern auftreten, so rechtfertigt die Situation in keiner Weise diese massiven Forderungen. Durch ihr Potenzial, Bedrohungsgefühle und Fremdenhass zu schüren, betrachte ich sie als äusserst fragwürdig. Die Antwort des Regierungsrats zeigt klar, dass gesetzliche Vorschriften vorhanden sind und dass sie ausreichen. Die EVP wird das Postulat nicht überweisen, und das andere Postulat 384/2001 wird sie teilweise überweisen.

*Johanna Tremp (SP, Zürich):* Ich fühle mich zum Teil etwas missverstanden, möchte dies noch richtigstellen und habe eine Bitte an den Regierungsrat.

Erstens: Wir verlangen keine generelle Amnestie. Wir sind nicht dafür, dass kriminelle «sans papiers» einfach eine geregelte Aufenthaltsbewilligung bekommen. Das habe ich ganz deutlich gesagt. Ich habe auch deutlich gesagt, dass es sich um wenige Fälle handeln wird. Es wird sich um Fälle handeln, die diesen Kriterien entsprechen, die der Bund herausgegeben hat – der Bund! –, und es müssen eine Reihe dieser Kriterien erfüllt werden, nicht nur eines. Das ist mir ganz wichtig zu sagen. Ich sehe auf der anderen Seite, dass unser Postulat keine Chance haben wird. Es ist auch schon sehr lange her, seit es eingereicht wurde. Die Zeit hat sich auch verändert. Deshalb habe ich eine Bitte an den Regierungsrat: Bitte nutzen Sie doch diesen Spielraum! Bitte versuchen Sie doch in diesen wenigen Fällen die Zusammenarbeit mit dem Bund. Es ist ja irrwitzig, wenn wir Leuten, bei denen wir sicher sind, dass sie diesen Kriterien genügen, empfehlen müssen, in andere Kantone zu ziehen, nur weil sie dort andere Chancen haben. Dies ist meine Bitte an den Regierungsrat.



*Regierungsrätin Rita Fuhrer:* Dieses Thema der Ausländerinnen und Ausländer ohne Papiere ist tatsächlich ein schwieriges Thema, weil es in der Tat für die jeweils hier anwesenden Personen eine ganze Reihe verschiedener Motive gibt. Es stehen aber – und das ist mir sehr wichtig, Susanne Rihs – nicht menschliche unmenschlichen Massnahmen gegenüber, wenn wir über dieses Thema sprechen, sondern es steht rechtmässiges Verhalten einem unrechtmässigen Verhalten gegenüber. Das hat der Regierungsrat klar gesagt. Und das ist nun einmal so, wenn man Gesetze hat und wenn man verpflichtet ist, diese durchzusetzen oder umzusetzen. Deshalb ist es auch richtig, dass die Hürde, dieses Recht nicht anzuwenden, sehr hoch ist. Diese Hürde muss hoch sein, denn es geht hier um ein Recht, das anzuwenden ist. Das gilt grundsätzlich und nicht nur in dieser Frage.

In der Schweiz haben wir die Möglichkeit, Gesetze anzupassen, wenn sie sich als nicht umsetzbar erweisen oder aber wenn sie nicht mehr zeitgemäss sind. Und dieses Mittel sollte in erster Linie angewendet werden, wenn man mit unseren gegenwärtigen Gesetzen unzufrieden ist.

Es geht mir um Vernunft, und es geht mir auch um die Umsetzbarkeit unserer Gesetze. Wenn ein Gesetz geändert werden soll und auch auf nationaler Ebene Vorschläge zu Gesetzesänderungen anstehen, die meiner Meinung nach nicht umsetzbar oder eben nicht anwendbar sind oder sich als Augenwischerei erweisen, dann wehre ich mich halt auch auf nationaler Ebene, und zwar rechtzeitig, nämlich bevor diese Gesetze definitiv beschlossen sind und umgesetzt werden.

Und nun zum heutigen Gesetz: Es kann nicht sein, dass in der Schweiz illegal Anwesende und solche, die sich einer Wegweisung widersetzen, besser fahren als diejenigen, die die Gesetze berücksichtigen. Ich denke, dass dies als Grundsatz unbestritten sein sollte. Deshalb werden die Vorgaben des Bundes für Härtefälle bei uns in Zürich auch sehr sorgfältig und vor allem für alle gleich, also nach den gleichen Kriterien, geprüft. Dieser ehrlichen Prüfung ist es auch zu verdanken, dass fünf der sechs Eingaben beim Bund positiv entschieden wurden. Die Kantone sind im Vollzug in Abhängigkeit vom Bund. Ausländergesetz und Asylgesetz – das ist inzwischen vermutlich überall bekannt – sind national organisiert und müssen auch national bestimmt werden, denn es kann nicht sein, dass in der Schweiz in Bezug auf Ausländer- oder Asylgesetzgebung ein 26-Teile-Puzzle gespielt wird.

Der Bund hat sich in einem Rundschreiben vom 21. Dezember 2001 – Johanna Tresp hat es zitiert – zum Thema der «sans papiers» geäußert und an die Kantone gewandt. Der Inhalt dieses Rundschreibens ist vor allem – so wird es auch im Titel genannt – die Praxis der Bundesbehörden – der Bundesbehörden, das möchte ich betont haben! – bei der Anwesenheitsregelung von Ausländerinnen und Ausländern in schwer wiegenden persönlichen Härtefällen. Es geht also um diese persönlichen schwer wiegenden Härtefälle, und die Voraussetzungen, so wie sie Johanna Tresp vorgelesen hat, sind dort noch einmal klar aufgeführt, obwohl sie auch schon andernorts festgehalten sind. In diesem Rundschreiben wird auch ausgeführt: «Der Antrag auf Prüfung des Härtefalls erfolgt durch die zuständige Regierungsrätin oder den zuständigen Regierungsrat.» Dies entspricht aber nicht dem Gesetz. Das habe ich Bundesrätin Ruth Metzler auch geschrieben und sie aufgefordert, mir doch mitzuteilen, weshalb sie hier eine neue Forderung aufstellt. Ich habe eine Antwort von Direktor Jean-Daniel Gerber erhalten. In dieser Antwort zum Rundschreiben BFA vom 21. Dezember 2001 schreibt er mir: «Erstens: Verschiedene der für Asylfragen zuständigen Regierungsmitglieder, vor allem aus der Westschweiz, haben um mehr Flexibilität gebeten. Diesem Wunsch kann, wie Sie wissen, nur sehr beschränkt entsprochen werden, ist es doch Sache des Bundes, darüber zu wachen, dass die gesetzlichen Bestimmungen in Asylfragen in der Schweiz möglichst einheitlich angewandt werden. Immerhin sind wir bereit, den Ermessensspielraum, den uns das Gesetz einräumt, zu nutzen, sofern wir auch Gewissheit haben, dass die politischen Behörden eines Kantons dies begründen können. Zweitens:...» – und das ist mir wichtig, dass Sie das auch vernehmen – «...einige Kantone, darunter nicht der Kanton Zürich, haben es sich angewöhnt, uns ihre unangenehmen, juristisch jedoch klaren Fälle, nach durchlaufenem und abgeschlossenem Verfahren noch einmal zum Entscheid zu unterbreiten, obwohl die Antwort von vornherein klar ist. Wir erhoffen uns, dass dieser Praxis mit dem Rundschreiben Einhalt geboten werden kann, indem die verantwortlichen Direktionsvorsteherinnen und -vorsteher selber involviert werden.» Also das unangenehme Abschieben von Entscheiden an den Bund hat die Bundesbehörden offenbar auch ein bisschen genervt, und sie wollten diesem Tun einen Riegel schieben, was ich eigentlich verstehen kann.

Ich bin hier im Kanton Zürich als Regierungsrätin gewählt, um die mir zugewiesene Verantwortung wahrzunehmen, und ich tue dies auch. Ich tue dies auch, wenn es unangenehm ist. Wir klären deshalb wirklich

sehr verantwortungsbewusst und auch ehrlich und ohne irgendwelche parteipolitische Couleur ab, ob ein Gesuch an das BFF oder an das IMES den Bundesvorgaben, die in diesem Rundschreiben noch einmal konkretisiert worden sind, entspricht oder nicht. Muss es eine für den Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin unangenehme Antwort geben, so geben wir diese unangenehme Antwort selbst und schieben sie nicht an die Bundesbehörden ab.

Die Kirchen haben – und ich verdanke dies sehr – die Aufgabe übernommen, eine Ombudsstelle zu betreiben. Sie hatten sich auf rege Nutzung ausgerichtet, die dann aber nicht eingetroffen ist. Es haben sich nur wenige dort gemeldet, vermutlich auch, weil sehr viele Rechtsvertreterinnen und Rechtsvertreter unsere Ausländerinnen und Ausländer bereits beraten und sehr wohl gesehen haben, ob eine Chance besteht oder nicht, zu einem Aufenthalt zu kommen. Es wäre auch rechtsstaatlich fragwürdig, wenn der Staat selbst eine Stelle mit dem genannten Ziel einrichten würde. Es ist mir aber Recht, wenn eine unabhängige Stelle wie die Kirche dies tut. Ich bitte Sie, diese Postulate nicht zu überweisen.

*Schlussabstimmung über das Postulat KR-Nr. 311/2001*

**Der Kantonsrat beschliesst mit 92 : 7 Stimmen, das Postulat nicht zu überweisen.**

*Schlussabstimmung über das Postulat KR-Nr. 384/2001*

**Der Kantonsrat beschliesst mit 90 : 63 Stimmen, das Postulat nicht zu überweisen.**

Die Geschäfte sind erledigt.

## **9. Aufhebung von Fussgängerstreifen bei Schutzinseln**

Interpellation Hanspeter Amstutz (EVP, Fehraltorf), Hans Fahrni (EVP, Winterthur) und Willy Germann (CVP, Winterthur) vom 22. Oktober 2001

KR-Nr. 313/2001, RRB-Nr. 1937/12. Dezember 2001

Die Interpellation hat folgenden Wortlaut:

Auf den Kantonsstrassen sind in letzter Zeit vielerorts im Zusammenhang mit Strassensanierungen Fussgängerstreifen aufgehoben worden. Zum Teil wurden sie ersetzt durch unmarkierte Übergänge mit Schutzinseln, in einigen Fällen aber auch ersatzlos aus dem Verkehrskonzept gestrichen. Wie die neuesten Beispiele mit der Aufhebung von Fussgängerstreifen im Tösstal zeigen, sind offenbar umfangreiche Veränderungen bereits im Gang. Diese Entwicklung erachten wir als bedenklich für die Sicherheit der Fussgänger, obwohl laut Presseberichten Verkehrsexperten der Kantonspolizei von einem neuen, fussgängerfreundlichen Konzept sprechen.

Im Zusammenhang mit der Aufhebung von Fussgängerstreifen bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Trifft unsere Aussage zu, dass auf vielen Kantonsstrassen Fussgängerstreifen besonders im Bereich von dreispurigen Abschnitten aufgehoben und teilweise durch unmarkierte Übergänge mit Schutzinseln ersetzt wurden?
2. Von Seiten der Kantonspolizei wird die Aufhebung von markierten Übergängen mit sicherheitstechnischen Argumenten begründet. Wie lauten diese Überlegungen, und stützen sie sich auf verkehrswissenschaftliche Untersuchungen?
3. Berücksichtigt das neue Konzept die Tatsache, dass für Kinder und ältere Personen das Überqueren von Fahrbahnen ohne Fussgängerstreifen besonders gefährlich ist?
4. Bringt das neue Konzept letztlich nicht eine Verschlechterung für Fussgängerinnen und Fussgänger, indem unter Umständen lange Wartezeiten in Kauf genommen werden müssen und die Bereitschaft der motorisierten Verkehrsteilnehmer zum Anhalten abnehmen dürfte?
5. Welche verkehrstechnischen und baulichen Massnahmen werden getroffen, damit die Anhaltebereitschaft der motorisierten Verkehrsteilnehmer in fussgängerfreundlichen Bereichen generell erhöht werden kann?
6. Berücksichtigt das neue Konzept die Bestimmungen des Fuss- und Wanderweggesetzes, welche ein zusammenhängendes lokales Fusswegnetz mit Integration von Fussgängerstreifen verlangen, in ausreichendem Mass?

Der *Regierungsrat* antwortet auf Antrag der Direktion für Soziales und Sicherheit wie folgt:

Beim Anordnen und Anbringen von Fussgängerstreifen haben sich die kantonalen Behörden nach den einschlägigen Weisungen des Bundesamtes für Strassen zu richten. Mit neuestem Schreiben vom 5. September 2001 hat das Bundesamt die Kantone angewiesen, die neu gefasste Norm SN 640 241 «Fussgängerverkehr/Fussgängerstreifen» des Schweizerischen Verbandes der Strassen- und Verkehrsfachleute (VSS) anzuwenden. Diese Norm, die auch im Einklang mit den Bestimmungen des Fuss- und Wanderweggesetzes steht, enthält Kriterien für die Beurteilung der Notwendigkeit, Lage und Ausrüstung von Fussgängerstreifen. Als wesentliche Neuerung enthält diese neue Norm eine detaillierte Checkliste zur Beurteilung des Standortes eines Fussgängerstreifens sowie ein Beurteilungsformular. Mit Hilfe dieser Unterlagen lässt sich erkennen, ob die Anordnung von geplanten bzw. der Betrieb von bestehenden Fussgängerstreifen als gut zu bewerten oder ob zusätzliche Massnahmen zu ergreifen sind oder ob eine andere Lösung zu wählen wäre. Das Bundesamt hat in diesem Zusammenhang ausdrücklich dazu aufgerufen, die bestehenden Fussgängerstreifen zu überprüfen und allfällig notwendige Verbesserungen einzuleiten. Dieselbe Stossrichtung verfolgen im Übrigen die analogen Empfehlungen der Schweizerischen Beratungsstelle für Unfallverhütung (bfu). Bestätigt werden die zu Grunde liegenden Erkenntnisse durch die Ergebnisse der Unfallauswertung des Kantons Zürich. Seit der Einführung des neuen Fussgängervortrittsrechts im Jahre 1994 stieg die Zahl von Unfällen im Bereich von Fussgängerstreifen an. Zwar blieb die Zahl der Unfälle auf den Streifen selber gleich, doch häuften sich die Auffahrkollisionen vor den Markierungen. Dieser Umstand hängt damit zusammen, dass eine Markierung von Fussgängerstreifen lediglich das Vortrittsrecht regelt, bei Fehlen der Voraussetzungen wie beispielsweise ausreichender Sichtverhältnisse aber allein den Fussgängern noch keine Sicherheit verschafft, sondern eine solche oftmals sogar vorspiegelt. Sowohl die Empfehlungen der Schweizerischen Beratungsstelle für Unfallverhütung wie auch regelmässige Verkehrsbeobachtungen der Behörden im Kanton Zürich weisen darauf hin, dass die Anhaltebereitschaft der Automobilistinnen und Automobilisten vor Fussgängerstreifen weitgehend davon abhängig ist, ob dort regelmässig Fussgänger die Strasse überqueren und ein nicht unerheblicher Fahrzeugverkehr herrscht. Nur bei Vorliegen auch dieser beiden Bedingungen vermag ein Fussgängerstreifen seiner Funktion gerecht werden.

Die Überprüfung der bestehenden Fussgängerstreifen im Lichte der dargelegten Kriterien erfolgt im Kanton Zürich jeweils im Zuge von Belagserneuerungen. Konkret untersucht werden dabei insbesondere die örtlichen Sichtverhältnisse, die Fahrzeugdichte sowie die Anzahl Fussgänger, die den Streifen benützen, wobei der Anteil an Kindern und Betagten besonders interessiert. Eine hohe Priorität wird namentlich Fussgängerstreifen eingeräumt, die Bestandteil eines Schulweges sind. Im Rahmen dieser verkehrssicherheitstechnischen Überprüfung wurde festgestellt, dass bestimmte Fussgängerstreifen nicht mehr erneuert werden sollten, dies insbesondere weil damit unklare Verkehrssituationen geschaffen wurden, die den Fussgängern eine falsche Sicherheit vorspiegelten. In solchen Fällen wird das Gespräch mit den Gemeindebehörden über das weitere Vorgehen geführt, und es werden gemeinsam situationsgerechte Lösungen gesucht. Es werden keine Fussgängerstreifen gegen den Willen der Gemeindebehörden entfernt; vielmehr ist es bisher stets gelungen, einen Konsens zu finden. In jedem Fall geht es den Behörden des Kantons Zürich bei der Überprüfung der Fussgängerstreifen darum, die Verkehrssicherheit zu Gunsten der Fussgänger zu erhöhen.

Überdies sind in Fällen, in denen nach den VSS-Normen keine Fussgängerstreifen markiert werden können, die Behörden bei Strassenneubauten oder geplanten Überbauungen in einer vorausschauenden Betrachtungsweise dazu übergegangen, zur Sicherung künftiger Fussgängerübergänge den strassenseitigen Anlageteil vorzeitig schon zu erstellen. Dabei werden jeweils Mittelinseln gebaut oder geeignete Bereiche für Fussgängerübergänge offen gehalten. Damit können nachträglich Fussgängerstreifen angebracht werden, wenn sich die örtlichen Verkehrsverhältnisse wesentlich ändern, beispielsweise durch erhöhte Fussgängerfrequenz oder grösseres Verkehrsaufkommen. Auch ohne markierte Fussgängerstreifen ist in diesen Fällen das Überschreiten der Fahrbahn dank den Schutzinseln bedeutend sicherer.

*Hans-Peter Amstutz (EVP, Fehraltorf):* Die Protestaktionen gegen die Aufhebung von Fussgängerstreifen in verschiedenen Gemeinden zeigen deutlich, dass vielerorts umstrittene Entscheide getroffen wurden. Dient die Aufhebung von Fussgängerstreifen wirklich der Verbesserung der Verkehrssicherheit? Oder ist nicht die Verflüssigung des Verkehrs auf Durchgangsstrassen ein ebenso wichtiges Ziel? Die Regierung argumentiert, es gehe ihr um die Sicherheit der schwächeren Verkehrsteil-

nehmer. Aufhebungen von Zebrastreifen dienen dazu, die Zahl der Unfälle zu verringern. Ist die Reduktion der Zahl der Fussgängerübergänge aber wirklich die richtige Massnahme, um dieses Ziel zu erreichen? Es lohnt sich, die nationalen und internationalen Statistiken genauer anzusehen, um die Unfallursachen zu erkennen. Ich habe mir fünf Punkte notiert:

Erstens: Aus den Unfallrapporten der Polizei geht klar hervor, dass nur in 5 Prozent der Unfälle auf Fussgängerstreifen die Fussgänger die eindeutig Schuldigen sind. In 80 Prozent der Fälle liegt die Unfallursache auf Seiten der Fahrzeuglenker. Die weit verbreitete Ansicht, die meisten Unfälle würden sich unmittelbar beim Betreten des Streifens ereignen, stimmt nicht. Aus Expertenberichten geht deutlich hervor, dass auf der zweiten Fahrbahnhälfte die Zahl der angefahrenen Fussgänger ebenso hoch ist wie auf der ersten. Die Einführung eines Handzeichens würde bezüglich der Sicherheit für Fussgänger deshalb kaum viel bringen.

Zweitens: Häufigste Opfer von Unfällen auf den gelben Streifen sind betagte Personen. Offensichtlich sind jüngere Personen besser in der Lage, sich im Notfall mit ein paar schnellen Schritten vor unaufmerksamen Fahrzeuglenkern in Sicherheit zu bringen. Diese Tatsache führt zum Schluss, dass die Verkehrssicherheit nur durch rücksichtsvolleres Verhalten erhöht werden kann.

Drittens: Internationale Vergleiche zeigen, dass Städte mit mehr Zebrastreifen weniger Fussgängerunfälle verzeichnen als andere. In einer Stadt mit vielen Fussgängerstreifen muss aufmerksamer gefahren werden, was die Sicherheit erhöht. Vorbildlich ist in dieser Hinsicht die Stadt Zürich, die Fussgängerstreifen nur in verkehrsberuhigten Quartieren, nicht aber auf Hauptachsen aufgehoben hat. Das Resultat dieser Verkehrspolitik zeigt einen deutlichen Rückgang der Fussgängerunfälle in der Kantonshauptstadt.

Viertens: Aus verschiedenen Studien geht klar hervor, dass die Anzahl der Fussgänger, die einen gelben Streifen benutzen, keinen Einfluss auf die Sicherheit hat. Die Argumentation, dass ein für ein Quartier notwendiger Übergang aufgehoben werden müsse, weil die Zahl der Fussgänger nicht ganz für die Beibehaltung eines Streifens reiche, ist somit nicht stichhaltig.

Fünftens: Fussgänger können nicht für die Zunahme der Auffahrunfälle vor den Zebrastreifen verantwortlich gemacht werden. Fahrzeuglenker haben den gesetzlich vorgeschriebenen Abstand einzuhalten und so zu

fahren, dass sie auf das Abbremsen des vorderen Fahrzeugs jederzeit reagieren können. Die Zunahme von Auffahrunfällen ist ein generelles Problem und nicht nur vor Fussgängerstreifen zu beobachten.

Laut eigenen Angaben will das Bundesamt für Strassen aus Gründen der Sicherheit alle Fussgängerstreifen bezüglich Unfallhäufigkeit und Zweckmässigkeit überprüfen lassen. Dabei sollen laut Regierungsrat keine Fussgängerstreifen gegen den Willen der lokalen Gemeindebehörden aufgehoben werden. Dies ist für mich die entscheidende Aussage in der Antwort des Regierungsrats. Die Absichtserklärung tönt einleuchtend. Sie ist aber in Wirklichkeit gar nicht so leicht fussgängerfreundlich umzusetzen. Vor einem Jahr haben gegen 500 Petitionäre in Illnau den Behörden eine Bittschrift übergeben, weil ein Fussgängerstreifen an einer Hauptverkehrsachse aufgehoben worden war. Dieser wichtige Übergang wird von Schulkindern benützt und verbindet zwei Quartiere. Auch an anderen Orten fällt auf, dass weniger stark benützte Fussgängerstreifen bei der Beurteilung keine Gnade finden, wenn sie an einer Hauptverkehrsachse liegen. Die Verflüssigung des Verkehrs scheint das wichtigere Anliegen zu sein als das Vortrittsrecht und die Sicherheit der Fussgänger im Innerortsbereich.

Mit der Weglassung von Schutzmarkierungen bei Fussgängerinseln wird die Strategie des klar geregelten Vortrittsrechts aufgeweicht. Schutzinseln fordern Fussgänger auf, an einer bestimmten Stelle eine gefährliche Strasse zu überqueren, obwohl bei diesen unmarkierten Inseln das Vortrittsrecht für Fussgänger aufgehoben ist. Das verwirrlische Konzept schafft Verunsicherungen und erschwert eine konsequente Verkehrserziehung. Diese unmarkierten Schutzinseln sind verkehrstechnische Zwitterlösungen, die in keiner Weise befriedigen und deshalb wieder verschwinden sollten.

Ich komme zum Schluss. Interpretationsbedürftig ist die Aussage des Regierungsrats, die Polizeidirektion hebe keine Fussgängerstreifen gegen den Willen der lokalen Behörden auf. Wie konkrete Beispiele zeigen, wird diese Richtlinie nicht konsequent eingehalten. Haben die Gemeinden in dieser Frage ein volles Mitspracherecht? Oder gilt dies nur in eingeschränkter Masse? Die EVP-Fraktion hofft auf eine klärende Aussage der Polizeidirektorin.

*Thomas Hardegger (SP, Rümlang):* Die Aufhebungen von Fussgängerstreifen auf innerörtlichen Kantonsstrassen – egal ob bei Schutzinseln oder nicht – haben zu Recht zu reden gegeben, und sie sollen weiter zu



reden geben bis eine Änderung der Richtlinien erfolgt ist. Die Leute vom verkehrstechnischen Dienst geben sich – so habe ich manchmal den Eindruck – im Schutze der Direktion für Soziales und Sicherheit einem eigentlichen Wettbewerb hin, möglichst viele Fussgängerstreifen zu eliminieren. Lokale Verhältnisse werden wenig beachtet. Direkt Betroffene wie Anwohnerinnen, Schulbehörden oder Elterngruppen werden nicht gehört. Nein, ihre Argumente müssen sich da mit Statistiken und deren Schlussfolgerungen messen, die nicht konstruierter sein könnten. Beispiel: «Dank weniger Fussgängerstreifen haben wir weniger Unfälle auf Fussgängerstreifen.» Eine wahre mathematische Meisterleistung! Ein anderes Beispiel: Weil die Unfallhäufigkeit auf den Fussgängerstreifen nicht steigt, zieht man jetzt die Unfälle im Bereich der Fussgängerstreifen hinzu. Und siehe da: Mehr Auffahrunfälle! Gelten jetzt die Regeln nicht mehr, dass der Abstand zum voraus fahrenden Auto so gross sein muss, dass man jederzeit anhalten kann? Nicht? Dann sind jetzt neu die Fussgänger schuld! Interessant wäre auch zu wissen, wie stark beispielsweise die Handy-Telefoniererei im Auto in dieser Zeitspanne zugenommen hat, also auch die Unaufmerksamkeit die Ursache dieser Auffahrunfälle ist. Und wenn der Regierungsrat in seiner Antwort schreibt, dass Fussgängerstreifen aufgehoben würden, weil die Anhaltebereitschaft der Automobilisten nicht gegeben sei, so zeugt das von einem Zynismus gegenüber den Opfern sondergleichen. Das heisst etwa: Die Automobilisten können nicht erzogen werden, also sorgen wir für deren freie Fahrt. Dass nun Körperschäden in Kauf genommen werden, um Blechschäden zu verhindern, kann wohl nur ein schlechter Witz sein.

Es stimmt, dass die Gemeindebehörden angehört werden. Ja! Und ich kann aus meiner Erfahrung als Polizeivorstand auch dazu sprechen. Aber die gleichen Leute, die die Aufhebung beantragen, können dann auch wieder entscheiden, wenn man als Gemeindebehörde auf einer Gemeindestrasse eine Signalisationsänderung beantragt. Und diese Abhängigkeit relativiert das Mitspracherecht der Gemeinden erheblich.

Wissen Sie, bei uns im Dorf hat nach dem Verschwinden einiger Fussgängerstreifen auf dem Schulweg vor allem eine Veränderung stattgefunden: Die Anzahl der Eltern, die ihre Kinder mit dem Auto in die Schule fahren, hat massiv zugenommen. Über die Bedeutung des Schulwegs für die Entwicklung der Kinder in die Selbstständigkeit will ich mich jetzt gar nicht weiter auslassen. Aber auch die Einwohnerinnen und Einwohner, die ihre Besorgungen im Dorf bisher zu Fuss erle-

diget haben, bewegen sich aus Sicherheitsgründen wieder vermehrt in ihrer Blechrüstung mit vier Rädern.

Ich bitte den Regierungsrat inständig: Überdenken Sie, was fussgängerfreundlich und verkehrssicher am Konzept sein soll! So bernhörig sind Sie ja normalerweise auch nicht, dass sie alles, was von dort kommt, eins zu eins umsetzen wollen. Überarbeiten Sie bitte die Richtlinien so, dass die direkt Betroffenen mitentscheiden können, unsere Wohnqualität geschützt wird und die Sicherheit auch für die schwachen Verkehrsteilnehmerinnen gewahrt wird!

*Christoph Holenstein (CVP, Zürich):* Von der regierungsrätlichen Antwort bin ich enttäuscht, entscheiden doch beim Überqueren der Strasse manchmal Sekunden über Leben und Tod eines Fussgängers. Besonders betroffen sind Kinder, Jugendliche und ältere Fussgängerinnen. Drei Viertel der getöteten Fussgängerinnen sind denn auch Personen über 65 Jahren. Obwohl vor bald zehn Jahren das obligatorische Handzeichen am Fussgängerstreifen abgeschafft und das neue Fussgängervortrittsrecht eingeführt wurde, hat es der Kanton Zürich nicht geschafft, die Anhaltebereitschaft der Automobilisten vor dem Fussgängerstreifen zu erhöhen. Leider gilt das Anhalten vor dem Fussgängerstreifen bei uns – im Gegensatz zu Deutschland – immer noch als freiwillige Freundlichkeit und nicht als Pflicht. Damit die Velo und Auto Fahrenden die Verantwortung für die Sicherheit am Zebrastreifen wahrnehmen, braucht es eine Verkehrserziehung und eine konsequente polizeiliche Durchsetzung des Vortrittsrechts am Zebrastreifen. Nur eine Kampagne, welche die Anhaltebereitschaft und das Tempo der Auto Fahrenden beeinflusst, kann die Sicherheit der Fussgängerinnen am Streifen erfolgreich erhöhen.

Es ist zynisch, wenn nun der Regierungsrat in seiner Interpellationsantwort die Fussgängerinnen für die Häufung der Auffahrunfälle vor dem Streifen verantwortlich machen möchte. Geradezu quer in der Landschaft ist das Aufheben der gelben Fussgängerstreifen. Alle Verkehrsteilnehmenden wissen seit Generationen, welche Funktion ein Zebrastreifen hat. Wenn nun gewisse Zebrastreifen auf Hauptverkehrsachsen aufgehoben werden, führt dies zu einer totalen Unsicherheit für alle Verkehrsteilnehmenden.

*Luzius Rüegg (SVP, Zürich):* Ich bin froh, dass Hanspeter Amstutz, Hans Fahrni und Willy Germann dieses brisante Thema zur Sprache

bringen. Auf Kantonsstrassen im Tösstal sind im Zusammenhang mit Strassensanierungen Fussgängerstreifen im Bereich von dreispurigen Abschnitten aufgehoben worden. Sie sind zum Teil durch unmarkierte Übergänge mit Schutzinseln ersetzt worden. Diese Notmassnahmen der Kantonspolizei mussten ergriffen werden, um die gefährlichen Zustände bei Fussgängerstreifen zu entschärfen.

Das gleiche Problem haben laut «Tages Anzeiger» vom 7. November 2002 nicht nur der Kanton Zürich und die Schweiz, auch in den USA heisst es «Zebrastreifen schützen nicht vor Unfällen». Genau das Gegenteil ihres Argumentes, Hanspeter Amstutz! Ich zitiere: «Das Risiko, angefahren zu werden, ist für ältere Fussgänger auf dem Zebrastreifen annähernd viermal so hoch, wie an anderen Strassenüberquerungen.» Warum mehr Unfälle vor Fussgängerstreifen, Thomas Hardegger? Weil die Fussgänger der Meinung sind, sie könnten ohne Ersichtlichkeit den Streifen betreten! Bereits schon vor neun Jahren ist das neue Gesetz eingeführt worden. Doch die Unfallhäufigkeit konnte während diesen neun Bewährungsjahren nicht reduziert werden. Im Gegenteil, sie hat sich noch verschlechtert. 444 Prozent mehr Unfälle vor Fussgängerstreifen, Tendenz zunehmend! Dies überrascht nicht, denn in der im Jahre 1994 herausgegebenen Broschüre unseres damaligen Polizeidirektors steht: «Der Fussgänger muss nicht mehr ein Handzeichen geben oder den Streifen mit einem Fuss betreten.» Das ist ein Zitat aus dieser Originalbroschüre (*hält Broschüre hoch*), die im Jahre 1994 verteilt worden ist.

Das Bundesamt hat die Kantone angewiesen, die neu gefasste Norm DN 640241 «Fussgängerverkehr, Fussgängerstreifen» des Schweizerischen Verbandes der Strassen- und Verkehrsfachleute VSS anzuwenden. Diese Norm steht auch im Einklang mit den Bestimmungen des Fuss- und Wanderweggesetzes. Verkehrssicherheitstechnische Überprüfungen ergaben, dass bestimmte Fussgängerstreifen nicht mehr erneuert werden sollten, weil damit unklare Verkehrssituationen geschaffen werden, die den Fussgängern eine falsche Sicherheit vorspielen. Die Vorgaben des Bundes decken sich mit den Empfehlungen der Schweizerischen Beratungsstelle für Unfallverhütung BfU. Bestätigt werden diese zu Grunde liegenden Erkenntnisse durch die Ergebnisse der Unfallauswertung des Kantons Zürich. Aus Sicht der Fachleute ist der Fussgängerstreifen ein Regelungselement, die Insel ein Schutzelement. Zu Gunsten der schwächeren Verkehrsteilnehmer muss alles getan werden, um diesen keine falsche Sicherheit vorzuspiegeln. Erfahrungs-

gemäss steigt die Gefahr im Winterhalbjahr wegen diffusen Lichtes und längerer Dunkelheit insbesondere auch deshalb, weil viele Fussgänger dunkel gekleidet sind und darum zu spät gesehen oder ganz übersehen werden. Subjektiv glaubt der Fussgänger aber, dass für ihn der Fussgängerstreifen eine hundertprozentig sicherer Übergang sei, und verlässt sich darauf.

So lange die Pflichten der Verkehrsteilnehmenden nicht in allen Köpfen klar verankert sind und auch Eigenverantwortung nicht ins Spiel kommt, sollten die von der Kapo geschaffenen Notmassnahmen nicht geändert werden. Leider werden die von verschiedenen Organisationen immer wieder durchgeführten Verkehrssicherheitsaktionen zu wenig wahrgenommen. Ich wäre sehr froh, wenn sich unsere Medien vermehrt zu diesem Thema äussern würden, denn so könnten viel mehr Personen angesprochen werden. Aus Gründen der Verkehrssicherheit haben Lorenz Habicher und ich das Postulat 149/2002, welches sicher noch einiges zu reden geben wird, eingereicht. Dieses und ein weiteres Postulat, das zur Verbesserung der Verkehrssicherheit dienen soll, werde ich bei der Nationalratsfraktion der SVP deponieren.

*Esther Hildebrand (Grüne, Illnau-Effretikon):* Ich möchte auf zwei Punkte zurückkommen. Die Argumentation des Regierungsrates, dass ein Übergang aufgehoben werden müsse, weil die Zahl der Fussgänger nicht für eine Beibehaltung eines Streifens reiche, ist nicht stichhaltig, sondern zynisch. Die Argumentation impliziert, dass, weil das Quorum nicht erreicht wird, diese wenigen Fussgänger weniger Recht auf Sicherheit haben. Auch mit der Aussage, dass Streifen nicht gegen den Willen von Gemeindebehörden entfernt werden, gehe ich nicht einig. Die Vorkommnisse in Illnau – ich wohne dort – zeigen, dass die Bevölkerung, welche eine Petition einreicht, damit ein Streifen wieder aufgemalt wird, oft grossen Druck auf die örtlichen Behörden ausüben muss. Im Klartext: Wenn der Stadtrat die Meinung der betroffenen Bevölkerung nicht teilt, muss sie ohne Streifen auskommen. In Illnau wurde durch die Hartnäckigkeit der Bevölkerung der ursprüngliche Zustand schlussendlich doch wieder hergestellt. Der Regierungsrat unterscheidet also zwischen dem Willen der Gemeindebehörden und dem Willen der Bevölkerung. Illnau ist nur ein Beispiel. Es gibt zahlreiche andere Gemeinden, die mit denselben Tatsachen zu kämpfen haben. Das empfinde ich als störend.

*Hans Heinrich Raths (SVP, Pfäffikon):* Ich bin seit letztem Jahr Mitglied der verkehrstechnischen Kommission, wo wir uns regelmässig mit der Thematik Fussgängerstreifen befassen. Die Weisung des Schweizerischen Verbandes der Strassen- und Verkehrsfachleute über das Anordnen und Anbringen von Fussgängerstreifen, auf die sich die Antwort der Regierung stützt, stellt meiner Meinung nach eine gute Grundlage für die Praxis dar. Die Empfehlungen der Schweizerischen Beratungsstelle für Unfallverhütung BfU lauten analog. Fussgängerstreifen müssen nach möglichst klaren Kriterien angebracht werden. Dies ist bei der Anwendung der erwähnten Norm der Fall. Selbstverständlich sind besondere Situationen, wie Schulweg und so weiter, zusätzlich zu berücksichtigen. Den grössten Schutz für Fussgänger bilden dabei Mittelinseln. Es ist ein Trugschluss, dass ein Fussgängerstreifen Sicherheit bietet. Er regelt lediglich das Vortrittsrecht und bietet keine eigentliche Sicherheit, wie dies eine Insel tut. Richtigerweise wird heute vom Kanton in Zusammenarbeit mit den Gemeinden der Bau von Mittelinseln forciert.

Das neue Vortrittsrecht – es ist verschiedentlich erwähnt worden – aus dem Jahre 1994 erachte ich nach wie vor als eine unglückliche Regelung. Speziell Benutzer von fahrzeugähnliche Geräten und Velofahrer überraschen auch korrekt fahrende Automobilisten oft mit waghalsigen und riskanten Manövern im Bereich von Fussgängerstreifen und bringen sich selber in grösste Gefahr. Es wäre im Interesse aller Verkehrsteilnehmer, wieder zur alten Regelung zurückzukehren. Dies ist mit ein Grund, nur dort Fussgängerstreifen anzubringen, wo die Kriterien des Verbandes der Strassen- und Verkehrsfachleute erfüllt sind. Es ist angesprochen worden: Generell mehr Toleranz im Strassenverkehr oder «Zeichen schaffen Klarheit»! Damit wären wir wieder bei der Forderung nach dem Handzeichen beim Fussgängerstreifen.

Die Antwort der Regierung erachte ich als gut. Sie setzt die richtigen Akzente. Sie zeigt klar auf, dass nicht Fussgängerstreifen, sondern Mittelinseln die Sicherheit für schwächere Verkehrsteilnehmer erhöhen. Deren Bau gilt es zu forcieren, nicht die Forderung nach zusätzlichen Fussgängerstreifen.

*Ueli Annen (SP, Illnau-Effretikon):* Ich bin ein bisschen erstaunt über die Gutgläubigkeit der SVP-Vertreter in diesem Rat. Sie sind ja sonst auch nicht so staatsgläubig. Sie wiederholen einfach das, was jetzt von oben herab immer wieder gepredigt wurde und was den Erfahrungen

der wirklichen Fussgängerinnen und Fussgänger eben einfach widerspricht. Die Politik der Reduktion der Fussgängerstreifen ist eine Kapitulation vor der Gewalt, die durch Autofahrer ausgeübt wird. Ich bin der Meinung, dass die Entfernung von Fussgängerstreifen, wie sie eben auch in unserer Gemeinde vorgekommen ist, eine Unkultur unterstützt, die dringend – dringend! – umgekehrt werden müsste. Ich glaube daran, dass Autofahrerinnen und Autofahrer lernfähig sind. Ich glaube daran, dass mehr öffentlicher Druck und geeignete Massnahmen eine bessere Verkehrskultur etablieren könnten. Wir müssen zusammen versuchen, diese bessere Verkehrskultur zu erreichen. Ein Fussgängerstreifen ist eben mehr als nur Schutzraum. Ich gebe zu, dass er in gewissen Verhältnissen auch trügerisch sein kann. Er ist aber auch ein Symbol und ein sichtbares Zeichen dafür, dass der Fussgänger Anspruch hat auf Schutz und auf einen Teil des öffentlichen Raumes, der sich Strasse nennt.

Ich plädiere dafür, dass die Diskussion um diese Fussgängerstreifen von der Regierung aufgenommen wird. Sie hat sich ja dafür ausgesprochen, dass das Handzeichen an Fussgängerstreifen wieder eingeführt werden sollte, und solche Dinge. Ich meine, auch die grundsätzliche Fussgängerstreifenpolitik in unserem Land und in unserem Kanton muss überprüft werden.

*Regierungsrätin Rita Fuhrer:* Es ist in der Schweiz leider so, dass wir nicht davon ausgehen können, dass sehr viel Rücksicht auf schwächere Verkehrsteilnehmer genommen wird. Das stellen auch wir bei der Kantonspolizei fest. Gewalt und Aggression im Verkehr steigen. Ich denke, dass ich hier nichts Neues erzähle. Es gibt Länder, wo man sehr viel langsamer und gegenüber schwächeren Verkehrsteilnehmern rücksichtsvoller fährt. Ich sehne mich danach. Ich spüre dies selbst. Ich spüre es als Fussgängerin, wenn ich lange Zeit warte – auch bei uns in Auslikon – an einer verkehrsreichen Strasse, die ich schnell überqueren will. Ich spüre es aber vor allem und sehr oft, weil ich sehr häufig als Velofahrerin unterwegs bin. Ich bin diesen Sommer – und zwar von Bus- und Postautochauffeuren – einmal fast und einmal doch gestreift worden, weil man bei Gegenverkehr nicht etwa vom Gaspedal weggehen wollte, sondern durchzog. Und ich spüre es auch als Autofahrerin. Ich bin jeden Tag unterwegs, fahre nach Zürich und stelle natürlich auch fest, dass hinter mir gehupt wird, wenn ich vor einem Fussgängerstreifen anhalte, weil jemand, der vielleicht auch früh zur Arbeit muss,

über die Strasse will. Natürlich stelle ich all dies auch fest. Leider stelle ich das fest!

Nun kann man das aber nicht ändern, indem man die Strasse einfach gelb anmalt. Es geht hier nicht um das Recht auf Sicherheit, das man den Fussgängern nehmen will, sondern es geht darum, ob wir eine reale Sicherheit gewährleisten können oder ob wir nur Sicherheit vorgaukeln wollen, indem wir möglichst viel Gelb auf die Strasse malen. Der Regierungsrat wäre zynisch, wenn er Sicherheit vorgaukeln würde, wenn er jede Frage nach einem Fussgängerstreifen mit Ja beantworten würde im Wissen darum, dass diese Sicherheit in absolut keiner Art und Weise dann auch eingehalten werden kann.

Wir haben im Kanton Zürich gesamthaft nicht weniger Fussgängerstreifen, sondern auf die Jahre zurückgesehen hält es sich in etwa die Balance. Denn an einigen Orten werden sie nicht mehr aufgemalt und an anderen Orten werden neue Fussgängerstreifen erstellt, weil sich halt auch die Wohnsituation in den Dörfern und Gemeinden verändert. Neue Quartiere entstehen, viele Menschen leben an neuen Orten und an anderen Orten vielleicht eben weniger. Es gibt nun für die Erstellung dieser Fussgängerstreifen Kriterien, die den grössten Schutz der Fussgänger gewährleisten sollen. Sie sind wirklich von Ingenieuren, Technikern, Praktikern und Polizeien erprobt und ausgeklügelt worden. Und das BFU hält diese Kriterien fest. Wir halten uns wenn möglich daran. Aber nicht stur! Es kommt auch vor, dass man sagen muss: Hier würde es von der Bevölkerung nicht verstanden, wenn kein Fussgängerstreifen mehr wäre. Wenn wir gemeinsam durch den Kanton Zürich gehen würden, so versichere ich Ihnen, dass Sie sehr viele Fussgängerstreifen finden, die diesen Kriterien des BFU nicht standhalten und die weggeputzt werden müssten.

Ich möchte noch auf einige kleine Hinweise von Hanspeter Amstutz eingehen. Es wäre schön gewesen, wenn er mir diese Statistiken, aus denen er seine Zahlen entnommen hat, gezeigt hätte. Vielleicht wären auch die Schlüsse anders herausgekommen, wenn man sie von unserer Seite betrachtet hätte. Das ist ja mit Statistiken immer so. Natürlich ist es so, dass in der Regel die Schuld beim Fahrzeug liegt, wenn bei einem Fussgängerstreifen ein Unfall geschieht, denn der Fahrzeughalter ist der Stärkere. Und der Fussgänger ist der Schwächere und hat deshalb Vortritt und mehr Rechte. Es ist also logisch, dass der stärkere Verkehrsteilnehmer eine besondere Verantwortung trägt und damit auch die Schuld erhält, wenn ein Unfall geschehen sollte. Das ist keine

Zynik des Regierungsrates, das ist logisch! Ältere Leute – das weiss man – werden nicht öfter in Unfälle verwickelt, weil sie nicht mehr so schnell laufen können, sondern weil sie im Verkehr oft weniger konzentriert sind und auch sehr oft den Überblick über das Verkehrsgeschehen nicht mehr im gleichen Masse haben. Deshalb ist es uns so wichtig, dass ein Autofahrer nicht unverhofft um eine Kurve auf einen Fussgängerstreifen trifft, sondern dass die Sicht gegeben ist, sodass er auch anhalten kann, wenn sich ein Fussgänger auf diesem Streifen befindet. Die Sicht ist uns also sehr, sehr wichtig. Und von dieser Bedingung gehe ich nicht weg. Es muss möglich sein, mit der in diesem Quartier gegebenen 50- oder 30-Kilometer-Marke anzuhalten, wenn man um die Kurve fährt und jemand auf dem Fussgängerstreifen ist.

Dass es in den Städten sehr viel mehr Fussgängerstreifen gibt, ist logisch, weil sich da auch sehr viel mehr Menschen zu Fuss bewegen. Aber Fussgängerstreifen – Hanspeter Amstutz, ich möchte wirklich, dass Sie mir kurz zuhören – als Verkehrsberuhigungsmittel einzusetzen, ist meiner Meinung nach sträflich. Das wäre dann wirklich zynisch und würde von mangelndem Respekt gegenüber den Fussgängern zeugen, wenn man Fussgänger als Verkehrsberuhigungsmassnahme einsetzen würde. Das kann nicht das Ziel sein. Es ist zu berücksichtigen, dass wir verschiedene Verkehrsteilnehmer haben und dass wir auf alle diese in irgendeiner Form einzugehen haben, sonst wird die Aggression im Verkehr höchstens noch gesteigert und nicht gedämpft.

Und nun zu den Behörden: Es ist richtig, dass wir auf die Behörden und nicht auf Petitionäre hören, wenn wir Fussgängerstreifen diskutieren. Wir haben hier den Umgang mit den Behörden auch geändert, denn zu oft kam es vor, dass die Behörden der Polizei gegenüber sagten: «Wir verstehen, dass dieser Fussgängerstreifen nun nicht mehr aufgemalt wird» oder «Wir verstehen, dass es hier keinen Fussgängerstreifen braucht, weil ihn zu wenig Fussgänger benützen würden». Aber andererseits wollte man dies dann gegenüber der Bevölkerung nicht mehr zugeben und berief sich auf die Kantonspolizei, die dies durchsetzen wolle. Wir haben unsere Praxis nun so weit geändert, dass wir uns nicht mehr auf irgendwelche Gesprächsprotokolle verlassen. Wir verlassen uns auch nicht mehr darauf, dass diese Kommission besteht, die man von Seiten der Gemeinden anrufen könnte – eine Kommission mit Gemeindepräsidenten, BfU, Statthalter und Kantonspolizei, die entscheiden könnte, wenn die Gemeinde mit dem Entscheid der Kantonspolizei nicht einverstanden ist. Wir stellen auch nicht mehr darauf ab, dass die



Gemeinden die Kompetenz, Fussgängerstreifen zu bestimmen, in der grossen Mehrheit abgelehnt haben, sondern wir verlangen jetzt, dass die Gemeinde – das heisst die Behörde dieser Gemeinde – in Streitfällen ihr schriftliches Einverständnis gegenüber der Kantonspolizei abgibt und sich damit nicht mehr vor ihrem Entscheid drücken kann. Denn wenn wir den Gemeinden mehr Kompetenz geben wollen, dann müssen wir dies über die Gemeindebehörden tun, die von der Gemeindebevölkerung gewählt werden, und nicht über irgendwelche Leute, die in dieser Gemeinde wohnen oder vielleicht nicht einmal dort wohnen, sondern Bekannte haben, die sich dort aufhalten. Es muss also eine Behörde sein, die für uns als Gesprächspartnerin zur Verfügung steht.

Ich bitte Sie, davon Kenntnis zu nehmen, dass sich die Praxis der Kantonspolizei insofern geändert hat, als wir bei Schutzinseln diese Fussgängerstreifen aufmalen, wenn dies verlangt wird, und wir mit den Behörden Rücksprache nehmen und deren schriftliches Einverständnis erwarten, wenn wir allenfalls einen Fussgängerstreifen entfernen.

*Ratspräsident Ernst Stocker:* Der Interpellant hat seine Erklärung zur Antwort der Regierung abgegeben.

Das Geschäft ist erledigt.

## **10. Änderung des Gesetzes über die Zusatzleistungen bezüglich administrativem Ablauf der Ergänzungsleistungen**

Motion Franziska Frey-Wettstein (FDP, Zürich) und Thomas Isler (FDP, Rüschlikon) vom 29. Oktober 2001

KR-Nr. 326/2001, Entgegennahme als Postulat, Diskussion

Die Motion hat folgenden Wortlaut:

Der Regierungsrat wird ersucht, dem Kantonsrat rasch eine Änderung des Gesetzes über die Zusatzleistungen zur Eidgenössischen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vorzulegen. Die Durchführung der Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung unter Einbezug der kantonalen Beihilfen soll neu auch der SVA Zürich in Zusammenarbeit mit den zuständigen Gemeindestellen übertragen werden können. Nach wie vor, sollen Gemeinden diese Arbeit selbstständig ausführen können.

Die Zusatzleistungen werden von der SVA den Bezügerinnen und Bezüger zusammen mit den Rentenleistungen der AHV und IV ausgerichtet. Wie bisher soll eine Anlaufstelle in der Gemeinde erhalten bleiben. Der Kanton stellt der SVA die für die Ausrichtung der Zusatzleistungen nötigen Mittel zur Verfügung und bezieht bei den Gemeinden deren Anteil an der Finanzierung. Auf Antrag der Gemeinden kann die Ausrichtung von Gemeindezuschüssen ebenfalls auf diesem Wege erfolgen. Der Kanton richtet der SVA eine kostendeckende Entschädigung für die Durchführung aus.

#### Begründung:

Die Abwicklung der AHV/IV-Rentenleistungen ist gesamtschweizerisch den AHV-Ausgleichskassen übertragen. In fast allen Kantonen fällt die Ausrichtung der Ergänzungsleistungen, einschliesslich allfälliger Zusatzleistungen von Kanton und Gemeinden, ebenfalls in den Zuständigkeitsbereich der kantonalen Ausgleichskassen. Der Kanton Zürich bildet hier (zusammen mit den Stadtkantonen Genf und Basel-Stadt) bis heute eine Ausnahme.

Die Komplexität der Ausrichtung von Zusatzleistungen (Ergänzungsleistungen, Beihilfen und allfällige Gemeindezuschüsse) hat in den letzten Jahren stark zugenommen und wird mit den anstehenden Gesetzesrevisionen weiter zunehmen. Dies führt dazu, dass Gemeinden in vermehrtem Masse an ihre fachlichen, organisatorischen und EDV-technischen Grenzen stossen und sich nach neuen Lösungen umsehen.

1995 wurde die Sozialversicherungsanstalt des Kantons Zürich geschaffen mit dem Ziel, die Durchführung aller dem Kanton obliegenden Sozialversicherungen unter einem Dach zu realisieren. Die vom Kantonsrat einmütig unterstützte Neuorganisation mit gesamtschweizerischem Modellcharakter bezweckte insbesondere eine gesamtheitliche Betreuung der Kunden (alle Sozialversicherungen aus einer Hand) sowie die Nutzung von Synergien. 1996 wurde der SVA aus diesen Überlegungen die Durchführung der IPV (Prämienverbilligung KVG) übertragen.

Bezügerinnen und Bezüger sollen in Zukunft sowohl die AHV/IV-Rente als auch die Zusatzleistung und eine allfällige Hilflosenentschädigung mit einer Zahlung erhalten. Vorzusehen ist weiter die Möglichkeit, dass die Gemeinden auch die Ausrichtung allfälliger Gemeindezuschüsse über die SVA abwickeln können. Damit die SVA die Auszahlungen zusammen mit den AHV- und IV-Renten vornehmen kann, stellt

der Kanton rechtzeitig die finanziellen Mittel zur Verfügung. Er bezieht von den Gemeinden deren Anteil an den Zusatzleistungen aufgrund von Abrechnungen der SVA.

Die SVA Zürich kann sich bei der Durchführung der Zusatzleistungen auf eine schon bestehende bewährte Software abstützen. Seit vielen Jahren nutzt sie zusammen mit weiteren 15 kantonalen Ausgleichskassen und Sozialversicherungsanstalten gemeinsam finanzierte EDV-Programme im Sozialversicherungsbereich.

*Ratspräsident Ernst Stocker:* Der Regierungsrat ist bereit, die Motion als Postulat entgegenzunehmen. Die Erstunterzeichnerin ist mit der Umwandlung in ein Postulat einverstanden.

Ruth Gurny, Maur, hat an der Sitzung vom 1. Juli 2002 den Antrag auf Nichtüberweisung gestellt. Der Rat hat zu entscheiden.

*Ruth Gurny (SP, Maur):* Ich habe Antrag auf Ablehnung dieser Motion – auch in der abgeschwächten Form als Postulat – gestellt, weil dieser Vorstoss in unseren Augen Probleme enthält, die hier in diesem Saal angesprochen werden müssen. Auf den ersten Blick erscheint die Sache ja durchaus vernünftig. Warum soll denn nicht die Sozialversicherungsanstalt für die Durchführung der Zusatzleistungen zuständig sein? Es ist ja unbestritten und es stimmt: Die Abwicklung der Zusatzleistungen ist eine komplexe Sache, und viele Gemeinden – vor allem eben diejenigen, die wenige Fälle abzuwickeln haben – könnten mit der Durchführung zum Teil überfordert sein oder sind es auch wirklich.

Warum wollen wir also darüber diskutieren? Die Antwort ist recht einfach: Das Problem, welches das Postulat lösen will, ist eigentlich seit einiger Zeit bereits erfolgreich angegangen worden. Seit März 2001 besteht das Projekt «Interkommunale Zusatzleistungsdurchführung». Dieses Projekt mit diesem eher sperrigen Namen realisiert genau das, was eigentlich – und das finden wir so erstaunlich an diesem Postulat – seitens SVP und FDP immer wieder gefordert wird. Dieses Projekt realisiert nämlich die freiwillige Zusammenarbeit zwischen Gemeinden, zwischen so genannten Geber- und Nehmergemeinden. Im Rahmen dieser freiwilligen Zusammenarbeit werden Gemeinden mit wenigen Fällen von denjenigen mit vielen Fällen und entsprechend gut ausgebautem Knowhow in die Lage versetzt, eine kundennahe und fachlich kompetente Durchführung der Zusatzleistungen zu gewährleisten. Dieses Pro-

jekt wird vom Fachverband Zusatzleistungen und von den Städten Zürich und Winterthur getragen.

Wie gesagt, besteht dieses Projekt schon seit einigen Jahren. Im Juni 2001 führte der Fachverband Zusatzleistungen unter den Sozialvorständen der Zürcher Gemeinden ein Umfrage durch. 81 Prozent – das ist ja nicht schlecht – beteiligten sich, und die ganz grosse Mehrheit sprach sich für das Modell «Interkommunale ZL-Durchführung» und gegen eine zentralistische Lösung – sprich gegen die Übertragung an die SVA – aus. Auch der leitende Ausschuss des Gemeindepräsidentenverbandes des Kantons Zürich ist gegen eine Zentralisierung der Durchführung der Zusatzleistungen, und dasselbe macht die Sozialkonferenz des Kantons Zürich.

Das Spektrum der Zusammenarbeitsformen im Rahmen dieses Projektes «Interkommunale Zusammenarbeit» ist recht gross. Es reicht von der eigentlichen Fallübernahme mittels so genanntem Anschlussvertrag bis zur materiellen Hilfestellung in schwierigen Fällen. Und damit – so meinen wir, und das zeigt auch die Praxis – wird den individuellen und unter Umständen zeitlich dringenden Bedürfnissen der Gemeinden Rechnung getragen, und die Gemeinden machen wirklich rege von dieser Möglichkeit Gebrauch. Aktuell arbeiten zirka 40 Gemeinden im Bereich der ZL-Durchführung im Rahmen dieses Projektes zusammen, und es kommen laufend mehr Gemeinden dazu. Man kann also sagen, dass das Projekt «Interkommunale Zusammenarbeit» sehr erfolgreich angelaufen ist, und damit existiert doch eigentlich das Problem, das durch das Postulat gelöst werden soll, nicht mehr.

Dafür schafft das Postulat ein neues Problem, nämlich das Problem der Ungleichbehandlung. Im zweiten Abschnitt des Postulatstextes wird nämlich gefordert, dass der Kanton der Sozialversicherungsanstalt eine kostendeckende Entschädigung für die Durchführung der Zusatzleistungen ausrichten soll. Die Gemeinden, die diese Aufgabe selbst übernehmen oder die sich an dieser interkommunalen Zusammenarbeit beteiligen, müssen die Kosten aber selbst berappen. Wenn es denn um einen Wettbewerb zwischen SVA und Gemeinden oder dem Projekt «Interkommunale Zusammenarbeit» gehen soll, dann – so meinen wir – haben für alle Akteure die gleichen Bedingungen zu gelten. Die Konsequenz müsste also sein, dass es den Gemeinden freisteht, ob sie einen Anschlussvertrag mit der SVA abschliessen oder sich in dieser interkommunalen Zusammenarbeit zusammenschliessen, ohne dass dies

aber für die einzelnen Gemeinden zu unterschiedlichen finanziellen Konsequenzen führen würde.

Zusammengefasst heisst das, dass für uns die Überweisung des Postulates so lange problematisch ist, als wir nicht von Regierungsrätin Rita Fuhrer die Zusicherung haben, dass das Prinzip der gleich langen Spiesse – so könnte man sagen – gelten und keine einseitige finanzielle Privilegierung stattfinden soll, wenn man sich der SVA anschliesst. Ich wäre Ihnen, Regierungsrätin Rita Fuhrer, also sehr dankbar, von Ihnen eine entsprechende Erklärung zu erhalten... (*Die Redezeit ist abgelaufen.*)

*Franziska Frey-Wettstein (FDP, Zürich):* Teilweise hat Ruth Gurny die Problematik bereits aufgezeigt. Es ist eine Tatsache, dass hier eine Gesetzeslücke besteht, die für die SVA eine gewisse Problematik bedeutet. Unser Postulat – das wurde bereits gesagt, wir sind einverstanden mit der Umwandlung der Motion in ein Postulat – hat letztlich ausschliesslich nur das Ziel, diese kleine Gesetzeslücke zu schliessen und auch der SVA gleiche Möglichkeiten zu bieten wie sie auch andere Anbieter im Kanton Zürich haben. Dass die Entwicklung im Zusatzleistungsbereich immer höhere Anforderungen stellt, wurde gesagt. Das ist genau der Grund, weshalb hier Fachkompetenz und eben auch eine erhöhte EDV-Kompetenz gefragt ist. Und diese Dinge sind teuer. Deshalb gibt es dieses Bedürfnis, dass den Gemeinden eben solche Anbieter willkommen sind. Ich kann hier auch noch die Erfahrung der Pro Senectute anfügen: Bei uns ist es ja so, dass erst, wenn die ganzen Leistungen – angefangen bei den Zusatzleistungen bis zu den Beihilfen, Gemeindegewinnungen und all diesen Leistungen – getätigt wurden, auch die Pro Senectute ihrerseits noch Leistungen erbringen kann, dies aber nur, wenn keine fehlerhaften Gesuche vorliegen. Und die Häufung dieser fehlerhaften Gesuche hat uns eben dazu bewogen, dieses Postulat mit zu unterschreiben. Es ist eine reale Begebenheit, dass dann die Gesuche zurückgestellt werden müssen. Sie müssen zur Nachbesserung wieder in die Gemeinde zurück, und für die Rentnerinnen und Rentner gibt es eine Verzögerung, die sehr ärgerlich ist.

Ich denke, es gibt bereits eine sehr gute Zusammenarbeit zwischen der SVA und den Gemeinden. Es gibt hier eine fachliche Kompetenz, die sehr neutral und auch sehr hoch ist und die gemeinsam mit anderen Kantonen ein EDV-System entwickelt hat, das all diese Probleme sehr gut lösen kann. Es gibt hier ein Angebot, das dann eben alles aus einer

Hand für den Rentner eine sehr gute Dienstleistung bedeutet, also dass er eben an einer Stelle auch diese Zusatzleistungen und allenfalls auch die Gemeindegzuschüsse beziehen kann. Ich möchte betonen: Es geht nicht um die Betreuung der Fälle, sondern es geht ausschliesslich um die Auszahlung. Die Betreuung der Fälle wird selbstverständlich bei den Gemeinden bleiben. Es geht hier jedoch nur darum, dass dieses System besser und effizienter abgewickelt werden kann.

Dass hier eine Konkurrenz besteht, Ruth Gurny, scheint mir eine sehr gute Sache zu sein. Ich verstehe nicht, warum man hier Probleme sieht, die eigentlich keine sind. Ein Konkurrenzsystem schlägt sich allenfalls auf die Preise nieder. Und es geht überhaupt nicht darum – und Sie haben Regierungsrätin Rita Fuhrer gebeten, dies noch zu begründen, ich denke Thomas Isler wird hier noch etwas dazu sagen –, dass hier Mehrkosten entstehen sollen. Es geht nur darum, wer diese Kosten vorschiesst und wer sie nachher bezahlen soll. Es geht nur um die Frage, wie das System genau abgewickelt wird. Dass es teurer wird, ist nicht der Fall. Aber billiger wird es unter Umständen, wenn eine Konkurrenzsituation unter einzelnen Anbietern besteht, und ich denke, dies wäre für die Gemeinden eine gute Sache. Ich bitte Sie deshalb, dieses Postulat zu überweisen.

*Katharina Prelicz-Huber (Grüne, Zürich):* Eine Vorbemerkung: Für die Grünen sind die Einrichtung der Ergänzungsleistungen und der Beihilfen sehr wichtige Versicherungszweige. Für uns ist es klar, dass eigentlich die beste, auch strukturelle oder organisatorische Variante eingeführt werden soll. Nur, dieser Vorstoss, diese Motion, beziehungsweise das Postulat, könnte man eigentlich fast als «Schnee von gestern» bezeichnen, weil – Ruth Gurny hat das schon ausgeführt – diese interkommunale Zusatzleistungsdurchführung jetzt bereits passiert ist. Grossmehrheitlich funktioniert das sehr gut. Was sicher nicht passieren darf, wenn jetzt auch die SVA einbezogen werden würde, dass die Gemeinden, die das selbst leisten und es sicher auch weiterhin leisten wollen, benachteiligt würden. Insofern ist die Situation für uns dieselbe. Hat das eine Benachteiligung der Gemeinden zur Folge, wenn eingeführt würde, dass die SVA ebenfalls diese Zusatzleistungen und Beihilfen auszahlen könnte? Wenn Ja, müssen wir auch das Postulat ablehnen. Es kann nicht sein – und das ist leider der Fall –, dass dann plötzlich die Gemeinden die Aufgaben, die auch kantonal geleistet werden könnten, übernehmen und ihre Kosten dann grösser werden.

Diesen Umstand möchten wir nicht unterstützen, eben nicht zuletzt deshalb, weil jetzt eigentlich eine gute Lösung eingeführt wurde und man diese sicher nicht mehr rückgängig machen darf.

*Ernst Meyer (SVP, Andelfingen):* Wie Sie gehört haben, verlangt die Motion 326/2001 von der Regierung, der Sozialversicherungsanstalt im Bereich der Ergänzungsleistungen gleich lange Spiesse zu geben – wie dies Ruth Gurny verlangt –, wie den Städten Zürich und Winterthur. Sie soll neu auch die Ergänzungsleistungen berechnen und auszahlen dürfen. Sie haben richtig gehört: Ich habe gesagt «dürfen», weil das heute nicht möglich ist. Die Städte Zürich und Winterthur oder auch andere Gemeinden in unserem Kanton dürfen diese Dienstleistung aber bereits anbieten. Die Berechnung der Ergänzungsleistungen ist halt komplexer geworden und kleine Gemeinden vergeben dies heute schon extern. Gerade von dieser Seite, von diesen Gemeinwesen, wäre es wünschenswert, wenn die Sozialversicherungsanstalt als unabhängige Stelle diese Leistungen ebenfalls anbieten dürfte. Die SVA ist ein Partner, mit dem bereits bei der AHV, IV, EO zusammengearbeitet wird. Es wäre also nichts als logisch, dieses Wunschfeld kleinerer Gemeinden hier der SVA zu ermöglichen. Die Gemeinden bleiben dabei aber frei und können selber entscheiden, ob sie diese Aufgabe selber erfüllen, sich mit anderen Gemeinwesen zusammenschliessen oder es der SVA übertragen wollen. Selbstverständlich ist auch die SVP der Ansicht, dass dies zu gleich langen Spiessen zu erfolgen hat. Innerhalb der SVP wäre es nicht möglich, dem zuzustimmen, wenn es zentralisiert würde und befohlenermassen an die SVA abgetreten werden müsste. Das ist aber hier nicht der Fall. Die Kompetenz bleibt bei den Gemeinden. Und so kann dies befürwortet werden, so meinen wir. Die SVP wird dieser Umwandlung in ein Postulat zustimmen und bittet Sie, den Vorstoss ebenfalls zu unterstützen. Wir werden es grossmehrheitlich ebenfalls tun.

*Thomas Isler (FDP, Rüschlikon):* Als Präsident des Aufsichtsrates der Sozialversicherungsanstalt bin ich selbstverständlich direkt betroffen. Allerdings ist das Thema kein «Schnee von gestern», liebe Katharina Prelicz – höchstens aus der Sicht der Städte Zürich und Winterthur, die dieses Angebot machen konnten und von einigen Gemeinden bereits die entsprechenden Aufträge und Verträge erhalten haben, weil diese Gemeinden zum Teil fast verzweifelt sind. Sie müssen Lösungen finden,

Ruth Gurny hat das sehr klar und sauber herausgeschält. Die Problemstellungen, denen sich die Gemeinden – vor allem die kleineren – gegenübergestellt sehen, sind derart komplex, dass sie zum Teil überfordert sind. Und sie mussten dann endlich mit der Stadt Zürich oder der Stadt Winterthur eine Lösung finden. Sie mussten also ungewollt diese Kröte schlucken. Sie konnten nicht zum Kanton gehen, weil das Kompetenzzentrum des Kantons, die Sozialversicherungsanstalt, diese Aufgabe auf Grund der jetzigen gesetzlichen Regelungen nicht machen darf. So einfach ist das.

Streiten wir hier doch nicht um des Kaisers Bart. Uns geht es nur darum, unsere Kundinnen und Kunden – das sind 2,8 Millionen individuelle Konti, die wir in unserem Kanton führen müssen, das sind über 800'000 Damen und Herren, die jedes Jahr mit der Sozialversicherungsanstalt Kontakt haben – die Möglichkeit haben, beim bestehenden Kompetenzzentrum – der Sozialversicherungsanstalt – die Thematik aufzunehmen, wenn sie Ergänzungsleistungen beanspruchen müssen und über ihre Gemeinde nicht zu ihrem Recht kommen oder nicht genügend dotiert werden. Es geht uns nicht um die Zentralisierung. Das haben wir schon heute nicht. Jede Gemeinde hat eine AHV-Zweigstelle, auch wenn die SVA die AHV machen muss. Die Stadt Zürich hat sie durch Stadtratsbeschluss netterweise bei der Sozialversicherungsanstalt, das klappt auch phantastisch. Darum geht es doch gar nicht. Es geht darum, dass den Gemeinden die Kompetenz zur Verfügung steht. Und dies sollten wir der Sozialversicherungsanstalt ermöglichen, nichts anderes.

Zu den Kosten: Ich will dies nicht allzu stark vertiefen. Wir haben bei der Sozialversicherungsanstalt gerechnet, was das kostet mit dem Sankt Galler Modell der Ostschweizer Kantone. Und wir kommen etwa auf den halben Satz pro Fall als die Durchführungsstelle der Stadt Zürich oder der Stadt Winterthur. Diese Zahlen sind nicht beschönigt. Wir brauchen da nichts zu beschönigen, wir können die Zahlen transparent zeigen. Überweisen Sie das Postulat und gestatten Sie der Regierung, der Sozialversicherungsanstalt, die ja für unsere 171 Gemeinden alles andere an Sozialthemen machen muss, diese Kompetenz zu geben!

*Blanca Ramer-Stäubli (CVP, Urdorf):* Die CVP stimmt der Entgegennahme dieses Vorstosses als Postulat zu. Dort, wo es Sinn macht und es gewünscht ist, soll diese Zusammenarbeit möglich sein. Sie soll aber auch nicht zwingend für alle sein. Eine diesbezügliche Wahlfreiheit ist



sicher sinnvoll. Der ganze Problemkreis soll wirklich untersucht werden können, vor allem mit Blick auf die Effizienz.

*Regierungsrätin Rita Fuhrer:* Es geht nur um den administrativen Ablauf der Ergänzungsleistungen. Die Entscheide bleiben bei den Gemeinden. Das ist mir vorgängig wichtig zu sagen. Der Regierungsrat ist bereit, den Gemeinden die freie Wahl zu ermöglichen, entweder die Zusatzleistungen selbst zu organisieren, sich mit anderen Gemeinden zusammenzuschliessen oder aber sich eben der SVA anzuschliessen. Der Regierungsrat will deshalb für die SVA gleich lange Spiesse, das heisst eben genau nicht mehr und nicht weniger als die gleichen Möglichkeiten, wie auch die Anbietergemeinden in der heutigen Zeit haben. Und deshalb ist der Regierungsrat auch bereit, den Vorstoss als Postulat zu übernehmen und nicht als Motion, sodass eben auch noch darüber diskutiert werden kann, wie das Gesetz ausgestaltet wird.

Dass die Städte Zürich und Winterthur die SVA als Konkurrenz betrachten, kann ich im heutigen Zeitpunkt verstehen. Das kann aber auch für den Regierungsrat kein Grund sein, diese durch gesetzliche Schranken noch zu bevorteilen oder eben die SVA durch gesetzliche Schranken auszuschliessen, vor allem auch, wenn man die schweizerische Landschaft betrachtet und sieht, dass in vielen Kantonen die Sozialversicherungsanstalten für die administrative Ausrichtung der Zusatzleistungen der Ergänzungsleistungen zuständig sind. Ich möchte Sie deshalb im Namen des Regierungsrates bitten, das Postulat zu überweisen, sodass wir an dieser Frage weiter arbeiten können.

*Ruth Gurny (SP, Maur):* Entschuldigen Sie, dass ich nochmals das Wort ergreife, aber ich brauche zuhanden unserer Entscheidfindung eine klärende Aussage. Der letzte Satz des ursprünglichen Motions- und jetzigen Postulatstextes heisst: «Der Kanton richtet der SVA eine kostendeckende Entschädigung für die Durchführung aus.» Das ist schwierig. Das wäre eine Privilegierung der Gemeinden, die ihre Fälle zur administrativen Durchführung der SVA übertragen. Wie steht die Regierung zu diesem letzten Satz des Postulats?

*Regierungsrätin Rita Fuhrer:* Sie dürfen mich beim Wort nehmen. Ich habe gesagt «gleich lange Spiesse, nicht mehr und nicht weniger». Es kann nicht sein, dass die SVA vom Kanton bezahlt wird und die Ge-

meinden selbst bezahlen müssen, sondern sie werden gleich lange Spiesse haben, wie auch immer wir das organisieren und wer auch immer diese Zahlungen bevorschusst oder bezahlt. Irgendwer muss ja letztendlich dann auch dafür geradestehen. Es geht nicht darum, dass der Kanton der SVA Dinge bezahlt, die die Gemeinden sonst, wenn sie untereinander einen Zusammenschluss finden, selbst bezahlen. Es geht wirklich um gleich lange Spiesse.

#### *Schlussabstimmung*

**Der Kantonsrat beschliesst mit 95 : 0 Stimmen, das Postulat dem Regierungsrat zur Berichterstattung zu überweisen.**

*Ratspräsident Ernst Stocker:* Das Geschäft geht an den Regierungsrat zur Ausarbeitung eines Berichts innert zweier Jahre.

Das Geschäft ist für heute erledigt.

### **11. Gutachten über die Zusammenarbeit und die Schnittstellenproblematik der Stadtzürcher und der kantonalen Polizei**

Postulat Emy Lalli (SP, Zürich), Susanne Rihs-Lanz (Grüne, Glattfelden) und Gerhard Fischer (EVP, Bäretswil) vom 10. Dezember 2001  
KR-Nr. 383/2001, RRB-Nr. 536/27. März 2002 (Stellungnahme)  
(gemeinsame Behandlung mit KR-Nr. 385/2001)

Das Postulat hat folgenden Wortlaut:

Der Regierungsrat wird gebeten ein Gutachten von einem von beiden Seiten akzeptierten, externen und neutralen Expertengremium in Auftrag zu geben. Überprüft werden muss:

- a) die Schnittstellenproblematik
- b) die Zusammenarbeit zwischen Stadt- und Kantonspolizei

#### Begründung

Das Modell «Urban Kapo» ist nicht optimal. Die Schnittstellen weisen Probleme auf. Die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Stadt ist

nicht verbessert worden, sondern erschwert. Trotzdem gibt es kein Zurück. Es kann nun nur noch darum gehen, die Zusammenarbeit und die Polizeistruktur so zu verbessern, dass am Schluss die höchstmögliche Sicherheit für die Bevölkerung entsteht.

Um endlich glaubwürdige Zahlen und Fakten auf dem Tisch zu haben und informiert zu sein, wie die Schnittstellen den Prozessabläufen anzupassen sind, bitten wir den Regierungsrat um eine neutrale Expertise. Diese soll von einem Gremium erstellt werden, welches von der Führung der Stadtpolizei und auch von der Führung der Kantonspolizei akzeptiert und respektiert wird. Die Resultate dieser Überprüfung sollen offen kommuniziert werden.

Die Stellungnahme des *Regierungsrates* lautet auf Antrag der Direktion für Soziales und Sicherheit wie folgt:

In der kürzlich erfolgten Beantwortung einer Interpellation betreffend Neuregelung der Kriminalpolizei im Kanton Zürich (KR-Nr. 385/2001) hat der Regierungsrat noch einmal ausführlich die Vorgeschichte dargelegt, die zur neuen Aufgabenteilung zwischen der Stadtpolizei Zürich und der Kantonspolizei führte. Hintergrund bildet bekanntlich der neue Finanzausgleich für die Stadt Zürich im Bereich der Ortspolizei, der u.a. die Kriminalpolizei ausklammert. In der Weisung zur Volksabstimmung über die Änderung des Finanzausgleichsgesetzes vom 7. Februar 1999 wurde festgehalten, dass eine weitere Entlastung durch eine neue Aufgabenteilung im Bereich der Kriminalpolizei und der Seepolizei anzustreben sei. Bereits im Dezember 1997 hatte sich ein von der Team Consult AG zuhanden der damaligen Polizeidirektion erstelltes Gutachten in dem Sinne ausgesprochen, dass die Kantonspolizei praktisch die gesamte städtische Kriminalpolizei übernehmen sollte. Die Umsetzung dieser Variante erwies sich in der Folge als nicht möglich, da die Fachgruppen der damaligen städtischen Kriminalpolizei auch Aufgaben wahrnahmen, die bei der Kantonspolizei von nicht spezialisierten Stationierten erfüllt werden. Die Kantonspolizei übernahm deshalb nur so viele – von der Stadt Zürich berechnete – Stellen, als diese für die Erfüllung spezialisierter kriminalpolizeilicher Aufgaben – also Aufgaben wie sie die kantonalen Spezialdienste erfüllten – notwendig waren. Auf die Wahrnehmung der sicherheitspolizeilichen Aufgaben konnte die Übernahme keinen Einfluss haben. Mit gemeinsamer Medienmitteilung vom 4. Juli 2000 stellten das Polizeidepartement der Stadt Zürich und die

Direktion für Soziales und Sicherheit das von Delegationen von Regierungsrat und Stadtrat genehmigte Modell vor, das der jetzt verwirklichten Lösung zu Grunde liegt. Wörtlich wird dort festgehalten:

«– Sämtliche spezialisierte Ermittlungsdienste, bei der Stadtpolizei Fachgruppen genannt, werden bei der Kantonspolizei angesiedelt, d.h., es kommt zu einer Zusammenführung bestehender Parallelorganisationen. Diese Spezialdienste befassen sich mit den komplexen kriminalpolizeilichen Ermittlungen. Komplex, weil sie besonderen Ermittlungsbedarf aufweisen und beispielsweise überregional oder deliktsübergreifend sind, Serielikte zum Inhalt haben oder besondere Fachkenntnisse verlangen.

– Weiterhin sollen diejenigen Mittel bei der Stadtpolizei belassen werden, die zur Bewältigung stadtspezifischer Sicherheitsprobleme wie Betäubungsmittelszene, Jugendprobleme, Milieuproblematik notwendig sind. Weil die städtische Kriminalpolizei in ihren Fachgruppen auch solche Aufgaben des Alltags bearbeitet, können die bestehenden Fachgruppen nicht tel quel übernommen werden, sondern sind dementsprechend zu entflechten.

– Die Stadtpolizei wird inskünftig nach wie vor auch auf den Wachen Anzeigen entgegennehmen und rapportieren. Wie bis anhin wird sie eigenverantwortlich die Anzeigen und Sachbearbeitung abschliessend behandeln, sofern keine spezialdienstlichen Ermittlungen notwendig sind.

– Die Stadtpolizei wird weiterhin beim ersten Angriff selbstständig und abschliessend handeln. Der erste Angriff wird primär als Gefahrenabwehr definiert. Hiefür verfügt die Stadtpolizei über die erforderlichen Alarmkräfte (Überfallpikett usw.) im heutigen Sinne, und die Einsatzleitung wird durch eine Pikettorganisation sichergestellt. Die Übergabe eines Falles erfolgt, wenn Ermittlungsbedarf besteht, d.h., wenn es sich um einen Fall handelt, der an einen Spezialdienst zu übertragen ist. Das ist bei Brandtourgeschäften mit Ausnahme des aussergewöhnlichen Todesfalles, der sich auf Grund des ersten Angriffs als natürlicher Tod, Unfall oder Suizid erweist, grundsätzlich immer der Fall.»

Diese Grenzziehung der Zuständigkeiten ist klar und sinnvoll, da sie sich sowohl mit dem Regionenmodell der Kantonspolizei als auch mit dem gesamtschweizerischen Konzept Polizei XXI deckt, die ebenfalls zwischen Grundversorgung und spezialisierter kriminalpolizeilicher Tätigkeit unterscheiden. Mit der neuen Lösung übernimmt die Stadtpolizei

faktisch die Rolle einer vierten Polizeiregion. Auch stimmt die neue Aufgabenteilung mit der neuen Organisation der Strafverfolgungsbehörden überein, indem sie für diese einheitliche Ansprechpartner schafft.

In der bereits erwähnten Interpellationsantwort hielt der Regierungsrat ebenfalls fest, dass er die neue, gemeinsam vereinbarte Aufgabenteilung gesetzlich verankern will, was auch der Stadtrat von Zürich begrüßte. Für ein Gutachten von einem «von beiden Seiten akzeptierten, neutralen Expertengremium» besteht weder vom Vorgehen noch von der Sache her ein Bedarf. Zum einen zeigt die Vielfalt der Polizeiorganisationen in unserem Land wie im Ausland, dass es die «richtige» Polizeiorganisation nicht gibt. Überdies müssen Polizeiorganisationen anpassungsfähig sein. Vor diesem Hintergrund ist es Sache der politisch Verantwortlichen, die nötigen Entscheide zu fällen; Expertinnen und Experten können ihnen diesen Entscheid nicht abnehmen. Die Diskussionen um die Akzeptanz bisher beigezogener externer Stellen bei der Ausarbeitung der neuen Aufgabenteilung haben eben gezeigt, dass es den «neutralen, von beiden Seiten akzeptierten» Gutachter kaum gibt. Für ein Gutachten im geforderten Sinn ist aber auch kein Platz, weil Regierungsrat und Stadtrat eine klare Grenze für die neue Aufgabenteilung gezogen haben. Diese bedarf umso weniger einer Überprüfung, als sie sich – wie bereits dargelegt – mit der bewährten Praxis im übrigen Kantonsgebiet deckt und dem Modell von Polizei XXI entspricht. Soweit noch Schwierigkeiten bestehen, liegen diese offensichtlich im Umsetzungsbereich. Wie in der eingangs erwähnten Interpellationsantwort festgehalten, wurden die nötigen Schritte eingeleitet, um diese Umsetzungsprobleme zu lösen und wie im Regierungsratsbeschluss vom 26. September 2001 dargelegt, ist vor dem Hintergrund des umfangreichen Gutachtens aus dem Jahre 1997 ein erneutes Gutachten nicht sinnvoll. Hingegen hat der Regierungsrat bereits damals auf die Möglichkeit hingewiesen, die seinerzeit für die damalige Polizeidirektion tätigen Gutachter bei der Erarbeitung der Gesetzesvorlage, welche die neue Aufgabenteilung verbindlich festlegt, beizuziehen.

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat daher, das Postulat nicht zu überweisen.

*Susanne Rihs-Lanz (Grüne, Glattfelden):* Ich werde es ganz schnell machen. Die Frage der Schnittstellen zwischen der Kantonspolizei und der Stadtpolizei wird im Moment in der Kommission Justiz und öffent-

liche Sicherheit im Rahmen des Polizeiorganisationsgesetzes eingehend behandelt. Wir werden nächstens alle Beteiligten zu Hearings einladen. Und die Sache wird – eben wie ich gesagt habe – dann dort besprochen werden, und die Leute werden ihre Ideen einbringen können. Die Sache mit den Schnittstellen ist also gut aufgehoben, und wir haben die Hoffnung, dass wir zu einem guten Ergebnis kommen werden. Ob es dann mit dem Polizeiorganisationsgesetz ist oder ohne, werden wir noch sehen.

Aus diesem Grunde ziehen wir das Postulat, das ja diese Schnittstellenproblematik zum Thema hatte, zurück. Wir können es also aus der Traktandenliste streichen.

## **Verschiedenes**

### ***Nachruf auf alt National- und Kantonsrat Willi Neuenschwander***

*Ratspräsident Ernst Stocker:* Kurz vor den eidgenössischen Wahlen ist in der vergangenen Woche der frühere Kantons- und Nationalrat Willi Neuenschwander aus Oetwil an der Limmat verstorben. Er stand im 75. Altersjahr. Dem Kantonsparlament hat der SVP-Vertreter von 1967 bis zu seiner Wahl in den Nationalrat im Herbst 1983 angehört. In der Volkskammer wirkte er danach während drei Amtsperioden bis zum Rücktritt im Jahre 1995. Die Trauerfeier für Willi Neuenschwander ist im engsten Familienkreis abgehalten worden. Auf dem Friedhof von Weiningen hat der Verstorbene seine letzte Ruhestätte gefunden. Wir gedenken Willi Neuenschwander in Dankbarkeit für seinen Einsatz zu Gunsten unseres Kantons und der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Den Hinterbliebenen spreche ich das herzliche Beileid aus.

### ***Neu eingereichte parlamentarische Vorstösse***

- **Steuerung des Wohnungsbaus in potenziellen Fluglärmgebieten**  
Interpellation *Ruedi Lais (SP, Wallisellen)*
- **Gewährleistung des Nichtraucher-schutzes im Gastgewerbe**  
Interpellation *Nancy Bolleter-Malcom (EVP, Seuzach)*

- **Aufrechterhaltung der Kapazität der Zürcher Verkehrsachsen**  
Interpellation *Adrian Bergmann (SVP, Meilen)*
- **Kosteneinsparungen im Gesundheitswesen**  
Anfrage *Jacqueline Gübeli (SP, Horgen)*
- **IV-Renten-Bezüger und -Bezügerinnen im Kanton Zürich**  
Anfrage *Anita Simioni-Dahm (FDP, Andelfingen)*
- **Auswirkungen der Sanierungsmassnahmen des Bundes auf die Umsetzung der ZVV-Strategie 2005–2008 und des ZVV-Behindertenkonzeptes MobilPlus**  
Anfrage *Thea Mauchle (SP, Zürich)*
- **Vorzeitige Umsetzung von Sanierungsmassnahmen, welche in der Kompetenz des Kantonsrates liegen und noch nicht beschlossen sind**  
Anfrage *Julia Gerber Rüegg (SP, Wädenswil)*
- **Erleichterte Einbürgerungsverfahren: Polizeiliche Abklärungen betreffend Bestehen einer ehelichen Gemeinschaft**  
Anfrage *Johanna Tresp (SP, Zürich)*
- **Plafonierung der Staatsbeiträge an stationäre/teilstationäre Angebote bei Kinder- und Jugendheimen**  
Anfrage *Susanna Rusca Speck (SP, Zürich)*
- **Verkehrsmengen auf der Westtangente**  
Anfrage *Ueli Keller (SP, Zürich)*

***Persönliche Erklärung betreffend gemeinsame Behandlung des Postulats KR-Nr. 383/2001 und der Interpellation KR-Nr. 385/2001***

*Willy Haderer (SVP, Unterengstringen)*: Nach dem Rückzug des Postulats von Susanne Rihs gehe ich davon aus, dass auch die dazu gehörige Interpellation als erledigt zu betrachten ist, denn sonst würde ich meinen, wäre das nicht statthaft, was jetzt abgelaufen ist, diese Vorbehandlung zurückzuziehen und die Interpellation stehen zu lassen. Dann sollen beide Vorstösse in die Kommission gehen und dort behandelt werden. Ich möchte Sie anfragen, ob das so ist.

*Susanne Rihs-Lanz (Grüne, Glattfelden):* Willy Haderer, ich habe wirklich nur für den einen Vorstoss gesprochen. Das andere ist ja eine Interpellation. Ich sehe nicht ein, warum wir an einer anderen Sitzung über den zweiten Vorstoss sprechen können in einer Interpellation. Ich sehe da kein Problem

*Willy Haderer (SVP, Unterengstringen):* Ich stelle fest, dass damit gegen die Traktandierung verstossen wurde, weil eine gemeinsame Traktandierung dieser beiden Geschäfte publiziert wurde und so vorgesehen war. Ich möchte Sie bitten, hier der Ökonomie der Kräfte auch nachzugeben und die Interpellation auch als erledigt zu betrachten. Sonst müssen wir uns dann trotzdem über die ganze Problematik nochmals unterhalten, was sicher nicht sinnvoll ist.

*Ratspräsident Ernst Stocker:* Traktandum 11 wurde zurückgezogen, und Traktandum 12 bleibt auf der Traktandenliste. Das ist so, und wir haben das Geschäft extra heute noch behandelt, weil wir wussten, dass es nur eine Minute dauert. Susanne Rihs hat aus meiner Sicht auch keine politischen Aussagen gemacht. Und darum haben wir dies so gemacht. Ich glaube, die Diskussion über die Interpellation kann später noch stattfinden.

Schluss der Sitzung: 12.00 Uhr

Zürich, den 1. November 2003

Der Protokollführer:  
Renato Caccia

Vom Ausschuss Ratsprotokolle der Geschäftsleitung genehmigt am 14. Dezember 2003