


**95. Sitzung, Montag, 25. Februar 2013, 14.30 Uhr**

 Vorsitz: *Bernhard Egg (SP, Elgg)*
**Verhandlungsgegenstände**
**41. Volksinitiative «Für mehr Demokratie» (fakultatives Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer auf Gemeindeebene)**

Antrag des Regierungsrates vom 4. April 2012 und geänderter Antrag der Kommission für Staat und Gemeinden vom 31. August 2012

**4891a** ..... Seite 6465

**42. Fristerstreckung für die Berichterstattung und Antragsstellung zur Motion KR-Nr. 366/2007 betreffend Kostenverrechnung bei Todesfällen, die durch Sterbehilfeorganisationen verursacht worden sind**

Antrag des Regierungsrates vom 14. November 2012 und gleichlautender Antrag der Geschäftsprüfungskommission vom 24. Januar 2013

**4943** ..... Seite 6483

**43. Gerechte und kostengünstige Information der Wählerschaft bei Verhältniswahlen**

Antrag des Regierungsrates vom 21. September 2011 zur Einzelinitiative KR-Nr. 52/2010 und gleichlautender Antrag der Kommission für Staat und Gemeinden vom 31. August 2012

**4839a** ..... Seite 6490

**44. Gesetzliche Grundlage für den Kinder- und Jugendmedienschutz** (*Reduzierte Debatte*)

Antrag des Regierungsrates vom 29. Februar 2012 zum Postulat KR-Nr. 148/2008 und gleichlautender Antrag der Kommission für Justiz und Sicherheit vom 4. Oktober 2012

**4871**..... Seite 6498

**45. Statistik über Rückfallquoten von Jugendsträflern**

Antrag des Regierungsrates vom 12. September 2012 zum Postulat KR-Nr. 172/2010 und gleichlautender Antrag der Kommission für Justiz und Sicherheit vom 17. Januar 2013

**4929**..... Seite 6501

**46. Umsetzung von Gesetzesvorlagen** (*Schriftliches Verfahren*)

Antrag des Regierungsrates vom 19. September 2012 zum Postulat KR-Nr. 248/2010 und geänderter Antrag der Kommission für Staat und Gemeinden vom 25. Januar 2013

**4934a**..... Seite 6510

**47. Vermeidung missbräuchlicher und querulatorischer Baueinsprachen und Rekurse**

Motion von Franco Albanese (CVP, Winterthur), Max F. Clerici (FDP, Horgen) und Gregor Rutz (SVP, Küsnacht) vom 9. Juli 2012  
KR-Nr. 198/2012, RRB-Nr. 1134/7. November 2012

(Stellungnahme)..... Seite 6511

**Verschiedenes**

– Neu eingereichte parlamentarische Vorstösse..... Seite 6520

**Geschäftsordnung**

*Ratspräsident Bernhard Egg*: Das Wort wird nicht verlangt. Die Traktandenliste ist in der vorliegenden Form genehmigt.

#### **41. Volksinitiative «Für mehr Demokratie» (fakultatives Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer auf Gemeindeebene)**

Antrag des Regierungsrates vom 4. April 2012 und geänderter Antrag der Kommission für Staat und Gemeinden vom 31. August 2012  
**4891a**

*Max Homberger (Grüne, Wetzikon), Vizepräsident der Kommission für Staat und Gemeinden (STGK):* Im Namen der Mehrheit der Kommission für Staat und Gemeinden beantrage ich Ihnen, diese Volksinitiative abzulehnen und damit die bewährte Praxis zu bestätigen, wonach das Stimm- und Wahlrecht an das Bürgerrecht zu knüpfen ist. Es ist bekannt und dargelegt, dass der Ausländeranteil in den Zürcher Gemeinden unterschiedlich hoch ist. Es mag Gemeinden geben, die ihren langjährig anwesenden Ausländerinnen und Ausländern Mitbestimmungsrechte zugestehen würden. Man würde den ausländischen Mitbewohnern damit ein Zeichen der Wertschätzung entgegenbringen, denn sie haben ja auch Pflichten zu erfüllen, so die Steuerpflicht. Die Kirchen haben sich für das Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer entschieden, ohne dass die Welt dadurch aus den Fugen geriet. Nach Vorstellung der Initianten müssten Ausländerinnen und Ausländer zehn Jahre in der Schweiz und drei davon in einer Gemeinde leben, damit sie das Stimm- und Wahlrecht beantragen könnten. Das kommt fast den Anforderungen einer Einbürgerung gleich. In der STGK war rasch klar, dass die Tradition obsiegt, dass nichts zu ändern sein wird. Wer politische Mitbestimmung will, muss sich einbürgern lassen. Dieser Grundsatz wurde in den letzten Jahren immer wieder bestätigt und betont, insbesondere auch im Rahmen der Diskussion um die Kantonsverfassung von 2005.

Den Kirchen wurde das fakultative Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer gewährt, sie haben davon Gebrauch gemacht. Aber weder in den Gemeinden noch auf Kantonsebene wurde dieses Wahlmöglichkeit gewährt.

Unter Berufung auf das Frauenstimm- und Wahlrecht beantragt eine Minderheit die Unterstützung dieser Volksinitiative. Auch für dieses Frauenstimm- und Wahlrecht brauchte es ja etliche Anläufe, doch heute hat sich die ganze Welt daran gewöhnt. Die Minderheit betrachtet das Anliegen als berechtigt. Nachdem es schon etliche Vorstösse

zum Thema gab, kann diese Volksinitiative als moderat bezeichnet werden, denn sie setzt die Hürden für die Teilnahme an den politischen Rechten relativ hoch an, und sie beruft sich auf die Tradition der Gemeindeautonomie.

Aus Sicht der Kommissionsmehrheit hat sich die Lage seit 2005 nicht wesentlich verändert, und damit besteht auch kein Anlass, auf diesen Volksentscheid zurückzukommen. In diesem Sinn beantragt Ihnen die STGK Ablehnung der Volksinitiative, und sie dankt Ihnen für Ihre Unterstützung.

*Hans-Peter Amrein (SVP, Küssnacht):* Die SVP-Fraktion lehnt diese Volksinitiative ab. Wir gehen mit dem Regierungsrat einig, dass die politischen Rechte in unserem Kanton weiterhin an das Bürgerrecht gebunden bleiben sollen.

In unserem Land ist jedermann willkommen, wenn er sich an der Gemeinschaft beteiligen will. Dies soll aber via die Einbürgerung erfolgen und nicht über ein fakultatives Stimm- und Wahlrecht auf Gemeindeebene, wie es die Initianten fordern. Es gibt wohl wenige Länder, in welchen die Integrationsmöglichkeiten so breit gestreut sind wie in der Schweiz. Das rührt sicher auch daher, dass die Schweizer seit über 150 Jahren massgebliche Erfahrung im Umgang mit einem grösseren und heute sehr gross angewachsenen Anteil an Ausländern an der ständigen Wohnbevölkerung haben. Unser Land verfügt auch über eines der liberalsten Ausländerrechte.

Immigranten waren und sind eine tragende Säule unserer Gesellschaft. Sie tragen seit jeher enorm viel zum Wohlergehen unseres Landes bei. Auch viele Mitglieder dieses Rates haben unter ihren Vorfahren einen oder mehrere Einwanderer, und einige von uns sind auch mit einer Ausländerin oder einem Ausländer verheiratet. Ob Nestlé, Brown, Hayek, Blocher, Molina oder Müller, sie und ihre Vorfahren waren alle Immigranten und sind stolze Schweizer geworden. Und viele Schweizer, wie auch ich, verstehen unsere Bürgerrechte als ein grosses Privileg. Die meisten Menschen wollen sich an der Gemeinschaft in der einen oder anderen Form beteiligen und mitbestimmen, und in jeder Gemeinschaft – in welcher Form auch immer – erhält das Individuum für seine Mitwirkung einerseits gewisse Rechte, welche es wahrnehmen darf, andererseits aber auch Pflichten, welche es übernehmen muss. Gerade unser Land mit seinem genos-

senschaftlich aufgebauten Gemeinssystem, seiner direkten Demokratie und dem staatstragenden Milizsystem kann nur basierend auf dem Gleichgewicht zwischen den Rechten und Pflichten funktionieren. Und diese Rechte und die Pflichten werden durch Einbürgerung in die Bürgerdemokratie erworben.

Die Initianten verlangen Rechte, sie wollen, dass Ausländer schon nach drei Jahren Aufenthalt in einer Gemeinde stimmen und wählen können. Von deren Pflichten sprechen sie wenig oder gar nicht. Die Initianten argumentieren, mittels des Stimm- und Wahlrechts würde die Integration der ausländischen Bevölkerung gefördert. Dies ist meines Erachtens grundfalsch. Eine echte Integration der ausländischen Bevölkerung hängt nicht vom Stimmrecht ab. Das Stimmrecht sollen nur diejenigen in unserem Land in Anspruch nehmen dürfen, welche eine gewisse Zeit hier gelebt haben, unsere Landessprache beherrschen, unserer Gesetze und Bräuche geläufig sind und bereit sind, diese auch zu befolgen und sich daran zu halten. Ist dem so, steht auch einer Einbürgerung nichts im Weg, und es braucht keine Mitbestimmungsinitiative wie von den Initianten gefordert. Die entsprechenden Einbürgerungsfristen sind schon heute sehr kurz oder zu kurz.

Wenn nun vonseiten der Initianten Beispiele und Argumente angebracht werden, warum weniger Integrierte auch und in Form der vorliegenden Initiative – das heisst, schon nach drei Jahren Wohnsitz in einer Gemeinde – mitbestimmen sollen, so steht diese Forderung gelinde gesagt quer in der Landschaft, kennt unser Land doch neben den Bürgerrechten auch Bürgerpflichten. Die Bürgerpflichten umfassen neben dem Wahl- und Stimmrecht auch die Militärpflicht und – auf lokaler Ebene sehr wichtig – den Zivilschutz und bedingt die Feuerwehr. Ebenso besteht auch der Amtszwang.

Subsumierend muss festgestellt werden, die Initiative ist wenig durchdacht und ist weder Fisch noch Vogel, sehr geehrte Damen und Herren Kantonsräte. Bei ihrer Annahme würde weder die Integration der ausländischen Wohnbevölkerung noch deren Kenntnisse unserer Landessprache und unserer Gesetze und Bräuche gefördert und verbessert. Nein, es resultierte einzig und allein eine Zweiklassengesellschaft und ein Ungleichgewicht innerhalb der Gemeinden zwischen den Schweizerbürgern mit ihren Bürgerrechten und Bürgerpflichten und Ausländern und Zugewanderten mit Bürgerrechten ohne Pflichten.

Auch dem vonseiten der Initianten angebrachten Argument, die Leute bezahlen ja auch Steuern, ist nichts Gutes abzuringen. Eine solche Argumentation ist verwerflich und stösst ins Leere, ist doch, wer Steuern zahlt, noch lange nicht in die Gemeinschaft integriert oder setzt sich für deren Wohl überhaupt ein. Will ein Immigrant sich in der Schweiz gut integrieren und von der Gemeinschaft aufgenommen werden, dann tritt er schon bald nach seiner Ankunft in unserem Land in seiner Wohngemeinde einem der vielen Sport-, Kultur- und anderen Vereinen bei, arbeitet aktiv in der Kirche, einer karitativen Organisation oder der Nachbarschaftshilfe mit und integriert sich auf diesem Weg meist hervorragend. Dieser traditionell schweizerische und mit viel Einsatz und Freude begangene Weg des Mitwirkens in der Gemeinschaft hat sich für die grosse Mehrheit unserer ausländischen Mitbewohner als sehr erfolgreich und befriedigend erwiesen und führt und führte meist direkt zum Gemeinde-, Kantons- und Staatsbürgerrecht. Und wer sich, aus welchem Grund auch immer, nicht integriert, der hat auch in unserem Land die Möglichkeit, weiterzuziehen und in einer neuen Umgebung und Gemeinde sein Glück und seine Zufriedenheit zu suchen und hoffentlich auch zu finden. Auch ein Stimmrecht nach drei Jahren würde einer solchen Situation im Grunde keine Abhilfe schaffen, wenn es im ersten Anlauf nicht klappt. Halten Sie deshalb an der Bürgerdemokratie fest, stimmen Sie dem Antrag der Regierung zu und lehnen Sie wie unsere Fraktion diese Weder-Fischnoch-Vogel-Initiative wuchtig ab. Ich danke Ihnen.

*Rolf Steiner (SP, Dietikon):* Selbstverständlich unterstützt die SP-Fraktion diese Volksinitiative und setzt sich auch dafür ein, dass wir dem Volk einen zustimmenden Antrag unterbreiten. Das Stimm- und Wahlrecht, wir haben es gehört, ist in unserem Land stark und traditionsgemäss an das Bürgerrecht gekoppelt. Trotzdem gibt es einige bedeutende Ausnahmen, die zeigen, dass man es auch anders machen kann. In keinem dieser Fälle – ich komme noch darauf zu sprechen und zum Teil hat sie der Referent der Kommission auch schon genannt – waren die Auswirkungen wirklich bedeutend, weshalb wir eigentlich das Thema sehr unaufgeregt diskutieren könnten.

Die hier wohnenden Ausländerinnen und Ausländer sehen im Stimm- und Wahlrecht vor allem eine Anerkennung ihrer Leistungen für unsere Gesellschaft und dafür, dass man sie ernst nimmt. Dies hat auch Herr Amrein in verdankenswerter Weise hervorgestrichen. Weil sich

vor allem die SP und andere linke Parteien für die Ausländerinnen und Ausländer einsetzen, könnte man denken, diese würden in ihrer grossen Mehrheit dann selbstverständlich links stimmen und wählen. Die Erfahrungen, wir wissen es, sprechen eine andere Sprache. Sie stimmen und wählen genauso vielfältig wie die Schweizerinnen und Schweizer. Auch bei der Stimm- und Wahlbeteiligung finden sich keine markanten Unterschiede. Diejenigen exekutiven und legislativen Behörden – in den Kantonen der Romandie vor allem –, die Ausländerinnen und Ausländern auch das passive Wahlrecht zugestehen, machen gute Erfahrungen. Auch hier sind die Unterschiede zu Schweizerinnen und Schweizern, wenn wundert es, gering. Im Übrigen, wir haben es schon gehört, gewähren auch die beiden grossen Kirchen im Kanton Zürich ihren ausländischen Mitgliedern das Stimm- und Wahlrecht in kirchlichen Angelegenheiten. Es gibt sie immer noch.

Aus all diesen Gründen sollte demnach dieses Stimm- und Wahlrecht nach einer gewissen Angewöhnungsfrist von einigen Jahren eine Selbstverständlichkeit sein, finden wir. Denn, wie gesagt, beim Entrichten der Steuern werden Ausländerinnen und Ausländer auch nicht «benachteiligt». Sie tragen genau wie wir Schweizerinnen und Schweizer zur Finanzierung des Staates bei.

Würde man die Bedingungen, die Herr Amrein dann noch zusätzlich aufgezählt hat, ernst nehmen, dann müsste man eigentlich sehr vielen Schweizerinnen und Schweizern das Bürgerrecht wieder wegnehmen.

Im Zusammenhang mit der Abschaffung der Kirchensteuer für juristische Personen, über die wir hier in nächster Zukunft übrigens ebenfalls diskutieren werden, wird gerne das Argument gebraucht, juristische Personen dürften zwar den Kirchen Steuern entrichten, aber mitbestimmen dürften sie leider nicht. Ich finde diese Argumentation zwar etwas weit hergeholt, denn wer genau die Stimme für eine Aktiengesellschaft oder eine GmbH in der Kirchgemeindeversammlung abgeben solle, ist nicht geklärt. Aber die Forderung, dass wer Steuern zahle, auch mitbestimmen dürfe, gilt doch ganz sicher erst recht für natürliche Personen.

Aus diesem Grund haben die Initiantinnen und Initianten die nötige Anzahl Schweizerinnen und Schweizer gefunden, um diese Initiative einzureichen. Sie stossen sich an der Ungleichbehandlung und schlagen einen ersten, sehr kleinen Schritt vor. Sie verlangen nicht etwa das Stimm- und Wahlrecht für alle Ausländerinnen und Ausländer für

Kantons- und Gemeindeangelegenheiten, wie es etwa der Kanton Neuenburg kennt, nein, sie beschränken sich auf die Gemeindeebene. Und auch hier setzen sie sich nicht für eine umfassende Lösung ein, wie sie etwa die Kantone Waadt, Jura oder Genf kennen, nein, der Vorschlag ist noch zurückhaltender. Die Gemeinde muss die Möglichkeit des Stimmrechts in ihrer Gemeindeordnung zuerst schaffen, und dann müssen sich die einzelnen Personen bei der Gemeinde melden und das Stimm- und Wahlrecht für sich beantragen. Das ist so in etwa das Ausserrhoder Modell, und da kann man ja wirklich nicht von einem links-extremen Stand sprechen. Die Initiantinnen und Initianten wissen, dass ihr Anliegen einen schweren Stand hat. Die Gegnerinnen und Gegner verweisen gerne darauf, dass wer stimmen und wählen solle, doch bitte das Schweizer Bürgerrecht erwerben müsse. Wir haben es gehört: Schweizerin oder Schweizer zu werden, sei quasi der krönende Abschluss der Integration. Dass aber dieses Bürgerrecht immer mehr in die Ferne gerückt wird, blenden sie aus oder nehmen diesen Zynismus billigend in Kauf. Zurzeit wird auf Bundesebene das Bürgerrechtsgesetz revidiert. Es ist abzusehen, dass eine Verschärfung resultieren wird. Im Kanton Zürich konnten wir diese Verschärfung mit Mühe und Not in der Volksabstimmung abwehren. So kommt mir der Weg zum Stimm- und Wahlrecht ein bisschen wie eine Piste vor, auf der man dem Esel das Rübli an einer Rute vor die Nase hält. Mit jedem Schritt rückt das Ziel entsprechend weiter weg. Das ist unserer Gesellschaft unwürdig und hilft uns auch nicht weiter. Wer an der Demokratie teilhaben will, soll dies möglichst bedingungslos tun dürfen.

Die Verweigerung des Stimm- und Wahlrechts löst im Übrigen auch keine Probleme im Asylbereich oder in der Ausgestaltung der Personenfreizügigkeit. Den Ausländerinnen und Ausländern dieses Recht zu gewähren, ist eine Anerkennung ihrer Leistungen und ein Gebot der Fairness. Tun wir diesen allerersten Schritt.

*Dieter Kläy (FDP, Winterthur):* Die FDP unterstützt den Antrag der STGK und lehnt die Volksinitiative ab. Die Thematik wird bereits seit zwanzig Jahren immer wieder diskutiert. Sie war Diskussionspunkt bei der Entstehung der neuen Kantonsverfassung. Es wurden vorher und nachher Vorstösse lanciert und auch abgelehnt. 1993 scheiterte das Anliegen bereits an der Urne – eine Volksinitiative von 1991 – mit einer Zweidrittelmehrheit, und jetzt kommt die Vorlage wieder.

Man könnte fast sagen, nichts Neues, ausser dass vielleicht gewisse Kantone, vor allem in der Romandie, eben teilweise das eingeführt haben, aber sehr nuanciert, sehr unterschiedlich, was einen direkten Vergleich schwierig macht.

Bereits im Rahmen der Bürgerrechtsdebatte, wir haben über das Gesetz ja genau vor einem Jahr abgestimmt, hat die FDP ihre Position dargelegt. Die Einbürgerung steht am Ende eines erfolgreichen Integrationsprozesses, und wenn dieser Einbürgerungs- oder Integrationsprozess erfolgreich über die Bühne gegangen ist, dann soll die Person einen Anspruch auf den Schweizer Pass und das Bürgerrecht haben. Das war unsere Position. Sie ist leider nicht durchgekommen, wir haben das Nein mit Bedauern zur Kenntnis genommen, doch das gilt es jetzt zu respektieren.

Aber umgemünzt auf diese vorliegende Initiative bedeutet das, dass wir bei unserer Haltung bleiben. Wir lehnen deshalb die Vorlage ab. Die Initiative will ja ausländischen Personen, die seit mindestens zehn Jahren in der Schweiz leben, ermöglichen, fakultativ bei Gemeinden bei Abstimmungen teilzunehmen. Was ist denn da der Grund, sich nicht ordentlich einbürgern zu lassen, wenn man zehn Jahre fordert. Die meisten mitteleuropäischen Staaten lassen ja sogar Doppelbürgerschaften zu. Eine Italienerin, die Italienerin bleiben möchte, kann Schweizerin werden, das ist überhaupt kein Problem. Nur wenige Staaten lassen diese Doppelbürgerschaften nicht zu. Es wird gesagt, dass die berufliche Situation eben zur Folge hat, dass man umziehen muss, was einem raschen Erwerb des Schweizer Bürgerrechts hinderlich sein könnte. Das mag so sein, doch wenn jemand sich dann in ein Amt wählen lässt und dann eben auch umziehen muss, den Kanton oder sogar die Gemeinde verlassen muss, dann muss er das Amt auch wieder aufgeben.

Es wird das Beispiel der Steuern gebracht. Mit den Steuern zahlen wir ja primär für die Infrastruktur und für das Funktionieren des Staates, die Schulen, den öffentlichen Verkehr, die Kultur und die Badeanstalten. Davon profitieren natürlich alle, völlig unabhängig von der Staatsbürgerschaft. Das Argument mit den Steuern zieht also nicht ganz.

Wir vertreten die Auffassung, dass politische Rechte und Staatsbürgerschaft kongruent sein müssen. Wer die Staatsbürgerschaft hat, soll alle politischen Rechte erhalten, und zwar auf allen Stufen des Staates – Gemeinde, Kanton und Bund. In diesem Sinn würde die vorliegende

Initiative – und das hat die meines Erachtens sehr gute Weisung des Regierungsrates klar dargestellt – das aufbrechen. Wer wirklich politisch denkt und mitmachen will, will das auf allen drei Staatsebenen, nicht nur primär auf Gemeinde-, Kantons- oder Bundesebene. Für diese Leute wird es künftig den Weg nur über das Bürgerrecht geben. Lehnen Sie mit uns diese Initiative ab und stimmen Sie dem Antrag der STGK zu.

*Beat Bloch (CSP, Zürich):* Die Volksinitiative «Für mehr Demokratie», bei der ich auch Mitinitiant bin, möchte es den Gemeinden ermöglichen, selbst darüber zu entscheiden, ob sie ausländischen Gemeindeeinwohnern, die seit mehr als zehn Jahren in der Schweiz leben und seit mehr als drei Jahren in der Gemeinde ununterbrochen wohnen, das Stimm- und Wahlrecht auf Gemeindeebene erteilen möchten. Damit ist jede Gemeinde frei, ein solches Gemeindestimmrecht einzuführen oder eben auch nicht. So wie der Bund es den Kantonen überlässt, ob sie ein Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer im Kanton einführen, so soll nach Meinung der Initianten im Kanton Zürich auch jede Gemeinde autonom einen solchen Entscheid fällen dürfen. Ich persönlich traue den Gemeinden einen solchen Entscheid durchaus zu. Eine weitere Bevormundung der Gemeinden auf diesem Gebiet scheint mir überflüssig.

Die Volksinitiative stärkt die Gemeindeautonomie, schränkt keine Gemeinde in ihrer Wahlfreiheit ein und zwingt auch kein Gemeinwesen etwas einzuführen, was die Mehrheit der Stimmberechtigten nicht will.

Die Initiative ist in ihrem Kern so angelegt, dass nicht über ein Ausländerstimmrecht abgestimmt werden soll, sondern über die Aufwertung der Gemeindeautonomie. Wer sich heute hier in diesem Saal gegen diese Initiative stellt, gibt damit seinem Misstrauen gegenüber den Gemeinden Ausdruck und setzt ein Zeichen gegen die Freiheit der Gemeinden, ihre politischen Angelegenheiten selber regeln zu können. Hat sich denn eine Gemeinde einmal entschlossen, dass sie das Stimm- und Wahlrecht auf Gemeindeebene einführen will, so bekommt dann auch nicht automatisch jeder und jede dieses Stimmrecht, der diese Voraussetzungen erfüllt. Eine aktive Beantragung des Stimmrechtes ist Voraussetzung, damit das neu eingeführte politische Recht ausgeübt werden kann. Mit diesem zusätzlichen Erfordernis wird sichergestellt, dass nur denjenigen Personen das Stimmrecht

überhaupt verliehen wird, die sich auch aktiv darum bemühen und ein aktives Interesse an den Geschäften der Gemeinde bekunden. Wer sich um sein Recht nicht kümmert, bekommt es auch nicht.

Die Voraussetzungen für die Verleihung eines Stimmrechtes – zehn Jahre Aufenthalt in der Schweiz, drei Jahre ununterbrochener Aufenthalt in der Gemeinde – sind Garant dafür, dass die Anspruchsberechtigten mit den Gepflogenheiten in der Schweiz und in der Wohnsitzgemeinde bestens vertraut sind. Diese Menschen arbeiten, wohnen und leben hier, zahlen Steuern und ihre Kinder besuchen unsere Schulen. Sie prägen das soziale Leben in der Gemeinde mit, bringen ihre Talente und Kompetenzen ein und gehören nach so langer Zeit in der Schweiz zur festen Wohnbevölkerung.

Wie gesagt, die Gemeinden sollen selber entscheiden, ob sie auf diese Kompetenzen und Talente in ihren Behörden verzichten wollen oder nicht. Es wurde schon angetönt, viele Gemeinden im Kanton Zürich kennen das Ausländerstimmrecht schon und praktizieren es ohne Probleme: Die Kirchgemeinden haben vor gut zwei Jahren das Ausländerstimmrecht eingeführt. Problemlos hat sich dieses Stimmrecht in den Kirchen umsetzen lassen, und wie ich auch aus eigener Erfahrung weiss, wird das Stimmrecht auch von interessierten Ausländerinnen und Ausländern wahrgenommen. Eine Revolution in den Kirchgemeinden ist ausgeblieben und die Machtverhältnisse haben sich auch nicht merklich geändert. Was sich aber geändert hat, ist die Wertschätzung gegenüber den ausländischen Mitgliedern der Kirchgemeinden, die jetzt ihre Anliegen ebenfalls einbringen können und sich so in ihrer Gemeinde wohler fühlen.

Wir haben in den letzten Jahren viel über Ausländer und Ausländerinnen geschimpft, polemisiert, sie schlecht gemacht und verunglimpft, obwohl wir alle wissen, dass ein grosser Teil unseres Wohlstandes ohne diese Menschen schlicht nicht möglich ist. Es ist meiner Ansicht nach an der Zeit, in diesem Bereich auch einmal einen positiven Aspekt zu setzen und denjenigen Menschen, die aus einem anderen Land in die Schweiz gekommen sind, seit mehr als zehn Jahren hier wohnen und in einer Gemeinde mehr als drei Jahre leben, die Möglichkeit zu geben, am politischen Leben teilzunehmen. Stimmen Sie deshalb zusammen mit der Fraktion der Grünen, mit AL und CSP dieser Volksinitiative zu.

*Jörg Mäder (GLP, Opfikon):* In der Schweiz leben wir den politischen Grundsätzen von Föderalismus und Subsidiarität nach. Zu Recht. Dieses Modell ist ein Erfolgsmodell, es ist zwar oft etwas mühsam und aufwendig, weist aber durch die lokale Verbundenheit eine hohe Entscheidungsqualität auf. Subsidiarität bedeutet, dass Entscheide, hierarchisch gesehen, so weit unten wie möglich und so weit oben wie nötig gefällt werden sollen. Und um genau diese Frage geht es heute.

Das konkrete Thema «Ausländerstimmrecht» ist nur das Unterthema, nicht die Hauptfrage. Wir müssen uns also fragen, wie weit nach unten können wir die angesprochenen Kompetenzen geben, bevor es gefährlich wird. Regeln zum Gewässerschutz machen beispielsweise auf kommunaler Stufe wenig Sinn, da allfällige Verschmutzungen unverzüglich die benachbarten Gemeinden betreffen. Und in Anbetracht der heutigen Mobilität sind nationale Regeln zum Verkehr ein Muss. In der vorgelegten Initiative geht es um rein kommunale Sachverhalte, deren Wirkung auf die Gemeinden limitiert sind. Es kann mir als Opfiker doch egal sein, wenn die anderen Gemeinden nicht zum selben genialen Entschluss gekommen sind wie wir in Opfikon – egal wie dieser lautet. Es besteht daher kein Grund diese Kompetenz den Gemeinden nicht zu geben. Es ist eher fraglich, warum dies nicht schon viel früher passiert ist.

Rein sachlich gibt es also kein Argument gegen diese Initiative. Leider ist aber das Thema «Ausländer» so mit Emotionen bestückt, dass die Sachlichkeit meist auf der Strecke bleibt. Um es ganz klar zu sagen: Mit einem Ja erhält nicht ein einziger Ausländer automatisch das kommunale Wahl- und Stimmrecht. Er kann es auch nicht vor Gericht erstreiten. Zuerst muss er die Mehrheit der stimmberechtigten Nachbarn davon überzeugen, dass kommunale Ausländerstimmrecht in seiner Gemeinde einzuführen.

Wir stimmen hier also nicht über die Frage ab, ob wir den Ausländern ein umsichtiges Umgehen mit dem Stimm- und Wahlrecht im Sinne der Schweiz zutrauen, sondern darüber, ob wir den Schweizern und Schweizerinnen in den Gemeinden zutrauen, ob sie die Frage des kommunalen Stimmrechts angemessen beraten und beantworten können.

Liebe Neinsager, ein Nein bedeutet nichts anderes, als dass ihr diese Schweizer und Schweizerinnen vor Ort in den Gemeinden als für zu blöd, zu unbesonnen oder zu naiv betrachtet, als dass man ihnen diese

Entscheidung zutrauen könnte. Wohlgermerkt, es sind dieselben Schweizer und Schweizerinnen, die euch auch in den Kantonsrat gewählt haben.

Die Initiative macht einige zusätzliche Einschränkungen, über die man diskutieren kann. Ist der administrative Aufwand verhältnismässig? Sind die Fristen von drei respektive zehn Jahren angemessen? Aber das sind hier und heute nebensächliche Details, ebenso wie viele Argumente, die heute hier im Rat gefallen sind. Die Diskussion über Rechte, Pflichten, erfolgreiche Integration, Anerkennung et cetera sollen auf der richtigen Stufe, also auf der lokalen, geführt werden. Dort gehören sie hin, und deshalb ist ein Ja, das die Kompetenzen sinnvollerweise an die Gemeinden delegiert und diese somit stärkt, für uns die richtige Antwort. Ich danke Ihnen.

*Patrick Hächler (CVP, Gossau):* Die CVP schätzt es, wenn Personen mit ausländischem Pass sich für unsere politischen Fragen interessieren, in den Gemeinden mitmachen, und auch wenn sie abstimmen und wählen wollen. Für uns ist aber die Erteilung des Stimm- und Wahlrechts klar an das Bürgerrecht gekoppelt. Dazu ist eine Frist bekanntlich von zwölf Jahren vorausgesetzt. Hier werden zehn Jahre verlangt. Wer so lange in der Schweiz wohnt und sich nicht einbürgern lassen will, hat gute Gründe, die wir respektieren. Oder vielleicht hat er ein Identifikationsproblem mit der Schweiz. Die fakultative Erteilung des Stimm- und Wahlrechts kann da nicht unsere Antwort sein. Besten Dank.

*Walter Schoch (EVP, Bauma):* Ich begreife diese Zwängerei nicht. Für Personen, die mehr als zehn Jahre in der Schweiz gelebt haben und von den politischen Rechten unseres Landes Gebrauch machen wollen, liegt die Einbürgerung ja in Reichweite. Es soll keine Bürger zweiter Klasse geben. Entweder ist man ganz dabei mit allen Rechten und Pflichten, oder man verzichtet auf die Mitbestimmung in politischen Angelegenheiten. Die Hürden für eine Einbürgerung sind ja darum angemessen hoch angesetzt.

Die Verhältnisse bezüglich Stimm- und Wahlrecht in den Kirchen können übrigens nicht mit dem Staat verglichen werden. Für die Mitbestimmung in einer Glaubensgemeinschaft ist es keinesfalls notwendig, sehr lange dabei zu sein. In einer Kirche, die den persönlichen

Überzeugungen entspricht, fühlen sich ausländische Staatsangehörige sofort zu Hause. Die politischen Rechte hingegen sollen erst nach Abschluss der Integration in der Gesellschaft durch Einbürgerung erlangt werden.

Die vorliegende Initiative würde eine unterschiedliche Ausgestaltung der politischen Rechte in den Gemeinden für Ausländerinnen und Ausländer zulassen. Eine solche Ungleichbehandlung wäre nicht sinnvoll, zudem schafft das Meldeerfordernis eine nicht zweckmässige Unterscheidung zu den Schweizerinnen und Schweizern.

Der Regierungsrat stützt seine Beurteilung auf die Bürgerdemokratie ab, das heisst, die Zugehörigkeit zum Staatsverband wird in erster Linie durch die Staatsbürgerschaft bestimmt. Und das ist richtig so. Die EVP-Fraktion lehnt darum die Initiative ab. Ich danke Ihnen.

*Stefan Hunger (BDP, Mönchaltorf):* 1993 wurde das fakultative, kommunale Ausländerstimmrecht mit 66 Prozent Nein-Stimmen abgelehnt. Ob heute nach 20 Jahren im Kanton Zürich ein kommunales Stimmrecht mehrheitsfähig ist, wage ich zu bezweifeln. Es gibt durchaus Punkte, die für die Unterstützung der Volksinitiative sprechen, wie zum Beispiel die gesellschaftliche Integration der Ausländerinnen und Ausländer, die schon mehr als zehn Jahre in der Schweiz wohnen und damit verbunden eine Wertschätzung ihnen gegenüber. Gegen die Initiative spricht, dass damit der Grundsatz der Einheit aller politischen Rechte verletzt wird. Die Initiative lässt unterschiedliche Möglichkeiten in den Gemeinden zu. Es ist möglich, dass Gemeinde A den dort ansässigen Ausländerinnen und Ausländern sämtliche politischen Rechte auf kommunaler Ebene einräumen kann und Gemeinde B ihren Ausländern nur das Wahl- und Stimmrecht zugesteht. Diese willkürliche Handhabung lehnen wir ab. Dies ist kein Misstrauen gegenüber den Gemeinden.

Die Hürde, das Schweizer Bürgerrecht und somit die politischen Rechte zu erlangen, ist heute angemessen. Die BDP ist wie die Regierung der Meinung, dass die politischen Rechte ausschliesslich auf dem Weg der Einbürgerung erlangt werden sollten. Wir lehnen deshalb die Volksinitiative «Für mehr Demokratie» ab.

*Erich Vontobel (EDU, Bubikon):* Es ist ein Unterschied, ob man sich an einem Ort bloss aufhält oder ob man an diesem Ort sein Zuhause

hat. Zu Hause fühlen wir uns wohl, weil wir es uns so eingerichtet haben, wie es uns gefällt, und so, dass es für uns stimmt. Zudem gelten zu Hause gewisse Regeln. Auf Staat und Gemeinden übertragen, bietet sich der Begriff «Heimat» an. Ich gehöre nicht bloss in ein gewisses Territorium, sondern zu einem Volk, das gewisse Sprachen spricht und bestimmte Wertvorstellungen hat. Das ist ein ganzes System, ein System, in dem ich mich wohlfühle, mit dem ich mich identifiziere, in das ich mich einbringe. Wer dieses System mitgestalten möchte, sollte zuerst Teil dieses Systems werden, sich damit identifizieren können und ein Ja dazu haben.

Deshalb bekennt sich die EDU zum Modell der Bürgerdemokratie, in welcher die politischen Rechte ausschliesslich auf dem Weg der Einbürgerung erlangt werden können. Sie ist also wie Regierung und Mehrheit der STGK der Meinung, dass wer hier mitbestimmen will, sich vorher einbürgern lassen soll. Die EDU lehnt diese Volksinitiative entschieden ab, zumal wir vorhin von Rolf Steiner im Namen der SP gehört haben, dass es nur «ein erster Schritt» sei.

*Davide Loss (SP, Adliswil):* Diese Initiative will die Möglichkeit schaffen, dass die Gemeinden den Ausländerinnen und Ausländern in Gemeindeangelegenheiten die politischen Rechte verleihen können. Es geht also hier um eine klassische Kann-Vorschrift, und es sind die Gemeinden, die entscheiden, ob sie diese politischen Rechte den Ausländerinnen und Ausländern verleihen wollen oder nicht.

Wo bleibt heute, meine Damen und Herren von den Bürgerlichen, das hohe Lied auf die Gemeindeautonomie? Sie möchten ja immer, dass die Gemeinden alles entscheiden können. Bei dieser Volksinitiative hätten Sie die Möglichkeit, hier das zu entscheiden, und das wollen Sie offenbar jetzt doch nicht. Ich bin jetzt seit bald zwei Jahren Mitglied dieses Rats, und meine Bilanz ist, dass sich dieser Rat mit Reformen äusserst schwer tut. Und da kann man noch so überzeugende Argumente vorbringen, wie wir das heute hier getan haben bei dieser Vorlage. Und dabei handelt sich ja nicht einmal um einen grossen Wurf, nein, es handelt sich um den kleinsten aller möglichen Schritte.

Das zentrale Argument, meine Damen und Herren, ist die Integration der ausländischen Bevölkerung. Es geht darum, dass die Ausländerinnen und Ausländer die politischen Rechte für Angelegenheiten erhalten, die ihr nächstes Umfeld betreffen. Mit dieser Initiative, meine

Damen und Herren, haben wir die Chance, die Ausländerinnen und Ausländer als Personen wahrzunehmen, die unser Umfeld entscheidend mitprägen, und ihren Beitrag am Wohlergehen unseres Landes angemessen zu würdigen. In diesem Sinn bitte ich Sie, der Volksinitiative zuzustimmen.

*Benedikt Gschwind (SP, Zürich):* Wir haben jetzt von verschiedenen Sprechern – es waren glaube ich nur Männer – gehört, dass wenn man politisch mitbestimmen will in der Schweiz, dass dann die Einbürgerung der Königsweg sei.

Wir haben letzte Woche von einer Nationalratskommission, die sich mit der Einbürgerung auf nationaler Ebene beschäftigt, gehört, dass Einbürgerungen in die Schweiz erschwert werden sollen, dass höhere Hürden geschaffen werden sollen, und es waren vor allem die bürgerlichen Mitteparteien, FDP, CVP, die mitgeholfen haben, dass hier neue Mehrheiten auf Bundesebene zustande gekommen sind, die in der letzten Legislatur noch nicht denkbar waren. Konkret geht es zum Beispiel um die erleichterte Einbürgerung von Jugendlichen oder die zwingende Voraussetzung der Niederlassungsbewilligung C für die Einbürgerung.

Es ist einfach unehrlich, wenn man einerseits sagt, ja, Ausländerstimmrecht ist zwar nett gemeint, aber der falsche Weg, und der richtige Weg sei die Einbürgerung und gleichzeitig an der Einbürgerung herumbastelt, sie erschwert und zusätzlich Hindernisse einbaut. Es ist einfach eine sehr unglaubwürdige Politik, die wir nicht ernst nehmen können. Wir nehmen aber diese Volksinitiative sehr ernst, sie ist ein sehr bescheidener Schritt, indem sie den Gemeinden, wie wir gehört haben, in einer wichtigen Frage mehr Kompetenzen gibt. Ich denke auch, die Gemeinde ist ein sinnvoller Anfang für eine politische Mitsprache in der Schweiz. Ich bitte Sie, der Initiative zuzustimmen.

*Stefan Feldmann (SP, Uster):* Es wurde heute in der Debatte mehrmals explizit oder sinngemäss gesagt, dass es mit der politischen Mitbestimmung bei uns ja ganz einfach sei. Wer mitsprechen wolle, müsse sich halt einbürgern lassen. In der Tat kann man sagen, auf den ersten Blick tönt das relativ einfach und klar. Aber es ist wie so oft, was einfach und klar ist in der Theorie, ist in der Realität etwas kompli-

zierter. Ich meine, dieser Grundsatz läuft an der komplexen Lebenswirklichkeit vieler Menschen in unserem Land vorbei.

Ich hatte Anfang 1997 das Glück und die Ehre, als Nachrücker ins Ustermer Gemeindeparlament gewählt zu werden. Als eines der Gemeinderatsmitglieder mit dem Bürgerrecht der Stadt Uster wurde ich natürlich auch für die Prüfung von Einbürgerungsgesuchen eingeteilt. Das erste mir zugewiesene Gesuch war das einer kurz vor der Pensionierung stehenden Kroatianerin, die bereits mehr als dreissig Jahre in der Stadt Uster lebte und arbeitete. Man muss sich die Situation einmal vor Augen führen: Da sass ich also als 27-jähriger, frisch gebackener, hinter den Ohren noch etwas grüner Kommunalpolitiker da, und ich Jungspund hatte darüber zu entscheiden, ob eine 60 Jahre alte Frau, die länger in meiner Geburtsstadt zu Hause ist, die meine Heimatstadt vermutlich besser kannte als ich, ob sie dieses Bürgerrecht erhalten soll oder nicht. Ich muss sagen, auch im Rückblick erscheint mir diese Situation immer noch ein bisschen surreal.

Wie auch immer, natürlich hat sich die Frage gestellt, warum hat sich diese Person, die ohne Zweifel alle Voraussetzungen für das Bürgerrecht erfüllte, sich nicht schon längstens, vor zehn, fünfzehn, zwanzig Jahren, einbürgern lassen. Ich habe diese Frage natürlich auch gestellt. Die Antwort war eine äusserst einfache, sie habe sich für das Geschehen in der Stadt Uster immer interessiert, aber solange ihre Eltern gelebt hätten, sei das nicht in Frage gekommen, denn wenn sie ihre bisherige Staatsbürgerschaft aufgegeben hätte, dann hätte das ihren Eltern das Herz gebrochen. Erst jetzt, wo ihre Eltern tot und beerdigt seien, könne sie sich ruhigen Gewissens einbürgern lassen.

Natürlich kann man jetzt sagen, ja gut, die Frau, die hat sich halt so entschieden, sie hatte ja die Wahl, sie hätte auch ihre politische Mitwirkung höher gewichten können als die familiären Bande. Mit Verlaub, ich glaube, wer so argumentiert, wer die Forderung aufstellt, dass sich Menschen zwischen der politischen Mitsprache und zum Beispiel familiärer Bande entscheiden müssen, der argumentiert ziemlich inhuman. Man mag auch einwenden, dass das ein Einzelfall sei, das mag sein. Der zentrale Punkt dieser Episode ist – und das vielleicht als Antwort zum Beispiel an Dieter Kläy oder auch an die Sprecher von CVP und EVP –, dass es durchaus gute und legitime Gründe gibt, weshalb sich jemand nicht einbürgern kann, nicht einbürgern lassen will und trotzdem daran interessiert ist, unser Gemeinwesen gemeinsam mit uns zu gestalten. Und ich frage mich nun, ist es intel-

ligent von uns, einfach so auf die Mitwirkung dieser Menschen zu verzichten, oder wäre es nicht viel gescheiter, Wege zu suchen, wie wir sie in unsere Entscheidungsprozesse einbinden können.

Und was die Initiative vorschlägt, geschätzte Kolleginnen und Kollegen, ist wirklich die Soft-Variante einer politischen Mitbestimmung, und ich kann nicht verstehen, dass man Leuten, die sich interessieren, in ihrer Gemeinde mitzuwirken, dies verweigern will. Ich bitte Sie deshalb, stimmen Sie dieser Initiative zu, schicken Sie diese Initiative mit einem unterstützenden Antrag in die Volksabstimmung. Besten Dank.

*René Isler (SVP, Winterthur):* Nach dem Votum des Kollegen Feldmann zum Bürgerrecht jetzt aber wieder zurück zum Traktandum 41, wo es bekanntlich um das Stimm- und Wahlrecht geht.

Liebe linke Ratsseite, es ist zu verstehen, dass Sie nicht immer alles verstehen, aber wir können Eure Probleme auch nicht immer so lösen, wie Sie es gerne wollen. Ich sehe nicht ein, warum Sie der Meinung sind, dass jederzeit, immer ein Mensch etwas tun kann, was Sie für gut finden. Es kommt ja auch niemand auf die absurde Idee, eine Person, die medizinisch eine Sehschwäche hat, zum Pilot zu machen. Auch wenn Sie das noch so gut finden, das ist so gar nicht möglich.

Wir können nicht einfach irgendetwas hergeben oder das Gefühl haben, alle müssen alles können. Es gibt einfach Sachen in unserem Staat oder in unserem Leben oder in unserem sozialen Umfeld, die nicht alle haben können – auch wenn Sie das noch so gerne wünschen. Das erinnert mich ein bisschen an die Debatte noch vor dem Mittagessen. Wir können nicht alle gleichschalten. Es gibt Sachen im Leben, die kann der eine Mensch und der andere nicht.

Ich sehe diese Volksinitiative eigentlich als Schädigung unserer Grundwerte. Unsere schweizerische Eidgenossenschaft ist einfach so gewachsen, mit eingebürgerten Personen, die das Wahl- und Stimmrecht haben. Und ich sehe keinen Grund, warum wir das stückweise aufheben wollen.

Und lieber Rolf Steiner, wenn Sie schon den Link machen zwischen der Kirchensteuer und dem Wahl- und Stimmrecht, das in der Westschweiz ja populär ist, und nur die Rosinen herauspicken, hätten Sie auch die bitteren Krabben erwähnen müssen. Zum Beispiel, dass es in der Westschweiz Kantone gibt, in denen die Kirchensteuer auf Frei-

willigkeit beruht. Die haben keine Pflicht, das wissen wir. So kann man eine Güterabwägung machen. Im Kanton Waadt beispielsweise ist es freiwillig, dort gibt es keine obligatorische Kirchensteuer für natürliche oder juristische Personen – wenn man den Vergleich schon so macht. Zum Schluss, was mich noch etwas erschüttert hat: Ihren Worten zufolge gäbe es tatsächlich links-radikale Kantone. Das war mir bis heute fremd.

*Thomas Marthaler (SP, Zürich):* Jetzt sind Sie wieder ein bisschen aufgewacht, vorher war die rechte Ratsseite etwas schläfrig und müde.

Ich möchte nur noch an die Frauen der bürgerlichen Ratsseite appellieren. Ich war bei dieser Abstimmung dabei – allerdings noch nicht stimmberechtigt –, als man den Frauen das Stimmrecht national gegeben hat in der Schweiz, 1971 oder 1972.

Sie können garantiert sicher sein, in zehn oder zwanzig Jahren wird das dann mit den Ausländern zumindest auf Gemeindeebene passieren. Aber Sie können dann sagen, wir haben das noch zu verhindern gewusst. 2013 sei man noch nicht so weit gewesen.

Den Frauen würde ich empfehlen, sich einen Ruck zu geben und diese moderate Anpassung an der Demokratie in unserem Kanton vorzunehmen. Vielen Dank.

*Regierungsrat Martin Graf:* Ich habe mir überlegt, ob ich überhaupt das Wort ergreifen soll. Die Haltung der Regierung ist klar, und die Meinungen hier drin sind im Wesentlichen gemacht. Es ist eine politische Frage, wie man sich zu dieser Initiative stellt, und es ist auch ein bisschen abhängig von den Ängsten oder nicht vorhandenen Ängsten zum Thema.

Bislang obsiegte in dieser Frage immer das Modell der Bürgerdemokratie, auch wenn es eigentlich sonst immer heisst, wer zahlt, befiehlt, was dann eigentlich für die Territorialdemokratie sprechen würde, denn die Steuern sind ja an einen bestimmten Standort gebunden.

Nun, dieser vorliegende Initiativtext ist ein vergleichsweise zurückhaltender Vorschlag. Ein derart bescheidener Vorschlag stand noch gar nie zur Debatte. Er ist derart zurückhaltend, dass er für die Regierung schon fast wieder problematisch ist. Problematisch in dem Sinn, dass er je nach Gemeinde unterschiedliche Rechte für Ausländerinnen

und Ausländer schafft – natürlich selbst gewünscht durch die Gemeinden. Er kann auch faktisch über Stimm- und Wahlrecht oder getrennt eben über aktives und passives Wahlrecht der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger in den Gemeinden entscheiden. Und schliesslich, das ist auch etwas problematisch, dass diejenigen, die das Recht dann hätten, dieses Recht selber beantragen müssen.

Zudem muss man sehen, dass die Wohnsitzfrist von zehn Jahren für die Beantragung dieses Rechtes nur zwei Jahre kürzer ist als die Wohnsitzfrist für die Einbürgerung. Deshalb könnten diese Leute faktisch in zwei Jahren eingebürgert werden. Der Regierungsrat hält das Modell der Bürgerdemokratie nach wie vor für richtig. Er ist auch der Ansicht, dass die heutigen Hürden für die Einbürgerung nicht erhöht werden müssen. Man könnte die Einbürgerung höchstens ein bisschen zeitgemässer und rechtsgleicher organisieren.

Unter dieser Prämisse ist die Regierung gegen die Initiative und lehnt sie ab. Danke.

#### *Detailberatung*

#### *Titel und Ingress*

Keine Bemerkungen; genehmigt

#### *I.*

***Minderheitsantrag von Rolf Steiner in Vertretung von Jorge Serra, Renate Büchi, Urs Hans, Ralf Margreiter in Vertretung von Max Homberger und Priska Seiler Graf:***

*I. In Zustimmung zur Volksinitiative «Für mehr Demokratie»*

*(fakultatives Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer auf Gemeindeebene) wird nachfolgende Verfassungsänderung beschlossen.*

#### *Abstimmung*

**Der Antrag der STGK wird dem Minderheitsantrag von Rolf Steiner gegenübergestellt. Der Kantonsrat stimmt dem Antrag der Kommission mit 93 : 68 Stimmen (bei 0 Enthaltungen) zu und**

**empfiehlt den Stimmberechtigten die Volksinitiative «Für mehr Demokratie» zur Ablehnung.**

*II.*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

*III.*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

Das Geschäft ist erledigt.

**42. Fristerstreckung für die Berichterstattung und Antragsstellung zur Motion KR-Nr. 366/2007 betreffend Kostenverrechnung bei Todesfällen, die durch Sterbehilfeorganisationen verursacht worden sind**

Antrag des Regierungsrates vom 14. November 2012 und gleichlautender Antrag der Geschäftsprüfungskommission vom 24. Januar 2013

**4943**

*Claudio Zanetti (SVP, Zollikon), Präsident der Geschäftsprüfungskommission (GPK):* Wir befinden uns in Verzug. Die Frist, über deren Verlängerung wir heute zu befinden haben, ist vor zehn Tagen abgelaufen. Es wäre darum wohl konsequent, wenn wir dem Antrag des Regierungsrats auch noch formell zustimmen. Faktisch haben wir das bereits getan.

Der Regierungsrat beantragt uns eine Verlängerung. Sie haben am 15. Februar 2010 eine Motion überwiesen, und darin wird verlangt, dass der Regierungsrat die gesetzlichen Voraussetzungen zu schaffen habe, damit den Sterbehilfeorganisationen die anfallenden Kosten für Untersuchung und Bearbeitung der Fälle von aus dem Ausland stammenden Personen durch die Polizei, Amtsarzt, Staatsanwaltschaft,

Gerichtsmedizin, Zivilstandsamt, Bestattungsamt und so weiter weiterverrechnet werden können.

Nun hat sich unsere hohe Regierung etwas verspekuliert, sie dachte zuerst, sie könne sich da elegant dem Bundesrecht anhängen, doch auf Bundesebene wurde eine solche Regelung verworfen. Anschliessend hat sich der Regierungsrat selber dieser Meinung angeschlossen und auf eine gesetzliche Regelung der organisierten Sterbehilfe verzichtet. Aber unsere Motion ist weiterhin hängig, und um ein paar wichtige Fragen abzuklären, braucht der Regierungsrat ganz einfach mehr Zeit. Wir haben uns in der Geschäftsprüfungskommission mit diesem Antrag auseinandergesetzt und sind zur Schlussfolgerung gelangt, Ihnen Zustimmung zum Antrag des Regierungsrates vorzuschlagen.

Eine Minderheit der GPK fürchtet, dass dieser Verweis auf Bundesrecht Schule machen könnte, dass man in Zukunft vonseiten der Regierung immer wieder sagen könnte, da ist noch was am Köcheln, wir brauchen mehr Zeit, aber die Mehrheit vertraut dem Regierungsrat, dass es nicht dazu kommen wird und versteht diese Fristverlängerung im Sinn einer Ausnahme. Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit.

*Yves Senn (SVP, Winterthur):* Im Namen der SVP-Fraktion beantrage ich Ihnen, das vorliegende Fristerstreckungsgesuch nicht zu gewähren. Die Motion betreffend «Kostenverrechnung bei Todesfällen, die durch Sterbehilfeorganisationen verursacht worden sind» datiert aus dem Jahr 2007 und wurde mit 93 zu 51 Stimmen überwiesen. Der Regierungsrat schiebt also das Geschäft bereits nun seit vielen Jahren vor sich hin, und eine Lösung scheint nicht in Sicht.

Der Justizdirektor teilte der Geschäftsprüfungskommission schriftlich mit, dass geprüft werden müsse, ob eine Lösung gegen Bundesrecht verstosse und im Falle einer negativen Beurteilung noch eine Vernehmlassung im Kanton Zürich durchgeführt werden müsse.

Gewähren wir diese Fristverlängerung nicht, wird die Motion einer kantonsrätlichen Kommission überwiesen, und diese hat ersatzweise die notwendigen Abklärungen vorzunehmen. Danach hat sie dem Kantonsrat eine Vorlage zu unterbreiten und Antrag zu stellen.

Aus Sicht der SVP-Fraktion scheint diese Lösung zielführender und schneller, als es dem Regierungsrat zu überlassen. Würde der Kantonsrat in dieser Angelegenheit die Federführung übernehmen und eine entsprechende Regelung schaffen, die allenfalls als bundes-

rechtswidrig erklärt würde, müsste diese in der Folge durch ein Gericht und nicht durch eine Verwaltungsbehörde beurteilt werden.

Beide Vorgehen würden der SVP-Fraktion jedoch keine Freude bereiten, da nicht die Gerichte über die Gültigkeit der Gesetze entscheiden sollten. Setzen Sie ein Zeichen und lehnen Sie dieses Fristerstreckungsgesuch zusammen mit der SVP ab, und überlassen Sie die Lösung damit dem Kantonsrat. Ich danke Ihnen.

*Rolf Steiner (SP, Dietikon):* Wie die Mehrheit der GPK befürwortet auch die SP-Fraktion die Fristverlängerung für die Erfüllung dieser Motion, vor allem aus folgenden Gründen: Die Regierung hat bereits in ihrem Bericht und dann auf Nachfrage auch noch in einem Brief erläutert, welches die Gründe dafür sind, dass man noch nicht weiter ist. Das ist bereits mehrfach jetzt gesagt worden. Auch gesagt worden ist, dass anschliessend der Kantonsrat die Federführung übernehmen müsste, wenn dieses Gesuch abgelehnt wird und eine Kommission mit der Ausarbeitung eines Vorschlags beauftragt würde.

Davor allerdings möchte ich Sie warnen, und im Gegensatz zu Yves Senn bin ich nicht der Meinung, dass dies schneller gehen würde. Eine kantonsrätliche Kommission kann ohne massive Unterstützung durch die Verwaltung keine zielführende gesetzgeberische Arbeit leisten. Ich erinnere an die schliesslich gescheiterte Ausarbeitung eines Integrationsgesetzes durch die damalige Spezialkommission. Fünfzehnerkommissionen sind keine geeigneten Inkubatoren zur Ausbrütung neuer Gesetzesbestimmungen.

Schliesslich müsste diese Kommission ebenfalls noch eine Vernehmlassung durchführen beziehungsweise durch die Verwaltung durchführen lassen. Dies alles geht weder schneller noch in besserer Qualität, als wenn es die Verwaltung im Auftrag der Regierung direkt machen würde.

Wir selber beklagen uns auch gerne darüber, dass der Bund und auch unsere Regierung dem Kantonsrat für die Beschlussfassung über wichtige Gesetzesvorlagen zu wenig Zeit lasse. Auch ich finde, dies trage nicht zur seriösen Gesetzgebungsarbeit bei. Und nun sollten wir nicht in einem begründeten Fall gegenüber der Regierung Zeitdruck ausüben, dies würde unsere eigene Empörung über die misslichen Zustände doch sehr relativieren.

Das Thema Sterbehilfe ist zu ernst, um daran gegenüber der Regierung ein Exempel zu statuieren und das eigene Mütchen zu kühlen. Stimmen wir der Fristverlängerung unaufgeregt zu.

*Kurt Weber (FDP, Ottenbach):* Mit seinem Antrag vom 14. November 2012 ersucht der Regierungsrat um eine Fristerstreckung in einer Angelegenheit, die grundsätzlich schon längst hätte erledigt werden können, bei der man sich aufgrund des umstrittenen Themas aber schwer tat und tut, sich festzulegen.

Eingereicht wurde die Motion Nummer 366 im Dezember 2007. In der regierungsrätlichen Antwort vom 26. März 2008 ist zu lesen, dass solange ein eigenständiger Bundeserlass oder kantonaler Erlass, der den Umgang mit Sterbebegleitung und die Rechte und Pflichten von Sterbehilfeorganisationen gesamthaft regelt, fehlt, erscheine die Verankerung einer Kostentragungspflicht ausserhalb des Strafverfahrensrechts kaum denkbar. Und weiter ist zu lesen, eine andere Kostenregelung für Schweizerinnen und Schweizer als für Ausländerinnen und Ausländer nur gestützt auf der Tatsache, dass die die Dienstleistung in Anspruch nehmenden ausländischen Personen zur Schweiz keine nähere Beziehung aufweisen und keine Steuern bezahlen, erscheine vorab bezüglich Angehörigen von EU-Ländern auch vor dem Hintergrund des Abkommens über die Personenfreizügigkeit kaum vertretbar respektive dürfte mit den Prinzipien der Rechtsgleichheit kaum vereinbar sein.

Sowohl auf Bundes- wie auch auf Kantonsebene wurde in der Folge der Erlass einer Regelung zur organisierten Suizidhilfe einer Prüfung unterzogen. Bedauerlicherweise einmal mehr ohne Erfolg, indem der Nationalrat nach einer Bearbeitungszeit von viereinhalb Jahren am 26. September letzten Jahres den Verzicht auf eine Regelung auf Bundesebene beschloss und ihm der Zürcher Regierungsrat gemäss Medienmitteilung vom 11. Oktober 2012 in der Angelegenheit folgte.

Aufgrund dieser Verzögerungen in einer anerkannterweise komplexen Angelegenheit sieht es die Fraktion der FDP dennoch als nicht gegeben, dass weiter geprüft und abgeklärt, sondern dass entschieden wird. Demzufolge lehnt die FDP das vorliegende Fristerstreckungsgesuch ab.

*Christoph Holenstein (CVP, Zürich):* Bereits vor zehn Jahren als ich im Jahr 2003 erstmals in den Kantonsrat gewählt wurde, war das Thema «organisierte Sterbehilfe» und dabei insbesondere der Sterbetourismus und seine Kostenfolgen auf der politischen Agenda.

Im Jahr 2007 hat dann Jean-Philippe Pinto von der CVP zusammen mit Vertretern der SVP eine Motion eingereicht, welche die Schaffung von entsprechenden gesetzlichen Grundlagen forderte. Der Rat hat die Motion an den Regierungsrat überwiesen. Damit wurde die Regierung verpflichtet, innerhalb von drei Jahren dem Kantonsrat eine entsprechende Gesetzesvorlage zu unterbreiten.

Diese Frist ist nun anfangs 2013 ohne Ergebnis abgelaufen, deshalb haben wir ein Fristerstreckungsgesuch der Regierung auf dem Tisch. Es ist ja allseits bekannt, dass die politischen Mühlen langsam mahlen. Aber in diesem Fall mahlen sie gar nicht mehr, sondern die heisse Kartoffel «Sterbetourismus» wird zwischen dem Bund und den Kantonen hin- und hergeschoben und so langsam aber sicher zerrieben.

Für den damaligen Bundesrat Christoph Blocher waren die Kantone zuständig, seine Nachfolgerin Eveline Widmer-Schlumpf schickte dann zwei verschiedene Gesetzesvorschläge in die Vernehmlassung. Ende Juni 2011 entschied dann der Bundesrat, dass der Bund doch nichts unternahme, sondern die betroffenen Kantone zuständig seien. Dann ging das Trauerspiel auf der kantonalzürcherischen Ebene weiter. Im Juni 2012 wurde kommuniziert, dass der Kanton Zürich ein Sterbehilfegesetz plant. Einige Monate später im Oktober 2012 hiess es dann von der Regierung, dass kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf bestehe und nichts unternommen werde.

So kann es ja nicht gehen. Mindestens was die Motion betrifft, bestand ein klarer Auftrag des Parlaments. Wenn der Wille im Kanton Zürich bei der Regierung wirklich vorhanden gewesen wäre, hätte man die Thematik bereits seit Langem entschlossen selber an die Hand nehmen können. Wegen dem Hin und Her in Bern und dem Zögern rund um ein Suizidhilfegesetz im Kanton Zürich ist die Frist nun leider ergebnislos abgelaufen. Einmal Ja, dann wieder Nein, und morgen vielleicht doch wieder ein Ja – wir wissen es nicht. So kann es nicht gehen.

Das Beispiel des Kantons Waadt zeigt, dass es auf Kantonsebene auch ganz anders und viel schneller gehen kann. Im Juni 2012 haben die dortigen Stimmberechtigten einer gesetzlichen Regelung bereits

zugestimmt. Die CVP wünscht ein entschlossenes Vorgehen und lehnt daher die Fristerstreckung ab. Die CVP wird dies unterstreichen und daher heute einen Vorstoss einreichen, der eine Stärkung der Aufsicht über die organisierte Sterbehilfe fordert. Es braucht im Kanton Zürich ein Suizidhilfegesetz. Besten Dank.

*Walter Schoch (EVP, Bauma):* Die Motion wirkte seinerzeit bei der Einreichung schon fast etwas zynisch. Die Diskussion über die Sterbehilfe war im vollen Gange, und dann einfach so nur über die Kosten zu sprechen, das schien mir gar etwas technokratisch und pietätslos.

Hoffen wir, dass sich die ökonomischen Überlegungen angesichts klammer Kassen bei den Sozialwerken nicht schleichend in den Vordergrund schieben und den Druck zum kostensparenden Abtreten auf alte und kranke Menschen erhöhen.

Grundsätzlich sind wir einverstanden mit dem Begehren. Es wurde ja auch mit 93 zu 51 Stimmen überwiesen. Der Regierungsrat hat auf eine Karte gesetzt und auf die Regelung des Bundes gewartet. Leider hat dieser darauf verzichtet und dem Regierungsrat die erhoffte Grundlage für seinen Vorschlag entzogen. Trotzdem soll ihm nun unserer Meinung nach ein Jahr Zeit gewährt werden, um eine Vorlage ausarbeiten zu können.

Würden wir die Fristverlängerung nicht gewähren, so müssten wir, das Parlament, aktiv werden, wie wir gehört haben. Wie gut und effizient das Parlament Gesetze erarbeiten kann, hat sich schon bei früheren Vorhaben gezeigt, wie Rolf Steiner ausgeführt hat. Wir erwarten einen brauchbaren Vorschlag vonseiten des Regierungsrates. Die EVP-Fraktion stimmt daher dem Gesuch um Fristerstreckung zu.

*Cornelia Keller (BDP, Gossau):* Der Kantonsrat erteilte dem Regierungsrat den Auftrag einer Berichterstattung betreffend Kostenverrechnung bei Todesfällen, die durch Sterbehilfeorganisationen verursacht wurden. Die Frist dazu läuft in diesen Tagen ab. Der Regierungsrat signalisierte, dass er diesen Auftrag als problematisch erachte. Vermutlich hat der Regierungsrat darin recht. Die Kostenpflicht für im Ausland wohnende Personen stellt eine Ungleichbehandlung dar, die den bilateralen Verträgen zur Personenfreizügigkeit widersprechen und auch der Vereinbarkeit mit Bundesrecht.

Das Thema als solches ist ein heisses Eisen, das gerne von einer zur anderen Institution oder Behörde hin- und hergeschoben wird. Es ist der BDP klar, dass diese Abklärungen viel Zeit beanspruchen. Auf der anderen Seite wurde die Motion anno 2007 eingereicht. Im Jahr 2008 hat der Regierungsrat dazu Stellung genommen. Wir möchten nun, dass die Kostenverrechnung bei Todesfällen zügig vorangetrieben wird. Daher wird die BDP der Fristerstreckung nicht zustimmen.

*Hans Peter Häring (EDU, Wettswil a. A.):* Die EDU wird der Fristverlängerung zähneknirschend zustimmen. Wir erwarten jedoch von der Regierung, dass sie, wie sie im Antrag angekündigt hat, bis Mitte Jahr tatsächlich eine Vorlage erarbeitet. Danke.

*Regierungsrat Martin Graf:* Es tut mir leid, ich habe Ihnen die Fristerstreckung nicht aus bösem Willen untergeschoben, sondern mache dies eigentlich relativ ungerne. Geplant war sie auf jeden Fall nicht. Vorgesehen war aus der Sicht meiner Direktion – und ich sage das, weil das ja in den Medien stand – eine Regelung der Suizidhilfe auf kantonaler Ebene, nachdem, wie eben Claudio Zanetti sagte, der Bund nichts unternommen hat. Und entsprechend dachten wir, wir könnten das Loch wenigstens im Kanton Zürich stopfen und dabei eben dann die Forderungen dieser Motion erfüllen.

Nun, sie haben es gelesen und gehört, die Regierung sieht keinen Sinn in einer solchen Regelung der Sterbehilfe, und ich muss sagen, ich habe wahrscheinlich auf das falsche Ross gesetzt, gehofft, dass dieses Ross eben durchkommt, und das Ross ist zusammengebrochen.

Ich verstehe das Verdikt der Regierung einigermaßen, wir suchen nun eine andere Lösung. Für diese andere Lösung brauchen wir eine Ehrenrunde, und diese legen wir jetzt ein. Ich bitte Sie, mir diese Ehrenrunde noch zu gewähren, meine Damen und Herren. Ich danke Ihnen.

6490

*Detailberatung*

*Titel und Ingress*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

*I.*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

*II.*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

*Schlussabstimmung*

**Der Kantonsrat beschliesst mit 98 : 59 Stimmen (bei 1 Enthaltung), das Fristerstreckungsgesuch abzulehnen.**

Das Geschäft ist erledigt.

### **43. Gerechte und kostengünstige Information der Wählerschaft bei Verhältniswahlen**

Antrag des Regierungsrates vom 21. September 2011 zur Einzelinitiative KR-Nr. 52/2010 und gleichlautender Antrag der Kommission für Staat und Gemeinden vom 31. August 2012

**4839a**

*Max Homberger (Grüne, Wetzikon), Vizepräsident der Kommission für Staat und Gemeinden (STGK):* Die Einzelinitiative von Harry Lütolf hat in der STGK zu kontroversen und ganz angeregten Diskussionen geführt. Schliesslich sprach sich eine knappe Mehrheit für Ablehnung gemäss Antrag des Regierungsrats aus.

Gemäss geltendem Recht stellen die Behörden den Stimmberechtigten die amtlichen Wahl- und Abstimmungsunterlagen zu. Bei Verhältniswahlen sind das hauptsächlich die Listen mit den Informationen

über die Kandidierenden. Es ist den Behörden untersagt, Wahlwerbung zu betreiben. Anders als bei Sachabstimmungen kommt ihnen auch keine Beraterfunktion gegenüber dem Stimmvolk zu. Es ist Sache der Parteien und der politischen Gruppierungen, ihre Kandidatinnen und Kandidaten zu vermarkten. Meist erfolgt dies bezirksweise über einen durch die Parteien koordinierten gemeinsamen Versand der Wahlprospekte, der logischerweise zeitgleich mit dem Versand der amtlichen Wahl- und Abstimmungsunterlagen erfolgt.

Die Kommissionsminderheit verweist auf die grosse Vielzahl der unterschiedlichsten Regelungen in den Bezirken und Gemeinden, was einer Ungleichbehandlung der Stimmbevölkerung gleichkommt. Gerade kleine Parteien – nicht alle – sind aufgrund ihrer geringeren Finanzkraft auf den Goodwill der grossen Parteien für eine Zusammenarbeit angewiesen. Doch längst nicht überall werden alle Parteien und politischen Organisationen miteinbezogen. Es gibt Gemeinden, die geben auch keine Auskunft über die Adressen der Wählenden. Das geht nach Ansicht der Kommissionsminderheit zu weit. Die grosse Vielfalt in den Gemeinden spricht für eine einheitliche kantonale Regelung. Das bedeutet, dass das GPR (*Gesetz über die politischen Rechte*) zu ändern ist.

Für die Kommissionsmehrheit dagegen funktioniert die Gemeindeautonomie, weshalb keine kantonalen Vorgaben nötig sind. Es darf durchaus unterschiedliche Gesprächskulturen und unterschiedliche Regelungen zwischen den Parteien in den Gemeinden und Bezirken geben. Die Stimmberechtigten können durch Anträge an den Gemeindeversammlungen und mit ihrem Stimmverhalten generell direkt und indirekt Einfluss auf die politische Kultur in ihrer Gemeinde nehmen. Nicht zu unterschätzen ist zudem der bürokratische Aufwand, sind doch verschiedene detaillierte Verordnungen zu erarbeiten.

Angesichts der beachtlichen Unterstützung der Einzelinitiative in der STGK hat die zuständige Direktion schliesslich einen Textvorschlag für die Ergänzung des GPR erarbeitet, wofür wir ihr danken. Im Namen und im Auftrag der Kommissionsmehrheit beantrage ich Ihnen, den Minderheitsantrag abzulehnen und dem Antrag der Mehrheit der STGK und des Regierungsrats zu folgen. Ich danke Ihnen für Ihre Unterstützung.

*Renate Büchi (SP, Richterswil):* «Gleich lange Spiesse für alle», diesen Titel würde ich über mein Votum setzen. Zwei Dinge sind uns bei dieser Initiative besonders wichtig. Einerseits liegt uns viel daran, dass die Stimmbevölkerung so gut wie möglich informiert werden kann und dass sie die bestmöglichen Voraussetzungen hat, sich zu informieren, und zwar unabhängig davon, ob sie in einem Bezirk lebt, der ein bisschen grosszügiger ist oder in einer Gemeinde, die sich nirgends engagiert. Dann ist es uns auch sehr wichtig, dass die Grösse der Parteien keine Rolle spielen soll. Es soll nicht davon abhängig sein, ob es eine grosse Partei ist, die viele finanzielle Möglichkeiten hat und dadurch auch mehr Kapazität, Werbung zu machen, sondern dass eine Grundvoraussetzung besteht für alle, die stimmberechtigt sind, dass sie die gleichen Möglichkeiten haben, sich zu informieren.

Wir hätten ja auch sehr gut mit dem Gegenvorschlag des Regierungsrates leben können. Dieser wäre dahingehend formuliert gewesen, dass die Gemeinden bei Verhältniswahlen die Stimmbevölkerung mit Informationsmaterial zu den Kandidierenden bedienen und die Versandkosten übernehmen. Der Druck und das Verpacken des Materials müssten die Parteien übernehmen.

Es ist ja auch erfreulich, dass es Bezirke gibt im Kanton Zürich, die das schon machen. Da können die Parteien bei Verhältniswahlen ihr Material bei der Gemeinde abliefern, es wird zentral im Bezirk an eine Druckerei geliefert, die das verpackt und so weiter oder man verpackt es selber mit Mitgliedern der jeweiligen Partei. Das funktioniert sehr gut und ist sehr erfreulich. Aber es soll einfach nicht vom Goodwill dieser Gemeinden und der Bezirke abhängen, ob das möglich ist oder nicht, und darum befürworten wir eben eine kantonale Lösung, wie es auch der Einzelinitiant anstrebt.

Enttäuschend finde ich, dass gerade grosse Parteien wie eine SVP oder eine FDP, denen es wirklich weder an finanzieller Unterstützung noch an Man- oder Womanpower mangelt, sich zu schade sind, Ja zu sagen zu dieser Initiative. Das finde ich traurig, und ich finde es auch ein Armutszeugnis, dass man hier nicht einen Schritt macht und sagt: Jawohl, es ist uns ein Anliegen, dass alle, die eine Liste eingeben – egal wie klein diese Partei dann ist –, von diesen Möglichkeiten profitieren können, die sich dann bieten.

Ich bitte Sie trotzdem, unterstützen Sie diese Initiative. Ermöglichen Sie damit unserer Stimmbevölkerung im Kanton Zürich die bestmöglichen Voraussetzungen, sich zu informieren, und ich bin mir sicher,

dass muss ja auch in Ihrer aller Sinne sein und nicht nur im Sinn der SP-Fraktion. Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

*Martin Zuber (SVP, Waltalingen):* Die SVP-Fraktion unterstützt die Mehrheit der STKG und den Regierungsrat und lehnt die Einzelinitiative von Harry Lütolf ab.

Jetzt werden die Stimmberechtigten bei Verhältniswahlen hauptsächlich mit Listen und Informationen über die Kandidierenden bedient. Mit der Einzelinitiative würde der bürokratische Aufwand einmal mehr erhöht. Was bereits jetzt funktioniert, soll man sein lassen und nicht zusätzlich die Gemeindeautonomie mit kantonalen Vorgaben unterhöhlen.

In grösseren Gemeinden gibt es die IPK (*Interparteiliche Konferenz*), die sich dem annehmen, und in kleineren Gemeinwesen kann der Stimmbürger direkt und indirekt Einfluss auf die politische Kultur nehmen.

In den meisten Gemeinden funktionieren Absprachen und gemeinsamer Versand. Wo das nicht so ist, ist sicher Handlungsbedarf angesagt, aber ohne Zutun des Kantons. Meine Damen und Herren, lehnen Sie diese Einzelinitiative ab, ich danke Ihnen.

*Katharina Kull (FDP, Zollikon):* Unsere Fraktion lehnt die Einzelinitiative ab und folgt dem Antrag der Regierung und der STGK. Folglich lehnen wir auch den Minderheitsantrag ab.

Generell sollen die Stimmbürger vor Wahlen und Abstimmungen gut informiert sein und alle politischen Organisationen und Parteien faire Chancen bei Abstimmungen und Wahlen haben. Dazu braucht es aber keine kantonalen Vorgaben.

Die Koordination der Wahlwerbung ist ein altbekanntes Anliegen, das Städte, Gemeinden und Bezirke bereits heute freiwillig und unterschiedlich wahrnehmen. So soll es auch bleiben. Politische Organisationen und Gemeinwesen sollen ihre Aufgaben klar getrennt ausüben. Das heisst, die Behörden stellen den Stimmberechtigten die amtlichen Wahl- und Abstimmungsunterlagen zu. Es ist ihnen dabei untersagt, Wahlwerbung, Wahlempfehlung oder Beratung zu machen und folglich solche mit den Abstimmungsunterlagen zu verschicken und für die Kosten solcher Wahlwerbung aufzukommen.

Sache der politischen Parteien, Interparteilichen Konferenzen oder Bezirksorganisationen ist es, Kandidaten zu empfehlen und bekannt zu machen und einen gemeinsamen Wahlversand zu organisieren, wenn sie dies denn wollen. Die Gemeinden können das Adressverzeichnis der Stimmberechtigten für einen solchen Versand zur Verfügung stellen, damit dieser – gezielt an die richtigen Adressaten – durchgeführt werden kann.

Eine freiwillige Basis und eben kein Obligatorium haben wir in diesem Rat 2009 ja auch für die Exekutivwahlen geschaffen, indem wir die Möglichkeit und nicht die Pflicht eines Beiblattes im GPR, Paragraph 61, verankert haben.

Eine kantonale Regelung müsste bestimmen, wer, welche Partei oder welche politische Gruppierung, was, mit welchem Gewicht einem Versand mitgeben darf. Ein Verrechnungsschlüssel, Zeitpunkt und Organisation des Versandes müssten geregelt werden. Das wird schnell kompliziert, auch wenn es im kleineren Kanton Aargau funktionieren mag.

Wir halten kantonale Vorschriften und die damit verbundene unnötige Bürokratie für einen gemeinsamen Versand der Wahlwerbung für nicht zweckmässig. Den Gemeinden soll ihre Autonomie belassen werden sowohl für Exekutivwahlen mit dem Beiblatt als auch für einen gemeinsamen Wahlversand bei Verhältniswahlen für Legislativorgane. Eine kantonale gesetzliche Vorgabe unterstützen wir nicht und lehnen deshalb die Einzelinitiative und den Minderheitsantrag ab.

*Urs Hans (Grüne, Turbenthal):* Effiziente, kostengünstige und gerechte Information der Wählerschaft tönt doch gar nicht schlecht. Ich denke, es macht auch durchaus Sinn, wenn die Behörden bei Wahlen alle Wahlberechtigten neutral und korrekt über alle Kandidierenden informieren. Dies soll grundsätzlich einheitlich erfolgen. Durch eine solche Grundinformation profitieren alle Parteien und Gruppierungen gleichmässig, und es ist nicht abhängig von deren finanziellen Potenz. Dabei soll allen Parteien, unter Beteiligung an den Kosten, in einem beigelegten Flugblatt die Möglichkeit gegeben werden, ihre Anliegen dem Wähler darzulegen. Dies stärkt die Transparenz und Chancengleichheit aller Beteiligten. Der Rest des Wahlkampfes soll selbstverständlich auch weiterhin dem freien Wettbewerb überlassen bleiben.

Ich bitte Sie, diese Initiative zu unterstützen, die Grünen tun dies ebenfalls.

*Jörg Mäder (GLP, Opfikon):* Die GLP ist der Meinung, dass dieses Anliegen auf Bezirksstufe gelöst werden soll und dort richtig angesiedelt ist. Eine kantonale Lösung ist nicht sinnvoll. Auf Bezirksstufe kann viel individueller auf die verschiedenen Eigenarten der ansässigen Parteien und Gruppierungen reagiert werden, als wenn man dies starr von oben herab machen würde. In diesem Sinn lehnen wir die Initiative ab. Ich danke Ihnen.

*Patrick Hächler (CVP, Gossau):* Die CVP hat durchaus Sympathie für die Forderung dieser Einzelinitiative, ist es doch wichtig, Informationen für die Wahlen zu optimieren. Wir wollen aber keine Vorschrift durch den Kanton, keine Bevormundung der Gemeinden. Die Gemeinden sollen hier selber entscheiden, ob und wie sie allfällige Informationen streuen wollen. Wie wir gehört haben, ist offenbar die Stadt Zürich auf dem Weg dazu. Das zeigt, dass auch grosse Gemeinden absolut fähig sind, dieses Problem zu lösen.

*Walter Schoch (EVP, Bauma):* Die EVP-Fraktion hat beschlossen, diese Einzelinitiative zu unterstützen. Es wird hoffentlich auch die Stimmbürger animieren, an den Wahlen teilzunehmen, wenn sie besser informiert und alimentiert sind mit Wahlunterlagen.

*Stefan Hunger (BDP, Mönchaltorf):* Für uns kleine Parteien ist es oft schwierig, unsere Kandidierenden bei allen Stimmberechtigten bekannt zu machen. Wir haben weder die finanziellen Mittel noch die personellen Ressourcen. Ich danke der SP und den Grünen für ihre Unterstützung für uns Kleinparteien. Ihr unterstützt uns Kleinen, damit wirklich alle die gleichen Chancen haben. Im Sinn einer Gleichberechtigung und einer umfassenden Information aller Stimmberechtigten ist es absolut sinnvoll, wenn alle Gemeinden den Versand der Kandidatenunterlagen gleich handhaben. Heute ist es so, dass einzelne Gemeinden das Verpackungsmaterial und die Versandkosten übernehmen und andere nicht. Im Sinn der Gerechtigkeit und der Gleichbehandlung der Parteien in allen Zürcher Gemeinden bitte ich Sie, unseren Minderheitsantrag zu unterstützen.

*Erich Vontobel (EDU, Bubikon):* Die Regierung lehnt diese Einzelinitiative ab und führt viele Gründe für die Ablehnung ins Feld. Den springenden Punkt dieser defensiven Haltung sieht die EDU im Bericht des Regierungsrates, wo es heisst: «Nicht oder nur schwach vertretene Parteien und Gruppierungen würden bevorteilt.» Das ist doch das Problem. Es geht um die Grossen, das heisst, die einen Grossen gegen die Kleinen. Die Grossen haben Angst, etwas von ihrer Macht abgeben zu müssen.

In gewissen Gemeinden funktioniert der gemeinsame Versand bestens, in anderen Gemeinden sind die kleinen Parteien auf den Goodwill der grossen Parteien angewiesen, und in wiederum anderen Gemeinden wird abgeblockt, weil offenbar Gemeindepräsidenten dagegen sind. Es wäre doch nichts als gerecht, wenn alle Gemeinden gleich vorgehen würden und alle Parteien überall die Möglichkeit hätten, an einem solchen gemeinsamen Versand teilzunehmen. Die EDU appelliert an ihre Fairness und bittet Sie, diese Einzelinitiative zu unterstützen. Danke.

*Regierungsrat Martin Graf:* Nur ganz kurz, meine sehr verehrten Damen und Herren. Ich nehme nicht an, dass wir diese Initiative vor uns hätten, wenn das, was ja heute schon in einem Teil der Gemeinden durchgeführt wird, nicht so unterschiedlich durchgeführt würde.

Es liegt daran, dass tatsächlich teilweise gewisse Bedingungen gestellt werden seitens einzelner Gemeinden, damit ein solcher gemeinsamer Versand stattfinden kann, und das ist eigentlich grundsätzlich falsch.

Ohne diese individuellen Bedingungen kann man diesen Versand schon heute eigentlich rechtsgleich durchführen, und wir hätten diese Initiative nicht nötig. So wie die Initiative formuliert ist, lehnt sie der Regierungsrat ab, weil es um eine gemeinsame Verteilung der Unterlagen mit den Stimmrechtsunterlagen geht, und das führt zu einer un schönen Vermischung.

Mit dem von der Kommission in Zusammenarbeit mit uns ausgearbeiteten Gegenvorschlag kann die Regierung leben. Ich danke Ihnen.

## *Detailberatung*

### *Titel und Ingress*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

#### *I.*

***Minderheitsantrag von Renate Büchi, Urs Hans, Stefan Hunger, Ralf Margreiter in Vertretung von Max Homberger, Priska Seiler Graf, Rolf Steiner in Vertretung von Jorge Serra und Erich Vontobel:***

*I. Das Gesetz über die politischen Rechte vom 1. September 2003 wird wie folgt geändert:*

*Vor Zwischentitel «C. Stimmabgabe»:*

*§ 64 a. Abs 1:*

*Vor Verhältniswahlen stellen die Gemeinden den Stimmberechtigten mit separatem Versand Informationsmaterial über die Kandidierenden zu.*

<sup>2</sup> *Politische Parteien, die vom Versand Gebrauch machen wollen, drucken und verpacken das Material. Die Gemeinden tragen die Kosten für das Verpackungsmaterial und den Versand.*

<sup>3</sup> *Der Regierungsrat regelt das Nähere in der Verordnung.*

### *Abstimmung*

**Der Kommissionsantrag wird dem Minderheitsantrag von Renate Büchi gegenübergestellt. Dem Kommissionsantrag wird mit 92 : 69 Stimmen (bei 0 Enthaltungen) zugestimmt. Damit ist die Einzelinitiative abgelehnt.**

#### *II.*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

Das Geschäft ist erledigt.

#### **44. Gesetzliche Grundlage für den Kinder- und Jugendmedienschutz** (*Reduzierte Debatte*)

Antrag des Regierungsrates vom 29. Februar 2012 zum Postulat KR-Nr. 148/2008 und gleichlautender Antrag der Kommission für Justiz und Sicherheit vom 4. Oktober 2012

**4871**

*Barbara Steinemann (SVP, Regensdorf), Präsidentin der Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit (KJS):* Die Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit hat den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 29. Februar 2012 an ihren Sitzungen vom 14. Juni und 4. Oktober 2012 beraten, wobei auch die Erstunterzeichnerin angehört wurde.

Der Kinder- und Jugendmedienschutz steht im Spannungsfeld zweier verfassungsmässiger Grundrechte, nämlich dem Recht auf Meinungs- und Informationsfreiheit nach Artikel 16 der Bundesverfassung und dem Anspruch von Kindern und Jugendlichen auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung im Sinne von Artikel 11 Absatz 1 der Bundesverfassung.

In Bezug auf die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen lehnt der Bund eine nationale Gesetzgebung zum Kinder- und Jugendmedienschutz ab. Er erwartet von den Kantonen, dass sie hierfür die gesetzlichen Grundlagen schaffen, wo sich einheitliche Sanktionen finden, wenn sich Hersteller oder Händler den Selbstregulierungsmassnahmen der Branchenverbände nicht anschliessen oder diesen zuwiderhandeln.

Der Bund betont, dass angesichts des Gefahrenpotenzials der sogenannten Neuen Medien und aufgrund der beschränkten Regulierungsmöglichkeiten der Schwerpunkt auf der Medienerziehung liegen müsse.

Um die unterschiedlichen kantonalen Regelungen in Bezug auf das Zutrittsalter zu öffentlichen Filmvorführungen zu harmonisieren, wurde eine Vereinbarung über eine schweizerische Kommission «Jugendschutz im Film» zwischen der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren, KKJPD, und dem Schweizerischen Verband für Kino und Filmverleih, ProCinema, dem Schweizerischen Video-Verband, SVV, und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, EDK, erarbeitet und

abgeschlossen. Diese ist auf den 1. Januar 2013 in Kraft getreten. Seit demselben Datum ist zudem die Revision der kantonalen Filmverordnung gültig. Diese ist jedoch mittels Rechtsmittel teilweise in Frage gestellt worden, und der Beschwerde wurde vom Verwaltungsgericht aufschiebende Wirkung erteilt, sodass die Vereinbarung für den Kanton Zürich zurzeit noch nicht die volle Geltung erlangen kann.

Davon unberührt sind aber die bereits gestarteten Vorarbeiten für die Revision des kantonalen Filmgesetzes. Diese Änderung soll dereinst neben den öffentlichen Filmvorführungen auch die neuen Medien erfassen, soweit eine kantonale Regelung sinnvoll erscheint. Ziel des Regierungsrates ist es, das revidierte Filmgesetz noch in der laufenden Legislatur zu verabschieden. Mit diesem wird dann auch unabhängig vom Verwaltungsgerichtsentscheid zur Verordnung eine genügende gesetzliche Grundlage für die Vereinbarung bestehen.

Klar ist, dass eine kantonale Regelung nur beschränkte Wirksamkeit zu entfalten vermag, da einige Medien wie insbesondere das Internet keine kantonalen oder gar nationalen Grenzen kennen und so die Jugendlichen quasi der Gesetzgebung stets einen Schritt voraus sein dürften.

Im Namen der einstimmigen Kommission beantrage ich Ihnen die Abschreibung des Postulats.

*Karin Maeder (SP, Rüti):* Jugendmedienschutz ist in aller Munde. 2008 haben wir das Postulat eingereicht, welches eine gesetzliche Grundlage für den Kinder- und Jugendmedienschutz verlangte, im Wissen, dass wir als Kanton dieses Thema nicht abschliessend regeln können. Die Grundlage muss vom Bund kommen.

Wir haben im Kanton Zürich ein Filmgesetz aus dem Jahr 1971. Denken Sie zurück an die 1970er-Jahre. Damals waren die Filme und das Fernsehen die einzigen elektronischen Medien, die man kontrollieren musste. Dies tut der Kanton Zürich mit seiner Filmkommission bis heute. Sie legt die Altersgrenzen für Filme fest. Seit einigen Jahren sind jedoch weitere Medien dazugekommen: DVD, Computerspiele, Videos und das Internet, um einige zu nennen. Die Entwicklung hat sich in den letzten Jahren überschlagen.

Ich danke dem Regierungsrat für den Bericht auf mein Postulat und für die grosse Bereitschaft, hier etwas zu tun. Einen Punkt hat der Regierungsrat bereits umgesetzt, nämlich, dass er die Verordnung zum

Filmgesetz aus dem Jahr 1971 durch eine kantonale Filmverordnung ersetzt hat. Damit wird der Kanton Zürich seine Filmkommission auflösen und der schweizerischen Kommission Jugendschutz im Film beitreten. Dies soll für ein Ende der unbefriedigenden Situation sorgen, wonach heute für den gleichen Film in den verschiedenen Kantonen unterschiedliche Altersgrenzen gelten. Der allergrösste Teil der Branche hat dies unterstützt. Damit hat der Kanton Zürich einen Schritt getan, damit eine einheitliche Regelung in der Schweiz möglich wird.

Nun haben leider drei kleine Anbieter gegen diese neue Verordnung beim Verwaltungsgericht Rekurs eingereicht, was ärgerlich ist, denn damit kann die Verordnung nicht in Kraft gesetzt werden und eine einheitliche Bundeslösung ist zurzeit nicht möglich.

Gut Ding will Weile haben. Ich bin zuversichtlich. Nun freut mich aber besonders, dass der Regierungsrat unseren Anstoss aufnimmt und auch das Filmgesetz ändern will. Darin will er über das Kino hinaus auch die weiteren Trägermedien einbeziehen. Dafür hat er eine Arbeitsgruppe eingesetzt. Das Ziel soll sein, dass diese Arbeit in dieser Legislatur abgeschlossen wird. Ich bitte den Regierungsrat, den Druck auch beim Bund aufrecht zu erhalten und die Wichtigkeit des Jugendmedienschutzes wo immer möglich zu unterstreichen.

Auch wenn mir die Entwicklung in diesem Bereich zu wenig schnell geht, muss ich sagen, dass ich froh bin, dass die Bereitschaft da ist, in die richtige Richtung zu gehen. In diesem Sinn sind wir mit der Abschreibung des Postulats einverstanden.

*Dieter Kläy (FDP, Winterthur):* Auch die FDP ist einverstanden mit dem Abschreiben des Postulats. Vor dem Hintergrund der Entwicklung der Medienlandschaft vermag das kantonale Filmgesetz aus dem Jahr 1971, so wie es heute noch in Kraft ist, nicht mehr viel Sinn machen. Es hat viel Antiquiertes, wenn man dieses Gesetz liest.

Mit dem rasanten Wandel der Technologien ist der Ansatz des Regierungsrates wichtig, das entsprechende Filmgesetz anzupassen. Das unterstützen wir, insbesondere so lange, als auf Bundesebene noch keine Regelung gefunden werden kann. Bekanntlich machen ja Internet und YouTube vor Kantonsgrenzen keinen Halt.

Die KKJPD verfolgt den aus liberaler Sicht richtigen Weg der Selbstregulierung. Hingegen sollen sich bei der Selbstregulierung, das ist

gesagt worden, alle einbringen und alle auch betätigen. Nur so kann ein halbwegs wirksamer Schutz sichergestellt werden.

*Christoph Holenstein (CVP, Zürich):* Der CVP als Familienpartei ist der Kinder- und Jugendschutz im Umgang mit neuen Medien ein zentrales Anliegen. Deshalb unterstützt die CVP den Regierungsrat bei der Überarbeitung des alten Filmgesetzes aus den 1970er-Jahren. Neu gehören nicht nur Filme, sondern auch Videos, DVD, Computerspiele und andere elektronische Unterhaltungsmedien dazu. Die überarbeitete Version des Filmgesetzes müsste daher unbedingt auch einen neuen Namen bekommen. Man könnte es zum Beispiel «Unterhaltungsmediengesetz» nennen.

Dabei gilt es, die Selbstregulierung der Branche zu stärken und gezielt Missbräuche zu verhindern. Für die Altersfreigabe braucht es unbedingt schweizweit einheitliche Regeln. Eine Zusammenarbeit mit anderen Kantonen ist unabdingbar. Daher begrüsst die CVP, dass der Kanton Zürich in diesem Bereich auf interkantonale Zusammenarbeit und Gremien setzt. Die CVP ist mit der Abschreibung des Postulats einverstanden.

*Ratspräsident Bernhard Egg:* Die vorberatende Kommission schlägt die Abschreibung des Postulats vor. Ein anderer Antrag ist nicht gestellt, somit ist das Verfahren beendet und das Postulat KR-Nr. 148/2008 abgeschrieben.

Das Geschäft ist erledigt.

#### **45. Statistik über Rückfallquoten von Jugendstraftätern**

Antrag des Regierungsrates vom 12. September 2012 zum Postulat KR-Nr. 172/2010 und gleichlautender Antrag der Kommission für Justiz und Sicherheit vom 17. Januar 2013

**4929**

*Barbara Steinemann (SVP, Regensdorf), Präsidentin der Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit (KJS):* Die Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit hat den Bericht und Antrag des Regie-

rungsrates vom 12. September 2012 an ihren Sitzungen vom 6. Dezember 2012 und 17. Januar 2013 beraten, wobei auch der Erstunterzeichner angehört wurde.

Das Postulat verlangte insbesondere, eine Statistik zu erstellen, welche die Erfolgsquote der verschiedenen Strafen und eingeleiteten Massnahmen aufzeigen soll.

Trotz der Schwierigkeiten rund um die Analyse und Messung der Erfolge jugendstrafrechtlicher Sanktionen besteht international eine breite Forschungstätigkeit auf dem Gebiet der Jugendkriminalität. In der Schweiz wurde jedoch bisher kaum ein entsprechendes Tätigkeitsfeld betrieben und bei den Leistungserbringern im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe sind bisher kaum Erhebungen zur Wirksamkeit der Massnahmen gemacht worden.

Auf verschiedenen Ebenen sind Evaluationen im Bereich der Jugendkriminalität im Gange:

Der Bundesrat hat der Schaffung einer Jugendstrafvollzugsstatistik der vorsorglich angeordneten Schutzmassnahmen und der Sanktionen, sogenannten JUSAS, zugestimmt. Diese hat zum Ziel, die Notwendigkeit, Wirkung und Effizienz der strafrechtlichen Sanktionen zu evaluieren. Sie soll es ermöglichen, die Verläufe der Strafverfolgung bei Jugendlichen über ihre gesamte Jugend hindurch zu beobachten und ihre Chancen auf Resozialisierung beurteilen zu können. Das Bundesamt für Statistik, BFS, wurde beauftragt, diese neue Begleitstatistik bis spätestens Ende 2015 auszugestalten.

Zur Wirksamkeit des neuen Jugendstrafgesetzes wurde vom Bund eine Evaluation in Auftrag gegeben. Der Schlussbericht der Berner Fachhochschule dazu liegt vor.

Im Kanton Zürich stand in den letzten zwei Jahren das Projekt KORJUS (*Kompetenz- und Risikoorientierung in der Jugendstrafrechtspflege*) im Vordergrund, womit eine Methodik für die Sozialarbeitenden entwickelt und eingeführt wurde. Mit den geschaffenen wissenschaftlichen Grundlagen sollen mittelfristig auch Aussagen zur Wirksamkeit der verfügbaren Schutzmassnahmen gemacht werden können. Um ein repräsentatives Ergebnis zu erhalten, können erste Aussagen zu Wirkungen von Massnahmen in diesem Jahr gemacht werden, wenn eine genügend hohe Anzahl an Fällen abgeschlossen ist. Der Justizdirektor hat der Kommission zugesichert, sie über die Erkenntnisse zu informieren.

Schliesslich gilt auch festzuhalten, dass die registrierte Jugendkriminalität, gerade im Kanton Zürich, in den vergangenen Jahren zurückgegangen ist. Bei der Gewaltkriminalität gab es in den Jahren 2010 und 2011 einen Rückgang von insgesamt 37 Prozent, nachdem allerdings im Jahrzehnt zuvor eine stete Steigerung zu verzeichnen war.

Im Namen der einstimmigen Kommission beantrage ich Ihnen die Abschreibung des Postulats. Besten Dank.

*Claudio Schmid (SVP, Bülach):* Die registrierte Jugendkriminalität im Kanton Zürich ist in den letzten zwei Jahren deutlich zurückgegangen. Nachdem bis zum Jahr 2009 ein stetiger Anstieg der Jugendkriminalität zu verzeichnen war, scheint nun eine Trendwende eingetreten zu sein. Das ist eine relativ gute Nachricht.

Die schlechte ist allerdings, dass wir bei dem vorangehenden Trend der steten Steigerung eine ausserordentlich hohe Rückfallquote zur Kenntnis nehmen müssen. Fast 35 Prozent aller straffälligen Jugendlichen im Kanton Zürich werden rückfällig. Normalerweise geht man von einer Rückfallquote von 20 Prozent aus. Und diese hohe Quote haben wir, obwohl wir in den letzten Jahren sehr viel Mittel und Personal in dieses Problem gesteckt haben.

Ein paar erhellende Zahlen gibt es diesbezüglich von Marcel Riesen, dem Leiter der Oberjugendanzwaltschaft des Kantons Zürich: Der Anteil Jugendlicher an Diebstahl, Gewaltdelikten, Drogenkonsum ist überdurchschnittlich. 3 bis 6 Prozent der Jugendlichen eines Geburtsjahrgangs verüben 50 bis 60 Prozent der Delikte.

Selbst gewalttätige Jugendliche werden oftmals noch immer mit Sozialstunden für ihre Verbrechen und Vergehen belangt. Sie arbeiten ein paar Stunden in einer Institution, dann ist die Sache erledigt. Viel wichtiger wäre es aber, dass sich die Jugendlichen ganz konkret mit ihrer Tat befassen müssen. Auch gewisse Einschränkungen können hilfreich sein. Zum Beispiel ein Ausgeh- oder ein gewisses Rayonverbot, dessen Nichteinhaltung Konsequenzen hat.

Ob jemand kriminell wird, hat vor allem mit der Erziehung zu tun. Marcel Riesen nennt diesbezüglich vier Punkte, die erhöht zu Straffälligkeit führen: Migrationshintergrund, unvollständige Familie, Misshandlung, Vernachlässigung sowie geringes Selbstwertgefühl.

Diesbezüglich aufschlussreich ist auch die St. Galler Studie von Martin Kilius zum Thema, einzusehen im Internet, nämlich, dass Jugend-

liche mit Migrationshintergrund doppelt so häufig in Gewaltdelikte involviert sind. Auf Seite 21 heisst es, Ex-Jugoslawen, Albaner und Türken seien am problematischsten. Oder auf Seite 27 heisst es, die traditionelle Familie mit halbierter Kriminalität sei die erfolgreichste und somit das beste Konzept gegen jedwede Straftaten. Starke elterliche Kontrolle senkt die Zahl für Gewalttaten um 70 Prozent, das auf Seite 29.

Das ist doch nicht nur bei Jugendlichen so. Unser Justizsystem schreckt einfach niemanden ab. Gerade bei Gewaltdelikten müssen auch bei jüngeren Tätern entschlossene Antworten der Justiz möglich sein. Dazu braucht es Behörden und Gerichte, die das geltende Recht in Anbetracht der Schwere der Tat und der Schuld des Täters kompromisslos durchsetzen und damit ihre soziale Verantwortung wahrnehmen. Nicht wie im Fall des damals 16-Jährigen von Hedingen, der für sein Töten und die spätere schwere Körperverletzung vom Bezirksgericht Affoltern bloss zweieinhalb Jahre Freiheitsstrafe erhielt.

Nichts sehen wollen und immer ans Gute im Menschen glauben, war eine Technik, sich die Welt schön zu machen. Wer noch vor wenigen Jahren als Minderjähriger Straftaten begangen hat, hatte in der Regel nicht mehr als den erhobenen Zeigefinger eines Jugendanwaltes oder Sozialarbeiters zu befürchten. Schüler, die mit Körpergewalt und Waffen gegen ihre Kameraden vorgegangen sind, nehmen verständnisvolle Therapiegespräche mit einem Lächeln hin. Aber allmählich dürfte sich bei unseren Behörden die Einsicht durchsetzen, dass damit nun Schluss sein sollte.

Es ist durchaus zu beobachten, dass in der Zwischenzeit viele Behördenmitglieder und damit Personen, welche die Realitäten zu sehen und zu spüren bekommen und zudem Verantwortung tragen, eine härtere Gangart vertreten. Sie bleiben in ihrer Partei jedoch eine deutliche Minderheit. Wie schwer es Politikern fällt, die Wirklichkeit wahr und ernst zu nehmen, zeigt sich stets beim reflexartig vorgebrachten Umkehrschluss: Schuld sei die Gesellschaft, die Perspektivlosigkeit der Jungen von heute, die Bürgerlichen, welche zu wenig Staatsgelder locker machen und zu wenig Lehrstellen schaffen würden – ein Schlag ins Gesicht jedes Unternehmers, der Lehrstellen anbietet, gerade weil er an die Jugend glaubt. Die SVP wird der Abschreibung des Postulates zustimmen.

*Susanna Rusca Speck (SP, Zürich):* Aus der vorliegenden Statistik geht hervor, dass durchschnittlich jeder dritte jugendliche Straftäter, der im Kanton Zürich verurteilt wurde, wieder rückfällig wird. Als rückfällig gelten Personen – das haben wir gehört –, die innerhalb von drei Jahren nach einem Urteil ein Vergehen oder ein Verbrechen begangen haben, das erneut ein Urteil zur Folge hatte.

Die Rückfallquote bei sanktionierten Jugendlichen im Kanton Zürich liegt bei rund 35 Prozent, was eigentlich dem schweizerischen Durchschnitt entspricht.

Es geht auch aus dem Bericht hervor, dass die vergleichsweise kleine Gruppe von Jugendlichen mit schwerwiegenden Straftaten eine relativ hohe Rückfallwahrscheinlichkeit aufweist.

Welche Schlüsse können wir nun zur Wirksamkeit der verschiedenen Sanktionen ziehen und wie soll nun die Gesellschaft darauf reagieren? Es wird teilweise angenommen – zum Beispiel von Claudio Schmid –, dass das Jugendstrafrecht für Heranwachsende zu milde und deshalb ungeeignet sei, sie von weiteren Straftaten abzuhalten.

Jetzt bringt es meiner Meinung nach rein gar nichts, eine verschärfte Form oder auch die Forderung nach mehr und längeren Freiheitsstrafen anzuwenden, damit die Rückfallwahrscheinlichkeit gemindert werden kann. Zu erwarten wäre am ehesten ein Nulleffekt oder sogar eine Verschärfung der Problematik. Eine rein abschreckend wirkende Strategie ist meiner Meinung nach wirkungslos.

Das Jugendstrafrecht gilt für junge Menschen, die zwischen dem zehnten und dem vollendeten achtzehnten Altersjahr eine Straftat begehen. Die Strafmassnahmen richten sich nach der Persönlichkeit des Täters und nicht nach der Tat, die sie begangen haben. Der Schutz und die Erziehung des Jugendlichen stehen hier im Vordergrund. Deshalb ist bei der Sanktion die persönliche und die familiäre Situation der oder des Betroffenen von wesentlicher Bedeutung.

Das heutige Jugendstrafrecht orientiert sich somit am erzieherischen Gedanken. Im Vordergrund aller Bemühungen muss doch sein, dass eine erfolgreiche Wiedereingliederung in die Gesellschaft möglich wird und eine kriminelle Karriere verhindert werden kann. Es braucht eine umfassende Kriminalitätsprävention, Massnahmen wie Verbesserungen der Bildungs- und Beschäftigungschancen, auch wenn bereits Straftaten verübt worden sind, aber auch verhaltenstherapeutische Behandlungsprogramme.

Und was wir auch tun müssen, ist rechtzeitig bei Familien Hilfeleistungen sicherzustellen, so dass Problemverhalten im Kindes- und Jugendalter gar nicht erst entsteht oder unmittelbar behandelt werden kann.

Wie die Präsidentin Barbara Steinemann erklärte und zudem auch in der Antwort zu entnehmen ist, ist die Jugendstrafrechtspflege des Kantons Zürich daran, Anstrengungen zu unternehmen, um die Wirkung der Strafen und Massnahmen noch weiter zu verbessern. Auf Bundesebene wird mit dem neuen Jugendstrafrecht untersucht, inwiefern die Integration durch Erziehung gestärkt und Straftaten von Jugendlichen besser verhindert werden können. Wir sind da auf einem guten Weg. Ich erwarte mit Spannung die Aussagen zu diesen Wirksamkeitsprüfungen, und in dem Sinn bitte ich Sie nun, dieses Postulat als erledigt abzuschreiben.

*Dieter Kläy (FDP, Winterthur):* Auch die FDP wird der Abschreibung des von uns damals mitunterzeichneten Postulats zustimmen.

Jugendgewalt ist ein Thema, dem wir uns besonders gewidmet haben in den vergangenen Jahren und auch heute noch widmen, unter anderem auch mit diesem Vorstoss, aber auch mit anderen Vorstössen zum Thema «Opferschutz, Videoüberwachung, Dunkelziffer bei Jugendkriminalität» et cetera. Die Thematik war besonders in den Jahren 2007 bis 2010 von grosser Brisanz. Heute zeichnet sich erfreulicherweise eine Entwicklung ab, die darauf schliessen lässt, dass Jugendgewalt und Jugendkriminalität eher zurückgehen. Es ist offensichtlich heute weniger in bei Jugendlichen, Delikte zu begehen, und das ist erfreulich, und wir hoffen natürlich, dass dieser Trend auch in Zukunft anhält.

Trotzdem lässt es aufhorchen, dass gemäss diesem Bericht immer noch ein Drittel der Bestraften rückfällig wird. Das ist unseres Erachtens eine relativ hohe Zahl. Als standardisiertes Massnahmenprojekt gegen die Rückfälligkeit steht das Projekt KORJUS im Zentrum. Der Qualität des Vollzugs von Strafen und Massnahmen im Jugendstrafrecht kommt dabei eine sehr grosse Bedeutung zu. Diese Aussage kann die FDP voll unterstützen, und wir sind gespannt auf die Auswertungen dieses Projektes, wenn dann noch weitere Zahlen vorliegen.

Die Erhebung und Beurteilung von Rückfallquoten von jugendlichen Straftätern muss ein Dauerthema sein, ebenso wie die laufende Verbesserung von Massnahmen gegen diese Rückfälligkeit. Die FDP wird das vorliegende Postulat abschreiben, nicht hingegen die Thematik. Die Thematik wird noch lange wichtig bleiben.

*Christoph Holenstein (CVP, Zürich):* Die Postulatsantwort ist mit viel verschiedenem Zahlenmaterial ausführlich ausgefallen. Trotzdem ist es vor allem im Vergleich mit den Nachbarländern Deutschland und Österreich schwierig, entsprechende Schlüsse daraus zu ziehen, da die verschiedenen Zahlen nicht auf den gleichen Grundlagen basieren und somit kaum vergleichbar sind. Zudem spielt auch das neue Jugendstrafgesetz eine Rolle, das erst im Jahr 2007 in Kraft getreten ist, weshalb aktuelles Zahlenmaterial kaum mit altem Zahlenmaterial unter alter Gesetzgebung verglichen werden kann. Eines kann jedoch gemäss den Zahlen ganz klar gesagt werden: Bei den schwer kriminell gewordenen Jugendlichen, die eine Strafe oder Massnahme verbüsst haben, ist die Rückfallquote für erneute Straftaten ausgesprochen hoch. Diese Rückfallquote bei jungen Schwerststraftätern ist übrigens nicht nur im Kanton Zürich, sondern auch in anderen Kantonen und in Deutschland und Österreich sehr hoch – meist deutlich über 50 Prozent. Woran liegt dies? Dies kann leider der Postulatsantwort nicht entnommen werden. Wahrscheinlich kann dies gar niemand beantworten. Auch neue Studien mit neuem, verbessertem Zahlenmaterial werden daher auch immer auf Mutmassungen bei den Schlussfolgerungen basieren. Man darf sich daraus nicht zu viel erhoffen.

Aus Sicht der CVP muss man ganz am Anfang bei der Prävention ansetzen, bevor überhaupt schwere Straftaten passieren. Dies bringt der Gesellschaft und den Betroffenen am meisten. Die CVP ist mit der Abschreibung des Postulats einverstanden.

*Hans Egli (EDU, Steinmaur):* Bei Visitationen von Jugendanwaltschaften ist mir immer wieder von unserem erfolgreichen Jugendstrafgesetz erzählt worden, das gegenüber dem Ausland eine viel bessere Resozialisierungsquote erreicht. Gleichzeitig ist immer wieder von brutalen Schlägereien unter Jugendlichen zu lesen. Die Hemmschwelle für Gewalt ist zum Teil bedenklich tief, und es wird auch auf am Boden Liegende bis zur Bewusstlosigkeit eingeschlagen.

Über die Rückfallquote gibt es keine Statistik, die sich mit dem Ausland vergleichen lässt. Es gibt im KEF (*Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan*) zwar den Indikator W1, Soziale Integration. Im Jahr 2011 wurde ein Anteil von 76 Prozent ausgewiesen, im laufenden Jahr sind es 60 Prozent, später wieder 70 Prozent.

Ich kenne Erzieher in Jugendstätten, die der Meinung sind, dass ein grosser Teil der Jugendlichen rückfällig wird. Im nun uns vorliegenden Bericht der Regierung wird die durchschnittliche Rückfallquote mit 35 Prozent ausgewiesen. Erschreckend ist, dass die Jugendlichen, die schwere Delikte begangen haben, eine sehr hohe Rückfallquote von – hören Sie gut zu – 83,8 Prozent haben. Das sind schlussendlich diejenigen, die am intensivsten, auch am kostenintensivsten betreut wurden. Da stellt sich schon die Frage, ob unsere Massnahmen wirksam sind.

Ich habe mit den verschiedensten Fachleuten gesprochen. Unisono sagen diese, unabhängig von ihrer Partei-Couleur, dass sie das familiäre Umfeld als zentralstes Element betrachten. Gibt es in der Familie keine Regeln, Normen, Werte und so weiter ist die Wahrscheinlichkeit in Strafdelikte verwickelt zu werden um ein Vielfaches höher. Nicht umsonst forderte die EDU vor fünf Jahren zwei obligatorische Erziehungskurse für Eltern. Leider sah das Parlament keinen Handlungsbedarf.

Es gibt in Deutschland eine Institution mit dem Namen «Jugendeinrichtung Seehaus in Leonberg». Dieses Konzept funktioniert folgendermassen: Von den Intensivtätern, die dort ihre Haftzeit verbringen, wurde bisher keiner rückfällig. Dorthin kommen Jugendliche mit schweren Delikten, unter anderem auch Raub, Erpressung, Diebstahl, Drogenhandel, Drogenkonsum oder schwere Körperverletzung. Nicht in diese private Einrichtung werden Mörder und Triebtäter aufgenommen.

Das Konzept sieht einen durchstrukturierten Tagesablauf vor. Die Jugendlichen werden konsequent gefordert und müssen Leistung erbringen. Gleichzeitig werden ihre Interessen gefördert. Strenge Regeln gelten im Seehaus. Um 5 Uhr 45 treten die Jugendlichen zum Frühsport an. Bis zur Bettruhe um 22 Uhr bestimmt Arbeit und Disziplin den Alltag. Schimpfwörter sind verboten – nicht einmal «Scheisse» dürfen die Jungs sagen. An drei Tagen wird auf dem Bau gearbeitet und Jugendliche können so ihr erstes Lehrjahr für Bauberufe absolvieren. An zwei Tagen der Woche werden die Jugendlichen

unterrichtet und können ihren Hauptschulabschluss nachholen. Jeden Tag wird gemeinsam in der Bibel gelesen. «Wir bieten ihnen den Glauben an», sagt der Leiter, «die Jugendlichen entscheiden selbst, ob sie ihn annehmen». Haushaltsarbeit und gemeinnützige Arbeit sind ein fester Bestandteil des Konzepts. Die Jugendlichen müssen beginnen, den von ihnen angerichteten Schaden wieder gut zu machen. Sie helfen alten Leuten im Haushalt, entfernen Graffiti von Hauswänden und so weiter.

Straftäter mit militärischem Drill wie in den Bootcamps in Amerika erziehen zu wollen, bringt gar nichts. Sobald der Drill weg ist, sacken die Jungs wieder in sich zusammen.

Das Konzept des Seehauses beruht auf zwei Polen: Disziplin und Geborgenheit. In dem durchstrukturierten Tagesablauf werden die Jugendlichen konsequent gefordert und gefördert. Sie müssen Leistung erbringen, gleichzeitig werden ihre Interessen herausgekitzelt und gefördert. Einsicht, das Leben zu verändern, kommt nur, wenn innerlich eine Veränderung stattfindet.

Im Bericht des Regierungsrats wird das Projekt KORJUS vorgestellt. Dieses zielt im Ansatz in eine ähnliche Richtung. Es geht darum, die Kompetenzen zu fördern, sodass die Jugendlichen nicht mehr delinquieren. Es ist gut, dass der Regierungsrat beschlossen hat, die Wirksamkeit der Massnahmen zu überprüfen. Die Rückfallquote ist ein gut messbarer Indikator, der die Vergleichbarkeit ermöglicht.

Das Beispiel «Seehaus» zeigt, dass noch Potenzial vorhanden ist, um die Rückfallquote zu senken. Die EDU will die Regierung ermutigen, ebenfalls ein solches Projekt wie das Seehaus in der Schweiz umzusetzen. Wir schreiben das Postulat ebenfalls ab.

*Regierungsrat Martin Graf:* Die gute Nachricht wurde erwähnt: Wir haben erfreulicherweise eine sinkende Jugendkriminalität, und zwar erheblich. Und wir hoffen, wie Dieter Kläy das gesagt hat, dass das so bleibt. Wir hoffen nicht, dass das ein Strohfeuer ist, sondern wir werden uns bemühen, dran zu bleiben. Ich denke, das hat nicht nur mit dem Strafvollzug zu tun, sondern auch mit den vorhergehenden, präventiven, flankierenden Massnahmen, wo auch immer sie greifen.

Und das Zweite ist: Wir sind an sich im interkantonalen Vergleich und im internationalen Vergleich bei aller Ungenauigkeit und bei aller

Schwierigkeit dieser Vergleiche gut dran. Immerhin das. Aber wir können noch besser werden.

Nun, das eine ist die Betreuung im Strafvollzug, die Begleitung, das andere ist das statistische Material, welches erlaubt, die Arbeit zu überprüfen. Und da haben wir festgestellt, und das haben Sie un schwer erkennen können, wenn Sie den Bericht durchgelesen haben, dass wir uns zwar Mühe gegeben haben – das hoffe ich natürlich –, aber dass es nicht ganz einfach war. Und zwar haben wir Schwierigkeiten bei der Konsistenz des Datenmaterials und auch bei der Definition von Rückfällen. Wenn jemand später im Erwachsenenalter zu schnell fährt oder einen untergeordneten FIAZ (*Fahren im angetrunkenen Zustand*) hat, ist das ein Rückfall oder nicht? Das sind eben die Schwierigkeiten und Abgrenzungen, die wir haben bei der ganzen Geschichte, die man eben in die Statistik einbeziehen muss.

Dies gesagt, möchte ich noch Folgendes erwähnen: Der Bund ist daran, seine Jugendstrafvollzugsstatistik zu verbessern. JUSAS soll verbessert werden und wir sind daran, für das Rechtsinformationssystem eine zweite Version zu entwickeln, die ab Januar 2014 eingesetzt werden soll, und wir hoffen dann bessere Daten produzieren zu können, die künftig auch eine bessere Überprüfung unserer Arbeit im Straf- und Massnahmenvollzug ermöglicht. Ich danke Ihnen.

*Ratspräsident Bernhard Egg:* Die vorberatende Kommission schlägt die Abschreibung des Postulats vor. Ein anderer Antrag ist nicht gestellt, somit ist das Verfahren beendet und das Postulat 172/2010 abgeschlossen.

Das Geschäft ist erledigt.

#### **46. Umsetzung von Gesetzesvorlagen** (*Schriftliches Verfahren*)

Antrag des Regierungsrates vom 19. September 2012 zum Postulat KR-Nr. 248/2010 und geänderter Antrag der Kommission für Staat und Gemeinden vom 25. Januar 2013

**4934a**

*Ratspräsident Bernhard Egg:* Die STGK beantragt, das Postulat als erledigt abzuschreiben. Wir haben Schriftliches Verfahren beschlossen. Innert Frist sind keine anderslautenden Anträge eingegangen. Damit ist der Abschreibung des Postulats 248/2010 zugestimmt.

Das Geschäft ist erledigt.

#### **47. Vermeidung missbräuchlicher und querulatorischer Baueinsprachen und Rekurse**

Motion von Franco Albanese (CVP, Winterthur), Max F. Clerici (FDP, Horgen) und Gregor Rutz (SVP, Küsnacht) vom 9. Juli 2012  
KR-Nr. 198/2012, RRB-Nr. 1134/7. November 2012 (Stellungnahme)

*Die Motion hat folgenden Wortlaut:*

Der Regierungsrat wird beauftragt, §17 Abs. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG, 175.2) in Bezug auf Bausachen dahingehend zu ändern, dass die unterliegende Partei nicht nur zu einer angemessenen, sondern zu einer vollen Entschädigung zu verpflichtet ist, wenn ihre Rechtsbegehren oder die angefochtene Anordnung böse oder mutwillig erfolgte. Handelt es sich um eine Amtsstelle, ist die volle Entschädigung, auch bei offensichtlicher Unbegründetheit, anzuordnen.

*Begründung:*

Das Interesse der Bauherrschaft an einer möglichst raschen Realisierung ihres Bauvorhabens steht naturgemäss in einem möglichen Spannungsverhältnis zu den Rechtsschutzinteressen der Nachbarn. Zwischen diesen Interessen, die einander entgegenstehen können, gilt es einen Ausgleich zu finden, der die Lage der Bauherrschaft berücksichtigt, ohne die Geltendmachung berechtigter Rechtsschutzinteressen anderer Parteien zu vereiteln.

Querulatorische oder gar erpresserische Rekurse kommen jedoch immer wieder vor. Sie führen durch langwierige administrative und gerichtliche Verfahren zu ungerechtfertigten Verzögerungen von Bauvorhaben und auch zu beträchtlichem volkswirtschaftlichem Schaden. Deshalb liegt es im öffentlichen Interesse, die Bauherrschaft vor solch missbräuchlichem Verhalten zu schützen. Um dies zu erreichen, sind

effiziente Verfahren und rasche Gerichtsentscheide wünschenswert. Zudem können bei bös- oder mutwilligen Einsprachen spürbare Parteientschädigungen zulasten der Rekurrenten Abhilfe schaffen, bzw. querulatorische oder offensichtlich unbegründete Rekurse verhindern. Vor diesem Hintergrund ist die Auferlegung der vollen Entschädigungspflicht zu prüfen, wenn die Anordnung einer Amtsstelle offensichtlich unbegründet bzw. das Rechtsbegehren der anderen Partei bös- oder mutwillig ist.

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

I. Zur Motion Franco Albanese, Winterthur, Max F. Clerici, Horgen, und Gregor Rutz, Küsnacht, wird wie folgt Stellung genommen:

Nach geltendem Recht kann der obsiegenden Partei in einem Rechtsmittelverfahren (Rekurs oder Beschwerde) eine angemessene Entschädigung ihrer Aufwendungen zugesprochen werden (§ 17 Abs. 2 Verwaltungsrechtspflegegesetz [VRG], LS 175.2). Gegenüber dieser Regelung führte die Motion zu folgenden Änderungen:

– Eine Entschädigung an die obsiegende Partei wäre zwingend zuzusprechen.

Der geltende § 17 Abs. 2 VRG ist demgegenüber lediglich als Kann-Vorschrift abgefasst.

– Der obsiegenden Partei müsste eine volle Entschädigung zugesprochen werden. Das geltende Recht sieht nur eine angemessene Entschädigung vor.

– Diese Regelung käme aber nur zum Tragen, wenn eine der folgenden Voraussetzungen erfüllt wäre:

a. Die unterliegende Amtsstelle hatte vorgängig bös- oder mutwillig verfügt. Das geltende Recht sieht für diesen Fall keine Entschädigung vor.

b. Die unterliegende Gegenpartei hatte ihre Rechtsbegehren in bös- oder mutwilliger Absicht gestellt. Nach geltendem Recht genügt – für eine angemessene Entschädigung – bereits ein offensichtlich unbegründetes Begehren.

c. Handelt es sich bei der Gegenpartei um eine Amtsstelle, so wäre eine volle Entschädigung nicht nur bei einem bös- oder mutwilligen,

sondern bereits schon bei einem offensichtlich unbegründeten Rechtsbegehren geschuldet.

– Die neue Regelung gälte einzig für Rechtsstreitigkeiten in Bausachen.

Der Regierungsrat hat ein gewisses Verständnis für die Stossrichtung der Motion. In der vorliegenden Ausprägung kann er ihr jedoch aus folgenden Gründen nicht zustimmen:

– Die neue Entschädigungsregelung gälte nur für Rechtsstreitigkeiten in Bausachen. Auch wenn die Problematik der missbräuchlichen Rechtsmittel in erster Linie im Baubereich auftreten mag, gibt es für eine solche Beschränkung auf Bausachen keine einleuchtenden, nachvollziehbaren Gründe. Mit einer auf den Baubereich beschränkten Regelung würde der Gesetzgeber möglicherweise sogar gegen das auch für ihn geltende Rechtsgleichheitsgebot nach Art. 8 BV (SR 101) verstossen.

– Für die in eine Rechtsstreitigkeit einbezogene Amtsstelle führte die Motion zu einer unbegründeten Schlechterstellung gegenüber der (privaten) Gegenpartei. Während die Amtsstelle nur dann eine volle Entschädigung bekäme, wenn sich die Gegenpartei bös- oder mutwillig verhielte, hätte die private Gegenpartei darauf bereits dann Anspruch, wenn die Amtsstelle ein offensichtlich unbegründetes Rechtsbegehren stellte. Es ist nicht nachvollziehbar, warum in diesem Punkt eine Ungleichbehandlung zwischen Amtsstellen und Privaten geschaffen werden soll.

– Gemäss der Motion soll der Gegenpartei auch für den Fall, dass die Baubehörde bös- oder mutwillig verfügt hat, eine volle Entschädigung zugesprochen werden. Solche Fälle treten in der Praxis nicht oder nur in Ausnahmefällen auf. Würden sie gleichwohl im Gesetz geregelt, würde dies ihr regelmässiges Vorkommen suggerieren. Der Gesetzgeber sollte vermeiden, ein solches unzutreffendes Signal zu setzen.

Aus den genannten Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Motion KR-Nr. 198/2012 nicht zu überweisen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

*Franco Albanese (CVP, Winterthur):* Unsere Motion zur Vermeidung missbräuchlicher und querulatorischer Baurekurse möchte, dass ei-

nem Rekurrenten, welcher böse- oder mutwillig ein Rechtsbegehren geltend machte oder eine Anordnung mit selbiger Absicht anfocht, nicht nur wie im bestehenden Gesetz eine sogenannte «angemessene», meist nur symbolische Entschädigung angeordnet werden kann, sondern dass eine volle und zwingend geschuldete Entschädigung zugunsten der obsiegenden Partei für ihre Aufwendungen zugesprochen wird. Diese Änderung zu einer zwingenden und vollen Ausgleichsforderung ist beabsichtigt, weil nur so eine abschreckende Wirkung vor Missbräuchen erreicht werden kann.

Handelt es sich hingegen bei der unterliegenden Partei um eine Amtsstelle, welcher man gegenüber privaten Gegenparteien naturgemäss eine höhere Sach- und Rechtskunde vorausstellen darf, soll diese zu Recht und aufgrund dieser Tatsache härter angefasst werden. Ihr sei demzufolge nicht nur bei mut- oder böswilligem Handeln eine volle Entschädigung anzuordnen, sondern bereits dann, wenn ihr Begehren offensichtlich unbegründet erfolgte. Somit kann der Baubehörde durch diese vorgreifende Differenzierung eben gerade keine per Gesetz suggerierte mutwillige Absicht unterstellt werden.

Darüber hinaus wissen wir, dass das öffentliche Baurecht im Gegensatz zu früher in weitem Umfang die Vorschriften des privaten Baurechts ersetzt hat, indem im Rahmen von privatrechtlichen Baustreitigkeiten von den Zivilgerichten häufig volle Entschädigungen zugesprochen wurden. Deshalb ist es überfällig und von dringendem Handlungsbedarf, explizit für Rechtsstreitigkeiten in Bausachen das Verwaltungsrechtspflegegesetz der aktuellen Lage anzupassen.

Gleichzeitig und selbstverständlich bewahrt die Motion sämtliche Geltendmachungen berechtigter Rechtsschutzinteressen anderer Parteien und untergräbt in keiner Weise nachbarrechtliche Schutzinteressen.

Obwohl nun die Regierung aufgrund ihrer vielen öffentlichen Bauprojekte über die Gesamtproblematik nicht nur ein Lied singen könnte, sondern die leidlichen Erfahrungen vielmehr für eine fast endlose Sonate ausreichen dürften, überrascht ihre Haltung schon. Denn die eher salopp präsentierte Stellungnahme des Regierungsrats attestiert lediglich ein gewisses Verständnis gegenüber der Stossrichtung der Motion und versetzt den Erstunterzeichner auch deshalb in Erstaunen, weil die erste Reaktion des Vorstehers der Direktion der Justiz und des Innern vorab viel deutlichere Zugeständnisse machte. Per E-Mail wurde mir nämlich anfänglich noch bestätigt, dass auch aus seiner

Sicht das von mir angesprochene Problem tatsächlich bestehe. Es bestehe jedoch nicht nur in Bausachen, sondern zum Beispiel auch im Bereich der Bildung, weshalb mir nahe gelegt wurde, mittels einer Umwandlung der Motion in ein Postulat mehr Spielraum für eine Neuinterpretation des Vorstosses zu gewähren. Ausserdem störe man sich an der Differenzierung, dass Amtsstellen härter angefasst werden sollten als private Parteien. Vielmehr sollte man sich in beiden Fällen auf die Mutwilligkeit beschränken.

Merkwürdig finde ich, wenn man bedenkt, dass in der darauffolgenden schriftlichen Stellungnahme genau von diesem attribuierten, von der Motion aber gar nicht vorgesehenen Fall ausgegangen und kritisiert wird. Aber vermutlich hat mein ausgebliebenes Einlenken gegenüber dem vorgebrachten Angebot des Regierungsrates eine derart enttäuschte Gemütsbewegung hervorgerufen, die dazu führte, dass die Motionsbegründung gar nicht mehr genau gelesen wurde. Hätte man dies nämlich getan, hätte man auch gleich selbst gemerkt, dass die in völlig unzutreffender Weise in Abhängigkeit gestellte Erwähnung unter littera a hinfällig ist und von der Motion nie vorgesehen war, womit die tendenziöse und widersprüchliche Begründung im letzten Abschnitt seiner Stellungnahme ebenfalls komplett entfallen dürfte.

Und selbst vorausgesetzt, diese Passage würde inhaltlich noch zutreffen, würde sie aus der Feder der Direktion der Justiz und des Innern immer noch höchst seltsam anmuten, wenn sie Vorkommnisse, welche sie als seltene Fälle bezeichnet, im Gesetz am liebsten gar nicht geregelt haben möchte. Dies, um eben kein regelmässiges Vorkommen zu suggerieren. Meine Damen und Herren, implementieren Sie diese Geisteshaltung an einem Beispiel eines seltenen Ereignisses im Bereich eines Gewaltverbrechens und die bemerkenswerte Aussage bedarf hierfür keine weiteren Worte.

Überweisen Sie bitte diese Motion, um den Missbrauch von Baurekursen zu verhindern. Denn nur wer mit böswilligem oder querulatorischem Vorsatz als Folge mit einer vollen Entschädigung rechnen muss, überlegt sich ein entsprechend beabsichtigtes Rechtsmittelverfahren ernsthaft. Herzlichen Dank für Ihre Unterstützung.

*Jakob Scheebeli (SVP, Affoltern a. A.):* Um es gleich vorwegzunehmen, wir werden diese Motion gegen den Willen der Regierung überweisen.

Es liegt in der Natur der Sache, dass Bauvorhaben unterschiedliche Beurteilungen erfahren. Der bauwillige Investor hat alles Interesse daran, sein Bauvorhaben möglichst ohne Umschweife zu realisieren. Nachbarn oder andere Interessierte können sich durch ein Bauvorhaben in ihrem Lebensumfeld gestört oder gar bedroht fühlen.

Die heutigen Rechtsmittel genügen, um berechtigte Rechtsschutzinteressen zu wahren. In der Praxis kommt es aber immer wieder vor, dass Einsprachen oder Rekurse ausschliesslich zur Verhinderung oder Verzögerung eines Bauvorhabens eingereicht werden. Um solche in der Regel böswillige Aktionen, welche meistens eine persönliche Bereicherung zum Ziel haben, geht es bei dieser Motion. Das heutige Recht schützt die bauwilligen Investoren nur ungenügend vor missbräuchlichen, querulatorischen und kostentreibenden Bauverhinderungsaktionen. Deshalb ist es von richtungsweisender Bedeutung, wenn die Auferlegung der vollen Entschädigungspflicht zulasten des böswilligen oder querulatorischen Bauverhinderers ins Verwaltungsrechtspflegegesetz aufgenommen wird.

Die volle Entschädigung an die obsiegende Partei soll zwingend und nicht bloss möglich sein. Die Gesetzesergänzung soll sich auch ausschliesslich auf Bausachen beschränken. Mit einer solchen Gesetzesergänzung betreiben Sie im weitesten Sinn Wohnbauförderung. Wie Sie sehen, braucht es dazu nicht zwingend umfassende und komplizierte Initiativen, kleine Korrekturen in der einschlägigen Gesetzgebung können schon hilfreich sein. Ich bitte Sie deshalb, diese Motion mit uns zusammen zu überweisen. Besten Dank.

*Beat Bloch (CSP, Zürich):* Die Motion verlangt vorab im Verwaltungsverfahren eine Sonderbehandlung in Bauangelegenheiten bei der Parteientschädigung einzuführen. So soll in diesem Verfahren die unterliegende Partei nicht mehr nur zu einer angemessenen Entschädigung verpflichtet werden, wenn ihre Rechtsbegehren oder die Anordnung einer Behörde bös- oder mutwillig erfolgt ist, sondern zu einer vollen Entschädigung.

Diese angestrebte Neuordnung wirft verschiedene Fragen auf. Zum einen wird so innerhalb des Verwaltungsrechtes eine Sonderbehandlung im Baurecht eingeführt. In diesem Verfahren soll es bei Vorliegen bestimmter Gründe möglich sein, eine höhere Parteientschädigung auszusprechen als in allen anderen Verwaltungsverfahren. Ob-

jektive Gründe für eine Besserbehandlung der Parteien in Bauverfahren sind jedoch nicht erkennbar.

Zum andern soll nicht mehr eine angemessene, sondern eine volle Entschädigung zugesprochen werden. Was eine angemessene Entschädigung ist, hat sich im Verwaltungsverfahren durch langjährige Übung und Praxis herausgebildet: Es sollen diejenigen Kosten ersetzt werden, die bei einer ökonomischen Prozessführung auch tatsächlich anfallen. Damit ist klar, was entschädigt wird, nämlich das, was an vernünftigem Aufwand betrieben werden musste, um das Verwaltungsverfahren zu führen.

Die Motionäre schweigen sich darüber aus, ob sie neben diesem üblichen Aufwand auch noch jeden anderen Aufwand der obsiegenden Partei entschädigt haben wollen, der eben auch noch betrieben wurde oder hätte betrieben werden können, um diesen Prozess zu gewinnen. Hier kommt aber auch die Gegenpartei ins Spiel. Die Parteien sollen sich beim Ergreifen eines Rechtsmittels bewusst sein, welche Kosten auf sie zukommen. Bei einer Verpflichtung allenfalls die angemessenen Kosten und Umtriebe der Gegenseite zu entschädigen, kann eine solche Einschätzung erfolgen. Werden aber alle getätigten Aufwendungen der Gegenseite zu entschädigen sein, so kann eine solche Kostenschätzung nicht gemacht werden, weil niemand genau weiss, was die Gegenpartei noch alles aufwendet, um den Prozess zu führen.

Zuletzt sei noch darauf hingewiesen, dass mut- und böswillige Verfahren oft schnell erledigt werden. Dauern sie länger, ist das ein Hinweis darauf, dass sie eben nicht nur angehoben wurden, um ein Projekt zu verzögern, sondern dass sich nicht leicht zu beantwortende Rechtsfragen stellen oder die Erstellung des Sachverhaltes aufwendig ist. Beides spricht aber eher gegen eine mut- oder böswillige Prozessführung.

Die bisherige Regelung hat sich auch in Bauangelegenheiten bewährt, sie ist Garant dafür, dass nicht erhöhte Entschädigungen bezahlt werden müssen. Die Fraktion der Grünen, mit AL und CSP lehnt deshalb diesen Vorstoss ab.

*Werner Scherrer (FDP, Bülach):* Die Stellungnahme zeigt, dass das Problem grundsätzlich erkannt ist. Das allgemeine Schwadronieren über die Situation, bei der alle von Franco Albanese bereits angesprochenen Punkte gestreift werden, genügt jedoch nicht als Stellungnah-

me und schon gar nicht als Begründung für die vorliegende Ablehnung.

Ein positives Beispiel wie man sich mit der Problematik auseinandersetzen kann, wenn man will, zeigt der Kanton Zug. Die Antwort auf eine Interpellation füllte detailliert 22 Seiten. Ebenfalls gab es dazu eine 3-seitige Liste über die möglichen Rechtsmittel und, wie gesagt, das war nur die Antwort auf eine Interpellation und nicht eine Reaktion auf eine vorgeschlagene Motion, wie das hier der Fall ist. Das wäre ein Weg gewesen, wie man dies wirklich hätte anpacken können, damit man im Detail gesehen hätte, wie sich das Ganze auswirken kann.

In diesem Sinn wird die FDP die Motion unterstützen und überweisen, und wir bitten Sie alle, das Gleiche zu tun. Danke.

*Andreas Hasler (GLP, Illnau-Effretikon):* Es geht bei dieser Motion nicht darum, ob ein Rechtsbegehren bös- oder mutwillig ist. Darüber kann man ja auch stundenlang diskutieren. Es geht um die Entschädigungsfrage, wenn Bös- oder Mutwilligkeit beziehungsweise offensichtliche Unbegründetheit vorliegt, wie auch immer dies festgestellt wurde.

Der Grundgedanke der Motion ist einleuchtend. Wer bös- oder mutwillig handelt, soll wissen, dass er dafür voll zahlen muss, wenn er damit nicht durchkommt. Jedoch ist es nicht einleuchtend, weshalb dies nur bei Baufragen gelten soll. Hier hat die Motion einen zu engen Blickwinkel und will unnötig, ungleiche Voraussetzungen zwischen verschiedenen Rechtsgebieten schaffen.

Heute kann das Gericht einem Rekurrenten eine angemessene Entschädigung auferlegen. Bei einem bös- oder mutwilligen Rekurrenten kann das auch bedeuten, dass die vollen Kosten übernommen werden müssen, und die Gerichte werden ihren Spielraum in einem solchen Fall wohl auch ausnützen.

Die Motion schränkt die Handlungsfreiheit des Gerichts im Einzelfall ein, was die Grünliberalen als unnötig erachten. Abgesehen davon, ist die volle Entschädigung wohl gar nicht so einfach zu definieren. Überweisen Sie zusammen mit den Grünliberalen diese Motion nicht.

*Davide Loss (SP, Adliswil):* So sehr wir den Unmut der Motionäre über querulatorische Rechtsmittel verstehen, so muss ich doch mittei-

len, dass die Motion sachlich nicht gerechtfertigt ist. Wir werden sie deshalb ablehnen. Sie führt zu einer Sonderbehandlung von Bausachen gegenüber den übrigen Verwaltungssachen, und für das gibt es keine sachlichen Gründe. Es ist nicht einzusehen, weshalb das in anderen Verwaltungsbereichen nicht auch der Fall sein soll. Und für diese schlagen Sie ja keine Lösung vor.

Und dann frage ich mich, wer entscheidet, ob das Rechtsmittel nun bös- oder mutwillig erhoben wurde oder ob es vielleicht doch nur offensichtlich unbegründet ist. Dann würde es noch Rechtsstreitigkeiten darüber geben, und das nützt nun wirklich niemandem.

Die Motionäre fordern auch die Zusprechung einer vollen Entschädigung im Gegensatz zu einer angemessenen Entschädigung an die Gegenpartei, wenn das Rechtsmittel offensichtlich unbegründete Rechtsbegehren enthält. Es ist, wie Beat Bloch zu Recht darauf hingewiesen hat, sachlich nicht gerechtfertigt, eine Entschädigung zuzusprechen für einen Aufwand, den man vernünftigerweise gar nicht hätte tätigen dürfen. Deshalb ist das sachlich nicht gerechtfertigt, was Sie da fordern.

Sie thematisieren auch den Sachverhalt, wenn eine Baubehörde etwas bös- oder mutwillig verfügt hat. Wie der Regierungsrat zu Recht darauf hingewiesen hat, treten solche Fälle praktisch nie auf, und wenn einmal ein solcher Fall auftritt, dann kann man immer noch bei der Aufsichtsbehörde eine Aufsichtsbeschwerde einreichen.

Ich möchte schliesslich noch anfügen, dass das Bundesgericht klar sagt, wenn jemand ein Rechtsmittel erhebt, um bei der Gegenpartei eine Zahlung zu erwirken, dann ist das eine Erpressung, meine Damen und Herren. Es besteht also auch ein strafrechtlicher Schutz gegen solche Einsprachen, wenn sie einzig mit dem Zweck erhoben werden, die Gegenpartei zu einer Zahlung zu veranlassen.

Zusammenfassend gibt es also keine Gründe, hier eine Sonderregelung für Bausachen zu schaffen. Die SP-Fraktion wird deshalb die Motion ablehnen. Ich danke Ihnen.

*Regierungsrat Martin Graf:* Wie gesagt, Sie haben es lesen können, wir haben ein gewisses Verständnis für das Anliegen. Wenig Verständnis, Franco Albanese, hatte ich, als ich die Ablehnung der Umwandlung (*in ein Postulat*) mitbekam, weil ich davon ausgegangen bin, dass wir als Regierung, wenn wir sagen, wir hätten Verständnis

für das Anliegen, es auch ehrlich meinen und das auch ehrlich angehen wollen. Es ist nämlich ein bisschen ein Misstrauensantrag gewesen – ich möchte das vor allem auf unserer Seite so verstanden haben.

Wir möchten eine Lösung, die nicht nur die Spezialnorm definiert, die vielleicht auch die Überprüfbarkeit des Umstandes «Böswilligkeit» etwas erleichtert. Wir wollen nicht zusätzliche Verfahren um Volle-Entschädigung-oder-nicht abwickeln müssen. Das ist keine Hilfe, wenn wir zusätzliche Rechtsmittelverfahren haben.

Jedenfalls lehnen wir die Motion in dieser Form ab, wir wären gerne bereit gewesen, ein Postulat tatsächlich auch ehrlich anzupacken und in dieser Sache eine Verbesserung herbeizuführen. Ich danke Ihnen.

### *Abstimmung*

**Der Kantonsrat beschliesst mit 80 : 79 Stimmen (bei 0 Enthaltungen), die Motion 198/2012 nicht zu überweisen.**

Das Geschäft ist erledigt.

### **Verschiedenes**

#### *Neu eingereichte parlamentarische Vorstösse*

- **Stärkung der Aufsicht über die organisierte Sterbehilfe**  
Motion *Christoph Holenstein (CVP, Zürich)*
- **Stillen am Arbeitsplatz**  
Motion *Kaspar Bütikofer (AL, Zürich)*
- **Kompensation wertvoller Ackerflächen**  
Anfrage *Robert Brunner (Grüne, Steinmaur)*
- **Verkehrszahlen Süddeutschland; ÖV-Anbindung an die Schweiz**  
Anfrage *Lorenz Habicher (SVP, Zürich)*
- **Junge Sozialhilfebezüger**  
Anfrage *Rico Brazerol (BDP, Horgen)*
- **Vergabe von Bootsplätzen im Kanton Zürich**  
Anfrage *Barbara Schaffner (GLP, Otelfingen)*

- **Frauenförderung in der EKZ (Elektrizitätswerke des Kantons Zürich)**  
Anfrage *Céline Widmer (SP, Zürich)*
- **HEKS; Transparenz der Finanzierung politischer Inserate**  
Anfrage *Lorenz Habicher (SVP, Zürich)*

Schluss der Sitzung: 17.00 Uhr

Zürich, den 25. Februar 2013

Der Protokollführer:  
Daniel Bitterli

Von der Protokollprüfungskommission der Geschäftsleitung genehmigt am 11. März 2013.