


140. Sitzung, Montag, 30. Januar 2006, 8.15 Uhr

 Vorsitz: *Hans Peter Frei (SVP, Embrach)*
Verhandlungsgegenstände
1. Mitteilungen

- Zuweisung von neuen Vorlagen *Seite 10258*
- Antworten auf Anfragen..... *Seite 10259*
- Gemeinsame Behandlung von Geschäften *Seite 10259*
- Dokumentationen im Sekretariat des Rathauses
 - *Protokollauflage*..... *Seite 10259*
 - *Petition*..... *Seite 10258*
- «Pisa – Kampf der Kantone», Sieg des Zürcher Teams..... *Seite 10259*

2. Wahl eines Mitglieds der Kommission für Wirtschaft und Abgaben

 für den aus dem Kantonsrat ausgetretenen Peter Good
 (Antrag der Interfraktionellen Konferenz)

 KR-Nr. [20/2006](#)..... *Seite 10260*
3. Wahl eines Mitglieds der Kommission zur Prüfung der Rechnung und des Geschäftsberichts der Elektrizitätswerke des Kantons Zürich

 für den aus der Kommission ausgetretenen Adrian
 Bergmann

(Antrag der Interfraktionellen Konferenz)

 KR-Nr. [21/2006](#)..... *Seite 10260*

4. Bezeichnung einer Direktion für Fragen der Vereinbarkeit von Beruf und Familie

Postulat Cécile Krebs (SP, Winterthur), Lucius Dürri (CVP, Zürich) und Gabriela Winkler (FDP, Oberglatt) vom 29. August 2005

KR-Nr. [242/2005](#), Entgegennahme, keine materielle Behandlung Seite 10261

5. Gleichstellungskonzept für die Verwaltung und Betriebe des Kantons Zürich

Postulat Heidi Bucher-Steinegger (Grüne, Zürich), Lucius Dürri (CVP, Zürich) und Julia Gerber Rüegg (SP, Wädenswil) vom 3. Oktober 2005

KR-Nr. [273/2005](#), Entgegennahme, keine materielle Behandlung..... Seite 10261

6. Totalrevision Organisationsgesetz des Regierungsrates und Änderung von Art. 42 der Kantonsverfassung

Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 19. Dezember 2001 zu den Postulaten KR-Nrn. [383/1997](#) und [386/1997](#) und gleich lautender Antrag der Kommission vom 30. September 2005 [3924](#).....

Seite 10262

7. Erhöhung der Einzelrichterkompetenz (Reduzierte Debatte)

Antrag der KJS vom 12. Juli 2005 zur Parlamentarischen Initiative Gerhard Fischer vom 23. Februar 2004

KR-Nr. [68a/2004](#) Seite 10263

8. Flexiblerer Steuerkraftausgleich (Reduzierte Debatte)

Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 12. April 2005 zum Postulat KR-Nr. [346/2001](#) und gleich lautender Antrag der STGK vom 23. September 2005

[4249](#) Seite 10272

9. Bewilligung eines Beitrages an den Verein Museum Schloss Kyburg aus dem Lotteriefonds

Antrag des Regierungsrates vom 26. Oktober 2005
und gleich lautender Antrag der FIKO vom 13. De-
zember 2005 **4286** *Seite 10277*

10. Scheinehen im Kanton Zürich

Interpellation Claudio Schmid (SVP, Bülach), Stefan
Dollenmeier (EDU, Rüti) und Mitunterzeichnende
vom 4. Juli 2005
KR-Nr. **200/2005**, RRB-Nr. 1212/24. August 2005 *Seite 10290*

11. Schaffung eines Einheimischentarifs für Kulturan- gebote im Kanton Zürich – Massnahmen gegen Kulturprofiteure und Trittbrettfahrer

Postulat Ralf Margreiter (Grüne, Zürich) vom 11. Juli
2005
KR-Nr. **217/2005**, Entgegennahme, Diskussion *Seite 10298*

12. Unbegleiteter Ausgang für einschlägig Verwahrte

Interpellation Barbara Steinemann (SVP, Regensdorf)
und Mitunterzeichnende vom 5. September 2005
KR-Nr. **252/2005**, RRB-Nr. 1447/19. Oktober 2005.... *Seite 10306*

17. Standesinitiative zur Entlastung des administrati- ven Aufwandes der Mehrwertsteuer

Parlamentarische Initiative Arnold Suter (SVP, Kilch-
berg), Peter Good (SVP, Bauma) und Martin Arnold
(SVP, Oberrieden) vom 20. Juni 2005
KR-Nr. **180/2005**..... *Seite 10321*

18. Reduktion der Doppelbelastung massgeblicher Be- teiligung

Parlamentarische Initiative Barbara Steinemann (SVP,
Regensdorf) vom 11. Juli 2005
KR-Nr. **218/2005**..... *Seite 10331*

Verschiedenes

- Verabschiedung von Richard Wegmüller, Chef Sicherheitskontrollen im Rathaus Seite 10289
- Rücktrittserklärungen
 - *Rücktritt von Leonhard Fünfschilling, Zürich, als Mitglied und Präsident der Baurekurskommission III*..... Seite 10338
 - *Rücktritt von Pierre-André Duc, Zollikon, aus dem Kantonsrat* Seite 10338

Geschäftsordnung

Ratspräsident Hans Peter Frei: Ratspräsident Hans Peter Frei: Ich beantrage Ihnen, die Geschäfte 23 und 24 vorzuziehen und heute Nachmittag nach den Einzelinitiativen zu behandeln, da diese beiden Parlamentarischen Initiativen laufende Geschäfte der Geschäftsleitung respektive deren Ausschüsse betreffen. Sind Sie damit einverstanden? Das ist so. Dann behandeln wir diese beiden Geschäfte heute Nachmittag nach den Einzelinitiativen.

1. Mitteilungen

Zuweisung von neuen Vorlagen

Zuweisung an die Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt (Mitsprache Kommission für Wirtschaft und Abgaben):

- **Volksinitiative «Für eine realistische Flughafenpolitik»**
Beschluss des Kantonsrates, [4203a](#)

Zuweisung an die Kommission für Bildung und Kultur:

- **Volksinitiative «Nur eine Fremdsprache an der Primarschule»**
Beschluss des Kantonsrates, [4199a](#)

Eingang einer Petition

Ratspräsident Hans Peter Frei: Astrid Stutz, Schlieren, beanstandet mit einer Eingabe an den Kantonsrat die enge Regelung der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Weiterbildungskosten. Ausserdem regt sie

einen landesweit einheitlichen Steuerfuss an. Der Kantonsrat wird gebeten, sich für dieses Anliegen einzusetzen.

Die Eingabe wird als Petition entgegengenommen. Sie wird im Rathaussekretariat zur Einsichtnahme aufgelegt und gleichzeitig der Kommission für Wirtschaft und Abgaben zur Beantwortung innert sechs Monaten überwiesen.

Gemeinsame Behandlung von Geschäften

Ratspräsident Hans Peter Frei: Auf Antrag der vorberatenden Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt beantragt Ihnen die Geschäftsleitung, nachfolgende Geschäfte gemeinsam zu behandeln: die Vorlage [4266](#), Strategien gegen eine Benachteiligung des S-Bahnverkehrs im Zürcher Bahnnetz und die Vorlage [4285](#), Anschluss von Zürich an das europäische Eisenbahnhochleistungsnetz.

Sie sind damit einverstanden.

Antworten auf Anfragen

Ratspräsident Hans Peter Frei: Der Regierungsrat hat uns die Antwort auf fünf Anfragen zugestellt:

KR-Nrn. [287/2005](#), [300/2005](#), [301/2005](#), [303/2005](#), [378/2005](#).

Dokumentation im Sekretariat des Rathauses

Im Sekretariat des Rathauses liegt zur Einsichtnahme auf:

– Protokoll der 139. Sitzung vom 23. Januar 2006, 8.15 Uhr.

Sieg des Zürcher Teams bei «Pisa – Kampf der Kantone»

Ratspräsident Hans Peter Frei: In der TV-Show «Pisa – Kampf der Kantone» hat gestern Abend das Team des Kantons Zürich den ersten Rang vor den Kantonen Appenzell-Innerrhoden und Schwyz erreicht. Yvonne Kern aus Rafz gewann das Einzelklassement. Ich gratuliere den Teilnehmerinnen und Teilnehmern zu diesem grossartigen Sieg.

2. Wahl eines Mitglieds der Kommission für Wirtschaft und Abgaben

für den aus dem Kantonsrat ausgetretenen Peter Good

(Antrag der Interfraktionellen Konferenz)

KR-Nr. [20/2006](#)

Lucius Dürri (CVP, Zürich), Präsident der Interfraktionellen Konferenz (IFK): Die IFK schlägt Ihnen einstimmig vor:

Martin Arnold, SVP, Oberrieden.

Ratspräsident Hans Peter Frei: Wird der Vorschlag vermehrt? Das ist nicht der Fall. Die Wahl kann offen durchgeführt werden; oder wird ein anderer Antrag gestellt? Auch das ist nicht der Fall.

Somit erkläre ich Martin Arnold als Mitglied der WAK für gewählt. Ich gratuliere ihm zur Wahl.

Das Geschäft ist erledigt.

3. Wahl eines Mitglieds der Kommission zur Prüfung der Rechnung und des Geschäftsberichts der Elektrizitätswerke des Kantons Zürich

für den aus der Kommission ausgetretenen Adrian Bergmann

(Antrag der Interfraktionellen Konferenz)

KR-Nr. [21/2006](#)

Lucius Dürri (CVP, Zürich), Präsident der Interfraktionellen Konferenz (IFK): Die IFK schlägt Ihnen einstimmig vor:

Ueli Kübler, SVP, Männedorf.

Ratspräsident Hans Peter Frei: Wird der Vorschlag vermehrt? Das ist nicht der Fall. Die Wahl kann offen durchgeführt werden; oder wird ein anderer Antrag gestellt? Auch das ist nicht der Fall.

Somit erkläre ich Ueli Kübler als Mitglied der EKZ-Kommission für gewählt. Ich gratuliere ihm zur Wahl.

Das Geschäft ist erledigt.

4. Bezeichnung einer Direktion für Fragen der Vereinbarkeit von Beruf und Familie

Postulat Cécile Krebs (SP, Winterthur), Lucius Dürri (CVP, Zürich) und Gabriela Winkler (FDP, Oberglatt) vom 29. August 2005

KR-Nr. [242/2005](#), Entgegennahme, keine materielle Behandlung

Ratspräsident Hans Peter Frei: Der Regierungsrat ist bereit, das Postulat entgegenzunehmen. Wird ein anderer Antrag gestellt?

Samuel Ramseyer (SVP, Niederglatt): Ich verlange Diskussion.

Ratspräsident Hans Peter Frei: Samuel Ramseyer beantragt Nichtüberweisung. Das Postulat bleibt auf der Geschäftsliste.

Das Geschäft ist erledigt.

5. Gleichstellungskonzept für die Verwaltung und Betriebe des Kantons Zürich

Postulat Heidi Bucher-Steinegger (Grüne, Zürich), Lucius Dürri (CVP, Zürich) und Julia Gerber Rüegg (SP, Wädenswil) vom 3. Oktober 2005

KR-Nr. [273/2005](#), Entgegennahme, keine materielle Diskussion

Ratspräsident Hans Peter Frei: Der Regierungsrat ist bereit, das Postulat entgegenzunehmen. Wird ein anderer Antrag gestellt?

Lorenz Habicher (SVP, Zürich): Ich beantrage Diskussion.

Ratspräsident Hans Peter Frei: Lorenz Habicher, Zürich, beantragt Nichtüberweisung. Das Postulat bleibt auf der Geschäftsliste.

Das Geschäft ist erledigt.

6. Totalrevision Organisationsgesetz des Regierungsrates und Änderung von Art. 42 der Kantonsverfassung

Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 19. Dezember 2001 zu den Postulaten KR-Nrn. [383/1997](#) und [386/1997](#) und gleich lautender Antrag der Kommission vom 30. September 2005 [3924](#)

Regula Götsch Neukom (SP, Kloten), Präsidentin der Spezialkommission: Am 12. Januar 1998 wurden dem Regierungsrat zwei Postulate überwiesen. Beide verlangten die Revision respektive Totalrevision des Organisationsgesetzes des Regierungsrates (*OG RR*). Der Regierungsrat hat zu den beiden Postulaten eigentlich fristgerecht nach einer Verlängerung Bericht erstattet. Die Geschäftsleitung sistierte dann die Zuweisung des Geschäftes, da absehbar war, dass eine Vorlage zur Totalrevision des *OG RR* dem Rat bald vorgelegt werden würde. Die Sistierung war dann allerdings derart nachhaltig, dass die Zuweisung und Beratung des Geschäftes beinahe vergessen ging. Wir haben das Geschäft dann aber doch noch vorberaten und die Anliegen der Postulanten haben unter dieser Verschiebung oder diesem Vergessen nicht gelitten. Sie wurden in den Beratungen um die Revision des *OG RR* und auch die neue Verfassung aufgenommen oder zumindest diskutiert. So lässt sich erklären, dass bei der Beratung in der Kommission das Wort zu dieser Vorlage nicht verlangt und einstimmig der Abschreibung der beiden Postulate zugestimmt wurde, was wir hiermit auch dem Rat beantragen.

Ratspräsident Hans Peter Frei: Das Wort wird nicht mehr gewünscht. Die vorberatende Kommission schlägt die Abschreibung der beiden Postulate vor. Ein anderer Antrag wurde nicht gestellt. Somit ist das Verfahren beendet, die Postulate sind abgeschrieben und das Geschäft ist erledigt.

7. Erhöhung der Einzelrichterkompetenz (Reduzierte Debatte)

Antrag der KJS vom 12. Juli 2005 zur Parlamentarischen Initiative
Gerhard Fischer vom 23. Februar 2004

KR-Nr. [68a/2004](#)

Regula Thalmann-Meyer (FDP, Uster), Präsidentin der Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit (KJS): Die Parlamentarische Initiative Gerhard Fischer betreffend Erhöhung der Einzelrichterkompetenz, welche in der Ratssitzung vom 16. August 2004 mit 79 Stimmen vorläufig unterstützt wurde, verlangt die Änderung der Paragraphen 21 und 24 des Gerichtsverfassungsgesetzes. Die Einzelrichterkompetenz soll dabei in Zivilfällen von heute 20'000 auf neu 50'000 Franken und in Straffällen von bisher maximal sechs Monaten Freiheitsstrafe auf ein Jahr erhöht werden. Weiter sollen die Einzelrichterinnen und Einzelrichter neu auch Landesverweisungen bis zu zehn Jahren, bisher fünf Jahre, aussprechen können. Zudem sollen sie auch für die Einweisung in eine Arbeitserziehungsanstalt zuständig sein. Die Initianten streben dadurch eine kürzere Verfahrensdauer und somit eine Effizienzsteigerung und Kostensenkung an.

Die Kommission hat an ihrer Sitzung vom 16. November 2004 die Parlamentarische Initiative in Anwesenheit des Erstunterzeichners beraten und an der gleichen Sitzung auch den Präsidenten des Obergerichtes angehört. Nach gewalteter Diskussion – auf die Argumente werde ich nachfolgend kurz eingehen – kam sie zum Schluss, vorbehaltlich der Schlussabstimmung dem Rat die Ablehnung der PI zu beantragen. Dieses Beratungsergebnis wurde dem Regierungsrat zur Stellungnahme unterbreitet, welcher sich dem Antrag der Kommission, wie er in seiner Stellungnahme festhält, «unter den heute gegebenen rechtlichen und tatsächlichen Umständen» anschloss. In ihrer Sitzung vom 12. Juli 2004 hat die Kommission die Stellungnahme des Regierungsrates in Anwesenheit des Justizdirektors diskutiert und in der Schlussabstimmung am Antrag auf Ablehnung der Parlamentarischen Initiative festgehalten.

Kompetenzerweiterung im Zivilprozess von 20'000 auf 50'000 Franken würde bedeuten, dass rund die Hälfte der heute vom Kollegialgericht beurteilten Fälle in die Einzelrichterkompetenz übertragen würden. Dies würde zum Teil erhebliche Reorganisationen an den Gerichten

bedingen. Und diese Änderung könnte auch zu Problemen mit dem System des Laienrichtertums führen. Zudem wurde festgehalten, dass mit höherer Streitsumme häufig auch die Komplexität des Falles zunehme. Für diese Prozesse eigne sich das einfache, rasche und mündliche Verfahren vor dem Einzelrichter, vor der Einzelrichterin, nicht. Dieser beziehungsweise diese würde daher wohl vermehrt das schriftliche Verfahren anordnen. Mit dieser Anordnung würde sich die Verfahrensdauer verlängern, was keine Effizienzsteigerung bedeuten würde. Eine analoge Regelung wie die in der Parlamentarischen Initiative vorgeschlagene findet sich denn auch – weder im Zivil- noch im Strafprozess – in keinem andern vergleichbaren Kanton. Zum in der Begründung der Parlamentarischen Initiative angeführten Beispiel des Kantons Bern ist festzustellen, dass nur die Gerichtspräsidentinnen und -präsidenten der erstinstanzlichen Gerichte Einzelrichterfunktion ausüben, also Juristen oder Juristinnen mit langjähriger Erfahrung. Weiter gilt es zu bedenken, dass mit zunehmender Höhe der Streitsumme die Betroffenheit der im Streite liegenden Parteien zunimmt. Das Sechsaugenprinzip trägt zur Qualität des Entscheides bei. Dies bewirkt, dass die Parteien ein Urteil tendenziell besser annehmen.

Bei Straffällen gilt es zu bedenken, dass eine Freiheitsstrafe den grösstmöglichen staatlichen Eingriff in die persönliche Freiheit darstellt, weshalb an die Qualität des Urteils hohe Anforderungen gestellt werden sollen. Die Akzeptanz des Urteils durch die Betroffenen dürfte höher sein, wenn dieses von einem Kollegium, als lediglich von einem Einzelrichter, gefällt wird. Zudem wird dadurch eher sichergestellt, dass sich eine einheitliche Entscheidungspraxis an einem Gericht bildet. Ein Einzelrichterurteil würde möglicherweise auch häufiger vor der nächsten Instanz angefochten, womit dann höhere Kosten am Obergericht anfallen würden.

Im Bereich des Gerichtsverfassungsgesetzes, der Straf- und Zivilprozessordnung stehen wir in einem dauernden Prozess der Anpassung. Hier ist insbesondere auf die dem Rat zugeleitete Vorlage [4298](#), Gesetz über die Anpassung an den geänderten Allgemeinen Teil des Strafbuches, und an das neue Jugendstrafgesetz hinzuweisen. Ich habe eingangs darauf hingewiesen, der Regierungsrat schliesse sich dem Antrag der Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit unter den – ich betone – geltenden Umständen an. Nach Ansicht des Regierungsrates gibt diese Anpassung an den Allgemeinen Teil des Strafbuches, welcher voraussichtlich anfangs 2007 in Kraft treten wird, Anlass

zu einer Neuurteilung des Kompetenzumfanges des Einzelrichters und der Einzelrichterin in Straffällen.

Die KJS beantragt Ihnen, die Parlamentarische Initiative [68/2004](#) betreffend Erhöhung der Einzelrichterkompetenz abzulehnen. Ich danke Ihnen.

Gerhard Fischer (EVP, Bäretswil): Natürlich habe ich noch einmal mit einer kompetenten Persönlichkeit aus unseren Reihen über diese ganze Parlamentarische Initiative gesprochen. Wir sind dabei geblieben: Wir möchten diese Parlamentarische Initiative definitiv unterstützen und überweisen. Zuletzt weist zwar der Regierungsrat darauf hin, dass durch die Revision des Strafgesetzbuches kurze Freiheitsstrafen weitgehend abgeschafft werden und durch Bussen ersetzt werden. Zur Anpassung des kantonalen Rechts fand bereits eine Vernehmlassung statt. Im Entwurf der Regierung wird unter anderem vorgeschlagen, die Zuständigkeit des Einzelrichters auf ein Jahr Gefängnis zu erhöhen. Es gibt keinen Grund, mit dieser Änderung zuzuwarten. Richtig ist, dass an die Qualität der Strafurteile hohe Anforderungen gestellt werden müssen. Das gilt indes unabhängig von der beantragten Strafe. Heikel ist dabei in der Regel weniger das Strafmass als die Würdigung der in der Untersuchung erhobenen Beweise. Auch wer nur gebüsst werden soll, will absolut korrekt beurteilt werden, wenn er die Tat bestreitet. Die Akzeptanz des Urteils hängt dabei von der Überzeugungskraft der Argumentation ab und nicht vom Umstand, ob es von einem Einzelrichter oder von einem Kollegialgericht gefällt worden ist.

Die Argumentation gegen die Erhöhung der Strafkompentenz des Einzelrichters läuft auf ein nicht gerechtfertigtes Misstrauen gegen die Einzelrichter hinaus. Wollte man ihr folgen, müsste die Institution des Einzelrichters gänzlich abgeschafft werden. Im Zivilprozess wird die Einzelrichterkompetenz von 20'000 auf 50'000 Franken angehoben und es gilt automatisch für alle neuen Verfahren vor dem Einzelrichter das Prinzip der Mündlichkeit. Es ist unbestritten, dass mündliche Verfahren erheblich rascher erledigt werden können als schriftliche. Die Erhöhung des Streitwertes führt deshalb auf jeden Fall zu einer erheblichen Effizienzsteigerung. Dabei ist unbestritten, dass diese Effizienzsteigerung weitgehend verloren geht, wenn wegen der Komplexität des Prozessstoffes schriftliches Verfahren angeordnet werden muss. Die Annahme, Zivilprozesse zwischen 20'000 und 50'000 Franken seien stets komplexer

als solche unter 20'000 Franken ist indes falsch. Auch wenn bei steigendem Streitwert die Komplexität zunimmt, bleibt immer noch eine grosse Zahl von Prozessen, die im mündlichen Verfahren durchgeführt werden können. Diese Prozesse werden vom Einzelrichter auf jeden Fall effizienter erledigt als durch das Kollegialgericht.

Ganz eindeutig überbewertet wird von Kommission und Regierung die Bedeutung des Austausches unter den Richterinnen und Richtern des Kollegiums. Beim Kollegialgericht gilt das Referentensystem. Die Hauptverantwortung für den zugeteilten Prozess liegt damit bei einem Mitglied des Gerichtes, das weit gehend wie ein Einzelrichter arbeitet. Ob Einzelrichter oder Referent – wer Rat und Unterstützung sucht, findet diese immer. Und wer sie nicht sucht, dem werden sie nicht aufgedrängt. Sachlich spricht der Effizienzgewinn in den weniger komplexen Fällen eindeutig für die Erhöhung der Einzelrichterkompetenz bei Zivilprozessen.

Damit bleibt sowohl beim Zivil- wie auch beim Strafprozess die Angst vor Änderungen in der Organisation der Gerichte, welche bei einer Erhöhung der Einzelrichterkompetenzen notwendig würden. Für diese Ängste kann Verständnis aufgebracht werden. Sie betreffen einerseits die Einsatzmöglichkeiten für die so genannten Laienrichter, andererseits die Verschiebung von der Kollegialgerichts- zur Einzelrichtersorganisation. Bei ehrlicher Analyse sind die Einsatzmöglichkeiten für Richterinnen und Richter ohne juristische Ausbildung, unabhängig von der Kompetenzgrenze, sehr beschränkt. Ihr Beitrag zur Urteilsfindung ist nur dort hilfreich, wo sie eigenes Fachwissen oder eigene Erfahrung einbringen können. Diesen Beitrag können sie indes stets nur leisten, wenn juristisch geschultes Personal die Spielräume definiert, in denen dieser Beitrag gefragt ist. Dieses juristisch geschulte Personal kann entweder im Richterkollegium oder beim juristischen Kanzleipersonal gefunden werden. Jedes Gericht, ob Einzelrichter oder Kollegium, ist von einem juristischen Sekretär begleitet. Ob man es wahrhaben will oder nicht: Je mehr juristische Laien als Richterinnen und Richter gewählt werden, umso mehr werden die Entscheide in die Hände der juristischen Sekretärinnen und Sekretäre gelegt. Das ist das wahre Problem des Laienrichtertums, nicht die hier zur Diskussion stehenden Kompetenzgrenzen. Unbestritten ist, dass eine Erhöhung der Kompetenzgrenzen des Einzelrichters zu einer Reduktion der Anzahl Kollegialabteilungen an den Bezirksgerichten führt. Dabei handelt es sich jedoch um eine weitestgehend organisatorische Änderung, die zwar im

Moment der Umsetzung zu Spannungen führen kann, die aber nach erfolgter Umsetzung problemlos funktionieren würde.

Schlussbemerkungen: Der Kanton Zürich hat an einer gut funktionierenden Justiz aus Gründen der Standortqualität ein besonders ausgeprägtes Interesse. Mit der Aufwertung des Einzelrichters leistet er dazu einen Beitrag. Missbräuche sind ausgeschlossen, da in den Bereichen, die den Einzelrichtern neu zur Beurteilung übertragen werden, stets die Berufung an das Obergericht zulässig ist. Dabei ist eine Überschwemmung des Obergerichts mit Berufungsfällen nicht zu befürchten. Wir finden es schade, dass wir die Möglichkeit und die Chance nicht nutzen, hier eine moderate Anpassung zu machen, und werden daher auch jetzt noch und mit Bestimmtheit diese Parlamentarische Initiative definitiv unterstützen.

Christoph Holenstein (CVP, Zürich): Die CVP lehnt die Parlamentarische Initiative zur Erhöhung der Einzelrichterkompetenz ab. Die CVP ist nicht grundsätzlich gegen eine massvolle Anpassung der Einzelrichterkompetenz, aber es ist jetzt der falsche Moment dazu. Im zivilen Strafprozesswesen ist nämlich zurzeit sehr viel im Fluss. Es werden eidgenössische Zivil- und Strafprozessordnungen ausgearbeitet, welche die kantonalen Prozessgesetze in wenigen Jahren ablösen sollen. Zudem tritt wahrscheinlich im Jahr 2007 ein neuer Allgemeiner Teil des Strafgesetzbuches in Kraft, der ein neues Sanktionssystem vorsieht. Neu gibt es drei Strafkategorien: die Freiheitsstrafen, die Geldstrafen und die gemeinnützige Arbeit. Es macht also keinen Sinn, die Einzelrichterkompetenzen als Einzelrevision anzupassen und in kurzer Zeit, nach dem Inkrafttreten der neuen Bundes-StPO (*Strafprozessordnung*) und Bundes-ZPO (*Zivilprozessordnung*), müssten sie wieder angepasst werden. Warten wir doch die neuen StPO und ZPO ab und handeln wir erst dann, wenn wir alle Fakten auf dem Tisch haben. Seit der Beratung der Parlamentarischen Initiative «Erhöhung der Einzelrichterkompetenz» in der Kommission gibt es übrigens bereits wieder Neues zu berichten. Kommissionspräsidentin Regula Thalmann hat es bereits ange-tönt: Im kantonalen Gesetzesentwurf über die Anpassung an den geänderten Teil des Strafgesetzbuches, das ist die Vorlage [4298](#), welche der Regierungsrat am 5. Dezember 2005 dem Kantonsrat überwiesen hat, soll der Paragraph 24 des Gerichtsverfassungsgesetzes – es geht dort um die Einzelrichterkompetenz in Strafsachen – geändert werden. Der Re-

gierungsrat schlägt eine Ausweitung der Strafkompetenz von sechs Monaten Freiheitsstrafe auf ein Jahr Freiheitsstrafe vor. Betreffend die Strafkompetenz des Einzelrichters wird also die Parlamentarische Initiative mit der Vorlage 4298 somit mehr oder weniger erfüllt. Und das neue Sanktionierungssystem kann erst noch schon mit berücksichtigt werden. Besten Dank.

Martin Naef (SP, Zürich): Im Gegensatz zur EVP ist bei uns der Parteipräsident nicht Einzelrichter, sondern ehemaliger juristischer Sekretär. Das ist aber nicht der Grund, dass wir hier sehr dezidiert der Ansicht sind – wie auch die Kommission und der Regierungsrat –, man solle diese Parlamentarische Initiative nicht definitiv unterstützen, da die Erhöhung der Kompetenz der Einzelrichterinnen und Einzelrichter in Zivilfällen weder Kosteneinsparungen noch mehr Effizienz bringt, sondern vermehrt im schriftlichen Verfahren und ohne den notwendigen fachlichen Austausch entschieden würde. Der Streitwert ist gerade auch aus Sicht der SP nicht allein entscheidend für die subjektive und objektive Wichtigkeit einer Klage aus Sicht der Rechtsuchenden.

Bei Strafprozessen gilt es dazu zu bedenken, dass die Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe den grösstmöglichen staatlichen Eingriff in die persönliche Freiheit darstellt, den unser Rechtssystem kennt. Grundsätzlich dürften die Akzeptanz und die Qualität von Entscheiden eines Kollegialgerichtes und damit eben auch die Rechtssicherheit erheblich besser gewährleistet sein als bei vermehrten Entscheiden durch Einzelrichterinnen oder Einzelrichter, die eben heute auch teilweise Laien sind. Damit ist schliesslich auch gesagt, dass die Erhöhung der Kompetenzen wohl eher zu vermehrten Weiterzügen an obere Instanzen und damit auch zu aufwändigen und teureren Verfahren führen dürfte.

Ich bitte Sie also, diese Parlamentarische Initiative nicht definitiv zu unterstützen. Danke.

Thomas Vogel (FDP, Illnau-Effretikon): Kollege Gerhard Fischer hat den Wert des fachlichen Austausches in Zweifel gezogen mit Blick auf das Kollegialgericht. Ich bin Mitglied der Gerichtsleitung des Bezirksgerichts Zürich (BGZ), spreche hier aber selbstverständlich nicht für das BGZ. Aber ich habe mich am Gericht umgehört und das vorliegende Geschäft – auch mit Blick auf das schon mehrfach erwähnte Geschäft 4298 – mit diversen Personen besprochen. Das Fazit war unge-

fähr das folgende: Es ist völlig unbestritten, dass die Justiz effizient arbeiten soll. Der Rechtsfriede und die Rechtsicherheit müssen gerade von der ersten Instanz raschestmöglich wiederhergestellt werden für Private, Gewerbe und Wirtschaft. Die Gleichung «höhere Einzelrichterkompetenz gleich mehr Effizienz» trifft meines Erachtens so absolut aber auf keinen Fall zu. Ich stimme den Ausführungen von Kommissionspräsidentin Regula Thalmann diesbezüglich vollumfänglich zu. Kollege Gerhard Fischer hat Recht: Auch beim Kollegialgericht sind es jeweils ein Richter oder eine Richterin, der so genannte Referent oder die Referentin, welche die Federführung des Falles innehaben. Selbstverständlich befassen sich aber alle drei Richterkräfte mit dem Fall; nicht mit der gleichen Intensität, aber sie befassen sich mit dem Fall. Dem fachlichen Austausch kommt dann eben grossmögliche Bedeutung zu. Die Möglichkeit zu gemeinsamen Diskussionen und Erörterung, der Wert der Teamarbeit, der Wert, vom Wissen eines andern profitieren zu können, sind der Effizienz sehr zuträglich. Es spielt der so genannte «Kreuzworträtsel-Effekt», indem der federführende Richter weiterkommt, weil die Kollegen Input liefern, sobald er ansteht. Und dies kann das Verfahren durchaus wesentlich beschleunigen. Entgegen Kollege Gerhard Fischer muss ich festhalten: Hier fällt dies eben besonders beim Kollegialgericht ins Gewicht. Denn hier müssen sich die Richterkolleginnen und -kollegen mit dem Fall befassen, währenddem man sich ansonsten selbstverständlich irgendwo Rat holen kann, aber selbstverständlich nie vom gleichen Wissensstand ausgehen kann, wenn man in der Kaffeepause einen Kollegen mal kurz befragt.

Weiter gilt es zu beachten – es wurde auch von Martin Naef erwähnt –, dass die Effizienz der Rechtsprechung nicht das einzige Kriterium ist. Genau so entscheidend sind die Qualität eines gerichtlichen Entscheids und dessen Zustandekommen. Dies bestimmt schlussendlich ganz wesentlich die Akzeptanz eines Gerichtsentscheides bei den Betroffenen. Es ist für mich völlig unbestritten, dass wie in der Rechtsliteratur beschrieben – Zitat – «das Kollegialgericht eine grössere Fülle von Rechtskenntnis und Lebenserfahrung ins sich vereinigt, die Entscheidung unpersönlicher und von Zufälligkeiten unabhängiger erscheinen lässt und Einseitigkeit einzelner Mitglieder schwächt, was grössere Gewähr für ein richtiges Urteil bildet». Die Richterinnen und Richter helfen sich nicht nur gegenseitig, sie kontrollieren sich natürlich auch gegenseitig, und das eben dort, wo es wirklich ans Lebendige geht,

dort, wo eine optimale Urteilsfindung gelten muss. Die bisherige Grenzziehung trägt diesem Umstand Rechnung.

In diesem Sinne unterstützt die FDP-Fraktion den Kommissionsantrag und lehnt die Parlamentarische Initiative ab.

Susanne Rihs-Lanz (Grüne, Glattfelden): Auch die Mehrheit der Grünen wird die Parlamentarische Initiative ablehnen. Wir haben diese Haltung bereits in der Diskussion über deren vorläufige Unterstützung eingenommen. Für uns sind Zivilprozesse, die über einen Streitwert von 20'000 Franken hinausgehen, keine Bagatellfälle mehr. Urteile über Strafanträge bis zu einem Jahr, Landesverweisungen bis zu zehn Jahren und Einweisungen in Arbeitserziehungsanstalten sind nicht einfach so Massnahmen, sondern es sind für die betroffenen Personen einschneidende Eingriffe von grosser Tragweite. Deshalb müssen sie ganz besonders sorgfältig überprüft werden. Wir sind überzeugt, dass ein Kollegialgericht, welches aus drei Menschen mit unterschiedlichem privatem, beruflichem und politischem Hintergrund eine differenziertere und umfassendere Beurteilung machen kann, als dies ein Einzelrichter machen kann. Entscheide, welche von mehreren Richtern gefällt werden, können von den Parteien besser akzeptiert werden. Mit der Erhöhung der Einzelrichterkompetenz laufen wir Gefahr, dass der Einzelrichter – und wir meinen dabei nicht nur den Laienrichter – überfordert wäre. Ihnen fehlen der Gedankenaustausch und die gegenseitige Unterstützung. Auch haben wir mit der Machtposition, die ihm mit der Erhöhung der Kompetenzen zukommt, extrem Mühe. Für uns zählt hier und auch in allen andern gerichtlichen Angelegenheiten vor allem die Qualität und nicht unbedingt die Effizienz. Und die Effizienz ist bei der Erhöhung der Einzelrichterkompetenz ja gar nicht ausgewiesen.

Die Mehrheit der Grünen ist froh, dass sowohl der Regierungsrat als auch die grosse Mehrheit der Kommission dieser Meinung sind. In diesem Sinne bitte ich Sie, die Parlamentarische Initiative abzulehnen.

Barbara Steinemann (SVP, Regensdorf): Die SVP bezweifelt den Spareffekt und das Potenzial zur Effizienzsteigerung, welche diese Parlamentarische Initiative anpeilte. Und zwar bestehen in anderen Kantonen Kompetenzen für den Einzelrichter, welche die Grenze von 50'000 Franken Streitwert weit übersteigen. Im Kanton Bern sind es allerdings die juristisch ausgebildeten Gerichtspräsidenten, die eine einzelrichter-

liche Funktion übernehmen in dieser Streitwerthöhe. Je mehr Kompetenzen unter den Einzelrichtern verschoben werden, desto eher bedeutet dies das Ende des Einzelrichtertums und möglicherweise auch des Laienrichtertums. Die Prozessart von Fällen mit einem Streitwert zwischen 20'000 und 50'000 Franken würde oftmals den juristischen Laien überfordern, denn in dieser Kategorie sind häufig komplizierte Fälle aus dem Handels- und Wirtschaftsrecht zu finden. Die Lösung des Kantons Zürich hat sich bewährt und findet sich im Mittel der übrigen Kantone. Die Qualität der Urteile wird oftmals durch die Anzahl der Richter bestimmt.

Die SVP hat zwar diese Parlamentarische Initiative vorläufig unterstützt, weil wir das Anliegen für prüfungswürdig befunden haben. Die negativen Folgen veranlassten uns nun aber, uns dem Antrag der KJS anzuschliessen und diese Parlamentarische Initiative abzulehnen.

Regula Thalmann-Meyer (FDP, Uster), Präsidentin der KJS: Ohne Not keine Änderungen vornehmen! Ich habe es eingangs gesagt, wir sind im Bereich der Änderung des Gerichtsverfassungsgesetzes, der Zivilprozessordnung und der Strafprozessordnung. Wir haben auch aus den verschiedenen Voten im Rat gehört, dass die Kommission zweifelt, dass in Zivilprozessen eine Effizienzsteigerung und eine Kosteneinsparung durch die Erhöhung der Einzelrichterkompetenz gegeben wären. Im Strafprozess müssen wir nochmals darüber diskutieren, ob wir dem Einzelrichter die Kompetenz auf ein Jahr erweitern wollen. Wenn wir aber diese Parlamentarische Initiative hier unterstützen, dann unterstützen wir die Formulierung der alten Strafprozessordnung und des alten Strafgesetzbuches. Das ist dann nicht mehr kompatibel. Also müssen wir, wenn wir darüber diskutieren, uns dem neuen Strafgesetzbuch anpassen, das – ich habe es Ihnen gesagt – im Jahr 2007 voraussichtlich in Kraft treten wird.

Ich bitte Sie also auch im Namen der Kommission, diese Parlamentarische Initiative nicht zu unterstützen und abzulehnen. Ich danke Ihnen.

Eintreten

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

Detailberatung

Titel und Ingress

I. und II.

Keine Bemerkungen; genehmigt.

Abstimmung

Der Kantonsrat beschliesst mit 136 : 12 Stimmen, die Parlamentarische Initiative abzulehnen.

Das Geschäft ist erledigt.

8. Flexiblerer Steuerkraftausgleich (*Reduzierte Debatte*)

Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 12. April 2005 zum Postulat KR-Nr. [346/2001](#) und gleich lautender Antrag der STGK vom 23. September 2005 [4249](#)

Bruno Walliser (SVP, Volketswil), Präsident der Kommission für Staat und Gemeinden (STGK): Die Kommission Staat und Gemeinden beantragt dem Kantonsrat, der Vorlage [4249](#) zuzustimmen und damit das Postulat [346/2001](#) als erledigt abzuschreiben.

Mit ihrem zuerst als Motion eingebrachten Vorstoss versuchten die ehemaligen Kantonsräte Ruedi Noser und Georg Schellenberg, der Regierung bestimmte Gestaltungshinweise für die Reform des Zürcher Finanzausgleichs mit auf den Weg zu geben. Wie die Regierung in ihrem Bericht darlegt, ist ein modifizierter Steuerkraftausgleich eines von mehreren Instrumenten, welche den neuen innerkantonalen Finanzausgleich ausmachen sollen.

Unsere Kommission hat den Bericht der Regierung zur Kenntnis genommen. Wir stimmen der Regierung zu, wenn sie beantragt, die Modifizierung des Steuerkraftausgleichs nicht vorzuziehen, sondern erst im Rahmen des Gesamtprojektes umzusetzen. Wir bekunden aber zunehmend Mühe mit den Verzögerungen in diesem wichtigen Reformprojekt. Seit dem Jahr 1999 befasst sich die Regierung damit, und jedes Jahr wird im KEF (*Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan*) eine weitere Verschiebung des Projektabschlusses ausgewiesen. Im letztjäh-

rigen KEF war noch ein Inkrafttreten der Gesetzesänderungen für das Jahr 2006 geplant, gemäss aktuellem KEF werden wir im Mai 2006 bestenfalls die regierungsrätliche Vorlage erhalten. Wie lange es dann noch bis zur Inkraftsetzung der nötigen Gesetzesänderungen dauert, können Sie sich ja ausrechnen.

Da uns ein Postulatsbericht keine unmittelbaren Handlungsmöglichkeiten bietet, stimmen wir der Abschreibung des Postulates [346/2001](#) zu. Wir fordern aber den Regierungsrat nachdrücklich auf, die Reform des Zürcher Finanzausgleichs nun rasch zu einem Abschluss zu bringen. Wir danken Ihnen für die Zustimmung.

Ueli Annen (SP, Illnau-Effretikon): So einfach haben wir es nicht immer. Wir haben ein Postulat, welches von der Regierung in seinem Anliegen unterstützt wird. In der Kommission waren wir uns auch einig. Auch wir von der SP anerkennen: Die Zementierung der Steuerfüsse um das kantonale Mittel herum, ist unerwünscht und etwas, was bei der Revision des Steuerausgleichs unbedingt verbessert werden soll. Ich betone: Es ist eine der unerwünschten Auswirkungen. Es gibt andere Ziele, welche dieser Ausgleich in Zukunft noch stärker angehen muss, beispielsweise eben die Tatsache, dass der zukünftige Steuerkraftausgleich nicht mehr Struktur erhaltend wirken soll und dass die Steuerdisparität eben generell reduziert werden sollte. Der Zürcher Finanzausgleich ist ein schwieriges Puzzle. Die Spannungen und die Erwartungen an die regierungsrätliche Vorlage sind gross. Und natürlich hoffen auch wir, dass sie bald kommen wird. Unser Vertrauen in den «Chefkoch» im Regierungsrat ist allerdings ungebrochen und wir sind überzeugt, dass das Süsschen eben kochen muss, bis es gar ist und bis es ganz und gar gut ist. Wir hoffen, dass es dann auch allen munden wird. Ich danke Ihnen.

Patrick Hächler (CVP, Gossau): Der Steuerkraftausgleich bietet tatsächlich immer Diskussionsstoff und das wäre auch eine Gelegenheit gewesen, das wieder einmal zu thematisieren. Andererseits ist es aber in der jetzigen Situation nicht klug, grosse Schritte zu tun. Es ist auch kein unmittelbar dringender Handlungsbedarf. In dem Sinn war die Diskussion, wie STGK-Präsident Bruno Walliser bereits gesagt hat, wenig ergiebig. Aber auch von der CVP möchten wir auf das Thema REFA (*Projekt über die Reform des Zürcher Finanzausgleichs*) hinweisen,

die vorgesehene Reform, die etwas weiter greifen sollte. Sie ist tatsächlich überfällig. Wir warten sehnlichst auf die entsprechende Post des Regierungsrates. Die Abschreibung unterstützen wir.

Heinz Jauch (EVP, Dübendorf): An sich ist ja alles Wesentliche bereits gesagt und auf unwesentliche Ergänzungen möchte ich eigentlich verzichten. Deshalb nur noch die wesentliche Information, dass die EVP-Fraktion – sehr wahrscheinlich Match entscheidend – Ihnen mitteilen kann, dass sie der Vorlage ebenfalls zustimmt und damit das Postulat abschreibt, aber auch mit dem Hinweis, dass wir sehnlichst auf die neue Vorlage warten. Dankeschön.

Martin Arnold (SVP, Oberrieden): Die detaillierten Ausführungen des Regierungsrates zur Vorlage **4249** sind sehr aufschlussreich, tragen aber wenig bis nichts zur Lösung des Problems im kantonalen Finanzausgleich bei. Selbstverständlich hat der neue Finanzausgleich auf Bundesebene einen Einfluss auf den kantonalen Finanzausgleich. Auch das Volksschulgesetz oder das Gesundheitsgesetz haben darauf Auswirkungen. Würden in diesem Parlament jedoch alle Geschäfte, welche noch äusseren Einflüssen unterliegen, derart verschoben, ja vertrödeln, würde sich in unserem Kanton politisch kaum noch etwas bewegen. Der aktuell praktizierte Finanzausgleich beinhaltet zahlreiche Fehlansätze. Mit dem Vorstoss von Ruedi Noser und Georg Schellenberg wurde einer davon bereits im Jahre 2001 aufgezeigt. Passiert ist in dieser Sache jedoch wenig bis nichts. Der grösste Fehler besteht im aktuellen System jedoch darin, dass der Finanzausgleich Steuerfuss treibend wirkt und zu einer Nivellierung der Ausgaben nach oben führt.

Regierungsrat Markus Notter, es wäre nun höchste Zeit, die Reform des Finanzausgleichs an die Hand zu nehmen und dem Parlament vorzulegen. Die wesentlichen Fehler sind bekannt. Auf Grund der heute eingereichten Vorstösse werden Sie die Chance haben, die Reformarbeiten wieder aufzunehmen und rasch zu einem Abschluss zu bringen. Unser Vertrauen in den «Chefkoch» ist ein bisschen angeschlagen. Und die Lust, hier tatsächlich Verbesserungen anzubringen, vermissen wir ein bisschen. Trotzdem beantrage ich Ihnen, die Vorlage abzuschreiben. Besten Dank.

Regierungsrat Markus Notter: Zwei, drei Bemerkungen zur Reform des Finanzausgleichs. Mir ist klar, dass Sie, wie ich da gehört habe, alle sehnlichst auf diese Vorlage warten. Ich bin da nur nicht so sicher, ob Ihre Sehnsüchte, wenn sie kommt, alle erfüllt sein werden. Denn alle erwarten im Zusammenhang mit dem Finanzausgleich sehnlichst eine Vorlage, die den finanzschwachen Gemeinden wesentlich mehr Geld gibt, die den finanzstarken Gemeinden wesentlich mehr Geld lässt, die für den Kanton kostenneutral ist und die für Winterthur insbesondere – nehme ich an, da ich in diese Richtung schaue – auch noch etwas mehr rausspringen lässt. Und diese Vorlage kann ich Ihnen leider nicht versprechen. Wenn wir Finanzausgleich betreiben, dann ist auf der einen Seite wesentlich, wie viele Mittel wir da zur Verfügung haben; das ist eine wesentliche Frage. Und dann ist natürlich auch eine wesentliche Frage: Wie organisieren wir den Finanzausgleich, wie sollen die Mittel verteilt werden? Es ist auch klar: Ein neuer Finanzausgleich kann nicht zum Ziel haben, dass alle gleich viel bekommen wie jetzt. Denn dann müssten wir keinen neuen machen, dann wäre der jetzige ja gut. Er ist übrigens nicht so schlecht, wie viele meinen. Wir haben im Kanton Zürich einen relativ mässigen Steuerunterschied und alle Gemeinden können einigermaßen vernünftig leben. Nein, aber eine neue Vorlage wird Gewinner und Verlierer haben. Wir haben ja eine Vorlage in die Vernehmlassung geschickt. Sie haben zur Kenntnis genommen, dass alle diejenigen, die sich potenziell zu den Verlierern zählen, das nicht so toll finden und dass die Gewinner das selbstverständlich zur Kenntnis nehmen ohne grosse Unterstützungsformulierungen. Das ist auch ein Thema und ein Problem in einer solchen Vorlage.

Ich kann Ihnen mitteilen, dass der Regierungsrat vor 14 Tagen einen Beschluss gefasst hat und die Eckwerte für einen neuen Finanzausgleich im Kanton Zürich formuliert hat. Er hat mich gleichzeitig beauftragt, relativ rasch eine Vorlage zu erarbeiten. Wir haben das Ziel, diese bis Mitte Jahr fertig zu haben. Für einen Finanzausgleich, der gemessen am Vernehmlassungsprojekt noch etwas einfacher wird und mit weniger Instrumenten auskommt und vielleicht auch noch etwas konsequenter die Grundideen eines neuen Finanzausgleichs umsetzt. Das wird heissen, dass einige lieb gewonnene Instrumente, insbesondere der Steuerfussausgleich – sprich: Defizitgarantie für die Gemeinden –, nicht mehr vorhanden sein wird. Das wird auch heissen, dass kleinere Gemeinden unter einen Organisations- und einen Fusionsdruck kom-

men werden. Ohne dass wir sie schlechter behandeln; wir behandeln sie nur gleich wie alle andern. Ich möchte das auch in Richtung der Rechten hier formulieren: Ich zähle darauf, dass Sie in dieser Frage den Regierungsrat mit unterstützen, wenn dann das grosse Geheul der grossen Anzahl relativ kleiner Gemeinden, die heute relativ viel aus dem Steuerfussausgleich bekommen, losgeht; dass Sie dann zu Ihren Versprechen und zu Ihren Forderungen auch noch stehen, wenn es etwas unangenehm und ungemütlich ist, im fairen Gespräch mit den Gemeinden zu erklären, weshalb das richtig ist. Ich zähle also in dieser Frage auf Ihre Tapferkeit vor dem Freund! (*Heiterkeit.*)

Wir haben die Absicht – ich habe es gesagt –, bis Mitte Jahr eine Vorlage zu haben. Wir werden keine Vorvernehmlassungen mehr durchführen. Wir werden relativ rasch vorgehen und auch keine grösseren runden oder andere Tische veranstalten, sondern jetzt ziemlich zackig eine Vorlage unterbreiten, die dann im Rahmen der Vernehmlassung beurteilt werden kann. Das Ziel ist, dass wir bis 2008 mit dem neuen Finanzausgleich des Bundes, der wesentliche Auswirkungen auch auf den innerkantonalen haben wird, die Geschichte in Kraft setzen können. Das ist relativ ehrgeizig, wird bedeuten, dass aller Voraussicht nach nicht mehr Sie diese Vorlage beraten werden können, sondern Ihre Nachfolgerinnen und Nachfolger, die 2007 wieder gewählt werden. Sie sind dann natürlich schon auch dabei, aber es ist dann formal das nächste Parlament, das diese Vorlage beraten wird. Aber der noch aktuelle Regierungsrat hat die beste Absicht, sie zu verabschieden.

In diesem Sinne bitte ich Sie, der Vorlage zuzustimmen und das Postulat abzuschreiben. Ich danke Ihnen.

Ratspräsident Hans Peter Frei: Die vorberatende Kommission schlägt die Abschreibung des Postulates vor. Ein anderer Antrag wurde nicht gestellt. Somit ist das Verfahren beendet, das Postulat ist abgeschlossen.

Das Geschäft ist erledigt.

9. Bewilligung eines Beitrages an den Verein Museum Schloss Kyburg aus dem Lotteriefonds

Antrag des Regierungsrates vom 26. Oktober 2005 und gleich lautender Antrag der FIKO vom 13. Dezember 2005 [4286](#)

Ratspräsident Hans Peter Frei: Beiträge zu Lasten des Lotteriefonds unterstehen nicht der Ausgabenbremse.

Ernst Züst (SVP, Horgen), Referent der Finanzkommission (FIKO): Namens der Finanzkommission und des Regierungsrates möchte ich Ihnen einen Beitrag an das Schloss Kyburg aus dem Lotteriefonds beliebt machen. Der Lotteriefonds ist bekanntlich sehr liquide und wird aus dem Milliardengeschäft der Lotterie gespeist. Für jeden Franken Spieleinsatz werden 22 Rappen für gemeinnützige Projekte verwendet. Dies umfasst auch Projekte zur Erhaltung der Kulturgüter.

Zum Projekt. Bei diesem Projekt handelt es sich um einen Beitrag von 850'000 Franken für den Verein Museum Schloss Kyburg, um den Museumsbetrieb auf dem Schloss Kyburg von 2005 bis 2008 sichern zu können, also die nächsten drei Jahre.

Die Geschichte dieses Schlosses auf einem Hügelsporn über der Töss geht weit zurück – bis ins Jahr 1027! Etwas Historisches: Nach dem Tod des letzten Kyburgers im Jahr 1264 sicherte sich Rudolf von Habsburg das Erbe. Nachdem die Habsburger ja bekanntlich vertrieben wurden, amtierten bis 1798 vornehme Zürcher jeweils für sechs Jahre auf der Kyburg als Vögte, hielten Gericht und trieben Abgaben ein. Im Jahre 1917 kaufte dann der Kanton die Kyburg. Deshalb sind wir für diese Kyburg heute auch verantwortlich. Dank eines im Jahr 1996 gewährten Investitionsbeitrages von 4,4 Millionen Franken und einer Starthilfe von 800'000 Franken wird heute auf der Kyburg ein gut be-

suchtes Museum betrieben. Weitere Informationen finden Sie auf der Homepage des Schlossmuseums. Der Verein kann dieses Schloss und das Museum jedoch nicht kostendeckend betreiben und ersuchte den Lotteriefonds um eine weitere Unterstützung, damit der Betrieb für die nächsten drei Jahre aufrechterhalten werden kann.

Zur Beratung in der Finanzkommission. Die Finanzkommission hat den Antrag des Regierungsrates vom 26. Oktober 2005 kritisch hinterfragt. Dieses Geschäft ist an drei Sitzungen beraten worden. Wir sind letztlich einstimmig zum Schluss gekommen, dass das Geld von 850'000 Franken bewilligt werden soll. Wir dürfen dem Verein Museum Schloss Kyburg dankbar sein, dass er sich dem Schloss annimmt und alljährlich einen grösseren Deckungsbeitrag aus dem Museumsbetrieb erbringt. Zwei Drittel der Kosten werden durch den Museumsbetrieb abgedeckt. Wir zählen aber auch darauf, dass der Vereinsvorstand rechtzeitig mit guten Vorschlägen an den Regierungsrat gelangt, um den Finanzplan nachhaltig in Ordnung zu bringen. Hier handelt es sich um ein für den Kanton Zürich und die Schweiz bedeutendes Kulturgut, das weiter gepflegt werden muss. Letztlich wäre dies auch ein Ausgabenposten im kantonalen Kulturbudget.

Der Antrag der Finanzkommission: Ich bitte Sie namens der Kommission, den Beitrag von 850'000 Franken an den Verein Museum Schloss Kyburg aus dem Lotteriefonds zu bewilligen. Besten Dank.

Adrian Hug (CVP, Zürich): Der Verein Museum Schloss Kyburg leistet ausgezeichnete Arbeit; wir konnten uns davon überzeugen. Das sind motivierte, engagierte Leute, die einen wichtigen Beitrag leisten. Sie nehmen ihre Verantwortung wahr und es ist kein Zweifel, dass dieser Kredit gesprochen werden soll. Die CVP wird dem auch klar zustimmen.

Gleichwohl von meiner Seite hier zwei Anmerkungen. Die erste Anmerkung betrifft das vertragliche Verhältnis, das der Regierungsrat mit diesem Verein geschlossen hat. Es hat mich etwas erstaunt, welche Aufgaben der Verein hier in diesem Vertrag übernimmt. Er ist zuständig für den ordentlichen – nicht für den ausserordentlichen, aber für den ordentlichen – Unterhalt und soll mehr oder weniger das Ganze über Events finanzieren. Das geht bis hin zum gesamten Gartenunterhalt und so weiter. Man muss doch sehen: Wir haben es hier mit einem Schloss zu tun, das sehr aufwändig im Betrieb ist, und da erstaunt es schon,

dass ein solcher Vertrag in dieser Form abgeschlossen wurde. Ich denke, es war bereits bei Vertragsabschluss klar absehbar, dass der Verein nicht ohne weitere regelmässige Unterstützung durch den Kanton diese Aufgabe wahrnehmen können. Ich denke, man hätte den Vertrag wohl besser anders beschlossen. Das zweite ist, dass der Aufwand für den Verein Museum Schloss Kyburg aus dem Lotteriefonds gespiesen wird. Der Lotteriefonds ist eindeutig dafür vorgesehen, Ausgaben zu tätigen, die nicht zum ordentlichen Staatsaufwand gehören, sondern ausserordentliche Bereiche betreffen. Der Regierungsrat mag einwenden, dass andere Kantone ihre gesamte Kulturpolitik über diesen Fonds abwickeln. Das ist denkbar, aber derzeit im Kanton Zürich so nicht vorgesehen. Es gab einige Diskussionen in der Finanzkommission, ob wir dem wirklich zustimmen sollen, dass dieser Kredit aus dem Lotteriefonds gesprochen wird. Ich denke, in der Diskussion hat sich gezeigt, dass der Regierungsrat die Probleme erkannt hat. Und es wird auch entweder eine Neufassung über die Zielsetzung und die Zweckbindung des Lotteriefonds kommen oder dann aber muss man diese Finanzierung des Vereins Museum Schloss Kyburg über den ordentlichen Staatshaushalt abwickeln.

So oder so ist derzeit der Vorlage zuzustimmen und das ist auch gut so.

Natalie Vieli-Platzer (Grüne, Zürich): Auch die Grünen stimmen dem Beitrag von 850'000 Franken an den Verein Museum Schloss Kyburg zu, allerdings mit wenig Begeisterung. Ich möchte mich da gleich den Ausführungen von Adrian Hug anschliessen. Sie haben uns aber eine schwierige Aufgabe und Entscheidung gestellt. Einerseits geht es um den Erhalt und die Weiterführung des Vereins Museum Schloss Kyburg, andererseits um eine einheitliche, faire und zweckmässige Handhabung bei der Verwendung der Gelder aus dem Lotteriefonds. Wir anerkennen die grosse Leistung und den beachtlichen Erfolg, den der Verein mit dem Betrieb des Museums Kyburg erreicht hat. Offenbar war man 1996 von falschen Voraussetzungen und Erwartungen in Bezug auf die finanzielle Leistungsfähigkeit des Vereins ausgegangen. Gemäss Weisung deckt der Betrieb des Museums seine Kosten zu rund 64 Prozent, wobei davon ausgegangen werden muss, dass dieser Grad sogar noch weiter sinken wird. Die finanzielle Angespanntheit ist nicht neu. Es ist daher schon etwas befremdend, wenn man den Zeitpunkt

des vorliegenden Antrages bedenkt, handelt es sich doch um Gelder, die für den Zeitplan von 2005 bis 2008 benötigt werden.

Ein weiterer unbefriedigender Punkt ist, dass der Verein aus diesen Mitteln auch die Betreuung des historischen Gebäudes wahrnehmen muss; darauf ist bereits Adrian Hug eingegangen. Es steht auch in der Weisung, dass mit Ausfall des beantragten Beitrags dieser Unterhalt des Gebäudes beeinträchtigt würde. Hier stellt sich die Frage, ob dafür wirklich nicht ohnehin der Kanton als Eigentümer des Gebäudes aufkommen müsste.

Nun, es handelt sich um einen Betriebsbeitrag. Nach den Richtlinien zum Lotteriefonds sind wiederkehrende Beiträge nicht zulässig. Bei grösseren und dem Kanton nahen Einrichtungen sind Ausnahmen möglich – wie zum Beispiel auch beim Zoo. Aus unserer Sicht ist aber im hier vorliegenden Fall eine solche Ausnahme äusserst heikel. Es wird damit ein fragwürdiges Präjudiz geschaffen.

Für die Zukunft werden laut Justizdirektor Markus Notter auch sanfte Reformen des Lotteriefonds angedacht. Wir begrüssen diese Absicht. Allerdings befürworten wir keine Öffnung des Lotteriefonds zu Gunsten von Betriebsbeiträgen an Kultur- oder andere wohltätige Institute. Solche sind aus unserer Sicht aus dem ordentlichen Budget zu entrichten. In diesen sauren Apfel muss dann auch die rechte Ratsseite beiessen und so wohl auf lineare Kürzungen verzichten, wenigstens zur Zufriedenheit ihrer lokalen Lobbys.

Wir sind mit der Vorlage alles andere als glücklich und betrachten diesen Beitrag klar als Überbrückungsbeitrag im Sinne einer Ausnahme, wie es der Regierungsrat in der Weisung selbst bezeichnet. Allerdings: Überbrückung wohin? Es bleibt weiterhin absolut unklar, wie es denn nach 2008 weitergehen soll und wie die Finanzierung ab diesem Zeitpunkt sichergestellt werden kann. Immerhin hält dazu die Vorlage klar fest: Der Betriebsbeitrag aus dem Lotteriefonds ist einmalig. Ab 2009 muss eine andere Finanzierung gesucht werden. Und der Verein wird beauftragt, Varianten für den Betrieb ab 2009 vorzulegen. Wir wünschen, dass dem Verein dies dank diesem Beitrag bis dahin gelingen möge, erwarten periodisch über den Fortgang informiert zu werden und nicht erst, wenn die Gelder ausgegangen sind und die Schliessung des Museums droht. Danke.

Willy Furter (EVP, Zürich): Der Regierungsrat beantragt, aus dem Lotteriefonds des Kantons Zürich dem Verein Museum Schloss Kyburg für die Jahre 2005 bis 2008 einen Betriebsbeitrag von 850'000 Franken zu gewähren. In den heute gültigen Richtlinien des Lotteriefonds ist festgehalten, dass grundsätzlich keine Betriebsbeiträge ausgerichtet werden dürfen. Grundsätzlich bedeutet natürlich, dass Ausnahmen möglich sind, und dies bei grösseren und dem Kanton nahe stehenden Einrichtungen. Der Regierungsrat hält in seiner Weisung fest, dass die angespannte Finanzlage des Kantons keine Möglichkeit zulasse, den Museumsbetrieb wiederkehrend mit einem Staatsbeitrag zu unterstützen. Darum hat sich der Regierungsrat für einen Überbrückungskredit aus dem Lotteriefonds entschieden. Der Regierungsrat ist sich offensichtlich bewusst, dass dies keine dauerhafte Lösung darstellt. Gemäss eidgenössischem Recht dürfen keine Lotteriegelder zur Erfüllung gesetzlicher Verpflichtungen verwendet werden. Der klassische Zweck der Verwendung der Lotteriegelder ist die Kulturförderung. Damit wären wir auf der richtigen Bahn. Allenfalls ergibt sich eine Lösung in der Anpassung der bereits erwähnten Richtlinien, die sich der Kanton selber gegeben hat. Auf jeden Fall ist die kurze Zeit bis 2008 zu nutzen, eine definitive und dauerhafte Lösung auszuarbeiten. Das erwarten wir vom Regierungsrat.

Die EVP-Fraktion stimmt dem Betriebsbeitrag an den Verein Museum Schloss Kyburg zu. Ich empfehle Ihnen, dasselbe zu tun.

Julia Gerber Rüegg (SP, Wädenswil): Wer in diesem Saal ist nicht in seiner Primarschulzeit vor der eisernen Jungfrau gestanden und hat mit Grausen und fast physisch nachvollziehbar gespürt, wie sich diese eisernen Dornen in den Leib des Übeltäters bohren. Zum Glück ist dieses historisch nun wirklich fragwürdige, wenn auch durchaus publikumswirksame Ausstellungsstück aus den Zwanzigerjahren des vergangenen Jahrhunderts aus dem Museum verschwunden und hat einem historisch-didaktisch ausgezeichneten Ausstellungskonzept Platz gemacht. Dem Verein Museum Schloss Kyburg gebührt dafür Dank.

Die Kyburg ist ein Denkmal und Kulturgut von nationaler Bedeutung, das vom 15. bis zum 18. Jahrhundert im Besitz der Stadt Zürich war und seit 1917 dem Kanton gehört. Wir tragen die Verantwortung für den Unterhalt dieses wichtigen Zeugens vergangener Zeiten. Und wir sind es den kommenden Generationen schuldig, nicht nur die Gemäuer

zu erhalten und zu unterhalten, sondern ihnen in diesen historischen Mauern ein möglichst ehrliches Bild der Geschichte dieses Kantons und seiner Landschaft zu übermitteln.

Der Verein Museum Schloss Kyburg hat die wichtige Aufgabe übernommen, zwei Epochen der Zürcher Geschichte im Schloss Kyburg für Jung und Alt erfahrbar zu machen, das Mittelalter und die Zeit der Landvögte vom 15. bis ins 19. Jahrhundert. Das ehrenamtlich erarbeitete Ausstellungskonzept hat 1999 in ein Produkt gemündet, das durch seine Professionalität überzeugt, weil es Geschichte erfahrbar macht. Sinnlich erfahrbare Geschichte ist ein Mittel, die Gegenwart zu verstehen und der Zukunft mit einer gewissen Zuversicht ins Auge zu schauen und darin, genau darin besteht der Nutzen der Kyburg und seiner Ausstellung. Keine Frage, dieses Projekt ist prädestiniert, um aus dem Lotteriefonds unterstützt zu werden. Denn es ist ja klar: Die Kyburg, angefangen vom kleinen Unterhalt in Schloss und Park, der übrigens nicht billig ist, auch wenn er «kleiner Unterhalt» heisst, bis hin zur Ausstellungsgestaltung und -betreuung kann selbst bei grössten Anstrengungen des Trägervereins nie ganz selbst tragend sein.

Die SP ist daher der Meinung, dem Verein Museum Schloss Kyburg sei nach einem Starthilfebeitrag von 1997 aus dem Lotteriefonds ein Betriebskredit von 850'000 Franken für die Jahre 2005 bis 2008 zu gewähren und der Vorlage sei zuzustimmen. Die Finanzkommission hat natürlich angesichts der Einsicht, dass die Kyburg auch nach 2008 nicht ohne staatliches Engagement auskommen wird, diskutiert, wie es ab 2009 weitergehen soll mit den Finanzen für die Kyburg. Über eines herrschte in der Kommission Einigkeit, das möchte ich gleich auch schon an Willy Germann richten: Die Kyburg soll ab 2009 als Museum in seiner Ausgestaltung zugänglich bleiben, so, wie es heute ist, mit diesem Wechselausstellungskonzept. Nur, das heute gültige Reglement des Lotteriefonds lässt ja im Prinzip keine wiederkehrenden Betriebsbeiträge zu. Darum haben wir in der Finanzkommission die Regierung und den Verein aufgefordert, sich rasch an die Arbeit zu machen und einen Finanzierungsvorschlag für die Zeit ab 2009 aufzuarbeiten. Es gibt aus heutiger Sicht zwei Möglichkeiten. Entweder wir finanzieren die Kyburg und den Museumsbetrieb ab 2009 aus allgemeinen Staatsmitteln, die aber auch bekanntlich 2009 noch knapp sein werden, oder wir ändern das Reglement des Lotteriefonds, damit der Verein Museum Schloss Kyburg weiterhin aus dem Lotteriefonds unterstützt werden kann. Die Vermögenslage des Fonds ist eigentlich gut. Auswirkungen

einer solchen Änderung allerdings auch auf andere gemeinnützige und kulturelle Vorhaben wie auch auf soziale Unterstützungsprojekte müssen zuerst sehr sorgfältig geprüft werden. Eines ist für uns klar: Der Kanton Zürich ist in der Pflicht, die Kyburg gut zu unterhalten. Und es ist richtig, das gute Gemäuer für die ganze Bevölkerung offen zu halten, um zu zeigen, wie Frauen und Männer in unserer Gegend in vergangener Zeit gelebt haben.

Die SP stimmt der Vorlage zu und bittet Sie, es uns gleichzutun. Ich danke Ihnen.

Rolf Walther (FDP, Zürich): Auch die Freisinnig-demokratische Fraktion wird sich der Zustimmung anschliessen, nicht weil es im Lotteriefonds Geld hat, sondern weil der Verein Schloss Kyburg eine gute Arbeit leistet, weil es um ein nationales Kulturgut geht – ein Gut, das 1000 Jahre gehalten hat – und weil, da sind wir überzeugt, der Verein heute mit der Öffnung des Museums, mit der Gestaltung des Museums wirklich etwas sehr Schönes zeigen kann. Auch wenn wir das mit der Kommission nicht angeschaut haben, haben wir verschiedentlich doch Gelegenheit gehabt, dieses Museum zu besuchen; es ist wirklich zu empfehlen, allen zu empfehlen, dieses Haus öfters zu besuchen, als das mit diesen 40'000 Eintritten heute eigentlich passiert. Aber eben, das liegt nicht an uns. Wir können da nur einen kleinen Beitrag leisten. Das wäre etwas, was eben wirklich weit herum erzählt werden müsste. Der Verein leistet gute Arbeit, aber es ist ein Vertrag, der da zwischen dem Kanton und dem Verein Schloss Kyburg abgeschlossen wurde, der doch etwas seltsam ist.

Sie haben es gehört, meine Vorrednerinnen und Vorredner haben das ebenfalls erwähnt: Der Verein unterhält das Schloss Kyburg. Das ist doch etwas, das nicht a priori eine Vereinsaufgabe ist, sondern das ist eine Aufgabe, die eigentlich der Kanton als Inhaber und als Eigentümer dieses Kulturgutes wahrnehmen sollte. Aber eben, man hat einen Vertrag gefunden und hat jetzt auch noch das Geld gefunden – eben im Lotteriefonds – und das muss sich ändern, das haben meine Vorrednerinnen und Vorredner schon zur Genüge gesagt; auch da stehen wir dahinter. Wir wollen am Erhalt des Kulturgutes Kyburg teilhaben, da stehen wir auch dazu, auch in Zukunft. Deshalb bitten wir Sie, dieser Übergangslösung zuzustimmen und den Beitrag bis 2008 zu genehmigen.

Ernst Brunner (SVP, Illnau-Effretikon): Ich bin nicht Mitglied der FIKO, ich bin aber Mitglied des Vereins Museum Schloss Kyburg. Ich empfehle Ihnen allen, die es noch nicht sind, es auch zu werden. Das wäre schon der erste Beitrag an die Verbesserung der Lage auf dem finanziellen Sektor unseres Vereins. Gerne habe ich die positive Würdigung unserer Arbeit gehört. Ich werde das auch in den Vorstand einbringen. Ich bin nach wie vor überzeugt, dass die Führung des Schlosses Kyburg durch diesen Verein die richtige ist. Was falsch ist – und das haben Sie auch erwähnt –, ist allenfalls der Vertrag, der dem Verein zu grosse Aufgaben aufgibt, ohne ihm auch die entsprechenden Mittel zuzuführen. Ich werde Ihre Voten in den Verein einbringen und werde versuchen mitzuhelfen, eine klügere Lösung zu finden. Ich bitte Sie, in diesem Sinn diesen Kredit zu genehmigen, und tue das auch im Namen unserer SVP-Fraktion. Danke.

Willy Germann (CVP, Winterthur): Ich bewundere die prophetische Gabe oder das gute Erinnerungsvermögen von Julia Gerber. Sie haben tatsächlich gemerkt, dass ich da mit kritischen Bemerkungen komme. Vorweg, ich werde diesmal den Betriebsbeitrag unterstützen, denn der Verein Museum Schloss Kyburg leistet hervorragende Arbeit und ist vertrauenswürdig. Und diesmal ist die Vorlage des Regierungsrates nicht nur auf Schönfärberei ausgelegt. Ich zeige hier das Protokoll vom 17. Juni 1996. Es lohnte sich, dieses Protokoll aufzubewahren. Es zeigt auf ganz eindrückliche Art und Weise, dass sich in der Regierung und im Kantonsrat immer wieder die gleichen Fehler wiederholen – fast immer nach dem gleichen Muster. Allerdings nicht bei dieser Vorlage! In der gleichen Sitzung damals ging es unter anderem um das Schauspielhaus und seine wohl tönenden Pläne im Kreis 5; Pläne, die sich schon schnell als Fass ohne Boden erwiesen. Eric Honegger hatte damals die Vorlage vertreten, hatte aber auch Zweifel durchblicken lassen. Bei beiden Vorlagen wurde damals dem Kantonsrat das Blaue vom Himmel vorgemalt, wurden unrealistische Betriebsrechnungen angenommen, wurden in einem Fall sogar Entscheidungsgrundlagen vorenthalten. Bei beiden Vorlagen, dem Schauspielhaus und der Kyburg, wurden damals dem Kantonsrat sogar Einsparungen in Aussicht gestellt. Erinnert Sie das nicht an einen aktuellen Fall? Erinnert Sie das nicht an eine erneute Schönfärberei mit weit schlimmeren Kostenbe-

rechnungen als bei Schauspielhaus und Kyburg? Ich denke da an die Verlegung, an die Standortpolitik der Fachhochschulen, vor allem an das Konzept «Toni-Areal». Esther Guyer lacht. Aber ich bin überzeugt: In zehn Jahren werden Sie nicht mehr lachen. Dann werden Ihnen die Augen auch aufgehen, vor allem, weil Sie jetzt die Machbarkeitsstudie nicht kennen oder dann nicht verstehen. 1996 schleckte die Kantonsratsmehrheit dem Regierungsrat beide Vorlagen gutgläubig aus der Hand; dies trotz einiger Warnungen. Der Kantonsrat war sogar so gutgläubig, dass er für die Kyburg damals 4 Millionen Franken gebundene Sanierungsmassnahmen akzeptiert hat, als überhaupt keine Sanierungen anstanden, sondern bloss Neuinvestitionen. Nun, die Regierung zumindest hat im Fall Kyburg aus der Geschichte gelernt und macht nicht mehr in Schönfärberei. Dies im Gegensatz zu ihren Standortentscheiden bei den Fachhochschulen. Der Verein Museum Schloss Kyburg wird nun massiv herausgefordert, Einsparungen und Synergien zu suchen; eine sehr, sehr schwierige Aufgabe! Ich schliesse nicht aus, dass der Vertrag dazumal verbessert werden muss.

Die Regierung ist aber nicht bloss im Fall Kyburg vermehrt gefordert, eine Zusammenarbeit zwischen kantonalen Institutionen zu fordern und zu fördern, vor allem eine Zusammenarbeit zwischen Kultur und Bildung. Der Lotteriefonds erwies sich schon oft als bequemer kulturpolitischer Puffer. Beiträge aus dem Lotteriefonds wurden im Kantonsrat selten hinterfragt. Ist dies der Grund, warum sich die Regierung bei der Interpretation der Richtlinien des Lotteriefonds jegliche Flexibilität und Freiheit herausnimmt? Bisher gab es bloss den Sündenfall «Zoo». Nun folgt die Kyburg. Ich wende mich nicht grundsätzlich gegen vereinzelte Betriebsbeiträge aus dem Lotteriefonds. Aber es soll mit aller Deutlichkeit festgehalten werden, dass auch Kultur eine Kernaufgabe des Kantons ist und bleiben soll. Kulturaufgaben dürfen nicht schleichend vom Staatshaushalt an den Lotteriefonds abgeschoben werden. Die Begründung des Regierungsrates für die zwei Ausnahmen von den Richtlinien ist akrobatisch. Der Zoo und die Kyburg seien halt dem Kanton sehr nah. Sind andere Institute unserem Kanton also fern? Mit seiner Begründung könnte der Regierungsrat Tür und Tor öffnen für unzählige Ausnahmen. Die Begründung des Regierungsrates ist schon deshalb erstaunlich, weil sich die Fachstelle Kultur gleichzeitig auf einen überholten regierungsrätlichen Entscheid beruft, wonach Kulturinstitute keine Sonderbeiträge aus dem Lotteriefonds mehr zugute hätten. Nun, was heisst überhaupt Sonderbeiträge? Die Auslegung vom damaligen

Regierungsrat Eric Honegger im bereits erwähnten Protokoll sollte heute noch bindend sein. Sie würde ausserordentliche Innovationen von Kulturinstitutionen, die neue Besucherschichten erreichen könnten, nicht voreilig abblocken, was Gelder aus dem Lotteriefonds betrifft.

Noch eine grundsätzliche Bemerkung: Fast jedes Jahr entsteht im Kanton Zürich ein neues Museum. Bleibende bestehende Museen werden teilweise massiv erweitert, Stichwort: Kunsthaus. Der private Freizeitmarkt boomt gleichzeitig. Die Nachfrage aber wird nicht grösser. Es ist ein Verdrängungskampf im Gange. Bewährte Kulturinstitute kommen in Gefahr. In dieser Situation sollte die Regierung zumindest Sorge tragen zum bestehenden wertvollen Kulturschaffen, das übrigens immer bei der Bildung beginnt. Zumindest sollte die Regierung nicht dazu beitragen, eine ausgezeichnete Musikbildung zu erschweren. (*Die Redezeit ist abgelaufen.*)

Ernst Züst (SVP, Horgen), Referent der FIKO: Im Lichte von einigen Voten möchte ich doch noch etwas präzisieren. Es stellt sich ja die Frage, ob aus dem Lotteriefonds Betriebsbeiträge von Instituten finanziert werden dürfen oder nicht. Das entsprechende Bundesgesetz aus dem Jahre 1923 sagt, dass keine subventionsberechtigten Anliegen über den Fonds finanziert werden dürfen; ich wiederhole: keine subventionsberechtigten Anliegen. Beim Betrieb eines Museums handelt es sich ja nicht um eine subventionsberechtigte Aufgabe. Der Lotteriefonds nimmt solche Gesuche natürlich nicht gerne entgegen, aber Ausnahmen sind möglich. Ich denke da, wie bereits gesagt, an den Zoo und auch an die Zürcher Festspiele. Wir haben dieses Thema natürlich auch besprochen bezüglich der Richtlinien. Die sind jetzt schon mehr als zehn Jahre alt und es wurde uns versprochen, dass diese Richtlinien auch im Lichte der heutigen Bedürfnisse wieder überholt werden. Ich würde sagen, wenn der Verein Museum dann wieder einen Finanzbedarf hat, dann sehen wir, ob es darin Platz hat oder nicht.

Regierungsrat Markus Notter: Es sind einige kritische Bemerkungen zur Frage des Lotteriefonds gemacht worden. Ich bin da in einer etwas schwierigen Situation, weil ich für den Lotteriefonds eigentlich nicht zuständig bin; das ist die Finanzdirektion. Aber ich möchte doch zwei, drei Bemerkungen machen und anknüpfen an dem, was der Referent der Finanzkommission gesagt hat.

Es ist ganz klar, die Regelungen des Bundesrechtes werden vom Kanton Zürich peinlichst genau eingehalten, was die Verwendung von Lotteriegewinnen anbelangt. Ich gehe davon aus, dass das in allen Kantonen so ist. Nur für den Kanton Zürich kann ich aber diese Garantie abgeben. Deshalb finde ich die Aufgeregtheit, die in gewissen Voten zu dieser Frage aufgekommen ist, etwas übertrieben. Wir haben uns zusätzlich noch interne Richtlinien gegeben. Das ist eine Angelegenheit des Kantons Zürich. Und wir haben dort gesagt, grundsätzlich keine Betriebsbeiträge und keine wiederkehrenden Beiträge. Sie haben das Beispiel «Zoo» erwähnt. Dort sind zwei Ausnahmen gemacht worden – im Gegensatz zur Kyburg – dort werden Betriebsbeiträge gewährt und zwar regelmässig jedes Jahr. Hier gewähren wir Betriebsbeiträge, was auch nicht grundsätzlich dem Sinn der Beiträge im Kanton Zürich entspricht, aber nicht wiederkehrend! Wir haben es in der Weisung geschrieben: Der Verein kann nicht damit rechnen, dass er aus dem Lotteriefonds wieder weitere Gelder bekommt. Wir haben aber auch nicht gesagt, dass er sicher keine bekommt, Natalie Vieli, wie Sie das, glaube ich, verstanden haben. Wir haben die Frage offen gelassen für die Zukunft.

Nun, es wurde gesagt, es macht Sinn, wenn man diese Richtlinien noch einmal anschaut. Aber ich muss einfach feststellen, dass auch dieser Antrag sogar richtlinienkonform ist. Deshalb verstehe ich die Aufregung schon gar nicht. Es wurde von einigen Votantinnen und Votanten auch bemängelt oder kritisiert, dass der Verein den Unterhalt, den laufenden kleinen Unterhalt, selber bestreiten muss. Wir haben Ihnen dargelegt, was das ist. Im Jahr 2003 waren die Kosten des kleinen Unterhaltes 3000 Franken, im Jahre 2004 waren es 1500 Franken. Das ist das, was ein Mieter normalerweise übernimmt. Wir haben auch dargelegt, dass die Instandhaltung von Brandmeldealarmanlagen et cetera 7000 Franken im Jahr beträgt. Wir bewegen uns also in dieser Gröszenordnung. Und was die Personalkosten anbelangt, da wird von diesem Personal auch Unterhalt geleistet, der grössere Teil aber ist der Ausstellung gewidmet; das kann man auch nicht mehr trennen. Wir haben einen Gebrauchsleihvertrag mit dem Verein vorgenommen und haben die üblichen Abgrenzungen, wie sie im Mietrecht vorkommen, angewendet. Ich kann nicht sehen, dass das ehrenrührig wäre oder irgendwie falsch oder sonst seltsam. Der Eigentümer Kanton Zürich hat sich keinerlei Verpflichtungen entledigt mit diesem Vertrag, sondern er hat eine übliche Abtrennung vorgenommen, wie sie eben besteht zwi-

schen Mieter und Vermieter, hier Leihegeber und da Leiher. Ich glaube, das ist völlig normal und üblich und ich verstehe nicht, dass Sie sich daran stossen. Ich glaube, dass wir auch in künftigen Verträgen, wenn wir solche Dinge organisieren, wieder solche Abgrenzungen vornehmen würden.

Aber ich bin mit Ihnen einverstanden: Die Richtlinien des Lotteriefonds sind neu anzuschauen. Und ich bin zuversichtlich, dass die Finanzdirektion zusammen mit der für Kultur zuständigen Direktion der Justiz und des Innern dies in vernünftiger Zeit machen wird. Sie werden dann auch darüber informiert werden. Dann ist die nicht ganz verständliche Aufregung, die Sie hier zum Teil an den Tag legten, dann wahrscheinlich ganz verebbt.

Ich danke Ihnen aber, dass Sie offenbar alle dem Antrag zustimmen wollen. Das ist ja am Schluss die Hauptsache.

Eintreten

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

Detailberatung

Titel und Ingress

I. und II.

Keine Bemerkungen; genehmigt.

Schlussabstimmung

Der Kantonsrat beschliesst mit 158 : 0 Stimmen, der Vorlage 4286 zuzustimmen.

Das Geschäft ist erledigt.

Verabschiedung

Ratspräsident Hans Peter Frei: Vor der Pause möchte ich Sie noch um Aufmerksamkeit bitten für ein besonderes Wort des Dankes. Es gilt einem Menschen, der zwar keiner gewählten Behörde angehört hat, unseren Kanton aber gleichwohl beständig vor Ungemach bewahrt und unseren Bürgerinnen und Bürgern stets ein offenes Ohr geschenkt hat.

Mein Dank gilt Richard Wegmüller, dem scheidenden Chef jenes Polizeidetachements, welcher während vielen Jahren und bis zum heutigen Tag für die Sicherheit unseres Rathauses eingestanden ist. Richi Wegmüller hat sich gleichermaßen diskret wie charmant für den geordneten Betrieb im Haus der Zürcher Volksvertretung engagiert. Während er zuvor bereits den zivilen Sicherheitsdienst auf der Tribüne versehen hatte, durften wir seit dem Frühjahr 2002 vor allem bei der Eingangskontrolle auf seine Verlässlichkeit zählen.

Wir lassen Richi Wegmüller nur ungern ziehen, freuen uns aber gemeinsam mit ihm über die neuen Freiräume, die ein vollendetes 65. Lebensjahr so mit sich bringt.

Auf Grund unserer gemeinsamen Weininger Wurzeln ist mir die Wahl eines passenden Präsentes nicht schwer gefallen. Die Tropfen aus dem kantonsrätlichen Weinkeller sollen für Genuss und Musse stehen. Als bleibende Erinnerung verleihe ich Richi Wegmüller die bronzene Medaille des Kantonsrates. Sie zeigt die offiziellen Insignien des Standes Zürich.

Ich wünsche Richi Wegmüller viele schöne Erlebnisse und eine gute Gesundheit. Auf ein gelegentliches Wiedersehen gerade hier in diesem Haus würden wir uns freuen. *(Der Ratspräsident überreicht Richard Wegmüller die Geschenke. Applaus.)*

10. Scheinehen im Kanton Zürich

Interpellation Claudio Schmid (SVP, Bülach), Stefan Dollenmeier (EDU, Rüti) und Mitunterzeichnende vom 4. Juli 2005

KR-Nr. [200/2005](#), RRB-Nr. 1212/24. August 2005

Die Interpellation hat folgenden Wortlaut:

Missbräuchlich angestrebte Eheverbindungen existieren vor allem im Zusammenhang mit Migrantinnen und Migranten, welche den Aufenthalt und das Bürgerrecht auf dynamische Art anstreben. Wirtschaftliche Gründe und die Absicht, von unseren schweizerischen Sozialwerken zu profitieren, motivieren jährlich zahlreiche Personen, eine Scheinehe einzugehen.

Der Weg zur Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz erfolgt immer öfters via Eheverbindung. Im Zusammenhang mit der anstehenden Verschärfung des Asylgesetzes und des Ausländerrechts wie auch durch die Dubliner-Abkommen verlagert sich der missbräuchliche Aufenthalt in der Schweiz vermehrt auf den Weg der Scheinehe.

Wir bitten die Regierung um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Die vollständige Regionalisierung der Zürcher Zivilstandsämter ist abgeschlossen. Diese Institutionen sind aber nach wie vor stark mit dem Aufbau und der Koordination ihrer eigentlichen Tätigkeit beschäftigt. Den Gemeinden wurde diese Tätigkeit de facto entzogen. Als Folge davon ist an der Basis unseres Staates ein wichtiges Frühwarnsystem verloren gegangen, was die Problematik um Scheinehen verschärft. Heute funktionieren diese regionalen Zivilstandsämter autonom. Wie beurteilt die Regierung die Zusammenarbeit zwischen den Einwanderungsbehörden (Migrationsamt) des Kantons Zürich und den regionalen Zivilstandsämtern?
2. Was könnte aus Sicht der Regierung unternommen werden, um die Zusammenarbeit unter den neuen organisatorischen Voraussetzungen zu verbessern?
3. Eheverbindungen werden gemäss Gesetz nur dann geschlossen, wenn die Identität zweifelsfrei geklärt ist und die Anmeldung ordentlich erfolgte. Sind der Regierung Eheschliessungen durch Zivilstandsämter bekannt, bei denen Formvorschriften nicht eingehalten wurden?
4. Sind der Regierung Fälle bekannt, in denen nach der Eheschliessung plötzlich und überraschend ein Familiennachzug einsetzte?

5. Wurden missbräuchlich angestrebte Eheschliessungen schon einmal verhindert? Wenn ja, wie und wie oft?

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

Vorbemerkung:

Zunächst soll der Begriff der Scheinehe und deren Problematik näher umschrieben werden. Unter Scheinehen sind Verbindungen einzig zu fremdenpolizeilichen Zwecken (namentlich zur Erlangung einer Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung) zu verstehen. Massgebend für den Umgang mit Scheinehen ist die Rechtslage nach dem Bundesgesetz vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG; SR 142.20) und die daraus abgeleitete Gerichtspraxis.

Wie bereits in Beantwortung der Anfrage KR-Nr. [404/1998](#) ausgeführt, kann nach geltendem Recht allein unter dem Blickwinkel des Ausländerrechts geprüft werden, ob der nach Art. 7 Abs. 1 ANAG bestehende Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung für den ausländischen Ehepartner bzw. die ausländische Ehepartnerin eines Schweizer Bürgers oder einer Schweizer Bürgerin entfällt, wenn die Ehe eingegangen wurde, um die Vorschriften über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer zu umgehen (Art. 7 Abs. 2 ANAG).

Der Anspruch nach Art. 7 Abs. 1 ANAG setzt grundsätzlich lediglich den formellen Bestand der Ehe zwischen ausländischen und Schweizer Ehegatten voraus. Nicht erforderlich sind die Führung eines gemeinsamen Haushalts und damit der gemeinsame Wohnsitz der Ehegatten. Der Nachweis einer Scheinehe, die den Anspruch auf Gewährung und Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung nach Art. 7 Abs. 2 ANAG entfallen lässt, obliegt den zuständigen Behörden und gestaltet sich ausserordentlich schwierig. Dass Ehegatten mit der Heirat nicht eine eheliche Lebensgemeinschaft begründen, sondern die Vorschriften über Aufenthalt und Niederlassung von Ausländern umgehen wollen, entzieht sich in aller Regel dem direkten Beweis. Die Mitwirkungspflicht der betroffenen Personen im ausländerrechtlichen Verfahren ändert an diesem Umstand in den meisten Fällen nichts. Die Aussagen und Angaben der Ehegatten müssen von den Behörden stets auf ihre Glaubwürdigkeit hin geprüft und entsprechend gewertet werden. Sie stellen deshalb keinen direkten Beweis dar. Auf das Vorliegen einer Scheinehe muss mittels Indizien geschlossen werden. Diese können namentlich

darin erblickt werden, dass dem ausländischen Ehegatten bzw. der ausländischen Ehegattin die Wegweisung droht, etwa weil die Aufenthaltsbewilligung nicht verlängert oder das Asylgesuch abgewiesen worden ist bzw. weil mit der Nichtverlängerung der Bewilligung oder der Abweisung eines Gesuchs zu rechnen ist. Für das Vorliegen einer Scheinehe können sodann die Umstände und die Dauer der Bekanntschaft sprechen sowie insbesondere die Tatsache, dass die Ehegatten gar nie eine Wohngemeinschaft aufgenommen haben. Alle diese Umstände bilden jedoch lediglich Indizien, massgeblich ist die Gesamtbeurteilung. Der Wille zur Begründung einer wirklichen Lebensgemeinschaft kann umgekehrt aber nicht schon allein daraus abgeleitet werden, dass die Ehegatten während einer gewissen Zeit zusammenlebten und intime Beziehungen unterhielten. Gerade hier sind die Behörden wesentlich auf die Angaben der Ehegatten angewiesen, weil andere Beweisquellen kaum zur Verfügung stehen.

Zu Frage 1:

Gemäss eidgenössischer Zivilstandsverordnung (ZStV; SR 211.112.2) haben die Kantone die Zivilstandskreise so festzulegen, dass sich für die Zivilstandsbeamtinnen und -beamten ein Beschäftigungsgrad ergibt, der einen fachlich zuverlässigen Vollzug gewährleistet. Dieser Beschäftigungsgrad mit ausschliesslich zivilstandsamtlichen Aufgaben soll mindestens 40% betragen. Der Mindestbeschäftigungsgrad gilt nicht nur für die Zivilstandsbeamtinnen und -beamten, sondern ebenso für die Stellvertreterinnen und Stellvertreter.

Im Kanton Zürich bildete früher jede politische Gemeinde einen eigenen Zivilstandskreis. Die kleinsten Ämter verzeichneten dabei einen Beschäftigungsgrad von 4%. Den vom Bundesrecht geforderten Beschäftigungsgrad von 40% erreichten lediglich 48 Ämter. Einen Beschäftigungsgrad von 80% erreichten gar nur 27 Ämter. Eine Neufestlegung der Zivilstandskreise war unumgänglich. Gestützt auf die revidierte kantonale Zivilstandsverordnung (LS 231.1) unterbreitete der Kanton den Gemeinden einen Vorschlag für die Festlegung der Zivilstandskreise. Als Grundlage dienten dabei die erarbeiteten Vorschläge von Arbeitsgruppen sowie Absichtserklärungen der Stadt- und Gemeinderäte. Anschliessend hat der Regierungsrat – nach Anhörung der Gemeinden – die Zivilstandskreise festgelegt. Zurzeit gibt es im Kanton Zürich 26 Zivilstandskreise. In den neu gebildeten Zivilstandskreisen arbeiten mehrheitlich dieselben Personen wie früher in den 171 Zivil-

standsämtern. Der Aufbau und die Koordination der 26 Zivilstandskreise sind dank dem grossen Wissen und der Erfahrung der übernommenen Personen abgeschlossen. Die Zivilstandsbeamtinnen und -beamten waren seit der Geltung der neuen Strukturen mit den zivilstandsamtlichen Tätigkeiten beschäftigt. Die Zivilstandsämter waren schon immer autonom und haben ihre Aufgaben im Rahmen der Gesetzgebung ausgeführt. Zudem wird die Arbeit der Zivilstandsämter regelmässig von der Kantonalen Aufsichtsbehörde im Zivilstandswesen, der Direktion der Justiz und des Innern bzw. dem Gemeindeamt des Kantons Zürich, kontrolliert.

Die Regionalisierung der Zivilstandsämter hat somit vom rechtlichen Standpunkt her gesehen keinen Einfluss auf die Problematik der Scheinehen und auf die Zusammenarbeit mit dem Migrationsamt. Sowohl vor wie nach der Regionalisierung wird dieses Verhältnis bestimmt durch das Spannungsfeld zwischen dem Amtsgeheimnis gemäss Art. 44 ZStV und der Datenbekanntgabe an Gerichte und Verwaltungsbehörden im Sinne von Art. 58 ZStV. Auf Grund dieser Bestimmungen darf das Zivilstandsamt auch in Fällen, in denen der begründete Verdacht auf Eingehung einer Scheinehe besteht, nach erfolgter Trauung (vgl. dazu auch die nachfolgenden Ausführungen zu Frage 5) die Migrationsbehörden nicht unaufgefordert informieren. Das Zivilstandsamt darf dem Migrationsamt auch nicht unaufgefordert Identitätspapiere von ausländischen Brautleuten übermitteln. Hingegen besteht eine Auskunftspflicht im Rahmen der Amtshilfe auf schriftliche Anfrage hin (Art. 58 ZStV in Verbindung mit Art. 7 Abs. 2 ANAG). Eine enge Zusammenarbeit besteht mit dem Bundesamt für Migration (BFM) in Bern. Gestützt auf Art. 10 Abs. 2 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 (AsylG; SR 142.31) ist jede Behörde und Verwaltungsdienststelle verpflichtet, Reisepapiere, Identitätsausweise oder andere Dokumente, die auf die Identität einer asylsuchenden oder schutzbedürftigen Person Hinweise geben können, sicherzustellen und an das BFM zu übermitteln.

Innerhalb der aufgezeigten Grenzen beurteilt der Regierungsrat die Zusammenarbeit zwischen Zivilstandsämtern und Migrationsbehörden als gut. In Fällen, in denen ausländische Brautleute dem Zivilstandsamt Identitätspapiere vorlegen, über die das Migrationsamt nicht verfügt, lässt es das geltende Recht nicht zu, solche Dokumente dem Migrationsamt zu übermitteln.

Zu Frage 2:

Ausgehend von den Ausführungen zu Frage 1 sieht der Regierungsrat auf Grund der heute geltenden Rechtslage keine Möglichkeit für eine engere Zusammenarbeit zwischen Zivilstandsämtern und Migrationsamt. Eine Totalrevision der Ausländergesetzgebung befindet sich jedoch zurzeit im Differenzbereinigungsverfahren zwischen National- und Ständerat (vgl. dazu die Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer, AuG, vom 8. März 2002, Bundesblatt 2002, S. 3709, insbesondere S. 3755 ff. und 3823). Neu sollen die Zivilstandsbeamtinnen und -beamten eine Eheschliessung verweigern, wenn feststeht, dass eine der verlobten Personen offensichtlich keine eheliche Gemeinschaft eingehen sondern lediglich die Bestimmungen über Zulassung und Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern umgehen will (Art. 97a Entwurf Schweizerisches Zivilgesetzbuch). Ferner sollen auch die Amtshilfe und die Datenbekanntgabe im Zusammenhang mit der Verweigerung einer Eheschliessung gesetzlich neu geregelt werden (Art. 92 Entwurf AuG).

Zu Frage 3:

In den Art. 62 ff. ZStV sind unter anderem die Zuständigkeit, die einzulegenden Dokumente, die Prüfung des Gesuchs und der Abschluss des Vorbereitungsverfahrens geregelt. Danach haben die Brautleute Ausweise über den gegenwärtigen Wohnsitz, Dokumente über Geburt, Geschlecht, Namen, Abstammung, Zivilstand sowie Heimatorte und Staatsangehörigkeit einzulegen. Sie erklären ferner, dass sie nicht unter Vormundschaft stehen, nicht durch Adoption miteinander verwandt sind und keine bestehende Ehe verschwiegen haben. Das Zivilstandsamt prüft die Ehefähigkeit beider Verlobten: Identität, Mündigkeit, Urteilsfähigkeit, Zustimmung der eine allfällige Vormundschaft ausübenden Person (Art. 94 Schweizerisches Zivilgesetzbuch, [ZGB; SR 210]). Zusätzlich prüft es, ob Ehehindernisse im Sinne von Art. 95 und 96 ZGB (Verwandtschaft und Stiefkindverhältnis, frühere Ehe) vorliegen. Ferner haben die beteiligten Personen ihre Identität nachzuweisen und die Handlungsfähigkeit sowie die zu beurkundenden Angaben zu bestätigen. Das Zivilstandsamt kann im Ehevorbereitungsverfahren vorgelegte ausländische Dokumente, bei denen Zweifel an der Echtheit bestehen, durch die zuständige Schweizer Vertretung überprüfen lassen. Ist die Urkundenbeschaffung aus dem Heimatland der Brautleute unzumutbar oder unmöglich und ist die Identität und der Personenstand

nicht strittig, kann eine Erklärung nicht streitiger Angaben gemäss Art. 41 Abs. 1 ZGB entgegengenommen werden. Bei strittiger Identität und unklarem Personenstand werden die Brautleute gestützt auf Art. 42 ZGB an das zuständige Gericht verwiesen. Zusammenfassend ergibt sich, dass Eheschliessungen nur bei geklärter Identität und unter Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben erfolgen. Dem Regierungsrat sind keine Fälle bekannt, bei denen die Zivilstandsämter die Formvorschriften nicht eingehalten hätten.

Zu Frage 4:

Die Eheschliessung zwischen gemischtnationalen Partnern hat meistens den raschen Nachzug des ausländischen Ehegatten zur Folge, sofern sich dieser nicht bereits vorher in der Schweiz aufgehalten hat.

Zu Frage 5:

Wird ein Ehevorbereitungsverfahren verweigert, wird letztlich immer ein Grundrecht der Verlobten beschnitten. Das Recht auf Ehe wird durch Art. 14 der Bundesverfassung (BV; SR 101) garantiert und verbietet somit im Grundsatz einen Eingriff durch staatliche Behörden. Alle Grundrechte, auch das Recht auf Ehe, können aber Einschränkungen unterworfen werden. Diese Einschränkungen unterliegen jedoch strengen Voraussetzungen, wie sie in Art. 36 BV aufgeführt sind (gesetzliche Grundlage, öffentliches Interesse oder Schutz von Grundrechten Dritter, Verhältnismässigkeit von Einschränkungen und die Unantastbarkeit des Kerngehalts der Grundrechte). Die Verweigerung eines Ehevorbereitungsverfahrens ist als schwerer Eingriff zu werten, weshalb eine solche Einschränkung in einem Gesetz im formellen Sinne vorgesehen werden muss (Art. 36 Abs. 1 BV). Der Gesetzgeber hat die Einschränkung des Rechts auf Ehe im Gesetz mit der Umschreibung der Eheschließbarkeit (Art. 94 ZGB) und der Ehehindernisse (Art. 95 f. ZGB) abschliessend geregelt und eine Missachtung mit der unbefristeten Ungültigkeit der Ehe sanktioniert (Art. 105 ZGB). Mit Ausnahme von Art. 7 Abs. 2 ANAG, der die Unlauterkeit einer Scheinehe mit der Verweigerung der Aufenthaltsbewilligung (und nicht mit einem Eheverbot) sanktioniert, findet sich in der gesamten Rechtsordnung keine Norm, welche die Verweigerung des Ehevorbereitungsverfahrens und der anschliessenden Eheschließung erlauben würde, weil die Verlobten die Ehe im Hinblick auf ausländerrechtliche Vorteile einzugehen gedenken. Eine entsprechende Bestimmung wurde vom Gesetzgeber gar bewusst aus dem Eherecht gestrichen (vgl. Art. 120 Abs. 4 altZGB,

in der Fassung vom 1. Januar 1953; vgl. dazu auch Tüor/Schnyder/Schmid/Rumo-Jungo, Das Schweizerische Zivilgesetzbuch, 12.Auflage, Zürich 2002, S. 190, mit weiteren Verweisungen). Es bleibt noch anzumerken, dass die allgemeine Berufung auf den Rechtsmissbrauch nach Art. 2 Abs. 2 ZGB dem Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage im Sinne von Art. 36 Abs. 1 BV nicht zu genügen vermag.

Dem Regierungsrat sind keine Schätzungen bezüglich der Anzahl von Scheinehen bekannt, die im Kanton Zürich zur illegalen Erwirkung eines Aufenthaltsrechts geschlossen worden sind. Eine im Zuge der Beantwortung dieser Interpellation bei den Zivilstandsämtern Zürich und Winterthur gemachte Nachfrage hat ergeben, dass bei beiden Ämtern in den vergangenen Jahren im Rahmen des Ehevorbereitungsverfahrens auf Grund der gesetzlichen Vorgaben keine Eheschliessung verweigert worden ist.

Claudio Schmid (SVP, Bülach): Für die Beantwortung der Interpellation und die zügige Behandlung im Plenum möchte ich mich bedanken. Mit der Antwort der Regierung bin ich nicht zufrieden. Die Aufenthaltsbewilligung auf dynamischem Weg der Eheverbindung zu erlangen, ist eine Tatsache und leider ein neuer Trend. Schauen Sie sich mal um! Die eidgenössische Gesetzgebung wird zurzeit verschärft, wodurch die lang andauernden Missstände im Bereich Asyl- und Ausländerrecht endlich eingedämmt werden.

Eine sich abzeichnende Scheinehe zu erkennen und zu verhindern, ist tatsächlich äusserst schwierig. Offensichtlich ist dies in den Städten Zürich und Winterthur, wie die Regierung in der Antwort zur Frage 5 schreibt, noch nie erfolgt. Sind aber einmal zwei ehewillige Personen verheiratet und kommt es zum Bruch, kann eine Ehe rückwirkend annulliert werden. Dieses Problem löst dann vorwiegend das Migrationsamt des Kantons Zürich und die können aus meiner Erfahrung heraus ein Lied davon singen. Mir liegen mehrere konkrete Fälle vor, wo zwar mit einwandfreien Urkunden und Pässen Ehen geschlossen werden, aber innert kürzester Zeit alles auf dem Kopf stand.

Ein weiteres grosses Problem im Zusammenhang mit Scheinehen sind die Identitätspapiere der Ausländer. Die einwandfreie Prüfung der Papiere vor einem Zivilstandsamt und die Abklärung über die Heiratswilligen sind ein nicht zu unterschätzendes Problem. Diese Problematik ist

mit einer dringlichen Anfrage [227/2005](#) im Nachgang zur Interpellation eingereicht worden. Ausschlaggebend für die Nachreichung dieses Vorstosses war ein Kreisschreiben des kantonalen Chefs der Zivilstandsbeamten im Gemeindeamt. Darin bekräftigt er stur seine Theorie, aus Datenschutzgründen keinen Datenaustausch unter den verschiedenen kantonalen Ämtern zuzulassen. Auf Grund einer solchen heiklen Sichtweise, das Datenschutzgesetz über alles andere zu stellen, können wir nur den Kopf schütteln. Da blockiert ein Amt mit einem Kreisschreiben ein wichtiges Früherkennungsinstrument und verunsichert viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der regionalen Zivilstandsämter. Straftäter und illegal Anwesende schlüpfen ohne weiteres durch die verschiedenen Instanzen und erhalten dann die Eheverbindung und die daraus resultierende Aufenthaltsbewilligung locker. Einzig die Strafverfolgungsbehörden, namentlich der Oberstaatsanwalt des Kantons Zürich (*Andreas Brunner*), schlägt hier Korrekturen vor, um diese Missstände im Ehevorbereitungsverfahren zu verbessern. Besten Dank.

Stefan Dollenmeier (EDU, Rüti): Missbräuchliche Eheverbindungen zwecks Erwerb des schweizerischen Bürgerrechts sollen möglichst verhindert werden. Darüber herrscht, so nehme ich wenigstens an, auch in diesem Rat Einigkeit. Wegen der jüngsten Verschärfungen im Asylverfahren versuchen immer mehr Migrantinnen und Migranten das Hintertürchen einer Scheinehe oder -registrierung zu benutzen. Die Zusammenlegung der Zivilstandsämter hat dieser Praxis mindestens indirekt Vorschub geleistet. Mit nur noch 26 statt bisher 171 Zivilstandsämtern ist es schlicht unmöglich geworden, sämtliche Missbrauchsabsichten zu durchschauen.

Die vorliegende Antwort der Regierung macht klar, dass auf Grund verschiedener Bestimmungen zum Datenschutz entscheidend wichtige Informationen nicht so fliessen können, wie dies effektiv nötig wäre. Insbesondere ist es stossend, dass die Zivilstandsämter dem Migrationsamt nicht unaufgefordert Identitätspapiere von ausländischen Brautleuten übermitteln dürfen. Konkret heisst das: In vielen Fällen verheimlichen Asylsuchende den Behörden gegenüber ihre Identität, wenn eine Rückführung droht. Sie werden als Sans-Papiers bezeichnet, weil sie angeblich über keine Ausweispapiere verfügen. Dann aber tauchen diese Papiere auf wundersame Weise wieder auf, und zwar im Zusam-

menhang mit einer Ehevorbereitung auf einem Zivilstandsamt. Und ehe man sichs versieht, sind die Leute rechtskräftig verheiratet.

Natürlich sind das nicht alles Scheinehen; ein Teil aber schon. Und diese gilt es zu verhindern. Es besteht in dieser Frage offensichtlich Handlungsbedarf. Das haben diese Interpellation und die Antwort darauf aufgezeigt. Der Datenschutz kann nicht das oberste Rechtsgut bleiben. Ich hoffe, dass das neue Ausländergesetz eine Verbesserung bringt. Das Migrationsamt rufe ich auf, den Sans-Papiers und den Scheinehen ihre volle Aufmerksamkeit zu widmen. Damit kann Missbrauch verhindert werden mit dem Ziel, dass wirkliche Flüchtlinge weiterhin bei uns aufgenommen werden können.

Das Geschäft ist erledigt.

11. Schaffung eines Einheimischentarifs für Kulturangebote im Kanton Zürich – Massnahmen gegen Kulturprofiteure und Trittbrettfahrer

Postulat Ralf Margreiter (Grüne, Zürich) vom 11. Juli 2005

KR-Nr. [217/2005](#), Entgegennahme, Diskussion

Peter Mächler (SVP, Zürich): Bei dieser Angelegenheit handelt es sich ja um die Sache mit dem Kanton Schwyz, dem Kanton Zug und dem Kanton Luzern. Der Kanton Schwyz hat zugestimmt, der Kanton Luzern ebenfalls. Der Kanton Zug hat leider seine Zustimmung verweigert. Wir von der SVP sind der Meinung, dass es falsch ist, jetzt in Bezug auf diese Entscheidungen dieser Kantone oder das Nichtzustandekommen des Abkommens dazu zu benützen, um Massnahmen gegen andere Kantone zu ergreifen. Deshalb haben wir den Ablehnungsantrag gestellt und hoffen, dass auch weiterhin Verhandlungen mit den Kantonen möglich sind und dass dann dort doch noch eine Vereinbarung getroffen werden kann. Danke.

Ralf Margreiter (Grüne, Zürich): Das Postulat ist Ausdruck eines offenkundigen Missstandes und des Unbehagens darüber, dass eine Lösung für diesen Missstand bislang – Peter Mächler hat es angedeutet – ganz offenkundig noch nicht gefunden werden konnte. Mit diesem Pos-

tulat fordere ich den Regierungsrat auf zu prüfen, wie für den Kanton Zürich für Kulturangebote, die der Kanton unterstützt, ein differenziertes Eintrittstarifsystem derart eingeführt werden kann, dass zwischen Besucherinnen und Besuchern von ausserhalb des Kantons, die einen regulären Tarif zu zahlen haben, und denjenigen von innerhalb des Kantons Zürich, die auch hier Steuern zahlen und die einen reduzierten Tarif zu bezahlen hätten, eingeführt werden kann. Es geht dabei um eine Reaktion auf das Scheitern der Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich überregionaler Kultureinrichtungen, die vom Kanton Schwyz entworfen und von den Kantonsregierungen Zürich, Luzern, Schwyz und Zug im Sommer 2003, also vor beinahe drei Jahren, genehmigt wurde. Für den Kanton Zürich würde diese Lastenabgeltungsvereinbarung konkret die Kulturinstitute Opernhaus, Schauspielhaus und Tonhalle betreffen. Es ging mit dieser Vereinbarung um die Abgeltung der Kosten im Verhältnis zu den Besucherzahlen.

Der Kanton Zug, der hier speziell anvisiert ist auf Grund seiner Ablehnung dieser Vereinbarung, hätte danach 2,66 Millionen Franken pro Jahr zu bezahlen gehabt und zwar nicht mehr als freiwillige Leistung wie bis anhin, sondern eben vertraglich verpflichtend geregelt. Es hätte sich neu dabei auch nicht einfach mehr um Goodwill oder um Almosen gehandelt, sondern schlechterdings um den Preis für Leistungen, die Ausserkantonale, eben beispielsweise Zugerinnen und Zuger, auch wirklich beziehen. So klipp und klar benannte dies auch der zuständige Zuger Regierungsrat in der Parlamentsdebatte am 7. Juli 2005. Der Sinn dieses interkantonalen Ausgleichs ist die Abgeltung von Kosten von teureren Kultureinrichtungen mit überregionaler Bedeutung, die kleine Kantone nicht selbst führen und anbieten können. Es geht dabei nicht darum, welche Kultur als förderungswürdig oder nicht förderungswürdig angeschaut wird, sondern nur um die Tatsache, dass bestimmte Kulturangebote und -institutionen von kleinen Kantonen wie Zug, Schwyz et cetera nicht angeboten werden können. Der Kanton Zug bezahlt auch Gelder für die Universität Zürich, nicht aber für die Zürcher Volkshochschule; das hat seine Richtigkeit so.

Der zitierte Regierungsrat in der Parlamentsdebatte vom 7. Juli 2005 wies selbst darauf hin, wie wichtig solche Kulturangebote für seinen Kanton seien. Schliesslich werbe Zug mit der Nähe zu den Kultureinrichtungen in Zürich und Luzern. Zug hat bislang – das sei zugute zu halten – als einziger Kanton freiwillig und ohne Verpflichtung Beiträge

von jährlich knapp einer Million Franken geleistet. Das hat sich nach eigenem Zuger Bekunden positiv auf das Zuger Image in der Schweiz und vor allem im Kanton Zürich ausgewirkt. Das werde sich aber rasch ins Gegenteil verkehren, wenn der Zuger Kantonsrat den Beitritt ablehnen würde, prophezeite der genannte Regierungsrat. Und man werde wieder zu Trittbrettfahrern gestempelt. In der Diskussion war ebenfalls die Rede, man wolle nicht weiterhin als unsolidarische Schmarotzer und kleinliche Kulturbanausen gelten. Das sind alles Zitate aus dem Zuger Kantonsrat, man braucht sich die Hände hier nicht selbst schmutzig zu machen.

All diese Prädikate, liebe Zugerinnen und Zuger, können wir Ihnen hier nur bestätigen. Ja, Sie haben sich mit Ihrem selbstbezogenen knausrigen, kleinlichen Nein in der Tat als Trittbrettfahrer gezeigt, wie sie im Buch stehen. Die Leistungen konsumieren? Gern! Andere dafür bezahlen lassen? Noch lieber! Und im eigenen Gärtchen lässt man dann tiefe Steuerfüsse gedeihen und meint dabei auch noch, man zeichne sich dadurch vor den übrigen aus. Pfui! rufe ich da südwärts. Als Argumente im Zuger Parlament wurden vorgebracht, man könne nicht einfach nur die Kultur anschauen, man solle doch auch beim Verkehr schauen, beispielsweise beim Kreisel Sihlbrugg, wie viele ausserkantonale Autos dort tatsächlich darüber fahren. Ja, liebe Zugerinnen und Zuger, wer, haben Sie denn das Gefühl, fällt hordenweise im Automobil in Stadt und Kanton Zürich ein? Die Innerschweiz ist da quantitativ bestimmt nicht untervertreten. Diesen Vergleich brauche wir im Kanton Zürich mit Sicherheit nicht zu scheuen. Ein anderes Argument aus dem Kantonsrat Zug, um die Debattenkultur ein wenig zu reflektieren, war: «Zuerst sollen andere Kantone auch zahlen, bevor wir dann fair und korrekt abgelten.» Damit haben sie sogar Recht gehabt, die Gegner im Kanton Zug. Es ist nicht so, dass nur der Kanton Zug hier auf der Anklagebank sitzt, sondern es sind genau so andere Kantone aus der Innerschweiz, von der Grösse her. Aber genau so ist der Kanton Aargau gefragt, einer fairen Regelung einmal zuzustimmen.

Die ländliche Schweiz, wir wissen es, liebt die urbane Schweiz nicht. Sie profitiert aber immer gern von deren Leistungen, von deren Funktion als wirtschaftlicher Motor. Das gilt insbesondere für den Grossraum Zürich. Nun sollte sich allerdings wieder einmal die Erkenntnis durchsetzen, dass Föderalismus nicht einfach eine politisch sanktionierte Ausnutzung der wirtschaftlichen Zentren darstellt, sondern die Grundlage für ein faires Zusammenleben. Das scheint mir zunehmend in Ver-

gessenheit zu geraten. Das Nebeneinander verschiedener Kantone mit ihren unterschiedlichen Eigenheiten, Besonderheiten und Fähigkeiten kann sehr befruchtend sein. Es kann Synergien schaffen, die sich gerade aus diesen Differenzen ergeben, die zwischen den Kantonen bestehen. Es kann zum guten Miteinander werden. Und ohne diese Differenz – das dürfen wir nicht vergessen – würde unser Bundesstaat so nicht existieren, wäre er auch nicht erfolgreich. Das Nebeneinander kann jedoch auch ins Gegenteil mutieren. Bei aller gebotenen Vorsicht im Umgang mit Biologismen, wo man für das beschriebene Verhältnis des Miteinanders in der Natur wohl den Begriff «symbiotisch» wählen würde, drängt sich dann als Pendant des ins Negative mutierten Verhältnisses der Begriff «parasitär» auf. Man muss nun nicht der Versuchung erliegen, mit solchen Begriffen zu operieren. Allerdings mutet es ja doch etwas seltsam an, mehr als nur egoistisch und arrogant, wenn uns aus Zug nun beschieden wird, man wolle auf die nächsten Jahre hin nichts tun. Man wolle sich weiterhin um eine faire Lösung drücken und dann schauen, ob mit dem Neuen Finanzausgleich (*NFA*) eben auch noch ein bisschen Geld übrig bleibe, um die Kulturangebote und Dienstleistungen auch zu bezahlen, die die Zugerinnen und Zuger konsumieren. So geht es nicht! Das ist Ausdruck einer «Berlusconisierung» des Föderalismus. Es heisst, wie wir es aus den Steuerfussdebatten hier kennen: Dem Staat nur noch so viel geben, wie es mir persönlich nützt, und wenn ich mich überhaupt nicht darum drücken kann. Oder eben: Den Partnern im Föderalismus nur noch so viel, wie ich mich nicht davor drücken kann.

Die langfristigen Folgen dieses Neins des Kantons Zug sind eine nur theoretische Möglichkeit, im *NFA* einen solchen Ausgleich, eine solche Lastenabgeltung verpflichtend von oben zu vereinbaren und kurzfristig, wie Susanna Tanner, Kulturbeauftragte des Kantons Zürich, festgestellt hat, ein zunehmender Spardruck auf Grund der fehlenden Innerschweizer Millionen auf die kleinen Kulturinstitute im Kanton Zürich entsteht.

Das Postulat ist richtig, um finanziell zu korrigieren, was mit dieser Vereinbarung gescheitert ist. Es ist vor allem aber auch richtig als Riegel gegen das egoistische Trittbrettfahren, gegen die Selbstbedienungsmentalität à la Berlusconi. Sie mögen sagen, das sei ein falsches Mittel. Sie können diesem Postulat trotzdem zustimmen. Es ist die richtige Aussage.

Peter A. Schmid (SP, Zürich): Angesichts der Debatte um den Steuerwettbewerb unter den Kantonen und der Frage um die interkantonale Solidarität ist das Postulat von Ralf Margreiter zu verstehen. Dennoch wird die SP es nicht unterstützen, da die Stossrichtung gerade in kulturpolitischer Hinsicht kontraproduktiv ist. Auf den ersten Blick und am politischen Stammtisch mag die Forderung nach einem Einheimischentarif etwas für sich haben. Und auch die im Rahmen der Budgetdebatte im letzten Dezember von Lucius Dürri erhobene Forderung, die Obwaldner sollen jetzt das Doppelte für den Eintritt ins Opernhaus zahlen, mag gewisse kantonschauvinistische Gefühle zu befriedigen. Beide Vorstellungen, Forderungen sind aber letztlich nicht tauglich. Wie wenig die Forderung nach einer Bevorzugung der Zürcher für die Benutzung von Zürcher Infrastruktur taugt, hätte ein einfacher Blick in die Antwort des Regierungsrates auf die Anfrage von Balz Hösly zu den Einheimischentarifen von 1998 gezeigt (*KR-Nr. 213/1998*).

In kulturpolitischer Hinsicht ist diese Forderung besonders heikel. Sie verkennt nämlich die überregionale und internationale Ausrichtung dieser Kulturinstitutionen grundlegend. Die Einführung eines Einheimischentarifs wäre kontraproduktiv für die Auslastung dieser Institutionen und würde sich negativ auf die Einkommenssituation, auf die Einnahmesituation von Opernhaus, Schauspielhaus und Tonhalle auswirken. Das hat seinen Grund darin, dass ein Viertel bis ein Drittel der Besucher letztlich dieser überregional wichtigen Kulturinstitutionen aus andern Kantonen oder gar aus dem Ausland kommt. Es würden weniger Besucher kommen, da die Tarife erhöht werden. Wie man sie erniedrigen, also den Zürchern weniger Eintritt verlangen soll und den Auswärtigen gleich viel und trotzdem die Einkommenssituation gleich halten, das verstehe ich nicht. Also ich gehe davon aus, dass das Resultat wäre, dass die andern mehr bezahlen und wir gleich viel. Das würde heissen, dass am Schluss weniger Eintritte da sind und wir also die Subventionen erhöhen müssten. Das Resultat liegt auf der Hand: Der Einheimischentarif würde von den Einheimischen bezahlt werden. Ob das etwas taugt?

Der Vorstoss ist aber auch sozialpolitisch etwas abstrus. Um es etwas klassenkämpferisch auszudrücken: Der Proletarier aus Zug steht uns näher als der Kapitalist aus Zürich. Es macht keinen Sinn, die Eintritte allein nach dem Wohnprinzip zu verteuern. Wenn schon, dann müsste auch die Kaufkraft mit berücksichtigt werden. Das macht aber auch

wenig Sinn und ist weder wünschenswert noch praktikabel und entspricht zudem einem etwas beschränkten Kulturverständnis.

Der Vorstoss ist schliesslich auch schlecht für das Image des Kulturkantons Zürich, der ja stolz ist auf seine Kulturinstitutionen und seine kulturpolitischen Leitlinien und Leistungen immer wieder selbstbewusst kommuniziert. Letztlich sind wir nämlich selber verantwortlich für die Ausstattung unserer Institutionen und stolz darauf, dass sie eben gerade in die Region und ins Ausland ausstrahlen. Wenn wir nun kleinmütig und etwas chauvinistisch die Nichtzürcher dafür bestrafen, dass sie eine Zürcher Kulturinstitution besuchen, erweisen wir uns als zutiefst provinziell und brechen mit etlichen Grundsätzen, die im Kulturleitbild des Kantons Zürich festgehalten sind.

Selbstverständlich hofft auch die SP, dass der Regierungsrat auf dem Weg der interkantonalen Lastenabgeltung auch im Kulturbereich die Nachbarkantone mittelfristig besser in die Finanzierung einbinden kann. Dafür eignet sich das vorliegende Postulat aber ganz und gar nicht und deshalb bitten wir Sie auch, es abzulehnen.

Willy Germann (CVP, Winterthur): Die CVP wird diesen Vorstoss nicht unterstützen. Wir sind eigentlich überrascht, dass die Regierung ihn entgegennehmen will. Denn dieser Vorstoss ist ganz klar kontraproduktiv. Er ist offensichtlich ein «Trotz-Vorstoss» auf eine Trotzreaktion des Zuger Parlaments. Das Zuger Parlament wollte seine Unzufriedenheit zum Ausdruck bringen gegenüber dem NFA. Sicher ist: Der Kanton Zürich würde mit höheren Tarifen für «fremde Fötzel» keinen Rappen mehr in seine Kulturkasse bekommen, im Gegenteil, der Anti-Zürich-Reflex würde verstärkt und Retorsionsmassnahmen wären so sicher wie das Amen in der Kirche. Der administrative Aufwand wäre enorm und dem Missbrauch wären Tür und Tor geöffnet. Ich erinnere Sie daran: Auch Zuger haben oft Verwandte und Bekannte in Zürich; die da ein Billett besorgen könnten. Ausserdem – das wurde bereits schon erwähnt – ist durchaus die Gefahr nicht zu verkennen, dass die Besucherzahlen sinken könnten. Ich erinnere zum Beispiel daran, dass es für Zuger im Bereich der Musik die Alternative Luzern gibt. Immer mehr Leute auch aus Zürich pilgern nach Luzern ins KKL (*Kultur- und Kongresszentrum Luzern*) mit sehr innovativen Programmen. Das Ziel sollte sein: mehr Gerechtigkeit in der Kulturfinanzierung. Aber die erreichen wir nicht mit differenzierten Tarifen. Im Gegenteil: Wir müssen

wieder die interkantonale Vereinbarung aufnehmen. Früher oder später haben wir auch einen gewissen Rückhalt durch den NFA. Das ist ja ausdrücklich im NFA festgehalten, dass interkantonale Vereinbarungen getroffen werden müssen. Ich bin auch überzeugt, dass wir dannzumal Aargau, Schaffhausen und Thurgau einbeziehen; aber sicher nicht, wenn vorher differenzierte Tarife geschaffen würden. Mittel- bis langfristig, denke ich aber immer noch daran, müsste eine weitere Trägerschaft, eine grössere Trägerschaft für die «Leuchttürme» in unserem Kanton gefunden werden. Da denke ich ans Opernhaus. Und ich denke daran, dass der Bund mit seinem Kulturförderungsgesetz nun eine Handhabe hätte, dass er mitmachen würde bei der Finanzierung eines Opernhouses – zusammen vielleicht mit anderen Kantonen rings um Zürich herum. Aber wie gesagt, dass ist eine mittel- bis langfristige Perspektive.

Katharina Kull-Benz (FDP, Zollikon): Ich kann es kurz machen, ich schliesse mich dem Votum von Willy Germann an. Es gilt die interkantonale Zusammenarbeit über den Lastenausgleich zu regeln. Die Verfassung regelt da die Möglichkeit, unwillige Kantone zu Zahlungen, wie hier für ein Kulturlastenabkommen, zu zwingen. Aus diesem Grund unterstützt auch die FDP-Fraktion heute dieses Postulat nicht.

Hanspeter Amstutz (EVP, Fehraltorf): Ausgerechnet die Kantone mit den tiefsten Steuersätzen erweisen sich als besonders geizig, wenn es um eine freiwillige Beitragszahlung an Zürcher Kulturinstitute geht. Vom Wirtschaftsraum Zürich profitieren die Nachbarkantone in grossem Ausmass. Nicht nur wirtschaftlich, auch kulturell kann Zürich ein Angebot präsentieren, das weit über den Kanton hinausstrahlt. Zug kann sich kein Opernhaus leisten, ist auf Zürich angewiesen, wenn es um kulturelle Spitzenleistungen geht. Es ist nicht so, dass der Kanton Zürich erst seit gestern oder vorgestern von den Nachbarkantonen verlangt oder wünscht, dass sie bei der finanziellen Beteiligung an die Kulturinstitute mitmachen. Wir haben jetzt schon lange Geduld gezeigt und es ist überhaupt nichts passiert; mit Ausnahme von einigen wenigen kleinen Beiträgen, die uns die Kantone zugesichert haben. Es ist dringend nötig, dass der Kanton Zürich ein bisschen eine schärfere Gangart anschlägt und ganz klar eine Mitbeteiligung einfordert.

Die EVP wird das Postulat unterstützen.

Ralf Margreiter (Grüne, Zürich) spricht zum zweiten Mal: Nur ganz kurz als kleine Replik auf die «Streicheleinheiten» aus der SP-Fraktion. Das kann ich ja nun doch nicht ganz unwidersprochen lassen, wenn hier der Versuch, Mittel zurückzuholen, die schlussendlich vor allem den kleinen Kulturinstitutionen im Kanton Zürich fehlen, als kleinmütig und chauvinistisch bezeichnet wird. Ich hätte mir gewünscht, die SP hätte sich mit dem gleichen Engagement bei ihren Genossinnen und Genossen im Zuger Kantonsrat dafür eingesetzt, dass man dieser Vereinbarung zustimmt und sie nicht wie die Mehrheit der SP-Fraktion im Kanton Zug ablehnt aus Gründen, die sachlich falsch sind, weil sie mit der Vorlage gar nichts zu tun haben; aus eben so klassenkämpferischen Gründen. Das Geld komme nur dem Opernhaus, der Tonhalle und dem Schauspielhaus zugute, war die Argumentation, warum abgelehnt wurde. Und die ist natürlich einfach schlicht und ergreifend dumm! Darum habe ich einleitend gesagt: Diese Vereinbarung kann nur Institutionen von einer bestimmten Grösse mit einer bestimmten Auswirkung umfassen. Für die Alternativkultur kann jeder Kanton selbst zuständig sein, bitte sehr! Diese Argumente hätte ich mir gewünscht, dass Sie sie bei Ihren Zuger Kolleginnen und Kollegen beliebt gemacht hätten. Dann hätten wir nämlich die ganze Diskussion hier nicht. Es wäre eine andere Mehrheit gewesen. Der politische Unfriede wäre zu verhindern gewesen. Und notabene: 2,66 Millionen Franken mehr für Kultur in der Zürcher Kantonskasse! Das würde beileibe nicht schaden.

Abstimmung

Der Kantonsrat beschliesst mit 125 : 20 Stimmen, das Postulat nicht zu überweisen.

Das Geschäft ist erledigt.

12. Unbegleiteter Ausgang für einschlägig Verwarnte

Interpellation Barbara Steinemann (SVP, Regensdorf) und Mitunterzeichnende vom 5. September 2005

KR-Nr. [252/2005](#), RRB-Nr. 1447/19. Oktober 2005

Die Interpellation hat folgenden Wortlaut:

Wie die Bevölkerung des Kantons Zürich über die Sonntagspresse vom 10. Juli 2005 über den Leiter des Psychiatrisch-Psychologischen Dienstes der Justizdirektion, Frank Urbaniok, erfahren durfte, plant die Justizdirektion, das seit dem Zolliker Mord von 1993 geltende Moratorium für unbegleitete Ausgänge für Gewalt- und Sexualstraftäter aufzuheben. Dem Urlaub gehen intensive psychiatrische Therapien voraus, die jeweils auf das entsprechende Täterprofil zugeschnitten sind.

Im Zusammenhang mit den geplanten Aktivitäten bitte ich den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Welchem Kommunikationskonzept und welcher Kommunikationsstrategie des Regierungsrates liegt die erfolgte Auskunft von Herrn Urbaniok zu Grunde? Handelt es sich um eine offizielle Stellungnahme der kantonalen Verwaltung?
2. Fällt der Entscheid, erneut unbegleitete Ausgänge zuzulassen, in die Zuständigkeit des Gesetzgebers und damit Volk und Parlament, oder stellt er eine operative Frage dar und gehört zum Kompetenzbereich der Justizdirektion?
3. In der Sonntagszeitung spricht der Chefpsychiater von einem «Versuch», der neu lanciert werden sollte. Wie wird in der Gefängnispsychiatrie der Versuch definiert? Wann ist er gescheitert?
4. Welcher Unterschied besteht zwischen dem am 28. November 1998 von der Zürcher Bevölkerung an der Urne abgelehnten Versuchsprojekt und dem nun beabsichtigten Versuch?
5. Thema Haftung der Psychiater, Psychotherapeuten, Strafanstaltsdirektoren usw.: Inwiefern können die in den zürcherischen Strafvollzugsanstalten tätigen Gutachter und Verantwortlichen der Strafanstalten auf Grund ihrer fallweisen Beurteilung des Straftäters für Fehlentscheide zur Rechenschaft gezogen werden? Werden sie tatsächlich haftbar gemacht?
6. Mit welchen Kosten schlagen die für die Gewährung des unbegleiteten Urlaubs vorgehenden psychiatrischen Spezialtherapien der Allge-

meinheit zu Buche (gleichgültig, ob die Kosten bei den Krankenkassen, den Gemeinde- oder der Staatskasse anfallen)?

Ausserdem bitte ich um Antworten auf folgende Fragen:

7. Nach Auffassung der Justizdirektion (Vernehmlassungsantwort zur Umsetzung der Verwahrungsinitiative, RRB Nr. 1861 vom 8. Dezember 2004) könnten die Regelungen des neuen Schweizerischen Strafgesetzbuchs (nStGB) über die lebenslängliche Verwahrung gegen übergeordnetes Recht verstossen. Anfang Juli 2005 wurde in den Niederlanden der so genannte «Van-Gogh-Mörder» zu lebenslanger Haft verurteilt, was nach dortigem Recht wortwörtlich zu verstehen ist; für entsprechend Verurteilte besteht keine Chance (Ausnahme in allen Staaten: a.o. Rechtsmittel der Revision) auf Verlassen der Gefängnisse. Bemerkenswerterweise haben die Niederlande ebenfalls die Menschenrechtskonvention (EMRK) mit sämtlichen Zusatzprotokollen (Ausnahmen: Protokolle Nrn. 7 und 13, welche den hier zur Diskussion stehenden Bereich nicht tangieren) unterzeichnet. Welche Differenz könnte nach Auffassung der Justizdirektion zwischen den beiden Ländern bestehen (gesetzliche Grundlage, anderes Täterprofil, andere Ermessensausübung)?

8. Ist der Entscheid des Regierungsrates, dass jeder Bereich der kantonalen Verwaltung für ausgabendämpfende Sanierungsmassnahmen herhalten muss, unumstösslich? Mit anderen Worten: Könnte der Sicherheitsbereich (Polizei und Justiz) mit einem Zurückkommen auf den betreffenden regierungsrätlichen Entscheid vom Massnahmenplan Haushaltsgleichgewicht zu Lasten weitergehender einschneidender Massnahmen bei einem anderen Ausgabenposten von den Abbauplänen ausgenommen werden?

9. Wie viele Mitarbeiter des Psychiatrisch-Psychologischen Dienstes (PPD) mit psychiatrischer oder psychotherapeutischer Ausbildung standen 1993 wie vielen zu behandelnden Gefängnisinsassen gegenüber? Wie viele stehen sich heute gegenüber?

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

Zu Frage 1:

Eine transparente und sachlich abgestützte Information liegt gerade im heiklen Bereich des Justizvollzugs sowohl im Interesse des Amtes als

auch der Öffentlichkeit. Die damalige Berichterstattung in der Sonntagspresse fand im Vorfeld der jährlichen Medienkonferenz des Amtes für Justizvollzug statt, in der in inhaltlich gleicher Weise über das Ambulante Intensivprogramm (AIP) informiert wurde.

Zu Frage 2:

Vorerst ist darauf hinzuweisen, dass weder von einem seit 1993 geltenden Moratorium für unbegleitete Ausgänge für Gewalt- und Sexualstraftäter noch davon die Rede sein kann, dass die Direktion der Justiz und des Innern heute die Aufhebung eines solchen Moratoriums plane. Dies lässt sich auch nicht aus dem zitierten Artikel der Sonntagspresse vom 10. Juli 2005 entnehmen.

Hinsichtlich der angefragten heutigen Zuständigkeitsordnung für die Gewährung von unbegleiteten Ausgängen bzw. ganz allgemein von Vollzugslockerungen ist bei Inhaftierten im geschlossenen Vollzug in erster Linie die einweisende Vollzugsbehörde zuständig, bei Zürcher Fällen also die Bewährungs- und Vollzugsdienste (BVD) des Amtes für Justizvollzug (§ 5 lit. a in Verbindung mit § 8 Abs. 1 lit. a der Justizvollzugsverordnung [JVV, LS 331.1]). Im BVD wurde mit Blick auf die Personen der «Gemeingefährlichen» schon bei der Gründung des Amtes für Justizvollzug im August 1999 ein Sonderdienst geschaffen, dessen Mitarbeitende für die Fallführung dieser sowohl in der Sache selbst als auch politisch gesehen heiklen Fälle zuständig sind. Die Gewährung erstmaliger Lockerungsschritte ist bei diesen Personen darüber hinaus stets der Amtsleitung zur Genehmigung zu unterbreiten. Im Zweifelsfalle ist eine Empfehlung der Fachkommission einzuholen.

Für die Voraussetzungen der Urlaubsgewährung verweist §49 JVV auf die Richtlinien der Ostschweizerischen Strafvollzugskommission über die Urlaubsgewährung in Strafvollzugsanstalten vom 10. April 1987. Bei als gemeingefährlich eingestuften Straftätern und -täterinnen werden die für den entsprechenden Strafvollzug geschaffenen Richtlinien des Konkordats vorbehalten. Gemäss §55 Abs. 2 JVV werden solchen Verurteilten Urlaub und andere Vollzugslockerungen nur gewährt, wenn davon ausgegangen werden kann, dass sie nicht mehr gemeingefährlich sind oder Dritte vor einer verbleibenden Gefahr durch begleitende Massnahmen ausreichend geschützt werden können.

Es handelt sich also beim Entscheid, unbegleitete Urlaube zuzulassen, um eine operative Frage, welche sich freilich hinsichtlich Zuständigkei-

ten und anwendbarer Bestimmungen an den massgeblichen gesetzlichen Grundlagen zu orientieren hat.

Zu Frage 3:

Es findet kein «neuer Versuch» statt. Der Begriff «Versuch» im Titel des erwähnten Artikels ist daher irreführend. Der Artikel bezieht sich – wie aus dem restlichen Text hervorgeht – auf das seit bereits mehr als fünf Jahren sehr erfolgreich praktizierte AIP zur Rückfallsenkung intensiv behandlungsbedürftiger Gewalt- und Sexualstraftäter. Dieses Programm – wie bei allen innerhalb des Strafvollzugs behandelten Insassen – enthält als konzeptionell integral vorgesehenen Bestandteil, die teilnehmenden Gefangenen bei entsprechenden Fortschritten schrittweise wieder an ein Leben ausserhalb der Anstaltsmauern heranzuführen, anstatt abrupte, nicht sukzessive vorbereitete Öffnungen zu vollziehen.

Allerdings ist festzuhalten, dass es keine auf das Ziel der Gewährung unbegleiteter Urlaube ausgerichtete Spezialtherapien gibt. Alle deliktorientierten Therapien des Psychiatrisch-Psychologischen Dienstes (PPD) sind auf Risikoverminderung ausgerichtet. Naturgemäss können bei entsprechenden Therapieerfolgen auf Grund der Risikoreduktion Vollzugslockerungen eher gewährt werden als ohne relevante Fortschritte. Bei entsprechend rückfallgefährdeten Tätern sind langsam steigernde, gut vorbereitete Lockerungsschritte möglich, die zudem engmaschig begleitet werden. Vollzugslockerungen stellen in diesem Sinne aber kein Therapieziel dar, sondern sind Teil der üblichen Vollzugsplanung, die sich allerdings an den erreichten Therapiefortschritten im Sinne der Risikosenkung ausrichten.

Zu Frage 4:

Am 1. Januar 1997 wurde in Umsetzung eines Auftrages der Direktion der Justiz und des Innern ein intensives Behandlungskonzept für Sexual- und Gewaltstraftäter in der Strafanstalt Pöschwies vorgelegt. Das damalige «Rückfallpräventionsprogramm» (RPP) sah ein umfassendes milieuthérapeutisches Angebot vor, das in einem Teil des Erweiterungsbaus der Strafanstalt Pöschwies durchgeführt werden sollte. Nachdem der Kredit für die notwendigen baulichen Investitionen und betrieblichen Aufwendungen zwar vom Kantonsrat bewilligt in der Volksabstimmung aber abgelehnt worden war, konnte das Programm nicht verwirklicht werden.

Auf Grund der damals nach wie vor bestehenden «Versorgungslücke» – es bestand kein Angebot für intensive Behandlung für erheblich rückfallgefährdete Sexual- und Gewaltstraftäter in der Strafanstalt Pöschwies – und weil Gegner der Vorlage als Alternative zu einem stationären Behandlungsangebot eine Intensivierung der ambulanten Versorgung forderten, wurde schliesslich das AIP zur Behandlung therapierbarer Sexual- und Gewaltstraftäter in der Strafanstalt Pöschwies konzipiert und mit Regierungsratsbeschluss vom 6. Oktober 1999 bewilligt.

Dem Programm liegen folgende Gedanken zu Grunde:

1. Erheblich rückfallgefährdete Täter mit ausgeprägten und/oder chronifizierten rückfallrelevanten Problembereichen bedürfen Angebote für intensive Therapie;
2. Moderner Strafvollzug muss sich auf das Ziel grösstmöglicher Rückfallprävention ausrichten.

Das AIP ist damit die Umsetzung der seinerzeit von den Gegnern der Vorlage favorisierten Alternative. Der wesentliche Unterschied zum seinerzeitigen stationären Programm besteht darin, dass die Täter nicht rund um die Uhr behandelt und betreut werden und in einem «Haus» mit gemeinsamen Arbeitsstätten zusammengefasst werden. Vielmehr sind die Teilnehmer im Normalvollzug in unterschiedlichen Räumlichkeiten untergebracht, nehmen unterschiedliche Freizeitangebote wahr und sind an unterschiedlichen Arbeitsplätzen integriert. Sie treffen sich, wie ambulante Klienten ausserhalb der Strafanstalt, lediglich zu den Therapien, die somit «ambulant» erfolgen. Dies führt zwar zu einer erheblich stärkeren Belastung der in diesem Programm tätigen Therapeuten. Da dieses Programm allerdings nur mit sechs Mitarbeitenden durchgeführt wird, ist es verglichen mit den seinerzeit bei der Abstimmungsvorlage vorgesehenen 23 Mitarbeitenden erheblich kostengünstiger.

Zu Frage 5:

Der Begriff der «fehlerhaften Beurteilung» wird der Problematik bei prognosegestützten Entscheiden nicht gerecht bzw. enthält die Gefahr von Missverständnissen. Prognostische Beurteilungen sind immer Wahrscheinlichkeitsaussagen, in denen graduell zum Beispiel zwischen sehr geringen, geringen, moderaten, hohen und sehr hohen Risiken unterschieden wird. Dabei ist folgender Umstand zu berücksichtigen: Auch Täter, die mit zum Beispiel 5% ein geringes Risiko aufweisen,

werden gemäss statistischen Gesetzmässigkeiten rückfällig. Sie werden entsprechend ihrem sehr geringen Risiko allerdings sehr viel seltener rückfällig als Täter mit einem hohen Risiko. Gemäss dieser kleinen statistischen Quote ist es zwingend, dass mit Rückfallrisiken gerechnet werden muss. Es besteht die Gefahr, dass vor diesem Hintergrund auch völlig zutreffende prognostische Beurteilungen fälschlicherweise als Fehlbeurteilungen klassifiziert werden. Um eine Fehlbeurteilung kann es sich nur dann handeln, wenn infolge nachweisbarer Fehleinschätzungen hohe Risiken als gering oder geringe Risiken als hoch eingeschätzt werden.

Prognosen zeichnen sich allgemein dadurch aus, dass sie von Wahrscheinlichkeiten ausgehen, wie sie zum Zeitpunkt der Prognosestellung bekannt waren. Das Schwierige an einer Prognose ist, dass sie sich immer zu einem zukünftigen, bis zu einem gewissen Grad immer auch unsicheren Ereignisablauf äussern muss. Es geht um Wahrscheinlichkeiten, und es liegt im Wesen einer Prognose, dass sie sich auch als falsch erweisen kann. Gerade im Justizbereich kommt dies ab und zu vor. Der klassische mehrfach verurteilte Wiederholungstäter ist typischerweise oftmals für seine erste(n) Tat(en) vom Gericht nur zu einer bedingten Strafe verurteilt worden. Dies im Hinblick auf eine günstige Legalprognose, welche ihm das Gericht stellt. Kommt es zum Rückfall, haben sich bei genauer Betrachtungsweise die Prognose und die darauf beruhende Sanktion als falsch erwiesen. Gleichwohl kann auch in solchen Fällen nicht einfach von einem Fehlentscheid gesprochen werden, wenn sich das Gericht auf die gerichtsblichen Verfahrensregeln und Prognosen abgestützt hat.

Spezifische Haftungsregelungen gibt es bei Vollzugslockerungsentscheiden nicht und wären auch nicht sinnvoll. Es ist Ausfluss unseres Rechtssystems, dass sämtliche Formen individueller Verantwortlichkeit – seien sie nun strafrechtlich, zivilrechtlich oder disziplinarisch – zwingend den Nachweis eines vorwerfbaren, d. h. rechtswidrigen und schuldhaften Verhaltens gebieten. Haftungsfragen ergeben sich deshalb nur bei Nachweis eines in diesem Sinne vorwerfbaren Fehlverhaltens, z.B. grober Fahrlässigkeit. Es darf in diesem Zusammenhang auch nicht unerwähnt bleiben, dass es nicht hinnehmbar wäre, für die ohnehin schon sehr verantwortungsvolle und schwierige Aufgabe, prognostische Beurteilungen und Entscheidungen über Vollzugslockerungen treffen zu müssen, über das geltende Recht hinaus noch ein «Sonderhaftungsrecht» einzuführen.

Zu Frage 6:

Wie bereits unter 3. ausgeführt, gibt es keine auf das Ziel der Gewährung unbegleiteter Urlaube ausgerichteten Spezialtherapien, sondern sind alle deliktorientierten Therapien des PPD auf Risikoverminderung ausgerichtet.

Die Kosten für risikomindernde Therapien sind je nach Therapiesetting und Intensität der Behandlung sehr unterschiedlich. Sofern in der Frage das AIP angesprochen ist, fielen in der bisher fünfjährigen Durchführung des AIP Fallkosten pro Jahr und Täter von durchschnittlich Fr. 27'600 an. Damit beträgt der tatsächliche Mehraufwand der Teilnehmer am AIP innerhalb der Strafanstalt Pöschwies pro Tag ungefähr Fr. 75 gegenüber dem Normalvollzug. Inklusiv der Unterbringung in der Strafanstalt Pöschwies, die im Jahre 2005 mit einem Tagessatz von Fr. 285 zu Buche schlug, beträgt die Durchführung einer Intensivtherapie in den Strukturen des geschlossenen Strafvollzugs damit Fr. 360 pro Teilnehmer und Tag. Die Alternative hierzu wäre die Behandlung entsprechender Personen in einer vergleichbar gesicherten forensisch psychiatrischen Klinik. Hier fallen pro Tag und Teilnehmer Fr. 1242 an. Der erhebliche Kostenunterschied macht deutlich, dass es sehr viel kostengünstiger ist, intensive deliktpräventive Therapien in den bereits bestehenden Strukturen des Strafvollzugs durchzuführen, als dies in einer forensischen Klinik zu tun.

Behandlungen in forensisch psychiatrischen Kliniken sollten daher nur dann erfolgen, wenn eine solche Behandlung nicht im Strafvollzug durchgeführt werden kann. Dies betrifft vorwiegend Täter mit manifester psychiatrischer Symptomatik, die von einer stationären psychiatrischen Behandlung im engeren Sinne profitieren können. Für die überwiegende Mehrheit der Gewalt- und Sexualstraftäter ist dies nicht der Fall. Sie werden aus inhaltlichen und Kostengründen mit Vorteil in der regulären Strafvollzugsstruktur behandelt.

Zu Frage 7:

Art. 5 Abs. 4 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK, SR 0.101) garantiert jeder inhaftierten Person «das Recht zu beantragen, dass ein Gericht innerhalb kurzer Frist über die Rechtmässigkeit des Freiheitsentzugs entscheidet und ihre Entlassung anordnet, wenn der Freiheitsentzug nicht rechtmässig ist». Den Nachweis, dass die Voraussetzungen für einen Freiheitsentzug gegeben sind, haben die staatlichen Behörden zu erbringen. Dieser Anspruch auf gerichtliche Haft-

prüfung ist weit gefasst: Er gilt grundsätzlich für alle in Art. 5 Abs. 1 EMRK vorgesehenen Formen der Haft und erlischt erst nach unbedingter Freilassung. Wenn die Inhaftierung ihre Grundlage in einem Gerichtsurteil hat, ist eine weitere Kontrolle der Rechtmässigkeit der Haft in der Regel nicht mehr nötig, da den durch Abs. 4 geforderten Garantien bereits durch den gerichtlichen Anordnungsentscheid Genüge getan wurde. Dies gilt auch für bedingungslos zu lebenslanger Freiheitsstrafe verurteilte Personen.

Gemäss der geltenden Konzeption des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB, 311.0) ist auch bei einer lebenslänglichen Freiheitsstrafe frühestens auf den Zeitpunkt hin, in welchem 15 Jahre verbüsst worden sind, von Amtes wegen zu prüfen, ob der Betreffende bedingt entlassen werden kann (Art. 38 Ziffer 1 Abs. 2 StGB). Sollten jedoch die Voraussetzungen dafür (Wohlverhalten im Vollzug einerseits sowie günstige Legalprognose andererseits) weder zu jenem noch zu einem späteren Zeitpunkt erfüllt sein, so wird der Betreffende weder zu jenem frühestmöglichen noch zu einem späteren Zeitpunkt bedingt aus dem Vollzug einer lebenslänglichen Strafe entlassen. Die Anordnung einer lebenslänglichen Zuchthausstrafe kann also auch hier zu Lande durchaus zur Folge haben, dass der Verurteilte nie aus dem Strafvollzug entlassen wird. Ob er jemals entlassen werden kann, hängt somit ausschliesslich von seinen persönlichen Eigenschaften ab. Dasselbe gilt für Straftäter, die zu einer Verwahrung verurteilt worden sind. Diese wird von Anfang an auf unbestimmte Zeit ausgesprochen, allerdings hat hier die Vollzugsbehörde jeweils jährlich über die Möglichkeit einer bedingten bzw. probeweisen Entlassung Beschluss zu fassen (Art. 45 Ziffer 1 StGB).

Weil der Freiheitsentzug aber von persönlichen Eigenschaften abhängt, besteht ein Recht auf Überprüfung der Rechtmässigkeit der Unterbringung in angemessenen Zeitabständen. Dabei ist zu überprüfen, ob das Sicherheitsbedürfnis der Allgemeinheit weiterhin den Freiheitsanspruch der inhaftierten Person überwiegt. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte geht davon aus, dass sich diese persönlichen Eigenschaften im Verlaufe der Zeit verändern können. Auch wenn die Wahrscheinlichkeit einer positiven Entwicklung teilweise als gering erscheinen mag, bestehe doch in jedem Einzelfall eine Möglichkeit, dass die in der Person des Inhaftierten liegenden, den Freiheitsentzug rechtfertigenden Gründe nachträglich wegfallen könnten, sodass die Fortdauer des Freiheitsentzuges konventionswidrig wäre. Das Recht auf regel-

mässige Haftprüfung besteht mithin, weil die Gründe, die eine Unterbringung oder Verwahrung anfangs erforderlich machten, später wegfallen können.

Eine Überprüfung der Rechtmässigkeit der Haft sollte zumindest dann wieder stattfinden, wenn sich entweder die persönlichen Verhältnisse des Täters derart geändert haben oder wenn doch zumindest die Möglichkeit besteht, dass eine weitere Inhaftierung nicht mehr notwendig ist. In mehreren Fällen hat der Gerichtshof seine Praxis zum Begriff der «angemessenen Abstände» konkretisiert und Zeitspannen von mehr als einem Jahr als mit Art. 5 Abs. 4 EMRK nicht vereinbar erachtet. Ob und gegebenenfalls worin sich im Übrigen die Rechtsordnung der Niederlande von derjenigen der Schweiz in diesem Bereich unterscheidet, lässt sich ohne eingehende rechtsvergleichende Studien nicht sagen.

Zu Frage 8:

Beim Massnahmenplan Haushaltsgleichgewicht 2006 handelt es sich um ein ausgewogenes Gesamtpaket, das sowohl den Aufwand senken als auch die Einnahmen erhöhen soll. Es zeigte sich bei den Direktionen, dass sie im Rahmen des Auftrags, die Leistungen ihrer Leistungsgruppen zu priorisieren, kaum mehr verzichtbare Leistungen in nennenswertem Umfang bezeichnen konnten, weshalb die Optimierung der Leistungserstellung und weniger ein grundsätzlicher Leistungsverzicht im Vordergrund stand. Da jede Direktion den Rahmen ihrer Möglichkeiten sorgfältig evaluiert hat und in diesem Rahmen zum Gesamtergebnis beiträgt, erscheint es nicht sinnvoll, zum gegenwärtigen Zeitpunkt mit einer anderen Prioritätenfestsetzung das erzielte Resultat zu gefährden. Das staatliche Handeln muss zudem in einem Zusammenhang gesehen werden. Einschneidende Sparmassnahmen z.B. im Bildungs- oder Sozialbereich können unter Umständen zu überaus negativen Entwicklungen auch mit Bezug auf die öffentliche Sicherheit führen. Der Regierungsrat hat deshalb die Gesamtheit der staatlichen Aufgaben in sinnvoller Weise zu koordinieren und aufeinander abzustimmen, wie das in seinen Legislatorschwerpunkten und im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan zum Ausdruck kommt.

Zu Frage 9:

Ein direkter Vergleich ist nicht möglich, weil 1993 entsprechende Daten gar nicht erhoben wurden. Zudem muss darauf hingewiesen werden, dass gerade bis 1993 zahlreiche schwere Rückfalltaten wesentlich auf eine unzureichende forensische Versorgung in den Bereichen Therapie und Gefährlichkeitseinschätzungen zurückzuführen sind. Allgemein kann gesagt werden, dass der Psychiatrisch-Psychologische Dienst insbesondere seit 1997 eine ausserordentlich starke und nach wie vor anhaltende Nachfragesteigerung erlebt, die mit dem derzeitigen Personalbestand zu grossen Engpässen und starker Belastung der Mitarbeitenden führt. Zu berücksichtigen ist auch, dass eine Gegenüberstellung der Klientenzahlen wenig aussagekräftig ist. 1993 wurden keine detaillierten Risikoanalysen vorgenommen, jährliche Therapieberichte bestanden oft nur aus wenigen Zeilen. Demgegenüber werden Therapien heute differenziert und ausführlich dokumentiert, und genaue Risikokalkulationen gehören zum Standard der jährlichen Therapieberichte. Insgesamt ist der Bedarf an nachvollziehbarer Dokumentation und an der Anfertigung genauer Gefährlichkeitsanalysen erheblich gestiegen, sodass die heute durch die Mitarbeitenden des PPD zu bewältigenden Aufgaben mit denen von 1993 in keiner Weise mehr vergleichbar sind.

Im Rahmen des AIP wurde 1999 durch sechs zusätzliche therapeutische Mitarbeitende dem damaligen dringenden Bedarf an intensiver Gruppentherapie intensiv behandlungsbedürftiger Straftäter begegnet. Auch im Bereich der psychiatrischen Grundversorgung verlangten die Zunahme an psychiatrisch auffälligen Insassen sowie der höhere Qualitätsanspruch an praktischer Versorgung und standardisierter Dokumentation eine Aufstockung der ärztlich tätigen Mitarbeitenden. Den 6,5 Mitarbeiterstellen im Therapiebereich bzw. in der psychiatrischen Grundversorgung im Jahr 1993 stehen heute 17 Mitarbeitende gegenüber.

Die Konsultationszahlen sind erst ab 1997 ausreichend dokumentiert. Als Mass für die psychiatrisch-psychotherapeutische Nachfrage genommen stiegen sie allerdings allein im Zeitraum zwischen 1997 und 2004 von 4384 auf 12 203. Anhand der Gegenüberstellung der Entwicklung des Mitarbeiterzuwachses von 9 (1997) auf 17 (2004) Therapeuten wird deutlich, dass die Mitarbeiterentwicklung mit dem Faktor 1,9 der Bedarfsentwicklung an Konsultationen mit dem Faktor 2,8 er-

heblich nachsteht. Dies zeigt auf, dass die Einrichtung des AIP nur der Bedarfslücke im Bereich intensiver Gruppenbehandlungen entgegenzuwirken vermochte und die Entwicklung in den Bereichen der Gruppentherapie (Ambulanz) sowie der Einzeltherapien und der psychiatrischen Grundversorgung einen zunehmenden Angebotsengpass verursacht. Geht man von tieferen Konsultationszahlen für das Jahr 1993 gegenüber 1997 aus, dann sind die Relationen bezüglich der therapeutischen Versorgung heute im Vergleich mit 1993 noch viel ungünstiger als im Vergleich mit 1997.

Berücksichtigt man zusätzlich die oben skizzierten Entwicklungen mit deutlich erhöhtem Aufwand für die einzelne Fallführung, dürfte der zunehmende Engpass der forensisch-psychotherapeutischen Versorgung deutlich werden. Zu berücksichtigen ist auch, dass es erheblich kostengünstiger und auch unter Sicherheitsaspekten vorteilhaft ist, die Behandlung von Straftätern durch den PPD innerhalb der Haftanstalten durchführen zu lassen. Die Alternative besteht darin, die betreffenden Täter innerhalb psychiatrischer Kliniken zu behandeln. Dies ist für die Allgemeinheit um ein Vielfaches teurer als die Behandlung durch den PPD.

Barbara Steinemann (SVP, Regensburg): Frank Urbaniok, mit sämtlichen Berufsinsignien gesegneter Regensdorfer Anstaltspsychiater, liess am 9. Juli 2005 der Bevölkerung via «SonntagsZeitung» ausrichten, dass er und sein 35-köpfiges Gefängnispsychiatrieteam einen neuen Versuch zu starten gedenken, in Verwahrung befindliche Gewalt- und Sexualstraftäter eine Therapie zu unterziehen und ihnen einige Stunden unbegleiteten Kurzurlaub gewähren zu lassen. Ausserdem lässt er die Leserschaft wissen, dass sich darunter beispielsweise auch ein von ihm intensiv Betreuer befindet, der früher den notorischen Drang verspürte, auf Frauen einzustechen. Hinter Gitter gestellt wurde er, weil er eine Prostituierte mit 37 Messerstichen abgeschlachtet hatte. Weil die verantwortlichen Strafvollzugsbeamten ihre eigene Arbeit positiv bewerten, habe man den Entschluss gefasst, weitere Schritte zu wagen. So ist jedenfalls die Berichterstattung zu verstehen. Eindeutig nicht therapierbare Verwahrte würden nicht ins Programm zugelassen, gibt Frank Urbaniok zur allgemeinen Beruhigung der Sonntagspresse zu Protokoll. Mit anderen Worten: Nur wer als hoffnungsloser Fall ausgemustert wurde, bleibt definitiv eingebunkert. Alle anderen dürfen auf die Ab-

solvierung von intensivpsychotherapeutischer Betreuung hoffen, so dass sich die Tore im Hochsicherheitstrakt Regensdorf wöchentlich für einige Stunden öffnen. Entgegen der kantonalen Referendumsabfuhr von 1998 zum so genannten Intensivversuch und trotz eidgenössischer Verwahrungsinitiative von 2004 darf offenbar im Kanton Zürich mit geistig abnormen Justizvollzugsinsassen experimentiert werden, so immer besagtem Artikel zufolge. Überflüssig der Hinweis, dass auch im Kanton Zürich die Souveränität vom Volk ausgehen sollte und nicht von Beamten und schon gar nicht von solchen aus der gefängnispsychiatrischen Abteilung. Die schwammigen Äusserungen zur zugegebenermassen komplizierten Materie implizieren realiter latent eine Gefährdung unbescholtener Bürger. Langzeitstudien in den USA und diverse Studien in EU-Staaten belegen das hohe Rückfallpotenzial von Gewalt- und Sexualstraftätern. Da menschliches Versagen nicht prognostizierbar ist, ist es unverantwortlich, weiterhin den Soziologen und Psychiatern die Möglichkeit einzuräumen, ihr Experimentierfeld auszuweiten und damit die Bevölkerung zu gefährden.

Im Gegensatz zu allen anderen politischen Kräften und zum Regierungsrat haben wir von der SVP kein derartiges Vertrauen in die Psychiater. Dass man ein schweres Gewaltdelikt an einem Menschen in Kauf nimmt, nur weil man einem Langzeithaftierten nicht dem Leben ausserhalb der Gefängnismauern entfremden will, ist unserer Auffassung nach eine Rechtsperversion sondergleichen und wird von der Mehrheit der Bevölkerung auch nicht verstanden. Die SVP hat damals die Verwahrungsinitiative unterstützt, im vollen Bewusstsein, dass sie eine erhebliche finanzielle Belastung für das Gemeinwesen nach sich zieht, wenn ein Gewalt- oder Sexualstraftäter im Zweifelsfall in Verwahrung bleiben muss. Denn Kernaufgabe der Justizbehörden ist und bleibt für uns die Sicherheit der Bevölkerung ausserhalb der Gefängnismauern.

Vergleicht man den Pressebericht in besagtem Printmedium mit der Interpellationsantwort, so gewinnt man den Eindruck, es mit zwei verschiedenen Zeitungsartikeln zu tun zu haben. Bereits der Titel spricht ausdrücklich von einem Versuch, dass verwahrte Sexualstraftäter alleine in den Urlaub dürften. Die regierungsrätliche Antwort bestreitet sowohl den Versuch als auch die Absicht, Verwahrte alleine in den Urlaub zu schicken. Unter dem ersten Satz der regierungsrätlichen Antwort zur Frage 1, eine transparente und sachlich abgestützte Information gerade im heiklen Bereich des Justizvollzuges sei im Interesse des

Amtes und der Öffentlichkeit, verstehe ich eigentlich etwas anderes. Aber offensichtlich war diese sachliche Unrichtigkeit in der Sonntagspresse, die tags darauf auch von den übrigen Printmedien aufgenommen wurde, der Justizdirektion auch keine Richtigstellung wert. Wenn sich ein Chefbeamter mit Neuigkeiten in die Medien wagt, wäre es wohl nicht zu viel verlangt, sicherzustellen, dass dabei auch ein substanzieller Beitrag herauschaut. Deutlich aus der Antwort geht hingegen hervor, dass der Staat nicht bereit ist, die Haftung für falsche Prognosen auf sich zu nehmen. Die ablehnende Antwort des Regierungsrates widerspricht der vor zwei Jahren vom Volk angenommenen Verwahrungsinitiative insofern, als die persönliche Verantwortung für Fehlentscheidungen von Erfüllungsgehilfen des Staates in diesem Bereich schweizweit eingeführt werden muss. Wir nehmen zur Kenntnis, dass die Regierung zum einen den spezialisierten Psychiatern freie Hand lässt und grundsätzlich für Freigänge von Gewalt- und Sexualstraftätern plädiert und damit notabene unausgesprochen die Möglichkeit einer Wiederholungstat in Kauf nimmt, die Verantwortlichen auf Grund der Gesetzeslage kaum zu belangen und zur Verantwortung zu ziehen sind und der Regierungsrat auch nicht bereit ist, die entsprechende gesetzliche Grundlage zu schaffen. Im äusserst komplizierten und kostspieligen so genannten psychiatrischen Gesundheitsmarkt ist das Wissen asymmetrisch verteilt, und es können einseitig weitere Leistungen und Massnahmen verordnet werden. Zur Kasse gebeten werden fast unbeschränkt die Steuerzahler beziehungsweise die Krankenkassenprämienzahler. Dieses Phänomen kommt uns allen bekannt vor: Je höher die Dichte an Psychiatern desto höher die Zahl der Invaliden beziehungsweise hier der zu behandelnden Straftäter. Wo sich jeder eine eigene Nachfrage schaffen kann, eine Kontrolle der ärztlichen Tätigkeit praktisch unmöglich ist und das Angebot an Behandlungsformen als ausufernd betrachtet werden kann, weil das Wissen und damit die Gutachten, Befunde und Diagnosen absolut einseitig sind, ist auch in Zukunft mit einer Personal- und Kostensteigerung in diesem Bereich zu rechnen, ohne dass dabei ein Nutzen für die Allgemeinheit gemessen werden kann.

Bernhard Egg (SP, Elgg): Ich war gespannt darauf, was Barbara Steinemann aus der Antwort nun herausgreifen würde. Sie hat ja umfangreiche Fragen gestellt, die vom Van-Gogh-Mörder über Frank Urbaniok bis zum Sparprogramm reichten. Nicht ganz überraschend haben wir

nun einen Rundumschlag gegen die ach so bösen Psychiater gehört. Damit keine Missverständnisse entstehen: Es ist selbstverständlich legitim, den Strafvollzug genau zu beobachten. Es ist legitim, Fragen zu stellen zur Entlassungspraxis, zur Urlaubspraxis und vor allem auch Fragen zu stellen zum Ambulanten Intensivprogramm.

Wir haben nun zum x-ten Mal eine Tirade gehört gegen dieses Intensivprogramm und gegen Frank Urbaniok. Die Sonntagspresse ist ja immer gut, um Interpellationen zu schreiben auf den Montag, nur sollte man dann ein bisschen sachlich bleiben, wenn die Antworten dann auch vorliegen.

Sie können der Antwort entnehmen, wenn Sie das haben lesen wollen, dass Frank Urbaniok in diesen kritischen Fällen, die Sie zu Recht ansprechen – ich sage das: zu Recht ansprechen! –, in diesen kritischen Fällen gar nichts entscheidet. Es braucht je nachdem das Einverständnis der Amtsleitung oder sogar des installierten Fachausschusses, der seit Jahren ausgezeichnet arbeitet. Mindestens haben Sie offenbar nichts Inhaltliches gegen diesen Fachausschuss vorbringen können. Was auch eine Tatsache ist – da können Sie nun wettern gegen die Psychiater, so lange Sie wollen –, es gibt immer mehr psychisch schwer beeinträchtigte Menschen im Strafvollzug. Das ist nun einmal eine Tatsache. Und Strafvollzug ist nicht zuletzt auch auf Entlassung ausgerichtet, Barbara Steinemann. Wir haben keine Verwahranstalten, sondern wir haben Strafanstalten. Die sind darauf ausgerichtet, erstens die Gesellschaft vor den Tätern zu schützen und zweitens natürlich eine gewisse Vergeltung zu üben, das sei nicht verschwiegen. Aber unser Strafvollzug ist auch darauf ausgerichtet, mit den Straftätern im Strafvollzug etwas Sinnvolles zu machen und sie nicht zuletzt am Schluss auch einmal zu entlassen. Es ist nicht unproblematisch – das wissen Sie genau so gut wie ich –, dass die Pöschwies immer mehr zur Verwahranstalt wird. Dafür war sie ja an sich natürlich nicht gedacht. Nun, kein Mensch will leichtfertig gefährliche Straftäter wieder auf die Bevölkerung loslassen. Es ist auch keiner dieser Täter, die Sie vorhin angesprochen haben, keiner ist entlassen worden.

Zum Schluss noch die Bemerkung: Sie sind ja auch Referentin der Geschäftsprüfungskommission in diesen Fragen. Es steht Ihnen jederzeit offen, die massgeblichen Personen zu einer Anhörung in die GPK kommen zu lassen und die entsprechenden Fragen zu stellen. Dann kann das auch in den Bericht der GPK einfließen. Das haben Sie ver-

dankenswerterweise auch gemacht bei der Doppelbelegung in der Pöschwies. Dieser Weg wäre Ihnen auch offen gestanden, anstatt eine Äusserung von Frank Urbaniok, der zugegebenermassen etwas offensiv kommuniziert, gleich für so einen Rundumschlag zu benützen.

Susanne Rihs-Lanz (Grüne, Glattfelden): Beim Lesen der Interpellation ist mir nicht ganz klar geworden, worauf Barbara Steinemann eigentlich hinaus wollte. Vielleicht hätte sie gerne ein Skandalchen oder zumindest Missstände im Strafvollzug heraufbeschwören wollen. Sicher wollte sie aber mitteilen, dass aus ihrer Sicht die Therapien für rückfallgefährdete Gewalt- und Sexualstraftäter nichts bringen und viel zu teuer sind.

Dem ist aber nicht so aus meiner Sicht. Im Strafvollzug geht es mit rechten Dingen zu. Es wurde kein Moratorium aufgehoben und es wurden keine Gewalt- und Sexualstraftäter vorzeitig in den unbegleiteten Urlaub entlassen. Es werden keine psychiatrischen Therapien durchgeführt, die auf das Ziel – nur auf das Ziel – der Gewährung unbegleiteter Urlaube ausgerichtet sind. Es wurden weder unnötig viele Psychiater eingestellt noch unnütze Therapien durchgeführt. Die Aussage in der Sonntagspresse, welche diese Interpellation offenbar ausgelöst hat, bezieht sich auf das seit mehreren Jahren durchgeführte, Erfolg versprechende Ambulante Intensivprogramm. Es ist die Alternative zum damals vom Volk abgelehnten Behandlungskonzept für Sexual- und Gewaltstraftäter und dient vor allem der Rückfallprävention. Zwar ist es eine Tatsache, dass verurteilte Sexual- und Gewaltstraftäter den Staat teuer zu stehen kommen. Es ist auch eine Tatsache, dass im Zusammenhang mit Straf- und Sexualtätern immer mit Rückfallrisiken zu rechnen ist und dass Fachleute, die solche Menschen beurteilen müssen, sich täuschen können. Das ist leider so, das liegt in der Natur der Sache. Der Gedanke, Psychiater und Psychotherapeuten für eine Fehleinschätzung haftbar zu machen, ist deshalb mehr als verwerflich. Im Übrigen ist es auch eine Tatsache, dass die Schweiz die Europäische Menschenrechtskonvention unterschrieben hat und verpflichtet ist, diese einzuhalten. Das ist auch der Grund, warum wir mit der Umsetzung der Verwahrungsinitiative so Mühe haben. Denn sie schliesst eine regelmässige Überprüfung der Gefährlichkeit verwahrter Straftäter fast aus.

Was mich an der Interpellation nicht erstaunt, ist, dass Barbara Steine-
mann Polizei und Justiz bei den Sparmassnahmen ausklammern will zu
Lasten anderer Ausgabenposten. Es ist bedauerlich, dass sie und die
SVP immer noch nicht begriffen haben, dass Sparen bei der Bildung
und im Sozialbereich Ursache für Kriminalität sein kann. Menschen mit
ungenügender Bildung, ohne Arbeit, Menschen, die nicht integriert
sind, unter dem Existenzminimum leben und keine Perspektiven haben,
sind gefährdet, zu illegalen Mitteln zu greifen und straffällig zu werden.
Schade, dass dies die SVP nicht einsieht und immer erst dann Geld
ausgeben will, wenn es schon zu spät ist. Ich danke Ihnen.

Thomas Ziegler (EVP, Elgg): Es ist offensichtlich, dass die Interpellan-
tin nicht überall die von ihr provozierten oder erhofften Antworten er-
halten hat. Der Regierungsrat hat jedenfalls ausführlich und plausibel
darlegen können, dass die Praxis der Gewährung von Hafturlaub so gut
wie möglich der Gefährdung neuer potenzieller Opfer, vertretbaren
Kosten und auch den Menschenrechten angepasst ist. Nach dem Zolli-
ker Mord von 1993, der in dieser Frage doch ein nötiges Umdenken
gebracht hat, ist es unseres Erachtens aber nach wie vor zentral, dass
der Vermeidung von Rückfällen und dem Schutz der Bevölkerung vor
dem Recht der Täter Priorität zukommen muss. Es kann nicht angehen,
dass in dieser Frage Bedürfnisse und Rechte von Straftätern oder Expe-
rimente von Psychiatern über den absolut primären Schutz der Bevöl-
kerung gestellt werden. In diesem Sinne kann ich die Befürchtungen
der Interpellantin zwar verstehen, meine aber, dass die Antwort des
Regierungsrates diese glaubhaft zerstreut hat.

Das Geschäft ist erledigt.

17. Standesinitiative zur Entlastung des administrativen Aufwands der Mehrwertsteuer

Parlamentarische Initiative Arnold Suter (SVP, Kilchberg), Peter Good
(SVP, Bauma) und Martin Arnold (SVP, Oberrieden) vom 20. Juni
2005

KR-Nr. [180/2005](#)

Die Parlamentarische Initiative hat folgenden Wortlaut:

Der Kanton Zürich reicht bei den Bundesbehörden eine Standesinitiative ein, mit dem Ziel, den administrativen Aufwand bei der Mehrwertsteuer massiv zu reduzieren.

Begründung:

Die Mehrwertsteuer, welche im Jahr 1995 als einfach zu handhabende Konsumsteuer angepriesen worden war, ist zu einer komplizierten, administrativ sehr aufwändig zu ermittelnden Steuer verkommen. Durch die Anhäufung von schwer verständlichen Regelungen sind die betroffenen Unternehmungen kaum mehr in der Lage, mit einem verhältnismässigen Aufwand die Mehrwertsteuer abzurechnen.

- Allgemein ist die Berechnung der Mehrwertsteuer zu vereinfachen.
- Pauschalsätze sind vermehrt anzuwenden.
- Die über 20 Verordnungen sind zu vereinfachen, zu kürzen und zu vereinheitlichen.
- Die Regelung bezüglich Rechnungsbelegen und Quittungen ist zu liberalisieren beziehungsweise zu erleichtern.

Arnold Suter (SVP, Kilchberg): Zur Parlamentarische Initiative betreffend Standesinitiative zur Entlastung des administrativen Aufwandes der Mehrwertsteuer. Entgegen den Beteuerungen von allen Seiten, namentlich der Bundesbehörden, Kantonsregierungen und Wirtschaftsexperten, nimmt die Belastung der Wirtschaft durch immer neue administrative Aufgaben stetig zu. Diese haben in der Zwischenzeit einen Umfang angenommen, der insbesondere für Gewerbebetriebe nicht mehr zu verantworten ist. Früher oder später wird das Gewerbe, das übrigens den grössten sozialen Beitrag in unserer Gesellschaft leistet und die meisten Arbeitsplätze und Lehrstellen anbietet, in der überschäumenden Bürokratie und Papierflut ersticken. Die Mehrwertsteuer, welche im Jahr 1995 als einfach zu handhabende Konsumsteuer angepriesen worden war, ist zu einer komplizierten, administrativ sehr aufwändig zu ermittelnden Steuer verkommen. Durch die Anhäufung von schwer verständlichen Regelungen sind die betroffenen Unternehmungen kaum mehr in der Lage, mit einem verhältnismässigen Aufwand die Mehrwertsteuer abzurechnen. Gewerbetreibende sind mit der Flut von Gesetzen, Verordnungen und Wegweisungen, im Augenblick zirka 3000 Seiten, schlicht überfordert. Die Folge sind höhere Kosten für die Bera-

tung und das ständige Risiko, sich strafbar zu machen. Um diesem Übel zu begegnen, reicht der Kanton Zürich bei den Bundesbehörden eine Stammesinitiative ein mit dem Ziel, den administrativen Aufwand bei der Mehrwertsteuer massiv zu reduzieren. Allgemein ist die Berechnung der Mehrwertsteuer zu vereinfachen. Pauschalsätze sind vermehrt anzuwenden. Pauschalabzüge, die über 20 Verordnungen sind zu vereinfachen, zu kürzen und zu vereinheitlichen. Die Regelung bezüglich Rechnungslegung und Quittungen ist zu liberalisieren beziehungsweise zu erleichtern. Das heisst, die Praxis der Steuerbehörden muss auch unternehmerfreundlicher werden. Denn durch die an Willkür grenzende Interpretation des Steuerrechts durch gewisse fiskalische Beamte werden viele KMU in ihrer Existenz bedroht.

Ein weiterer zentraler Punkt ist, dass nicht unter dem Titel der Vereinfachung zusätzliches Steuersubstrat dann generiert wird. Diese Versuchung ist bei den Behörden immer eine enorme Gefahr. Deshalb gilt es bei der Revision auch darauf die volle Aufmerksamkeit zu richten. Auch wenn Bundesrat Hans-Rudolf Merz in der letzten «Zürcher Wirtschaft» ein einfacheres Steuersystem und einen einheitlichen Satz für 2009 in Aussicht gestellt hat, sollte der Druck durch die Standesinitiative beibehalten werden, um sein Ansinnen zu unterstützen und die Realisierung zu beschleunigen.

Setzen Sie hier und heute ein klares Zeichen und unterstützen Sie die Parlamentarische Initiative! Das sind wir unserem Wirtschaftsstandort und unseren Gewerbebetrieben schuldig.

Urs Hany (CVP, Niederhasli): Allein für die Mehrwertsteuerabrechnung benötigen wir in unserer Firma jeweils drei Manntage pro Monat. Eine Vereinfachung insbesondere mit Pauschalsätzen ist dringend notwendig. Auch wenn eine abschliessende Diskussion und Beschlussfassung in Bern stattfinden, ist es richtig und notwendig, dass der Kanton Zürich eine diesbezügliche Standesinitiative einreicht. Genau aus diesem Grund ist es wichtig, dass die vorliegende Parlamentarische Initiative möglichst einstimmig überwiesen wird. Ein klares Signal aus Zürich kann der anstehenden Diskussion in Bern nur förderlich sein. Besten Dank.

Hansruedi Hartmann (FDP, Gossau): Der in der Parlamentarischen Initiative [180/2005](#) beschriebene Tatbestand ist aus Sicht der FDP Tat-

sache. Es gibt vieles zu verbessern an der gegenwärtigen Mehrwertsteuer. Im letzten Oktober sprachen bürgerliche Nationalräte von «Mehrwertsteuerklau» und «Steuerbürokraten». Aus eigener Erfahrung würde ich den Befehl zu vermehrter Anwendung des gesunden Menschenverstandes sehr unterstützen. Mehrwertsteuerabrechnungen sind besonders für kleine und Kleinstunternehmen eine absolute Sisyphus-Arbeit, das heisst eine Arbeit, die trotz grosser Mühe nie erledigt ist. Als Kleinstunternehmer weiss ich, wovon ich spreche. In zehn Jahren gibt es mehr als 3000 Seiten Gesetze, Verordnungen und Richtlinien; jedes Jahr kommen bis zu 300 Seiten dazu – die totale Überforderung! Kommt hinzu, dass dieser Aufwand, von dem Urs Hany gesprochen hat, niemandem verrechnet werden kann. Das geht zu Lasten des Betriebes.

Trotzdem, die FDP-Fraktion zweifelt daran, ob die Parlamentarische Initiative in Form einer Standesinitiative das geeignete Mittel ist, detaillierte Veränderungen herbeizuführen für eine solch komplexe Materie. Sie wird die Parlamentarische Initiative nicht unterstützen. (*Unruhe in den Reihen der SVP.*) Standesinitiativen verursachen von der Vorprüfung bis zum Entscheid durch die eidgenössischen Räte eine ganze Reihe von Aktivitäten, die hohe Kosten verursachen und in der Regel wenig Nutzen bringen. Die Hauptabteilung Mehrwertsteuer innerhalb des Eidgenössischen Finanzdepartements ist eine der grössten Organisationseinheiten mit zirka 700 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Sie gliedert sich in sieben Bereiche, von der Stabstelle Gesetzgebung über die Abteilung Rechtswesen bis zur Sektion Wirtschaftsfragen. Der Bundesrat hat im Januar letzten Jahres eine Bilanz über zehn Jahre Mehrwertsteuer gezogen. Darin sind auch die Anliegen der vorliegenden Parlamentarischen Initiative enthalten und vieles mehr, das als Schwachpunkt erkannt worden ist. Revisionen sind zum Teil im Gang. Spannen wir unsere eidgenössischen Parlamentarierinnen und Parlamentarier ein zur Durchsetzung von Vereinfachungen. So ersparen wir uns die Kosten einer zahnlosen Standesinitiative. Die FDP-Fraktion wird die Parlamentarische Initiative nicht unterstützen, das heisst keine Unterstützung von parlamentarischem Leerlauf!

Regula Götsch Neukom (SP, Kloten): Als Erstes möchte ich dem allgemeinen Gejammer, wie es gerade auch Hansruedi Hartmann wieder gesagt hat, ein bisschen widersprechen. Wenn Sie gerade die Klein-

stunternehmen ansprechen: Ich mache die Mehrwertsteuerabrechnung für das Kleinstunternehmen meines Mannes und brauche dafür zweimal zehn Minuten jährlich (*Heiterkeit*). Auf der Basis einer guten Buchhaltung ist das überhaupt kein Problem, Sie könnten mich ja einstellen! Aber ich will nicht bestreiten, dass die Mehrwertsteuerabrechnung eine komplizierte Sache sein kann und dass nach Möglichkeit der administrative Aufwand dafür reduziert werden sollte – nach Möglichkeit. So löst die Idee der Einführung eines Einheitssteuersatzes zum Beispiel bei der SP keine spontane Begeisterung aus. Würde man einen einheitlichen Steuersatz von – sagen wir – 5,5 Prozent einführen, würde das bedeuten, dass der Grundbedarf höher als bis heute besteuert würde. Heute beträgt der Satz 2,4 Prozent. Dies hätte zur Folge, dass die Mehrwertsteuer tiefere Einkommen prozentual stärker belasten würde, als sie das heute tut, weil diese Haushalte einen grösseren Teil ihres Einkommens für den Grundbedarf verwenden als Haushalte mit einem höheren Einkommen. Wir sind der Meinung, dass es aus verteilungspolitischen Gründen richtig ist, dass lebensnotwendige Güter und Dienstleistungen befreit oder mit einem reduzierten Satz besteuert werden.

Ansonsten sind wir aber durchaus der Meinung, dass es möglichst wenige verschiedene Sätze und sicher nicht 24 Ausnahmen geben soll. Es gilt Unverständliches zu beseitigen wie die unterschiedliche Besteuerung von Gastronomie- und Take-Away-Betrieben und auch der besondere Satz für die Hotellerie ist fragwürdig und stellt eines der berichtigten Schweizer «Providurien» dar. Auch sollte bei einer grossen Mehrwertsteuerreform versucht werden, sich möglichst an die Harmonisierungsregeln der EU anzupassen; an die Regeln, nicht an den Steuersatz!

In diesem Sinn ist uns die vorliegende Parlamentarische Initiative zu undifferenziert. Im Übrigen wurde in der letzten Herbstsession eine Kommissionsmotion der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates vom Bundesrat entgegengenommen, welche dem Anliegen von Arnold Suter vollumfänglich Rechnung trägt. Ich denke daher nicht, dass hier die eidgenössischen Räte einen Schutz von kantonaler Seite benötigen.

Die SP wird diese Parlamentarische Initiative nicht vorläufig unterstützen.

Robert Brunner (Grüne, Steinmaur): Inhaltlich sind die Grünen mit dem Vorstoss völlig einverstanden. Es geht heute auch nicht um den Einheitssteuersatz. Ein Beispiel aus meiner Branche, wo ein Bundesamt mit dem andern Bundesamt verschiedene Ansichten hat zu einem Vorsteuerabzug. Nach sechs, sieben Jahren «Gekäre» gab es dann sechs-, siebenstellige Rückforderungen von Vorsteuerabzügen, was Betriebe wirklich stark belastete. Auch bei uns haben wir verschiedene Leute, die Mehrwertsteuer abrechnen müssen. Aber noch viel schlimmer waren die Revisionen, die wir erlebt haben. Von daher sind wir inhaltlich völlig einverstanden. Aber es geht mir natürlich ähnlich wie Hansruedi Hartmann. Das Mittel der Standesinitiative verstehe ich nicht ganz. Jetzt haben wir eine laufende Mehrwertsteuerrevision. Wir haben tonnenweise National- und Ständeräte, die das Anliegen direkt einbringen können. Wieso müssen wir jetzt den Aufwand einer Standesinitiative verursachen? Ich möchte aber da nicht endgültig die Parole vorgeben, sondern Sie noch zu einer zweiten Wortmeldung ermuntern, so dass Sie uns sagen können, wieso die Standesinitiative das sinnvolle Mittel sein soll. Denn das haben wir noch nicht begriffen.

Johannes Zollinger (EVP, Wädenswil): Die SVP wird es mit Freude zur Kenntnis nehmen: Wir sind dankbar für diese Initiative! Sie ist längst überfällig. Erstaunt hat mich immer wieder, dass die in Bern vertretenen Gewerbe- und KMU-freundlichen Politikerinnen und Politiker nicht schon längst etwas unternommen haben. Die Mehrwertsteuer ist zu einer Staatsbürokratie verkommen, die jeglicher Beschreibung spottet. Und jeder, der sich redlich damit abmüht, wird fast automatisch zum Straftäter, da er die verschiedenen Verordnungen und Ausnahmebestimmungen nicht interpretieren kann, weil sie derart kompliziert sind. Und wissen Sie, Regula Götsch, es gibt auch kleinere und mittlere Unternehmen, die eine sehr komplizierte Mehrwertsteuersituation haben, und da muss nun wirklich etwas gemacht werden. Ich hoffe, Sie spüren meinen buchhalterischen Ärger ein bisschen; das ist der Zweck meiner Ausführungen. Wer jetzt richtigerweise eine Vereinfachung fordert, der muss aber auch bereit sein, auf Privilegien fördernde Ausnahmebestimmungen grundsätzlich zu verzichten. Das geht natürlich dann auch nicht mehr. Aber ich hoffe wirklich, dass alle, die etwas unternehmen, etwas bewirken und dass sich hüben und drüben etwas bewegt. Unsere Volkswirtschaft wäre dringend darauf angewiesen.

Martin Arnold (SVP, Oberrieden): Ich möchte einfach zwei, drei Punkte anführen. Diese Standesinitiative oder dieser Vorstoss passt perfekt ins Timing mit der angekündigten Revision der Mehrwertsteuer durch Bundesrat Hans-Rudolf Merz. Es geht jetzt darum, dass das Parlament des Wirtschaftskantons Zürich ein klares Signal aussendet, dass wir mit dieser Stossrichtung einverstanden sind und dass wir solche Vereinfachungen auch tatsächlich wünschen. Ich bin wirklich erstaunt ob der Haltung der FDP-Fraktion zu diesem Thema. Es kann nicht sein, dass aus parteipolitischen Überlegungen oder weil es vielleicht das falsche Instrument ist, dieses Anliegen nun nicht unterstützt wird. Ich bitte Sie wirklich, sich diesen Beschluss noch einmal durch den Kopf gehen zu lassen. Dass die SP auf der andern Seite, Regula Götsch, die Multikanalverteilung auch über die Mehrwertsteuer unterstützt, ist mir klar. Aber auch hier müssen Sie sich einmal Gedanken machen, wie sinnvoll es ist und wie viel Reibungsverlust erzeugt wird. Und wenn Sie die Mehrwertsteuererklärung zweimal im Jahr in zehn Minuten erledigt haben, heisst das dann noch nicht, dass Sie einer Revision auch standhalten würde. Falls Sie einmal eine solche haben sollten, wünsche ich Ihnen dazu viel Erfolg.

Warum das Instrument der Standesinitiative? Ich möchte Arnold Suter nicht vorgreifen. Es ist ein relativ einfaches Mittel, das wir hier drin beschliessen können. Es geht wirklich nur darum, dass wir ein politisches Zeichen setzen aus dem Wirtschaftskanton Zürich nach Bern und Bundesrat Hans-Rudolf Merz für seine Revision damit den Rücken stärken. Ich danke Ihnen für die Unterstützung.

Arnold Suter (SVP, Kilchberg) spricht zum zweiten Mal: Robert Brunner hat mir eine Frage gestellt, die Martin Arnold zum grössten Teil schon beantwortet hat. Ich möchte auch noch sagen: Alle sprechen davon, von der Erleichterung, und keiner tut etwas! Das ist der Grund, weshalb wir die Initiative ergreifen.

Ich möchte noch einen Ordnungsantrag stellen, um der FDP die Möglichkeit zu geben, nochmals über die Bücher zu gehen; genau gleich wie die SP, liebe Regula Götsch. Martin Arnold hat Sie betreffend Ihrer Mehrwertsteuer darauf hingewiesen. Das ist nicht das klassische Muster, das wir als Gewerbler kennen, die zehn Minuten. Vor dem Hintergrund müssen wir auch Ihnen die Chance einräumen, die Situati-

on nochmals zu überdenken. Denn Urs Hany hat es klar und deutlich gesagt: Es braucht die ganze Kraft dieses Parlaments, damit sich etwas bewegt! Und ich hoffe, dass auch die SP will, dass sich in diesem Bereich etwas bewegt.

Ratspräsident Hans Peter Frei: Arnold Suter, was ist Ihr Ordnungsantrag? (*Heiterkeit.*)

Arnold Suter (SVP, Kilchberg): Ich möchte beliebt machen,

die Abstimmung auf den Nachmittag zu vertagen,

um den beiden Fraktionen die Möglichkeit zu geben, nochmals in sich zu gehen. (*Heiterkeit.*)

Ratspräsident Hans Peter Frei: Ich lehne diesen Ordnungsantrag ab. Wenn wir dieses Geschäft zu behandeln begonnen haben, müssen wir es auch abschliessen.

Roland Munz (SP, Zürich): Nur kurz. Ich äussere mich ansonsten selten zu Steuerfragen in diesem Rat. Der Sprecher der EVP-Fraktion hat mich jetzt doch ein bisschen herausgefordert. Das muss ich meine Interessenbindung klar deklarieren: Ich bin Vorsitzender eines Unternehmens mit 80 Mitarbeitenden. Wir haben eine sehr komplizierte Mehrwertsteuer abzurechnen mit mehreren Abteilungen, die unterschiedliche Preise haben, mit einer hohen Mitarbeiterfluktuation, so dass wir jährlich über 100 Mitarbeitende abrechnen müssen. Dennoch kann ich Urs Hany's Befürchtung oder Erfahrungen nicht teilen. Wir schaffen es nicht, selbst bei gemütlichstem Arbeitsstil, über drei Tage unsere Arbeit diesbezüglich ausdehnen zu müssen. Und wir können die Befürchtung auch nicht teilen, dass wir uns im Dickicht der Erlasse nicht zurechtfinden würden und so beinahe zwangsläufig in die Straffälligkeit geraten würden. Wir haben im Gegenteil sehr gute Erfahrungen auch mit den zuständigen Behörden gemacht, die sich auch einem Betrieb wie unserem Kurierunternehmen gegenüber sehr hilfreich zeigen und uns mit Rat und Tat zur Seite stehen, so dass wir zwar nicht in zehn Minuten, aber doch in weniger als einem Arbeitstag jeweils die ganzen Arbeiten

zur Mehrwertsteuerabrechnung erledigt haben. Die möglichen verschiedenen Ansätze, die es gibt, beispielsweise in Gastronomie und Take-Away, wie meine Fraktionskollegin Regula Götsch bereits ausgeführt hat, verstehen auch wir in unserem Betrieb nicht. Wir würden daher sehr wohl eine Reform begrüßen. Doch denke ich persönlich nicht, dass diese mit vorliegender Standesinitiative wirksam wirklich aufgelöst werden kann. Viel eher setzen wir unsere Hoffnung in die laufende Reform, die bereits in Bundesbern läuft und die mit einer Standesinitiative wenig wirksam unterstützt werden könnte.

Ruedi Lais (SP, Wallisellen): Die SP-Fraktion braucht keine Bedenkzeit, um die Standesinitiative nicht vorläufig zu unterstützen. Standesinitiativen machen nach unseren Erfahrungen nur dann Sinn – und wir haben ja auch einige Vertreterinnen und Vertreter in Bern und die können uns das bestätigen –, wenn Zürich in einer besonderen Weise betroffen ist und Bern über die Zürcher Sichtweise eines Zürcher Problems informiert werden muss. Das ist hier klar nicht der Fall, es handelt sich um ein nationales Problem, das allgemein anerkannt ist. Es macht keinen Sinn, dass wir die Kommission und den Rat und bei Annahme des Ordnungsantrages auch noch die Fraktion noch einmal über diesen Leerlauf diskutieren lassen. Wir lehnen also diesen Antrag ab.

Ratspräsident Hans Peter Frei: Samuel Ramseyer, ein Antrag auf Namensaufruf ist meiner Meinung nach zulässig. Stellen Sie ihn?

Samuel Ramseyer (SVP, Niederglatt): Ja.

Abstimmung

Für den Antrag, die Abstimmung unter Namensaufruf durchzuführen stimmen deutlich mehr als 30 Ratsmitglieder. Damit ist das Quorum von 30 Stimmen erreicht. Die Abstimmung wird unter Namensaufruf durchgeführt.

Abstimmung unter Namensaufruf

Für die vorläufige Unterstützung der Parlamentarischen Initiative stimmen folgende 106 Ratsmitglieder: Amstutz Hanspeter (EVP, Fehraltorf); Appenzeller John (SVP, Aeugst a.A.); Arnold Martin (SVP,

Oberrieden); Bachmann Ernst (SVP, Zürich); Bär Hansruedi (SVP, Zürich); Bergmann Adrian (SVP, Meilen); Bosshard Kurt (SVP, Uster); Brunner Ernst (SVP, Illnau-Effretikon); Brunner Robert (Grüne, Steinaur); Bucher-Steinegger Heidi (Grüne, Zürich); Bütler Vinzenz (CVP, Wädenswil); Cavegn Reto (FDP, Oberengstringen); Clerici Max F. (FDP, Horgen); Dollenmeier Stefan (EDU, Rüti); Duc Pierre-André (SVP, Zumikon); Dürr Lucius (CVP, Zürich); Eugster-Wick Yvonne (CVP, Männedorf); Fischer Gerhard (EVP, Bäretswil); Fischer Hans Jörg (SD, Egg); Frehsner-Aebersold Rosmarie (SVP, Dietikon); Frei Hans (SVP, Regensdorf); Frei Heinrich (SVP, Kloten); Furter Willy (EVP, Zürich); Germann Willy (CVP, Winterthur); Grossmann Bruno (SVP, Wallisellen); Guyer Esther (Grüne, Zürich); Habicher Lorenz (SVP, Zürich); Hächler Patrick (CVP, Gossau); Haderer Willy (SVP, Unterengstringen); Hany Urs (CVP, Niederhasli); Haug Hanspeter (SVP, Weiningen); Hauser Matthias (SVP, Hüntwangen); Heer Alfred (SVP, Zürich); Heiniger Thomas (FDP, Adliswil); Hess Felix (SVP, Mönchaltorf); Heusser Hans-Heinrich (SVP, Seegräben); Hildebrand Esther (Grüne, Illnau-Effretikon); Hirt Richard (CVP, Fällanden); Holenstein Christoph (CVP, Zürich); Honegger Werner (SVP, Bubikon); Hug Adrian (CVP, Zürich); Hürlimann Werner (SVP, Uster); Isler René (SVP, Winterthur); Jauch Heinz (EVP, Dübendorf); Johner-Gähwiler Brigitta (FDP, Urdorf); Jucker Johann (SVP, Neerach); Kern Othmar (SVP, Bülach); Kläy Dieter (FDP, Winterthur); Kübler Ueli (SVP, Männedorf); Kuhn Regula (SVP, Illnau-Effretikon); Kull-Benz Katharina (FDP, Zollikon); Lauffer Urs (FDP, Zürich); Leibundgut Jürg (SVP, Zürich); Leuthold Jürg (SVP, Aeugst a.A.); Mächler Peter (SVP, Zürich); Mäder-Weikart Regula (CVP, Opfikon); Maier Thomas (GLP, Dübendorf); Manser Emil (SVP, Winterthur); Margreiter Ralf (Grüne, Zürich); Meier Oliver B. (SVP, Zürich); Menzi Ruedi (SVP, Rüti); Mettler Christian (SVP, Zürich); Moor-Schwarz Ursula (SVP, Höri); Mossdorf Martin (FDP, Bülach); Müller Walter (SVP, Pfungen); Müller-Jaag Lisette (EVP, Knonau); Petri Gabriele (Grüne, Zürich); Portmann Hans-Peter (FDP, Kilchberg); Prelicz-Huber Katharina (Grüne, Zürich); Ramer-Stäubli Blanca (CVP, Urdorf); Ramseyer Samuel (SVP, Niederglatt); Raths Hans Heinrich (SVP, Pfäffikon); Reinhard Peter (EVP, Kloten); Rihs-Lanz Susanne (Grüne, Glattfelden); Roesler Peter (FDP, Greifensee); Rüegg Luzius (SVP, Zürich); Schmid Hansjörg (SVP, Dinhard); Schneebeli Hanspeter (FDP, Zürich); Schneider-Schatz Annelies (SVP, Bäretswil); Sauter Regine (FDP, Zü-

rich); Simioni-Dahm Anita (FDP, Andelfingen); Steinemann Barbara (SVP, Regensdorf); Stocker-Rusterholz Ernst (SVP, Wädenswil); Stünzi Jürg (Grüne, Küsnacht); Stutz-Wanner Inge (SVP, Marthalen); Styger Laurenz (SVP, Zürich); Suter Arnold (SVP, Kilchberg); Thalmann-Meyer Regula (FDP, Uster); Toggweiler Theo (SVP, Zürich); Trachsel Jürg (SVP, Richterswil); Vieli-Platzer Natalie (Grüne, Zürich); Vogel Thomas (FDP, Illnau-Effretikon); Walker Späh Carmen (FDP, Zürich); Walliser Bruno (SVP, Volketswil); Walther Rolf (FDP, Zürich); Weber Peter (Grüne, Wald); Weber-Gachnang Theresia (SVP, Uetikon a.S.); Weibel Thomas (GLP, Horgen); Winkler Gabriela (FDP, Oberglatt); Wuhrmann Heinrich (SVP, Dübendorf); Zanetti Claudio (SVP, Zollikon); Zaugg Marlies (FDP, Richterswil); Ziegler Thomas (EVP, Elgg); Zollinger Johannes (EVP, Wädenswil); Züllig Hansueli (SVP, Zürich); Züst Ernst (SVP, Horgen).

Für die vorläufige Unterstützung der Parlamentarischen Initiative stimmen 106 Ratsmitglieder. Damit ist das Quorum von 60 Stimmen erreicht. Die Initiative ist vorläufig unterstützt.

Ratspräsident Hans Peter Frei: Ich beantrage Ihnen, die Parlamentarische 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 erledigt.

18. Reduktion der Doppelbelastung massgeblicher Beteiligung

Parlamentarische Initiative Barbara Steinemann (SVP, Regensdorf)
vom 11. Juli 2005
KR-Nr. [218/2005](#)

Die Parlamentarische Initiative hat folgenden Wortlaut:

Das Steuergesetz vom 8. Juni 1997 ist wie folgt zu ändern:

§ 20 Abs. 1 lit. b wird ergänzt durch den Satz: «Vorbehalten bleibt § 37^{bis}.»

Zusätzlich wird das Steuergesetz mit einem neu zu schaffenden § 37^{bis} versehen:

«Dividenden werden gesondert zum Steuersatz von einem Fünftel besteuert, wenn der Steuerpflichtige

- a) zu mindestens 5% am Aktienkapital oder Stammkapital einer andern Gesellschaft beteiligt ist; oder
- b) zu mindestens 5% am Gewinn und an den Reserven einer andern Gesellschaft beteiligt ist; oder
- c) Beteiligungsrechte im Verkehrswert von mindestens einer Million hält.»

Begründung:

Mit vorliegendem Vorstoss werden Massnahmen zu einer substanziellen Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung auf Ebene der Anteilsinhaber anvisiert. Begünstigte der Gesetzesänderung werden kleine und mittelständische Unternehmende sein, kaum profitieren dürften Aktionäre der grossen Publikumsgesellschaften.

Die gegenwärtige Regelung widerspricht dem Prinzip der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit: Verdient eine Person aus eigener Kraft Geld, bezahlt sie auf diesem Einkommen eine Einkommenssteuer. Häuft sich dieses mit der Zeit zu einem Vermögen an, zahlt der Betreffende auf allen Zinsen und Dividenden erneut eine Einkommenssteuer. Zusätzlich langt der Staat dann auf der Summe aller ersparten Gewinne, Dividenden, Zinsen mit der Vermögenssteuer nochmals zu.

Bereits heute finden sich in den Steuergesetzen der Kantone Solothurn, Schaffhausen, Thurgau und Wallis entsprechende Bestimmungen, die eine Entlastung auf der Ebene der Gesellschaft mittels gespaltenem Ertragssteuersatz vorsehen. Entlastungen auf der Ebene der Anteilsinhaber enthalten zudem auch die Steuergesetze der Kantone Appenzell Ausser- sowie Innerrhoden, Luzern, Nidwalden und Obwalden. Andere Gliedstaaten bereiten Änderung mit derselben Stossrichtung vor. Zürich muss seinen diesbezüglichen Standortnachteil dringend aus dem Weg schaffen.

Barbara Steinemann (SVP, Regensdorf): So amüsant, wie sich momentan Nationalrat Josef Zisyadis auf den Weg nach Obwalden macht, um dort seine Zelte aufzuschlagen und damit die Prozessfähigkeit für den juristischen Kampf gegen das unbelehrbare Stimmvolk im Halbkanton

zu erzielen, so wenig hat dieser Vorstoss mit Steuererleichterungen, angeblich degressiven Einkommenssteuern und dem Ausfall von Steuern zu tun. Bezüglich der hier angesprochenen Doppelbelastung von Beteiligungen ist in einigen Kantonen der Stein bereits ins Rollen geraten, die Entwicklung zur Vermeidung von wirtschaftlichen Mehrfachbelastungen des Fiskus abgeschlossen und die entsprechende Entlastung in Kraft getreten. Die hier vorgeschlagene Formulierung ist dem Steuergesetz des Kantons Luzern entnommen. Diese Parlamentarische Initiative darf also eben genau nicht zu einer Verminderung des Steuersubstrates für den Kanton Zürich führen. Die heutige wirtschaftliche Doppelbelastung, bei der zum einen die Aktiengesellschaft in Bund und Kanton von der Gewinnsteuer erfasst und zum andern bei Ausschüttung der Dividende der Aktionär von der Einkommenssteuer belastet wird, soll vermieden werden. Wenn mit vorliegendem Vorschlag der Anreiz geschaffen wird, wird das Ausschütten von Gewinnen im Kanton Zürich attraktiver gemacht – mit der positiven sozialen Folge, dass in unserem Kanton mehr Steuersubstrat hängen bleibt. Dann hat diese Parlamentarische Initiative ihre gute Wirkung voll entfaltet.

Dabei lässt diese Parlamentarische Initiative genau jene von der Entlastung profitieren, welche die überaus meisten Arbeitsplätze und Lehrstellen anbieten. Ohne Wertschätzung der KMU wird es in unserem Staat nicht gehen. Wir werden weder Wachstum erreichen noch Wohlstand erhalten. Es mag Ausschweifungen über Managerlöhne und verwerfliche Selbstbedienungsmentalitäten bei Grossunternehmen geben. Sie bilden bequeme Sündenböcke und eine dankbare Ablenkung von den staatlichen Gängelungen der Kleinunternehmer.

Bevor wir hier nun gleich wieder die beliebte alte Platte mit den Steuergeschenken an die Reichen hören werden, noch die Bezeichnung der Begünstigten dieser Parlamentarischen Initiative. Um die grossen Firmen und deren Inhaber, also Aktionäre, geht es hier keineswegs. 95 Prozent der Eigentümer werden in keinster Weise von dieser Änderung profitieren. Es handelt sich dabei insbesondere nicht um die Aktionäre der so genannten Blue Chips, wo nie eine natürliche Person eine 5-Prozent-Beteiligung hält, sondern allenfalls juristische Personen, und diese werden von diesem Vorstoss nicht erfasst. Vergessen wir nie, dass der Steuerzahler das Geld in der Regel profitabler ausgegeben hätte, wenn man es ihm nicht vorher aus der Tasche gezogen hätte. Der Staat betreibt bekanntlich keine Wertschöpfung, sondern verwaltet definitionsgemäss nur. Es gibt wohl noch ganz wenige «Nostalgielinke»,

die tatsächlich glauben, dass mit staatlichen Investitionsprogrammen Wachstum und Wertschöpfung betrieben werden kann und Arbeitsplätze in der Wirtschaft geschaffen werden können. Je tiefer der Staatseingriff in unser Portemonnaie, desto geringer der Anreiz zu produktivem Arbeiten und Investieren der Privaten. Wir betrachten Erwirtschaften wichtiger als Verteilen und wollen deshalb, dass sich der Wirtschaftskanton auch in Zukunft in den vorderen Rängen positioniert. Eine wirtschaftsfreundliche Haltung, hier insbesondere eine wirtschaftsfreundliche Haltung zu Gunsten der Kleinstunternehmen, wird die Firmen stärken, wovon auch die sozial Schwächeren profitieren. Noch nie ist eine Gesellschaft durch mehr Umverteilung reicher geworden, sondern immer nur durch gezielte Entlastung am richtigen Ort.

Adrian Hug (CVP, Zürich): Bei dieser Parlamentarischen Initiative haben wir nicht im gleichen Ausmass eindeutige Sympathien wie beim letzten Geschäft, wo aus unserer Sicht tatsächlich der Weg und auch die Stossrichtung stimmten. Hier haben wir doch einige Zweifel anzubringen.

Es ist so, dass in der Schweiz im Bereich der Unternehmenssteuerreform die Entlastung der Unternehmen selber massiv vorangetrieben wurde und mit der Unternehmenssteuerreform 1 dieses Kapitel, sagen wir, ein Stück weit abgeschlossen ist. Was bleibt, ist das Thema, das hier angesprochen wird, nämlich die wirtschaftliche Doppelbelastung, indem Gewinne einerseits beim Unternehmen besteuert werden und dann ein zweites Mal beim Unternehmer selber. Dies schafft eine Wettbewerbsungleichheit zwischen dem Unternehmer, der mit einer Aktiengesellschaft tätig ist, und dem, der es in einer Einzelfirma oder in einer Personengesellschaft tut. Es ist richtig, dass man dieses Thema angehen muss.

Es ist aber aus meiner Sicht fraglich, ob die Formulierung, wie sie hier steht, bereits der korrekte Schluss ist. Es wird hier definiert, dass man ab 5 Prozent Beteiligung in diesen Genuss kommen soll. Es ist fraglich, ob bei 5 Prozent vom Unternehmer gesprochen werden kann oder ob das nur ein Anleger ist unter anderen. Das sind schwierige Abgrenzungen, die zu treffen sind.

Wir werden dieser Parlamentarischen Initiative zustimmen und wollen damit signalisieren, dass wir bereit sind, dieses Thema innerhalb der WAK auch zu diskutieren. Aber mehr wollen wir auf keinen Fall signa-

lisieren mit unserer Zustimmung, denn das Thema ist wirklich noch völlig offen. Also behaften Sie uns nicht bei irgendwelchen Zusagen, sondern lediglich: Das Thema steht auf dem Tisch. Es wird im Rahmen der Unternehmenssteuerreform 2 auf Bundesebene behandelt. Das wäre aus unserer Sicht auch der korrekte Ort, wo es hingehört. Aber wir schlagen die Tür nicht zu für eine WAK-Diskussion. Wir werden sie dort führen.

Hans-Peter Portmann (FDP, Kilchberg): Man muss ja im Leben auch über sich selber schmunzeln können, darum meine ich: Mal schauen, ob ich mehr Glück habe als mein Fraktionskamerad Hansruedi Hartmann.

Das Thema, das hier aufgegriffen wird, die Doppelbelastung der massgeblichen Beteiligungen, ist ein altes Anliegen der FDP und hat tatsächlich hier eine Problemstellung, der wir Rechnung tragen müssen. Es werden viele Gründe genannt, warum man hier Abhilfe schaffen muss. Einer zum Beispiel ist, dass dort, wo ein Unternehmer in einer Aktiengesellschaft die Mehrheit hält, auch unternehmerisches Risiko trägt, Verantwortung trägt, es eben zu unterscheiden gilt gegenüber einem Anleger, der in eine Aktie investiert, dies hauptsächlich aus Renditeüberlegungen. Selbstverständlich muss in der Kommission über das Timing gesprochen werden. Es muss über die Gesetzesformulierung gesprochen werden oder auch über die Steuersätze, die hier angeführt werden. Und selbstverständlich muss in Harmonie eines kantonalen Gesetzes hier auch die Unternehmenssteuerreform des Bundes, die Unternehmenssteuerreform 2, angeschaut werden.

Trotzdem: Dieses Thema ist wichtig und die FDP-Fraktion wird diese Parlamentarische Initiative vorläufig unterstützen.

Elisabeth Derisiotis-Scherrer (SP, Zollikon): Vor kurzem stimmte der Rat auf Antrag der Regierung der Abschreibung eines Postulates zu, welches die steuerliche Milderung der Doppelbelastung beim Anteilinhaber zum Thema hatte. Der Regierungsrat möchte die Unternehmenssteuerreform des Bundes abwarten und erst, wenn sich diese Reform in angemessener Zeit nicht verwirklichen lässt, eine Zürcher Lösung in Betracht ziehen. Damals war die WAK, also auch CVP und FDP, damit einverstanden, die Bundeslösung abzuwarten.

Die SVP möchte nun mit dieser Parlamentarischen Initiative trotzdem eine Zürcher Lösung vorantreiben und wir können diesem Vorpreschen

aus verschiedenen Gründen wenig abgewinnen. Sie hat ja praktisch gleichzeitig mit der Abschreibung des Postulates diese PI eingereicht. Der vorliegende Vorschlag sieht eine Lösung mit tariflicher Anpassung vor, wie sie in verschiedenen anderen Kantonen bereits angewandt wird; ein Modell, das in steuerrechtlicher Hinsicht nicht unproblematisch ist. Die avisierte Bundeslösung geht daher von einem Teilbesteuerungsverfahren aus, einschliesslich einer entsprechenden Änderung im Steuerharmonisierungsgesetz. Das heisst: Wird die Parlamentarische Initiative Barbara Steinemann heute überwiesen und findet sie dann auch in der WAK und im Rat eine Mehrheit, wird diese Gesetzesänderung spätestens bei Inkrafttreten der geplanten Bundeslösung wieder hinfällig, da sie StHG-widrig (*Steuerharmonisierungsgesetz*) sein wird. Wird sie heute überwiesen und in der WAK dann sistiert, bis die Bundeslösung klar ist – die WAK hat diese Praxis, jeweils bei anstehenden Entscheiden abzuwarten und keine Schnellschüsse zu produzieren –, ist die heutige Überweisung umso sinnloser.

Wir lehnen deshalb die Überweisung der Parlamentarischen Initiative Barbara Steinemann zum heutigen Zeitpunkt ab, da wir klar der Meinung sind, dass dem Prozess auf Bundesebene nicht vorgegriffen werden soll. Falls man beabsichtigt, mit dieser Zürcher Initiative Druck auf den Bund auszuüben, das Tarifmodell schliesslich anzuwenden, kann man damit die steuerliche Diskussion auch nicht umgehen. Es empfiehlt sich unter allen Titeln, die Bundeslösung abzuwarten.

Für die SP ist jedoch nicht allein die Frage der Bundeslösung beziehungsweise des Modells ausschlaggebend. Wir stehen dem Anliegen als solches vor dem Hintergrund der Finanzlage von Bund und Kantonen kritisch gegenüber beziehungsweise sehen diese Steuererleichterung nicht als wirklich dringlich an, zumal in der soeben erschienene Studie «Standort-Monitoring Wirtschaftsraum Zürich» die Steuern im Kanton Zürich als Standortvorteil aufgeführt sind, sowohl aus der Sicht der Unternehmungen als auch der hoch bezahlten Führungskräfte.

Offen ist die Frage der volkswirtschaftlichen Bedeutung dieser Initiative. Gemäss Prognose soll durch diese Massnahme ein moderater Investitionsanreiz geschaffen werden, der jedoch relativiert wird, sobald er mit den prognostischen Steuerausfällen in Verbindung gebracht wird. Obwohl durch die angekündigten Investitionsanreize und das damit verbundene Wachstum zusätzliche Steuereinnahmen erwartet werden, reduzieren diese die Mindereinnahmen nur leicht. Mittelfristig bleibt

ein Minderertrag, der unseres Erachtens in der gegenwärtigen finanzpolitischen Lage im Kanton Zürich nicht einfach so tel quel in Kauf genommen werden soll.

Die SP will also zuerst die Bundeslösung abwarten und dann auch die politische Diskussion über den Nutzen dieser Steuersenkungsmassnahme im Kanton Zürich führen. Aus den genannten Gründen sind wir heute gegen die Überweisung dieser Parlamentarischen Initiative.

Ralf Margreiter (Grüne, Zürich): Ich halte mich kurz. Wie schon ausgeführt, sind der Zeitpunkt und der Ort dieser Parlamentarischen Initiative falsch gewählt. Wir Grünen werden dieser PI die vorläufige Unterstützung darum versagen. Im Übrigen ist sie in der konkreten vorliegenden ausformulierten Form auch weder steuer- noch wirtschaftspolitisch nötig und droht nur zu einer zusätzlichen Privilegierung des Aktienbesitzers zu werden. Wenn denn die Diskussion in die WAK eingetragen wird, werden wir sie dort selbstverständlich auch mitführen und mitprägen. Für heute besteht aber jedenfalls kein Anlass für uns, hier ein Ja abzugeben.

Abstimmung

Für die vorläufige Unterstützung der Parlamentarischen Initiative stimmen 77 Ratsmitglieder. Damit ist das Quorum von 60 Stimmen erreicht. Die Initiative ist vorläufig unterstützt.

Ratspräsident Hans Peter Frei: Ich beantrage Ihnen, die Parlamentarische 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 erledigt.

Verschiedenes

Rücktritt von Leonhard Fünfschilling, Zürich; als Mitglied und Präsident der Baukommission III

Ratssekretär Raphael Golta verliest das Rücktrittsschreiben: «Hiermit teile ich Ihnen mit, dass ich per Ende September 2006 als Präsident der Baurekurskommission III des Kantons Zürich altershalber zurücktreten werde. Ich bitte Sie um eine entsprechende Information der Fraktionen des Kantonsrates.

Auf Vorschlag der SP des Kantons Zürich hat mich der Kantonsrat erstmals 1978 in dieses Amt gewählt, dessen Aufgaben ich seither stets mit grossem Interesse und persönlicher Befriedigung wahrgenommen habe. Für das mir vom Kantonsrat entgegengebrachte Vertrauen möchte ich mich hiermit bedanken. Den Baurekurskommissionen, die heute im Kanton Zürich als Rechtsmittelinstanz eine allgemein anerkannte Aufgabe erfüllen, wünsche ich auch in Zukunft eine erfolgreiche Tätigkeit.

Mit freundlichen Grüssen, Leonhard Fünfschilling.»

Ratspräsident Hans Peter Frei: Der Rat hat vom Gesuch um vorzeitige Entlassung aus seinem Amt auf den 30. September 2006 Kenntnis genommen und diesem stattgegeben.

Rücktritt von Pierre-André Duc, Zollikon, aus dem Kantonsrat

Ratssekretär Raphael Golta verliest das Rücktrittsschreiben: «Hiermit möchte ich Sie informieren, dass ich per sofort als Mitglied des Kantonsrates zurücktrete. Dadurch trete ich automatisch ebenfalls aus der Kommission für Staat und Gemeinden und aus der Spezialkommission CRG zurück.

Die Kommissionsarbeiten und die Arbeit im Rat habe ich stets geschätzt. Speziell in den Kommissionen wurde stets offen, sachlich und konstruktiv diskutiert. Oft konnten gute, zielführende Lösungen gefunden werden.

Nun, nach etwa 16 Jahren Behördentätigkeit, davon sechseinhalb Jahre in diesem Rat, habe ich mich entschlossen, mich von der politischen Szene zurückzuziehen. Es ist Zeit, mein Amt in frischere Hände zu le-

gen. Ich wünsche diesem Rat weiterhin die richtige Hand bei seinen Entscheiden. Unser schöner Kanton hat es verdient.

Liebe Kolleginnen und Kollegen, ich wünsche Ihnen, verbunden mit meinem besten Dank für Ihr Wohlwollen mir gegenüber, weiterhin Erfolg, Befriedigung und vor allem persönliches Wohlergehen.

Mit herzlichen Grüssen, Pierre-André Duc.»

Ratspräsident Hans Peter Frei: Pierre-André Duc war seit den Gesamterneuerungswahlen von 1999 Mitglied unseres Parlaments. Zuvor wirkte der SVP-Vertreter als Exekutivmitglied seiner Wohngemeinde Zumikon. Der kommunale Erfahrungsschatz führte Pierre-André Duc sogleich in die ständige Sachkommission für Staat und Gemeinden, zu deren Gründungsmitgliedern er gehörte. Ein Hauptaugenmerk des Bankkaufmanns galt dem kantonalen Finanzausgleich. Er trat denn auch stets für eine umfassende Reform dieses Regelwerks ein.

Als Finanzfachmann konnte Pierre-André Duc sich ebenso kompetent in die Spezialkommission zur Vorberatung des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung einbringen. Zu seiner Genugtuung haben wir diesen Erlass jüngst, noch während seiner Amtszeit als Kantonsrat, verabschiedet.

Pierre-André Ducs Politik war nicht von Spektakel, sondern von stillem, aber solidem Engagement geprägt. Ich danke meinem scheidenden Fraktionskollegen herzlich für dieses Wirken zu Gunsten unseres Kantons. Für den neuen nachpolitischen Lebensabschnitt wünsche ich dir alles Gute. (*Applaus.*)

10340

Schluss der Sitzung: 11.50 Uhr

Es findet eine Nachmittagssitzung mit Beginn um 14.30 Uhr statt.

Zürich, den 30. Januar 2006

Die Protokollführerin:
Heidi Baumann

Vom Ausschuss Ratsprotokolle der Geschäftsleitung genehmigt am 6. März 2006.