


218. Sitzung, Montag, 19. April 1999, 8.15 Uhr

 Vorsitz: *Kurt Schellenberg (FDP, Wetzikon)*
Verhandlungsgegenstände
1. Mitteilungen

- Zuweisung einer neuen Vorlage *Seite 16361*
- Dokumentationen im Sekretariat des Rathauses
 - *Protokollauflage* *Seite 16371*
- Antworten auf Anfragen
 - *Entwicklung von Flughafen und Flugsicherheit*
KR-Nr. 15/1999 *Seite 16361*
 - *Unternehmerischer Einsatz von Verwaltungs-*
abteilungen als Dienstleistungsanbieter auf dem
freien Markt
KR-Nr. 29/1999 *Seite 16365*

2. Schaffung eines Polizeigesetzes

Motion Richard Hirt (CVP, Fällanden) und Gustav Kessler (CVP, Dürnten) vom 28. September 1998 (schriftlich begründet)

 KR-Nr. 357/1998, Entgegennahme *Seite 16371*
3. «Winti-Bahn» – Aufbau eines innerstädtischen S-Bahn-Systems für den Raum Winterthur (Einrichten von SBB-Durchmesserlinien und Erstellen neuer S-Bahn-Haltestellen)

Postulat Esther Zumbrunn (DaP/LdU, Winterthur) vom 28. September 1998 (schriftlich begründet)

 KR-Nr. 359/1998, Entgegennahme *Seite 16372*

4. Bessere ÖV-Einbindung des Flughafens durch Verlängerung bestehender S-Bahnlinien

Postulat Regula Ziegler-Leuzinger (SP, Winterthur) und Peter Stirnemann (SP, Zürich) vom 19. Oktober 1998 (schriftlich begründet)

KR-Nr. 388/1998, Entgegennahme Seite 16374

5. Bewilligungsbefreiung von Solaranlagen

Postulat Lucius Dürri (CVP, Zürich), Esther Arnet (SP, Dietikon) und Robert Chanson (FDP, Zürich) vom 2. November 1998 (schriftlich begründet)

KR-Nr. 403/1998, Entgegennahme Seite 16375

6. Non-Stopp-Zugsverbindung Zürich–Mailand

Postulat Hartmuth Attenhofer (SP, Zürich) und Bernhard A. Gubler (FDP, Pfäffikon) vom 9. November 1998 (schriftlich begründet)

KR-Nr. 413/1998, Entgegennahme Seite 16376

7. Schlechterstellung von Rentenbezüglern bei der Anspruchsberechtigung von unterstützenden Leistungen

Postulat Peter F. Biemann (CVP, Zürich) und Germain Mittaz (CVP, Dietikon) vom 14. Dezember 1998 (schriftlich begründet)

KR-Nr. 479/1998, Entgegennahme Seite 16377

8. Teilzeitarbeit für Ärztinnen und Ärzte

Postulat Erika Ziltener (SP, Zürich) und Crista D. Weisshaupt (SP, Uster) vom 25. Januar 1999 (schriftlich begründet)

KR-Nr. 23/1999, Entgegennahme Seite 16378

9. Berechnungssystem der Besoldung für Chefärztinnen, Chefärzte, Leitende Ärztinnen und Ärzte

Postulat Erika Ziltener (SP, Zürich), Christoph Schürch (SP, Winterthur) und Claudia Balocco (SP, Zürich) vom 25. Januar 1999 (schriftlich begründet)

KR-Nr. 24/1999, Entgegennahme Seite 16379

10. Transport von Schlachtvieh (Einreichung einer Standesinitiative)

Einzelinitiative Markus Grass, Zürich, vom 15. November 1998

KR-Nr. 461/1998..... Seite 16380

11. Verfassung und Volkswillen entsprechende Festsetzung der Eigenmiet- und Vermögenssteuerwerte

Parlamentarische Initiative Hans Egloff (SVP, Aesch b. B), Jean-Jacques Bertschi (FDP, Wettswil a. A.) und Mitunterzeichnende vom 22. März 1999 (schriftlich begründet)

KR-Nr. 93/1999, Fortsetzung der Beratungen..... Seite 16381

156. Änderung Steuergesetz

Parlamentarische Initiative Elisabeth Derisiotis-Scherer (SP, Zollikon), Julia Gerber Rüegg (SP, Wädenswil) und Peter Weber (Grüne, Wald) vom 23. November 1998 (schriftlich begründet)

KR-Nr. 435/1998..... Seite 16385

161. Systemänderung bei der Besteuerung des Eigenmietwertes (Einreichung einer Standesinitiative)

Parlamentarische Initiative Rudolf Aeschbacher (EVP, Zürich), Werner Scherrer (EVP, Uster) und Peter Reinhard (EVP, Kloten) vom 8. Februar 1999 (schriftlich begründet)

KR-Nr. 43/1999..... Seite 16389

12. Skandalöse Vollzugslockerung der Zürcher Justizdirektion

Dringliche Interpellation Alfred Heer (SVP, Zürich), Ernst Schibli (SVP, Otelfingen), Christoph Mörgeli (SVP, Stäfa) und Mitunterzeichnende vom 8. März 1999 (schriftlich begründet)

KR-Nr. 78/1999, RRB-Nr. 631/31. März 1999..... Seite 16394

13. Erarbeitung eines Psychatriekonzepts

Bericht und Antrag des Regierungsrates zum Postulat KR-Nr. 163/1992 vom 2. Juli 1997 und geänderter Antrag der Kommission vom 27. November 1998, **3586 a**
Seite 16423

Verschiedenes

- Rücktritt von Peter Hodel aus dem Obergericht *Seite 16371*
- Begrüssung des Waadtländer Staatsrates *Seite 16405*
- Rückzüge *Seite 16451*
- Neu eingereichte parlamentarische Vorstösse... *Seite 16451*

Ratspräsident Kurt Schellenberg: Ich gratuliere allen Ratskolleginnen und -kollegen sehr herzlich zu ihrer Wiederwahl und wünsche ihnen bei der weiteren Ausübung ihrer Tätigkeit als Mitglied dieses Parlaments alles Gute. Besonders gratulieren möchte ich unserer Ratskollegin Dorothee Fierz und unserem Ratskollegen Rudolf Jeker zu ihrer glanzvollen Wahl in den Regierungsrat des Kantons Zürich. Nicht minder herzlich gratuliere ich dem ebenfalls neu gewählten Regierungsratsmitglied Christian Huber. Natürlich gratuliere ich auch den mit durchwegs guten Stimmzahlen wieder gewählten Regierungsratsmitgliedern Verena Diener, Rita Fuhrer, Ernst Buschor und Markus Notter. Ich wünsche ihnen allen viel Freude und Genugtuung bei der Ausübung ihres verantwortungsvollen Amtes in der Legislative und in der Exekutive des Kantons Zürich. Ich möchte auch gegenüber den nicht wieder gewählten Ratskolleginnen und -kollegen sowie den unterlegenen Kandidatinnen und Kandidaten für den Regierungsrat mein Bedauern ausdrücken. Jede Nichtwahl ist hart. Wie ich die Betroffenen aber kenne, werden sie diese Niederlage nach der Überwindung der ersten Enttäuschung sportlich wegstecken und sich mit viel Elan anderen, ebenso interessanten Aufgaben zuwenden. Dazu wünsche ich ihnen allen die notwendige Kraft.

Geschäftsordnung

Willy Spieler (SP, Küsnacht): Sie haben das letzte Mal die Traktandenliste insofern verändert, dass Sie die Parlamentarische Initiative Egloff zum Thema Festsetzung der Eigenmietwerte vorgezogen haben. Nun ist Ihnen wahrscheinlich nicht entgangen, dass es zur selben Thematik zwei weitere Parlamentarische Initiativen gibt, nämlich diejenige von Elisabeth Derisiotis, heutiges Traktandum 156, und diejenige von Rudolf Aeschbacher, heutiges Traktandum 161. Ich bitte Sie im Sinne der Fairness und der Ratseffizienz, diese beiden Geschäfte im Anschluss an die Parlamentarische Initiative Egloff zu behandeln. Die Diskussion könnte über alle drei Initiativen gemeinsam geführt werden,

unabhängig vom Schluss der Rednerliste in Bezug auf die PI, die wir das letzte Mal vorgezogen haben.

Ernst Schibli (SVP, Otelfingen): Wir haben an und für sich nichts dagegen, dass diese beiden Parlamentarischen Initiativen ebenfalls heute behandelt werden. Ich denke aber, dass die PI Egloff zuerst behandelt werden muss, weil die Rednerliste dort geschlossen ist. Ich bitte Sie, die PI Egloff abzuschliessen und danach die beiden anderen Vorstösse zu behandeln.

Ratspräsident Kurt Schellenberg: Wir haben diese Frage im Büro vorbesprochen und sind der Auffassung, dass diesem Antrag grundsätzlich stattgegeben werden kann. Da das heutige Geschäft 11 eine geschlossene Rednerliste hat, bin ich der Meinung, dass dieses zuerst zu Ende beraten werden muss. Anschliessend behandeln wir Traktandum 156, dann Traktandum 161. Sie sind damit einverstanden.

1. Mitteilungen

Zuweisung einer Vorlage

Zuweisung an die Geschäftsprüfungskommission:

- **Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat zum Postulat KR-Nr. 314/1995 betreffend ausstehende Zahlungen des Bundes an den Kanton Zürich, 3708**

Antworten auf Anfragen

Entwicklung von Flughäfen und Flugsicherheit

KR-Nr. 15/1999

Ulrich E. Gut (FDP, Küsnacht) hat am 18. Januar 1999 folgende Anfrage eingereicht:

Mit der geplanten Vermehrung der Zahl von Flugbewegungen über Stadt und Agglomeration Zürich steigt zumindest theoretisch die Wahrscheinlichkeit von Flugzeugabstürzen auf bewohntes Gebiet. Noch immer gelten meines Wissens die Start- und Landephase als die absturzgefährdetsten; der Absturz einer Alitalia-Maschine am Stadlerberg erinnerte in dieser Beziehung an «Murphy's Law». Ich gehe davon aus,

dass aus ökonomischen und politischen Gründen ein kräftiges Wachstum des Flugverkehrs in Zürich ausser Zweifel steht, und wende mich nicht dagegen. Da sich der Flughafen Zürich-Kloten aber im Vergleich zu andern Interkontinentalflughäfen nahe bei dicht besiedeltem Gebiet befindet, ist es notwendig, dass der Kanton Zürich auch besonders stark auf die Wahrscheinlichkeitsentwicklung der Risiken für die flughafen-nahen Städte und Gemeinden Einfluss nimmt.

Ich ersuche deshalb den Regierungsrat um Beantwortung folgender Fragen:

Wie setzt sich der Kanton Zürich, in Zusammenarbeit mit schweizerischen und internationalen Instanzen und der SAirGroup, für die Förderung der Sicherheit der Siedlungsgebiete vor Abstürzen sowie für die Erhöhung und Durchsetzung der Sicherheitsanforderung ein? Wie setzt er sich ein für die Erhöhung der technischen Sicherheit der Flugzeuge, die zur Benützung siedlungsnaher Interkontinentalflughäfen zugelassen werden, sowie der Start- und Landeverfahren und der Qualifikation von Piloten und Flugleitung? Wird der Regierungsrat – trotz der sich verschärfenden Konkurrenz – gemeinsam mit andern Standorten siedlungsnaher Flughäfen eine Interessengemeinschaft bezüglich Sicherheit fördern, die finanzielle, politische und organisatorische Kräfte im Rahmen des Möglichen bündelt? Sollen die mit betroffenen Nachbar-kantone zur Mitwirkung an solchen Bestrebungen eingeladen und zu deren Mitfinanzierung beigezogen werden? Sind Forschungsprojekte (Nationalfondsprojekte) zur Analyse von Risikofaktoren und Risikoentwicklung sowie zur Förderung der Sicherheit vor Abstürzen auf bewohntes Gebiet im Gang oder vorgesehen, insbesondere an der ETH Zürich? Wird auch die Leistungsfähigkeit der Bereitschaftsorganisationen für Katastropheneinsätze gesteigert?

Der *Regierungsrat* antwortet auf Antrag der Volkswirtschafts-direktion wie folgt:

Alle aktiv am Luftverkehr Beteiligten, die Flugzeughersteller, die Luftverkehrsgesellschaften, die Flugsicherungen, die Flughafenbetreiber und die Aufsichtsbehörden haben ein vitales Interesse daran, dass die Unfallrate äusserst gering gehalten werden kann. Um dieses Ziel zu erreichen, wurden in der Luftfahrt schon immer sehr grosse Anstrengungen unternommen.

Die nationalen Luftfahrtsbehörden unterziehen die zuzulassenden Flugzeuge einer eingehenden Prüfung. Piloten, Flugverkehrsleiter und Flugzeugmechaniker benötigen für die Ausübung ihres Berufes eine Lizenz, die nur erteilt wird, wenn die strengen Voraussetzungen erfüllt sind.

An- und Abflugverfahren haben sich nach klar bestimmten Sicherheitsnormen zu richten. Die Aufsichtsbehörden, im Fall des Flughafens Zürich das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL), stützen sich dabei auf internationale Vorschriften, die in einzelnen Fällen gar noch verschärft werden. In Übereinstimmung mit einem speziellen Sicherheitsprogramm der Europäischen Zivilluftfahrt-Konferenz (ECAC) kontrollieren Inspektoren des BAZL stichprobenweise einzelne Flugzeuge und deren Besatzungen.

Moderne Flugzeuge werden vom Hersteller mit verschiedenen Geräten ausgerüstet, die dem Piloten die Möglichkeit bieten, allfällig auftretende Gefahren frühzeitig zu erkennen und entsprechend zu handeln. Ein so genanntes Kollisionswarnungssystem zeigt der Besatzung die Lage der im Luftraum benachbarten Flugzeuge und warnt akustisch bei einer zu erwartenden Unterschreitung des Minimalabstandes, gibt Korrektorempfehlungen ab und spricht in Extremfällen den Befehl für das nötige Ausweichmanöver aus. Beim Anflug auf die Flughäfen steht im Cockpit ein ähnliches Gerät zur Verfügung, das die Distanz zum Boden präzise überwacht und vor kritischen Annäherungen an das Gelände warnt.

Die Swissair als Hauptkundin des Flughafens kennt einen so genannten Flugsicherheitsausschuss, der die Geschäftsleitung berät, aber auch selbst Weisungsbefugnis hat. Dem Gremium steht die Auswertung von zahlreichen Routineflügen zur Verfügung, die erkennen lassen, in welchen Bereichen Verbesserungen angezeigt sind. Zahlreiche andere Luftverkehrsgesellschaften, die mit ihren Flugzeugen in Zürich verkehren, treffen ähnliche Vorkehrungen, um die Flugsicherheit zu erhöhen. Die Flugverkehrsleiter und -leiterinnen der Swisscontrol geniessen eine hochstehende Aus- und Weiterbildung, die ihnen erlaubt, den geforderten Sicherheitsstandard einzuhalten. Zur Unterstützung verfügen sie über moderne Überwachungs- und Koordinationssysteme, die ständig weiterentwickelt werden, damit die Sicherheit auch bei steigendem Verkehrsaufkommen gewährleistet werden kann.

Bei An- und Abflügen, die erkennen lassen, dass Verfahrensschwierigkeiten auftreten, verstärkt die Flugverkehrsleitung die Überwachung. Kommt es zu einem eindeutigen Regelverstoss, wird ein Rapport zuhanden des BAZL erstellt, das ein Verfahren gegen die betreffende Flugzeugbesatzung einleiten kann.

Die Flughafendirektion Zürich (FDZ) unterhält einen so genannten Verkehrsdienst, der für einen sicheren Flugbetrieb zuständig ist. Ihm obliegt die Kontrolle der Pisten. Er hat die Befugnis, diese zu schliessen, wenn die Voraussetzungen für den sicheren Flugbetrieb nicht mehr

gegeben sind (Schnee, Hindernisse, Pistenschäden). Die Verkehrsdienstbeamten haben auch das Recht, Flugzeuge und deren Besatzungen zu kontrollieren und nötigenfalls ein Startverbot zu verfügen. Um den Sicherheitsstandard zu erhöhen, ist vorgesehen, in Absprache mit den Inspektoren des BAZL häufiger Kontrollen vorzunehmen als bisher. Das Schwergewicht liegt prioritär bei der Prävention. Hersteller und Betreiber sind gleichermaßen gefordert, aber auch daran interessiert, Unfälle schon gar nicht entstehen zu lassen. Es handelt sich auch nicht um ein lokales Anliegen, deshalb ist der Flughafen Zürich in den massgebenden internationalen Gremien vertreten. Die Bildung einer zusätzlichen eigenen Interessengemeinschaft ist deshalb nicht notwendig.

Für die Bewältigung von Zwischenfällen und Unfällen hat die FDZ zusammen mit den Partnern eine professionelle Notfallorganisation aufgebaut. Sie wird von einem Mitarbeiter der FDZ betreut, der ausschliesslich für diese Aufgabe zuständig ist. Er leitet auch die ständige Arbeitsgruppe Notfallplanung, die für die Koordination der vorgesehenen Massnahmen zuständig ist und firmenübergreifende Massnahmen zuhanden der Geschäftsleitung vorbereitet. Die strategische Führung in ausserordentlichen Lagen obliegt der FDZ, wenn sich das Ereignis innerhalb des funktionell erweiterten Flughafenperimeters abspielt, und sonst beim zivilen Führungsstab der entsprechenden Gemeinde. In beiden Fällen wird der Fronteinsatz von der Polizei geleitet. Eine zentrale Rolle bei der Bewältigung von Notfallereignissen und ausserordentlichen Lagen spielen die Feuerwehr und die Sanität der Flughafendirektion. Es handelt sich um zwei Berufskorps, die einen hohen Ausbildungsstand haben und rund um die Uhr in Bereitschaft sind, um in Notfällen Hilfe leisten zu können. In besonderen Übungen schulen sie den Einsatz bei Grossereignissen; die Grundlagen dazu holen sie sich teilweise an internationalen Ausbildungsstätten.

Um die Bereitschaft zu prüfen, werden in regelmässigen Abständen Notfallübungen durchgeführt, bei denen die Arbeit an der Front, die Stabsarbeit und auch das Zusammenspiel der beiden Komponenten getestet wird. Grossübungen, bei denen auch die Partnerorganisationen (z.B. Feuerwehr Kloten, Feuerwehr Rümlang, Notfallärzte, Samaritervereine, Ambulanzdienste, REGA, Flughafen-Regiment 4 usw.) einbezogen sind, werden unter der Oberaufsicht des BAZL gemäss den Vorschriften der ICAO (International Civil Aviation Organization) im Abstand von zwei Jahren durchgeführt. In den Zwischenjahren führen die Einsatzkräfte und die Stäbe getrennte Einsatz- und Alarmübungen durch. Sämtliche Übungen werden sehr sorgfältig vorbereitet, durch Schiedsrichter überwacht und schliesslich umfassend ausgewertet. Die

daraus zu ziehenden Lehren werden anschliessend praktisch umgesetzt.

Der Flughafenhalter profitiert von den Erfahrungen anderer Flughäfen durch die Mitwirkung in den Fachgruppen des Internationalen Flughafenverbandes (ACI) und der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen (ADV). Mit den Nachbarkantonen pflegt er bezüglich der Sicherheit keine besonderen Kontakte, und an gezielten Forschungsprojekten ist er nicht beteiligt.

*Unternehmerischer Einsatz von Verwaltungsabteilungen
als Dienstleistungsanbieter auf dem freien Markt*

KR-Nr. 29/1999

Willy Haderer (SVP, Unterengstringen) hat am 25. Januar 1999 folgende Anfrage eingereicht:

Städtische Betriebe und Verwaltungsabteilungen der Stadt Zürich bieten ihre Dienstleistungen neuerdings auf dem freien Markt an oder wollen dies in nächster Zeit tun. Vereinzelt kommt dies auch bei Gemeindebetrieben vor (zum Beispiel Abfallsammeldienste), und im Sinne des «new public management» könnte dies wohl auch in kantonalen Betrieben ein Thema werden. Da es sich dabei um eigentliche Monopolbetriebe oder öffentlichrechtliche Dienstleistungsbetriebe handelt, stellen sich, auch unter dem anerkannten und positiven Aspekt, dass auch staatliche Betriebe sich einer unternehmerischen Handlungsweise befleissigen sollen, folgende Fragen:

1. Wie gedenkt der Regierungsrat sicherzustellen, dass solche Staatsbetriebe (respektive Abteilungen) ihre Arbeitsleistungen auf dem freien Markt auf der Basis einer Vollkostenrechnung ohne Einbezug von Steuermitteln abwickeln?
2. Wie verhält es sich mit der Unabhängigkeit solcher Anbieter von der eigentlichen, hoheitlichen Staatsstufe (Gemeinde, Kanton)?
3. Ist eine offene Konkurrenz zu den privatwirtschaftlichen Anbietern (beim Vermessungsamt zum Beispiel private Ingenieur- und Vermessungsbüros) ohne Öffnung des staatlichen, meist grösseren Auftragsanteils für den freien Markt überhaupt möglich?
4. Sieht der Regierungsrat im Fall der Bejahung der Frage 3 vor, für solche Leistungserbringer eine rechtlich vom Staat unabhängige Rechtsform zu verlangen und diese im Sinn des freien Wettbewerbs

auch für die staatlichen Aufträge mit den privaten Mitbewerbern gleich zu behandeln? (In einem solchen Fall wären wohl die Fragen 1 und 2 gegenstandslos.)

5. Ist der Regierungsrat bereit, für solche «staatlichen» Anbieter im Sinne der Gewährleistung der kantonalen Submissionsverordnung durchzusetzen, dass auch der staatliche Kernauftrag dieser Betriebe in einer Submission auf dem freien Markt vergeben wird?
6. Welche Möglichkeiten sieht der Regierungsrat, wenn eine im Sinn der Frage 4 verlangte Verselbstständigung nicht möglich ist (zum Beispiel infolge hoheitlicher Staatstätigkeit)?
7. Gibt es möglicherweise Spezialgebiete, für welche die Übernahme privater Aufträge (zum Beispiel infolge Fehlens einheimischer freier Anbieter) bedenkenlos zugelassen werden könnte?
8. Sieht der Regierungsrat in gesetzgeberischer Hinsicht klärenden Handlungsbedarf, oder können die Fälle staatlichen Marktauftritts auf sauberer gesetzlicher Grundlage getätigt werden?

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

1. Ausgangslage

Es ist ein zentrales Anliegen der laufenden Verwaltungsreform und der Aufgaben- und Leistungsüberprüfung, die Aufgabenteilung zwischen Staat und Privaten zu optimieren. Dabei muss jede Lösung im Einzelfall dem Subsidiaritätsprinzip genügen, d.h., der Staat soll nur Aufgaben wahrnehmen, die nicht von Privaten effektiver und kostengünstiger erbracht werden können. Deshalb standen bisher Bestrebungen im Vordergrund, die Erfüllung möglichst vieler Aufgaben Privaten zu überantworten.

In der Anfrage ist jedoch das umgekehrte Vorgehen angesprochen, wenn staatliche Stellen Aufgaben im Auftrag von Privaten erfüllen. Dieses Vorgehen entspricht nicht der Strategie des Kantons und wird deshalb nur in begründeten Einzelfällen angewendet. Dabei stellen sich die in der Anfrage aufgeworfenen Fragen in Bezug auf die Zulässigkeit privatwirtschaftlicher Tätigkeiten des Staates, die Preisgestaltung und die Gleichbehandlung privater Anbieter.

2. Zulässigkeit privatwirtschaftlicher Tätigkeiten des Staates

Weder die Bundesverfassung noch die Kantonsverfassung beantworten die Frage nach der Zulässigkeit privatwirtschaftlicher Tätigkeiten des Staates ausdrücklich. Deshalb greift man, sofern keine Einzelregelung besteht (wie beispielsweise die Ermächtigung zur Errichtung von Kantonalbanken), für die Beurteilung auf allgemeine Rechtsgrundsätze,

insbesondere das Subsidiaritätsprinzip, und auf die Handels- und Gewerbefreiheit zurück. Demnach muss in jedem Einzelfall abgewogen werden, ob das öffentliche Interesse an der privatwirtschaftlichen Tätigkeit des Staates gross genug ist, um den damit verbundenen Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit allfälliger Konkurrenten zu rechtfertigen.

Das öffentliche Interesse kann durch verschiedene Motive begründet sein. Meist wird durch den Verkauf von Dienstleistungen am Markt ein Beitrag an die Deckung der Fixkosten geleistet, wodurch weniger Steuermittel beansprucht werden müssen. Dabei sind die Übergänge zwischen Leistungen, die durch den gesetzlichen Auftrag direkt gedeckt sind, und solchen, die auf Grund von Synergien auf der Kosten- oder Leistungsseite erbracht werden, in der Praxis fliessend. Zudem werden durch privatwirtschaftliche Tätigkeit oftmals besondere Kenntnisse erworben, die für die Ausübung der angestammten Funktion unabdingbar sind. Dies gilt insbesondere für die Institutionen der höheren Bildung, die ohne Aufträge von Privaten und den Kontakt zur Praxis ihren Bildungsauftrag gar nicht wahrnehmen könnten. Daneben entspricht es auch einem öffentlichen Interesse, wenn besondere vom Staat aufgebaute Ressourcen, sei es materieller oder immaterieller Natur, der Allgemeinheit zugänglich gemacht werden. Beispiele dafür sind die Vermietung von Turnhallen an Sportvereine oder die Vermarktung einer in einer staatlichen Institution gemachten Erfindung.

Ob das öffentliche Interesse gross genug ist, um den Eingriff in die Handels- und Gewerbefreiheit zu rechtfertigen, hängt auch davon ab, ob und wie schwer private Interessen überhaupt berührt werden. Wie das Beispiel der vermieteten Turnhallen zeigt, ist es manchmal ohnehin fraglich, ob ein Eingriff vorliegt, weil vermutlich niemand die gleiche Leistung anbieten könnte oder wollte.

In der Praxis ergibt die Interessenabwägung selten eindeutige Resultate. Einer privatwirtschaftlichen Tätigkeit des Staates ist eher zuzustimmen, wenn es sich bei den Abnehmern nicht um Private, sondern um staatliche, halbstaatliche oder gemeinnützige Körperschaften handelt, weil allfällige Preisvorteile einem öffentlichen Interesse zugute kommen.

Ausserhalb dieser Ermessensfragen gibt es klare Grenzen, die bei der privatwirtschaftlichen Tätigkeit des Staates zu beachten sind:

- Mit dem einzigen Motiv, die Ertragslage zu verbessern, dürfen keine zusätzlichen, fixen Kapazitäten geschaffen werden, die für die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe nicht notwendig wären.
- Die von einer staatlichen Stelle angebotene Leistung muss in einem engen Bezug zu ihrer Kernaufgabe stehen.

- Wenn die Verkäufe auf dem freien Markt betragsmässig bedeutend sind, muss eine gesetzliche Grundlage bestehen und das öffentliche Interesse darf nicht stillschweigend angenommen werden. Beispielsweise wird die Universität im Universitätsgesetz ermächtigt, im Zusammenhang mit Forschung und Lehre auch im Interesse der Allgemeinheit Dienstleistungen zu erbringen (§ 2).
- Die privatwirtschaftliche Tätigkeit von Verwaltungsstellen mit hoheitlichen Aufgaben ist nicht zulässig, wenn deren Unabhängigkeit dadurch gefährdet werden könnte.

3. Preisgestaltung

Die Preisgestaltung ist ein grundsätzlich und technisch schwieriger Aspekt der privatwirtschaftlichen Tätigkeiten des Staates. Trotzdem geht die Forderung, wonach die Preise generell die vollen Kosten zu decken hätten, zu weit. Die Preise müssen mindestens die variablen Kosten decken. Annäherungsweise ist dieses Prinzip im Globalbudget 1998 des Statistischen Amtes umgesetzt. Es gibt vor, dass die Erträge aus Dienstleistungen an Dritte mindestens die entstehenden Personalkosten decken müssen. Diese Auffassung kann vertreten werden, weil das staatliche Angebotsvolumen durch die vorhandenen Kapazitäten ohnehin eng begrenzt ist.

In vielen Bereichen können diese Prinzipien noch nicht buchstabengetreu umgesetzt werden, weil die vorhandenen Kostenrechnungen nicht genügend aussagekräftig sind. Zudem sind wichtige Fragen, wie zum Beispiel die sachgerechte Umlage der Infrastrukturkosten bei historischen Gebäuden, noch nicht gelöst. Im Zuge der Verwaltungsreform sind aber Bestrebungen im Gange, flächendeckend Kostenrechnungen einzuführen, die mittelfristig eine transparente Preisgestaltung ermöglichen sollten.

Neben den Kostenfaktoren richtet sich die Preisgestaltung auch danach, wer als Abnehmer der staatlichen Dienstleistung auftritt. Richtet sich ein Angebot ausschliesslich an andere Gemeinwesen oder beispielsweise an Studierende, so sind andere Massstäbe anzusetzen als bei Angeboten, die sich an gewinnorientierte Unternehmungen richten.

Falls tatsächlich Konkurrenzanbieter vorhanden sind, orientiert sich die Preisgestaltung am Marktpreis der betreffenden Dienstleistung.

4. Gleichbehandlung von privaten und staatlichen Anbietern

Es wird weiter die Frage aufgeworfen, ob der Staat bei der Vergabe von Aufträgen private und öffentliche Anbieter gleich behandelt.

Die Verwaltungsreform und die Aufgaben- und Leistungsüberprüfung zielen unter anderem darauf ab, das Subsidiaritätsprinzip so konsequent

wie möglich umzusetzen und alle Aufgaben an Private zu delegieren, die diese effektiver und kostengünstiger erledigen können. Die in der Anfrage beschriebene Konkurrenzsituation zwischen Staat und Privaten kommt deshalb nur selten vor. Entgegen der Annahme in der Anfrage wird beispielsweise das Vermessungswesen vom Staat lediglich überwacht, während die Vermessungstätigkeit von privaten Büros und kommunalen Vermessungsämtern wahrgenommen wird.

Wenn tatsächlich eine Konkurrenzsituation zwischen internen und externen Angeboten besteht, wird die aus der Gesamtsicht günstigste Lösung gewählt. Die interne Produktion ist vor allem dann günstiger, wenn dadurch vorhandene Kapazitäten besser ausgelastet werden. Zudem ist sie dadurch bevorteilt, dass sie von der Mehrwertsteuer befreit ist. Unter Umständen sind weitere Gesichtspunkte zu berücksichtigen wie die Versorgungssicherheit, der Datenschutz oder die Gefahr von Interessenkonflikten. Aus diesen Gründen kann nicht davon ausgegangen werden, dass der Staat interne und externe Anbieter gleich behandelt. Dies ist allerdings keine Eigenheit des Kantons Zürich. Unter den gleichen Voraussetzungen würde jede Privatfirma ähnlich handeln.

Die Rechtsform eines staatlichen Leistungserbringers ändert grundsätzlich nichts an der Geltung des Subsidiaritätsprinzips. Wenn allerdings ein verselbstständigter Staatsbetrieb seine Leistungen nicht nur für den Staat erbringt, sondern in bedeutendem Umfang auch der Privatwirtschaft anbietet und dabei in Konkurrenz zu privatwirtschaftlichen Unternehmungen steht, kann er nicht mehr als «Inhouse-Gesellschaft» behandelt werden. Dann ist der Staat bei der Auftragsvergabe an das Submissionsrecht gebunden und damit zur Gleichbehandlung verpflichtet.

5. Schlussfolgerung

Es entspricht nicht den Zielen der Verwaltungsreform, mittels privatwirtschaftlicher Tätigkeit die Staatseinnahmen zu erhöhen. Unter bestimmten Voraussetzungen werden solche Tätigkeiten aber als zulässig erachtet.

Die Verwaltungsreform und das Projekt Aufgaben- und Leistungsüberprüfung sind noch im Gange. In diesem Zusammenhang werden sämtliche Leistungen des Staates im Hinblick auf eine mögliche Auslagerung geprüft. Darüber hinaus sind keine weiteren Aufgaben bekannt, die heute von staatlichen Stellen erfüllt werden, obwohl auch Private das Gleiche leisten könnten. Wie die vom Kantonsrat kürzlich behandelte Mittelschulvorlage gezeigt hat, beurteilt der Kantonsrat solche Liberalisierungen sogar eher vorsichtiger als der Regierungsrat.

Nach wie vor sind im Zusammenhang mit der privatwirtschaftlichen Tätigkeit von staatlichen Stellen verschiedene Fragen der Abgrenzung und Preisgestaltung nicht gelöst. Gleichwohl wird es vorgezogen, den Einzelfall anhand der dargelegten Kriterien zu beurteilen, statt ein Gesetz mit generell-abstrakten Handlungsvorgaben zu erlassen. Die Beurteilung der erwähnten Ermessensfragen ist letztlich oft eine politische Angelegenheit. Der Kantonsrat verfügt mit den Globalbudgets über die notwendigen Instrumente, um innerhalb der gesetzlichen Rahmenordnung entsprechende Leitplanken zu setzen.

Dokumentationen im Sekretariat des Rathauses

Im Sekretariat des Rathauses liegen zur Einsichtnahme auf:

Die Protokolle

- der 214. Sitzung vom 22. März 1999, 8.15 Uhr.
- der 216. Sitzung vom 29. März 1999, 8.15 Uhr.

Rücktritt von Peter Hodel als Ersatzrichter des Obergerichtes

Ratssekretär Thomas Dähler: «Am 15. März 1999 wählte mich der Kantonsrat zum neuen Mitglied des Obergerichtes des Kantons Zürich. Am 1. April 1999 habe ich dieses Amt angetreten. Ich erkläre daher der guten Ordnung halber hiermit meinen Rücktritt als Ersatzrichter des Obergerichtes. Mit der Bitte um Kenntnisnahme verbleibe ich mit freundlichen Grüßen, Peter Hodel.»

Ratspräsident Kurt Schellenberg: Ich danke dem Zurückgetretenen herzlich für die unserem Staat geleisteten wertvollen Dienste und wünsche ihm für die Zukunft alles Gute. Ich bitte die Interfraktionelle Konferenz, die Nachwahl vorzubereiten.

2. Schaffung eines Polizeigesetzes

Motion Richard Hirt (CVP, Fällanden) und Gustav Kessler (CVP, Dürnten) vom 28. September 1998 (schriftlich begründet)
KR-Nr. 357/1998, Entgegennahme

Die Motion hat folgenden Wortlaut:

Der Regierungsrat wird eingeladen, ein Polizeigesetz auszuarbeiten, welches die Aufgaben, die Organisation und die Mittel der Kantons- und Gemeindepolizei verbindlich regelt.

Begründung:

Die öffentliche Sicherheit und die damit verbundenen polizeilichen Aufgaben gehören zu den Kernaufgaben des Staates. Im Kanton Zürich besteht heute kein eigentliches Polizeigesetz und die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen sind hoffnungslos veraltet. Das Gesetz betreffend das Kantonspolizeikorps stammt aus dem Jahre 1897. Die dazugehörigen Verordnungen und Reglemente weisen ebenfalls ein beträchtliches Alter auf und basieren auf kaum gesicherten gesetzlichen Grundlagen. Eine umfassende gesetzliche Regelung der polizeilichen Aufgaben erscheint auch deshalb dringlich, da die Zusammenarbeit beziehungsweise die Zusammenlegung der polizeilichen Tätigkeiten der Stadt Zürich und dem Kanton geregelt werden müssen.

Ratspräsident Kurt Schellenberg: Der Regierungsrat ist bereit, die Motion zur Prüfung und Antragstellung entgegenzunehmen.

Es wird kein Antrag auf Nichtüberweisung gestellt.

Die Motion KR-Nr. 357/1998 ist überwiesen.

Das Geschäft ist erledigt.

3. «Winti-Bahn» – Aufbau eines innerstädtischen S-Bahn-Systems für den Raum Winterthur (Einrichten von SBB-Durchmesserlinien und Erstellen neuer S-Bahn-Haltestellen)

Postulat Esther Zumbrunn (DaP/LdU, Winterthur) vom 28. September 1998 (schriftlich begründet)

KR-Nr. 359/1998, Entgegennahme

Das Postulat hat folgenden Wortlaut:

Der Regierungsrat wird ersucht, in Zusammenarbeit mit den SBB und der Stadt Winterthur zu prüfen, wie im Raum Winterthur die verschiedenen SBB-Linien, welche im Hauptbahnhof stumpf enden, zu Durchmesserlinien verknüpft und zu einem S-Bahn-System mit innerstädtischer Funktion aufgewertet werden können.

Insbesondere ist der Bau neuer Haltestellen (beispielsweise Oberseen, Hegi, Technorama, Stadtrainbrücke, Veltheim, Töss-Försterhaus usw.) einzubeziehen, welche mit den künftigen Durchmesserlinien interessante innerstädtische Schnellverbindungen anbieten können.

Darüber hinaus soll auf diesen Linien der Einsatz situationsgerechten Rollmaterials wie Leichttriebwagen oder Stadtbahnwagen geprüft werden.

Begründung

Heute enden ausser der S 12 alle S-Bahn- und Regionallinien im HB Winterthur stumpf wie in einem Kopfbahnhof. Dadurch vermindert sich die Kapazität des Durchgangsbahnhofes Winterthur drastisch. Es ist unmöglich mit der «Kopfbahnhof-Lösung» die S-Bahn in Winterthur in innerstädtische Verkehrsbeziehungen einzubinden. Mit Durchmesserlinien im Halb- oder Viertelstundentakt könnten interessante innerstädtische Schnellverbindungen angeboten werden.

Als Folge der veränderten Wohn- und Arbeitsstrukturen auf dem Stadtgebiet stehen auch seit Jahren neue Haltestellen zur Diskussion. Es sind dies:

- Oberseen an der Tösstallinie;
- Hegi an der St. Gallerlinie;
- Technorama an der Frauenfelderlinie;
- Stadtrainbrücke an den vier Linien, welche Winterthur Richtung Osten verlassen;
- Veltheim an der Schaffhauserlinie;
- Töss-Försterhaus an der Linie nach Zürich.

Wenn auch noch wesensgerechtes Rollmaterial eingesetzt würde wie Leichttriebwagen mit tramähnlicher Inneneinrichtung, die vom Lok- resp. Wagenführer leicht überblickt werden können, steigert dies die Attraktivität der S-Bahn sehr.

Das Konzept «Winti-Bahn» wird zeigen, dass Innovation den öffentlichen Verkehr weiter verbessert und dass noch mehr Bevölkerungskreise ihn nützen können.

Ratspräsident Kurt Schellenberg: Der Regierungsrat ist bereit, das Postulat zur Berichterstattung entgegenzunehmen.

Es wird kein Antrag auf Nichtüberweisung gestellt.

Das Postulat KR-Nr. 359/1998 ist überwiesen.

Das Geschäft ist erledigt.

4. Bessere ÖV-Einbindung des Flughafens durch Verlängerung bestehender S-Bahnlinien

Postulat Regula Ziegler-Leuzinger (SP, Winterthur) und Peter Stirnemann (SP, Zürich) vom 19. Oktober 1998 (schriftlich begründet)
KR-Nr. 388/1998, Entgegennahme

Das Postulat hat folgenden Wortlaut:

Der Regierungsrat wird eingeladen, den Flughafen durch Verlängerungen bestehender S-Bahnlinien besser durch den ÖV zu erschliessen.

Begründung:

Die Zahl der Flughafenpassagiere und -angestellten wird mit der 5. Bauetappe stark ansteigen. Ein weiteres Wachstum wird bereits angekündigt.

Laut Rahmenkonzession 1997 ist der Kanton Zürich verpflichtet, den Anteil des ÖV am Modal-Split von heute 34 % auf 42 % zu erhöhen. Um Kosten möglichst niedrig zu halten, ist es naheliegend, die bereits bestehenden Linien zu optimieren.

Beispiele:

Durch eine Verlängerung der S33 könnten Reisende aus Schaffhausen und dem Weinland ohne Umsteigen den Flughafen erreichen. Das ÖV-Potential im Weinland ist gross.

Zudem ist dies eine sinnvolle und leicht machbare Alternative zur Idee, die IC- und EC-Züge von Schaffhausen über Winterthur nach dem Flughafen zu führen.

Die S33 steht an ihren beiden Endstationen für längere Zeit ungenutzt. Personal und Rollmaterial könnten bei einer Verlängerung optimal eingesetzt werden.

Denkbar wäre zudem eine Verlängerung Flughafen–Schaffhausen–Singen.

Eine weitere Option wäre die Verlängerung der S2:

Die heutigen Zusatzkurse der S2 zwischen Oerlikon und Effretikon befriedigen nicht. Diese Linie wäre an beiden Endstationen sinnvoll verlängerbar, damit mehr Passagiere einen direkten Anschluss an den Flughafen erhielten.

Ratspräsident Kurt Schellenberg: Der Regierungsrat ist bereit, das Postulat zur Berichterstattung entgegenzunehmen.

Es wird kein Antrag auf Nichtüberweisung gestellt.

Das Postulat KR-Nr. 388/1998 ist überwiesen.

Das Geschäft ist erledigt.

5. Bewilligungsbefreiung von Solaranlagen

Postulat Lucius Dürri (CVP, Zürich), Esther Arnet (SP, Dietikon) und Robert Chanson (FDP, Zürich) vom 2. November 1998 (schriftlich begründet)

KR-Nr. 403/1998, Entgegennahme

Das Postulat hat folgenden Wortlaut:

Der Regierungsrat wird eingeladen, das Baurecht, insbesondere § 1 der Bauverfahrensverordnung, so zu ändern, dass die Installation von Anlagen zur nachhaltigen Nutzung erneuerbarer Energien, namentlich von Solaranlagen, grundsätzlich von der Bewilligungspflicht befreit wird, wobei der Wahrung gesetzlicher Schutzinteressen (zum Beispiel Ortsbildschutz) Rechnung zu tragen ist.

Begründung:

Sowohl der Energienutzungsbeschluss (ENB) wie auch das eidgenössische Energiegesetz (bei Inkraftsetzung) fordern zur verstärkten Nutzung der erneuerbaren Energien auf. Der Vollzug dieses Bundesrechtes geschieht in den Kantonen allerdings sehr unterschiedlich. Rechtsbestimmungen und Richtlinien zur Nutzung solarer und anderer erneuerbarer Energien im Sinne Art. 24 octies BV und Art. 2 ff. ENB werden im Kanton Bern als «vorbildliche Lösung» empfohlen und gefordert (vgl. Kanton Bern, Der vereinfachte Weg zur Solaranlage, Empfehlungen zur Auswahl und zur Anordnung, September 1994, S. 2 ff). In einigen Zürcher Gemeinden hingegen werden sie verhindert und teilweise sogar verboten. Es ist nicht einzusehen, weshalb hier staatliche Behörden die Ziele von Energie 2000 missachten und damit die Entwicklung in einem innovativen Bereich, der Ausbildungs- und Arbeitsplätze schafft, behindern. Dem Bundesrecht ist auf dem Gebiete des Kantons Zürich vollumfänglich Nachachtung zu verschaffen.

Ratspräsident Kurt Schellenberg: Der Regierungsrat ist bereit, das Postulat zur Berichterstattung entgegenzunehmen.

Es wird kein Antrag auf Nichtüberweisung gestellt.

Das Postulat KR-Nr. 403/1998 ist überwiesen.

Das Geschäft ist erledigt.

6. Non-Stopp-Zugsverbindung Zürich–Mailand

Postulat Hartmuth Attenhofer (SP, Zürich) und Bernhard A. Gubler (FDP, Pfäffikon) vom 9. November 1998 (schriftlich begründet)

KR-Nr. 413/1998, Entgegennahme

Das Postulat hat folgenden Wortlaut:

Der Regierungsrat wird beauftragt, mit den SBB (und der SAirGroup) Verhandlungen aufzunehmen, damit schnellstmöglich eine Non-Stopp-Zugsverbindung Zürich-Mailand-Zürich eingeführt werden kann.

Begründung:

Infolge der EU-Absenz der Schweiz hat die Swissair ihre Landerechte in Mailand-Linate verloren und muss nun Mailand-Malpensa anfliegen, das weit ausserhalb der norditalienischen Metropole liegt und verkehrstechnisch sehr schlecht erschlossen ist. Mit einer Non-Stopp-Zugsverbindung Zürich-Milano-Centrale-Zürich, in die die Swissair einzubeziehen ist, würde der schwerwiegende Nachteil eliminiert, den Mailand-Malpensa mit sich bringt.

Eine Non-Stopp-Verbindung zwischen den beiden Wirtschaftszentren Zürich und Mailand, die von Stadtzentrum zu Stadtzentrum in rund drei Stunden zu bewerkstelligen ist, wäre sehr attraktiv. Die Anschlüsse an die Flughäfen Mailand-Linate und Zürich-Kloten wären mit sehr kurzen Reisezeiten gewährleistet.

Die Zollabfertigung in dieser Non-Stopp-Verbindung ist so zu organisieren, dass tatsächlich kein Stopp eingeschoben werden muss.

Die Non-Stopp-Verbindung Zürich-Mailand-Zürich ist eine erste taugliche Alternative zu den Kurzstreckenflügen. Sie würde als «Personenflugersatzverkehr» (PFV) Luftraum und Strasse entlasten.

Ratspräsident Kurt Schellenberg: Der Regierungsrat ist bereit, das Postulat zur Berichterstattung entgegenzunehmen.

Es wird kein Antrag auf Nichtüberweisung gestellt.

Das Postulat KR-Nr. 413/1998 ist überwiesen.

Das Geschäft ist erledigt.

7. Schlechterstellung von Rentenbezügern bei der Anspruchsberechtigung von unterstützenden Leistungen

Postulat Peter F. Biemann (CVP, Zürich) und Germain Mittaz (CVP, Dietikon) vom 14. Dezember 1998 (schriftlich begründet)

KR-Nr. 479/1998, Entgegennahme

Das Postulat hat folgenden Wortlaut:

Wir bitten den Regierungsrat, die rechtlichen Regelungen so zu gestalten, dass die Schlechterstellung von Rentenbezügern, auf Grund der Bemessung nach den neuen Steuergrundlagen ausgeglichen werden.

Begründung:

In verschiedenen Gesetzen und Verordnungen des Kantons werden die Grenzwerte für die Anspruchsberechtigung von unterstützenden Leistungen oder Vergünstigungen durch das steuerrechtliche Reineinkommen definiert (beispielsweise Wohnbauförderung). Mit der Einführung des neuen Steuergesetzes sind Renten nicht mehr wie bis anhin zu 80 %, sondern neu zu 100 % Bestandteil dieses Reineinkommens. Insbesondere die untersten Einkommensgruppen werden mit dieser Neuerung überproportional belastet.

16378

Ratspräsident Kurt Schellenberg: Der Regierungsrat ist bereit, das Postulat zur Berichterstattung entgegenzunehmen.

Es wird kein Antrag auf Nichtüberweisung gestellt.

Das Postulat KR-Nr. 479/1998 ist überwiesen.

Das Geschäft ist erledigt.

8. Teilzeitarbeit für Ärztinnen und Ärzte

Postulat Erika Ziltener (SP, Zürich) und Crista D. Weisshaupt (SP, Uster) vom 25. Januar 1999 (schriftlich begründet)

KR-Nr. 23/1999, Entgegennahme

Das Postulat hat folgenden Wortlaut:

Der Regierungsrat wird eingeladen, die Einführung und Förderung von Teilzeitstellen für Ärztinnen und Ärzte in öffentlichen und öffentlich subventionierten Spitälern zu prüfen.

Begründung:

Die Arbeitszeit der Ärztinnen und Ärzte lässt - bei voller Berufstätigkeit - weder die Mutterschaft noch die Vaterschaft mit dem Beruf vereinbaren. Diese Tatsache stellt Ärztinnen vor die schwierige Entscheidung zwischen Mutterschaft und Berufstätigkeit. Auch zeigt sich, dass wesentlich weniger Ärztinnen als Ärzte aufgrund der langen Arbeitszeit den Facharzttitel (FMH) erwerben. Zudem verteilen Teilzeitstellen die Arbeit auf mehr Personen und ermöglichen die Umsetzung von zeitgemässen Lebenskonzepten.

Ratspräsident Kurt Schellenberg: Der Regierungsrat ist bereit, das Postulat zur Berichterstattung entgegenzunehmen.

Es wird kein Antrag auf Nichtüberweisung gestellt.

Das Postulat KR-Nr. 23/1999 ist überwiesen.

Das Geschäft ist erledigt.

9. Berechnungssystem der Besoldung für Chefärztinnen, Chefärzte, Leitende Ärztinnen und Ärzte

Postulat Erika Ziltener (SP, Zürich), Christoph Schürch (SP, Winterthur) und Claudia Balocco (SP, Zürich) vom 25. Januar 1999 (schriftlich begründet)

KR-Nr. 24/1999, Entgegennahme

Das Postulat hat folgenden Wortlaut:

Der Regierungsrat wird eingeladen, die Besoldungsstruktur von Chefärztinnen, Chefärzten, Leitenden Ärztinnen und Ärzten bei privat- und halbprivatversicherten Patientinnen und Patienten in öffentlichen Spitälern zu überprüfen. Chefärztinnen, Chefärzte, Leitende Ärztinnen und Ärzte sollen künftig, ebenso wie andere Führungspersonen im Spital, neben einem Fixum in Abhängigkeit von extern erhobenen Kennziffern über die Versorgungs- und Arbeitsqualität sowie ihren Managementkompetenzen entlohnt werden.

Begründung:

Die Besoldung von Chefärztinnen, Chefärzten, Leitenden Ärztinnen und Ärzten bei der Behandlung von halbprivat- und privatversicherten Patientinnen und Patienten berechnet sich teilweise aus der Eintrittsvisite und den täglichen Visiten.

Mit diesem Berechnungsmodus wird weder die Zeitkomponente, die Qualität der Visite, die Führungsverantwortung, die Versorgungsqualität, noch die Arbeitsqualität miteinbezogen. Beispielsweise wird eine Visite, unabhängig von der dafür aufgewendeten Zeit, nach einem festgelegten Betrag berechnet. Dieser Berechnungsmodus schafft einerseits Anreize zur Mengenausweitung, beispielsweise durch die Verlängerung der Aufenthaltsdauer, und andererseits wird der finanzielle Anreiz für ein Engagement in den restlichen Bereichen der Führungsaufgaben vermindert.

Ratspräsident Kurt Schellenberg: Der Regierungsrat ist bereit, das Postulat zur Berichterstattung entgegenzunehmen.

Es wird kein Antrag auf Nichtüberweisung gestellt.

Das Postulat KR-Nr. 24/1999 ist überwiesen.

Das Geschäft ist erledigt.

10.Transport von Schlachtvieh (Einreichung einer Standesinitiative)

Einzelinitiative Markus Grass, Zürich, vom 15. November 1998
KR-Nr. 461/1998

Die Initiative hat folgenden Wortlaut:

Es seien die gesetzlichen Grundlagen so zu verändern, dass ohne jede Übergangsfrist und ohne jede Sonderbewilligung Schlachtvieh in der Schweiz am nächstliegenden Schlachthof geschlachtet werden müssen.

Begründung:

Der Status quo ist ein für zivilisierte Menschen höchst unwürdiges und für gescholtene Tiere grauenhaftes Prozedere: Da werden lebende Tiere von Basel nach Chur geschafft, um dort getötet zu werden, weil der Kilopreis dort oben vielleicht 40 Rappen höher liegt. Am selben Tag karrt man von St.Gallen aus dem gleichen Grund Tiere nach Basel. Das ist nicht bloss ethisch und moralisch verwerflich, sondern auch aus ökologischer Sicht ein Unding erster Güte und muss schleunigst und radikal unterbunden werden. Um das Kilopreis-Argument stillzulegen, sei darüber hinaus ein Ausgleichsfonds zu schaffen, der Unterschiede von Schlachtpreisen (am Beispiel Basel-Chur aufgezeigt) egalisiert.

Leider sind ethische und moralische Anliegen, vorab wenn es um Tiere geht, in der Politik verwaist. Warum eigentlich? - Der Kanton Zürich soll dem permanenten quälerischen Unsinn durch ein «leuchtendes Beispiel» ein Ende bereiten.

Ursula Talib-Benz (Grüne, Pfäffikon): Die Einzelinitiative ist berechtigt. Sie erinnern sich sicher an die Bilder am Fernsehen und in der Presse von den schauerlichen Zuständen, die das Vieh vor der Schlachtung zu erleiden hat. Wenn wir wirklich betroffen sind und das schlimm finden, dann müssen wir diese Einzelinitiative vorläufig unterstützen. Ich bitte Sie dringend darum.

Abstimmung über das Zustandekommen der vorläufigen Unterstützung
Für die vorläufige Unterstützung der Einzelinitiative stimmen 14 Ratsmitglieder. Damit ist das notwendige Quorum von 60 Stimmen nicht erreicht. Die Initiative ist abgelehnt.

Das Geschäft ist erledigt.

11. Verfassung und Volkswillen entsprechende Festsetzung der Eigenmiet- und Vermögenssteuerwerte

Parlamentarische Initiative Hans Egloff (SVP, Aesch b. B), Jean-Jacques Bertschi (FDP, Wettswil a. A.) und Mitunterzeichnende vom 22. März 1999 (schriftlich begründet)
KR-Nr. 93/1999

Die Initiative hat folgenden Wortlaut:

Das Steuergesetz des Kantons Zürich wird wie folgt geändert:

§ 21 Abs. 2 lit. a) StG lautet neu:

Der Eigenmietwert ist unter Berücksichtigung der Förderung von Eigentumbildung und Selbstvorsorge auf maximal 70 % des Marktwertes festzulegen;

§ 39 Abs. 3 StG lautet neu:

Der Regierungsrat erlässt die für eine gleichmässige Bewertung von Grundstücken notwendigen Dienstanweisungen. Es kann eine schematische, formelmässige Bewertung vorgesehen werden, wobei jedoch den Qualitätsmerkmalen der Grundstücke, die im Falle der Veräusserung auch den Kaufpreis massgeblich beeinflussen würden, angemessene Rechnung zu tragen ist. Der Verkehrswert soll maximal 80 % des Marktwertes betragen.

Begründung:

Mit Entscheid vom 20. März 1998 (BGE 124 I 145) hat das Bundesgericht § 21 Abs. 2 lit. a) und § 39 Abs. 3 3. Satz des StG aufgehoben beziehungsweise ausser Kraft gesetzt. In der Begründung wurde unter anderem ausgeführt:

- Die Formulierung «in der Regel 60 %» lasse auch Eigenmietwerte unter 60 % zu und hält fest: «Die angefochtene Bestimmung wäre als zulässig zu betrachten, wenn sie die 60 % nicht als Regelwert, sondern als Mindestwert festlegte.»
- Vermögenssteuerwerte, die trotz des Spielraumes, den das StHG den Kantonen überlässt, 40 % unter dem Marktwert liegen, verstossen gegen Art. 4 BV.

Mit der Annahme des Steuergesetzes vom 8. Juni 1997 hat der Souverän klar zum Ausdruck gebracht, dass er die Eigenmiet- und Vermögenssteuerwerte von Liegenschaften so tief wie möglich und zulässig besteuert haben will.

Die vom Regierungsrat am 3. März 1999 erlassene Weisung 99 widerspricht in krasser Weise dem zum Ausdruck gebrachten Volkswillen. Beim Eigenmietwert wird wieder ein Spielraum von 60 - 90 % und beim Vermögenssteuerwert ein solcher von 70 - 100% des Marktwertes geöffnet, obschon auch der Kantonsrat in seiner Sitzung vom 20. Januar 1997 ausdrücklich tiefer gehen wollte (KR-Protokoll, Sitzung vom 20. Januar 1997, S. 6593 ff.).

In der erlassenen Weisung ist die mittlerweile bekannte Bundesgerichtspraxis unbeachtet geblieben, die beim Eigenmietwert Limiten von mindestens 60 % und nach oben von maximal 70 % zulässt (Entscheid vom 25. März 1998). Einen Eigenmietwert von 40% unter der individuell geschätzten Marktmiete hält das Bundesgericht ausdrücklich für verfassungskonform (Entscheid vom 11. Dezember 1998). Betreffend den Vermögenssteuerwert hält das Bundesgericht fest, dass die 100 % Grenze unterschritten werden darf, einzig jene von 70 % nicht.

Kurt Schreiber (EVP, Wädenswil): Gummiparagrafen haben es in sich. Sie erinnern sich vielleicht noch an die Diskussion über das Steuergesetz. Wir unterhielten uns damals über die Eigenmietwerte und sagten, «in der Regel» soll der Satz 60 % betragen. Wir haben nun gesehen, wohin dieses «in der Regel» führt, nämlich genau in die falsche Richtung. Darum sind verschiedene Vorstösse eingereicht worden. Der Vorstoss, den wir jetzt gerade behandeln, ist nicht der erste, sondern der letzte. Wir handeln also nach dem Sprichwort, «die Letzten werden die Ersten sein». Trotzdem finde ich, dass alles miteinander beraten werden soll, was auch geschehen wird.

Neu soll nun diese Beschränkung maximal festgelegt werden. Für jeden Eigentümer, der sein Haus abbezahlt hat, ist das Problem der Eigenmiete sehr akut, insbesondere wenn er älter ist. Es ist nicht einzusehen, weshalb hier ein zusätzliches Einkommen geschaffen wird, das gar nicht existiert. Die Leute haben ja vorher ihren Beitrag geleistet, um schuldenfrei zu leben. Deshalb habe ich den Eindruck – und die ganze EVP-Fraktion mit mir –, dass diese Parlamentarische Initiative nicht in die richtige Richtung zielt. Mit dem Schuldenmachen wird weitergefahren. Es geht doch darum, eine Lösung zu finden, damit wir ein Volk von freien Schweizern und nicht ein Volk von Schuldnern sind.

Aus diesem Grund können wir diese Parlamentarische Initiative nicht unterstützen.

Germain Mittaz (CVP, Dietikon): Wir tun gut daran, diese PI vorläufig zu unterstützen. Die Regierung hat die neuen Ermittlungsmethoden des Eigenmietwerts zwar bereits der Presse präsentiert; die Gemeinden haben aber mit der Kleinarbeit noch nicht begonnen. Die Objektberechnungen durch die kommunalen Verwaltungen stehen noch aus. So gesehen ist es richtig, dass diese PI unverzüglich behandelt wird. Inhaltlich wurde sie bereits begründet. Ich verzichte auf einen weiteren Kommentar. Eine noch zu bestellende Kommission wird die Möglichkeit haben, falls nötig weitere Korrekturen anzubringen. Gegenüber dem Hauseigentümerverband bin ich übrigens zu nichts verpflichtet, das möchte ich klar gesagt haben. Trotzdem finde ich, dass wir diese PI im Sinne der Effizienz unterstützen sollten.

Anton Schaller (LdU, Zürich): Der Widerspruch in dieser PI ist offensichtlich. Sie will eine formelmässig schematische Berechnung, fixiert diese aber an einem ganz klaren Punkt, nämlich an maximal 70 %. Dies ist ja nicht möglich. Ich denke, dass hier die SVP falsch überlegt. Wenn diese Formulierung durchginge, dann würde das heissen, dass jedes einzelne Objekt bewertet werden müsste. Eine formelmässig schematische Bewertung wäre nicht möglich. Das würde bedeuten, dass ein grosser Verwaltungsapparat eingesetzt werden müsste, um diese Einzelbewertungen durchzuführen.

Wir haben damals in der Steuerkommission mit guten Steuersachverständigen, wie Willy Haderer, Thomas Isler und Lukas Briner, die richtige Formulierung gefunden. Erst in letzter Minute kam dieses «in der Regel 60 %» zu Stande. Das ist an sich noch kein Volksentscheid. Es war keine Einzelfrage im Steuergesetz, ob das Volk das tatsächlich will. Das subsumieren Sie jetzt, Herr Bertschi, so klar und definitiv war

das nicht. Der Widerspruch zur Bundesgesetzgebung ist offensichtlich. Hier ist Handlungsbedarf gegeben. Wenn wir diese Parlamentarische Initiative im Gegensatz zu den anderen nicht unterstützen, dann deshalb, weil sie in die falsche Richtung geht. Wir müssen das Steuergesetz revidieren, und zwar nicht nur in diesem Punkt, sondern auch in der Frage der Unternehmensbesteuerung etc.

Diese PI werden wir nicht unterstützen, weil sie den falschen Weg geht. Die beiden anderen PI werden wir hingegen unterstützen, damit eine Kommission so rasch als möglich Klarheit schaffen kann.

Dorothee Jaun (SP, Fällanden): Ich bitte Sie, diese Parlamentarische Initiative abzulehnen. Anstatt uns heute über Fragen zu zerfleischen, die letztlich vom Bundesgericht entschieden werden, wäre es viel besser, wir würden unsere Kräfte auf eidgenössischer Ebene bündeln für eine wirklich gute neue Lösung, nämlich für die Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung und des Schuldzinsabzuges. Diese Lösung hat drei grosse Vorteile:

1. Sie ist eine wirkliche Lösung für die älteren Steuerzahler, die eine positive Liegenschaftenrechnung haben, also höhere Eigenmietwerte versteuern als sie Schuldzinsen abziehen können. Die Lösung der PI bringt für die älteren Eigentümer keine wirkliche Entlastung.
2. Sie wäre eine grosse Entlastung der Verwaltung. Sie ist viel einfacher, auch für die Betroffenen.
3. Sie schafft endlich Gerechtigkeit zwischen Mietern und Hauseigentümern.

Das ist die Lösung der Zukunft, und nicht diese kleinliche Auseinandersetzung bezüglich Eigenmietwert, über den letztlich nicht wir entscheiden, sondern das Gericht.

Abstimmung über das Zustandekommen der vorläufigen Unterstützung
Für die vorläufige Unterstützung der Parlamentarischen Initiative stimmen 79 Ratsmitglieder. Damit ist das notwendige Quorum von 60 Stimmen erreicht. Die vorläufige Unterstützung ist zu Stande gekommen.

Die Parlamentarische Initiative geht an den Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung.

Ratspräsident Kurt Schellenberg: Ich schlage Ihnen vor, die Parlamentarische Initiative erst in der neuen Legislatur durch die Geschäftsleitung einer Sach- oder Spezialkommission zuzuweisen. Sie sind damit einverstanden.

Das Geschäft ist erledigt.

156. Änderung Steuergesetz

Parlamentarische Initiative Elisabeth Derisiotis-Scherrer (SP, Zollikon), Julia Gerber Rüegg (SP, Wädenswil) und Peter Weber (Grüne, Wald) vom 23. November 1998 (schriftlich begründet)
KR-Nr. 435/1998

Die Initiative hat folgenden Wortlaut:

§ 21 Abs. 2 lit. a (neu, ersetzt die vom BG aufgehobene lit. a)

a) *Der Eigenmietwert muss in jedem Fall mindestens 60 % des effektiven Marktwertes betragen. Übersteigt die Zinsbelastung durch die Hypothekarzinsen im Einzelfall den Formelwert, so ist dieser im Umfang der Differenz zu erhöhen.*

§ 30 Abs. 2 und 5 (bisheriger Text Normalschrift, neuer Text Kursivschrift)

2) Bei Liegenschaften im Privatvermögen können die Unterhaltskosten, die Versicherungsprämien und die Kosten der Verwaltung durch Dritte abgezogen werden. Den Unterhaltskosten sind Investitionen gleichgestellt, die dem Energiesparen und dem Umweltschutz dienen, soweit sie bei der direkten Bundessteuer abzugsfähig sind.

5) Der Steuerpflichtige kann für die Liegenschaften des Privatvermögens anstelle der tatsächlichen Kosten und Prämien einen Pauschalabzug geltend machen. Die Finanzdirektion regelt diesen Pauschalabzug. *Die einmal gewählte Form des Abzugs (effektive Kosten oder Pauschale) ist für zehn Jahre bindend.*

§ 39 Abs. 3 (bisheriger Text Normalschrift, neuer Text Kursivschrift)

Der Regierungsrat erlässt die für eine gleichmässige Bewertung von Grundstücken notwendigen Dienstanweisungen. Es kann eine schematische, formelmässige Bewertung vorgesehen werden, wobei jedoch den Qualitätsmerkmalen der Grundstücke, die im Falle der Veräusserung auch den Kaufpreis massgeblich beeinflussen würden, angemessenen Rechnung zu tragen ist. *Übersteigt im Einzelfall die hypothekarische Belastung den Formelwert, so ist dieser im Umfang der Differenz zu erhöhen.*

Begründung:

§§ 21 und 39 greifen einerseits die Bundesgerichtsentscheide vom 20. März und 29. Mai 1998 betreffend Eigenmiet- und Vermögenssteuerwert auf. Die verbindliche Untergrenze von 60 % im Einzelfall beim Eigenmietwert ist im Urteil vom 20. März 1998 festgeschrieben. Andererseits beinhalten sie eine indirekte Einschränkung, die negative Eigenmietwerte respektive Vermögenssteuerwerte verhindern soll. Der vorliegende Vorschlag auf indirekte Limitierung des Schuldzinsabzuges respektive der Verhinderung negativer Eigenmietwerte bewegt sich ganz auf der Linie der Empfehlungen der von Bundesrat Villiger eingesetzten Kommission Behnisch zur Schliessung von Steuerlücken.

Die Änderung von § 30 will verhindern, dass Private durch enorme Unterhaltsabzüge und die jedes Jahr mögliche freie Wahl der für sie günstigeren Abzugsmöglichkeiten - einmal die Pauschale (10 - 20 % des Mietwertes), einmal die effektiven Kosten - negative Liegenschaftswerte produzieren.

Dazu die Expertenkommission Behnisch: «Die Wahlmöglichkeit des Steuerpflichtigen erweist sich somit als Steuerlücke. Die Einkommenssteuerfreiheit einer erheblichen Zahl von Vermögensmillionären ist auf die exzessiven Abzugsmöglichkeiten beim Liegenschaftsunterhalt zurückzuführen.» Als Lösung schlägt die Expertenkommission entweder eine generelle Pauschalisierung oder aber die Bindung an ein einmal gewähltes System während zehn Jahren vor. Die zweite Lösung hatten wir in den meisten Kantonen während langer Zeit. Da die generelle Pauschalisierung Probleme bei den Sonderabzügen für Energiesparen und Umweltschutzinvestitionen aufwirft, wurde die zweite Lösung gewählt, die übrigens in vielen Kantonen bis anfangs der 90er-Jahre in Kraft war. Damit soll die Wahlmöglichkeit eingeschränkt werden, um gezielten Missbräuchen vorzubeugen. Generell ist zu diesem Punkt zu sagen, dass er eine Änderung darstellt, die sich nicht unmittelbar aus dem Bundesgerichtsentscheid ergibt, wohl aber mittelbar, weil er darauf abzielt,

negative Eigenmietwerte zu vermeiden, was auch das Bundesgericht mit seinem Entscheid anstrebt.

Elisabeth Derisiotis-Scherrer (SP, Zollikon): Die Parlamentarische Initiative zur Änderung des Steuergesetzes greift die Bundesgerichtsentscheide vom 20. März und vom 29. Mai 1998 auf. Die verbindliche untere Grenze von 60 % im Einzelfall beim Eigenmietwert ist im bundesgerichtlichen Urteil festgeschrieben; wir müssen das auch so im Steuergesetz haben. Die zusätzlich vorgeschlagene indirekte Limitierung der hypothekarischen Abzüge beim Eigenmiet- und Vermögenssteuerwert soll verhindern, dass dabei negative Werte entstehen. Diese indirekte Limitierung des Schuldzinsabzugs und der damit verbundenen negativen Eigenmiet- und Vermögenssteuerwerte sind ein wirksames Instrument zur Schliessung einer sehr stossenden Steuerlücke. Dieser Vorschlag bewegt sich denn auch ganz auf der Linie der von Bundesrat Kaspar Villiger eingesetzten Kommission zur Schliessung von Steuerlücken.

Diese Kommission von Professor Behnisch hat sich auch gegen die jedes Jahr neu wählbare Form von Unterhaltsabzügen gewendet. Diese heute im Kanton Zürich gültige Regelung lässt zu, dass Private durch enorme Unterhaltsabzüge und vor allem auch durch die jedes Jahr mögliche freie Wahl der Art der Abzüge – also die effektiven Kosten oder die Pauschale, je nachdem, wie man besser fährt – negative Steuerwerte produzieren. Die Expertenkommission sieht in dieser Wahlmöglichkeit eine grosse Steuerlücke, die zur Befreiung von Einkommenssteuern einer erheblichen Zahl von Vermögensmillionären führt. Die Experten schlagen deshalb als Lösung eine generelle Pauschalisierung oder die Bindung an ein einmal gewähltes System während zehn Jahren vor. Die generelle Pauschalisierung ist problematisch in Bezug auf Energiespar- und Umweltschutzinvestitionen. In der PI schlagen wir deshalb die Lösung vor, dass das einmal gewählte System für zehn Jahre bindend ist. Dieses System war übrigens in den meisten Kantonen bis anfangs der 90er-Jahre in Kraft und hat sich bewährt. Diese Änderung steht auch ganz im Zeichen des Bundesgerichtsentscheids, negative Eigenmietwerte zu verhindern.

Aus all den erwähnten Gründen bitte ich Sie, die PI zu unterstützen.

Jean-Jacques Bertschi (FDP, Wettswil a. A.): Leider muss ich Ihnen ganz klar die Ablehnung dieses Vorschlags empfehlen, obwohl er einige neue Gesichtspunkte enthält. Es geht um lit. a. Nicht wahr, Frau Derisiotis, um die bundesgerichtliche Rechtssprechung für den Kanton

Zürich im Vollzug sicherzustellen, haben wir uns genötigt gefühlt, eine Parlamentarische Initiative zu machen, die dem Ermessensspielraum des Regierungsrates resp. der Steuerverwaltung nach oben eine klare Schranke setzt. Wie wir aus mehreren Urteilen wissen, wird diese Schranke vom Bundesgericht akzeptiert. Sie haben nun aus der Bundesgerichtspraxis korrekterweise diese mindestens 60 % übernommen. Diese 60 % heissen vorläufig im Kanton Zürich 60 - 90 %. Wir haben gesagt, ein Wert von 90 % verstosse krass gegen die Gleichbehandlung der Hauseigentümer; damit können wir nicht leben.

Weil wir diesen Passus wieder übernehmen, der in der Praxis des Kantons Zürich – nicht in der Praxis des Bundesgerichts – absolut unbefriedigend gelöst ist, empfehle ich diese Parlamentarische Initiative zur Ablehnung.

Abstimmung über das Zustandekommen der vorläufigen Unterstützung

Für die vorläufige Unterstützung der Parlamentarischen Initiative stimmen 63 Ratsmitglieder. Damit ist das notwendige Quorum von 60 Stimmen erreicht. Die vorläufige Unterstützung ist zu Stande gekommen.

Die Parlamentarische Initiative geht an den Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung.

Ratspräsident Kurt Schellenberg: Ich schlage Ihnen vor, auch diese Parlamentarische Initiative erst in der neuen Legislatur durch die Geschäftsleitung einer Sach- oder Spezialkommission zuzuweisen. Sie sind damit einverstanden.

Das Geschäft ist erledigt.

161. Systemänderung bei der Besteuerung des Eigenmietwertes (Einreichung einer Standesinitiative)

Parlamentarische Initiative Rudolf Aeschbacher (EVP, Zürich), Werner Scherrer (EVP, Uster) und Peter Reinhard (EVP, Kloten) vom 22. März 1999 (schriftlich begründet)
KR-Nr. 43/1999

Die Initiative hat folgenden Wortlaut:

Der Kanton Zürich reicht bei den Bundesbehörden eine Standesinitiative ein, mit der eine Änderung des Steuerharmonisierungsgesetzes verlangt wird, wonach auf die Besteuerung des Eigenmietwertes verzichtet und zugleich die Abzugsfähigkeit von Schuldzinsen und Unterhaltskosten für selbstbewohntes Wohneigentum aufgehoben wird.

Begründung:

Am 7. Februar 1999 haben Volk und Stände die Initiative «Wohneigentum für alle» abgelehnt. Grund für die Ablehnung war nicht nur das Bestreben, die Sanierung der Bundesfinanzen nicht zu gefährden, sondern ebenso auch das Anliegen, die unglückliche Eigenmietwertbesteuerung nicht zu zementieren. Im Abstimmungskampf ist nämlich deutlich geworden, dass die heutige Form der Besteuerung des Wohneigentums unbefriedigend ist, da sie Ungerechtigkeiten gegenüber den Mietern schafft und zudem administrativ kaum noch zu handhaben ist, sondern zu einer Flut von Rechtsmittelverfahren führt.

Statt die Besteuerung des Eigenmietwertes zu «verbessern», ist es nun wirklich Zeit, das System zu ändern. Mit dem Verzicht auf die Besteuerung des Eigenmietwertes unter gleichzeitiger Aufhebung der Abzugsfähigkeit von Schuldzinsen und Unterhaltskosten für selbstbewohntes Wohneigentum wird nicht nur eine Gleichbehandlung mit den Mietern erreicht, sondern zudem die Steuerbürokratie gewaltig entlastet. Namhafte Steuerausfälle, die von anderen Steuerpflichtigen kompensiert werden müssten, sind nicht zu befürchten. Die zu erwartende Umlagerung der Steuerbelastung unter den Haus- und Wohnungseigentümern erfolgt tendenziell zugunsten der Pensionierten, was ausdrücklich zu begrüßen ist. Als weitere erwünschte Nebenwirkung wird die im Vergleich zum Ausland ausserordentlich hohe Verschuldung des Bodens reduziert. Und Steueranreize für das Bausparen sowie gezielte Entlastungen für Neueigentümer sind mit der Systemänderung nicht ausgeschlossen, sondern ohne weiteres kombinierbar.

Rudolf Aeschbacher (EVP, Zürich): Unsere Initiative will mit einer Standesinitiative eine Änderung des Steuerharmonisierungsgesetzes, wonach auf die Besteuerung des Eigenmietwerts verzichtet und zugleich Abzugsfähigkeit von Schuldzinsen und Unterhaltskosten für selbst bewohntes Wohneigentum aufgehoben wird. Am 7. Februar, einen Tag vor Einreichung unserer Initiative, haben Volk und Stände die Initiative «Wohneigentum für alle» abgelehnt. Grund für die Ablehnung war nicht nur das Bestreben, die Sanierung der Bundesfinanzen nicht zu gefährden, sondern ebenso auch das Anliegen, die unglückliche Eigenmietwertbesteuerung nicht zu zementieren. Im Abstimmungskampf ist deutlich geworden, dass die heutige Form der Besteuerung unbefriedigend ist, da sie Ungerechtigkeiten gegenüber den Mieterinnen und Mietern schafft und zudem administrativ kaum noch zu handhaben ist; sie führt zu einer Flut von Rechtsmittelverfahren.

Wir sind der Auffassung, dass es nun wirklich an der Zeit sei, das System zu ändern, anstatt die Besteuerung des Eigenmietwerts zu verbessern. Mit einem Verzicht auf die Besteuerung des Eigenmietwerts unter gleichzeitiger Aufhebung der Abzugsfähigkeit von Schuldzinsen und Unterhaltsbeiträgen für selbst bewohntes Wohneigentum wird nicht nur eine Gleichbehandlung mit den Mietern erreicht, sondern zudem auch eine Steuerbürokratie gewaltig entlastet. Namhafte Steuerausfälle sind nicht zu erwarten. Vor allem gibt es eine Verschiebung zwischen den betreffenden Wohn- und Grundeigentümern, indem die Pensionierten in Zukunft wahrscheinlich etwas entlastet werden. Hinzu kommt, dass die im Vergleich zum Ausland sehr hohe Verschuldung in der Schweiz bezüglich des Bodens reduziert werden kann. Aus all diesen Gründen ist die Aufhebung der Abzugsfähigkeit eine Frage, die ernsthaft diskutiert werden muss. Wir sind überzeugt, dass sie in der Kommission, die zur Vorberatung der übrigen Parlamentarischen Initiativen bestellt werden muss, zur Behandlung kommen soll.

Wir bitten Sie, diese Parlamentarische Initiative vorläufig zu unterstützen.

Hans Egloff (SVP, Aesch b. B.): Ich begrüsse grundsätzlich die Bemühungen und den Beitrag aus der EVP-Fraktion, solange dieser als konstruktiv bezeichnet werden kann. Einige Parlamentarier auf Bundesebene haben aber diese Einsichten bereits gewonnen und dort entsprechende Vorstösse eingereicht. Der Justizminister, Bundesrat Arnold Koller, hat bereits eine Expertenkommission eingesetzt, welche die Systemänderung und weitere Fragen prüfen soll. Es hat daher keinen Sinn, wenn der Kanton Zürich in Aktivismus verfällt.

Diese Parlamentarische Initiative ist absolut überflüssig. Ich beantrage Ihnen daher, sie nicht vorläufig zu unterstützen.

Elisabeth Derisiotis-Scherrer (SP, Zollikon): Im Gegensatz zu Kollege Hans Egloff findet die SP-Fraktion diese Initiative nicht überflüssig. Es ist wichtig, dass von allen Seiten Druck in die richtige Richtung ausgeübt wird. Wir unterstützen deshalb die Parlamentarische Initiative von Rudolf Aeschbacher. Seit Jahren beschäftigt das Thema Eigenmietwertbesteuerung Steuerbehörden, Gerichte, Politikerinnen und Politiker, Hauseigentümer- und Mieterverbände auf kantonaler und eidgenössischer Ebene. Trotzdem ist bis heute keine Lösung gefunden worden, die steuerlich gerecht und allseits akzeptiert ist. Im Vorfeld der Abstimmung zur Initiative «Wohneigentum für alle» wurde die Frage des Eigenmietwerts breit diskutiert. Immer häufiger wurde dabei der von alt Bundesrat Otto Stich erstmals thematisierte und von unserer Seite seit langem favorisierte Vorschlag des Systemwechsels in die Diskussion gebracht. Dieser Systemwechsel sieht vor, auf die Besteuerung des Eigenmietwerts zu verzichten und im Gegenzug die Abzugsfähigkeit von Schuldzinsen und Unterhaltskosten nicht mehr zuzulassen. Der Systemwechsel führt zu mehr Steuergerechtigkeit zwischen Mieterinnen und Mietern und Eigentümerinnen und Eigentümern. Er führt aber auch zu mehr Steuergerechtigkeit zwischen Eigentümerinnen und Eigentümern untereinander, nämlich zwischen Rentnerinnen und Rentnern, die in abbezahlten und schuldenfreien Eigenheimen wohnen, und den sogenannten Steuerspezialisten, welche die Abzugsfähigkeit so ausnützen, dass sie negative Steuerwerte erhalten. Er führt letztlich auch zur steuerlichen Gleichbehandlung von Eigentümerinnen und Eigentümern in den verschiedenen Kantonen und zu einer enormen Entlastung von Steuerämtern und Gerichten.

Auch bei einem Systemwechsel ist Wohneigentumsförderung möglich. Es wird eine ganz gezielte Massnahme der steuerlichen Entlastung für Neuerwerberinnen und Neuerwerber sein. Der Systemwechsel bringt für alle Seiten Vorteile und wird von verschiedenen Seiten favorisiert.

Nachdem sich Kollege Jean-Jacques Bertschi letzten Montag ebenfalls positiv dazu geäußert hat, verstehe ich nicht, wieso man jetzt auf der gegenüberliegenden Seite wieder Nein sagt.

Ich bitte Sie im Namen der SP-Fraktion, diese Parlamentarische Initiative vorläufig zu unterstützen.

Anton Schaller (LdU, Zürich): Es sind genau diese Argumente, Herr Egloff, weshalb wir diese Parlamentarische Initiative unterstützen sollten. Auf eidgenössischer Ebene ist tatsächlich einiges in Gang. Die Kommission ist an der Arbeit, mehrere Parlamentarische Vorstösse liegen auf dem Tisch. Der Bundesrat will ja eine Lösung bringen, die alle befriedigt. Es ist schon so, dass dieser Schuldzinsenabzug das Steuerschlupfloch Nummer eins ist. Über Hypothekarverschuldungen zu Einmaleinlagen und Steuervergünstigungen ist es ja nicht sehr weit. Das wird heute in Milliardenhöhe gemacht, weil diese Steuerschlupflöcher genutzt werden. Dass wir hier etwas tun müssen, ist offensichtlich. Wenn wir diese Standesinitiative einreichen, dann können wir die Meinungsäußerung des Kantonsrates einbringen. Aufgrund des neuen Gutachtens ist es möglich, mit einem Kantonsratsbeschluss eine Standesinitiative ohne Volksabstimmung einzureichen. Wir können also Ziele setzen. Die Kommission kann einen Weg aufzeigen, wie das aus der Sicht des Kantons sein müsste.

Ich bitte Sie, diese Parlamentarische Initiative vorläufig zu unterstützen.

Peter Reinhard (EVP, Kloten): Hans Egloff hat gesagt, und das stimmt, dass im Bund verschiedene Vorstösse in dieser Sache eingereicht sind. Trotzdem ist diese Parlamentarische Initiative kein Leerlauf. Immerhin geht es darum, jetzt Signale zu setzen. Sie sollen aussagen, dass wir gegen eine Steuerpolitik sind, die eine Schuldenbewirtschaftung fördert und den Alten einen Eigenmietwert aufbrennt und ihnen sagt: Spart nicht, denn im Alter habt Ihr dann nur Nachteile. Wir sind gegen eine Steuerpolitik, die einen Verwaltungsleerlauf darstellt; die Erhebung des Eigenmietwerts würde mit der Systemänderung überflüssig. Weil wir so viele Vereinfachungen haben, wollen wir auch in Bern den Parlamentarierinnen und Parlamentariern ein Signal weitergeben, dass ein massgebender Stand wie Zürich dieser Meinung ist. Ich traue den Bundespolitikerinnen und -politikern nicht zu, dass sie die Sache konsequent weiterverfolgen.

Abstimmung über das Zustandekommen der vorläufigen Unterstützung
Für die vorläufige Unterstützung der Parlamentarischen Initiative stimmen 74 Ratsmitglieder. Damit ist das notwendige Quorum von 60 Stimmen erreicht. Die vorläufige Unterstützung ist zu Stande gekommen.

Die Parlamentarische Initiative geht an den Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung.

Ratspräsident Kurt Schellenberg: Ich schlage Ihnen vor, auch diese Parlamentarische Initiative erst in der neuen Legislatur durch die Geschäftsleitung einer Sach- oder Spezialkommission zuzuweisen. Sie sind damit einverstanden.

Das Geschäft ist erledigt.

12. Skandalöse Vollzugslockerung der Zürcher Justizdirektion

Dringliche Interpellation Alfred Heer (SVP, Zürich), Ernst Schibli (SVP, Otelfingen), Christoph Mörgeli (SVP, Stäfa) und Mitunterzeichnende vom 8. März 1999 (schriftlich begründet)
 KR-Nr. 78/1999, RRB-Nr. 631/31. März 1999

Die Interpellation hat folgenden Wortlaut:

Am 19. Januar 1999 wurde der wegen mehrfachen Raubes, Geiselnahme, Gefährdung des Lebens und weiterer Gewaltdelikte verurteilte und auf unbestimmte Zeit verwahrte Hugo Portmann von der geschlossenen Strafanstalt in die halboffene Vollzugsanstalt Realta in Cazis überwiesen. Nach rund einem Monat bedankte sich Hugo Portmann für diese Erleichterung mit der Flucht. Die Naivität, welche die Justizdirektion und sogenannte Fachpersonen an den Tag gelegt haben, ist ein Affront gegenüber den Polizeibeamten, welche jeweils Hugo Portmann unter Lebensbedrohung festgenommen haben. Zudem hat die Justizdirektion die Öffentlichkeit nicht sofort über die Flucht von Hugo Portmann orientiert. Somit wurde Hugo Portmann noch in seinem Fluchtvorhaben unterstützt, indem man nicht auf die Mithilfe der Bevölkerung zählen konnte, da diese über die Flucht erst drei Tage später informiert wurde. Die Aussage des Generalsekretärs der Justizdirektion (NZZ vom 25. Februar 1999), dass man die Möglichkeit einer freiwilligen Rückkehr Portmanns mittels einer Öffentlichkeitsfahndung nicht gefährden wollte, ist blanker Hohn.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wer hat in der Angelegenheit Hugo Portmann den Entscheid gefällt, dass zwei Gutachten in Auftrag gegeben werden sollen, um eine Vollzugslockerung zu gewähren?
2. Hatte der Justizdirektor Kenntnis davon, dass zwei Gutachten in Auftrag gegeben werden, welche abklären sollen, ob Hugo Portmann die Haft erleichtert werden soll?
3. Wer übernimmt die Verantwortung für den Entscheid zwei Gutachten in Auftrag zu geben? Welche Fachpersonen müssen aufgrund der unrealistischen und falschen Gutachten zurücktreten?
4. Wieso meint der Generalsekretär der Justizdirektion, dass eine sofortige Öffentlichkeitsfahndung die Möglichkeit einer freiwilligen Rückkehr von Hugo Portmann gefährdet hätte? Eine freiwillige Rückkehr ins Gefängnis ist wohl, unabhängig wie gefahndet wird, immer möglich. Sieht der Regierungsrat darin nicht auch einen verzweifelten Versuch der Justizdirektion, die Flucht von Portmann unter dem Deckel halten zu können, in der naiven Hoffnung, dass dieser freiwillig zurückkehrt?
5. Wieso muss nicht der Justizdirektor oder der Gesamtregierungsrat über Vollzugslockerungen von gefährlichen Gewaltverbrechern abschliessend entscheiden? Nur so bestünde nämlich die Gewähr dafür, dass nicht irgendwelche Fachgremien, welche durch in der breiten Öffentlichkeit unbekannte Personen besetzt sind, solche schwerwiegende Entscheide treffen. Am Schluss ist niemand verantwortlich für die Folgen dieser Fehlentscheide, da ein in der Öffentlichkeit weitgehend unbekanntes Gremium darüber befunden hat.
6. Wie präsentiert sich die Rechtslage, falls Hugo Portmann auf seiner Flucht Straftaten verübt und in einem solchen Fall von dadurch geschädigten Personen Haftansprüche gegen den Kanton gestellt werden?
7. In einer Sendung des SF DRS vom Mittwoch, 3. März 1999, hat Martin Kiesewetter aus seinem Gutachten wörtlich zitiert. Wer hat Herrn Kiesewetter vom Amtsgeheimnis entbunden, damit er aus dem Gutachten zitieren konnte, ohne eine Verletzung des Amtsgeheimnisses zu begehen?

Begründung:

Die Flucht von Hugo Portmann ist ein weiterer Skandal im Strafvollzug des Kantons Zürich. Es ist völlig unverständlich, wieso einem Straftäter

Hafterleichterung gewährt wird, welcher bereits 1988 und 1992 Hafturlaub zur Flucht benutzt hat. Dabei ist zu bemerken, dass die Flucht 1988 in einer Geiselnahme und einem Schusswechsel mit der Polizei mündete. 1992 wurde erneut Hafturlaub gewährt, welchen er wiederum zur Flucht benutzte. Dabei kam es wiederum zu einer Geiselnahme von drei Personen und einem Schusswechsel mit der Polizei. Vor diesem Hintergrund ist es völlig unerklärlich, dass überhaupt auch nur daran gedacht wurde, irgendwelche Hafterleichterungen zu gewähren, welche zur Flucht geradezu einladen. Insbesondere die Tatsache, dass die Strafe bis anfangs 2007 dauert, rechtfertigt eine Hafterleichterung acht Jahre vor Verbüßung der Strafe keinesfalls. Das enorme Risiko, dass ein Straftäter, welcher immer wieder flüchtet, die Reststrafdauer von acht Jahren keinesfalls gewillt ist abzusetzen, zumal auch noch die Verwahrung auf unbestimmte Zeit ausgesprochen wurde, sollte jedermann, der über einen gesunden Menschenverstand verfügt, erkennen. Dazu braucht es keine teuren psychologischen Gutachten, welche im Endeffekt nicht zu mehr Sicherheit führen, sondern die Bevölkerung gefährden.

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

A. Hugo Portmann wurde mit Urteil des Obergerichts des Kantons Zürich vom 27. August 1984 wegen wiederholten Raubes usw. zu zwölf Jahren Zuchthaus, abzüglich 427 Tagen Untersuchungshaft, verurteilt. Mit Urteil des Geschworenengerichtes des Kantons Zürich vom 31. Mai 1990/24. Oktober 1990 wurde er wegen Raubes, Geiselnahme usw. zu neun Jahren Zuchthaus, abzüglich 232 Tagen Untersuchungshaft, verurteilt. An Stelle des Strafvollzuges ordnete das Gericht die Verwahrung im Sinne von Art. 42 Ziffer 1 Strafgesetzbuch an. Mit Verfügung der Justizdirektion vom 5. Dezember 1990 wurde der Vollzug der Verwahrung geregelt. Hugo Portmann wurde sodann für die im Mai 1992 auf der Flucht begangenen Delikte mit Urteil des Obergerichts des Kantons Zug vom 17. Dezember 1996 wegen Gefährdung des Lebens, Gewalt und Drohung gegen Beamte, mehrfacher Freiheitsberaubung usw. zu fünf Jahren Zuchthaus, abzüglich 21 Tagen erstandener Untersuchungshaft, verurteilt. An Stelle des Vollzuges der Freiheitsstrafe wurde erneut die Verwahrung gemäss Art. 42 Strafgesetzbuch angeordnet. Mit Schreiben vom 5. Mai 1997 trat der Kanton Zug die Vollzugs- und Entlassungskompetenzen für den Vollzug der Verwahrung gemäss Urteil des Zuger Obergerichts vom 17. Dezember 1996 dem Kanton Zürich ab und leistete hierfür Kostengutsprache. Das Amt für Straf- und

Massnahmenvollzug (ASMV) regelte den Vollzug dieser Verwahrung mit Verfügung vom 8. Dezember 1997.

B. Die Verwahrung gemäss Art. 42 Strafgesetzbuch wird angeordnet, wenn der Täter schon zahlreiche Delikte verübt hat und deswegen bereits eine Freiheitsstrafe von mindestens zwei Jahren verbüsst hat oder bereits einmal als Gewohnheitsverbrecher verwahrt worden ist und erneut Delikte begeht, die seinen Hang zu Verbrechen bekunden. Art. 42 Strafgesetzbuch sieht in diesem Zusammenhang ausdrücklich die Möglichkeit einer psychiatrischen Begutachtung vor. Der Verwahrte bleibt mindestens bis zum Ablauf von zwei Dritteln der Strafdauer und wenigstens drei Jahre in der Anstalt. Die vom Richter angerechnete Untersuchungshaft ist dabei zu berücksichtigen (Art. 42 Ziffer 4 Strafgesetzbuch). Gemäss Art. 45 Ziffer 1 Strafgesetzbuch hat die Vollzugsbehörde jährlich von Amtes wegen zu prüfen, ob und wann die bedingte Entlassung anzuordnen ist. Sie hat diesen Entscheid erstmals beim Ablauf von zwei Dritteln der Strafdauer zu fällen. Die bedingte Entlassung ist dann zu verfügen, wenn anzunehmen ist, die Verwahrung sei nicht mehr nötig (Art. 45 Ziffer 1 in Verbindung mit Art. 42 Ziffer 4 Abs. 2 Strafgesetzbuch).

C. Bei Hugo Portmann wäre das Strafende auf den 10. April 2007 gefallen. Das ASMV war somit gesetzlich verpflichtet, bei Ablauf des 2/3-Termins, d.h. auf den 10. August 1998, die bedingte Entlassung zu prüfen. Hugo Portmann war letztmals vor seiner Verwahrung durch das Zürcher Obergericht psychiatrisch begutachtet worden. In diesem Gutachten vom 10. September 1990 wurde ihm eine schlechte Legalprognose gestellt, und der damalige Gutachter wies darauf hin, dass auch in Zukunft die Gefährlichkeit von Hugo Portmann sehr ernst genommen werden müsse.

Ob nach Erfüllung der zeitlichen Voraussetzungen eine bedingte Entlassung aus der Verwahrung gewährt werden kann bzw. ob die Verwahrung nicht mehr nötig ist, hängt entscheidend davon ab, ob vom Verwahrten immer noch eine konkrete und ernsthafte Bedrohung für Leib und Leben, die psychische Gesundheit Dritter oder sonstige strafrechtlich geschützte Rechtsgüter ausgeht; es stellt sich die Frage nach der Prognose über sein zukünftiges Legalverhalten.

Im Hinblick auf die gesetzlich vorgeschriebene Prüfung einer bedingten Entlassung sowie die damit zusammenhängende Vollzugsplanung war das ASMV bereits mit Schreiben vom 19. Juli 1997 an den Fachausschuss für Vollzugsfragen gelangt. Gemäss §6 der kantonalen Strafvollzugsverordnung (LS 331.4) haben die Vollzugsbehörden bei diesem Fachgremium insbesondere im Hinblick auf die Gewährung von

Vollzugslockerungen für potenziell gefährliche Täter eine schriftliche Stellungnahme einzuholen. Der neunköpfige Fachausschuss setzt sich zusammen aus Vertreterinnen und Vertretern der Strafverfolgungsbehörden, der Gerichte und der Psychiatrie und tagt in der Regel in Dreierbesetzung. In seiner Stellungnahme vom 4. August 1997 empfahl er dem ASMV, vorerst noch keinerlei Vollzugslockerungen zu gewähren und im Hinblick auf die weitere Vollzugsplanung ein psychiatrisches Gutachten einzuholen. § 12 Abs. 2 der Strafvollzugsverordnung sieht denn auch den Einbezug externer Sachverständiger vor. Es ist zumindest in Fachkreisen von Justiz und Psychiatrie unbestritten, dass für eine seriöse Beurteilung der Legalprognose gerade in heiklen Fällen eine gutachterliche Einschätzung sinnvoll ist. Die Justizdirektion pflichtete der Stellungnahme des Fachausschusses mit Schreiben vom 7. Oktober 1997 bei. Das ASMV handelte somit pflichtgemäss, als es mit Schreiben vom 8. Dezember 1997 ein neues Gutachten in Auftrag gab. Es beauftragte damit den Leiter des Forensisch-Psychiatrischen Dienstes der Psychiatrischen Universitätsklinik, Dr. Martin Kiesewetter, eine auf dem Gebiet von Gerichtsgutachten sehr qualifizierte und in Fachkreisen geschätzte Kapazität. Die Fragen des ASMV an den Gutachter zielten dabei nicht allein auf eine Vollzugslockerung ab. Vielmehr wurde auch die Möglichkeit einer Vollzugsverschärfung mit einbezogen und dem Gutachter die Frage gestellt, ob Hugo Portmann infolge seines Geisteszustandes die öffentliche Sicherheit in schwer wiegender Weise gefährde, sodass allenfalls eine Umwandlung der Verwahrung gemäss Art. 42 Strafgesetzbuch in eine Sicherheitsverwahrung gemäss Art. 43 Ziffer 1 Abs. 2 Strafgesetzbuch nötig sei.

D. Am 30. April 1998 erstattete Dr. Kiesewetter ein umfassendes, sorgfältiges und aus der damaligen Sicht überzeugendes Gutachten. Er kam im Wesentlichen zum Schluss, dass im Hinblick auf Vollzugslockerungen (insbesondere Urlaub oder bedingte Entlassung) den dem Verwahrten fehlenden Sozialkontakten und Bindungen prognostisch eher ungünstige Bedeutung zukomme. Als prognostisch günstig erscheine hingegen dessen Leistungsbereitschaft, das strukturierte Freizeitverhalten sowie die klare Distanzierung des Verwahrten von einem kriminogenen Milieu. Eine konkrete Bedrohung für Leib und Leben oder psychische Gesundheit Dritter, die von Portmann ausgehe, lasse sich nicht mehr erkennen. Unter der Voraussetzung, dass einer Entlassung aus dem Verwahrungsvollzug eine stufenweise Vollzugslockerung mit schrittweiser Reintegration vorausgehe und jeder dieser Vollzugsschritte in Hinblick auf neue prognostische Aussagemöglichkeiten evaluiert werde, lasse sich aus forensisch-psychiatrischer Sicht das Risiko eines Rückfalles heute als eher gering einschätzen. Der Gutachter empfahl als

Lockerungsschritte die Gewährung von unbegleitetem Urlaub aus dem geschlossenen Vollzug, sodann die Unterbringung in einer offenen Anstaltsabteilung mit Arbeit in der Anstalt (Landwirtschaft), anschliessend die Halbfreiheit und schliesslich die bedingte Entlassung. Gestützt auf dieses Gutachten erstellte das ASMV am 14. August 1998 einen provisorischen Vollzugsplan, der als ersten Lockerungsschritt die Versetzung in die Strafanstalt Realta vorsah, danach – gute Führung vorausgesetzt – nach frühestens zwei Monaten begleitete Halbtagesurlaube, nach weiteren vier Monaten begleitete Tagesurlaube, schliesslich unbegleitete Tagesurlaube, nach etwa einem Jahr die Prüfung der Halbfreiheit und schliesslich die nochmalige psychiatrische Begutachtung im Hinblick auf die bedingte Entlassung. Das ASMV unterbreitete hierauf vorschriftsgemäss seine Massnahmenvollzugsplanung dem Fachausschuss für Vollzugsfragen. In seiner schriftlichen Stellungnahme vom 13. Oktober 1998 empfahl dieser, Hugo Portmann Vollzugslockerungen im Sinne des Vollzugsplanes des ASMV vom 14. August 1998 bis und mit Gewährung von begleiteten Tagesurlaube zu bewilligen. Er erbat sich jedoch vor Gewährung von unbegleiteten Urlauben eine nochmalige Vorlage der Angelegenheit zur erneuten Stellungnahme. In Übereinstimmung mit der Stellungnahme des Fachausschusses sowie gestützt auf das Gutachten vom 30. April 1998 verfügte das ASMV am 28. Dezember 1998 die Versetzung von Hugo Portmann mit Wirkung ab 19. Januar 1999 in die Strafanstalt Realta.

E. Es trifft nicht zu, dass neben dem Gutachten von Dr. Martin Kiese-wetter noch ein zweites Gutachten in Auftrag gegeben worden wäre. Die entsprechende Annahme beruht auf einer ungenauen Medienberichterstattung, welche die vom ASMV pflichtgemäss eingeholten Stellungnahme des Fachausschusses für Vollzugsfragen als zweites Gutachten bezeichnete. Gemäss § 6 Abs. 2 der Strafvollzugsverordnung bedurfte der Entscheid des ASMV vom 28. Dezember 1998 noch der Zustimmung der Direktion der Justiz und des Innern, die diese am 4. Januar 1999 erteilte. Der Entscheid des ASMV wurde orientierungshalber auch dem Obergericht und dem Geschworenengericht des Kantons Zürich sowie der Zuger Vollzugsbehörde zugestellt.

F. Für Entscheide über den Vollzug von Strafen und Massnahmen (einschliesslich Vollzugslockerungen) ist gemäss kantonalem Straf- und Vollzugsgesetz (§§ 16ff., LS 331) sowie Strafvollzugsverordnung die Vollzugsbehörde, also das Amt für Straf- und Massnahmenvollzug (ASMV), zuständig. Bei potenziell gefährlichen Verurteilten (gemäss Art. 42 oder 43 Strafgesetzbuch oder wegen eines Deliktes im Sinne des Tatbestandskataloges gemäss Anhang zur Strafvollzugsverordnung

Verurteilte) ist die Zustimmung der Direktion der Justiz und des Innern erforderlich. Wenn der Entscheid des ASMV zu Gunsten der oder des Verurteilten in einem wesentlichen Punkt von der Stellungnahme des Fachausschusses für Vollzugsfragen abweicht, ist der Fall dem Direktionsvorsteher zum persönlichen Entscheid zu unterbreiten, andernfalls erteilt der zuständige Ressortverantwortliche der Direktion die Zustimmung. Vorliegend war gemäss gültigen Verfahrensvorschriften der Direktionsvorsteher weder über die Erteilung des Gutachtensauftrages in Kenntnis zu setzen, noch bedurfte es seiner persönlichen Zustimmung zum Entscheid des ASMV vom 28. Dezember 1998.

Die Verantwortlichen von ASMV, Fachausschuss und Direktion der Justiz und des Innern haben im Rahmen des vorstehend geschilderten förmlichen Verfahrens und des ihnen eingeräumten Ermessens pflichtgemäss gehandelt. Sie stützten sich bei ihrem Entscheid auf die aus der damaligen Sicht überzeugende gutachterliche Einschätzung eines erfahrenen Forensikers. Die auf die gutachterliche Beurteilung gestützte Vollzugslockerung hat sich inzwischen zwar als falsch erwiesen. Dabei darf aber nicht übersehen werden, dass es im Wesen von Prognosen liegt, dass sie sich immer auf zukünftige Ereignisse beziehen, deren Eintritt oder Ausbleiben von einem Gutachter zwar mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit, nie aber mit Sicherheit vorausgesagt werden kann. Prognosen sind Aussagen über die Wahrscheinlichkeit künftiger Sachverhalte. Diese Wahrscheinlichkeit kann nicht prozentual, sondern nur graduell angegeben werden. Es ist bei einer Prognose aber immer möglich, dass ein Ereignis, dessen Eintrittswahrscheinlichkeit als sehr gering erachtet wird, gleichwohl eintritt und sich die Prognose insofern als falsch erweisen kann. Dies gilt auch für Prognosen, die nach allen anerkannten Regeln von Wissenschaft und Praxis erstellt worden sind. Diese Schwierigkeit ist auch im Bereich der Strafrechtspflege bestens bekannt: Gemäss Art. 41 Ziffer 1 Strafgesetzbuch kann das Gericht einem Täter den bedingten Strafvollzug gewähren, wenn es ihm ein günstiges Legalverhalten prognostiziert. Im selben Gesetzesartikel ist aber die Möglichkeit vorgesehen, dass sich die Legalprognose als falsch erweist und der zu einer bedingten Strafe Verurteilte erneut delinquierte: für diesen Fall ist der Widerruf des bedingten Strafvollzuges vorgesehen (Art. 41 Ziffer 3 Strafgesetzbuch). Auch in solchen Fällen, wo es zu einem Widerruf kommen muss, kann aber nicht zwangsläufig von einem vorwerfbaren Fehlentscheid gesprochen werden, sofern sich das urteilende Gericht auf die gerichtsblichen Verfahrensregeln und Risikoabschätzungen abgestützt hat. Beispiele für solche Entscheidungen, welche im Nachhinein betrachtet zu Unrecht von einem geringen Rückfallrisiko ausgingen, sind in der Gerichtspraxis zahlreich bekannt.

Sollte sich z.B. erweisen, dass der zusammen mit Hugo Portmann verhaftete Walter Stürm tatsächlich neuerdings auf schwer wiegende Weise delinquent hat, was auf Grund der Unschuldsvermutung zurzeit keineswegs feststeht, so müsste die auf das Urteil des Kassationshofes des Bundesgerichtes vom 29. September 1998 gestützte bedingte Entlassung (vgl. BGE 124 IV 193ff.), die von einer günstigen Prognose ausgegangen ist, durch die Walliser Vollzugsbehörden widerrufen werden.

G. Die Vollzugsbehörden nehmen eine äusserst schwierige und belastende Aufgabe wahr. Sie haben sich dabei an die gültigen Verfahrensregeln zu halten und ihre Entscheide im Rahmen des ihnen eingeräumten Ermessens pflichtgemäss zu fällen. Beachten sie diese Rahmenbedingungen, so besteht kein Anlass, ihnen Vorwürfe zu machen, auch wenn der konkrete Risikoverlauf nicht dem als sehr wahrscheinlich prognostizierten entspricht; Rücktrittsforderungen sind nicht angebracht. Selbstverständlich werden aber fehlgeschlagene Vollzugslockerungen kritisch untersucht und ausgewertet.

In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass die Annahme, ein möglichst langer Strafvollzug bis zur äussersten Grenze des gesetzlich zulässigen Rahmens führe automatisch zu mehr Sicherheit für die Bevölkerung, nicht ohne weiteres zutrifft. Es ist vielmehr eine Erfahrung, dass die perspektivlose Einschliessung während der höchstmöglichen Dauer des Strafvollzugs – zusammen mit fehlender Vollzugsplanung – zu einer weiteren Zunahme dissozialer Verhaltensbereitschaften führt und insbesondere die Wahrscheinlichkeit gefährlicher Gewaltbereitschaft erhöht und damit letztlich eine erhöhte Rückfallsgefahr zur Folge haben kann. Hohe Sicherungsmassnahmen im Strafvollzug führen nicht zwingend zu niedrigeren Fluchtraten, sondern können auch hohe Gewaltbereitschaft beim Ausbruch oder Versuch dazu verursachen. Unbestritten gilt aber, dass es eine – wenn auch sehr kleine – Gruppe äusserst gefährlicher Gewalttäter gibt, die gestützt auf eine lebenslängliche Freiheitsstrafe, eine stationäre Massnahme oder Verwahrung ohne eine Perspektive auf einen Endtermin im geschlossenen Vollzug gehalten werden müssen.

H. Auch wenn ein Direktionsvorsteher oder der Regierungsrat über jede Vollzugslockerung von gefährlichen Gewaltverbrechern selbst entscheiden würde, müssten sie sich auf Fachpersonen bzw. deren Abklärungen und Einschätzungen abstützen, soweit diese überzeugend begründet und dargelegt sind. Es ist auch nicht ersichtlich, weshalb die Prognose einer obersten politischen Behörde zum Vornherein zutreffender sein sollte als diejenige eines Fachgremiums. Beim

Fachausschuss für Vollzugsfragen handelt es sich im Übrigen um ein Gremium mit renommierten Richterinnen, Staatsanwälten, Bezirks- und Jugendanwältinnen sowie Psychiaterinnen und Psychiatern. Die Verantwortung für Vollzugslockerungen trägt schliesslich immer die Entscheidungsinstanz sowie im Rahmen der Aufsichtspflicht deren vorge-setzte Behörde.

I. Wie bereits in der Antwort auf die Anfrage KR-Nr. 291/1998 ausgeführt, wenden sich die zuständigen Stellen bei Fluchten aus Anstalten und Gefängnissen dann über die Medien an die Öffentlichkeit, wenn es sich um einen gefährlichen Täter handelt oder wenn dies für die Fahndung als erforderlich angesehen wird. Das Vorgehen wird dabei von der für die Fahndung zuständigen Polizei bestimmt, die sich mit der Vollzugsbehörde abspricht. Bei Fluchten aus offenen oder halboffenen Vollzugsanstalten wird in der Regel keine Fahndung via Medien veranlasst, weil es sich meistens nicht um gefährliche Täter handelt. Natürlich löst die betroffene Anstalt aber immer unverzüglich die Polizeifahndung aus. So wurde vorliegend die Kantonspolizei Graubünden sofort von der Direktion der Strafanstalt Realta über die Flucht Portmanns orientiert. Das ASMV meldete seinerseits sofort nach Erhalt der Fluchtmeldung Hugo Portmann zur Ausschreibung im Polizeianzeiger (OPA). Die Polizei, die für alle operativen und taktischen Fragen der Fahndung zuständig ist, kann im Übrigen selbstverständlich auch bei Fluchten aus (halb)offenen Anstalten aus fahndungstaktischen Gründen einen sofortigen Medienaufruf veranlassen. Nachdem die Direktion der Justiz und des Innern von der Flucht Portmanns Kenntnis erhalten hat und feststellte, dass bisher keine öffentliche Fahndung ausgelöst worden war, veranlasste sie bei der Zürcher Kantonspolizei die Fahndung via Medien. Die Vermutung, die Direktion der Justiz und des Innern habe die Flucht Portmanns im Hoffen auf dessen freiwillige Rückkehr verheimlichen wollen, trifft nicht zu.

K. Die verantwortlichen Stellen haben im Rahmen eines förmlichen Verfahrens sowie des ihnen zukommenden Ermessens pflichtgemäss gehandelt. Es sind keine Handlungen oder Unterlassungen von Behörden ersichtlich, die als pflichtwidrig oder widerrechtlich bezeichnet werden müssten und somit eine Staatshaftung begründen könnten.

L. Dr. Martin Kiesewetter ist als Verfasser des massgeblichen Gutachtens vom 30. April 1998 im Rahmen der Medienberichterstattung von verschiedenen Seiten mit massiven Vorwürfen konfrontiert worden. Die Qualität seiner gutachterlichen Tätigkeit wurde teilweise auch in sehr polemischer Form in Frage gestellt. Es musste ihm daher nur schon aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes erlaubt sein, zu solchen in der

Öffentlichkeit erhobenen Vorwürfen eine fachliche Stellungnahme abzugeben. Zudem liegt eine transparente Information auch im Interesse der Öffentlichkeit. Dr. Martin Kiesewetter tat dies mit der gebotenen Zurückhaltung. Er äusserte sich vor allem bezüglich der zentralen Frage der Beurteilung der Gefährlichkeit von Hugo Portmann und nahm dabei insbesondere Rücksicht auf besonders schützenswerte Daten und Angaben. Dies erfolgte mit Zustimmung der Direktion der Justiz und des Innern als Geheimnisherrin und vorgesetzte Behörde der Auftraggeberin des fraglichen Gutachtens.

Alfred Heer (SVP, Zürich) gibt folgende Erklärung ab: Die Antwort, die wir auf die Fragen der Interpellation erhalten haben, erstaunt mich doch einigermaßen. Kein Wort der Selbstkritik, der Entschuldigung oder des Bedauerns, keine Einsicht, dass der Staat resp. die Justizdirektion einen Fehler im Fall Hugo Portmann gemacht haben könnte! Die Antwort erinnert an diejenige eines Straftäters vor Gericht, welcher trotz eindeutiger Beweise, eine Straftat begangen zu haben, hartnäckig leugnet, irgendetwas Unrechtes getan zu haben. Resozialisierung und Psychiatriegläubigkeit haben nach wie vor oberste Priorität, obwohl eine Abstimmung im Herbst verloren ging und Hafterleichterungen bereits in der Vergangenheit zu grossem Unglück geführt haben. Das Amt für Straf- und Massnahmenvollzug muss deshalb als lernunfähig bezeichnet werden. Die Antwort ist eine einzige Beschönigung und billige Rechtfertigung eines untolerierbaren Fehlverhaltens.

Zu den Punkten c und d: Das Amt für Straf- und Massnahmenvollzug ist gesetzlich verpflichtet, die bedingte Entlassung nach zwei Dritteln der Strafe zu prüfen – soweit so gut. Was nützt der neunköpfige Fachausschuss, wenn er zwar im August 1997 richtigerweise entscheidet, keine Vollzugslockerung zu gewähren, sich dann aber ein Jahr später komplett auf ein falsches psychiatrisches Gutachten abstützt und Vollzugslockerungen gewährt? Was nützt dieser Fachausschuss, wenn man sich blind auf die Prognosen eines einzigen Psychiaters abstellt? Herr Regierungsrat Notter, Sie können diesen Fachausschuss wieder abschaffen und die Psychiater wieder direkt entscheiden lassen. Wenn er nicht fähig ist, ein nachweislich falsches psychiatrisches Gutachten zurückzuweisen, braucht es ihn auch nicht mehr. Offensichtlich scheint die Justizdirektion nichts aus der Vergangenheit gelernt zu haben. Anstatt dass die Psychiater direkt entscheiden, zieht man neu einen Kopfnickerausschuss vor, welcher bedenkliche Fehlprognosen absegnet. Bezeichnenderweise ist auch, dass in der ganzen Antwort einzig der Name von Professor Martin Kiesewetter genannt wird, nicht jedoch die

Namen der Mitläufer. Der Misserfolg kennt offensichtlich keine Väter. Grundsätzlich möchte ich festhalten, dass jeder vernünftig denkende Mensch – insbesondere jeder Polizist oder jede Geisel, welche sich schon mit Hugo Portmann abgeben durfte –, über die Gefährlichkeit dieses Täters besser hätte Auskunft geben können als Professor Martin Kiesewetter. In Anbetracht des langen Reststrafteils von neun Jahren muss man sich tatsächlich fragen, wieso auch bei guter Prognose Hafterleichterung und Urlaub gewährt werden soll. Reicht eigentlich eine zweimalige Flucht und Geiselnahme mit anschliessender Schiesserei mit der Polizei nicht aus, um einen Täter in Haft zu lassen? Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Resozialisierung und die Psychiatrie-

gläubigkeit zu Lasten der Sicherheit von Bevölkerung und Polizei geht.

Zu Punkt f: Sie schreiben, dass die Einschätzung von Hugo Portmann aus damaliger Sicht überzeugend ausgefallen sei. Ich möchte ganz klar festhalten, dass die Prognose und die Einschätzung genau aus damaliger Sicht falsch war. Sie hat sich nicht inzwischen als falsch erwiesen, sondern war es bereits beim Erstellen. Wäre die Beurteilung nämlich zutreffend gewesen, wäre dies alles gar nicht passiert. Wenn Sie schon mitteilen, dass Prognosen von Gutachtern lediglich eine Aussage über die Wahrscheinlichkeit künftiger Sachverhalte sei, hätte der Fachausschuss nie für eine Vollzugslockerung stimmen dürfen. In einem Fall wie demjenigen von Hugo Portmann, welcher zweimal geflüchtet ist und von der Schusswaffe rücksichtslos Gebrauch machte, sollte man nicht darauf abstellen, dass wahrscheinlich nichts passieren wird. «Wahrscheinlich» reicht bei einem solchen Gewalttäter nicht aus, um eine Hafterleichterung in einem derart frühen Stadium zu gewähren.

Zu Punkt i: Sie widersprechen sich, wenn Sie schreiben, dass die Polizei für alle operativen und taktischen Fragen der Fahndung zuständig sei. Wieso konnte die Justizdirektion denn trotzdem eine Fahndung via Medien bei der Kapo Zürich veranlassen, nachdem man feststellte, dass bisher keine öffentliche Fahndung veranlasst wurde? Wieso hat der Generalsekretär in der NZZ vom 25. Februar 1999 festgehalten, dass man auf eine Öffentlichkeitsfahndung verzichte, um eine freiwillige Rückkehr nicht zu gefährden? Sie haben sich mit Ihrer Antwort in Punkt i in totale Widersprüche verwickelt. Einerseits sagt der Generalsekretär, dass man keine Öffentlichkeitsfahndung wollte, andererseits behaupten Sie nun, dass die Polizei diese angeblich nicht wollte und sie erst quasi auf Druck der Justizdirektion durchführte. Ich würde Ihnen empfehlen, sehr geehrter Herr Justizdirektor, das Verfahren für die Hafterleichterung nochmals zu überdenken. Es wäre sonst lediglich eine Frage der

Zeit, bis Sie vor diesem Rat stehen werden und sich für etwas rechtfertigen müssen, was uns alle betroffen machen würde. Ich danke Ihnen.

Mario Fehr (SP, Adliswil): Ich beantrage Diskussion.

Hier werden die Beratungen unterbrochen.

Begrüssung des Waadtländer Staatsrates

Ratspräsident Kurt Schellenberg: Wie Sie dem Blumenschmuck auf dem Tisch des Rathauses entnehmen können, dürfen wir heute Gäste aus dem Waadtland begrüßen. Auf der Zuschauertribüne hat soeben der Staatsrat des Kantons Waadt, begleitet von unserem Regierungsrat, Platz genommen, um unseren Ratsverhandlungen zu folgen. Ich heisse unseren hohen Besuch, der dieses Jahr Gast der Zürcher Zünfte am Sechseläuten ist, in Ihrem Namen ganz herzlich willkommen. (Applaus.)

Unseren Gästen darf ich sagen, dass unser Rat immer in Schriftsprache verhandelt. Hätten wir diese Regel nicht bereits, würden wir sie sicher heute als besonderen Ausdruck unserer Freude über Ihren Besuch anwenden. Ich wünsche dem Staatsrat des Kantons Waadt einen schönen Aufenthalt in Zürich.

Die Beratungen zu Traktandum 12 werden fortgesetzt.

Mario Fehr (SP, Adliswil): Namens der SP-Fraktion nehme ich zur Antwort des Regierungsrates auf die Interpellation betreffend Vollzugslockerungen Stellung. Im Gegensatz zu meinem Vorredner beziehe ich mich dabei auf die konkreten Interpellationsfragen. Die SP-Fraktion hat Verständnis dafür, dass die Flucht von Hugo Portmann in der Bevölkerung Unmut und teilweise auch Ängste ausgelöst hat. Die Antwort des Regierungsrates auf die Interpellation erscheint uns sehr detailliert und sorgfältig. Wir teilen die Schlüsse des Gesamtregierungsrates. Insbesondere teilen wir die Ansicht, dass die Verantwortlichen formell korrekt gehandelt haben und deshalb keinem der an den Entscheidungen Beteiligten Vorwürfe gemacht werden können.

Wer sich die Fragen der Interpellation etwas genauer vor Augen führt, stellt fest, dass vier der sieben Fragen eigentlich gegenstandslos sind.

Die Fragen 1 bis 3 gehen davon aus, dass es zwei Gutachten gegeben hat. Es hat aber nur ein Gutachten gegeben. In Punkt 4 wird die Frage gestellt, ob der Regierungsrat nicht auch der Ansicht sei, die Justizdirektion habe versucht, die Flucht von Hugo Portmann unter dem Deckel zu halten. Diese Frage muss als reine Polemik bezeichnet werden. Zu Frage 7 dürfen wir zur Kenntnis nehmen, dass Professor Martin Kiese-wetter mit Billigung der Justizdirektion in der Öffentlichkeit zu seinem Gutachten Stellung nahm. Er tat dies in zurückhaltender Art und Weise, weshalb auch Frage 7 gegenstandslos ist.

Was von dieser Interpellation bleibt, sind die Fragen nach der Wahrnehmung von Verantwortung in diesem sehr sensiblen Bereich des Strafvollzugs, insbesondere bei der Gewährung von Vollzugslockerungen. Es bleibt die Frage, wer diese am besten wahrnehmen kann und sollte. Die Interpellation hält zu Recht fest, dass auf Grund der ausgefallten Strafen – das mag man bedauern oder nicht – eine gesetzliche Verpflichtung bestand, diese bedingte Entlassung zu prüfen. Dabei wurde dem Gutachter völlig zu Recht die Frage gestellt, ob infolge des Geisteszustandes des zu Beurteilenden die öffentliche Sicherheit in schwerwiegender Art und Weise gefährdet würde, sodass eine Umwandlung der Verwahrung in eine Sicherheitsverwahrung gemäss Art. 43 nötig gewesen wäre. Das Gutachten kam zum gegenteiligen Schluss und hielt fest, dass keine konkrete Bedrohung für Leib und Leben zu erkennen sei. Der Gutachter empfahl deshalb Lockerungsschritte; das Amt für Straf- und Massnahmenvollzug setzte diese in einem Vollzugsplan um und der Fachausschuss leitete diesen an die Direktion der Justiz und des Innern weiter. Sämtliche Verantwortlichen haben formell korrekt gehandelt.

Die auf dieses formell korrekte Verfahren gestützten Vollzugslockerungen haben sich in der Rückschau als falsch erwiesen. Dies ist selbstverständlich höchst bedauerlich. Es glaubt aber wohl niemand ernsthaft – auch der Interpellant kann dies nicht ernsthaft glauben –, dass es zu einem gegenteiligen Ergebnis gekommen wäre, wenn jemand anders über diese Vollzugslockerung entschieden hätte. Davon geht ja die Frage 5 aus. In diesem Punkt wird gefragt, ob vielleicht der Regierungsrat – der zuständige oder gar der Gesamtregierungsrat – hätte entscheiden müssen. Sie glauben doch nicht im Ernst, dass dann ein anderes Ergebnis herausgekommen wäre! Sowohl der Gesamtregierungsrat als auch der zuständige Regierungsrat hätte sich auf dieses Gutachten stützen müssen. Dieses Gutachten ist nun einmal vorgesehen. Wie gesagt, es ist alles korrekt vor sich gegangen. In all jenen Bereichen, in denen mittels Gutachten der manchmal untaugliche Versuch unternommen werden

soll, eine ungewisse Zukunft ein wenig gewisser zu machen, besteht immer auch die Möglichkeit der falschen Beurteilung. Wir können doch nicht so tun, Herr Heer, als ob diese Gutachten immer die Wahrheit treffen würden. Wenn das nämlich so wäre, dann bräuchte es gar keine Gutachten. Die Leute, welche entscheiden müssen, könnten dies auch ohne Gutachten tun. Wir können uns fragen, wie die Qualität der Gutachten gesteigert werden kann und die Verfahrensabläufe verbessert werden können.

Nun gibt es im Strafvollzug eine Zeit vor dem Mord in Zollikerberg und eine Zeit danach. Die getroffenen Massnahmen nach diesem Mord haben insgesamt zu einer Verschärfung des Strafvollzugs geführt. Dazu gehört die Trennung der Gutachter- und Therapeutenfunktion, die vereinheitlichte Urlaubsregelung sowie die Einrichtung dieses Fachausschusses für Vollzugsfragen. Damals, als wir darüber diskutierten, waren Sie alle für diesen Fachausschuss. Er ist nicht irgendein Fachgremium, wie die Interpellanten sich auszudrücken beliebten, sondern ein Gremium mit sehr renommierten Richterinnen und Richtern, Staats-, Bezirks- und Jugendanwälten und -anwältinnen. Damals haben alle die Einrichtung dieses Fachausschusses begrüsst. Von daher tragen auch alle eine Mitverantwortung, wenn dieser relevante Entscheide trifft. Es ist ein bisschen billig, sich heute nach dem ersten Fehlentscheid wieder aus der Verantwortung wegzustehlen.

Die SP-Fraktion unterstützt selbstverständlich auch weitere Massnahmen, die eine Verbesserung des Vollzugs von Strafen bringen und insbesondere einen Beitrag zur Sicherheit der Bevölkerung leisten können. Die entsprechenden Vorlagen des Regierungsrates wurden und werden von unserer Fraktion unterstützt. Hier wäre beispielsweise an die verbesserte Ausbildung der Psychiaterinnen und Psychiater für diese Gutachten zu erinnern; wir haben einen entsprechenden Vorstoss eingereicht. Aber auch diese Massnahme hätte hier nicht gegriffen, weil das Gutachten von einem der renommiertesten Psychiater auf dem Platz Zürich erstellt wurde und es trotzdem falsch war. Organisatorische Verbesserungen im Justizbereich sind geplant und werden demnächst umgesetzt. Hier konnte man einiges bewegen, die Justizdirektion hat dies getan.

Was das Ergreifen von zusätzlichen Massnahmen betrifft, vielleicht noch dies: Es gibt eine Reihe von sinnvollen Massnahmen. Wenn diese aber etwas kosten, dann sind immer diejenigen am vehementesten dagegen, die am lautesten nach zusätzlichen Massnahmen schreien.

Allen SVP-Interpellationen zum Trotz stelle ich Folgendes fest: Zu dieser Art des Strafvollzugs gibt es keine realistische Alternative. Als

Beispiel für eine viel härtere Gangart führen Sie ja sehr oft und sehr gerne den Strafvollzug in den Vereinigten Staaten ins Feld. Ich meine, dass die Vereinigten Staaten kein Vorbild für die Schweiz sein können. Die Zahl der Inhaftierten in den Gefängnissen in den USA steigt im Moment um 7 % jährlich und hat sich in den letzten neun Jahren verdoppelt. Die USA haben heute auf 100'000 Einwohner eine Gefangenenzahl von 668, was derjenigen Russlands mit 685 schon sehr nahe kommt. Gegen 2 Mio. Menschen leben in Amerika in Gefängnissen; das kostet den Staat etwa 30 Mio. Dollar jährlich und – das ist das Entscheidende – es zeigt praktisch keine Wirkung. Für eine freiheitliche Gesellschaft – wir nehmen in Anspruch, dass die Schweiz eine solche ist und bleiben soll – kann ein Strafvollzug, wie er in den USA praktiziert wird, keine realistische Perspektive sein.

Trotz aller getroffenen Massnahmen und trotz des korrekten Vorgehens aller Beteiligten bleibt selbstverständlich auch uns ein zwiespältiges Gefühl. Der sehr geschätzte alt Kantonsrat Werner Hegetschweiler hat dieses Gefühl, das in uns allen steckt, einmal so ausgedrückt: «Menschen, die sich täuschen können, müssen über Menschen entscheiden, die täuschen können.» Wer sich deshalb sehr intensiv mit Straf- und Massnahmenvollzug auseinandersetzt, der kommt nicht zu einfachen Lösungen, wie uns dies die SVP immer wieder beliebt machen will, sondern zu einer differenzierten Sicht der Dinge und zur Erkenntnis, dass Risiken im Strafvollzug nie auszuschliessen sind. Es kann nicht übersehen werden, dass die im Strafvollzug Verantwortlichen Risiken auf sich nehmen müssen, diese nie ausschalten, sondern allerhöchstens minimieren können.

Wir Sozialdemokraten sind davon überzeugt, dass die Verantwortlichen ihre Arbeit korrekt (Die Redezeit ist abgelaufen.)

Christoph Mörgeli (SVP Stäfa): Wenn sich der Nebel der regierungsrätlichen Beredsamkeit in der vorliegenden sechsseitigen Interpellationsantwort gelichtet hat, lautet die Zusammenfassung: Der Fall des Gewohnheitsverbrechers, Geiselnähmers und Polizistenbeschiessers Portmann ist vollkommen falsch herausgekommen, alle Verantwortlichen haben vollkommen richtig gehandelt. Das tönt natürlich wie Hohn, speziell für jene Polizisten, die Hugo Portmann unter Lebensgefahr jeweils wieder eingefangen haben.

Wo liegen die Gründe, dass es alle so gut meinen, alle so korrekt handeln und alles so falsch herauskommt? Zum ersten daran, dass die Übernahme von Verantwortung heute den meisten schwerfällt. Viel bequemer ist das Tragen von Verantwortung im grossen Kreis und noch

bequemer das Abschieben auf Experten, Fachgremien und Kommissionen. Ein gewisser Zeitgeist liebt keine Übernahme von Verantwortung. Man liebt nicht rechteckige, sondern runde Tische, an denen jeder gleich ist und niemand die Verantwortung tragen muss. Ein gewisser Zeitgeist liebt keine Grenzen, weder im Arbeitsbereich noch zwischen Staaten, da Grenzen immer auch Verantwortung festlegen und zuordnen. Lieber sind alle für alles und niemand für etwas verantwortlich. Im Fall Portmann stellt sich die Regierung einen Persilschein aus und erklärt sich als unschuldig. In der Öffentlichkeit wird diese Meinung brav und unkommentiert wiederholt.

Zum zweiten liegen die Gründe, dass alles so falsch herauskommt, wahrscheinlich unter Punkt f der Regierungsantwort. Der Direktionsvorsteher hätte unterrichtet werden und persönlich entscheiden müssen, wenn die abweichende Stellungnahme zwischen Amt für Straf- und Massnahmenvollzug und Fachausschuss für Vollzugsfragen offen geworden wären. Dies ist nicht der Fall; die Stellungnahmen waren vollkommen gleichlautend. Alle haben die gleichen Ansichten, es gibt keine Neinsager, sondern nur Kopfnicker.

In der regierungsrätlichen Antwort wird eingeräumt, dass es eine Gruppe äusserst gefährlicher Verbrecher gibt, die ohne Perspektive auf einen Endtermin im geschlossenen Vollzug zu halten sind. In den Gremien gibt es aber offensichtlich keine Leute, die diesen Grundsatz wirklich vertreten und von der früheren Resozialisierungseuphorie wirklich Abstand genommen haben. Die Gremien sind offensichtlich einseitig zusammengesetzt. Regierungsrat Markus Notter ist zum Opfer seiner eigenen Personalpolitik geworden. Es wäre gut, wenn er nicht nur Leute aus dem eigenen Umfeld mit den eigenen Ansichten speziell fördern und befördern würde.

Wie hat sich doch Walter Stürm, der zusammen mit Hugo Portmann verdächtigt wird, den Banküberfall in Horn verübt zu haben, bis vor kurzem auf eine ihm jederzeit ergebene Schar linker Anwälte, Politiker und Presseleute verlassen können! Noch haben wir die Solidaritätsaufrufe in Inseraten durch SP-Politiker im Ohr und im Auge. Einer der damaligen Kriminalromantiker, Kollege Mario Fehr, amtet heute als sicherheitspolitischer Sprecher seiner Fraktion und sagt uns, wie wir differenziert denken sollen. Ich nehme gerne an, dass diese Leute heute eine andere Einstellung haben und Aggression, Brutalität und Gewalt realistischer beurteilen, gerade in diesen Tagen der unvorstellbaren Verbrechen des totalitären Sozialisten Milosevic. (Unmut auf der linken Ratsseite.)

Das Parlament kann heute das Vorgefallene nur bedauern, im Gegensatz zur Regierung, die sich leider zu keinem Wort des Bedauerns bereitfindet. Die Regierung hätte es jetzt in der Hand, dieses offensichtliche Malaise im Strafvollzug zu verbessern und zu überprüfen, ob dieser wirklich noch mit dem aktuellen Volkswillen übereinstimmt. Ich bitte Regierungsrat Markus Notter sehr ernsthaft, sich das zu überlegen und die Zusammensetzung der Gremien, die ihn beraten, zu überdenken. Im Falle einer anderen Entscheidung eines der beiden Gremien hätte auch Regierungsrat Markus Notter anders entschieden, davon bin ich überzeugt. Ich bitte Sie, hier wirklich über die Bücher zu gehen. Der Strafvollzug sollte wieder in Übereinstimmung mit dem Volkswillen der Zürcherinnen und Zürcher gebracht werden.

Franziska Troesch-Schnyder (FDP, Zollikon): Die Details zur Antwort der Regierung wurde von meinem Vorredner der SVP bereits erwähnt. Trotzdem möchte ich festhalten, dass ich über die Zeitungsmeldung, Portmann sei entwichen, sehr erstaunt war. Ich bin auch erstaunt, nach so kurzer Zeit hier drin wieder über ein solches Thema sprechen zu müssen. Schockiert sind auch die Betroffenen, unter anderem die Familie Brumann. Sie müssen sich heute fragen, ob sich die Jahre ihres Einsatzes und Kampfes dafür, dass so etwas nie mehr passiert, nicht gelohnt haben. Haben sich all die Debatten hier im Rat nicht gelohnt? Hat sich nichts geändert? Ist es eine Frage der Zeit, bis auch ein Ferrari oder ein Hauer wieder in Urlaub gelassen oder bedingt in den offenen Strafvollzug versetzt werden?

Die Antwort des Regierungsrates fiel denn auch wie erwartet aus: Es sind keine Fehler gemacht worden, alles lief korrekt ab – Dienst nach Vorschrift. Ich frage Sie: Reicht in einem solchen Fall der Dienst nach Vorschrift? Müsste man hier nicht mehr erwarten können, als dass nur Paragraphen und Vorschriften eingehalten werden? Es ist noch nicht lange her, da hat uns Regierungsrat Markus Notter in der PUK-Debatte den Bertschi-Bericht hochgehalten und gesagt, das sei starker Tabak und es habe sich einiges geändert. Ich erlaube mir deshalb zu zitieren, was im Anhang zum Bertschi-Bericht über den Fall Portmann steht: «Die Kommission erachtet es als falsch, dass im Straf- und Massnahmenvollzug Begründungen in den Urteilen, Feststellungen in der Beurteilung von Täterpersönlichkeiten in den psychiatrischen Gutachten, Vorstrafen, Geschehnisse im früheren Strafvollzug und sogar Urlaubsmisbräuche und neue Delikte im gleichen Strafvollzug für die grundsätzliche Gewährung von Urlaub nicht die geringste Bedeutung haben.» Und was hat man gemacht? Man hat wieder einseitig auf die gute

Führung im Strafvollzug und ein Gutachten abgestellt. Es wird uns wieder gesagt, Prognosen seien eben Prognosen und würden eben nicht immer zutreffen – das stimmt. Das stimmt auch bei den Wetterprognosen und bei den Prognosen bezüglich Flugbewegungen am Flughafen. Hier, bei derart gefährlichen Tätern müsste man aber auch die Vergangenheit einbeziehen. Wenn jemand bis anhin notorisch jeden Urlaub und jede Vollzugslockerung missbraucht hat, dann müssen andere Massstäbe angelegt werden. Es erstaunt mich, dass eine Fachkommission unter dem Präsidium von Staatsanwalt Marcel Bertschi diese Erkenntnis noch nicht gehabt hat und noch genau gleich handelt wie vor dem Mord in Zollikerberg.

Daniel Vischer (Grüne, Zürich): Zuerst eine Vorbemerkung: Herr Mörgeli, Sie mögen ein genialer Analytiker sein – heute sind Sie einfach daneben und degoutant, wenn Sie in ihrem Votum einen Zusammenhang zwischen Hugo Portmann und Milan Milosevic herstellen. Einen solchen Schwachsinn brauchen wir hier nicht mehr zu hören, mit oder ohne Zuwachs der SVP. Das ist unter unserem Niveau, und ich hoffe, auch unter Ihrem; hoffentlich begreifen Sie das für die Zukunft! So nicht, Herr Mörgeli!

Jetzt zur Sache: Wir haben hier den Fall Portmann. Es wird auch in Zukunft wahrscheinlich wieder einen Fall Portmann geben. Der Strafvollzug ist wie er ist. Wenn Sie wollen, dass niemand mehr aus dem Strafvollzug die Freiheiten ausnützt, die es nun einmal gibt, dann müssen Sie lebenslängliche Verwahrung für alle auf eidgenössischer Ebene durchsetzen. Dann haben wir den lückenlos in sich geschlossenen Strafvollzug. Wenn Sie das wollen, Herr Mörgeli und Co., dann machen Sie auf eidgenössischer Ebene einen Vorstoss. Wir können dann eine Volksabstimmung darüber durchführen. Jetzt haben wir aber ein anderes System. Professor Martin Kiesewetter hat ein Gutachten erstellt und sich getäuscht. Es wird auch in Zukunft Gutacher geben, die sich täuschen, weil es immer eine gewisse Streuung möglicher falscher Einschätzungen gibt. Nun könnte man sagen, es lasse einen schmunzeln, dass sich ausgerechnet Professor Martin Kiesewetter täuscht, der der Chef aller Gutachter im Kanton Zürich werden soll. Aber auch dies liegt ein bisschen in der Natur der Sache solcher Gutachten. Ich habe auch nicht sehr viel Verständnis dafür, dass der erste Staatsanwalt im Nachhinein gesagt hat, er hätte ganz anders gehandelt. Er handelt ja immer ganz anders, aber das nützt nichts. Es hat keinen Sinn, dass er immer die einen gegen die anderen ausspielt. In diesem Sinn muss ich dem

Regierungsrat zugute halten, dass er eine nüchterne Antwort auf eine nicht ganz einfache Situation gegeben hat.

Zu Franziska Troesch: Es ist jetzt offenbar Ihr Steckenpferd, sich in solchen Fällen als grosse Spezialistin von Justizfragen aufzuspielen, weil das ein bisschen «in» ist. Der Fall Portmann hat aber nichts mit dem Fall Hauert zu tun, es gibt kein My einer Vergleichsbasis. Im Vergleich der beiden Täter liegt auch ein ganz anderer Grad von Gefährlichkeit vor. Auch der Fall Ferrari hat nichts mit dem Fall Portmann zu tun; das sind Einzelfälle. Jetzt müssen wir auch nicht wieder mit der Resozialisierung kommen. Ich war nie ein besonderer Resozialisierungsfan. Gewisse Parteifreundinnen und -freunde kritisieren mich ja, weil ich keine allzu grosse Hochachtung vor dem Sozialarbeiterwesen habe. Ich habe nie geglaubt, Sozialarbeiter könnten den Menschen umkehren. Ich habe aber auch nie geglaubt, dass eine Strafe einen Sinn hat. Das ist das Problem unseres Strafvollzugs: Für die einen Täter nützt er nichts, weil sie bereits nach der Tat in einem gewissen Sinn bekehrt sind und sich selbst resozialisiert haben. Da nützen alle Anstrengungen nichts; man schmeisst im Grunde genommen Geld zum Fenster hinaus. Bei anderen Tätern nützen die Resozialisierungsmassnahmen nichts, weil sie sich gar nicht ändern wollen oder können. Diesen Teufelskreis muss der Strafvollzug lösen. Wer das Buch von Michel Foucault über Wachen und Strafen liest – das hätte man schon vor 20 Jahren tun können –, der weiss eigentlich um die Problematik des Strafvollzugs. Er weiss auch, dass der Strafvollzug ein Lieblingsthema für Parlamentsdebatten ist, weil man sich da so schön streiten kann. Auf der einen Seite sind die Scharfmacher, auf der anderen die selbst ernannten Humanisten und beide haben nicht Recht. Es liegt in der Natur der Sache, dass das moderne Strafrecht im Grunde genommen auf einer bestimmten Zeit der Einschliessung aufbaut und davon ausgeht, dass jeder Täter nach einer gewissen Zeit wieder herauskommt. Das ist die Errungenschaft der Aufklärung, das können Sie bei Beccaria nachlesen; das ist die Ablösung der Todesstrafe. Wenn wir an diesem Prinzip festhalten wollen, dann bleibt der Strafvollzug lückenhaft.

Nun haben wir für Spezialtäter spezielle Einrichtungen schaffen wollen, die Sie ja verhindert haben. Sie sind ja gar nicht diejenigen, die wirklich Hand dazu bieten, Lücken im Strafvollzug zu stopfen. Im Gegenteil: Ihnen geht es um Inserate, um ein Geplärr anstelle einer ernsthaften Auseinandersetzung.

In diesem Sinne können wir heute diese Antwort einfach zur Kenntnis nehmen und hoffen, dass keine Fehler passieren. Sollten trotzdem

welche vorkommen, müssen wir wissen, dass sie in einem gewissen Sinn in der Natur der Sache liegen.

Franziska Frey-Wettstein (FDP, Zürich): Lassen Sie mich kurz ein Votum im Namen der GPK abgeben. Die GPK hat sofort nach Bekanntwerden der Flucht von Hugo Portmann, also noch bevor diese Interpellation eingereicht wurde, mit der Justizdirektion Kontakt aufgenommen und um Akteneinsicht gebeten. Sie hat eine Dreierdelegation gebildet, bestehend aus Crista Weisshaupt, Referentin von Polizei und Militär, Hans Badertscher, Mitglied der GPK, und der Referentin der Justiz, Silvia Kamm. Die GPK hat diese drei mit der Angelegenheit betraut. Die Delegation erhielt ein uneingeschränktes Akteneinsichtsrecht. Der Generalsekretär der Justizdirektion, Thomas Manhart, stand jederzeit für Fragen zur Verfügung. Für diese gute Zusammenarbeit möchten wir uns bei der Justizdirektion bedanken.

Übereinstimmend kam die GPK zur Ansicht, dass im Falle von Hugo Portmann alle Beteiligten nach bestem Wissen und Gewissen gehandelt haben und formal keine Fehler begangen wurden. Auf ein Gesuch des Direktors der Strafanstalt La Stampa, in der Portmann seine Strafe verbüsste, wurde am 14. August 1998 eine schrittweise Vollzugsplanung erstellt, bis zum Datum einer allfälligen bedingten Entlassung. Diese Vollzugsplanung wurde dem Fachausschuss für Vollzugsfragen ordnungsgemäss vorgelegt und von diesem am 12. Oktober 1998 gutgeheissen. Als Grundlage zur Entscheidung diente ein psychiatrisches Gutachten von Professor Martin Kiesewetter, einem anerkannten Fachmann für forensische Psychiatrie. Er führte an drei Tagen Gespräche mit Hugo Portmann und machte diverse psychologische Tests. Weiter besprach er sich mit den Direktoren von La Stampa und der Pöschwies sowie dem Vormund von Hugo Portmann. Soviel zum Formalen, bei dem keine Fehler festgestellt wurden.

Lassen Sie mich im Namen der GPK kurz zum Fachausschuss Stellung nehmen. Dieses Gremium wurde nach dem Fall Hauert geschaffen. Es sollte damit eine zusätzliche Sicherungsmassnahme eingebaut werden, eine externe Beratung für Vollzugsbeamte. Dieser Fachausschuss muss bei Vollzugslockerungen oder der bedingten Entlassung von sogenannten gefährlichen Tätern zwingend konsultiert werden. Wer genau unter diese Kategorie fällt, ist in einem Anhang zur revidierten Strafvollzugsverordnung festgehalten. Der Fachausschuss tagt in der Regel in Dreierbesetzung; darin vertreten sind Fachleute aus den Bereichen Strafverfolgung, Gerichte und Psychiatrie. Seine Entscheide fällt dieses Gremium auf Grund von reinem Aktenstudium, gestützt auf allenfalls

vorliegende Gutachten. Mit anderen Worten: Es ist in aller Regel die Prognose des Gutachters, die entscheidend ist, ob eine Vollzugslockerung bejaht oder verneint wird. Neu ist allerdings, dass der Gutachter nicht mehr zugleich der behandelnde Therapeut des zu beurteilenden Täters sein darf. Auch dies ist eine Massnahme, die nach dem Mord in Zollikerberg eingerichtet wurde.

All diese Verbesserungen und zusätzlichen Sicherungen wurden von der seinerzeitigen GPK-Delegation im Fall Hauert zwar als zweckmässig erachtet, können aber letztlich nicht verhindern, dass es auch in Zukunft Fehlentscheide wie im vorliegenden Fall geben wird. So sagte doch einst Kollege Ernst Frischknecht im Schlussbericht zum Fall Hauert: «Ein Nullrisiko ist nicht erreichbar, weil Menschen, die sich täuschen können, über Menschen entscheiden, die täuschen können.» Die GPK hat trotzdem beschlossen, Fragen im Zusammenhang mit der Sicherheit im Strafvollzug weiterhin nachzugehen. Sie wird sich besonders mit der Arbeitsweise des Fachausschusses beschäftigen.

Oskar Bachmann (SVP, Stäfa): Hugo Portmann ist ein Verbrecher wegen Gefährdung des Lebens von Dritten. Er wurde in Zürich zu neun Jahren Haft verurteilt, infolge von auf der Flucht begangener Delikte zu weiteren fünf Jahren. Das Strafende wäre im Jahr 2007, also ab heute immerhin in acht Jahren. Wenn Sie, Herr Kollege Vischer, nun sagen, unser Strafsystem sei nun einfach so, dann biete ich Hand für eine bessere und härtere Vollzugsweise. Und wenn Sie sagen, dass ermordete Mitmenschen – in diesem Fall geht es ja darum – bei Ihnen zur Streubreite zählen, dann ist das ebenfalls degoutant und unter Ihrer Würde.

Im Gutachten wurde der Verbrecher Portmann bezüglich seines zukünftigen Legalverhaltens als geradezu friedlich bezeichnet. Es wurde ihm eine günstige Prognose gestellt. Aus der Sicht von unbescholtenen Bürgerinnen und Bürgern unseres Kantons, die tagein tagaus, jahrein jahraus ihren immer grösser werdenden Pflichten gegenüber diesem Staat nachkommen, sind zwei Dinge sonnenklar: Erstens gehören solche Menschen auf immer verwahrt und zweitens stellt die klägliche Rechtfertigung in dieser Interpellationsantwort nur die Absurdität unseres Strafvollzugs dar, und zwar im bestens Sinne des Wortes. Ich kann dieser Interpellationsantwort nur eines abgewinnen, ich kann sie nämlich mit Worten von Johann Wolfgang Goethe qualifizieren: «Getretener Quark wird breit, nicht stark.» Ziehen Sie daraus die Konsequenzen, Herr Justizdirektor!

Erich Hollenstein (LdU, Zürich): Eigentlich ist alles, was man hierzu sagen kann, bereits gesagt. Etwas bereitet mir Mühe: Es scheint bei gewissen Leuten die Vorstellung zu herrschen, es gebe in diesen Bereichen eine richtige und eine falsche Entscheidung. Da stimmt etwas im Menschenbild nicht. In solchen Fällen kann es Situationen geben, in denen es nur falsche und keine richtigen Entscheidungen gibt. Das ist eine Frage des Menschenbildes. Es gibt Fälle, in denen es keine richtige Entscheidung gibt. Es gehört zum menschlichen Schicksal, dass es manchmal so oder so falsch herauskommt, wie auch immer man entscheidet. Wenn man jedes Mal auf die Verantwortlichen losgeht, habe ich das Gefühl, dass niemand mehr diese Einzelverantwortung übernehmen will, die Christoph Mörgeli angesprochen hat. Es ist auch ein Sprachproblem, wie man in diesem schwierigen Bereich miteinander umgeht. Wenn wir wollen, dass Leute Verantwortung übernehmen, dann müssen wir so gerecht sein, dass wir auch dann hinter ihnen stehen, wenn von zwei falschen Entscheidungen eine getroffen wurde. Das ist meine persönliche Überzeugung.

Im übrigen stimmt es nicht, dass sich nichts geändert hat. Aus meinen Gesprächen mit Gefangenen – ich habe auch Hugo Portmann betreut – weiss ich, dass die Justizdirektion bei der Gewährung des Drittels in letzter Zeit gerade bei dieser Kategorie, die mit dem Zollikerberg zusammenhängt, sehr restriktiv geworden ist. Ich muss dann diesen Menschen klar machen, dass ihnen dieser Drittel begründeterweise nicht gegeben wird.

Die Sache ist ein Sprachproblem. Ich bin ein bisschen erschrocken, dass man bei diesem Fall offenbar so sicher den richtigen Weg weiss. Gerade weil ich diesem Menschen oft begegnet bin und ihn daher persönlich kenne, muss ich Ihnen sagen, dass es hier wahrscheinlich keinen richtigen Weg gibt. Ich will das jetzt nicht ausmalen. Es könnte auch sein, dass jemand von diesem Kaliber ausbricht, einen Wärter als Geisel nimmt usw. – dann wäre auch eine falsche Entscheidung getroffen worden.

Peter Reinhard (EVP, Kloten): Es ist unbestritten, dass die Zielsetzung eines modernen Strafvollzugs einerseits die Strafe und andererseits selbstverständlich auch die Integration einer straffälligen Person in die Gesellschaft sein muss. Das wird meiner Meinung nach auch in Zukunft unbestritten bleiben müssen, wenn wir unsere Gefängnisse und den Vollzug nicht einfach auffüllen wollen. Als Präsident des Verbandes der Kantonspolizei muss ich aber auch sagen, dass der Fall Portmann bei der Kantonspolizei und in unserem Vorstand ein Thema war. Wir

waren insbesondere der Meinung, dass es ein unverständlicher Entscheid war, gerade weil Hugo Portmann in seiner Gefährlichkeit verschiedentlich das Leben von Polizisten und Privatpersonen ohne Bedenken aufs Spiel setzte, sich in Schiessereien verwickeln liess und immer wieder sagte, dass er sich bei nächster Gelegenheit wieder freimachen möchte. Auch wenn wir die Forderung einer Integration in die Gesellschaft unterstützen, müssen wir doch festhalten, dass unserer Meinung nach in diesem Fall ein falscher Entscheid gefällt wurde.

Portmann ist ja kein typischer Fall, wir können ihn nicht mit anderen straffälligen Personen vergleichen. Seine Gefährlichkeit war auf Grund bekannter Gutachten aus unserer Sicht relativ augenfällig. Wir meinen, dass jetzt nicht die ganzen Abläufe im Strafvollzug geändert werden müssen. Die Gewichtung in der Beurteilung müssen aber zu Gunsten von denjenigen verschoben werden, die gefährdet werden könnten. Dazu zählen wir natürlich auch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Polizei. Sie sollen nicht nur Verbrecher einsammeln müssen, sondern auch das Recht auf einen Schutz der Strafjustiz haben. In diesem Sinne hoffen wir, dass Fälle, die bezüglich der Frage von Erleichterungen auf der Kippe liegen, künftig zu Gunsten der möglicherweise Gefährdeten gefällt werden.

Ernst Schibli (SVP, Otelfingen): Auch wenn in der Gesamtbeurteilung der Justizdirektion keine fehlbaren Handlungen der Strafvollzugsbehörden betreffend die Flucht des Schwerverbrechers Portmann auszumachen sind, so hinterlässt dieser Vorfall gegenüber der Handhabung des Strafvollzugs der massgeblichen Instanzen der Justizdirektion einen bitteren Nachgeschmack. Es kann ja nicht darum gehen, nach einem solchen Vorfall sich selber gute Noten zu erteilen, ohne dabei konkret die internen Schwachstellen zu hinterfragen. So lange aber die Resozialisierung um jeden Preis in den verantwortlichen Köpfen herumgeistert, werden solche Vorkommnisse leider nie auszuschliessen sein. Leider wird der Sicherheit der Bevölkerung aus der Sicht des Strafvollzugs immer noch zu wenig Bedeutung beigemessen, zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Gerade der ewige Glaube, praktisch jeden Schwerverbrecher wieder salonfähig zu machen, kann im Einzelfall zu unverständlichen Verbrechen führen, die nicht mehr entschuldbar sind.

In die Beurteilung von Strafgefangenen muss in Zukunft auch das Aufsichtspersonal der Vollzugsanstalten mit einbezogen werden, jene Leute also, die Schwerstverbrecher am besten kennen und so auch besser beurteilen können als die Illusionisten aus dem Gebiet der Psychiatrie und der Psychologie. Die Justizdirektion tut gut daran, den

Strafvollzug insbesondere für Schwerverbrecher nicht auf die leichte Schulter zu nehmen. Sie hat dafür zu sorgen, dass die Sicherheit der Bevölkerung nicht unnötig verschlechtert wird.

Mario Fehr (SP, Adliswil): Lassen Sie mich zum Schluss dieser Diskussion Folgendes festhalten: Ich war von der vielleicht irrigen Annahme getragen, dass diese Interpellation eingereicht wurde, um einen konkreten Beitrag zur Verbesserung im Justizbereich zu leisten. Nach vier SVP-Votanten kann ich jedoch keinen solchen ausmachen. Wenn wir solche Vorfälle schon in Parlamentarischen Vorstössen aufgreifen, dann sollten wir immerhin bereit sein, auch ein Stück der Verantwortung wahrzunehmen, die es hier zu tragen gilt. Verantwortung zu tragen hiesse aber, ganz konkrete Beiträge zu leisten. Meines Erachtens hat dies die GPK getan, indem sie innert nützlicher Frist die Abläufe untersucht und mögliche Fehler begutachtet hat. Sie ist dabei aber zum gleichen Schluss gekommen wie der Gesamtregierungsrat, dass nämlich das Verfahren formell korrekt war. Dass sich dieses Gutachten in der Nachbetrachtung als falsch erwiesen hat, wird gar nicht bestritten. Es wird nicht das einzige Gutachten sein. Es gibt viele Gutachten im Justiz-, im Medizin- und anderen Bereichen, die sich im Nachhinein als falsch herausstellen können.

Das einzige, was ich von der SVP gehört habe ist, dass es eine härtere Vollzugspraxis brauche, dass die Antwort des Regierungsrates eine klägliche Rechtfertigung sei und dass Konsequenzen getragen werden müssten. Welche Konsequenzen das sind, haben Sie aber hier und heute einmal mehr nicht festgestellt. Es reicht nicht aus, meine sehr verehrten Herren von der SVP, wenn Sie immer wieder ins Wehklagen über den weichen Strafvollzug einstimmen. Nach dem Mord in Zollikerberg ist einiges passiert: Trennung von Gutachter- und Therapeutenfunktion, der Fachausschuss, bessere Ausbildung der Psychiater, Verbesserungen in den Verfahrensabläufen. Das sind alles konkrete Beiträge für einen besseren Strafvollzug, die geleistet und übrigens auch von der SVP getragen wurden; zumindest haben Sie damals nichts anderes gesagt.

Beim ersten Fehler, der wieder passiert, wissen Sie von alledem nichts mehr, tragen keine Verantwortung und monieren hier einmal mehr, was Sie zuvor schon getan haben. Gerade jetzt, da Sie bei den Wahlen ein wenig stärker geworden sind, sind Sie gehalten, irgendwann einmal auch politische Verantwortung zu übernehmen. Mit 60 Kantons- und zwei Regierungsräten können Sie sich nicht immer so aufführen, als hätten Sie mit alledem, was hier drin passiert, nichts zu tun – in Zukunft wird dies so nicht mehr gehen!

Alfred Heer (SVP, Zürich): Ich glaube, der Fall liegt klar auf dem Tisch. Es ist ein Fehler passiert, aber niemand ist schuldig oder verantwortlich. Wir haben aufgezeigt, um was für einen Straftäter es sich handelt. Ich möchte den Humanisten unter Ihnen sagen, dass Sie Hugo Portmann keinen Gefallen tun, indem Sie ihm neun Jahre vor Ablauf seiner Strafe bereits Vollzugslockerungen gewähren. Das Risiko, dass er flüchtet, ist nicht nur wahrscheinlich sondern tatsächlich sehr gross. Dort ist doch offensichtlich ein Fehler passiert. Jedermann mit einem gesunden Menschenverstand kann doch abschätzen, dass ein Straftäter, der bereits zwei Mal geflüchtet ist, nicht neun Jahre absitzen wird, ohne eine Fluchtmöglichkeit auszunützen. Das Problem ist doch, dass niemand verantwortlich ist. Formell ist es korrekt abgelaufen, darin sind wir durchaus einig mit Ihnen. Es gibt ein einziges Gutachten. Ein einziger Psychiater hat im Kanton Zürich das Sagen, was mit einem Straftäter wie Hugo Portmann geschehen soll. Wenn der Fachausschuss ein Kopfnickergremium ist, das den Mut nicht hat, dieses Gutachten in Frage zu stellen, dann können wir es genauso gut wieder abschaffen. Das Risiko, diesen Mann laufen zu lassen, war zu gross. Man hätte ihn ja auch z. B. im Jahr 2004 oder 2005 in ein Resozialisierungsprogramm nehmen können und damit immer noch drei Jahre Zeit gehabt, um ihn zu resozialisieren.

Ein solches Risiko einzugehen, ist fahrlässig. Dass am Schluss niemand verantwortlich ist, stört uns. Darum schlugen wir vor, dass der zuständige oder der Gesamtregierungsrat entscheiden soll, denn das ist eine Behörde, die gewählt werden muss. Wenn dann ein Fehler passiert, kann die Bevölkerung wenigstens die Verantwortung wahrnehmen und jemanden abwählen; beim Fachgremium, das niemand kennt, kann sie das nicht. So, wie es heute läuft, ist der nächste Fall aufgegleist.

Daniel Vischer (Grüne, Zürich): Das ist das Absurdeste, das ich gehört habe! Meinen Sie denn, es sei ein politischer Entscheid, ob jemandem ein Drittel der Strafe erlassen wird oder ob jemand Halbfreiheit erhält etc.? Das können Sie ja nicht im Ernst meinen! Sie müssen schon einmal lernen, zwischen sogenannten Fachentscheiden und politischen Entscheiden zu trennen. Wenn Sie das nicht trennen können, dann müssen wir aufhören zu diskutieren. Einfach so in den Saal hineinzurufen, der Gesamtregierungsrat solle entscheiden, ist absurd.

Sie scheinen die psychiatrischen Gutachten gar nicht zu kennen, denn das Gegenteil von dem, was Sie sagen, trifft zu. Die psychiatrischen Gutachten sind in den letzten paar Jahren seit dem Mord in Zollikerberg

tendenziell übervorsichtig geworden. Im Grenzfall wird zweimal Nein gesagt, auch wenn man in guten Treuen Ja sagen könnte. Es ist auch nicht so, dass Professor Martin Kiesewetter zu denen gehört, die Sie als liberal bezeichnen. In der Optik anderer, die ebenfalls Gutachten erstellen, gehört er zu jenen, die eine harte Linie vertreten. Deswegen ist es völlig falsch, wenn Sie hier den Eindruck erwecken, bei den Gerichtspsychiatern hätten wir es mit lauter links-liberalen Humanisten zu tun, die einfach so mir nichts dir nichts jeden laufen lassen – davon kann gar keine Rede sein! Ich ersuche Sie, sich mit diesen Fragen ernsthaft auseinanderzusetzen und über Ihre Leute, die in den entsprechenden Fachkommissionen sind, solche Gutachten einmal zu studieren. Dann merken Sie, dass das, was Sie sagen, gar nichts mit der Realität zu tun hat.

Erich Hollenstein (LdU, Zürich): Ich weiss, dass das, was ich jetzt sage, ärgerlich ist. Sie sagen immer, es sei ein falscher Entscheid getroffen worden. Das kann man zum jetzigen Zeitpunkt schlicht nicht sagen. Die Geschichte dieses Mannes wird zeigen, ob dieser Entscheid richtig oder falsch ist. Stellen Sie sich vor, man hätte keine Lockerung gemacht, würde Portmann in acht Jahren rauslassen und es passiert dann ein viel schlimmeres Verbrechen als jenes, das jetzt passiert ist. Das liegt eben auch im Bereich des Möglichen. Dann muss man sagen, im Nachhinein hat sich dieser sogenannte Fehler unter Umständen als richtig erwiesen. Ich wäre vorsichtig damit, heute im vollen Brustton der Überzeugung zu sagen, es sei ein Fehler gewesen. Zum heutigen Zeitpunkt kann man das nicht feststellen. Es kann durchaus sein, dass es im Moment die einzig richtige Entscheidung war, weil man damit etwas herausgefunden hat, was man sonst in acht Jahren sehr teuer hätte bezahlen müssen. Das menschliche Schicksal, gerade im Bereich der Kriminologie, ist nicht einfach schwarz und weiss; das ist meine Erfahrung. Woher nehmen Sie das Recht zu sagen, es sei eine falsche Entscheidung gewesen? Es kann durchaus sein, dass es auf lange Zeit gesehen die richtige war.

Regierungsrat Markus Notter: Es wurden uns einige dringliche Fragen gestellt, die wir beantwortet haben. Da in der Debatte keine neuen Fragen gestellt worden sind, müsste ich das Wort eigentlich nicht ergreifen. Ich tue es trotzdem, weil ich ein paar Dinge ins rechte Licht rücken möchte. Es wurde zum Teil angezweifelt, ob die Verfahren, die wir anwenden, überhaupt geeignet sind und ob sie korrekt durchgeführt wurden. Das Votum der Präsidentin der GPK hat zum Ausdruck gebracht, dass die formelle Seite sicherlich richtig abgelaufen ist. Es ist darüber gestritten worden, ob ein Fehlentscheid vorliegt oder nicht. Ich muss

Ihnen in diesem Zusammenhang sagen, dass man im Nachhinein natürlich immer gescheiter ist. Alfred Heer hat so gesprochen, als ob er immer das Richtige wüsste. Ich biete ihm sehr gerne an, dass er in Zukunft sämtliche bedingten Entlassungen vorher anschauen kann. Er kann sich in die Strafvollzugskommission wählen lassen wie sein Kollege Ernst Schibli. Er wird dann dort den Beweis erbringen müssen, dass er immer die richtigen Prognosen stellt.

Das Bundesgericht hat in einem Entscheid, den wir in der Antwort zitiert haben, gesagt, es bestehe in der juristischen Literatur Einigkeit über die Schwierigkeit, im Einzelfall eine verlässliche Prognose zu stellen. Es führt weiter aus: «Dies gilt insbesondere für den weitaus grössten Teil der Strafgefangenen, bei denen nicht sämtliche möglichen Beurteilungsmerkmale klarerweise entweder für oder gegen eine günstige Prognose sprechen.» Es ist schwierig, eine Prognose zu machen. Die Verantwortlichen des Strafvollzugs sind sich dieser Schwierigkeit bewusst und versuchen es nach bestem Wissen und Gewissen und vor allem auch unter Beizug von Fachmeinungen. In diesem Fall ist die Meinung eines Gerichtspsychiaters, eines anerkannten Forensikers, sehr massgeblich. Auch wenn sich diese Leute täuschen können, so sind sie doch diejenigen Fachleute, die am ehesten eine verlässliche Aussage über das zukünftige Legalverhalten eines Verurteilten machen können. Natürlich muss man auch auf das Vorleben und das Gerichtsurteil abstellen. Man kann sich aber nicht nur auf die Dinge abstützen, die in der Vergangenheit liegen, weil man ja eine Prognose für die Zukunft machen muss, was sehr viel schwieriger ist, als die Vergangenheit aufzuklären.

Es wurde verschiedentlich ein Gegensatz formuliert zwischen Resozialisierung und der öffentlichen Sicherheit. Ich glaube, das ist eine falsche Sichtweise. Wir versuchen nicht, die Straftäter zu integrieren, um ihnen eine Wohltat zu erweisen, sie zu bemuttern oder zu verhätscheln. Wir versuchen, eine Integration um der öffentlichen Sicherheit willen herbeizuführen, weil Strafgefangene, die sich wieder in die Gesellschaft integrieren können, weniger rückfällig sind und wir deshalb mehr Sicherheit bewirken können – das ist unser Ziel! Wenn Sie einen Strafvollzug organisieren würden, bei dem die Straffälligen bis zum letzten Tag im Gefängnis bleiben und dann ohne irgendwelche Übergänge wieder in die Freiheit entlassen werden, dann werden Sie ein kleineres Mass an Sicherheit haben als wenn man versucht, diese Leute schrittweise wieder in die Gesellschaft zu integrieren. Das ist eine schwierige Aufgabe, die auch scheitern kann. Es liegt in der Natur der Sache, dass wir in der Regel nur von den verunglückten Fällen überhaupt hören.

Aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes werden Sie in den Medien nie einen grossen Bericht über eine gelungene Integration eines Straftäters lesen können, denn wir wollen ja nicht, dass die kriminelle Vergangenheit dieses Menschen wieder hervorgezogen wird. Damit würde die gelungene Integration wieder zunichte gemacht. Wir werden also immer nur über Fälle informiert, die schiefgegangen sind. Würden Sie in ein Flugzeug steigen, wenn Sie nur erfahren würden, dass Flugzeuge abstürzen und nie hören würden, dass Flugzeuge auch ankommen? Es gibt auch Straftäter, die wieder in der Gesellschaft ankommen und nicht mehr rückfällig werden. Zusammen mit der Strafvollzugskommission, in der ja Kantonsrätinnen und -räte mitwirken, werden wir uns überlegen müssen, wie wir der Bevölkerung auch die positiven Ergebnisse des Strafvollzugs in allgemeiner Art besser zugänglich machen können.

Es wurde gesagt, der Strafvollzug solle verstärkt dem Volkswillen wieder gerecht werden. Dagegen ist nichts einzuwenden. In einem Rechtsstaat kommt der Volkswille aber im Gesetz zum Ausdruck. Der Gesetzesvollzug und unsere Gesetzestreue sorgen dafür, dass wir den Volkswillen vollziehen. Wir haben auch in diesem Fall versucht, einen gesetzeskonformen Strafvollzug zu organisieren. Wir haben uns in der Prognose getäuscht, das ist bedauerlich. Niemand hier drin bedauert dies wahrscheinlich mehr als ich selbst, weil meine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und ich von solchen Fehlprognosen am stärksten betroffen sind. Wir geben uns Mühe, dass diese möglichst selten sind, können sie aber nicht vollständig ausschliessen. Im Interesse der öffentlichen Sicherheit werden wir auch in Zukunft versuchen, einen gesetzeskonformen Strafvollzug zu organisieren.

Der Interpellant hat seine Erklärung abgegeben.

Das Geschäft ist erledigt.

13. Erarbeitung eines Psychiatriekonzepts

Bericht und Antrag des Regierungsrates zum Postulat KR-Nr. 163/1992 vom 2. Juli 1997 und geänderter Antrag der Kommission vom 27. November 1998, **3586 a**

Willy Spieler (SP, Küsnacht), Präsident der vorberatenden Kommission: Der Kantonsrat hat am 5. Juli 1993 das Postulat zur Erarbeitung eines Psychiatriekonzepts an den Regierungsrat überwiesen. Den

Ausschlag für die Überweisung gegen den Willen des damaligen Gesundheitsdirektors gab die Zukunft der Klinik Rheinau. Ob eine derartige Grossklinik an der Peripherie des Kantons noch den Versorgungsgrundsätzen einer modernen Psychiatrie entsprechen würde, sollte im Kontext eines kantonalen Psychiatriekonzepts abgeklärt werden. Den Postulanten Kaltenrieder, Wohlwend und Spieler ging es allerdings um weit mehr: Nebst einem Bedürfnis- und Probleminventar verlangten sie ethische Überlegungen zur modernen Psychiatrie und zur Psychiatriepolitik. An der Erarbeitung des Konzepts sollten im Übrigen nicht nur Klinikchefs, sondern auch Vereinigungen der Betroffenen, die Fachverbände und die Gemeinden beteiligt werden. Ferner forderten die Postulanten das Genehmigungsrecht des Kantonsrates für das Psychiatriekonzept.

Die Gesundheitsdirektion hat in der Folge eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die zunächst ein «Leitbild und Rahmenkonzept der Zürcher Psychiatrie» verfasste, das im Dezember 1995 in die Vernehmlassung ging. Es folgte ein zweiter Teil «Bedarf und prioritäre Massnahmen», der im Juli 1997 ebenfalls der Vernehmlassung unterbreitet wurde. Der Regierungsrat erstattete dem Kantonsrat Bericht zu diesem Konzept, ohne dazu Stellung zu nehmen und bevor es die Vernehmlassung durchlaufen hatte. Der Bericht mit dem Antrag auf Abschreibung des Postulats datiert vom 2. Juli 1997; die Festsetzung des Psychiatriekonzepts durch den Regierungsrat ist am 12. August 1998 erfolgt. Dieser Beschluss wurde dem Parlament nicht offiziell zugeleitet, was uns aber nicht daran hinderte, ihn als Ergänzung zu Bericht und Antrag vom 2. Juli 1997 zu betrachten.

In drei Sitzungen analysierten wir das Psychiatriekonzept, die Vernehmlassungen und den regierungsrätlichen Festsetzungsbeschluss. Dabei hat die Kommission beschlossen, dem Rat eine eigene Stellungnahme im Sinne von § 24 Abs. 2 KRG zukommen zu lassen. Ich freue mich, Ihnen mitteilen zu dürfen, dass die vorliegenden zehn Punkte einstimmig als Antrag an den Kantonsrat verabschiedet worden sind.

Zum Inhalt des Psychiatriekonzepts: Bevor ich auf diese Punkte eingeehe, möchte ich die wichtigsten Erkenntnisse des Psychiatriekonzepts in Erinnerung rufen. Das Psychiatriekonzept formuliert ein Leitbild für die konzeptionellen Rahmenbedingungen und die weitere Massnahmenplanung in der Psychiatrie unseres Kantons. Es entwirft ein Menschenbild, das personalistisch und partizipatorisch ist. Das heisst: Der Mensch ist Subjekt seines Heilungsprozesses und wird aktiv in die Therapie einbezogen. Das Psychiatriekonzept formuliert sodann folgende fünf Versorgungsgrundsätze:

1. Patientenorientierte Ausgestaltung der Angebote;
2. Integration der Psychiatrie ins medizinische und soziale Versorgungssystem;
3. Gemeindenähe;
4. Betreuungskontinuität in der Behandlungskette;
5. ausreichendes Angebot an spezialisierten Einrichtungen.

Es folgt eine Bedarfsermittlung, die grössere Defizite bei den ambulanten und teilstationären Einrichtungen aufzeigt, während sich der Bedarf an stationären Therapieplätzen rückläufig entwickelt habe. Mittelfristig sei im stationären Bereich mit Überkapazitäten von 250 Plätzen oder einem Kapazitätsüberhang von 10 % zu rechnen.

Der Festsetzungsbeschluss des Regierungsrates enthält das neue Versorgungskonzept, das die Versorgungsgrundsätze strukturell umsetzt. Ausgehend von der bereits bestehenden Regionalisierung des Kantons werden die fünf Psychiatrieregionen Zürich, Winterthur, Oberland, Unterland und Horgen in Sektoren unterteilt. Neu gibt es drei verschiedene Organisationsebenen:

- Den Sektor mit 50'000 - 100'000 Einwohnerinnen und Einwohnern für eine gemeindenaher institutionelle Grundversorgung;
- die Region für die Behandlung komplexer Problemstellungen;
- den Kanton, der spezialisierte Aufgaben übernimmt, wie Forensik und Massnahmenpsychiatrie.

Der Festsetzungsbeschluss der Regierung erteilt auch eine Reihe von Leistungsaufträgen an die stationären Institutionen und verfügt konkrete Massnahmen für die Regionen. Schwerpunkt des Massnahmenkatalogs bildet die Versorgung der Psychiatrieregionen Winterthur und Zürich.

Zu den zehn Kritikpunkten der Kommission: Wenn wir in unseren zehn Punkten eigene Vorstellungen entwickeln, so schmälert das nicht im geringsten den Wert des vorliegenden Psychiatriekonzepts. Unsere Kritikpunkte haben den Sinn, mit der Gesundheitsdirektion und dem Regierungsrat in einen Dialog zu treten, wie er mit der Einführung einer ständigen Sachkommission für das Gesundheitswesen selbstverständlich werden sollte. Wir machen auch Vorgaben für kommende Vorschläge, Kreditvorlagen und Gesetzesrevisionen. Der Kantonsrat soll auf diese Weise verlässlicher Partner einer verlässlichen Regierung werden.

Sie haben die zehn Punkte als A-Vorlage erhalten. Ich möchte nicht alles im Einzelnen wiederholen, nur soviel sei hervorgehoben:

1. Dass die Politik sich Gedanken über das Menschenbild macht, das ihr zu Grunde liegt, ist sehr hoch zu veranschlagen. Wir möchten darum nicht, dass die wertvollen ethischen Grundsätze des ersten Teils in Vergessenheit geraten; sie sollten vielmehr das ganze Gesundheitswesen prägen. Wir vermissen diese Grundsätze im zweiten Teil des Psychiatriekonzepts, der sich zu sehr mit Fragen der Bettenumverteilung befasst. Dadurch läuft das Psychiatriekonzept Gefahr, zum Sparkonzept zu werden, als das es nicht gedacht ist und auch nicht postuliert wurde.

2. Wir stossen uns am Wildwuchs der Regionen, die für jeden Bereich wieder anders eingeteilt werden – anders für die Psychiatrie, anders für die Spitäler, anders für die Planung. Konkret schlagen wir zur Prüfung vor, rechtes Seeufer und Oberland zu einer Region mit den zwei Sektorkliniken Schlössli und Hohenegg zusammenzufassen. Zu prüfen sind auch Formen der interkantonalen Versorgung und die Zusammenarbeit über die Landesgrenzen hinaus.

3. Da Frau Regierungsrätin Diener uns bedeutet hat, dass der Regierungsrat finanzpolitisch nicht in der Lage sei, den nicht stationären Bereich auszubauen, geben wir Gegensteuer mit dem Satz: «Bevor im stationären Bereich abgebaut werden kann, muss der nicht stationäre Bereich ausgebaut werden.»

Die Punkte 4 und 5 befassen sich mit der Regionsversorgung und schlagen ein neues Leitungsorgan vor, als das sich die regionalen Psychiatriekommissionen empfehlen könnten.

6. Zu Rheinau und Wülflingen stellen wir eine Reihe von Fragen, die unseres Erachtens nicht oder nicht ausreichend beantwortet wurden. Die wichtigsten stehen am Anfang und lauten: «Wie ist es zu rechtfertigen, in Rheinau 200 Betten zu streichen und dafür in Wülflingen 300 psychiatrische Akutbetten bereitzustellen? Ist es vertretbar, die Grossklinik Rheinau aufzuheben und gleichzeitig das Krankenhaus Wülflingen in eine neue Grossklinik umzuwandeln? Besteht die Gewähr, dass diese Verschiebung der Betten die Betreuungsqualität verbessert?» Damit verbinden sich eine Reihe weiterer Fragen, wie insbesondere diejenigen nach einer Schliessung der Inselklinik, bevor Nutzungskonzepte für die frei werdenden Gebäude vorliegen. Frau Regierungsrätin Diener hat uns zugesichert, die Zahlen zu diesen Fragen nochmals zu prüfen, was wir ausdrücklich begrüssen.

7. Wir betonen, welchen grossen Beitrag die Gemeinden schon heute in ihren Alters- und Pflegeheimen zur gerontopsychiatrischen Versorgung leisten. Dieser Beitrag wird von der kantonalen Politik noch viel zu wenig gewürdigt.

8. Wir fordern eine Verbesserung der Kinder- und Jugendpsychiatrie, sowohl dezentrale Angebote als auch eine bessere Vernetzung mit den Schulen, den schulpsychologischen Diensten, den Jugendsekretariaten und den Vormundschaftsbehörden.

9. Wir stellen fest, dass bei der Neuzuteilung des Fürsorgewesens an die Direktion für Soziales und Sicherheit der zunehmende Koordinationsbedarf zwischen den Angeboten der institutionellen Psychiatrie einerseits und dem Wohn- und Arbeitsbereich andererseits nicht genügend berücksichtigt wurde.

10. Wir meinen, dass die Kompetenz zur Festsetzung des Psychiatriekonzepts im Zusammenhang mit der Einführung einer ständigen Sachkommission für das Gesundheitswesen neu zu prüfen wäre.

Namens der Kommission danke ich der Arbeitsgruppe Psychiatriekonzept und der Gesundheitsdirektion für ihre grosse und weiterführende Arbeit zum Wohl der Patientinnen und Patienten in den psychiatrischen Institutionen unseres Kantons. Ich danke Frau Regierungsrätin Diener, ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie den Mitgliedern der Kommission für die konstruktive Zusammenarbeit, die in die einstimmig beschlossenen Anträge mündete, das Postulat KR-Nr. 163/1992 abzuschreiben und die vorliegende Stellungnahme gutzuheissen.

Ursula Talib-Benz (Grüne, Pfäffikon): Es gibt zwei Psychiatriekonzepte. Das im Psychiatriekonzept 1 durch verschiedene Fachpersonen erarbeitete Leitbild hat eine breite Zustimmung sowohl in der Vernehmlassung als auch in unserer Kommission gefunden. Einig ist man sich, dass die Psychiatrie im Gegensatz zur übrigen Medizin einen berechtigten Nachholbedarf hat. Noch haben wir meistens die typischen Grosskliniken, z. T. mit dem früheren Anstaltscharakter. Was aussen die Mauern oder die häufig von der Bevölkerung abgesonderte Lage andeuten, findet innen oft ihr Pendant: Mehrbettzimmer, lange Gänge, wenig Wohnlichkeit. Das Psychiatriekonzept 1 hat auch Leitlinien für eine moderne psychiatrische Versorgung erarbeitet. Zum Rahmenkonzept gehören Prävention, Aus-, Weiter- und Fortbildung, Forschung, Qualitätssicherung sowie Finanzierung psychiatrischer Angebote.

Als erster Baustein im Konzept wird die ambulante Psychiatrie genannt, als zweiter die teilstationäre Behandlung, sogenannte Tageskliniken oder Tageszentren sowie betreute Wohn- und Arbeitsformen. Abgestützt auf die beiden ersten folgt als dritter Baustein die stationäre Behandlung. Auch bei dieser sind Neuerungen dringend nötig. So ist es leider immer noch üblich, dass die Hospitalisierten pro Woche nur gerade eine einzige psychiatrische Sitzung erhalten. Eine Aufgabe würde in der

Hilfe zur Selbsthilfe bestehen. Dies würde unter anderem genügend therapeutisch geschultes Personal erfordern. Der Heilungsprozess kann zudem mit verschiedenen kreativen oder körperzentrierten Methoden gefördert werden, für welche ihrerseits wiederum Infrastruktur und geeignetes Personal nötig sind. Spezialisierungen sind unter anderem nötig für die Behandlung von Betagten, bei der Psychosomatik – also bei körperlichen Beschwerden im Zusammenhang mit psychischen Problemen –, bei der forensischen und der Massnahmenpsychiatrie oder bei den verschiedenen Suchtkrankheiten. Dazu gehören z. B. Alkoholismus oder Essstörungen, wie etwa die Magersucht, welche tödlich verlaufen kann.

Das Psychiatriekonzept 2 hätte eigentlich aufzeigen sollen, wie die in Konzept 1 als notwendig erachteten Schritte umzusetzen wären. Entsprechend gross ist jetzt die Enttäuschung, dass sich das Psychiatriekonzept 2 fast ausschliesslich mit Bettenverlagerungen beschäftigt. Auch innerhalb unserer Kommission kam klar zum Vorschein, dass das zweite Konzept vor allem Wege aufzeigen sollte, wie die in Konzept 1 geforderten qualitativen Verbesserungen durchgeführt werden sollten. Darunter verstehe ich einerseits bessere Methoden, z. B. mehr psychotherapeutische Methoden und Massnahmen und eine intensivere stationäre Betreuung, welche über eine einzelne Wochenstunde ärztlicher Betreuung hinausgeht. Es braucht zudem bauliche Veränderungen im Sinne von mehr Einer- und Zweierzimmern, da das Zusammenleben mit psychisch Schwerstkranken, Unruhigen oder Aggressiven in Mehrbettzimmern zu einer schlimmen Belastung führen kann. Wichtig wäre auch eine ganzheitliche, soziopsychosomatische Behandlung, welche dem sozialen Umfeld und den vielen körperlichen Begleitsymptomen gebührend Rechnung trägt.

Ein ganz wichtiges Kriterium ist die Gemeindenähe. In kleineren Einheiten in der Nähe des bisherigen Wohn- und Arbeitsplatzes hat eine Wiedereingliederung die grössten Chancen. Dies würde aber viel Geld kosten. Stattdessen verkommt das Psychiatriekonzept 2 zum eigentlichen Sparkonzept. Trotz gegenläufiger statistischer Zahlen, welche in den fünf Jahren eine Zunahme der Hospitalisationshäufigkeit von über 30 % aufdecken, wird an einem Schreibtisch entschieden, dass die Gesamthospitalisationsdauer deutlich abzunehmen hat. Das ist etwa gleich vermessen, wie wenn wir hier im Rat entscheiden würden, dass nur noch eine bestimmte Zahl von Leuten an Grippe zu erkranken hätte. Die Konsequenzen dieser planwirtschaftlichen Idee sind ein Bettenabbau, ein Abbau von z. T. guter Infrastruktur, welche später wieder mit viel Geld an einem anderen Ort erstellt werden muss – davon war in Konzept 1 sicher nie die Rede.

Ein weiterer tragischer Unsinn, der von wenig Kenntnis zeugt, ist die ökonomische Forderung, dass eine Bettenbelegung von 90 % anzustreben sei, ohne Rücksicht auf die erheblichen jahreszeitlichen Schwankungen. Bekanntlich sind vor allem im November besonders viele Leute in psychischen Krisen. Wer entscheidet dann, wer hospitalisiert werden kann? Auch Frau Regierungsrätin Diener hat die negativen Folgen schon feststellen müssen. Bereits ohne den endgültigen Bettenabbau mussten laut ihren Aussagen sogar im letzten Sommer Notbetten aufgestellt werden.

Als Psychiaterin mit eigener Praxis kann ich Ihnen versichern, dass es immer wieder schwierig ist, ein Bett zu finden, selbst bei akuter Lebensgefahr der einzuweisenden Person. Wer trägt dafür die Verantwortung? Da eine Bettenreduktion auch weniger Personal bedeutet, wird dieses bei gleichbleibender Arbeit überstrapaziert. Nur am Rande bemerkt sei hier, dass das Burn-out-Syndrom gerade beim Psychiatriepersonal weit verbreitet ist. Eine qualitative Verschlechterung der Betreuung dürfte der Preis dafür sein. Wenn schon beim Gotthard-Tunnel Staus mühsam, aber immerhin noch erträglich sind, darf es nicht so weit kommen, dass für immer mehr Kranke und deren z. T. überforderte Angehörige die Hilfe zu spät kommt. Unsere Bevölkerung will ganz sicher nicht, dass man krank auf einen Spitalplatz warten muss. Daher der eindringliche Appell an den Gesamtregierungsrat: Ein Bettenabbau erst dann, wenn während einiger Zeit sichtbar ist, dass wirklich weniger Betten benötigt werden!

Ein ebenfalls umstrittener Punkt in Konzept 2 sind die Standorte der zu schliessenden resp. der neu zu bauenden Betten. Ziemlich einig ist man sich in der Kommission über die veraltete, aus dem Jahr 1976 stammende Sektoreneinteilung, welche massive, und unserer Meinung nach kostspielige Bettenverschiebungen zur Folge hätte. Durch eine geeignete neue Grenzziehung bei der Sektoreneinteilung liessen sich Bettenabbau an den einen Orten und Bettenneubau an anderen elegant und kostensparend vermeiden. So ist z. B. die geplante Grossklinik Wülflingen überhaupt nicht im Sinn von Konzept 1. Völlig ausser Acht gelassen ist bei der Idee der regionalen Zuteilung, dass wir zum Glück immer noch die freie Arzt- und Spitalwahl haben. Als Riesenmangel in Konzept 2 ist weiter die Tatsache anzuführen, dass die individuelle durchschnittliche Hospitalisationsdauer quasi per Dekret massiv verkürzt wird, und zwar von 170 auf 130 Tage, ohne dass ein Auffangnetz vorhanden ist, das die frühzeitig Entlassenen auffängt. So ist sich die Kommission trotz regierungsrätlichem Sparzwang einig

darüber, dass bevor Betten abgebaut werden, die ambulante (Die Redezeit ist abgelaufen.)

Hans Fahrni (EVP, Winterthur): Im Jahr 1992 wurde das Postulat zur Erarbeitung eines Psychiatriekonzepts eingereicht. Sieben Jahre sind seither verstrichen. Es hat sehr, sehr lange gedauert und bei vielen Institutionen und deren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verständlicherweise sehr grosse Unsicherheit ausgelöst. Wie geht es weiter? Was wird sich ändern? Das sind Fragen, die seit Jahren im Raum stehen. Mit den beiden Teilen des Psychiatriekonzepts wurde nun doch einiges an Klarheit geschaffen. Ich bin überzeugt, dass damit eine wirklich gute Grundlage für die weitere Entwicklung im Psychiatriebereich gelegt wird.

In der EVP ist vor allem das ethisch-fundierte Menschenbild des ersten Teils auf grosse Zustimmung gestossen. Willy Spieler ist bereits darauf eingegangen, darum verzichte ich auf nähere Ausführungen. Wir sind klar der Meinung, dass das Wohl der Patientinnen und Patienten und nicht die Bettenumverteilung im Zentrum stehen muss, auch wenn dies mit zusätzlichen Kosten verbunden sein sollte. International geht man heute übereinstimmend davon aus, dass pro Jahr eines von vier Mitgliedern moderner Sozialgemeinschaften als psychisch behandlungsfähig einzustufen ist. Im Psychiatriebereich ist also mit einer massiven Zunahme zu rechnen. Gründe, die diese These unterstützen, gibt es viele: Arbeitslosigkeit, Stress am Arbeitsplatz oder in der Schule, Beziehungsprobleme, vermehrter Konsum von Suchtmitteln, familienfeindliche Tendenzen wie die völlige Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten oder die immer noch schlechte Situation von Alleinerziehenden, um nur einige zu nennen. Es muss das Ziel sein, die verschiedenen psychischen Problemstellungen in der Bevölkerung frühzeitig und konsequent anzugehen. Die gesellschaftlichen Faktoren sind so zu beeinflussen, dass viele psychische Krankheiten womöglich gar nicht erst entstehen. Prävention ist auch in diesem Bereich sehr wichtig. Man kennt viele krank machende Faktoren, geht sie aber oft zu wenig entschieden an.

Das Psychiatriekonzept ist in mancher Hinsicht wegweisend. So orientiert sich das neue Versorgungskonzept vermehrt am psychisch kranken Menschen. Die Psychiatrie wird ins medizinische und soziale Versorgungsnetz integriert, therapeutische Angebote sollen gemeindenäher zur Verfügung stehen. Wichtig ist auch, dass die primären Versorgungs- und Hilfsangebote wie Hilfe zur Selbsthilfe, Laienhilfe, Seelsorge usw. in diesem Konzept beachtet und ernst genommen werden. Es wurde auch erkannt, dass die Primärversorgung durch Hausarztpraxen und Spitex ständig optimiert werden müssen; psychisch kranke

Menschen werden dort am besten erreicht. Erst wenn die Laienangebote ausgeschöpft sind, wird institutionelle Hilfe nötig. Es braucht aber nach wie vor ein ausreichendes Angebot an spezialisierten Einrichtungen, auch stationäre. Eine nachhaltige Behandlung schwer kranker Patientinnen und Patienten setzt speziell ausgebaute institutionelle Angebote voraus.

Ziel des Konzepts ist es nun, eine geeignete Grundlage für die koordinierte Umsetzung der geplanten Massnahmen zu schaffen. Es braucht dazu ein regionspezifisch massgeschneidertes Organisationssystem, welches einen flexiblen Organismus der Psychiatrieversorgung gewährleistet. Die regionalen Psychiatriekommissionen bekommen dadurch ein sehr grosses Gewicht. Sie eignen sich ausgezeichnet als Umsetzungs- und Leitungsorgane. Ganz entscheidend ist, dass diese Kommissionen repräsentativ zusammengesetzt sind. Für die künftige Entwicklung ist ein koordiniertes Vorgehen äusserst wichtig. Es wird zu einer Verlagerung kommen. Im stationären Bereich wird abgebaut, im ambulanten und teilstationären Bereich muss ausgebaut werden; dort fehlen wichtige Angebote. Bevor aber – und das möchten auch wir von der EVP betonen – im stationären Bereich abgebaut werden kann, muss im nicht stationären Bereich ausgebaut werden, nicht umgekehrt! In einem rollenden Umsetzungsprozess muss nun innert der nächsten Jahre ein funktionierendes Netzwerk durch alle Versorgungsebenen hindurch entstehen. Nur ein konsequentes Netzwerkdenken kann den Forderungen der Zeit nach Zweckmässigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit des psychiatrischen Handelns genügen. Nur der vollständige Verbund aller Ebenen und aller Angebote zu einem einheitlich gesteuerten Netzwerk kann die Versorgungsmaxime des Psychiatriekonzepts wirklich erfüllen. Weiterhin sollen alle privaten, ambulanten und stationären Angebote als selbständige Einheiten funktionieren, angestrebt werden muss aber ihre gleichberechtigte Vernetzung und die Identifikation aller mit dem regionalen Versorgungssystem. Es soll in Abstimmung mit Privatangeboten, Vereinen, Gemeinden eine differenzierte Angebotspalette entwickelt werden. Im Arbeitssektor scheint mir eine vermehrte Zusammenarbeit mit Gewerbe und Industrie sehr wichtig zu sein. Ein Problem ist, dass die Angebote und Hilfestellung heute leider oft viel zu wenig koordiniert sind.

Auch für uns bleiben noch Fragen offen, vor allem was die Zukunft des Krankenhauses Wülflingen und der Klinik Rheinau angeht. Was geschieht mit den heutigen 100 alterspsychiatrischen und den 200 geriatrischen Patientinnen und Patienten von Wülflingen? Es ist klar, dass Gegebenheiten aus Zeiten wenig koordinierter kantonaler

Psychiatrieplanung mit den Versorgungsmaximen des neuen Psychiatriekonzepts nicht vereinbar sind. Ob aber das Aufheben von 200 Betten in Rheinau und die Erstellung von 300 neuen Betten in Wülflingen wirklich die beste Lösung ist, bleibe dahingestellt. Uns scheinen auch andere Möglichkeiten durchaus sinnvoll zu sein. Ob das Ziel, die Betreuungsqualität zu verbessern, durch die Verschiebung von Betten erreicht wird, ist höchst unsicher. Besonders für die betroffenen Institutionen ist ein rascher Umsetzungsbeginn im Sinne eines zukunftsgerichteten Bewegungsimpulses nötig. Die regionale Psychiatriekommission in Winterthur z. B. ist bereits sehr intensiv an der Arbeit.

Die EVP ist bereit, das Postulat abzuschreiben.

Christoph Schürch (SP, Winterthur): Ich stehe grundsätzlich zum Psychiatriekonzept, das die Regierung erarbeitet hat. Der theoretische Teil 1 ist hervorragend. Beim Umsetzungsteil 2 haben wir in der Kommission die entsprechenden Fragen und Einwände angebracht. Ich bitte Sie, Frau Gesundheitsdirektorin, und auch Frau de Vries, die in dieser Sache federführend ist, die Anträge, die in der Kommission formuliert wurden, wirklich sehr ernst zu nehmen.

Die Kommission hat letztes Jahr getagt, und wie Sie gehört haben, hat es sehr lange gedauert, bis diese Konzeptteile erarbeitet wurden. Gewisse Faktoren haben sich bereits wieder verändert. Aus diesem Anlass habe ich ein paar Fragen bezüglich des Nordteils des Kantons und einige Bemerkungen zur aktuellen Situation im Krankenhaus Wülflingen, wo ich als Leiter einer gerontopsychiatrischen Station arbeite. Damit habe ich meine Interessenbindung offengelegt, obwohl es zu präzisieren gilt, dass ich weder meine persönlichen Interessen noch diejenigen des Betriebs vertrete. Ich spreche einzig in meiner anwaltschaftlichen Funktion für unsere Bewohnerinnen und Bewohner, welche dies nicht mehr selber tun können, sowie für das Pflegepersonal.

Zu den aktuellen Fragen: Die Klinik Rheinau ist zur Zeit mit 108 % überbelegt. Welche Gedanken macht sich die Gesundheitsdirektion zu dieser doch delikaten und neuen Situation? Immerhin will sie ja dort massiv Betten abbauen. Welche Auswirkungen könnte dies auf die Umsetzung des Psychiatriekonzepts in der Region Winterthur-Rheinau haben? Im Psychiatriezentrum Hard laufen die Pflegenden zur Zeit in Scharen davon. Letzte Woche wurde beschlossen, eine ganze gerontopsychiatrische Station per Ende dieses Monats zu schliessen. Für die betroffenen Patientinnen und Patienten hat das gravierende Konsequenzen. So hatte ich am letzten Samstag ein Gespräch mit der Ehefrau eines betroffenen Patienten. Sie schilderte mir die Odyssee, welche dieser

Mann durchlief, bevor er in der Klinik Hard ein Zuhause fand. Ein knappes halbes Jahr später muss er bereits wieder verlegt werden.

Zur aktuellen Situation im Krankenhaus Wülflingen einige Gedanken aus der Praxis: Vor sechs Wochen bewahrten jene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, welche sich bereit erklärten, aus ihren Freitagen oder Ferien zur Arbeit zu kommen, das Krankenhaus vor dem Kollaps resp. vor dem Desaster. Auf der einen Seite ist durch die Grippe massiv Personal ausgefallen, auf der anderen Seite waren sehr viele Bewohnerinnen und Bewohner daran erkrankt. Wieder einmal hat sich gezeigt, in welcher instabiler Situation dieses Heim praktisch permanent funktioniert. Es gab und gibt immer wieder Situationen im Krankenhaus Wülflingen, in denen eine sichere Pflege nicht mehr gewährleistet werden konnte oder kann. Belastend daran ist neben dem eigentlichen Fact, mangelhafte Arbeit zu leisten, das Gefühl, dass dies weder in der Gesundheitsdirektion noch sonst irgendwo ausserhalb des Krankenhauses Wülflingen wahrgenommen wird.

Es ist zwar sehr bequem, alle schwierigen und schwierigsten alten Menschen in Wülflingen abzugeben. Es wäre aber auch wünschenswert, dafür zu sorgen, dass dort Bedingungen herrschen, welche es möglich machen, den Auftrag zu erfüllen. Wenn in der Budgetberatung dann noch Hunderttausende von Franken gestrichen werden, wie dies anlässlich der letzten Budgetdebatte geschehen ist, wird mir bestätigt, dass diejenigen, welche solche Beschlüsse fassen, keinen blassen Schimmer davon haben, welche Konsequenzen diese nach sich ziehen.

Mir ist es eminent wichtig zu sagen, dass ich alle guten Ideen und Bemühungen als absolut widersinnig erachte, wenn nicht als erste Massnahme die Situation im Pflegebereich generell und im Krankenhaus Wülflingen im Speziellen endlich nachhaltig stabilisiert wird. Da genügt es nicht, sechs Stellen mehr in der Pflege zu bewilligen, wenn diese nicht besetzt werden können, wie dies vor drei Jahren in Wülflingen geschehen ist. Es genügt auch nicht, Frau Regierungsrätin, in diesem Rat zu Protokoll zu geben, dass Sie die Direktoren der Gesundheitsinstitutionen darüber informieren, Schwangerschafts- und Mutterschaftsurlaube zu ersetzen, wenn dies in der Praxis nicht geschieht oder geschehen kann. Es braucht endlich Massnahmen, welche beim Pflegepersonal Vertrauen auf Besserung wecken und auch effektiv eine Entlastung in schwierigen Situationen bringen, welche regelmässig wie die Jahreszeiten kommen. Dazu braucht es auch die Erkenntnis, dass in jeder Institution, welche mit Menschen arbeitet, in der die Arbeit nicht aufgeschoben werden kann und die während 365 Tagen im Jahr 24 Stunden im Tag zu funktionieren hat, nicht mit einem minimalen

Personalbestand gearbeitet werden kann. Das Personal muss qualitativ und quantitativ so bemessen sein, dass in guten Zeiten auch einmal ein wenig Luft drin ist. Die Massnahme, welche das Psychiatricentrum Hard im Moment vollzieht, nämlich die Konzentration der Kräfte, wäre in Wülflingen längst nötig und auch möglich gewesen. Glauben Sie mir, manchmal weiss ich bei meiner Arbeit nicht, ob ich lachen, weinen oder schreien soll, weil unser Alltag dermassen absurd, ja geradezu kafkaesk ist. Ich erspare Ihnen Schilderungen von Einzelheiten. Ich könnte Ihnen stundenlang täglich erlebte verschissene Situationen im wahrsten Sinne des Wortes erzählen. Ich lade aber alle, die daran interessiert sind, dazu ein, einen Augenschein vor Ort zu nehmen, falls die Gesundheitsdirektion nichts dagegen hat.

Um es zum Schluss auf den Punkt zu bringen: Psychiatrie in Winterthur Ja, Psychiatrie im Krankenhaus Wülflingen Ja aber. Das «Aber» ist: Zuerst qualitative Verbesserungen der Lebensbedingungen für die Bewohnerinnen und Bewohner im Krankenhaus und Verbesserung der Arbeitsbedingungen für das Personal, vor allem in der Pflege. Würdige Verhältnisse braucht es nicht nur in der Psychiatrie, sondern auch für die alten Menschen und das Personal, welches diese pflegt. Eine nachhaltige Stabilisierung der Pflegesituation ist im ganzen Kanton dringend notwendig, speziell im Krankenhaus Wülflingen. Es braucht dringendst attraktivere Arbeitsbedingungen im gerontopsychiatrischen Bereich, dann erst – und wirklich erst dann – kann das Krankenhaus Wülflingen neue Aufgaben und Aufträge übernehmen. Das Psychiatriekonzept überzeugt zwar theoretisch. Ich bin jedoch heute nicht mehr sicher, ob die aktuelle Praxis diese Theorie nicht schon längst überholt hat. Im Jahr 1998 waren 181 gerontopsychiatrische Patientinnen und Patienten im Krankenhaus Wülflingen; im Konzept sind eigentlich 100 vorgesehen. Auch die Situation, wie sie sich in der Hard jetzt dramatisch zuge-spitzt hat, deutet darauf hin, dass die Konzeption Teil 2 dringend überprüft werden muss. Es ist klar, dass der Umsetzungsteil den eigentlichen Zündstoff enthält. Eine unsorgfältige Umsetzung widerspräche zutiefst dem sehr menschlichen Geist, welchen der Konzeptteil 1 atmet.

Willy Germann (CVP, Winterthur): An diesem Konzept gibt es manch Positives zu würdigen. Ich möchte bloss das Leitbild erwähnen oder die Vorschläge zur Auswertung der ambulanten Behandlung. Es macht indessen mehr Sinn, Überlegungen anzustellen zu dem, was im Konzept fehlt. Es ist doch bei jedem Konzept so: Was nicht drin steht, ist oft aufschlussreicher als das, was drin steht. Die unangenehmste Spielverderberin ist immer die Frage nach den Folgekosten. Können wir uns die

Psychiatrie leisten, wenn das Konzept eins zu eins umgesetzt würde? Ich wage dies zu bezweifeln. Tatsache ist, dass die Differenzierung und Spezialisierung in der Psychiatrie rasch fortschreitet und dass gleichzeitig psychische Erkrankungen stark zunehmen. Wenn zudem jede und jeder Betroffene möglichst gemäss ihrem oder seinem Anliegen optimal behandelt werden soll, die Anliegen gar erahnt werden sollen, wie dies von einem Psychiater ausgeführt wurde, dann merken wir, dass neben teurer Symptombekämpfung die Ursachenbekämpfung immer wichtiger werden sollte. Das gilt übrigens für alle Bereiche der Politik: Immer spezialisiertere Symptombekämpfung wird auf die Dauer unbezahlbar. Was hiesse Ursachenbekämpfung? Primär Prävention, wie die CVP sie versteht. Ich möchte dies an einem Beispiel anführen: Schon in wenigen Jahren, so wurde in der Kommission ausgeführt, werde Depression die zweithäufigste Volkskrankheit sein. Depressionen werden unter anderem vom sozialen Umfeld verursacht. Die Kranken haben ein geringes Selbstwertgefühl, kommen sich oft überflüssig und ungeliebt vor, oft vereinsamen sie. Es gälte also im Sinne einer Primärprävention, ein Arbeitsumfeld und soziale Ressourcen zu stärken, die Depressionen verhindern. Mit sozialen Ressourcen meine ich z. B. die Familie, die ja dauernd totgesagt wird, oder Nachbarschaftsnetze. Damit wären wir bei der Förderung unbezahlter Sozialarbeit auch im Dienste der Psychiatrie. Ich hoffe, dass diese unbezahlte Sozialarbeit in Zukunft auch von Männern geleistet wird. Diese Aspekte fehlen im Konzept, dabei wird der Staat mit Demenzproblemen im Zusammenhang mit der immer höheren Lebenserwartung völlig überfordert. Auch dem Phänomen zunehmender Kinderdepressionen wäre am besten mit Primärprävention zu begegnen, denn Kinderdepressionen sind meistens eine Folge mangelnder Zuwendung im Elternhaus und der zunehmenden «Verkopfung» der Schule. Diese «Verkopfung» schafft Frustrationen, weil sie Erfolgserlebnisse im nicht kognitiven Bereich erschwert. Auch diese Aspekte von Primärprävention fehlen im Konzept.

Ein weiterer Mangel: Das Konzept frönt einem Kantönligeist, den man sich in einer Zeit immer offenerer Grenzen und immer knapperer Finanzen eigentlich nicht mehr leisten sollte. Ich habe den Kantönligeist schon beim Abfallwesen und beim öffentlichen Verkehr bemängelt. Im Gesundheitswesen sollte der Blick über die Kantonsgrenzen noch wichtiger sein. Rapperswil, Jona und Freienbach sind heute mehr nach Zürich ausgerichtet als nach St. Gallen oder Schwyz. Schaffhausen läge ja sehr nahe bei Rheinau. Warum soll man im stationären Bereich nicht über die Kantonsgrenzen hinaus besser zusammenarbeiten? Die

Regionsgrenzen im Konzept sind ohnehin recht willkürlich gezogen und dürfen nicht starr angewandt werden.

Eine grosse Lücke findet sich im Bereich der Jugendpsychiatrie. Es ist unvorstellbar, wie viele Koordinationsprobleme und Doppelspurigkeiten es heute zwischen den Schulen, den schulpsychologischen Diensten, den Privatärzten, der Fürsorge, den Jugendsekretariaten und dem kinder- und jugendpsychiatrischen Dienst (KJPD) gibt! Die Kommunikation spielt oft äusserst schlecht. Als Begründung dafür muss fast immer das Arztgeheimnis oder der Datenschutz herhalten. Hier muss spätestens im Zusammenhang mit dem neuen Volksschulgesetz und dem Sozialhilfegesetz eine bessere Vernetzung angestrebt werden. Der heutige Dschungel verursacht sehr hohe unnötige Kosten.

Die CVP hat nicht zuletzt wegen offener Raumfragen in der Psychiatrie ein Raumbewirtschaftungskonzept für das Gesundheitswesen verlangt. Die Gesundheitsdirektion sträubt sich dagegen. Reformen und Änderungen, also die Umsetzung des Konzepts, dürfen aber nicht angegangen werden, ohne dass endlich ein Überblick über die Raumsituation des Kantons und der Gemeinden geschaffen wird. Ich erinnere nur daran, dass in gemeindeeigenen Krankenheimen immer mehr gerontopsychiatrische Stationen geschaffen werden. Auch dies eine gewisse Entlastung des Kantons. Es geht um die Frage von Raumreserven oder Raumbedarf. Das Thema Raumbewirtschaftung wird aber beim übernächsten Geschäft behandelt werden.

Josef Vogel (SP, Zürich): Zuerst möchte ich Ihnen meine Interessenbindung bekanntgeben. Ich bin einerseits Richter und behandle Rekurse, in denen der Fürsorgerische Freiheitsentzug zu beurteilen ist, andererseits bin ich Präsident des Vereins für Krisenintervention und somit auf dem Gebiet der Psychiatrie seit Jahren tätig. Ich persönlich finde das vorliegende Konzept fundiert und kompetent erarbeitet und danke sowohl Regierungsrätin Verena Diener, ihrer Generalsekretärin Françoise de Vries, Enrico Caruso sowie den begleitenden Fachleuten für ihren Einsatz und die Auseinandersetzung mit der schwierigen Materie. Ergänzend zum Votum des Kommissionspräsidenten, der die Kommission wie das bei ihm üblich ist, äusserst effizient geleitet hat, möchte ich auf einen Aspekt doch noch näher eingehen.

Unbestritten ist, dass es in der Psychiatrie ein breit gefächertes Angebot in den drei Teilbereichen, stationär, teilambulant und ambulant braucht und diese Teilbereiche zusammen ein flächendeckendes Netz bilden müssen. Das Ziel sollte sein, dass die Leute mit ambulanter und teilstationärer Hilfestellung möglichst in ihrem sozialen Umfeld belassen

werden und der stationäre und entsprechend teure Bereich nur als letzte Möglichkeit beansprucht wird. Professor Daniel Hell hat uns in der Kommission orientiert, dass es in Zürich erst seit den 70er-Jahren eine ambulante und teilstationäre Psychiatrie gibt. Die Vorurteile, die Schwellen und die Scham der Betroffenen sollen seiner Ansicht nach abgebaut, der Stigmatisierung soll entgegengewirkt werden und die Selbständigkeit möglichst lange gewährt bleiben.

Die psychiatrische Fachwelt ist sich einig, dass die moderne Grundversorgung vor allem im teilstationären und ambulanten Bereich durchzuführen ist. Es ist offensichtlich, dass ambulante und teilstationäre Betreuungen individuell verträglicher und vor allem massiv kostengünstiger sind. Sie genügen in vielen Fällen auch. Sind sie vorhanden, kann auf die äusserst teure stationäre Behandlung verzichtet werden. Aber gerade dieses ambulante und teilstationäre Angebot fehlt gemäss Professor Daniel Hell im Kanton Zürich noch weitgehend.

Es erscheint mir besonders wichtig, dass der im Psychiatriekonzept klar festgehaltene Mangel an ambulanten Einrichtungen vom Regierungsrat beseitigt und die niederschwellige Krisenintervention eingerichtet wird. Dies muss unmittelbar geschehen, auch wenn dies momentan den Einsatz entsprechend höherer Mittel verlangt, die der Regierung von diesem Rat zur Verfügung zu stellen sind. Dies ist eine Investition, die auf längere Zeit gesehen massiv Geld spart. Und dies nicht nur durch die günstigere ambulante Versorgung, sondern auch dadurch, dass die Betroffenen, die sich in einer Krise befinden, weiter arbeiten können, ohne dass sie zum psychischen Fall mit der entsprechenden Stigmatisierung werden.

Insbesondere niederschwellige Kriseninterventionsstellen fehlen im Kanton. Der Verein für Krisenintervention hat für eine solche Stelle bei der Gesundheitsdirektion ein Konzept eingereicht. Es richtet sich an Menschen in psychischer Notlage und dient dazu, einem teuren Klinikaufenthalt vorzubeugen. Um ein Abgleiten in einen krankhaften Zustand zu verhindern, sollen Menschen in der Krise die Anlaufstelle freiwillig aufsuchen, sich dort ambulant bis kurzstationär aufhalten und sich beraten lassen. Allenfalls kann eine Therapie eingeleitet werden oder die Person an weitere Stellen vermittelt werden. Ebenso soll die Möglichkeit genutzt werden, die eigene Situation einmal aus der notwendigen Distanz zu betrachten. Zudem schliesst die Krisenintervention die bestehende Lücke zwischen dem psychiatrischen Notfalldienst und einem Klinikaufenthalt.

Seit Jahren wurde im Kanton Zürich immer und immer wieder von Krisenintervention gesprochen, aber nichts unternommen. In den zentralen

sozialpsychiatrischen Diensten ist nun aber in den letzten Monaten ein entsprechendes Kriseninterventionszentrum konkret geplant worden und hat erstmals Aussichten, realisiert zu werden. Ich begrüsse es, dass endlich eine führende Persönlichkeit der Zürcher Psychiatrie, nämlich Professor Wulf Rössler, Direktor des Sektors West und Leiter der sozialpsychiatrischen Dienste, dieses grundlegende Anliegen in die Tat umsetzt. Dies ist ein wichtiger, patienten- und patientinnenorientierter kostensparender Schritt im Sinne eines modernen Staates Zürich.

Roland Brunner (SP, Rheinau): «Sicher ist jedoch, dass ein gutes Betriebsklima, motivierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und zufriedene Patientinnen und Patienten und Angehörige die beste Voraussetzung sind für ein dauerhaftes Weiterbestehen der psychiatrischen Klinik Rheinau.» Dieses Zitat stammt weder von mir noch von einem Gemeindepolitiker aus Rheinau. Gemacht hat es Regierungsrätin Verena Diener vor ziemlich genau drei Jahren im Jahresbericht 1996 der Klinik Rheinau. Weiter war da zu lesen: «Neue Antworten sind gefragt, und gerade bei ihnen, den vielen engagierten und motivierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, liegt darum meine grosse Hoffnung auf ein kreatives Potenzial des Mitdenkens und Mittragens für neue Lösungsfindungen.»

Leider wurde dieses kreative Potenzial des engagierten und motivierten Personals in der Folge aber kaum bis gar nicht genutzt, denn nur ein knappes halbes Jahr später hat der Regierungsrat sein neues Psychiatrieleitbild vorgestellt und darin unmissverständlich klargemacht, dass die Ära der Psychiatrie, zumindest auf der Rheinauer Klosterinsel, zu Ende geht. Gestatten Sie mir daher, dass ich als Einwohner und Bürger von Rheinau, aber auch im Namen vieler Direktbetroffener meine Überlegungen zum Psychiatrieleitbild darlege.

1. Ich danke dem Kommissionspräsidenten Willy Spieler und den Mitgliedern der vorberatenden Kommission ganz herzlich für die gründliche und kritische Arbeit. Ich denke, dass die Skepsis der Kommission hinsichtlich der Umsetzung des Psychiatrieleitbildes – ich betone, der Umsetzung – sowohl im schriftlichen Bericht unserer Kommission als auch in den einleitenden Worten unseres Kommissionsprechers deutlich zum Ausdruck gekommen ist.

2. Das theoretische Gerüst, welches dem Psychiatrieleitbild zu Grunde liegt, wurde bislang von keiner Seite bestritten. Ich erlaube mir trotzdem, den Frieden in dieser Hinsicht zu stören. Auch ich bin selbstverständlich für eine möglichst patientennahe und -gerechte Betreuung. Die Frage der Finanzierung wird aber tunlichst verschwiegen. Auch

ambulante und teilstationäre Behandlungen sind kostenintensiv und – das muss deutlich gesagt sein – sie werden vermehrt die Haushalte der Gemeinden belasten. Kantonale Institutionen zu schliessen ist dabei sehr viel leichter als neue Angebote im Sinne des neuen Psychiatrieleitbilds zu schaffen. Hier werden Sie, geschätzte Kolleginnen und Kollegen, vor allem der SVP, in den nächsten Jahren sehr in der Pflicht stehen. Gerade deshalb bin ich der Kommission äusserst dankbar für ihre klare Aussage in Punkt 3 ihres Berichts. Willy Spieler hat sie bereits zitiert, ich tue es noch einmal: «Bevor im stationären Bereich abgebaut werden kann, muss der nicht stationäre Bereich ausgebaut werden. Der Regierungsrat wird darum ersucht, für die Verlagerung aus dem stationären Bereich zunächst ein ausreichendes Angebot im ambulanten und teilstationären Bereich bereitzustellen.»

3. Zur geplanten Schliessung der Inselklinik Rheinau möchte ich in Ergänzung zu den gemachten Aussagen in der Vorlage 3586 a folgende Bemerkungen hinzufügen: Die periphere Lage Rheinaus ist für mich kein hinreichender Grund für eine Klinikschliessung. Auch das Zürcher Weinland ist bekanntlich durch den öffentlichen Verkehr erschlossen und sogar bei uns gibt es gute Strassen – ganz zu schweigen von der Tatsache, dass die übrigen Kliniken ja auch nicht gerade am Central, am Bellevue oder an der Winterthurer Marktgasse liegen. Obwohl im Psychiatrieleitbild die Sektorgrössen für die einzelnen Psychiatrieregionen mit 50'000 - 100'000 Einwohnern definiert werden, soll die Rumpfklinik Rheinau neu die Versorgung des Psychiatriesektors Weinland mit lediglich 20'000 Einwohnern übernehmen. Es ist daher lediglich eine Frage der Zeit bis auch dieser Teil der Akutpsychiatrie an andere Standorte verlegt wird, z. B. nach Schaffhausen. Umso mehr als ja die Absicht besteht, in Rheinau neu eine Abteilung für Patientinnen und Patienten mit besonders hohem Gewaltpotenzial einzurichten, eine Massnahme übrigens, welche im klaren Widerspruch zu den hehren Zielen des Gesamtkonzepts steht.

Die geplante Verlegung der Patientinnen und Patienten von der Klosterinsel ins Krankenhaus Wülflingen wird in erster Linie mit finanziellen Überlegungen begründet. Überlegungen zur Tatsache, dass der Kanton Zürich auch nach einer allfälligen Schliessung der Inselklinik die historischen Gebäude der ehemaligen Klosterinsel unterhalten muss, fehlen völlig. Zusätzlich zu den Umbaukosten für Wülflingen fallen also die Ausgaben für das Kloster Rheinau an, so oder so, mit oder ohne Psychiatrische Klinik. Die diesbezügliche Nichtantwort der Gesundheitsdirektion auf meine Anfrage KR-Nr. 293/1998 spricht im Übrigen für sich. Ich möchte da noch hinzufügen: Mir persönlich ist es

eigentlich egal, ob die Rechnung für die Inselklinik Rheinau der Gesundheits- oder der Finanzdirektion belastet wird, den übrigen Steuerzahlerinnen und Steuerzahler vermutlich auch.

4. Regierungsrätin Verena Diener hat im vergangenen Herbst angekündigt, dass Arbeitsgruppen eingesetzt würden, welche sich mit der Umsetzungsplanung zu befassen hätten. Soweit ich informiert bin, ist jene Gruppe, die sich mit der Zukunft der Insel Rheinau zu befassen hat, allerdings noch nicht übermässig aktiv. Ich bitte daher die Gesundheitsdirektorin um Auskunft, bis wann mit ersten konkreten Schritten zu rechnen ist. Ich tue dies auch deshalb, weil sich in Rheinau heute Abend ein Verein formieren will, welcher sich aktiv an der Suche nach zukunftssträchtigen und realisierbaren Lösungen hinsichtlich Nutzung und Trägerschaft der historisch einmaligen und schützenswerten Anlage auf der Klosterinsel einschalten will. Es ist also keineswegs so, dass die Rheinauerinnen und Rheinauer die Hände in den Schoss legen. Vielmehr setzen wir uns allen widrigen Umständen zum Trotz für eine vielfältige und sinnvolle Nutzung des ehemaligen Klosters Rheinau ein.

Daniel Vischer (Grüne, Zürich): Ich stelle mit einer gewissen Befriedigung fest – und das wird Sie vielleicht überraschen –, dass das Konzept der Antipsychiatrie, das vor allem in den 70er-Jahren entwickelt wurde, auch in unserem Psychiatriekonzept einen gewissen Niederschlag gefunden hat. Ob freilich der Begriff der Ethik der Psychiatrie sinnvoll ist, weiss ich nicht. Heute haben wir einen Problembereich im Rahmen der Psychiatrie, der immer noch ungelöst ist. Ich meine den stationären Bereich. Auf der einen Seite haben wir den Fürsorgerischen Freiheitsentzug (FFE), auf der anderen Seite die sogenannte freiwillige stationäre Behandlung. Ich glaube, dass es immer noch einen ungelösten Bereich gibt in der fliessenden Grenze zwischen freiwilliger psychiatrischer Behandlung und dem FFE. Ich bin überzeugt, dass sehr viele Patienten heute in einer stationären Behandlung sind, die an sich in einem FFE sind, dies aber gar nicht wissen und letztlich auch gar nicht auf ihre Rechte hingewiesen werden. Es kommt nämlich oft vor, dass wenn von dritter Seite interveniert wird, einem Patienten bedeutet wird, er könne sofort gehen, er sei freiwillig hier. Der Patient ist sich aber gar nicht bewusst, dass er freiwillig in der Klinik ist. Deswegen glaube ich, dass nicht grosse ethische Konzepte das Problem sind, da widerspreche ich ein wenig den Ausführungen von Willy Spieler. Es hat auch keinen Sinn, überall immer noch das Wort Ethik in einen Bericht hinein zu nehmen. Zuerst müssen wir uns einmal darüber einig werden, was das überhaupt ist. Das ist ein relativ schwieriger Diskurs. Es geht um die

umgekehrte Frage in patientenrechtlicher Hinsicht und eine klare Trennung zwischen freiwilliger Therapie und FFE.

Ein zweiter Problemkreis: Ich glaube, dass das ganze Konzept der dezentralen und nicht stationären Behandlung in eine fließende Grenze stösst zwischen psychologischer und psychiatrischer Betreuung. Es ist nämlich nicht jede psychologische eine psychiatrische Betreuung und umgekehrt. Da bewegen wir uns in einem Umfeld, in dem die Grenzen fließend sind, die Kassen aber Probleme machen. Die Kassen finanzieren psychiatrische Behandlungen. Ein ungelöstes Problem haben wir bezüglich der Frage, inwieweit sie psychotherapeutische Behandlungen bezahlen. Da besteht ein Geldproblem. Solange dieses besteht, wird es schwierig sein, dieses Konzept umzusetzen. Dieses Problem ist mit dem Krankenversicherungsgesetz (KVG) sicher nicht gelöst worden. Es muss mit der Verordnung oder dem Gesetz über die Psychotherapie angegangen werden, was wiederum einen Einfluss auf die Kassen hat und wahrscheinlich entlastend wirkt auf die ganze psychiatrische Betreuung.

Ich möchte mich nicht in diesen Streit einmischen zwischen Spezialistinnen und Spezialisten der SP – regionalpolitisch geprägt – und Regierungsrätin Verena Diener. Ich glaube aber, dass dieser Streit letztlich nicht zu einer Lösung des Psychiatriekonzepts beiträgt. Man muss eben unterscheiden können zwischen überregionalen Sonderinteressen und einem durchaus griffigen Psychiatriekonzept. Wahrscheinlich liegt die Wahrheit irgendwo in der Mitte. Das Konzept ist wahrscheinlich schöner als die Realität und die Realität wird wahrscheinlich umso weniger schön sein, je weniger Geld vorhanden sein wird. In diesem Sinne ist diese Debatte heute wohl eine trügerische, eine Debatte unter Spezialistinnen und Spezialisten. Wenn es dann ums Geld geht, dann tönt es wieder anders. Hoffen wir, dass es nicht so sein wird!

Willy Spieler (SP, Küsnacht): Ich möchte mich sehr herzlich bedanken für die gute und angeregte Diskussion von Seiten der Votantinnen und Votanten der Kommission. Wir sind auch so verblieben, dass die einzelnen Kommissionsmitglieder ihre Akzente selbständig setzen, was ja auch der Fall war. Ich habe von daher auch nichts zu korrigieren, möchte mich aber doch kurz mit dem Votum von Daniel Vischer auseinandersetzen. Bei der Frage der Ethik geht es selbstverständlich nicht darum, dass irgendeine Instanz – schon gar nicht eine politische – sich ein Urteil darüber anmassen kann, was ethisch richtig sei und was nicht. Ethik können wir immer nur im Diskurs miteinander festlegen; etwas anderes wollte auch das Psychiatriekonzept nicht. Es war das Angebot einer bestimmten ethischen Auffassung vom Menschen, das in unserer

Kommission durchgehend eine positive Resonanz gefunden hat. Wenn ich sagte, es sei ein partizipatorisches Menschenbild, ist es ja genau jenes, von dem Sie, Herr Vischer, ebenfalls ausgehen. Der Mensch soll Subjekt seines Heilungsprozesses sein. Das ist natürlich nicht in jedem Fall möglich.

Die Frage der Zwangstherapie, die Sie gestellt haben, ist richtig und wichtig. Das Psychiatriekonzept beantwortet sie nicht. Es setzt aber den Rahmen, auch für Massnahmenpsychiatrie auf der Ebene des Kantons. Die Frage, die Sie hier stellen, muss in einem anderen Zusammenhang beantwortet werden, entweder beim FFE-Gesetz – wie wir wissen, wurde sie dort unzureichend beantwortet – oder beim Patientenrechtsgesetz, das von der Gesundheitsdirektion angekündigt worden ist. Dieses muss genau auf diese Frage eine Antwort finden. Wir bleiben also dran. Im Rahmen des Psychiatriekonzepts kann aber hier und heute keine Antwort auf diese Frage gegeben werden.

Regierungsrätin Verena Diener: Ich bin der Kommission sehr dankbar, dass sie sich so eingehend mit diesen Fragen auseinandergesetzt hat. Es freut mich auch, dass sie letztlich zu einer positiven Würdigung des Psychiatriekonzept 1 und 2 gekommen ist. Die zehn Punkte, die von der Kommission aufgelistet wurden, nehme ich sehr gerne als Anregung entgegen. Wir werden den Dialog weiterführen, wenn wir dann eine ständige Kommission haben. Wir werden dort ganz sicher einzelne dieser Punkte vertieft miteinander ausleuchten.

Ich teile aber gleichzeitig die Ansicht von Daniel Vischer, dass wir im Psychiatriekonzept wohl sehr schön theoretisch sprechen können, dass aber die lokalen Interessen bei der Umsetzung sehr stark auseinandergehen. Noch schwieriger wird es im dritten Teil, dann nämlich, wenn Sie der Psychiatrie Geld sprechen müssen. Ich bin ja gespannt, ob wir dann alle diese theoretischen gemeinsamen Punkte wirklich durchsetzen können. Ich teile die Auffassung der Kommission, dass es darum gehen müsste, zuerst im ambulanten und teilstationären Bereich genügend Angebote bereitzustellen, bevor wir an den Abbau im stationären Bereich gehen. Nur weiss ich im Moment noch nicht, mit welchen Mitteln ich überhaupt in der Lage sein werde, diese Angebote zu erweitern. Ich werde Sie früher oder später ganz konkret anfragen. Es wird in Ihren Händen liegen, der Gesundheitsdirektion die Gelder zu sprechen oder eben auch nicht.

Das ist ein zum Teil bereits die Antwort an Christoph Schürch, der hier sehr prononciert die Situation im Pflegebereich schildert. Ich möchte diesen Bereich ausweiten. Auch im somatischen Bereich der

Akutspitäler haben wir diesbezüglich ein sehr grosses Problem. Die Problematik besteht darin, dass der Kanton durch seine sehr starke Sparpolitik in der Pflege ein Lohnniveau erreicht hat, welches die Pflege unattraktiv macht. Wir sind im Konkurrenzbereich mit anderen Kantonen und den Gemeinden. Ich möchte, dass vor allem die Gemeindevvertreterinnen und -vertreter wieder einmal zur Kenntnis nehmen, dass die Gemeinden und die anderen Kantone das Lohnniveau im Pflegebereich markant höher haben als der Kanton. Wir haben Unterschiede von 400 - 600 Franken pro Monat; das bedingt eine Abwanderung in die Langzeitpflege in den Gemeinden oder in andere Kantone. Wir haben eine ausgesprochen prekäre Situation in diesem Bereich.

Ich nehme die Kritik entgegen, reiche sie aber gleich ans Parlament weiter, das letztlich die Budgetvorgaben entsprechend formuliert hat. Wenn Sie dann für die nächsten vier Jahre auch über den Steuerfuss und ein ausgeglichenes Budget diskutieren, möchte ich Sie bitten, auch in diesem Punkt sehr wohl Ihr Augenmerk haben. Es ist mir unmöglich, die Leistungen in den Spitälern und Heimen mit einem immer stärker schrumpfenden Budget aufrecht zu erhalten. Gerade in der Psychiatrie haben wir einen extremen Notstand, weil die Akutpsychiatrie im Moment boomt. Nicht nur in der Rheinau, sondern in allen psychiatrischen Kliniken haben wir bei der Akutaufnahme eine ausserordentlich prekäre Situation. Nur mit der Bereitschaft des Personals ist es möglich, die Leistungen überhaupt noch erbringen zu können. Wir arbeiten mit Notbetten. In der psychiatrischen Klinik PUK werden wir eine neue Akutstation eröffnen, weil der Druck in diesem Bereich im Moment dermassen gross ist. Im Langzeitbereich gehen die Belegungen eher zurück; das ist ein wichtiges Element der Klinik Rheinau.

Daneben wächst das Aggressionspotenzial. Wir haben eine markante Steigerung in der Aggressionsbereitschaft bei den Patienten in den psychiatrischen Kliniken, unter anderem auch durch die multikulturelle Vielfalt im Patientensegment. Wir brauchen dringend mehr Mittel, um unsere Leistungen in der Psychiatrie überhaupt noch so anbieten zu können, dass die Sicherheit des Personals gewährleistet ist. Das ist ein sehr wichtiger Punkt. Es geht nicht nur um die Sicherheit der Patientinnen und Patienten, sondern auch um diejenige der Pflegenden, die eine äusserst schwierige Aufgabe zu bewältigen haben.

Wir sind im Moment daran, mit Arbeitsgruppen noch einmal all diese Fragen der Verlegungen, der strukturellen Veränderung zu prüfen. Ich habe Ihnen ja versprochen, dass wir keine strukturelle Veränderungen vornehmen, ohne die Zahlen auch wirklich aufdatiert zu haben um zu sehen, welche Bereiche wirklich verändert werden können. Wir sind

daran, diese Zahlen aufzuarbeiten. Die Leute arbeiten sehr engagiert mit. Wir sind mit den Gemeinden, vor allem auch mit Rheinau, im Kontakt. Sie nehmen auch Einsitz in die verschiedenen Kommissionen.

Was mir im Moment noch Sorgen bereitet, ist die Arbeitsgruppe, die sich mit der Zukunft der Insel Rheinau auseinandersetzen soll. Die Federführung – und das muss ich betonen, weil man es nicht zur Kenntnis nehmen will – wird nicht bei der Gesundheitsdirektion liegen, sondern bei der Finanzdirektion. Wenn die Gesundheitsdirektion die Gebäude nicht mehr braucht, geht das ganze Areal mit allen Liegenschaften zurück an die Finanzdirektion. Wer dort den Vorsitz übernehmen will, kann ich heute noch nicht sagen. Der neue Vorsteher oder die neue Vorsteherin wird diese Arbeitsgruppe leiten und mittragen müssen. Ich bin froh, dass sehr viele Leute bereits jetzt sehr kreativ mitdenken, auch die Gemeinde Rheinau und diese neue Arbeitsgruppe, die sich heute Abend konstituieren will. Ich bin überzeugt, dass es gelingen wird, diese Insel wieder einer sinnvollen Nutzung zuzuführen.

Ich glaube, dass wir auf dem richtigen Weg sind. Es wird ganz sicher eine verstärkte Zusammenarbeit geben in der Richtung, die Willy Ger-
mann gewünscht hat. Wir werden auch die regionalen Psychiatriekommissionen und die Koordination des Angebots ganz sicher ins Zentrum der Umsetzung stellen.

Christoph Schürch (SP, Winterthur): Wir haben jetzt über eine Stunde über das Psychiatriekonzept diskutiert. Ich bin sehr erstaunt, dass niemand von der rechten Ratsseite etwas zur Situation in der Psychiatrie zu sagen hat. Ich gehe nicht davon aus, dass man mit der Kommission vollständig einig ist. Ich habe ein paar Fragen und Einwände formuliert, z. B. betreffend der Budgetdebatte. Die Einwände wurden von Regierungsrätin Verena Diener wiederholt. Mich erstaunt, dass Sie einfach so still dasitzen können und offenbar meinen, die Psychiatrie funktioniere ja schon. Vielleicht werden Sie dann etwas sagen, wenn Sie selber davon betroffen sind, dann nämlich, wenn jemand aus ihrem nahen Umfeld plötzlich in einer psychiatrischen Klinik behandelt werden muss.

Eintreten

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

Schlussabstimmung

Der Kantonsrat beschliesst mit 121 : 0 Stimmen, das Postulat KR-Nr. 163/1992 abzuschreiben.

Mit 110 : 0 Stimmen stimmt der Kantonsrat der Stellungnahme der Kommission zu.

- I. Das Postulat KR-Nr. 163/1992 betreffend Erarbeitung eines Psychiatriekonzepts wird abgeschrieben.
- II. Gestützt auf § 24 Abs. 2 Kantonsratsgesetz gibt der Kantonsrat die nachstehende Stellungnahme ab:

1. Menschenbild

Auf grosse öffentliche Zustimmung ist das ethisch fundierte Menschenbild im 1. Teil des Psychiatriekonzepts gestossen. Danach ist der Mensch als Individual- wie als Sozialperson immer Subjekt und nicht Objekt der medizinischen Hilfe. Die therapeutischen Massnahmen dienen den Betroffenen als «Hilfe zur Selbsthilfe». Die Patientinnen und Patienten sind dabei soweit wie möglich zu informieren und – allenfalls mit ihren Angehörigen – aktiv in die Behandlungsplanung einzubeziehen. Diese Ethik der Menschenwürde und der Partizipation muss Grundlage der gesamten Gesundheitspolitik, nicht nur im Bereich der Psychiatrie, sondern auch in der somatischen Medizin werden.

Gemessen am Menschenbild des 1. Teils befasst sich der 2. Teil eher zu wenig mit den Erfordernissen eines ganzheitlichen Angebots für die Patientinnen und Patienten und zu sehr mit Fragen der Bettenumverteilung. Dadurch läuft das Psychiatriekonzept Gefahr, zum Sparkonzept zu werden, als das es nicht gedacht ist und auch nicht postuliert wurde.

2. Regionen und Sektoren

Nach dem vorliegenden Konzept decken sich die Psychiatrieregionen weder mit den Spitalregionen noch mit den Planungsregionen. Das hat historische und rechtliche Gründe, da die psychiatrische Versorgung Aufgabe des Kantons, die somatische Grundversorgung dagegen Aufgabe der Gemeinden ist. Anzustreben ist eine sinnvolle Einbettung der Psychiatrieplanung in die übergeordnete kantonale Richt- und Versorgungsplanung.

Den Regionen der Richtplanung Oberland einerseits und rechtes Seeufer andererseits sollte wenn immer möglich entsprochen werden. Allenfalls könnten diese beiden Regionen für die psychiatrische Planung zusammengelegt werden. Es wäre prüfenswert, rechtes Seeufer und Oberland zu einer Region mit zwei Sektorkliniken (Schlössli und Hohenegg) zusammenzufassen. Zu Kritik Anlass gibt die Tatsache, dass

die untere Hälfte rechtes Seeufer mit der Hohenegg als Sektorklinik zur (mit Abstand grössten) Region Zürich bzw. zum Einflussbereich der PUK gehört.

Zu prüfen sind auch Formen der interkantonalen Versorgung und die Zusammenarbeit über die Landesgrenzen hinaus.

3. Auswirkungen auf den nichtstationären Bereich

Bevor im stationären Bereich abgebaut werden kann, muss der nichtstationäre Bereich ausgebaut werden. Der Regierungsrat wird darum ersucht, für die Verlagerung aus dem stationären Bereich zuerst ein ausreichendes Angebot im ambulanten und teilstationären Bereich bereitzustellen. Dazu gehört vorrangig die niederschwellige Krisenintervention, die den Bedürfnissen vieler betroffener Personen entgegenkommt, ohne sie zu stigmatisieren. Die Budgetierung durch Regierung und Parlament muss diesen Forderungen Rechnung tragen.

Die Umwandlung des Langzeitbereichs bedarf vorgängig einer ganzen Palette betreuter, von der Klinik unabhängiger Wohnformen. Diese Schaffung von Wohnraum ausserhalb der Klinik hat auch Auswirkungen auf die Nachfrage nach (geschützten) Arbeitsmöglichkeiten.

Um Hospitalisationen zu vermeiden oder zu verkürzen, sollten die Krankenkassen auch für die vollen Behandlungskosten im nichtstationären Bereich aufkommen.

4. Regionsversorgung

Der Auftrag zur Regionsversorgung geht an Regional- und Sektorkliniken. Damit bleiben wichtige Entscheidungen der übergeordneten stationären Psychiatrie vorbehalten. Bei dieser Organisationsstruktur muss sichergestellt werden, dass sich die stationäre Psychiatrie nicht selbst privilegiert und somit gegen das Subsidiaritätsprinzip verstösst. Die regionale Verantwortung würde besser einem neuen Leitungsorgan übertragen, in dem verschiedene Institutionen und Berufsgruppen repräsentiert wären. Die Regionalen Psychiatriekommissionen sollten diese Aufgabe übernehmen.

5. Regionale Psychiatriekommissionen

Die Funktion der Psychiatriekommissionen sollte neu überdacht werden. Ohne eigene Entscheidungskompetenzen im Bereich der psychiatrischen Grundversorgung können sie keine Koordinationsaufgaben auf

Sektor- oder Regionsebene wahrnehmen. Die Kommissionen müssten möglichst repräsentativ zusammengesetzt werden.

6. Klinik Rheinau/Krankenhaus Wülflingen

Die Verlagerung des stationären Angebots von Rheinau nach Winterthur entspricht zwar dem Prinzip der Gemeindenähe. Dennoch wird der Regierungsrat ersucht, die folgenden Fragen nochmals zu überdenken:

- Wie ist es zu rechtfertigen, in Rheinau 200 Betten zu streichen und dafür in Wülflingen 300 psychiatrische Akutbetten bereitzustellen? Ist es vertretbar, die Grossklinik Rheinau aufzuheben und gleichzeitig das Krankenhaus Wülflingen in eine neue Grossklinik umzuwandeln? Besteht die Gewähr, dass diese Verschiebung der Betten die Betreuungsqualität verbessert?
- Welche Folgen hat die Konzentration auf Forensik und Massnahmenpsychiatrie für Rheinau? Was ist von der Kritik betreffend mangelnde Praktikabilität, fehlende therapeutische Qualität und Stigmatisierung zu halten?
- Gibt es Alternativen, zum Beispiel in der somatischen Grundversorgung für den Bezirk Andelfingen oder unter Einbezug der Region Südwürttemberg-Hochrhein (der Briefwechsel der Gesundheitsdirektorin mit dem Ministerpräsidenten des Landes Baden-Württemberg hat wohl kaum alle Möglichkeiten ausgelotet)?
- Ist es vertretbar, die Inselklinik zu schliessen, bevor Nutzungskonzepte für die freiwerdenden Gebäude vorliegen?
- Was geschieht mit den heutigen (100 alterspsychiatrischen und 200 geriatrischen) Patientinnen und Patienten in Wülflingen?
- Wie wird das von den Restrukturierungsmassnahmen betroffene Personal in die Beantwortung dieser Fragen beziehungsweise in die Umsetzungsplanung einbezogen?

Begrüsst wird die Absicht der Gesundheitsdirektion, die Zahlen, die diesen Fragen zugrunde liegen, nochmals zu überprüfen. Die Fragen sind offen zu behandeln. Den Behörden und allen betroffenen Institutionen in den entsprechenden Regionen ist die Mitsprache zu gewähren.

7. Alters- und Pflegeheime

Eine sehr grosse Anzahl von gerontopsychiatrischen Patientinnen und Patienten wird in Alters- und Pflegeheimen betreut. Dieser Beitrag der

Gemeinden wurde bislang von der kantonalen Politik zu wenig zur Kenntnis genommen und wird auch im Psychatriekonzept zu wenig gewürdigt.

8. Jugendpsychiatrie

Das Defizit in der Adoleszenten-Psychiatrie wird mit dem vorliegenden Konzept nicht beseitigt. Es fehlen auch dezentrale Angebote für die Kinder- und Jugendpsychiatrie. Solange dieses Defizit besteht, sollte die Klinik Littenheid als Ergänzungs- und Ausweichmöglichkeit für die Kinder- und Jugendpsychiatrie erhalten bleiben.

Die Kinder- und Jugendpsychiatrie ist durch eine bessere Vernetzung mit all jenen Stellen zu optimieren, die sich ebenfalls um psychiatrisch zu behandelnde Kinder und Jugendliche kümmern, so mit den Schulen, den Schulpsychologischen Diensten, den Jugendsekretariaten und den Vormundschaftsbehörden.

9. Zusammenarbeit Gesundheitsdirektion–Fürsorgeamt–Bildungsdirektion

Das Psychiatriekonzept und zahlreiche Vernehmlassungen zeigen, dass mit der Neuzuteilung des Fürsorgewesens an die Direktion für Soziales und Sicherheit der zunehmende Koordinationsbedarf zwischen den Angeboten der institutionellen Psychiatrie einerseits, dem Wohn- und Arbeitsbereich andererseits nicht genügend berücksichtigt wurde. Zur besseren Vernetzung mit dem schulischen Bereich sollte auch eine intensivere Zusammenarbeit zwischen der Gesundheitsdirektion und der Bildungsdirektion angestrebt werden.

10. Festlegung des Psychiatriekonzepts

Das Postulat KR-Nr. 163/1992 verlangt die Festlegung des Psychiatriekonzepts durch den Kantonsrat. Diese Forderung ist im Zusammenhang mit der vorgesehenen Einführung einer ständigen Sachkommission für das Gesundheitswesen zu prüfen.

III. Mitteilung an den Regierungsrat.

Das Geschäft ist erledigt.

Ratspräsident Kurt Schellenberg: Es liegt mir folgende Mitteilung vor: «Da der Souverän mir bei den Kantonsratswahlen das Vertrauen entzogen hat, bitte ich um Vormerknahme meiner Abwesenheit von den verbleibenden Ratssitzungen der Amtsdauer. Mir wurde die Legitimation weiterer politischer Tätigkeit im Kantonsrat klar entzogen. Ich bitte, meine Abmeldung vorzunehmen. Hans-Jacob Heitz.»

Verschiedenes

Rückzug von Parlamentarischen Vorstössen

– Submissionsordnung

Anfrage *Hans-Jacob Heitz (Liberale, Winterthur)*
KR-Nr. 72/1999

– Fachhochschulen

Anfrage *Hans-Jacob Heitz (Liberale, Winterthur)*
KR-Nr. 73/1999

– Kreiskommando Winterthur

Anfrage *Hans-Jacob Heitz (Liberale, Winterthur)*
KR-Nr. 119/1999

Ratspräsident Kurt Schellenberg: Hans-Jacob Heitz hat den Wunsch geäußert, seinen Namen bei den Motionen KR-Nrn. 106/1998 und 188/1998 sowie dem Postulat KR-Nr. 481/1998 zu streichen. Bei der Motion KR-Nr. 188/1998 wird dies nicht möglich sein, da diese bereits überwiesen ist. Bei den anderen beiden Vorstössen werden wir seinem Wunsch entsprechen.

Neu eingereichte Parlamentarische Vorstösse

– Familien- und schulergänzende Betreuung an der Zürcher Volksschule

Motion *Julia Gerber Rüegg (SP, Wädenswil), Regina Bapst-Herzog (SP, Zürich)* und *Susanna Rusca Speck (SP, Zürich)*

– Arbeitsgerichte im Kanton Zürich

Motion *Elisabeth Derisiotis-Scherrer (SP, Zollikon)* und *Franz Cahannes (SP, Zürich)*

– Spielzeugpistolen

Anfrage *Vilmar Krähenbühl (SVP, Zürich)* und *Hanspeter Amstutz (EVP, Fehraltorf)*

16448

Schluss der Sitzung: 12.00 Uhr

Zürich, den 19. April 1999

Die Protokollführerin:
Esther Scalvinoni-Kobe

Vom Büro des Kantonsrates in seiner Sitzung vom 27. Mai 1999 genehmigt.