



13. Sitzung, Montag, 22. August 2011, 9.15 Uhr

Vorsitz: *Jürg Trachsel (SVP, Richterswil)*

Verhandlungsgegenstände

1. Mitteilungen

- Antworten auf Anfragen *Seite 769*
- Zuweisung von neuen Vorlagen *Seite 770*
- Dokumentationen im Sekretariat des Rathauses
 - *Protokollauflage*..... *Seite 771*
- Geburtsgratulation..... *Seite 771*
- Genesungswünsche *Seite 771*

2. Eintritt eines neuen Mitglieds des Kantonsrates

für den aus dem Kantonsrat zurückgetretenen Roger Liebi, Zürich..... *Seite 772*

3. Rückzug des Rahmengesuchs der AXPO für ein neues AKW

Postulat von Thomas Maier (GLP, Dübendorf), Marcel Lenggenhager (BDP, Gossau) und Patrick Hächler (CVP, Gossau) vom 11. Juli 2011
 KR-Nr. [201/2011](#), Antrag auf Dringlicherklärung *Seite 773*

4. Grundlagenirrtum bei der Festlegung des kantonalen Vergütungsanteils

Postulat von Kaspar Bütikofer (AL, Zürich), Erika Ziltener (SP, Zürich) und Markus Schaaf (EVP, Zell) vom 11. Juli 2011
 KR-Nr. [202/2011](#), Antrag auf Dringlicherklärung *Seite 778*

- 5. Bundesrechtskonforme Umsetzung der Handelsgerichtsbarkeit nach ZPO BGG im Kanton Zürich**
(*Reduzierte Debatte*)
Einzelinitiative von Alexander Brunner, Zollikon,
vom 24. Februar 2011
KR-Nr. 50/2011 Seite 782
- 6. Rettung des Schweizer Kammerchors** (*Schriftliches Verfahren*)
Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 9. März
2011 zum Postulat KR-Nr. 28/2010 und geänderter
Antrag der KBIK vom 14. Juni 2011 **4778a**..... Seite 789
- 7. Beschluss des Kantonsrates über den Gegenvorschlag von Stimmberechtigten zum Kantonalen Bürgerrechtsgesetz (KBüG) vom 22. November 2010**
Antrag des Regierungsrates vom 6. April 2011 und
geänderter Antrag der STGK vom 17. Juni 2011
4646d Seite 790
- 8. Verbote auf Privatgrund: Vereinfachung des Bewilligungsverfahrens**
Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 19. Januar
2011 zum Postulat KR-Nr. 179/2010 und gleich-
lautender Antrag der KJS vom 14. April 2011 **4762**..... Seite 809
- 9. Gleichbehandlung in der Jugendstrafrechtspflege**
Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 27. Oktober
2010 zum Postulat KR-Nr. 337/2006 und
gleichlautender Antrag der KJS vom 14. April 2011
4739..... Seite 815
- 10. Neue Akzente in der Kulturförderung**
Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 16. Februar
2011 zum Postulat KR-Nr. 215/2007 und gleich-
lautender Antrag der KBIK vom 14. Juni 2011 **4771**..... Seite 818

11. Weniger Bürokratie und mehr Gemeindeautonomie dank REFA/Neuem Finanzausgleich

Postulat von Beat Walti (FDP, Zollikon), Linda Camenisch (FDP, Wallisellen) und Jörg Kündig (FDP, Gossau) vom 13. Dezember 2010
 KR-Nr. 365/2010, RRB-Nr. 426/6. April 2011
 (Stellungnahme) Seite 823

Verschiedenes

- Fraktions- oder persönliche Erklärungen
 - *Fraktionserklärung der Grünen, SVP, GLP, EDU und AL zum Polizei- und Justizzentrum*..... Seite 808
- Begrüssung einer Delegation aus Rumänien Seite 809
- Anmeldeschluss für den Gesellschaftlichen Anlass Seite 834
- Neu eingereichte parlamentarische Vorstösse Seite 835

Geschäftsordnung

Ratspräsident Jürg Trachsel: Das Wort wird nicht verlangt. Die Traktandenliste ist in der vorliegenden Form genehmigt.

1. Mitteilungen

Antworten auf Anfragen

Ratspräsident Jürg Trachsel: Der Regierungsrat hat uns die Antworten auf elf Anfragen zugestellt:

- KR-Nr. 129/2011, Illegale Bauten auf dem Uto Kulm, Üetliberg
Eva Torp (SP, Hedingen)
- KR-Nr. 124/2011, Missstände im Migrationsamt
Hans Egli (EDU, Steinmaur)
- KR-Nr. 125/2011, Freigabe der Fruchtfolgeflächen für den Golfplatz Baar-Hausen-Kappel
Eva Torp (SP, Hedingen)
- KR-Nr. 126/2011, Grenzüberschreitende Abkommen über den ausserkantonalen Schulbesuch
Lisette Müller (EVP, Knonau)

- KR-Nr. [129/2011](#), Grenzverwischung zwischen Forschung und medizinischer Versorgung am USZ
Peter Schulthess (SP, Stäfa)
- KR-Nr. [131/2011](#), Eventualplanungen auf fremdem Grund und Boden, Finanzierung «Planung Flughafenareal Dübendorf»
Adrian Bergmann (SVP, Meilen)
- KR-Nr. [132/2011](#), Kantonale Wohnraumpolitik
Elisabeth Derisiotis (SP, Zollikon)
- KR-Nr. [133/2011](#), Die Anwendung des USG und der LSV (Lärmschutz) bringen Rechtsunsicherheit und sprengen den finanziellen Rahmen aller Beteiligten
Adrian Bergmann (SVP, Meilen)
- KR-Nr. [134/2011](#), Nutzung der Schulräume an der Ausstellungsstrasse 60 nach dem Auszug der ZHdK
Susanna Rusca Speck (SP, Zürich)
- KR-Nr. [139/2011](#), Bürokratieabbau bei den Kontrollen von Beförderungsanlagen «Liftkontrollen» im Kanton Zürich
Claudio Schmid (SVP, Bülach)
- KR-Nr. [144/2011](#), Gewährleistung der Unabhängigkeit von Aufsichts- und Kontrollfunktionen des Gemeindesamts
Hans-Peter Amrein (SVP, Küsnacht)

Zuweisung von neuen Vorlagen

Zuweisung an die Kommission für Bildung und Kultur:

- **Genehmigung der Wahl der Mitglieder der Berufsbildungskommission für die Amtsdauer 2011 bis 2015**
Beschluss des Kantonsrates, Vorlage [4813](#)
- **Beschluss des Kantonsrates über die Genehmigung der Änderung der Lehrpersonalverordnung**
Beschluss des Kantonsrates, Vorlage [4817](#)

Zuweisung an die Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt:

- **Bewilligung eines Rahmenkredits des Zürcher Verkehrsverbunds für die Fahrplanperiode 2012/2013**
Beschluss des Kantonsrates, Vorlage [4815](#)

Zuweisung an die Finanzkommission:

- **Bewilligung eines Beitrages aus dem Lotteriefonds an das Paul Scherrer Institut in Villigen**
Beschluss des Kantonsrates, Vorlage 4816

Zuweisung an die Kommission für Planung und Bau:

- **Bewilligung eines Verpflichtungskredits zum Bau der Strasse Uster West zwischen 339 Winterthurerstrasse und der 340 Zürichstrasse**
Beschluss des Kantonsrates, Vorlage 4818

Dokumentationen im Sekretariat des Rathauses

Im Sekretariat des Rathauses liegen zur Einsichtnahme auf:

- Protokoll der 11. Sitzung vom 11. Juli 2011, 8.15 Uhr
- Protokoll der 12. Sitzung vom 11. Juli 2011, 14.30 Uhr

Geburtsgratulation

Ratspräsident Jürg Trachsel: Nun komme ich noch zu einer frohen Mitteilung, denn seit dem 12. August 2011 geniesst unsere Ratskollegin Leila Feit doppelte Mutterfreuden. Ihr zweiter Sohn brachte bei der Geburt stolze 3660 Gramm auf die Waage und durfte seinen Lebensweg entsprechend gesund in Angriff nehmen.

Ich beglückwünsche die Familie Feit recht herzlich zu diesem Ereignis und werde ihr, wenn sie wieder bei uns im Rat weilen wird, das entsprechende Präsent gern persönlich übergeben. (*Applaus.*)

Genesungswünsche

Ratspräsident Jürg Trachsel: Wo Licht ist, ist aber leider auch Schatten. Nach dieser erfreulichen Botschaft muss ich Sie nun auch über ein ernsthaftes Ereignis orientieren. Wie Sie möglicherweise bereits aus den Medien erfahren haben, hat unser Ratskollege Oskar Denzler während seiner Sommerferien im Tessin einen Schlaganfall erlitten. Obschon er derzeit noch immer halbseitig gelähmt ist, durften wir von seiner Ehefrau Christine zuletzt zuversichtlich stimmende Signale vernehmen.

Diese ermutigenden Zeichen freuen uns selbstverständlich in doppelter Hinsicht, bietet Oski Denzler als Hausarzt doch bereits seit Jahren auch in diesem Parlament die bewährte Grippe-Vorsorge an.

Heute überbringen wir Oskar Denzler unsere herzlichen Genesungswünsche. Sobald er seine eigentliche Rehabilitation im Sankt Galler Oberland angetreten hat, wird ihn auch ein kulinarischer Gruss des Kantonsrates mit den von ihm geschätzten Spezialitäten erreichen. Und bereits heute freuen wir uns, Oski Denzler bald wieder in unseren Reihen willkommen heissen zu dürfen.

Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit. Wir fahren nun fort mit den bekannten Traktanden.

2. Eintritt eines neuen Mitglieds des Kantonsrates

für den aus dem Kantonsrat zurückgetretenen Roger Liebi, Zürich

Ratspräsident Jürg Trachsel: Wir dürfen für den aus dem Kantonsrat zurückgetretenen Roger Liebi ein neues Ratsmitglied begrüßen. Die Direktion der Justiz und des Innern hat uns folgende Verfügung zukommen lassen.

Ratssekretärin Brigitta Johner verliest die Verfügung der Direktion der Justiz und des Innern vom 14. Juli 2011: «Ersatzwahl eines Mitglieds des Kantonsrates für die Amtsdauer 2011 bis 2015 im Wahlkreis II, Stadt Zürich, Kreise 3 und 9.

Gestützt auf Paragraf 108 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 wird verfügt:

Als Mitglied des Kantonsrates im Wahlkreis II, Stadt Zürich, Kreise 3 und 9, wird für den zurücktretenden Roger Liebi (Liste Schweizerische Volkspartei – SVP) als gewählt erklärt:

*Roland Scheck,
wohnhaft in Zürich.»*

Ratspräsident Jürg Trachsel: Ich bitte, den Gewählten eintreten zu lassen.

Roland Scheck, die Direktion der Justiz und des Innern hat Sie als Mitglied des Kantonsrates als gewählt erklärt. Bevor Sie Ihr Amt ausüben können, haben Sie gemäss Paragraf 5 des Kantonsratsgesetzes das Amtsgelübde zu leisten.

Ich bitte, die Tür zu schliessen. Die Anwesenden im Ratssaal und auf der Tribüne erheben sich. Ich bitte die Ratssekretärin, das Amtsgelübde zu verlesen.

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

Ratspräsident Jürg Trachsel: Roland Scheck, Sie leisten das Amtsgelübde, indem Sie mir die Worte nachsprechen «Ich gelobe es».

Roland Scheck (SVP, Zürich): Ich gelobe es.

Ratspräsident Jürg Trachsel: Ich danke Ihnen und heisse Sie herzlich willkommen. Sie können Ihren Platz im Ratssaal einnehmen. Sie können wieder Platz nehmen, die Tür kann geöffnet werden.

Das Geschäft ist erledigt.

3. Rückzug des Rahmengesuchs der AXPO für ein neues AKW

Postulat von Thomas Maier (GLP, Dübendorf), Marcel Lenggenhager (BDP, Gossau) und Patrick Hächler (CVP, Gossau) vom 11. Juli 2011
KR-Nr. [201/2011](#), Antrag auf Dringlicherklärung

Thomas Maier (GLP, Dübendorf): Ich durfte letzten Samstag am «Inferno-Triathlon» die Grosse Scheidegg mit dem Rennvelo erklimmen. Ich hatte es dabei im Rennen sehr eilig – genauso wie mit diesem Postulat.

Aktuell findet in der Schweiz in der Energiepolitik ein Umdenken in Richtung Effizienzsteigerungen und Erneuerbare statt. Im Juni 2011

hat der Nationalrat entschieden, aus der Atomkraft auszusteigen. Dieser Entscheid ist breit abgestützt und mit einem sehr vernünftigen Zeithorizont versehen. Nächste konkrete Schritte zur Umsetzung folgen. In diesem Zusammenhang steht das immer noch eingereichte Rahmengesuch der AXPO für den Bau neuer AKW völlig quer in der Landschaft. Dringender Handlungsbedarf besteht, weil wir auch – und vor allem – in der Energiepolitik mit unseren Finanzen effizient und haushälterisch umgehen, wie wir es in anderen Bereichen des Staates auch tun sollten.

Aktuell läuft die Planung neuer AKW, basierend auf diesem Rahmengesuch, immer noch und kostet Geld. Wie viel genau, exakt, weiss ich nicht, aber es geht hier um jeden Franken. Jeder Franken kann nur einmal investiert werden. Und je rascher wir die Investitionen in die richtige Richtung lenken, desto wirksamer und effizienter sind sie eingesetzt. «Richtig» heisst: in erneuerbare Effizienzsteigerung, die langfristig erfolgreiche Strategie, und damit in Innovationen, Wettbewerbsfähigkeit und damit konkrete Arbeitsplätze in der Schweiz, statt Milliarden für Uran-Konzerne irgendwo auf der Welt. Da aufgrund der internationalen Wirtschaftslage für den Finanz- und Werkplatz Schweiz einmal mehr über den Sommer dunkle Wolken aufgezogen sind, eilt es auch hier und die Dringlichkeit des Postulates hat mit den jüngsten Entwicklungen in Energie- und Wirtschaftspolitik über den Sommer noch einmal massiv zugenommen.

Ich bitte Sie, diese entsprechend zu unterstützen und ein klares Zeichen zu setzen. Dankeschön.

Stefan Krebs (SVP, Pfäffikon): Vorweg: Die SVP-Fraktion wird die Dringlichkeit nicht unterstützen. Die Dringlichkeit wird mit der Vorreiterrolle des Kantons Zürich in Bezug auf die energiepolitische Zukunft der Schweiz begründet. Dies im vollen Wissen, dass das erwähnte Rahmengesuch der AXPO für einen Ersatz eines bestehenden AKW nach der Katastrophe in Japan durch den Bundesrat sistiert wurde. Somit ist das Postulat eigentlich überflüssig oder unter dem Titel «Populismus» einzustufen. Eile oder gar Hysterie, wie es dieses Postulat fordert, ist nun wirklich nicht mehr angesagt, sondern nach wie vor taugliche und tragbare energiepolitische Gesamtlösungen. Der Nationalrat hat zwar im Juni 2011 entschieden, der Kernenergie bald den Rücken zuzukehren, doch eine wirkliche Lösung zum Thema ist nicht in Sichtweite. Es gilt mit diesem Entscheid, riesige Lücken zu

stopfen, und nicht mit Scheinlösungen zu klecksen. Dringlich wäre es, endlich realistische Szenarien auszuarbeiten, welche aber nicht auf der Basis der Einmischerei aufgebaut sind. Denn Alternativen zur Kernenergie, welche in den vergangenen Monaten ins Feld geführt wurden, sind in grossem Stil allesamt im Hinblick auf die CO₂-Ziele der Schweiz mehr als nur ein «No-go».

Aufgrund dieser Tatsachen wird die SVP-Fraktion die Dringlichkeit nicht unterstützen und ich hoffe, Sie werden dasselbe tun. Danke.

Sabine Ziegler (SP, Zürich): Zuerst einmal hoffe ich, dass Sie alle eine schöne Sommerpause hatten und sich wieder mit Elan zu wichtigen gesellschaftlichen Themen äussern. So eines liegt heute in Form dieses Postulates vor.

Gesellschaftliche Prozesse oder gesellschaftliche Wertprozesse passieren graduell. Und erst durch ausserordentliche Ereignisse merkt man, dass eine Werteverstärkung stattgefunden hat. Am 11. März 2011 ist ein solches Ereignis passiert. Was in Japan passiert ist, hat uns nicht nur mit Empathie bewegt, sondern zur Reflexion und zu einer wesentlichen Werteverstärkung gebracht hinsichtlich Energieversorgung in der Schweiz. Wir haben durch den Bundesrat und auch durch die nationalrätliche Debatte die Werteverstärkung gesehen und erlebt. Es ist ein klares Signal. Nicht nur ein Signal, sondern eine klare Handlungsbotschaft ist hier der Ausstieg aus der Atomenergie.

Das muss sich jetzt auf alle Ebenen herunterbrechen lassen nach diesem «E-Day» vom 11. März 2011, dem Energietag, der uns hoffentlich in solcher Art und Weise nicht wieder passiert. Nach diesem «E-Day» müssen wir auch hier handeln und nicht zurückschauen und nochmals Verzögerungsmanöver in Richtung weiterer Szenarien verlangen. Szenarien zur Energieversorgung in der Schweiz gibt es zur Genüge, ob sie nun vom Bundesamt für Energie seien oder von den Umwelt- oder anderen Verbänden.

Es zeigt sich ganz deutlich: Mit einem Ausstieg aus der Kernenergie werden wir nicht nur mehr Arbeitsstellen in der Schweiz schaffen durch Energieeffizienzsteigerung, sondern wir werden auch energieautonom, und dies gerade, wenn wir in letzter Zeit gesehen haben, was es heisst, von den Fossilen wegzukommen. Es wäre nicht nur sinnvoll für uns, sondern auch für die Umwelt.

1990 haben wir die Chance gehabt, mit den dreimal Ja ... *(Die Redezeit ist abgelaufen.)*

Gabriela Winkler (FDP, Oberglatt): Thomas Maier hat gesagt, das Umdenken müsse beginnen. Ich darf ihn daran erinnern zum Thema Dringlichkeit, dass der erste Stromspartag im Jahr 1983 stattgefunden hat, organisiert von der Sprechenden und der Schweizerischen Elektrizitätswirtschaft. Zu der aktuellen Dringlichkeit: Am 14. März 2011 hat die zuständige Energieministerin (*Bundesrätin Doris Leuthard*) die Sistierung der Rahmenbewilligungsgesuche für neue Kernkraftwerke verfügt. Davon betroffen ist auch das Gesuch der AXPO. Am 25. Mai 2011 hat der Bundesrat den Ausstieg aus der Kernenergie beschlossen und den Räten wie auch der Bevölkerung mitgeteilt, dass er in ungefähr einem Jahr soweit sein werde, eine Vernehmlassungsvorlage vorzulegen, zu der man dann Stellung nehmen könne, ob und wie dieser Ausstieg, zu welchem Preis und mit welchem Aufwand an Gesetzesänderungen möglich sei.

Am 11. Juli 2011 ist die Grünliberale Partei offensichtlich erwacht und hat ein dringliches Postulat eingereicht, das heute vorliegt – mit einer Zwischenphase von immerhin fast sechs Wochen Ferienzeit. Das zum Thema «Dringlichkeit». Ich nenne das eine Realsatire. Wir erklären das Postulat als absolut unnötig und nicht dringlich.

Andreas Wolf (Grüne, Dietikon): Es mag Sie wohl kaum überraschen, die Fraktion der Grünen und AL unterstützt sowohl den Inhalt wie auch die Dringlichkeit dieses Postulates. Bekanntlich warnen wir ja seit über 30 Jahren vor den Gefahren der Atomenergie. Mit Genugtuung nehmen wir daher zur Kenntnis, dass nach dem GAU in Fukushima auch bei einem Teil der bisherigen Verfechter der Atomtechnologie ein Umdenken stattgefunden hat. Es ist jetzt dringend notwendig, dass die AXPO reinen Wein einschenkt und darlegt, wie ihre zukünftige Investitionspolitik aussieht. Der Regierungsrat soll sich dabei dafür einsetzen, dass die Entwicklung in Richtung Effizienzsteigerung und Förderung neuer erneuerbarer Energien geht, je schneller, desto besser.

Patrick Hächler (CVP, Gossau): Die politischen Ereignisse haben sich nach dem Vorfall in Fukushima überstürzt. Nach ein paar Wochen haben der Bundesrat, wenig später auch der Nationalrat im Grundsatz den längerfristigen Ausstieg aus der Kernenergie beschlossen; das ist extrem schnell für schweizerische Verhältnisse. Nun, Kon-

sequenzen sind auch im Kanton Zürich nötig. Der Regierungsrat hat den Energieplanungsbericht zurückgezogen, daher sind solche Schritte nötig. Es müssen Weichen gestellt werden, und zwar schnell im Sinne von Effizienz und Wirtschaftlichkeit. Daher ist dieses Postulat als dringlich zu erklären.

Marcel Lenggenhager (BDP, Gossau): Zum Zeitpunkt der Eingabe dieses Rahmenbewilligungsgesuches lebten wir noch in einem Umfeld einer völlig anderen Energiepolitik. In der Zwischenzeit hat sich vieles ereignet und auch bei uns hat ein Umdenken stattgefunden. Wir als Kantonsrat haben auch im Wissen um die uns allen bekannten Ereignisse in kürzerer Vergangenheit diverse zukunftsgerichtete energiepolitische Entscheide gefällt. Bleiben wir der kantonsrätlichen Politik und unserem Weg treu und setzen als starker Aktionär der AXPO ein klares Zeichen! Ich bin überzeugt: Nur wenn wir den Verantwortlichen den Gürtel etwas enger schnallen, werden auch sie sich noch stärker, noch innovativer mit der Zukunft auseinandersetzen. «Den Spatz in der Hand und die Taube auf dem Dach» ist keine Haltung. Positionen für eine positive energiepolitische Zukunft sind vonnöten. Dafür benötigen die Beteiligten klare Vorgaben und Rahmenbedingungen – und nicht einfach ein «Vielleicht doch».

Ich bitte Sie deshalb, dieser Dringlichkeit zuzustimmen.

Abstimmung

Der Antrag auf Dringlicherklärung wird von 92 Ratsmitgliedern unterstützt. Damit ist das Quorum von 60 Stimmen erreicht. Das Postulat ist dringlich erklärt. Der Regierungsrat hat dazu innert vier Wochen begründet Stellung zu nehmen.

Das Geschäft ist erledigt.

4. Grundlagenirrtum bei der Festlegung des kantonalen Vergütungsanteils

Postulat von Kaspar Bütikofer (AL, Zürich), Erika Ziltener (SP, Zürich) und Markus Schaaf (EVP, Zell) vom 11. Juli 2011

KR-Nr. [202/2011](#), Antrag auf Dringlicherklärung

Kaspar Bütikofer (AL, Zürich): Ein Blick auf den Kalender genügt, um sich von der hohen Dringlichkeit zu überzeugen. Im September/Oktober werden die Tarife der Krankenkassenprämien für 2012 festgelegt. Es bleibt somit wenig Zeit, um eine Korrektur bei der Festlegung des kantonalen Vergütungsanteils an der Spitalfinanzierung vorzunehmen.

Diese Korrektur ist nicht nur dringlich, sie ist auch dringend notwendig. Mit dem Vergütungsanteil von 51 Prozent statt des im Krankenversicherungsgesetz anvisierten Anteils von 55 Prozent werden Kosten von 80 Millionen Franken auf die Prämienzahlerinnen und -zahler im Kanton Zürich verschoben. Der Kanton Zürich belastet so die Bevölkerung mit gut zwei weiteren Prozenten an Prämienteuerung. Die Kassen zehren momentan von den Reserven. Santésuisse (*Branchenverband der Schweizer Krankenversicherer*) rechnet mit einem mässigen Prämienwachstum für 2012. In Zürich wird aber die Prämienteuerung infolge des tiefen Vergütungsanteils überdurchschnittlich hoch sein. Der Regierungsrat meinte, dass die Kostenverschiebung von 80 Millionen Franken auf die Versicherten durch einen Reserveabbau zugunsten der Zürcher Versicherten aufgefangen werden könnte.

Heute wissen wir: Dies ist so nicht zutreffend. Die Reserveproblematik soll jetzt im Bundesrecht geregelt werden. Bundesrat Didier Burkhalter hat dazu eine Vernehmlassung in Umlauf gebracht. Kurz: Der Entscheid der Regierung basiert auf falschen Grundlagen. Der Entscheid muss dringend revidiert und auch dringlich revidiert werden. Entschliessen Sie sich für die Dringlichkeitserklärung! Danke.

Willy Haderer (SVP, Unterengstringen): Diesem Vorstoss ergeht es viel rascher als anderen so, dass er, bevor er behandelt wird, sich als überflüssig erweist. Die dringlichen Postulanten haben schon im ersten Teil ihrer Begründung ganz klar «danebengelangt», weil die Krankenkassen zuerst falsch gerechnet haben und nun feststellen mussten, dass die Situation so nicht stimmt, dass sie Prämien erhöhungen verursachen mit dieser Lösung, die der Regierungsrat vorschlägt. Auch der zweite Teil der Begründung ist hinfällig, hat doch der Bund jetzt ganz klar gesagt, dass die zu viel bezahlten Prämien denjenigen Prämienzahlern zugutekommen müssen, die diese Prämien zu viel bezahlt haben. Das weist darauf hin, dass diese Reserven des Kantons Zürich grösser sind als für andere Kantone und dass diese auch dem Kanton Zürich wieder gutgeschrieben werden müssen.

Ich bitte Sie, die Dringlichkeit abzulehnen. Wir werden auch das Postulat später nicht unterstützen.

Erika Ziltener (SP, Zürich): Die Dringlichkeit unseres Postulates versteht sich von selbst. Die Regierung soll die Kostenbeteiligung dann festlegen, wenn die Ausgangslage klar ist. Davon sind wir noch weit entfernt. Die Santésuisse und die Spitäler konnten sich bekanntlich bei der Tariffestlegung nicht einigen. Sollte eine Einigung zustande kommen, sind wir zwar einen grossen Schritt weiter, aber die Tarife sind noch unklar von denjenigen, die nicht mehr im Spitalverband sind oder die nicht mehr in der Santésuisse sind. Das heisst, die Rahmenbedingungen der Festlegungen werden nun von Bundesrat Didier Burkhalter festgesetzt werden müssen. Diese Festsetzung müssen wir vom Kanton abwarten. Und weil in den nächsten Wochen die Krankenkassenprämien für das kommende Jahr festgelegt werden, müssen auch diese mit Einbezug der Reserven abgewartet werden. Wie auch immer, wir fordern eine schweizweit verbindliche Lösung bei der Tariffestsetzung und fordern die Regierung auf, die Tarife ihrerseits mit Fokus auf die Prämienzahlerinnen und Prämienzahler des Kantons Zürich festzulegen; im Wissen darum, dass die heutige Ausgestaltung der Prämien ungerecht und unsozial ist. Ich danke Ihnen.

Urs Lauffer (FDP, Zürich): Wir sind näher denn je an der Möglichkeit, dass die von der Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich seit Langem eingeschlagene Richtung Erfolg hat. Die Richtung ist klar: Es geht darum, dass die Krankenkassen ihre übermässigen Reserven, die sie im Kanton Zürich angehäuft haben, teilweise oder ganz den Prämienzahlerinnen und Prämienzahlern zurückzahlen, indem sie die Prämien nicht oder nur massvoll erhöhen.

Ausgerechnet in diesem Zeitpunkt kommt nun dieses Postulat, das dem Regierungsrat in den Rücken fallen will, das die Ausgangslage für den Abbau dieser Prämienreserven verschlechtern will. Wir verstehen das nicht, nicht mal unter dem Vorzeichen des Wahlkampfes. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen: Es ist doch auch ein Nullsummenspiel, das Sie hier vorschlagen. Prämienzahlerinnen und Prämienzahler sind in der Regel auch Steuerzahlerinnen und Steuerzahler. Wenn Sie mit diesem Postulat die Prämienzahler entlasten wollen, dann belasten Sie die Steuerzahler entsprechend mehr. Was diese davon halten, haben sie vor Kurzem in einer Volksabstimmung über die Prä-

mienverbilligung zum Ausdruck gebracht. Sie wollen nicht, dass der Staat hier zusätzliche Mittel investiert. Wir sind gegen die Dringlichkeit und auch gegen das Postulat.

Lorenz Schmid (CVP, Männedorf): Wir haben das Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz hier im Rat beschlossen. Es wird 2012 in Kraft treten. Wie die Finanzströme laufen werden, weiss kein Mensch. Im Mai 2011 haben die Krankenkassen noch von Zahlen gesprochen, die sie jetzt wieder in Zusammenarbeit mit der Regierung revidieren mussten. Warten wir ab. Im Jahr 2012 wird sich zeigen, wie diese Finanzströme laufen. Wir seitens der CVP sind durchwegs dann auch bereit, ein Postulat zu unterstützen, das eine schnelle Aufstockung von 51 auf 55 Prozent des Anteils des Kantons gutheissen würde. Aber zu diesem Zeitpunkt ist es unseriös, jetzt über Finanzströme zu sprechen, die keiner in diesem Rat kennt.

Wir werden die Dringlichkeit ablehnen.

Markus Schaaf (EVP, Zell): Ich schliesse mich dem Satz von Kollege Lorenz Schmid an: Wie die Finanzströme laufen, weiss niemand. Wir sind allerdings der Meinung, dass man dann das Risiko nicht einfach der Bevölkerung im Allgemeinen überwälzen darf. Deshalb möchten wir gern den Regierungsrat weiterhin in der Pflicht haben. Willy Haderer, du hast es gesagt: In der Zwischenzeit – vielleicht nicht zuletzt aufgrund dieses Dringlichen Postulates – hat der Regierungsrat Druck gemacht und neue Berechnungen bei der Krankenkasse angefordert. Das Resultat war positiv aus Sicht des Prämienzahlers: Auf einmal sind Prämienanstiege von nur noch 2 und nicht mehr 4,9 Prozent prognostiziert. Was dann allerdings zu diesen 2 Prozent noch weiter dazukommt, weiss heute noch keiner.

Wir sind auch der Meinung, die Reserven der Krankenkassen müssen aufgebraucht werden, allerdings in einer Art und Weise, die allen Prämienzahlern und nicht nur den Leistungsbezüglern zugutekommt. Das war ja das Thema des Bundesgerichtsurteils. Wie es nun dazu kommt, dass die Krankenkassen ihre Prämien auflösen, ob sie das machen, ist weiterhin offen. Der Regierungsrat hofft auf eine einvernehmliche Lösung. Ich habe seit 15 Jahren Erfahrung mit dem Krankenkassenverband und leider noch nie erlebt, dass es zu einvernehmlichen Lösungen kam mit dieser Gesellschaft. Von daher braucht es Druck. Und wenn dieser Druck nicht da ist, dann wird einfach der

Prämienzahler unter Druck gesetzt. Dagegen wehren wir uns, daher werden wir weiterhin an der Dringlichkeit des Gesetzes festhalten.

Thomas Maier (GLP, Dübendorf): Dass mit dem neuen Spitalfinanzierungsgesetz Mehrkosten auf uns zukommen, auf den Kanton Zürich wie auch auf die Versicherten, ist wohl ein Fakt, bei dem wir uns einig sind. Wie die Finanzströme anschliessend laufen werden, ist Kaffeesatzlesen. Jetzt können Sie entweder dem Kaffeesatzlesen der Regierung Glauben schenken oder Sie können dem Kaffeesatzlesen der Postulanten Glauben schenken. Wir glauben im Moment lieber der Regierung, übrigens auch in Bezug auf die Mehrkosten, die auf den Kanton zukommen. Wir wollen jetzt nicht proaktiv irgendwo ins Blaue schießen und handeln, ohne zu wissen, was wir genau tun. Wir werden uns genau gleich auch beim Steuerfuss verhalten. Wir werden nicht Steuern auf Vorrat erheben, nur weil irgendwelche Mehrkosten drohen, die vielleicht schlussendlich viel tiefer sind.

Aus diesen Gründen können wir die Dringlichkeit des Postulates leider nicht unterstützen.

Erika Ziltener (SP, Zürich) spricht zum zweiten Mal: Urs Lauffer, wir fallen der Regierung nicht in den Rücken, im Gegenteil: Im Kampf in Bern um ein faires Verhalten der Krankenversicherer hatten wir die Regierung immer gestärkt, ihr immer den Rücken gestützt. Der Unterschied zu Ihnen von der bürgerlichen Ratsseite ist einfach der, dass wir von der SP und von der AL und den Grünen auf dem Laufenden sind. Wir machen eine adäquate Finanzpolitik, eine Prämiengestaltung. Und die Prämiengestaltung findet bekanntlich im August/September statt, ob Sie das nun wahrhaben wollen oder nicht. Und die Tarifgestaltung für die Fallpauschalen im Jahr 2012 wird ebenfalls jetzt festgelegt. Mit Wahlkampf hat das überhaupt nichts zu tun.

Abstimmung

Der Antrag auf Dringlicherklärung wird von 65 Ratsmitgliedern unterstützt. Damit ist das Quorum von 60 Stimmen erreicht. Das Postulat ist dringlich erklärt. Der Regierungsrat hat dazu innert vier Wochen begründet Stellung zu nehmen.

Das Geschäft ist erledigt.

5. Bundesrechtskonforme Umsetzung der Handelsgerichtsbarkeit nach ZPO BGG im Kanton Zürich (*Reduzierte Debatte*)

Einzelinitiative von Alexander Brunner, Zollikon, vom 24. Februar 2011

KR-Nr. [50/2011](#)

Die Einzelinitiative hat folgenden Wortlaut:

Antrag:

Die kantonale Verfassung wird wie folgt ergänzt:

Art. 74 Abs. 2 KV-ZH

Die obersten kantonalen Gerichte sind das Obergericht, das Handelsgericht, das Verwaltungsgericht und das Sozialversicherungsgericht.

Art. 75 Abs. 1 KV-ZH

Der Kantonsrat wählt die Mitglieder und die Ersatzmitglieder der für das gesamte Kantonsgebiet zuständigen Gerichte. Wählbarkeitsvoraussetzung für Fachrichterinnen und Fachrichter am Handelsgericht ist der Ausweis besonderer Sachkunde in Theorie und bewährter Praxis; der Gesetzgeber regelt die entsprechenden Voraussetzungen. Eine vom Kantonsrat bestimmte Kommission prüft die Kandidaturen.

Begründung:

1. Bundesgerichtsentscheid vom 2. Februar 2011

Das Schweizer Bundesgericht, I. öffentlich-rechtliche Abteilung, hat mit Urteil 1C_415/2010 vom 2. Februar 2011 zutreffend entschieden, dass § 36 Abs. 3 GOG-ZH gegen Art. 40 Abs. 1 KV-ZH verstösst. Damit ist der Norm in § 36 Abs. 3 GOG-ZH die Grundlage für deren Anwendbarkeit entzogen. Haupterwägung des Bundesgerichts ist die fehlende Grundlage von § 36 Abs. 3 GOG-ZH in der kantonalen Verfassung.

2. Bundesrechtswidrige kantonale Gesetzeslage als Folge

Als Folge des Bundesgerichtsentscheids vom 2. Februar 2011 fehlt nunmehr eine klare kantonale Gesetzesgrundlage für die bundesrechtskonforme Umsetzung von Art. 6 der Schweizer ZPO. Die Gesetzgebung auf eidgenössischer Ebene verlangt mit Art. 6 ZPO und Art. 75 Abs. 2 lit. b BGG für «handelsrechtliche Streitigkeiten» Han-

delsgerichte in der Ausgestaltung als Fachgericht. Der kantonale Gesetzgeber mit Option für ein Handelsgericht ist an das übergeordnete Bundesrecht gebunden (vgl. Alexander Brunner, Was ist Handelsrecht? Zur Frage der handelsrechtlichen Streitigkeiten nach ZPO/BGG, Aktuelle Juristische Praxis, AJP 2010/12, S. 1529 ff., insb. S. 1530 FN 16; abrufbar unter www.lawfinder.ch) Kantone mit Option Handelsgericht haben durch die Gesetzgebung zu gewährleisten, dass die notwendige Sachkunde im Fachgericht ausreichend gewahrt und sicher gestellt ist.

Die Sachkunde im Fachgericht lässt sich bundesrechtskonform nur durch klare gesetzliche Voraussetzungen der Wählbarkeit sicher stellen. Die Kantone dürfen Handelsgerichte nur dann als einzige kantonale Instanz einrichten, wenn sie auch faktisch als Fachgerichte konstituiert sind. Die direkte zivilrechtliche Beschwerde an das Bundesgericht gegen den Entscheid eines Fachgerichts ist nur unter dieser Gesetzesvoraussetzung zulässig und macht nur unter dieser klaren Vorgabe einen Sinn. Fachgerichte sind eine Folge der wissenschaftlich-technischen Entwicklung, die für den Wirtschaftsstandort Zürich und der Schweiz von grosser Bedeutung ist. Analoges gilt für das neue Bundespatentgericht, das ebenfalls besondere Wählbarkeitsvoraussetzungen kennt. Ein kantonales Fachgericht gewährleistet eine einfache und rasche Rechtsprechung, was nach Art. 74 Abs. 1 KV-ZH («Die Gerichtsorganisation und das Verfahren gewährleisten eine verlässliche und rasche Rechtsprechung») im Interesse der Rechtssuchenden auch bei komplexen Sachverhalten gelten soll. Für ein Fachgericht ist die Sachkunde (u. a.) von Bankfachleuten, Revisoren, Baumeistern, Architekten, Ingenieuren, Chemikern, Spezialisten des Grosshandels sowie des Textil- und Lebensmittelhandels bei der Sachverhaltsfeststellung unabdingbar.

Ratspräsident Jürg Trachsel: Eintreten auf Einzelinitiativen ist obligatorisch.

Christoph Holenstein (CVP, Zürich): Erst vor Kurzem hat der Kantonsrat das Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess (*GOG*) erlassen und auch die Richterwahlen auf eine neue rechtliche Grundlage gestellt. Die Stellen werden neu offen ausgeschrieben und neu prüft die Justizkommission neben den Wahlvoraussetzungen – das heisst: die Stimmberechtigung in kanto-

nen Angelegenheiten mit Wohnsitz im Kanton Zürich – auf die vom Einzelinitianten zu Recht geforderte fachliche und persönliche Eignung der Kandidierenden für das Richteramt. Dieses Prozedere gilt auch für die Handelsrichter.

Es sind zuerst die Erfahrungen mit diesem neuen Auswahlprozedere und den Richterwahlen zu sammeln, weshalb sich zurzeit keine Verfassungsänderung mit einer zwingenden Volksabstimmung aufdrängt. Die CVP wird die Einzelinitiative nicht unterstützen. Besten Dank.

Davide Loss (SP, Adliswil): Das Handelsgericht des Kantons Zürich stand in letzter Zeit vermehrt in den Schlagzeilen. Ein Grund dafür bildet unter anderem ein Urteil des Bundesgerichts, das die Einschränkungen der Wählbarkeit für Handelsrichterinnen und Handelsrichter nach dem GOG ZH als verfassungswidrig erklärte. Dieses Verdikt aus Lausanne bildete denn auch den Anstoss für die vorliegende Einzelinitiative.

Das Zürcher Handelsgericht ist ein Fachgericht. Es ist auf handelsrechtliche Streitigkeiten spezialisiert und entscheidet als einziges kantonales Gericht über handelsrechtliche Streitigkeiten gemäss ZPO und GOG ZH. Da es sich beim Handelsgericht um ein Spezialgericht handelt, wollte der Gesetzgeber dieses Gericht mit hoch qualifizierten Richterinnen und Richter besetzen und hat deshalb in Paragraph 36 Absatz 3 GOG ZH festgehalten, dass nur wählbar ist, wer in einem Unternehmen als Inhaberin oder Inhaber oder in leitender Stellung tätig ist oder dies während mindestens zehn Jahren war. In Artikel 40 Absatz 1 KV ZH werden die Wählbarkeitsvoraussetzungen für die obersten kantonalen Gerichte abschliessend geregelt. Das Gesetz kann davon nicht abweichen und die Wählbarkeitsvoraussetzungen dergestalt erschweren, wie dies der Gesetzgeber in Paragraph 36 Absatz 3 GOG ZH getan hat. Das Zürcher Handelsgericht ist denn auch ein oberstes kantonales Gericht im Sinn von Artikel 40 KV ZH und die Einschränkungen der Wählbarkeit müssen deshalb zwingend in der Verfassung selbst vorgesehen werden.

Das Bundesgericht entschied deshalb am 2. Februar 2011 – meines Erachtens zu Recht –, dass Paragraph 36 Absatz 3 GOG ZH gegen Artikel 40 Absatz 1 KV ZH verstosse und hob die entsprechende Bestimmung aus den genannten Gründen auf.

Mit dem höchstrichterlichen Urteil aus Lausanne ist die Zürcher Handelsgerichtsbarkeit nicht mehr bundesrechtskonform. Ab sofort kann

nämlich jedermann als Handelsrichter beziehungsweise Handelsrichter gewählt werden, der im Kanton Zürich stimmberechtigt ist. Mit dem Lausanner Urteil mutierte das Handelsgericht von einem Fachgericht quasi zu einem ordentlichen Gericht, was nicht Sinn und Zweck dieses Gerichts ist. Diesen Missstand gilt es deshalb schnellstmöglich und im Sinne einer bundesrechtskonformen Umsetzung der ZPO zu beheben.

Mit der vorliegenden Einzelinitiative wird uns eine taugliche Lösung für das bestehende Problem unterbreitet. Ich bitte Sie deshalb namens der SP-Fraktion, die Einzelinitiative von Doktor Alexander Brunner zu unterstützen.

Beat Stiefel (SVP, Egg): Diese Einzelinitiative trägt den etwas verwirrenden Titel «Bundesrechtskonforme Umsetzung der Handelsgeschäftsbarkeit nach ZPO BGG im Kanton Zürich». Die Einzelinitiative verlangt indes nicht nur dies, sondern zweierlei: Mit der beantragten Ergänzung von Artikel 74 Kantonsverfassung in dessen Absatz 2 will die Einzelinitiative nämlich auch, dass das Handelsgericht explizit als oberstes kantonales Gericht in die Kantonsverfassung aufgenommen wird. Pro Memoria: Bislang ist das Handelsgericht ein Teil des Obergerichts und insofern diesem organisatorisch und verwaltungstechnisch unterstellt, mithin in dieses integriert. Es verfügt mit anderen Worten über keine organisatorische und verwaltungstechnische Autonomie wie beispielsweise das Verwaltungsgericht oder das Sozialversicherungsgericht. Mit der beantragten Ergänzung in Artikel 75 Absatz 1 Kantonsverfassung will die Einzelinitiative, die durch das Urteil des Bundesgerichts vom 2. Februar 2011 aufgehobene Regelung gerügte fehlende Verfassungsgrundlage für die Beschränkung der Wählbarkeitsvoraussetzung für Handelsrichter neu in der Kantonsverfassung schafft.

Zu Punkt 1: Das Zürcher Handelsgericht würde durch die explizite Nennung als oberstes kantonales Gericht ebenfalls Organisations- und Verwaltungsautonomie erhalten. Es würde verselbstständigt und könnte seine Organisation und Fragen der Justizverwaltung autonom, das heisst unabhängig und ohne das Obergericht, regeln und verändern. Dies böte dem Handelsgericht mehr Flexibilität in Organisations- und Justizverwaltungsangelegenheiten.

Zu Punkt 2: Aufgrund der Aufhebung dieser GOG-Bestimmung durch das Bundesgericht besteht Handlungsbedarf. Die Frage ist nur, wie

das gelöst wird. Aus nachfolgenden Gründen ist die SVP-Fraktion gegen die Unterstützung dieser Einzelinitiative:

Es bestehen kein Grund und keine Notwendigkeit, das Handelsgericht als bisherigen Teil des Obergerichts zu verselbstständigen, wie das in Paragraf 38 GOG geregelt ist, und als eigenständiges Oberstes kantonales Gericht in der Kantonsverfassung aufzuführen. Die Einzelinitiative liefert denn auch keine Begründung für diesen Teil ihres Anliegens. Auch die neue eidgenössische Gesetzgebung verlangt kein organisatorisch autonomes Handelsgericht. Die Hoheit für die Gerichtsorganisation liegt ohnehin bei den Kantonen. Die Integration des Handelsgerichts im Obergericht entspricht der bewährten Organisation und der geltenden gesetzlichen Regelung. Weshalb dem Handelsgericht mehr Autonomie in der Organisation und in der Justizverwaltung zugestanden werden sollte, wie dies die Einzelinitiative anregt, ist nicht ersichtlich. Im Gegenteil hätte eine Organisations- und Justizverwaltungsautonomie auch eine örtliche Trennung vom Obergericht zur Folge, so wie dies das Verwaltungsgericht und das Sozialversicherungsgericht mit ihren eigenen Standorten haben. Es versteht sich von selbst, dass ein eigener Standort mit eigener Organisation und eigenen Verwaltungsstrukturen et cetera, neue Aufgaben der Justizverwaltung für das Handelsgericht erhebliche Mehrkosten für den Steuerzahler bei gleicher Leistung zur Folge hätten. Ferner wäre die Durchlässigkeit zwischen den Zivil- und Strafkammern einerseits und dem Handelsgericht andererseits nicht mehr gegeben. Das heisst: Wer einmal ans verselbstständigte Handelsgericht als Richter gewählt würde, wäre nicht mehr gleichzeitig Obergerichter und könnte demnach auch nicht mehr im Rahmen der Konstituierung des Obergerichts auf eine der andern Kammern wechseln, wie das bis anhin der Fall ist. Umgekehrt könnte kein Obergerichter mehr bei einer Vakanz ans Handelsgericht wechseln. In beiden Fällen müsste sich der Kandidat dem Wahlprozedere vor dem Kantonsrat stellen, was wiederum Abklärungen bezüglich Parteienproporz et cetera nach sich ziehen würde. Dies mag vordergründig nur die Richter interessieren, doch kann es nicht im Interesse einer guten Rechtsprechung sein, das Reservoir an Know-how beziehungsweise die entsprechende Durchlässigkeit einzuschränken.

Die mit der Einzelinitiative angestrebte Verfassungsänderung Artikel 74 Absatz 2 ist daher abzulehnen und der mit einer entsprechenden Volksabstimmung – da Verfassungsänderung – ist zu vermeiden. Wir lehnen die Einzelinitiative daher ab. Der Regelungsbedarf bezüglich Wählbarkeit der Handelsrichter ist separat zu lösen. Ich danke Ihnen.

Markus Bischoff (AL, Zürich): Wir sind ja sicher nicht das intelligenteste Parlament der Welt. Vielleicht gibt es auch gar keine intelligenten Parlamente, aber so saublöd, wie Oberrichter Alexander Brunner uns darstellen will, sind wir nun auch wieder nicht. Diese Einzelinitiative schlägt ja vor, dass es gewisse zusätzliche Kriterien für die Wahl der Handelsrichter gibt, dass sie fachlich qualifiziert sein müssen. Das ist ja eine Banalität, wir wählen ja nicht irgendwelche Analphabeten ins Handelsgericht. Und wir haben das auch letztes Mal bei dieser Wahl auch bewiesen: Wir haben diese Kandidatinnen und Kandidaten sorgfältig geprüft. Ich denke, ein bisschen Eigenverantwortung darf man diesem Parlament schon überantworten. Es ist ja auch so, dass wir diese Eigenverantwortung bei der Wahl der Oberrichter und Oberrichterinnen auch wahrnehmen. Es darf ja auch jedermann und jede Frau, die in diesem Kanton stimmberechtigt ist, ans Obergericht gewählt werden. Und so, wie ich das richtig in Erinnerung habe – ich glaube, dass wir das immer so gemacht haben, haben wir immer fachlich qualifizierte Leute ans Obergericht gewählt, ohne dass man uns das explizit vorgeschrieben hat.

Deshalb wird unsere Fraktion diese Einzelinitiative nicht unterstützen.

Beat Badertscher (FDP, Zürich): Kollege Davide Loss hat die Voraussetzungen, den rechtlichen Rahmen präzise beschrieben. Wenn ich etwas vorbereitet hätte am Wochenende, könnte ich mir jetzt diese Ausführungen sparen. Da ich aber nichts vorbereitet habe, muss ich das jetzt nicht tun. Nicht wahr, der Punkt ist – das hat Oberrichter Alexander Brunner natürlich richtig geschrieben –, dass das Bundesrecht vorschreibt, dass die Frage, wie die Fachkunde, die die Handelsrichter ja aufweisen müssen, auf Gesetzesstufe des Kantons zu regeln ist. Es reicht also nicht, wenn das Parlament, bemüht wie es immer ist, Leute wählt, die etwas von der Geschichte verstehen. Die Ausführungen der Kollegen Christoph Holenstein und Markus Bischoff gehen meines Erachtens an der Sache vorbei. Der Verweis, Markus Bischoff, mit den Oberrichtern stimmt nicht. Es gibt eben keine bundesrechtlichen Vorgaben, die vorschreiben, dass die Oberrichter fachkompetent sein müssen. Das ist etwas anderes als hier bei den kantonalen Handelsrichtern. Punkt 1: Es braucht also eine klare gesetzliche Grundlage, die beschreibt, wie die Fachkunde zu gewährleisten ist.

Zweitens: Man kann sich natürlich darüber ärgern, dass man jetzt die Verfassung ändern muss. Das ist leider – aber immerhin – eine Folge des Bundesgerichtsentscheids. Ich kommentiere Bundesgerichtsentscheide grundsätzlich nie – «roma locuta causa finita» (*Rom hat gesprochen, der Fall ist erledigt*). Ich glaube aber, dass dieser Bundesgerichtsentscheid tatsächlich zutrifft. Das bedeutet, dass die klare gesetzliche Grundlage, die wir glaubten in Paragraph 36 Absatz 3 geliefert zu haben, natürlich gegen die Verfassung verstösst. Das heisst, Sie müssen auf Verfassungsstufe etwas tun. Wir meinen, dass der Vorschlag von Oberrichter Alexander Brunner richtig ist.

Wir unterstützen diese Einzelinitiative und teilen die Befürchtungen der SVP nicht. Ich glaube nicht, dass man das aus der Einzelinitiative lesen kann, was heute gesagt wurde. Darum unterstützen wir diese Einzelinitiative und bitte Sie, dies ebenfalls zu tun. Danke.

Christoph Holenstein (CVP, Zürich) spricht zum zweiten Mal: Noch zur Replik: Der von Davide Loss und vom Einzelinitianten angesprochene Entscheid des Bundesgerichts vom 2. Februar 2011, der die Bestimmung von Paragraph 36 Absatz 3 des Gerichtsorganisationsgesetzes mit den einschränkenden Wählbarkeitsvoraussetzungen der leitenden Stellung eines Handelsrichters in einem Unternehmen infolge Verfassungswidrigkeit aufgehoben hat, hat keine direkten gesetzgeberischen

Konsequenzen. Es genügt, wenn diese Bestimmung nicht mehr angewendet wird. Die Justizkommission des Kantonsrates prüft die fachliche und die sachliche Qualität der Richterkandidaturen zuhanden des Rates. Dies hat übrigens auch die Justizdirektion festgehalten, dass kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht.

Beat Badertscher (FDP, Zürich): Christoph Holenstein, natürlich darf ich Paragraf 36 Absatz 3 nicht mehr anwenden zufolge Bundesgerichtsentscheid. Das ist ja gerade der Punkt. Jetzt fehlt eben eine klare gesetzliche Grundlage, die sagt, wie die Fachkunde der Handelsrichter zu gewährleisten ist. Und weil die Verfassung hier Aussagen darüber macht, wer wählbar ist in ein solches Gericht, deshalb – gerade deshalb – brauchen wir diese Änderung der Verfassung, damit wir klar gesetzgeberisch tätig werden können. Wir können also die Verfassung, so wie sie jetzt steht, nicht einfach dahingehend interpretieren, dass wir eine neue, beliebige gesetzliche Grundlage schaffen. Da bist du auf dem Holzweg.

Abstimmung

Für die Unterstützung der Einzelinitiative stimmen 59 Ratsmitglieder. Damit ist das Quorum von 60 Stimmen nicht erreicht. Die Initiative ist abgelehnt.

Das Geschäft ist erledigt.

6. Rettung des Schweizer Kammerchors (*Schriftliches Verfahren*)

Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 9. März 2011 zum Postulat KR-Nr. 28/2010 und geänderter Antrag der KBIK vom 14. Juni 2011 [4778a](#)

Ratspräsident Jürg Trachsel: Wir haben Schriftliches Verfahren beschlossen. Die Kommission für Bildung und Kultur beantragt Ihnen, das dringliche Postulat abzuschreiben. Es gingen innert Frist keine anderslautenden Anträge ein. Ich stelle somit fest, dass Sie dem Antrag der KBIK zugestimmt haben.

Das dringliche Postulat 28/2010 ist abgeschrieben.

Das Geschäft ist erledigt.

7. Beschluss des Kantonsrates über den Gegenvorschlag von Stimmberechtigten zum Kantonalen Bürgerrechtsgesetz (KBüG) vom 22. November 2010

Antrag des Regierungsrates vom 6. April 2011 und geänderter Antrag der STGK vom 17. Juni 2011 [4646d](#)

Ratspräsident Jürg Trachsel: Eintreten ist obligatorisch.

Martin Farner (FDP, Oberstammheim), Präsident der Kommission für Staat und Gemeinden (STGK): Unsere Kommission beantragt Ihnen, den Gegenvorschlag von Stimmberechtigten zum einen teilungültig zu erklären und zum anderen den gültigen Teil des Gegenvorschlags abzulehnen.

Die Verschärfungen des kantonalen Bürgerrechtsgesetzes, die mit dem Gegenvorschlag von Stimmberechtigten gefordert werden, wurden letztes Jahr im Rahmen der Detailberatung des Bürgerrechtsgesetzes ausführlich diskutiert und von einer Mehrheit dieses Rates als zu restriktiv abgelehnt. Die gleichen Argumente wurden nochmals vorgebracht und vermochten wiederum keine Mehrheit finden.

In Übereinstimmung mit übergeordnetem Bundesrecht halten wir daran fest, dass ein Anspruch auf Einbürgerung besteht, wenn alle im Bürgerrechtsgesetz genannten Voraussetzungen erfüllt sind. Die Ablehnung eines Einbürgerungsgesuches ist nur zulässig, wenn begründete Zweifel an der Erfüllung der gesetzlich gegebenen Einbürgerungsvoraussetzungen vorgebracht werden können. Persönliche Befindlichkeiten und Vermutungen dürfen keine Rolle spielen. Gegen eine ablehnende Entscheidung kann ein Betroffener den Rechtsweg im Sinne der Rechtsweggarantie im Verwaltungsverfahren ergreifen. Anders als die Unterstützer des Gegenvorschlags glauben wir nicht, dass es möglich ist, eine Person ohne Verdacht der Willkür oder der Diskriminierung die Einbürgerung zu verweigern, wenn sie alle gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt.

Wir sind der Meinung, dass die allgemeinen Rechtsgrundsätze, die unsere Gesellschaft prägen, auch im Einbürgerungsverfahren gelten sollten. Es geht daher nicht an, dass einer Person die Einbürgerung auf Lebenszeit verwehrt bleiben soll, wenn sie einmal wegen eines Verbrechens oder eines Vergehens verurteilt worden war. Nach Verbüßung der Strafe und einer angemessenen Wartefrist sollen auch solche Personen die Möglichkeit haben, ein Einbürgerungsgesuch zu stellen. Wenn sie alle – alle – Voraussetzungen erfüllen, sollen sie eingebürgert werden. Wurde jemand zum Beispiel zu einer Freiheitsstrafe von zehn Jahren verurteilt, dauert es 20 Jahre, bis ein Einbürgerungsgesuch gestellt werden kann. Das ist lange genug, um den Sinneswandel zu beweisen. Wir sind gegen die Absicht, Personen aus unserer Gesellschaft auszugrenzen und ihnen die Chance zur Wiedereingliederung von vornherein zu verweigern. Die STGK bleibt bei ihrer Haltung, wonach das neue Bürgerrechtsgesetz pragmatisch und praxistauglich sowie bundes- und verfassungskonform ist.

Wir bitten Sie daher, dem Antrag der Kommissionmehrheit zu folgen und den Antrag von Kollege Gregor Rutz abzulehnen. Ich danke Ihnen im Namen der STGK für die Unterstützung.

Gregor Rutz (SVP, Küsnacht): Wir sprechen bei diesem Geschäft über zwei Fragen: Wir sprechen einerseits über die Frage der Gültigkeit dieses konstruktiven Referendums und auf der andern Seite über die materielle Frage: Sind Sie für die Vorlage der Regierung oder befürworten Sie hier unseren Vorschlag?

Die Frage der Gültigkeit ist eine schwerwiegende Frage. Es geht hier um die Frage: Wird dem Volk dieser Punkt zur Abstimmung unterbreitet oder nicht? Mit dieser Frage haben Sie sich sicher auch schon alle auseinandergesetzt, weil Sie zweifellos auch schon an einem Referendum oder an einer Initiative beteiligt gewesen sind. Deshalb gelten hier auch besondere Vorschriften. Es ist ein Zweidrittelquorum erforderlich und es müssen klare rechtliche Gründe vorliegen, um etwas ungültig zu erklären: ein Verstoss gegen übergeordnetes Recht, offensichtliche Unmöglichkeit, Verstoss gegen die Einheit der Materie und so weiter, Sie kennen diese Gründe.

Nun, es wird von der Regierung angeführt, es bestehe ein Rechtsanspruch auf Einbürgerung durch das Bundesrecht. Damit liege ein Verstoss gegen übergeordnetes Recht vor. Da muss ich Ihnen sagen: Das ist falsch. Ich habe etwas gestaunt – ich bin ja erst in der Hälfte dieser

Debatte in diesen Rat eingetreten –, ich habe etwas gestaunt, dass die Regierung wirklich an so einem Antrag festhält. Was sagt denn das Bundesrecht? Die Bundesverfassung Artikel 38 sagt, dass der Bund bezüglich Einbürgerung Mindestvorschriften erlasse. Nur schon daraus sehen Sie: Wenn ein Anspruch bestehen würde, würde der Bund das zweifellos abschliessend regeln wollen. Das geht ja von der Logik her schon gar nicht. Aber es bestehen nur Mindestvorschriften, und das ist auch das, was in Artikel 14 des eidgenössischen Bürgerrechtsgesetzes entsprechend umgesetzt wird. Dort ist insbesondere dieses Wort «insbesondere» wichtig, indem man eben sagt, es werden Leute eingebürgert, die «insbesondere folgende Bedingungen erfüllen», und dann ist es den Kantonen freigestellt, allenfalls weitere hinzuzufügen. Der Bund gibt hier also den Kantonen eine gewisse Freiheit. Und wir wissen alle, es gibt Kantone, die das sehr liberal handhaben, die vielleicht auch das Ausländerstimmrecht auf kommunaler oder kantonaler Ebene vorsehen, die vielleicht auch einen bedingten Anspruch auf das Bürgerrecht vorsehen. Das ist möglich. Es gibt aber umgekehrt auch andere Kantone, die sagen «Bei uns wird es restriktiv gehandhabt und es gibt keinen Anspruch auf das Bürgerrecht». Im Artikel 16 des bernischen Bürgerrechtsgesetzes zum Beispiel steht explizit «Es gibt keinen Anspruch auf Bürgerrecht», und das ist nicht bundesrechtswidrig, sonst gäbe es dieses Gesetz ja wahrscheinlich schon lange nicht mehr in dieser Form. Auch die herrschende Lehre ist der Auffassung, dass kein Anspruch auf Bürgerrecht besteht nach der heutigen Rechtslage auf Bundesebene. Darum halte ich es für unlauter, diese Vorlage nun teilweise ungültig erklären zu wollen und zu sagen, das verstosse gegen Bundesrecht. Damit enthalten wir dem Volk eine Diskussion über eine politische Frage vor, die das Volk entscheiden soll und die wir hier nicht einfach beiseite wischen können.

Die zweite Frage – der Kommissionspräsident hat es angesprochen – ist die Frage des Strafregisters und die Frage, dass nach unserem Vorschlag keine Verurteilung wegen eines Verbrechens vorliegen darf, wenn jemand eingebürgert werden möchte. Das wiederum ist auch keine Frage der Rechtswidrigkeit, das ist allenfalls eine Frage der praktischen Umsetzbarkeit, weil nicht nur im Strafregisterauszug für Privatpersonen, sondern im Strafregister überhaupt ja kürzere Fristen zur Löschung eines Eintrags gelten, als das früher der Fall gewesen wird. Das wird auf Bundesebene – das in Klammern – auch diskutiert, weil vor allem vonseiten von Strafrichtern hier Einwände erhoben werden gegen diese Gesetzesrevision. Aber auch hier – und das hat

die Regierung selber auch gesagt – gibt es Möglichkeiten, das anders zu lösen. Nehmen Sie das Bürgerrechtsgesetz des Kantons Uri, wo eine Mitwirkungspflicht der Bewerber statuiert wird. Wenn man eine Mitwirkungspflicht vorsieht, kann man diese Fragen natürlich stellen, ob eine Verurteilung vorliegt. Das ist, wie gesagt, praktisch durchaus möglich.

Ich möchte Sie also bitten, diese Frage wirklich ernsthaft anzusehen. Es geht hier darum: Füllen wir darüber einen Entscheid und sagen dem Volk «Darüber müsst ihr gar nicht abstimmen» und führen so über die Hintertür einen Rechtsanspruch auf das Schweizer Bürgerrecht ein im Kanton Zürich oder aber sagen wir «Wir haben hier verschiedene Auffassungen»? Sie können selbstverständlich dafür sein, dass so ein Rechtsanspruch statuiert wird, wir sind dagegen. Aber das ist eine Frage, die wir dann im Abstimmungskampf politisch miteinander diskutieren müssen. Für die Ungültigkeit dürfen nicht politische Gründe, für die Ungültigerklärung einer solchen Vorlage müssen rechtliche Gründe vorliegen. Und diese sind meines Erachtens hier nicht gegeben. Besten Dank.

Jorge Serra (SP, Winterthur): Die SP hat ja bei der Schlussabstimmung zu diesem Gesetz bereits nicht mitgemacht. Wir haben die Verschärfungen abgelehnt und logischerweise lehnen wir inhaltlich die beiden Punkte, die mit diesem konstruktiven Referendum eingeführt werden sollen, ebenfalls ab. Das nur kurz vorab. Es geht heute ja in erster Linie um die Frage, ob wir diesen Gegenvorschlag teilungültig erklären wollen. Wir sind überzeugt, dass wir das tun müssen.

Gregor Rutz, Sie haben der Regierung vorgeworfen, sie lege da im Gesetz einen Rechtsanspruch auf Einbürgerung fest. Sie machen aber Ihrerseits die Unterscheidung nicht zwischen bedingtem Rechtsanspruch und unbedingtem Rechtsanspruch. Ich denke, die Regierung ist hier klar. «Es gibt einen bedingten Rechtsanspruch» will heissen: Wenn alle Voraussetzungen erfüllt sind – und das Ermessen der Einbürgerungsbehörde liegt dann eben dort bei den Voraussetzungen –, wenn diese alle erfüllt sind, dann wird eingebürgert. Was soll es für einen Grund geben, eine Einbürgerung abzulehnen, wenn alle Voraussetzungen erfüllt sind? Sie wollen sich aber diese Hintertür offen lassen. Das ist Ihre Absicht und das ist ebenso unlauter, wie Sie das der Regierung vorwerfen.

Nicht wahr, die SVP glaubt – und so steht es auch in ihrem Referendumsbogen, aber auch in ihrer Medienmitteilung vom 24. Januar 2011 –, mit diesem Gegenvorschlag durchsetzen zu können, dass der Einbürgerungsentscheid in der Autonomie der Gemeinde verbleibt und dass der Einbürgerungsentscheid wieder ein politischer Entscheid wird – und eben kein Rechtsanwendungsakt sein soll. Entscheidend in dieser Frage ist doch der Bundesgerichtsentscheid vom Juli 2003 – wir haben es zur Genüge in der Kommission debattiert. Es ging dort um den Fall «Emmen», in dem bekanntlich abgelehnte Kandidatinnen sich beschwert haben, sodass das Bundesgericht sich damit befassen musste und zum Schluss kam, dass Einbürgerungsentscheide als Akt der Rechtsanwendung, der verfassungsmässigen Begründungspflicht unterliegen. Im Entscheid zu Emmen hält das Bundesgericht fest – ich zitiere: «Die Stimmbürger handeln, wenn sie über Einbürgerungsgesuche entscheiden, als Organ der Gemeinde und nehmen eine staatliche Aufgabe wahr. Sie sind daher an die Grundrechte gebunden.», will heissen, beispielsweise an das Diskriminierungsverbot, an das Willkürverbot und so weiter. Insoweit sind der direkten Demokratie verfassungsrechtliche Grenzen gesetzt. Das passt Ihnen natürlich nicht, aber zur Kenntnis nehmen dürften Sie es ja gleichwohl. Und interessant ist doch, dass letztendlich die Stimmbevölkerung diese Haltung dann geteilt hat. Sie von der SVP haben ja auf dieses Bundesgerichtsurteil reagiert. Sie haben eine Initiative eingereicht mit dem Titel «Für demokratische Einbürgerungen». Darüber wurde im Juni 2008 abgestimmt. Die Initiative wurde wuchtig abgelehnt, im Kanton Zürich mit 61 Prozent. Mit anderen Worten: Was das Bundesgericht entschieden hat, wurde letztlich von der Stimmbevölkerung mitgetragen. Die regierungsrätliche Vorlage trägt eben genau dieser Entwicklung Rechnung. Sie berücksichtigt, dass nach 2003 ein klares, rechtskonformes Verfahren für Einbürgerungen geschaffen werden muss. Und wie gesagt, das Ermessen der Einbürgerungsbehörde besteht bei der Prüfung der Voraussetzungen; diese sind ja gegen unseren Willen verschärft worden. Aber wenn diese erfüllt sind, dann ist der Kandidat, die Kandidatin einzubürgern. Somit sind wir für einen bedingten Rechtsanspruch, aber nicht für einen unbedingten, wie Sie das hier in den Raum stellen. Und es ist ja wohl das Mindeste, was ein abgewiesener Kandidat verlangen kann, nämlich eine Begründung. Wenn es nach Ihnen geht und es eine reine Kann-Formulierung ist, dann kann es Situationen geben, in denen ein Einbürgerungskandidat alle Voraussetzungen erfüllt – das heisst er ist integriert, er kommt für

sich auf, er achtet die Rechtsordnung – und wird gleichwohl abgelehnt. Wenn wir das so im Gesetz festschreiben, dann haben wir das Problem, das wir schon einmal hatten. Das wollen wir nicht wieder. Dann kommt es nämlich zu Beschwerden, dann entscheidet der Bezirksrat. Letztendlich macht er vielleicht eine Ersatzvornahme und bürgert schliesslich diesen Kandidaten gegen den Willen der Gemeindeversammlung ein. Dann können Sie wieder Ihr Problem bewirtschaften – die Richter entscheiden, nicht das Volk. Sie negieren einfach die Entwicklung, die jetzt stattgefunden hat. Sie bewirtschaften jedoch nur Probleme und verhindern Lösungen. Das ist SVP-Politik, das ist okay. Aber da machen wir nicht mit. Wir möchten lieber ein rechtskonformes Einbürgerungsverfahren und unterstützen deshalb den Antrag des Regierungsrates zur Teilungültigerklärung und bitten Sie, Selbiges zu tun. Danke.

Max Homberger (Grüne, Wetzikon): Materiell ist ja wohl das meiste schon gesagt worden. Es ist unzweifelhaft so, dass die Einbürgerung ein Verwaltungsakt ist, gestützt auf die Verfassung. Es ist unzweifelhaft so, dass das Bundesgericht vor etwa acht Jahren entschieden hat, dass dem so ist. Wenn die SVP das jetzt nicht akzeptiert, dann ist es ihr Problem. Es ist aber auch nicht verwunderlich, es ist ihr Thema. Sie kochen diese Suppe, Sie schaffen auch in Bundesbern mit Ihrer Mehrheitsorganisation Gesetze und Verfassungsartikel, die Sie dann auf kantonaler Ebene mit Füßen treten. Sie sind am Bundesgericht nach Proporz vertreten, um dann die Entscheide dieses Gerichts auf kantonaler Ebene zu verhöhnern.

Wir Grünen und Alternativen stehen hinter der Regierung und lehnen Ihren Antrag ab.

Jörg Mäder (GLP, Opfikon): Die SVP kämpft seit einiger Zeit dagegen an, dass man Einbürgerungen als reinen Verwaltungs- respektive Rechtsanwendungsakt versteht. Und hier bin ich ganz ihrer Meinung: Den Menschen sollte man nach Möglichkeit nicht auf Zahlen und Akten reduzieren. Für mich sollten Einbürgerungen in erster Linie ein Akt der Gesellschaft sein, was die von der SVP geforderte politische Komponente meiner Meinung nach umfasst. Die SVP befürchtet, dass Einbürgerungen zu einem Automatismus verkommen, einem Verfahren, bei dem jeder, der genügend lange hier wohnt und dessen allfällige Vergehen genügend alt sind, Schweizer werden kann und dies auch

gerichtlich einfordern darf. Um dem entgegenzuwirken, fordert sie eine Kann-Formulierung und ergänzt den Gesetzestext um den Satz «Es besteht kein Recht auf Einbürgerung», als würde im neuen Bürgerrechtsgesetz stehen, dass ein solcher Rechtsanspruch besteht. Der Hund liegt im Detail begraben, wie auch schon gesagt, es besteht ein bedingter Rechtsanspruch. Leider wird dieses Wörtchen «bedingt» in den Diskussionen meist ausgelassen, Gregor Rutz hat das bestens vorgemacht. Das macht es der SVP auch wunderbar leicht, entsprechend Stimmen zu sammeln für ihr Anliegen.

Dabei wäre es so einfach: Würden wir konsequent von einem Recht auf einen Einbürgerungsprozess reden, wäre allen sofort klar, dass dessen Resultat nicht im Voraus feststeht, und die SVP wäre jetzt noch am Unterschriftenjagen. Die SVP meint, dass der von ihr befürchtete Automatismus vor allem über den gerichtlichen Weg passieren könnte, und möchte entsprechend, dass Einbürgerungen abschliessend Sache der Gemeinden sind. Die Gefahr besteht durchaus. Dem kann aber bereits auf dem vom Kantonsrat vorgeschlagenen Weg begegnet werden. Bei diesem beruht die Einbürgerung nämlich auf drei Elementen: einem ersten administrativen, welches Wohnsitz, finanzielle Verhältnisse, Leumund et cetera prüft; einem zweiten, sagen wir mal schulischen, welches Sprachkenntnisse, Wissen über die Schweiz und die Pflichten und Rechte der Bürger testet, und zu guter Letzt einem dritten, einem gesellschaftlichen Element, bei dem unter anderem im persönlichen Gespräch mit den lokalen zuständigen Gremien die Integration der Kandidaten geprüft wird. Dieses dritte Element ist das heikelste, da es auf sehr weichen Kriterien beruht. Was nicht passieren darf, ist, dass Rekursinstanzen ihre Urteile vor allem auf den ersten beiden Elementen abstützen und das letzte zu gering gewichten. Dann laufen wir in einen Automatismus hinein. Das lokale Gremium, das Integration prüft, fungiert als eine Art Gutachter, dessen Urteil von den übergeordneten Instanzen auch entsprechend beachtet werden muss. Erst wenn die lokalen Behörden ihre Macht systematisch, einseitig und somit willkürlich missbrauchen, dürfen und sollen die Rekursinstanzen eingreifen. Davor soll kritisches Vertrauen zwischen den Instanzen herrschen.

Die SVP glaubt aber nicht daran und möchte diese Instanzen entmachten. Dies würde aber geltendes Bundesrecht missachten. In der Schweiz gibt es zu Recht eine Garantie bezüglich Rechtswegs und ein Willkürverbot. Das ist schlicht und einfach ein Qualitätsstandard. Das Gesetz muss nachvollziehbar und seine Umsetzung nachprüfbar sein,

spricht: Aus gleichen Voraussetzungen müssen gleiche Reaktionen folgen. Von daher haben wir auf kantonaler Stufe gar keine Möglichkeit, den Forderungen der SVP zu entsprechen. Aber auch auf nationaler Ebene wäre die Forderung unnötig, da das vorgeschlagene System die Bedenken der SVP, wie eben aufgezeigt, berücksichtigt.

«Keine Einbürgerung von Verbrechern!» tönt auf den ersten Blick nach einem vernünftigen Anliegen. Leider wäre die einzige momentane Umsetzung eine Scheinlösung, um den Jargon der SVP zu gebrauchen. Die geforderte Verschärfung könnte nur vollständig umgesetzt werden, indem man die Kandidatenfragen nach deren Ehrlichkeit baut. Denn selbst Mord kann irgendwann aus dem Strafregister verschwinden, danach ist die entsprechende Überprüfung auf Amtswegen nach geltendem Recht nicht mehr möglich. Die Überprüfung wird somit zu einer Farce.

Eine ähnliche Frage musste ich einmal als kleiner Junge auf einem Formular beantworten, als ich mit meinen Eltern in die USA geflogen bin. Denn dort stand zu meinem Erstaunen: «Sind Sie Mitglied einer terroristischen Organisation?» Als würde hier jemals jemand die nachteilige Antwort geben! Solche Fragen sind zwar rechtens, bewegen sich aber auf dem unrühmlichen Grat zwischen naiv und bescheuert.

Die Forderung der SVP könnte man nur glaubhaft umsetzen, wenn man die Verjährbarkeit respektive deren Fristen anpasst. Darüber kann man gerne diskutieren und eventuell auch weitere Verbrechen als unverjährbar deklarieren, wieso nicht? Aber dies muss zwingend auf Bundesebene passieren und kann hier nicht auf kantonaler Ebene geschehen. So sind nun mal die Regeln in unserem Bundesstaat. Zudem sollte es im Strafgesetz gemacht werden und nicht in der Bürgerrechtsverordnung. Das ist zwar auch möglich, aber unsinnig, da dadurch unser Gesetzeswerk unnötig kompliziert, inkonsistent und von Ausnahmen durchsetzt wird. Wir würden in eine ähnliche Situation laufen wie beim Minarett-Verbot. Nicht dass ich etwas gegen eine intensive Diskussion in Bezug auf Religion und Staat hätte. Aber warum man isoliert einen Teilaspekt im Baugesetz regelt, ist mir immer noch schleierhaft. Genau gleich hier: Verbrechen, ihre Schwere und ihre Sühne, muss man zusammen diskutieren – auf Bundesebene im Strafgesetz. Gerne darf die Nationalratsfraktion der SVP entsprechende Vorstösse einreichen. Auf einen Vorstoss der kantonalen SVP auf Einreichung einer Standesinitiative, die unseren Regierungsrat beauftragt, in Bern vorstellig zu werden, kann ich aber problemlos verzichten.

Die übrigen geforderten Verschärfungen wären soweit problemlos umsetzbar, es sprechen also keine prinzipiellen Überlegungen dagegen, jeder kann nach seinem eigenen Wertmassstab dafür oder dagegen sein. Die vom Kantonsrat getroffenen Verschärfungen sind unserer Meinung nach aber stimmig und ausgewogen. Sie wurden aber auch schon zur Genüge diskutiert.

Zu deinem Argument mit den Mindestvorschriften, die dort erwähnt werden: Nur weil in einem Text «mindestens» drin steht, heisst das nicht, dass alle anderen Gesetze und Regeln ausgesetzt und die Grenzen nach oben offen sind. Es sind mehrere Dinge, die hier einen Einfluss haben.

Zu guter Letzt eine kurze Zusammenfassung: Die Teilgültigkeit ist zu bejahen, weil zum einen von den Bundesgesetzen her eine Rechtsweggarantie gegeben ist – aus gutem Grund – und ebenso ein Willkürverbot besteht, das bereits die Möglichkeit dazu mit einschliesst, zum andern auch Verjährungsfristen auf Bundesebene definiert sind und auf kantonaler Ebene hier nicht ausgehebelt werden dürfen. Der Referendumsvorschlag an sich, ob nun in Teilen oder als Ganzes, ist abzulehnen, weil die geforderten politischen Komponenten bereits im bestehenden Verfahren umsetzbar sind ohne Konflikte mit dem übergeordneten Recht, zweitens Verjährungsfristen von Verbrechen vollumfänglich im Strafgesetz geregelt werden sollten und die geforderte Sonderregelung unsinnig ist, drittens die Frage nach den Verbrechen an den Kandidaten eine Farce darstellt und schlussendlich die vom Kantonsrat beschlossenen Verschärfungen ausreichend sind. Ich danke Ihnen.

Patrick Hächler (CVP, Gossau): Es geht ja effektiv nicht um die politische Diskussion, sondern um die Ungültigkeitserklärung allfälliger Teile. Ich bin nicht Jurist und stelle fest, dass gewisse Juristen – hochkarätige Juristen – in dieser Frage uneins sind. Nun, warum sind die aufgeworfenen Punkte in Paragrafen 3 und 8 ungültig? Betreffend Ermessen beim Einbürgerungsentscheid ist es ja so, dass in diesem Gesetz viele Punkte ganz klar verschärft worden sind. Bei einigen Kriterien ist Ermessen möglich, beispielsweise bei der Beurteilung der Integration. Nun, die CVP steht zu all diesen Verschärfungen und trägt diese mit. Wenn nun aber beim Gesamtentscheid nochmals ein Ermessen möglich ist, ist das keine akzeptable Gesetzeslogik; das darf in einem unserer Gesetze keinesfalls so geschrieben werden.

Beim zweiten Punkt kommen wir zu einem ähnlichen Schluss. Nach schweizerischer Praxis ist es einfach so, dass ein Verbrechen, zu dem die Strafe abgesehen ist, gelöscht ist. Es gibt also keine lebenslänglichen Folgen. Nun widerspricht der Gegenvorschlag der SVP den allgemeinen Rechtsgrundsätzen in diesem Lande. Tragen wir also Sorge zu unseren Rechtsstrukturen. Man darf diese vorgeschlagene Modifikation also nicht ins Gesetz schreiben.

Die CVP hält dementsprechend beide Positionen für unzulässig und wird für die Ungültigkeit stimmen.

Stefan Hunger (BDP, Mönchaltorf): «Kein Recht auf Einbürgerung für Verbrecher», lautet der Titel des Gegenvorschlags. Niemand will Verbrecher mit dem Schweizer Bürgerrecht belohnen und einbürgern. Dem stimmen sicher alle hier im Parlament zu. Was ein Verbrecher ist, wird hier in diesem Saal jedoch nicht von allen gleich beurteilt. Ist jemand ein lebenslanger Verbrecher, der mit 20 Jahren für einen Landdiebstahl verurteilt wurde, den er aus Not oder Dummheit gemacht und dafür mit einer Strafe Busse getan hat? Gemäss Gegenvorschlag könnte diese Person, auch wenn sie in der Schweiz geboren wurde, nie mehr eingebürgert werden.

2003 hat das Bundesgericht entschieden, dass eine Einbürgerung ein Rechtsakt ist. Die SVP will dies nicht akzeptieren und kämpft nach wie vor dafür, dass die Einbürgerungsentscheide in der Kompetenz der Gemeinden bleiben soll. Aus Sicht der BDP kann es nicht sein, dass Einbürgerungsentscheide nach freiem Willen von Stimmbürgern oder Behörden willkürlich gefällt werden. Wenn die rechtlichen Voraussetzungen für eine Einbürgerung erfüllt sind, sollen die Antragsteller überall nach den gleichen Bedingungen beurteilt werden. Im neuen Bürgerrechtsgesetz wurden gute einheitliche Grundlagen für eine Einbürgerung geschaffen, unter anderem auch bei den kantonaleinheitlich festgelegten Sprachkenntnissen, die neu überall mit einem Nachweis belegt werden müssen.

Die BDP unterstützt den Mehrheitsantrag der STGK, den Gegenvorschlag aus den von Martin Farner ausgeführten Gründen für teilweise ungültig zu erklären. Wir lehnen aber auch den gültigen Teil des Gegenvorschlags ab. Die BDP will keine Verbrecher einbürgern. Wir wollen aber eine faire Einbürgerungspraxis, die sich auf die rechtlichen Voraussetzungen abstützt und nicht von politischer Willkür abhängig ist.

Heinz Kyburz (EDU, Männedorf): Wir gehen zuerst auf die Thematik der Teilungültigkeit des Gegenvorschlags von Stimmberechtigten zum kantonalen Bürgerrechtsgesetz ein. An die Ungültigkeit einzelner Bestimmungen müssen sehr hohe Anforderungen gestellt werden. Im Grenzfall ist klar für Gültigkeit zu plädieren. Dies gilt auch für die umstrittenen Paragraphen dieser Vorlage. Die Regierung hat wiederholt ein schlechtes Rechtsempfinden gezeigt und mit der falschen Behauptung, eine Initiative sei ungültig, viel Schaden angerichtet. Dies spricht nicht für die Rechtskompetenz unserer Regierung. Die Teilungültigkeit ist unseres Erachtens auch bei dieser Vorlage nicht gegeben. Es gibt zwar nach Auffassung des Bundesgerichts ein ordentliches Rechtsmittel gegen einen begründeten ablehnenden Bürgerrechtsentscheid, aber keinen Rechtsanspruch auf eine Einbürgerung. Die Regierung erklärt in ihrer Vorlage, dass es – Zitat – «keine Rolle spiele, ob die gesuchstellende Person über einen Rechtsanspruch auf Einbürgerung verfüge oder nicht verfüge», also auch die Regierung lässt diese Frage offen. Dennoch täuscht sie mit ihren Ausführungen und möchte durch die Ungültigkeitserklärung des Gegenvorschlags einen solchen Rechtsanspruch einführen, was jedoch unlauter ist. Den Gemeinden steht im Rahmen der gesetzlichen Voraussetzungen für eine Einbürgerung ein beträchtliches Ermessen zu, das sie auch weiterhin wahrnehmen sollen, sodass eine Kann-Formulierung auf jeden Fall angezeigt ist und die umstrittenen Paragraphen, wie ausgeführt, somit rechtsgültig sind.

Inhaltlich hat die EDU schon bei der Ratsdebatte zum kantonalen Bürgerrechtsgesetz die Kann-Formulierung aus Paragraph 3 mitgetragen und die Verschärfung gemäss Paragraph 8 damals noch abgelehnt. Nach der denkwürdigen Ratsdebatte zu den Integrationsgesetzvorlagen und der peinlichen Pattsituation wird sie nun einer Verschärfung zustimmen. Wenn in diesem Rat offensichtlich keinerlei Einigkeit über die Integrationsmassnahmen besteht, so sollte doch mindestens ein klares Signal gegeben werden, dass Einbürgerungen eben nur für Gesuchstellende möglich sind, die sich an Recht und Ordnung halten. Die tragischen Ereignisse der letzten Wochen in England zeigen deutlich auf, dass das Volk keinerlei Verständnis für Gewalt und Chaotikum hat und solche Menschen sicherlich auch nicht einbürgern will. In keiner Weise teilt die EDU die Haltung der Regierung, die Verlängerung der Wartefrist für Jugendliche gemäss Gegenvorschlag sei unverhältnismässig, weil sie die Integration von jugendlichen Straftäte-

rinnen und Straftätern in unserer Gesellschaft und unseren Staat übermässig lang blockieren würden. Einmal mehr verwechselt die Regierung Ursachen und Wirkung, denn die Einbürgerung ist nicht ein Mittel, sondern das Resultat beziehungsweise die Krönung einer erfolgreichen Integration.

Die EDU wird deshalb die Vorlage ablehnen und dem Minderheitsantrag zustimmen. Tun Sie Gleiches! Danke.

Hans-Ueli Vogt (SVP, Zürich): Ich muss mich zuerst für meine schwächelnde Stimme entschuldigen, ein rauschendes Sommerfest hat den vollen Einsatz aller meiner Organe gefordert.

Es ist gesagt worden, es handelt sich hier um die Frage der Ungültigerklärung und es geht nicht darum, für welche Einbürgerungspolitik Sie sind. Es geht hier darum – Gregor Rutz hat es deutlich hervorgehoben –, dass wir, ein politisches Organ, ausnahmsweise einen rechtlichen Entscheid treffen müssen. Es geht einzig und allein darum, ob dieser Gegenvorschlag im Besonderen den Vorschriften des Bundesverfassungsrechts entspricht oder nicht. Das ist die Entscheidung. Wenn Sie, Jorge Serra, beispielsweise die SVP-Einbürgerungspolitik nicht mögen – das ist Ihr gutes Recht –, dann stimmen Sie in der Abstimmung bitte so ab. Aber verhindern Sie nicht, dass dem Volk verfassungskonforme Vorlagen vorgelegt werden.

Zur Sache: Es ist richtig, dass das Bundesgericht gesagt hat, dass in Fällen einer Einbürgerung die verfassungsmässigen Verfahrensrechte zu beachten sind, dass die Einbürgerung nunmehr ein vom Recht kontrollierter Verwaltungsakt ist und nicht ein politischer Akt. Das heisst nun aber nicht – und da irrt der Rechtsschreiber der Justizdirektion, nehme ich an, in Zürich hätte er damit die Zwischenprüfung nicht bestanden –, das heisst nun aber nicht, dass deswegen ein Anspruch und auch nicht ein bedingter Anspruch entsteht. Ich zitiere aus dem hier einschlägigen Urteil 129 I 217, das ist eines der hier viel zitierten Urteile. Da heisst es: «Die Verletzung des Diskriminierungsverbots kann mit Beschwerde ans Bundesgericht geltend gemacht werden, auch wenn, wie bei der Ablehnung eines Einbürgerungsgesuchs, kein Anspruch in der Sache besteht.» Und ebenso ist es in den führenden Lehrbüchern zu lesen: Es gibt keinen Anspruch auf Einbürgerung. Das widerspricht nicht der Aussage, dass es sich um einen Verwaltungsakt handelt, dass man allenfalls auch zu begründen hat; das ist kein Widerspruch. Es gibt denn auch viele Bereiche, in denen zu Kann-

Vorschriften Ermessen eingeräumt wird – Patrick Hächler, Sie haben das richtig gesagt –, die deswegen nicht Willkürbereiche sind, wie das in der Begründung des Regierungsrates steht. Das bekannteste Beispiel: die Ausnahmegewilligungen. Es werden Kriterien genannt, nach denen Ausnahmegewilligungen erteilt werden, und dann heisst es «Die Behörde kann eine solche Ausnahmegewilligung erteilen». Das ist nicht willkürlich, das ist Verwaltungsermessen, wie es dies an vielen Orten gibt. Das ist kein Widerspruch dazu, dass es sich beim Einbürgerungsverfahren um ein rechtmässiges, um ein rechtlich kontrolliertes Verfahren handelt. Deswegen ist die Ungültigerklärung allein schon wegen der Aussage, dass es keinen Anspruch auf Einbürgerung gibt, bundesverfassungswidrig. Ich weise Sie darauf hin: Wenn Sie der Ungültigerklärung zustimmen, wird das zu einem Verfahren vor Bundesgericht führen, und ich kann Ihnen garantieren: Das Bundesgericht wird nur seine eigenen Urteile und die Standardwerke zur Hand nehmen müssen und feststellen, dass die Ungültigerklärung verfassungswidrig ist.

Deshalb bitte ich Sie nicht einfach darum, sich gegen die Ungültigerklärung auszusprechen. Sie müssen sich dagegen aussprechen, das Verfassungsrecht schreibt uns das so vor.

Markus Bischoff (AL, Zürich): Ich bin mit Gregor Rutz durchaus auch einig, dass es eine Zurückhaltung braucht, wenn man Volksinitiativen, konstruktive Referenden, die auch etwas Initiativähnliches haben, für ungültig erklärt. Man darf mit den Volksrechten nicht leichtfertig umgehen. Ich hätte auch keine Angst, hier eine politische Abstimmung zu wagen. Es ist auch viel interessanter, hier Politik zu machen, als hier als Richter Recht zu sprechen oder quasi hier als Gericht zu fungieren; das ist sehr uninteressant. Wir sind ein politisches Gremium. Ich gehe auch gern mit Ihrem Text, wenn er nicht ungültig erklärt wird, in die Volksabstimmung und führe eine Diskussion über das Bürgerrecht. Das ist sehr spannend. Ich bin guten Mutes, dass wir diese Abstimmung auf unserer Seite auch gewinnen werden, ich habe da keine Bedenken.

Aber Sie zitieren immer diesen Bundesgerichtsentscheid. Wenn es nun bei diesem Bundesgerichtsentscheid geblieben wäre, dann würde ich auch sagen, dass man diese Bestimmung nicht ungültig erklären kann. Aber Gesetzgeber sind in der Schweiz bekanntlich das Parlament und das Volk, und die haben auch gehandelt. Wenn Sie Artikel

50 des Bürgerrechtsgesetzes anschauen, dann steht dort drin, dass man gegen ablehnende Entscheide Beschwerde führen kann. Wenn Sie das vor Gericht bringen können und Beschwerde führen können, dann gibt es da gewisse Kriterien, die eben erfüllt werden müssen, damit eine Beschwerde abgewiesen oder gutgeheissen wird. Wenn etwas justizabel ist, hat man, wenn man die Bedingungen, wie sie im Gesetz drin sind, erfüllt, auch einen Anspruch auf Einbürgerung, vielleicht auch nur einen bedingten Anspruch. Aber so apodiktisch, wie Sie da geschrieben haben «Es besteht kein Anspruch», das ist dann eben auch nicht die Realität. Wenn man vors Volk geht und eine Abstimmung macht, sollte man dem Volk ja etwas Realistisches sagen. Wenn Sie sagen, es besteht kein Anspruch, und trotzdem kann man prozessieren und gewinnen, dann stimmt das eben auch nicht. Schlussendlich diskutieren wir jetzt aber ein bisschen über Semantik, das ist in der Tat nicht sehr interessant. Schliesslich ist es klar: Man darf prozessieren, wenn man nicht gewonnen hat, wenn man nicht eingebürgert wird. Das ist nicht Gegenstand der Rechtsprechung, sondern die Rechtslage. Daran können Sie nichts ändern. Und es ist nicht Verfassungsrecht, aber es ist mindestens nationales Recht im Bürgerrechtsgesetz, und das können Sie mit einer kantonalen Gesetzgebung ja auch nicht aushebeln.

Ich denke, dass deshalb diese Bestimmung übergeordnetem Recht widerspricht. Vielleicht sagt das Bundesgericht – es ist ja auch zurückhaltend bei der Aufhebung von kantonalen Initiativen, man könne das vielleicht noch im Rahmen von abstrakter Normenkontrolle irgendwie bundesrechtskonform auslegen. Im Sinne der Erwägungen wird es das gutheissen, vielleicht auch nicht. Ich freue mich auch auf dieses Urteil des Bundesgerichts, falls wir da dies ungültig erklären. Aber ich denke, tendenziell ist der Antrag der Regierung richtig. Deshalb bitte ich Sie, diesen zu unterstützen.

Markus Schaaf (EVP, Zell): Wenn wir als Schweizer eine Straftat begehen, dann dürfen wir damit rechnen, dass wir, wenn die Strafe verjährt und gesühnt ist, nicht mehr weiter mit Konsequenzen für diese Straftat belangt werden. Artikel 8 der Bundesverfassung sagt, alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich und es darf niemand diskriminiert oder anders behandelt werden aufgrund seiner Herkunft, Rasse, Geschlecht, Alter, Sprache und so weiter. Sie kennen alle diese wichtigen Worte. Das Prinzip der Rechtsgleichheit und der Gleichbehandlung vor dem Recht ist für uns eine sehr hohe Errungenschaft unseres Volkes, zu der wir sehr Sorge tragen wollen.

Aus diesem Grund wird die EVP der Ungültigerklärung zustimmen und insgesamt den Gegenvorschlag zur Ablehnung empfehlen.

Thomas Vogel (FDP, Illnau-Effretikon): Die FDP wird die Teilungültigkeit nicht unterstützen. Ich verweise auf die Ausführungen der Kollegen Gregor Rutz und Hans-Ueli Vogt. Sie haben unserer Meinung nach treffend dargelegt, wie die Rechtslage sich in dieser Frage präsentiert. Wir sind materiell anderer Auffassung – unverändert anderer Auffassung. Wir sind der Auffassung, dass es diesen bedingten Rechtsanspruch gibt. Wir haben diese Auffassung notabene schon im Rahmen der Einbürgerungsinitiative vertreten. Aber es ist so, dass die Lehre insbesondere davon ausgeht, dass ein Rechtsanspruch grundsätzlich nicht besteht, dass die Kantone aber einen solchen bedingten Rechtsanspruch in ihren Gesetzen formulieren können. Genau dies hat der Kanton Zürich getan, auch mit unserer Unterstützung und unserer Überzeugung. Das ist auch richtig so. Davon zu trennen ist hingegen die Frage, ob das Volk nicht einmal über diesen Punkt in einer Abstimmung befinden darf. Ja oder Nein, das ist eine andere Frage. Wir sind materiell nach wie vor der gleichen Auffassung wie bei der Behandlung, aber wir sind auch der Auffassung, dass es nicht sein kann, dass der Bevölkerung die Möglichkeit entzogen wird, über diese Frage befinden zu können, und werden die Teilungültigkeit deshalb nicht unterstützen.

Regierungsrat Martin Graf: So wie es aussieht, wird das Thema ein Thema der Rechtsgelehrten bleiben, Hans-Ueli Vogt, und nicht politisch entschieden. Das bedaure ich, denn ich habe gern politische Entscheide.

Stellen Sie sich vor, Sie hätten Ihre theoretische und praktische Autoprüfung bestanden, doch teilt Ihnen dann das Strassenverkehrsamt mit, dass Sie Ihren Fahrausweis nun doch nicht bekommen. Aufgrund einer Kann-Formulierung hätten Sie gar keinen Anspruch. Mir als Grüner wäre es zwar egal, wenn man inskünftig die Autofahrer in Fussgänger verwandeln würde; es würde eigentlich noch dafür sprechen. Oder stellen Sie sich vor, Sie hätten ein Baugesuch eingereicht, dann teilt Ihnen die Baubehörde mit, dass das Gesuch zwar der Bau- und Zonenordnung entspricht, eine Baubewilligung aber nicht infrage komme, denn Sie hätten gar kein Anrecht auf eine wegen einer Kann-Formulierung.

Genau das will Ihnen das Referendatskomitee mit seinem eher nicht konstruktiven Gegenvorschlag zu Paragraph 3 schmackhaft machen. Das heisst, auch wenn eine einbürgerungswillige Person die Voraussetzungen für eine Einbürgerung erfüllt, insbesondere bezüglich Integration, wirtschaftlicher Erhaltungsfähigkeit und Leumund, soll die zuständige Behörde eine Einbürgerung verweigern können, vielleicht weil ihr die Nase der oder des Betroffenen nicht passt oder die Hautfarbe nicht stimmt. So geht das nicht!

Ich habe selbst eingebürgert. Das Ermessen liegt bei der Einbürgerungsbehörde in der Beurteilung dieser Fakten bezüglich Integration, Erhaltungsfähigkeit und Leumund, da hat man grossen Spielraum. Und noch immer gelten in unserm Land übergeordnetes Recht und die Garantie für ein faires Verfahren. Es wurde erwähnt, wir haben eine Bundesverfassung, welche die Willkür ausschliesst, und ein Bundesgesetz über den Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts, welches für das Einbürgerungsverfahren – Markus Bischoff hat es erwähnt – den Rechtsweg garantiert.

Man kann natürlich immer als Rechtsgelehrter den Bogen um gewisse Artikel machen, die einem im Wege stehen. Das Referendatskomitee will den Einbürgerungsakt einfach nicht als Rechtsakt anerkennen, wie dies vom Bund vorgegeben ist, und meint, die Einbürgerungsbehörde könne einfach so nach Lust und Laune einbürgern. Paragraph 3 widerspricht somit aus Sicht der Regierung eindeutig und ganz klar übergeordnetem Recht und im Übrigen – für diejenigen, die es vielleicht nicht gemerkt haben – eigentlich auch dem Paragraphen 16 des von Ihnen verabschiedeten kantonalen Bürgerrechtsgesetzes. Mit der Teilungültigkeitserklärung würden Sie also auch der Inkonsistenz Ihres eigenen Gesetzes vorbeugen.

Darüber hinaus will das Referendumskomitee ja in Paragraph 8 bei der Beurteilung des Leumundes – es wurde erwähnt – vom Grundsatz der Sühne im Strafgesetzbuch abweichen. Ein Delinquent soll also, unabhängig von der Schwere seiner Straftat und der Zeitdauer der Verübung der Tat, von der Einbürgerung ausgeschlossen werden. Mord und geringfügiger Diebstahl werden somit gleichgesetzt und führen selbst bei Erfüllung der Einbürgerungsvoraussetzungen zu einer lebenslangen Verweigerung der Einbürgerung in beiden Fällen. Die Regierung, gefolgt von der STGK, beantragt Ihnen deshalb Teilungültigkeit auch dieser Bestimmungen, Paragraph 8 Absatz 3b und Absatz 3a, weil auch diese dem von der Bundesverfassung geforderten Willkürverbot widersprechen und auch gegen die Bestimmungen in Artikel 69 Absatz 7 des Strafgesetzbuchs verstossen. Es geht da um die vollständige Rehabilitation nach Entfernung von Strafregistereinträgen.

Die Regierung wie auch die STGK beantragen Ihnen deshalb zu Recht die Teilungültigkeitserklärung des vorliegenden nicht sehr konstruktiven Referendums. Ich bitte Sie, dem Antrag der STGK zu folgen. Es wäre nämlich peinlich, wenn im Anschluss an eine Volksabstimmung einmal mehr die Teilungültigkeitsfeststellung durch das Bundesgericht erfolgen müsste. Ich danke Ihnen.

Detailberatung

Titel und Ingress

Keine Bemerkungen; genehmigt.

I.

Ratspräsident Jürg Trachsel: Hier stimmen wir zuerst über die Ungültigerklärung des Gegenvorschlags ab. Dafür bedarf es einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder des Kantonsrates gemäss Artikel 28 Absatz 3 der Kantonsverfassung.

Zur Erhebung der Anzahl der Anwesenden bitte ich Sie, die Präsenztaste P/W zu drücken.

Es sind 170 Ratsmitglieder anwesend. Das Quorum von zwei Dritteln beträgt demnach 114.

Abstimmung

Der Kantonsrat beschliesst mit 95 : 75 Stimmen (bei 0 Enthaltungen), der Ungültigkeitserklärung zuzustimmen. Das Quorum von 114 Stimmen wurde aber nicht erreicht. Die Ungültigkeitserklärung wurde insgesamt somit abgelehnt.

Minderheitsantrag von Gregor Rutz, René Isler, Heinz Kyburz, Ursula Moor-Schwarz und Martin Zuber:

I. Der Gegenvorschlag von Stimmberechtigten zum Kantonalen Bürgerrechtsgesetz (KBüG) vom 22. November 2010 wird den Stimmberechtigten zusammen mit dem Kantonsratsbeschluss zur gleichzeitigen Abstimmung unterbreitet.

II. Den Stimmberechtigten wird empfohlen, den Gegenvorschlag anzunehmen und diesen dem Kantonsratsbeschluss vom 22. November 2010 vorzuziehen.

III. Der Beleuchtende Bericht zum Gegenvorschlag wird von der Geschäftsleitung des Kantonsrates verfasst.

IV. Gegen Ziff. I dieses Beschlusses kann innert 30 Tagen seit Veröffentlichung im Amtsblatt beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes erhoben werden.

V. Veröffentlichung im Amtsblatt.

VI. Mitteilung an den Regierungsrat und das Referendumskomitee.

Abstimmung

Der Kommissionsantrag wird dem Minderheitsantrag von Gregor Rutz gegenübergestellt. Der Kantonsrat beschliesst mit 113 : 55 Stimmen (bei 0 Enthaltungen), den Minderheitsantrag abzulehnen.

II., III., IV., V. und VI.

Keine Bemerkungen; genehmigt.

Das Geschäft ist erledigt.

Fraktionserklärung der Grünen, SVP, GLP, EDU und AL zum Polizei- und Justizzentrum

Esther Guyer (Grüne, Zürich): Ich verlese Ihnen eine Fraktionserklärung der Grünen, der SVP, der GLP, der EDU und der AL zum Polizei- und Justizzentrum (PJZ): Es empfiehlt sich – und zwar uns allen, unabhängig unserer Positionen –, dass wir in Zukunft den Schlussbestimmungen bei den abstimmungsreifen Vorlagen mehr Beachtung schenken. Es geht um die Zuständigkeit für den Beleuchtenden Bericht der Abstimmungszeitung.

In der Regel verfasst die Regierung den Bericht für die Mehrheit und die Geschäftsleitung verantwortet den Minderheitsstandpunkt. Diese Delegation geschieht natürlich im Vertrauen darauf, dass die jeweils zuständige Instanz, analog den Bundesvorgaben, die Grundsätze der Vollständigkeit, der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit beachtet und damit für eine optimale Information der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger garantiert.

Dieses Vertrauen hat die Regierung mit dem Beleuchtenden Bericht zum PJZ gründlichst missbraucht. Sie beschreibt ausführlich den Ablauf der Debatte, dann kommt in acht mageren Sätzen – acht Sätzen! – die Begründung der Mehrheit. Selbst diese kurz-, aller kürzeste Begründung schreibt sie noch im Konjunktiv. Dann folgt eine ausführlichste zweiseitige Begründung, warum die Regierung das PJZ trotzdem will.

So kann das nicht gehen! Als Präsidentin des Geschäftsleitungsausschusses «Beleuchtende Berichte» weiss ich genau, wovon ich rede. Auch wir müssen immer wieder Berichte «contre coeur» verfassen und wir tun das im Sinne des Ganzen auch für die Minderheit.

Von einer zuverlässigen Information für die Stimmbürgerin und den Stimmbürger kann also keine Rede sein. Wir werden uns in Zukunft bei jeder Vorlage genau überlegen, ob die Regierung unser Vertrauen für die Verfassung des Beleuchtenden Berichts verdient oder ob wir nicht sogar eine generelle Änderung der Zuständigkeit erklären sollten. Das könnte sogar so weit gehen, dass wir, analog der Bundesgesetzgebung, bestimmen, dass der Regierungsrat keine vom Parlament abweichende Abstimmungsempfehlung abgeben dürfte. Ich danke für die Aufmerksamkeit.

Begrüssung einer Delegation aus Rumänien

Ratspräsident Jürg Trachsel: Nun begrüsse ich auf der Tribüne eine Delegation aus dem Ort unserer diesjährigen Geschäftsleitungsreise, nämlich aus Rumänien. Sie weilt auf Einladung des vormaligen Kantonsratspräsidenten Gerhard Fischer hier in Zürich.

Ich wünsche Ihnen allen einen schönen Aufenthalt in Zürich und wahrscheinlich auch im Zürcher Oberland und viele konstruktive Begegnungen. Herzlich willkommen hier im Zürcher Rathaus! (*Applaus.*)

8. Verbote auf Privatgrund: Vereinfachung des Bewilligungsverfahrens

Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 19. Januar 2011 zum Postulat KR-Nr. 179/2010 und gleichlautender Antrag der KJS vom 14. April 2011 [4762](#)

Christoph Holenstein (CVP, Zürich), Referent der Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit: Der Regierungsrat wurde mit dem Postulat aufgefordert, in einem Bericht aufzuzeigen, wie das Bewilligungsverfahren der Verbotsregelung auf Privatgrund vereinfacht werden kann. Dabei sollten einerseits das Einsetzen von Online-Formularen und andererseits die Erstellung von Informationsblättern, welche bei den Gemeinden und den zuständigen Stellen ausgelegt werden können, geprüft werden. In der Kommission wurden der Zweitunterzeichner und die Direktion der Justiz und des Innern dazu angehört. Zusammengefasst kann die Beratung in der Kommission wie folgt festgehalten werden:

Das Bewilligungsverfahren für Verbote auf Privatgrund wird seit dem 1. Januar 2011 massgebend durch das Bundesrecht, nämlich durch die schweizerische Zivilprozessordnung geregelt. Das Verfahren ist dort weitgehend vorgegeben, und zwar wie folgt: Der Antrag auf Erlass eines Verbotes ist beim Einzelgericht im summarischen Verfahren an jenem Ort einzureichen, an dem das Grundstück im Grundbuch aufgenommen ist. Die Person, die das Verbot beantragt, muss ihre dingliche Berechtigung am betroffenen Grundstück mit Urkunden nachweisen. Das Verbot wird in der Folge auf einseitigen Antrag, das heisst ohne vorgängige Anhörung möglicher Betroffener, bewilligt. In der Folge

wird das Verbot öffentlich bekanntgemacht und auf dem Grundstück an gut sichtbarer Stelle angebracht. Wer das Verbot nicht anerkennen will, kann innert dreissig Tagen beim Gericht Einsprache erheben. Die Einsprache macht das Verbot gegenüber der einsprechenden Person unwirksam. Der Verbotsberechtigte hat in der Folge den Prozessweg zu beschreiten, wenn er das Verbot gegen den Einsprechenden durchsetzen will.

Vom Postulanten wurde angeführt, es wäre eine Vereinfachung, wenn der Standort der Verbotstafel bereits im Gesuch eingezeichnet und dann von der Privatperson allein aufgestellt würde. Die Kommission ist jedoch der Ansicht, dass es auch für den Gesuchsteller einfacher und unkomplizierter ist, wenn eine Amtsperson die Verbotstafel hinstellt. Es handle sich um eine staatlich bewilligte Verbotstafel, die meist für mehrere Jahre oder sogar Jahrzehnte aufgestellt werde. Vor Ort lasse sich am besten durch eine damit regelmässig betraute Amtsperson beurteilen, in welche Richtung blickend und auf welcher Höhe die Tafel am besten hingestellt werden müsse.

Abschliessend ist festzuhalten, dass die Zürcher Gerichte die Informationen und ein Musterformular im Internet zur Verfügung stellen, welche von angemessener Länge und verständlich abgefasst sind. Das Musterformular ist überdies so ausgestaltet, dass es auch von technisch wenig versierten Nutzerinnen und Nutzern beziehungsweise von juristischen Laien mit wenig Aufwand ausgefüllt werden kann. Die Kommission sieht daher so kurz nach Einführung des neuen Bundesrechts erstens wenig kantonalen Regelungsspielraum und zweitens keinen Änderungsbedarf. Die Kommission beantragt Ihnen daher, das Postulat als erledigt abzuschreiben.

Josef Wiederkehr (CVP, Dietikon): Haben Sie sich auch schon aufgeregt, weil ein fremdes Auto neben ihrer Haustür unerlaubterweise parkiert hat? Das ist leider keine Seltenheit mehr. Haben Sie kein amtliches Verbotsschild, dann bleibt Ihnen nicht viel anderes übrig, als sich weiter zu ärgern oder zur Selbstjustiz zu greifen, was ich Ihnen jedoch nicht empfehlen kann. Gemäss den Ausführungen des Regierungsrates ist es aber selbst für eine recht unkundige Person einfach zu bewerkstelligen, zu einem amtlichen Verbotsschild zu gelangen. Entsprechend habe ich beschlossen, dies in einem Feldtest gleich eins zu eins überprüfen zu lassen. Ergo erhielt meine Assistentin, immerhin eine studierte Politologin, den Auftrag, ein entsprechendes Verbot vor

meiner Haustür zu besorgen. Ich kann das Resultat selbst gleich vorwegnehmen: Wir haben bis jetzt einiges an Gebühren bezahlt, einigen zeitlichen Aufwand aufgewendet und es wird wohl noch einige Wochen dauern, bis das Verbotsschild endlich kommen wird. Als Nächstes steht nun nämlich ein Augenschein mit der Polizei und dem Stadtammann an. Der Stadtammann hat mir immerhin letzten Freitag, als ich zum Bahnhof ging, aus dem Fenster gewinkt und gestikuliert, dass er telefonisch mit mir in Kontakt treten wird für diesen Termin. Danach muss natürlich auch noch das Schild bestellt werden, was wiederum einiges an Kosten mit sich bringen wird. Ich bin allerdings zuversichtlich, dass wir in einigen Wochen auch soweit sein werden.

Danach besteht wenigstens die rechtliche Grundlage, dass Falschparkierer doch mit Konsequenzen zu rechnen haben. Jedoch sind hierfür mindestens in meiner Wohngemeinde wiederum einige Hürden zu überwinden. Stellt man fest, dass trotz Verbot ein Fahrzeug widerrechtlich abgestellt wurde, reicht es nicht, ein Anzeigeformular auszufüllen. Stattdessen muss eine gewisse Zeitspanne abgewartet werden. Dies muss dann auch noch dokumentiert werden. Ein derartiges Verfahren ist sehr zeitaufwendig und bindet unnötigerweise personelle Ressourcen. Fairerweise muss ich jedoch darauf hinweisen, dass dieses Verfahren nicht in der Kompetenz des Regierungsrates liegt, sondern vielmehr auf kommunaler Ebene geregelt ist. Das nützt allerdings einem verärgerten Grundeigentümer denkbar wenig.

Zu guter Letzt erlaube ich mir, auch auf die Gebühren einzugehen. Gebühren müssten gemäss Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip so ausgelegt sein, dass sie die entstandenen Kosten decken. In diesem Fall ist es jedoch so, dass der Grundeigentümer zum Schutz seines Eigentums Gebühren zu bezahlen hat, währenddem der Staat dann die Einnahmen aus dem Verbot erhält, eine ziemlich unfaire Regelung, höchst fraglich, ob das wirklich die Idee des Kostendeckungsprinzips ist.

Die CVP verzichtet zwar auf die Forderung nach einem Ergänzungsbericht, möchte aber gleichzeitig betonen, dass das im Postulat angesprochene Problem nach wie vor für die Betroffenen sehr unbefriedigend gelöst ist.

Jakob Schneebeli (SVP, Affoltern a. A.): Mit dem Postulat – es wurde gesagt – war der Regierungsrat aufgefordert, aufzuzeigen, wie das Bewilligungsverfahren für die Verbotsschilder auf Privatgrund ver-

einfacht werden kann. Aufzeigen, wie das Verfahren vereinfacht werden kann, war die Aufgabe. Was zeigt der Regierungsrat im Bericht jetzt auf?

Er zeigt auf, wie das Verfahren zum Erlass eines gerichtlichen Verbotes im Kanton Zürich abläuft und wo welche Formulare mit Ausfüllhilfe heruntergeladen werden können. Das, geschätzter Herr Regierungsrat, wussten die Postulanten schon. Zwar ist der Hinweis richtig, dass die von den Zürcher Gerichten hinterlegten Formulare grundsätzlich sach- und zweckdienlich sind, weshalb sie auch von begabten Anwendern verwendet werden können. Nur weil Formulare einfacher auszufüllen sind, ist noch keine Verfahrensvereinfachung erreicht. Das Verfahren bleibt nämlich mehrstufig, langfädig und teuer.

Weiter versteckt sich die Regierung in dieser Frage hinter Bundesrecht und weist auf die beschränkten Möglichkeiten der Einflussnahme durch den Kanton hin. Schliesslich glaubt sie auch zu wissen, dass auf Bundesebene der politische Wille für eine Revision fehlen würde, weil die neuen Bestimmungen doch erst gerade in Kraft getreten seien. Wir stellen mit ähnlicher Sicherheit fest, dass es der Regierung wohl am Willen fehlt, sich mit dieser Frage auseinanderzusetzen. Dennoch, in Abänderung eines gängigen Sprichwortes «Wo kein Wille ist, ist auch kein Weg», stimmen wir der Abschreibung des Postulantes ohne Begeisterung zu.

Renate Büchi (SP, Richterswil): Die SP-Fraktion wird der Abschreibung zustimmen, weil sie keinen Handlungsbedarf in diesem Feld der Problematik sieht. Ich habe zwar schon sehr Erbarmen mit Josef Wiederkehr, wenn ich ihm da zuhöre, wie er doch leiden muss, bis er dann endlich sein audienzrichterliches Verbot vor seiner Tür hat. Ich muss aber andererseits doch sagen, dass es mindestens so anspruchsvoll ist auf öffentlichem Grund, wenn man amtlich damit zu tun hat und auch guten Willens ist und etwas machen möchte. Man muss mindestens so viele Hürden überwinden – mindestens. Ich würde sagen, man muss deutlich mehr Hürden überwinden. Man darf auch nicht einfach irgendwo das Verbot hinstellen, sondern es kommen zu guter Letzt die Polizei und das jeweilige Bauamt und dann schaut man miteinander, wo diese Tafel gesetzt wird. Diese Tafel steht nicht einen Tag, die steht nämlich längere Zeit und dann wird der beste Ort ausgesucht. Ich sehe keinen Grund, warum es bei einem Privaten, der sich zwar ein Verbot kauft, aber trotzdem dieses aufstellt und damit ja auch wieder

Einfluss nimmt auf den Verkehr oder das Parkieren, warum es bei einem Privaten so anders laufen sollte und warum das viel zu kompliziert sei. Ich bin der Meinung, dass sowieso die audienzrichterlichen Verbote auch in der Umsetzung nachher einiges an Arbeit geben. Darum macht es auch Sinn, sich gut zu überlegen: Will man eines? Braucht man eines? Und dann darf man auch diesen Weg gehen.

Darum gibt es hier keinen Handlungsbedarf, und wir stimmen der Abschreibung zu. Danke für Ihre Aufmerksamkeit.

Walter Schoch (EVP, Bauma): Wir haben es vom Kommissionssprecher gehört, das Verfahren für den Erlass gerichtlicher Verbote ist weitgehend durch Bundesrecht vorgegeben und die Zürcher Gerichte bieten auf ihren Websites auch Hilfestellungen an. Der Kanton hat also sein Bestmögliches getan, um das Verfahren einfach und kundenfreundlich zu gestalten. Notabene sind die gültigen Regelungen auf Bundesebene erst kürzlich in Kraft getreten, der Wille, eine erneute Revision durchzuführen, dürfte in Bern nach Einschätzung des Regierungsrates also gering sein. Zudem sind die bundesrechtlichen Vorgaben und kantonalen Ausführungsbestimmungen auch materiell gar nicht so schlecht, wie die Postulanten es vorgeben.

Die genannten Verbote auf Privatgrund sind vielerorts sowieso oftmals Ausdruck einer intoleranten, individualisierten und egoistischen Gesellschaft. So jedenfalls sehen wir es auf dem Lande oftmals. Ich danke Ihnen.

Jacqueline Hofer (SVP, Dübendorf): Ich möchte das Verfahren noch kurz ansprechen aus der Praxis, denn ich bin selbst betroffen und ich kenne einige Personen, die das auch ausüben müssen, diese audienzrichterlichen Parkverbote auszusprechen. Es war bis zum 31. Dezember 2010 so, dass man einen normalen Anzeigenzettel hatte, mit dem man die Person aufschreiben und das entsprechende Gesuch an die Polizei weiterleiten konnte. Das, was ich stark bemängle, ist, dass mit der neuen Regelung, die per 1. Januar 2011 in Kraft getreten ist, man aufgrund bundesamtlicher Forderung beziehungsweise Vereinheitlichung der eidgenössischen Strafprozessordnung neu als private Person eine solche Anzeige ausfüllen beziehungsweise Strafanzeige gegen die verfehlende Person ausstellen muss. Das heisst, Personen, die solche Anzeigen erstatten müssen, müssen neu strafrechtliche Anträge machen. Das bemängle ich stark und ich kann nicht verstehen, dass

man diese Sache normalen Bürgern aufbürdet und damit eben auch blockiert zu verhindern, dass Personen einfach fremdparkieren können, und Personen, die das verhindern möchten, eigentlich einschüchtert mit dem Ausblick, dass man eine Strafanzeige gegen einen Menschen machen muss, der eigentlich eine einfache Übertretung auf Privatgrund begangen hat. Aber das wäre eigentlich eine Arbeit, die die Polizei ausüben müsste. Danke.

Thomas Marthaler (SP, Zürich): Als Stadttammann von Zürich 3 habe ich auf Begehren von Grundeigentümern audienzreicherliche Verbote publiziert und aufgestellt. Mir sind eigentlich keine Fälle bekannt in der Stadt Zürich, in denen das nicht möglich war und nicht zufriedenstellend gelöst werden konnte. Darum bin ich sehr überrascht, dass jetzt die bürgerlichen Parteien, die sonst immer gegen die Vergrößerung der Administration und für weniger Staat und solche Geschichten sprechen, dass die jetzt Massnahmen vom Regierungsrat verlangen, damit das jetzt vereinfacht werden sollte. Also für jeden, der lesen und schreiben kann, wie Kollege Walter Schoch gesagt hat: Auf den Homepages des Bezirksgerichts Zürich ist die Anleitung. Also, Josef Wiederkehr, der Stadttammann von Dietikon, Urs Vogel, kann Ihnen in zwei Minuten erklären, wie Sie ein solches Verbot erhalten. Hier habe ich jetzt ein «Geklöne» gehört von aufgeklärten Staatsbürgern, ich verstehe das wirklich nicht. Das Postulat ist abzuschreiben. Sie hätten sich auch beim CVP-Kollegen (*Christoph Holenstein*) orientieren können, der das ja glänzend vorgetragen hat, was mit diesem Postulat zu geschehen hat. Danke vielmals.

Ratspräsident Jürg Trachsel: Die vorberatende Kommission schlägt die Abschreibung des Postulates vor. Ein anderer Antrag wurde nicht gestellt. Das Verfahren ist beendet.

Das Postulat 179/2010 ist abgeschrieben.

Das Geschäft ist erledigt.

9. Gleichbehandlung in der Jugendstrafrechtspflege

Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 27. Oktober 2010 zum Postulat KR-Nr. 337/2006 und gleichlautender Antrag der KJS vom 14. April 2011 [4739](#)

Christoph Holenstein (CVP, Zürich), Referent der Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit (KJS): Der Regierungsrat wurde mit dem Postulat eingeladen, die Gleichbehandlung aller Fälle in der Jugendstrafrechtspflege zu gewährleisten und deshalb die Fallpriorisierung aufzuheben. In der Kommission wurden die Erstunterzeichnerin und die Direktion der Justiz und des Innern dazu angehört. Zusammengefasst kann die Beratung in der Kommission wie folgt festgehalten werden:

Das Postulat wurde zu einem Zeitpunkt eingereicht, als zur Senkung der Verfahrensdauer die Prioritätenbildung der jugendstrafrechtlichen Untersuchungen in A-, B- und C-Fälle erfolgte. Für die C-Fälle – dabei handelt es sich um Übertretungen ohne Sexualdelikte und Tötlichkeiten – wurde als Möglichkeit zur Senkung des Verfahrensaufwands die Behandlung im schriftlichen Verfahren festgehalten. Es handelt sich dabei um den Erlass einer Erziehungsverfügung ohne jugendanwaltschaftliche Einvernahme in klaren, unbestrittenen Fällen.

In den Jahren 2007 und 2008 hat der Regierungsrat den Stellenplan der Jugendstrafrechtspflege um 14,5 Stellen erhöht. Dies hat zu einer spürbaren Entlastung bei den Jugendanwaltschaften geführt. Der Kantonsrat hat entsprechend das Budget der Jugendstrafrechtspflege genehmigt. Trotz hoher Fallbelastung ist es in den letzten Jahren daher gelungen, die über jährigen Pendenzen weitgehend abzubauen. Die Jugendstaatsanwaltschaften sind von der Regierung angehalten, künftig alle Verfahren grundsätzlich innerhalb eines Jahres abzuschliessen.

Diese Entspannung wie auch die Einführung der schweizerischen Jugendstrafprozessordnung haben somit zur Aufhebung der Kategorisierung in A-, B- und C-Fälle geführt. Nach dieser Jugendstrafprozessordnung sind die Jugendanwaltschaften neu für die Verfolgung und Beurteilung sämtlicher Übertretungstatbestände bei Jugendlichen zuständig. Bis vor Kurzem waren dafür teilweise noch die Verwaltungsbehörden zuständig. Durch diese Zunahme an Fällen, insbesondere an Fällen, in denen eine mündliche Einvernahme nicht angezeigt erscheint, möchten die Jugendstrafverfolgungsbehörden auf eine solche verzichten können, damit genügend Zeit für die Verfolgung schwerer

Delikte vorhanden bleibt. Bei wiederholten Vertretungen dagegen laden die Jugendanwaltschaften zur mündlichen Einvernahme vor.

In diesem Sinne scheint das Postulat erfüllt, weshalb Ihnen die Kommission dessen Abschreibung beantragt.

Martin Naef (SP, Zürich): Wir stimmen der Abschreibung hier zu, weil es vermutlich nicht sehr viel bringt, hier Zusatzberichte einfordern zu wollen. Gleichwohl argumentiert die Regierung einigermaßen interessant. Sie sagt nämlich: «Wir heben diese Priorisierung jetzt auf, denn wir haben mehr Stellen geschaffen. Und vor allem ist es jetzt bundesrechtlich möglich, dass wir gleichwohl weiter priorisieren. Das heisst, es bleibt dabei, dass insbesondere bei Übertretungsfällen – das ist eine Kann-Formulierung im Bundesgesetz, eine Kann-Formulierung –, dass dort nicht vorgeladen wird und darum weder bei der Polizei, wo dann in solchen Fällen eben nicht ausgebildete Spezialdienste, also der Jugenddienst, solche Befragungen vornimmt und Massnahmeindikationen abklärt, dass solche Jugendliche nicht in den Genuss kommen, dass man wirklich hinschaut, dass man vorlädt, dass man auch Elterngespräche führen kann.

Es bleibt dabei, Stellenaufstockung hin oder her, dass es pädagogisch im Jugendstrafrecht einfach unsinnig ist, wenn irgendwie ein halbes Jahr nach einer strafbaren Handlung eine Verfügung der Jugendanwaltschaft eintrudelt, die Eltern nachher die Untersuchungskosten bezahlen, und damit hat es sich. Wenn man schon sagt, dort, wo Massnahmenindikationen vorhanden sind, wird verzeigt und auch vorgeladen, dann müsste man entsprechend die Kräfte beim Jugenddienst der Kantonspolizei soweit aufstocken, dass solche Leute dann diese Befragungen durchführen und insbesondere auch Massnahmen, Schutzmassnahmen ins Auge fassen. Es ist nämlich so, dass es heute mit einfachen Übertretungen anfängt und dass im Sinne einer präventiven Haltung seitens Jugenddienst und seitens Jugendanwaltschaften sehr schnell erkannt werden kann, dass weitere Massnahme nötig sind und dass man eine Entwicklung eben auch stoppen kann, wenn man schnell, spürbar und im Gespräch reagiert – und nicht einfach Verfügungen ausstellt und nach Hause schickt im Sinne einer Busse.

Aber wie gesagt, wir stimmen der Abschreibung zu. Wir bleiben aber dabei, dass wir denken, diese Priorisierung – abgesehen vielleicht von einzelnen Strassenverkehrsdelikten – macht keinen Sinn und ist päda-

gogischer Unsinn, insbesondere wenn man jetzt mehr Stellen zur Verfügung hat.

Rolf Stucker (SVP, Zürich): Seit Einreichung des Postulates im Jahr 2006, dessen Überweisung im Jahr 2008 an den Regierungsrat und der heutigen Debatte ist viel Wasser die Limmat runtergeflossen beziehungsweise hat sich die Arbeitsbelastung der Jugendanwaltschaft im Kanton Zürich markant verändert. Von damals circa 150 Pendenzen der Untersuchungsrichter sind sie per Ende 2010 auf circa 60 gefallen. Daraus könnte man, mit den Postulanten einiggehend, den Schluss ziehen, es verblieben nun ja wirklich genügend Ressourcen, um sich der Bagatellfälle näher anzunehmen. Was verstehen wir unter Bagatellfällen? Vornehmlich Konsum von leichten Drogen, kleinere Laddiebstähle, geringfügige Vermögensdelikte, also Übertretungen.

Der Regierungsrat erläutert in seiner Antwort, warum auch heute bei geringeren Fallzahlen auf das Instrument des schriftlichen Verfahrens nicht verzichtet werden kann. Einerseits sieht die Jugendstrafprozessordnung das schriftliche Verfahren explizit vor und andererseits stehen den Jugendanwältinnen und Jugendanwälten genügend Ressourcen zur Verfügung, um sich der wirklich auffälligen und schwierigen Minderjährigen anzunehmen, derjenigen Minderjährigen, die teils schwere Delikte, insbesondere Gewalttaten, begehen oder die ständig und wiederholt delinquieren. Sicherlich sind Eltern, deren Kind endlich, endlich mal beim Kiffen erwischt wurde und die sich nun eine wirksame Reaktion des Staates erhoffen, vom schriftlichen Verfahren enttäuscht. In diesem Verweis, der schwächsten Strafe im Jugendstrafrecht, hält der Untersuchungsrichter, schlussendlich also der Staat, den fehlbaren Jugendlichen die förmliche Missbilligung der Tat vor, und damit hat es sich.

Ich bin der festen Überzeugung, dass die Abteilung «Übertretungen» der Jugendanwaltschaft Winterthur bei weiteren Eingängen von Bagatellanzeigen desselben Jugendlichen rascher reagiert und die Akten für die so geforderten Mehrabklärungen an die zuständigen Jugendanwaltschaften weiterleitet. Und wer sagt, dass die Fallzahlen auch in Zukunft so tief bleiben?

Folgen Sie der vorberatenden Kommission und schreiben Sie das Postulat ab.

Regierungsrat Martin Graf: Ich möchte hier nicht verlängern. Ich möchte Ihnen einfach noch mitteilen, dass die damaligen Weisungen aus 2003 tatsächlich aufgehoben sind, aber ersetzt mit Weisungen vom 20. Mai 2011, welche im Prinzip, wie es gesagt wurde, einiges davon aufnimmt im Sinne der Jugendstrafprozessordnung. Es ist wenigstens so – und das freut mich natürlich –, dass die Fälle im Moment doch rückläufig sind und wir sehr erfreut sind. Wir hoffen, dass dies einen Trend darstellt, vielleicht auch durch die Thematisierung der ganzen Gewalt unter Jugendlichen. Wir wissen es nicht. Jedenfalls werden wir – und das scheint mir auch wichtig zu sein, dass ich es Ihnen sage – wirklich das Auge darauf richten, dass auch präventiv agiert wird in diesen Fällen, in denen man erzieherisch auf die Jugendlichen einwirken muss. Ich glaube, da ist das Verantwortungsbewusstsein unserer Jugendstaatsanwälte gross. Ich werde das aber auch immer wieder aufnehmen, insbesondere dann, wenn man auch wieder sehen sollte, dass plötzlich eine Trendumkehr stattfindet. Ich danke Ihnen.

Ratspräsident Jürg Trachsel: Die vorberatende Kommission schlägt die Abschreibung des Postulates vor. Ein anderer Antrag wurde nicht gestellt. Das Verfahren ist beendet.

Das Postulat 337/2006 ist abgeschrieben.

Das Geschäft ist erledigt.

10. Neue Akzente in der Kulturförderung

Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 16. Februar 2011 zum Postulat KR-Nr. 215/2007 und gleichlautender Antrag der KBIK vom 14. Juni 2011 [4771](#)

Ralf Margreiter (Grüne, Zürich), Präsident der Kommission für Bildung und Kultur (KBIK): Die KBIK beantragt Ihnen einstimmig, der Vorlage 4771 zuzustimmen und damit das Postulat [215/2007](#) als erledigt abzuschreiben. Mit dem Postulat wurden Kriterien zur Förderung des Kulturschaffens angeregt, die neue Bedürfnisse einer breiten Bevölkerung und die kreativen Ressourcen der Laien besser berücksichtigen sollen.

Der Bericht des Regierungsrates verweist auf das Kulturförderungsgesetz und die dortigen qualitativen und kulturpolitischen Richtlinien sowie auf das detaillierte Kulturförderungsleitbild des Kantons aus dem Jahr 2002. Mit Vorlage 4460 hat der Kantonsrat beschlossen, aus dem Lotteriefonds jährlich 5 Millionen Franken für wiederkehrende Betriebsbeiträge zugunsten ausgewählter Kulturinstitutionen zur Verfügung zu stellen.

Mit Blick auf die Stossrichtung des Postulates erwähnt der regierungsrätliche Bericht hier namentlich Betriebsbeiträge an regionale kulturelle Institutionen, Betriebsbeiträge an Saison- oder Jahresprogramme in den Gemeinden und Betriebsbeiträge auch an Verbände und Vereine. Verbindliche Kriterien sind dabei, neben der künstlerischen Qualität, die lokale Verankerung, die Nachhaltigkeit des Angebots, die Programmvielfalt und auch die Offenheit zum Beispiel für Laiensembles oder für Kurse für Kinder und Jugendliche. Bei der Festlegung dieser Vergabekriterien wurde, wie von den Postulanten gefordert, den Bedürfnissen der breiten Bevölkerung und den Ressourcen der Laien Rechnung getragen.

In der Kommission wurde das Wort zum Geschäft nicht ergriffen. Die KBIK betrachtet das Postulat als erfüllt und beantragt Ihnen einstimmig Zustimmung zur Vorlage und Abschreibung des Postulates.

Markus Späth (SP, Feuerthalen): Das Postulat, mit dem wir uns heute beschäftigen, ist eine erfreuliche Angelegenheit. Es nimmt ein wichtiges kulturpolitisches Anliegen auf und hat eine überzeugende Antwort gefunden.

Die Postulanten fordern eine Ausweitung und Dezentralisierung der kantonalen Kulturpolitik, eine bessere Förderung des kreativen Schaffens vor allem auch für und von Laien. Der Regierungsrat hat das Anliegen aufgenommen und die richtigen Weichenstellungen vorgenommen. Die regelmässigen Beiträge aus dem Lotteriefonds erlauben die Unterstützung für regionale kulturelle Institutionen. Die dafür definierten Kriterien sind überzeugend. Kulturell aktive Gemeinden, Regionen, aber auch kantonal tätige Kulturvereinigungen werden gezielt unterstützt. Dass dies nicht anstelle der traditionellen und bewährten Kulturförderung geschieht, etwa jene, die dem Theater für den Kanton Zürich zukommt, sondern zusätzlich, macht die Sache noch sympathischer.

Das Postulat ist erfüllt, es kann abgeschrieben werden – mit einem grossen Dank an die Regierung und den zuständigen Kulturminister.

Hans Lüubli (Grüne, Affoltern a. A.): Gemäss Artikel 8 der Kantonsverfassung schaffen Kanton und Gemeinden günstige Rahmenbedingungen für wirtschaftliche, kulturelle, soziale und ökologische Innovation und gemäss Artikel 120 fördern Kanton und Gemeinden die Kultur und die Kunst.

Das Postulat und die vorliegende Stellungnahme des Regierungsrates tragen zur Klärung der gegenwärtigen Kulturförderung durch den Kanton oder gar zu deren Verbesserung nichts Wesentliches bei. Dazu ist beides zu vage und zu allgemein gehalten. Der Kanton Zürich unterstützt das Kultur- und Kunstschaffen in den Städten Winterthur und Zürich im Wesentlichen über den Lastenausgleich. Zudem unterstützt er das Opernhaus mit einem Beitrag, der seit dem Jahr 2000 von 58,4 auf 79,9 Millionen Franken im Jahr 2010 angestiegen ist.

Im Kantonsgebiet werden in erster Linie die Gemeinden als zuständig erklärt, der Kanton unterstützt kulturelle Veranstaltungen in den Gemeinden subsidiär. Künstlerische Produktionen ausserhalb der Städte wurden in den letzten Jahren nur ganz wenige unterstützt. So drängen alle professionellen Künstlerinnen und Künstler in die Städte Zürich und Winterthur. In den Landgemeinden werden praktisch ausschliesslich Gastspiele aufgeführt. Die Bemessung der Beiträge an kulturellen Aktivitäten einer Gemeinde wurde von der Fachstelle Kultur bislang so gehandhabt, dass der Kanton dazu noch sein Scherflein beigetragen hat. Die nicht reich begüterten Gemeinden erhielten einen grösseren, die begüterten einen kleineren Prozentsatz ihrer Auslagen für kulturelle Veranstaltungen vergütet. Wo die Gemeinden nichts oder wenig bezahlten, hatten private Kulturveranstalter auch keine Chance, vom Kanton etwas zu erhalten. Das war nicht sehr sinnvoll, suchen sich doch kulturell aktive Menschen nicht aufgrund der Steuerfüsse einer Gemeinde ihren Lebensort aus; da unterscheiden sie sich von Millionen.

Mit dem in der Stellungnahme zum Postulat erwähnten neuen Kredit für kulturelle Veranstalter im Kantonsgebiet, der aus dem Lotteriefonds gespiesen wird, hat deren Situation sich etwas verbessert. Für die kulturelle Identität einer Region oder eines Veranstaltungsortes reicht es aber nicht aus, wenn Gastspiele eingekauft und einmal dem Publikum vorgeführt werden. Es muss auch die Möglichkeit bestehen,

dass in einer Region oder in einer Gemeinde künstlerische Produktionen nicht nur im Laienbereich, sondern auch auf professioneller Ebene entstehen können. Das kulturelle Leben der Bevölkerung besteht nicht nur im Konsumieren, sondern auch durch eine aktive Beteiligung am Entstehen von künstlerischen Werken. Anders als in den Städten arbeiten künstlerisch aktive Laien und professionelle Künstlerinnen und Künstler auf dem Land oft zusammen und es entstehen sehr interessante Werke. Produktionen von Laien erreichen oft gleich viele oder mehr Zuschauer als eine Produktion im Schauspiel- oder im Opernhaus. Die meisten dieser Projekte scheitern aber an der Finanzierung.

Für Laien ist das Theaterspielen, das Musizieren, das Tanzen oder das Ausüben anderer Kunstformen ein Hobby, das sie in ihrer Freizeit ausüben. Reine Laienproduktionen werden mit Gratisarbeit und bescheidenen Beiträgen der Gemeinden realisiert. Eine Zusammenarbeit mit professionellen Künstlern bietet oft eine Bereicherung für diese Laien. Letztere aber leben von dieser Arbeit und müssen entsprechend bezahlt werden. Dies können sich die Gemeinden und die Laienvereine oft nicht leisten. Hier sollte der Kanton mit Produktionsbeiträgen einspringen.

Ebenfalls wäre es sinnvoll, wenn an Veranstaltungsorten in grösseren Landgemeinden eigene kleinere Projekte entstehen könnten, die dort ihre Premiere feiern und dann auf Tournee gehen könnten. Das Publikumspotenzial wäre grösser als in den veranstaltungsübersättigten Städten und es wären mehr und günstigere Proberäume vorhanden. Die Projekte, die für Kleintheater auf dem Land konzipiert sind, sehen zudem meist auch recht anders aus und sprechen ein anderes Publikum an als solche in den Theaterhäusern in den grossen Städten. Hierzu brauchen die Spielstätten in den Gemeinden jedoch bedeutend mehr Mittel, als ihnen im jetzigen Konzept zugesprochen werden. Und es ist doch recht unverständlich, dass diese Mittel nicht zugesprochen werden, zumal die Fachstelle Kultur seit längerem Jahr für Jahr rund 2 Millionen nicht verwendete Franken an den Lotteriefonds zurückgibt. Diese Mittel würden bei Weitem ausreichen, um mit einer gut konzipierten und kommunizierten Projektförderung die Veranstaltungsorte in den Regionen mit eigenen Projekten aufzuwerten.

Mit diesen Bemerkungen stimmen wir der Abschreibung des Postulates zu. Besten Dank.

Peter Ritschard (EVP, Zürich): Auf das Postulat von Juli 2007 folgte ein Jahr später der Beschluss des Kantonsrates über die Beitragsleistungen an die Fachstelle Kultur mit der Nummer 4460. Für die Fachstelle Kultur wurden, abweichend von den Vergaberichtlinien des Lotteriefonds, eigene Grundsätze entwickelt. Für mich bestehen zwischen den Begründungen im Postulat und den Vergabekriterien keine wesentlichen Grundsätze, ja, ich stelle weitgehend eine Übereinstimmung fest. In einem Einzelfall mag man immer geteilter Meinung sein, ob dieses oder jenes mehr förderungswürdig sei. Nach einer gewissen Zeit soll eine Evaluation erfolgen, ob die richtigen Projekte unterstützt wurden. Ich gehe da jetzt ein bisschen auf das Votum von Hans Läubli ein. Es ist einfach so, dass lokale Projekte auch lokal unterstützt werden sollen. Und da müssen wir uns überlegen, ob jedes lokale Projekt in einer Gemeinde durch den Kanton unterstützt werden soll. Das ist ein bisschen eine Ordnungsfrage und es ist auch die Frage, wie weit die Gemeinde selbst aktiviert und beteiligt werden soll. Ich bin also der Meinung, dass nach einer gewissen Zeit eine Evaluation erfolgen soll und man das dann überprüft.

Aber die Forderungen im Postulat sind meines Erachtens erfüllt und die EVP ist auch für Abschreibung des Postulates.

Ratspräsident Jürg Trachsel: Die vorberatende Kommission schlägt die Abschreibung des Postulates vor. Ein anderer Antrag wurde nicht gestellt. Das Verfahren ist beendet.

Das Postulat 215/2007 ist abgeschrieben.

Das Geschäft ist erledigt.

11. Weniger Bürokratie und mehr Gemeindeautonomie dank REFA/Neuem Finanzausgleich

Postulat von Beat Walti (FDP, Zollikon), Linda Camenisch (FDP, Wallisellen) und Jörg Kündig (FDP, Gossau) vom 13. Dezember 2010
KR-Nr. [365/2010](#), RRB-Nr. 426/6. April 2011 (Stellungnahme)

Das Postulat hat folgenden Wortlaut:

Der Regierungsrat wird eingeladen, systematisch Politikbereiche in allen Direktionen zu identifizieren, in denen kantonale Regelungen (Gesetze, Verordnungen, Richtlinien u. Ä.) im Zusammenhang mit den neuen Gesetzgebungen zur Regelung der Finanzströme (REFA, Pflegegesetz, Spitalplanungs- und Finanzierungsgesetz SPFG) zugunsten einer grösseren Autonomie der Gemeinden abgeschafft werden können.

Anzustreben ist die Beschränkung auf die Steuerung mit Zielsetzungen (Output). In allen anderen Bereichen sollen die Freiräume für pragmatische Lösungen in den Gemeinden vergrössert und die administrative Belastung aus zentralistischen Vorgaben abgebaut werden.

Begründung:

Derzeit werden verschiedene Gesetze eingeführt bzw. befinden sich kurz davor oder wurden im Rahmen einer Vernehmlassung vorgestellt, welche die Finanzströme innerhalb des Kantons und vom Kanton zu den Gemeinden neu regeln. Diese neuen Bestimmungen haben unzweifelhaft Auswirkungen auf die mit diesen Geldströmen verknüpften Regelungen. Mit Inkrafttreten des neuen Finanzausgleichsgesetzes beispielsweise und der Einführung der neuen pauschalen Finanzausgleichsbeiträge an finanzschwache Gemeinden entfallen viele indirekte Finanzausgleichsmechanismen durch finanzkraftabhängige Staatsbeiträge. Damit entfällt in diesen Bereichen auch die Legitimation des Kantons, den Gemeinden Vorgaben zu machen und deren Einhaltung durchzusetzen und zu überprüfen. Beispiele sind Beitragszahlungen an Gemeinden im Rahmen von Schulhausbauten und auch die Organisation des Schulbetriebes. Hier wie andernorts können die zentralen kantonalen Vorgaben pragmatische und kosteneffiziente Lösungen auf Gemeindeebene verhindern und sie führen häufig zu unnötiger und kostspieliger Bürokratie. Die Chance, diese Zustände zu verbessern, muss systematisch genutzt werden. Wo die Gemeinden nicht in der Lage sind, die Freiräume selbstständig auszunutzen, sind

sie gehalten, sich für die Erfüllung bestimmter Aufgaben zusammenzuschliessen. Diese Strukturanpassungen zu fördern, ist ein wichtiges Ziel des FAG, aber auch des neuen Gemeindegesetzes.

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

A. Vorgaben der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (KV)

1. Öffentliche Aufgaben, Steuerung mit Zielsetzungen

Nach Art. 95 Abs. 2 der Kantonsverfassung (KV, LS 101) stellen Kanton und Gemeinden sicher, dass die öffentlichen Aufgaben wirkungsvoll, wirtschaftlich, nachhaltig und von der geeigneten Trägerschaft erfüllt werden. Mit dem Gebot, öffentliche Aufgaben wirkungsvoll zu erfüllen, nimmt die Verfassung Bezug auf einen Grundsatz des New Public Management (NPM), wo das Element der Outputsteuerung von zentraler Bedeutung ist.

2. Gemeindeautonomie und Aufsicht über die Gemeinden

Nach Art. 85 Abs. 1 KV regeln die Gemeinden ihre Angelegenheiten selbstständig. Das kantonale Recht gewährt ihnen dabei einen möglichst weiten Handlungsspielraum. Der Kanton berücksichtigt die möglichen Auswirkungen seines Handelns auf die Gemeinden, die Städte und auf die Agglomerationen (Abs. 2) und hört die Gemeinden rechtzeitig an (Abs. 3). Die Gemeindeautonomie wirkt dabei in zwei Richtungen. Zum einen hat sie für die Gemeinden individualrechtlichen Charakter. Zum anderen weist sie den Gesetzgeber und die kantonalen Behörden an, den Gemeinden entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip (vgl. Art. 97 Abs. 1 KV) bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben einen möglichst grossen Spielraum zu belassen.

Gemeinden und Zweckverbände unterstehen schliesslich bei ihrer Aufgabenerfüllung der Aufsicht der Bezirksbehörden und des Regierungsrates (Art. 94 KV).

3. Zweckverbände

Nach Art. 92 Abs. 1 KV können sich die Gemeinden zur gemeinsamen Erfüllung einer oder mehrerer Aufgaben zu Zweckverbänden zusammenschliessen. Die Gemeinden können dazu verpflichtet werden, wenn wichtige öffentliche Interessen es erfordern (Abs. 2 Satz 1).

Das neue Finanzausgleichsgesetz (Vorlage 4582) nimmt in § 37 Abs. 1 nFAG ebenfalls Bezug auf die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden. So hat eine Gemeinde die ihr zumutbaren Anstrengungen zu

unternehmen, um die gegenwärtige oder künftige Steuerbelastung zu senken; zu diesen Anstrengungen gehört insbesondere die Zusammenarbeit oder die Vereinigung mit anderen Gemeinden.

B. Gesetzliche Zielsetzungen

1. Neues Finanzausgleichsgesetz

Das neue Finanzausgleichsgesetz vom 12. Juli 2010, dessen Inkraftsetzung auf den 1. Januar 2012 geplant ist, zielt unter anderem darauf ab, als Stärkung der Gemeindeautonomie die wirksame Erfüllung der Gemeindeaufgaben zu unterstützen (§ 3 Abs. 1 lit. a und b nFAG). Die Revision stärkt die Gemeindeautonomie durch den Verzicht auf die Finanzkraftindexierung bei den Staatsbeiträgen unter Herabsetzung des Beitragssatzes. Die dadurch frei gewordenen Mittel sollen neu über den direkten Finanzausgleich zweckfrei den Gemeinden zukommen. Im gleichen Sinn wirkt sich der Verzicht auf das Instrument des Investitionsfonds aus. Mit dem Verzicht auf den Steuerfussausgleich (Wegfall des Höchststeuerfusses) und der Schaffung neuer Instrumente sowie dem Ausbau des Ressourcenausgleichs wird die Gemeindeautonomie zusätzlich erweitert.

2. Pflegegesetz und Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz

Das Pflegegesetz vom 27. September 2010 (LS 855.1), nach Dringlicherklärung in Kraft seit 1. Januar 2011, bezweckt die Sicherstellung der Versorgung mit Pflegeleistungen der Akut- und Übergangspflege in Pflegeheimen und durch spitalexterne Krankenpflege (Spitex, § 1 Pflegegesetz). Der Entwurf des Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetzes (SPFG, Antrag des Regierungsrates vom 19. Januar 2011, Vorlage 4763) regelt, abgestimmt auf das revidierte Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG, SR 832.10), die Sicherstellung der Zürcher Spitalversorgung.

C. Umfang der Gemeindeautonomie

Für die Verwirklichung von mehr Gemeindeautonomie durch Abbau oder Anpassung kantonaler Vorgaben kommen grundsätzlich alle jene kantonalen Gesetze in allen Politikbereichen in Betracht, die sich auf die Wahrnehmung von Gemeindeaufgaben auswirken, sei es, dass der Kanton die betreffende öffentliche Aufgabe regelt, sei es, dass er sich neben den Gemeinden an deren Finanzierung beteiligt.

Zusammen mit dem Finanzausgleichsgesetz wurden unter Verzicht auf die Finanzkraftindexierung auch das Staatsbeitragsgesetz (LS 132.2) und alle Fachgesetze, die indexierte Staatsbeiträge an die Gemeinden regeln, angepasst. Die einzelnen Politik- oder Aufgabenbe-

reiche, in denen in den entsprechenden Gesetzen bisher indexierte Beiträge vorgesehen waren, lassen sich Anhang 2 zum neuen Finanzausgleichsgesetz entnehmen (vgl. dazu auch Weisung, im Antrag des Regierungsrates vom 28. Januar 2009, ABI 2009, S. 172, 296 ff.). Es handelt sich um 14 Gesetze bzw. Verordnungen. Hinzu kommt die Wohnbauförderungsverordnung (WBFV LS 841.1) vom 1. Juni 2005 (§ 8 WBFV, LS 841.1). Schliesslich finden sich in verschiedenen Gesetzen Beiträge, die bereits bisher keine Indexierung kannten.

In der Postulatsbegründung wird aus dem Wegfall der Indexierung und allenfalls auch der Subventionierung geschlossen, dass damit in diesen Bereichen auch die Legitimation des Kantons entfalle, den Gemeinden Vorgaben zu machen und deren Einhaltung durchzusetzen und zu überprüfen. Die Gemeindeautonomie ist jedoch kein übergeordnetes, sondern eines unter verschiedenen anderen Verfassungszielen. Der kantonale Gesetzgeber ist daher unabhängig davon, ob der Kanton die Gemeinden zusätzlich mit Subventionen unterstützt, legitimiert, die Aufgabenerfüllung durch die Gemeinden aus anderen als finanziellen Gründen zu regeln.

Nach Art. 94 KV stehen die Gemeinden, Zweckverbände und die weiteren Träger kommunaler Aufgaben zudem unter der Aufsicht der Bezirksbehörden und des Regierungsrats. Der Kanton hat nach Art. 94 KV vor dem genannten Hintergrund daher auch dort, wo die Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben autonom sind, darüber zu wachen, dass sie ihre Handlungsfreiheit verfassungs- und regelkonform wahrnehmen. In Bereichen, in denen die Gemeinden Mittel vom Kanton zur Erfüllung ihrer Aufgaben beantragen und erhalten, ist dieser aufgrund von Art. 94 KV verpflichtet, darüber zu wachen, dass die kantonalen Steuergelder für die beantragten Zwecke eingesetzt werden. Auf diese Aufsicht könnte der Kanton auch dann nicht verzichten, wenn sich alle Gesetze, in denen Beiträge zugunsten der Gemeinden ausgerichtet oder öffentliche Aufgaben geregelt werden, im Sinne des NPM auf Regelungen durch Zielsetzungen beschränken würden.

Das neue Finanzausgleichsgesetz ist in seiner Ausgestaltung Struktur- anpassungen gegenüber grundsätzlich neutral und verzichtet zur Stärkung der Gemeindeautonomie auf eine irgendwie geartete Steuerung der Gemeinden bzw. ihrer Aufgabenerfüllung. Insofern stimmt es mit den Anliegen des Postulats überein. Demgegenüber hatte das alte Finanzausgleichsgesetz durch die Ausgestaltung des Steuerkraftausgleichs (U-Kurve) und den Höchststeuerfuss struktur-erhaltende Wirkung. Zu beachten ist jedoch, dass Zusammenschlüsse von Gemein-

den unterschiedlicher Finanzkraft nach wie vor dadurch erschwert werden, dass sie in der Regel für einen Teil der betroffenen Bevölkerung, d. h. In der Regel für eine Gemeinde, zu einer Steuererhöhung führen. Will der Kanton solche Zusammenschlüsse finanziell unterstützen, müssen unabhängig vom Finanzausgleich besondere gesetzliche Grundlagen geschaffen werden. Eine entsprechende Regelung findet sich bereits in § 8 des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 (GG, LS 131.1). Danach kann der Kanton an Veränderungen der Gemeindeeinteilung Subventionen nach der finanziellen Leistungsfähigkeit bis zur vollen Höhe der anrechenbaren Ausgaben gewähren, insbesondere wenn eine Gemeinde durch Zuteilung oder Ablösung einer anderen erheblich belastet wird und die Gemeinden sich nicht aus eigenen Mitteln zu helfen vermögen.

D. Antrag

Angeht die auf der Kantonsverfassung, nach der neben der Verwaltung und der Regierung insbesondere auch der Gesetzgeber dazu verpflichtet wird, den Gemeinden möglichst weiten Handlungsspielraum zu gewähren (Art. 85 Abs. 1 KV), ist diese Zielsetzung des Postulats bei jeder Gesetzesvorlage zu prüfen. In diesem Rahmen kann der Kantonsrat seine Vorstellungen zur Gemeindeautonomie einbringen.

Besonders hingewiesen sei vor diesem Hintergrund auch auf den Gemeindebericht und auf den Wirksamkeitsbericht, in denen die Zielsetzungen des Postulats ebenfalls bereits aufgenommen sind. Aufgabe des Gemeindeberichts ist es, den Stand der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden und den Handlungsspielraum der Gemeinden bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben zu beleuchten. Er beruht auf dem 2003 eingefügten §14a GG. Mit dem Ziel, verlässliche Grundlagen für die Diskussion über die Aufgaben- und Lastenverteilung zu schaffen und die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden zu unterstützen, verpflichtet dieser den Regierungsrat, dem Kantonsrat alle vier Jahre einen solchen Bericht vorzulegen. Im Gemeindebericht 2009 wurde zum Stand der Autonomie aus Sicht des Kantons und aus Sicht der Gemeinden ausführlich Stellung genommen.

Nach §31 nFAG legt der Regierungsrat sodann alle vier Jahre einen Bericht über den Vollzug und die Wirksamkeit des neuen Finanzausgleichsgesetzes vor (Abs. 1). Der Bericht gibt Aufschluss über die Erreichung der Ziele des Finanzausgleichs in der vergangenen Periode,

Veränderungen in der Verteilung der öffentlichen Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden sowie sich daraus ergebende finanzielle Auswirkungen und mögliche Massnahmen. Die Verpflichtung zur Aufgabensteuerung mit Zielsetzungen folgt darüber hinaus bereits aus Art. 95 Abs. 2 KV.

Aus diesen Gründen sowie angesichts des Umstands, dass vorerst die Wirkungsweise des neuen Finanzausgleichsgesetzes abzuwarten ist, beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 365/2010 nicht zu überweisen.

Beat Walti (FDP, Zollikon): Das Postulat, das wir letztes Jahr eingereicht haben, will im weitesten Sinne eine Aufgabenentflechtung zwischen Kanton und Gemeinden weitertreiben. Dieses Anliegen ist eines, das bei jeder Neuregelung von Finanzströmen mitschwingt, um nicht zu sagen, diese motiviert. Etwas platt könnte man sagen, der Grundsatz «Wer zahlt, befiehlt» hat sich in der Praxis nicht schlecht bewährt. Es ist auch dies das Grundmuster, das den Neuregelungen im Rahmen der NFA (*Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen*) auf Bundesebene zugrunde liegt oder was wir beispielsweise auch als Argumentation zum Gegenvorschlag dieses Hauses zur Volksinitiative «Kinderbetreuung Ja» zugrunde gelegt haben, nämlich eine klare Zuständigkeit hier oder dort mit entsprechenden Handlungsfreiräumen und auch Verantwortlichkeiten.

Mit der Neuregelung des kantonalen Finanzausgleichs erhalten nun sämtliche Gemeinden eine ausreichende – ich möchte sogar sagen komfortable – Grundausstattung für die Erledigung ihrer Aufgaben. Die Voraussetzungen sind also gut, auch bezüglich einer Verbesserung der Gemeindeautonomie einen Schritt weiterzugehen und dies eben systematisch zu tun. Allerdings – das gebe ich zu – sind diese Schritte politische Entscheide. Und hier liegt das Problem der Antwort des Regierungsrates und, denke ich, auch der Haltung des Regierungsrates, dass mir hier leider wirklich das politische Verständnis für das grundsätzlich wichtige und, wie mir scheint, berechtigte Anliegen nicht zum Ausdruck kommt. Die Antwort ist zwar verwaltungstechnisch korrekt abgefasst, aber sie lässt diese grundsätzliche, föderalistische Optik vermissen. Die Antwort führt einige Beispiele auf, aber man muss deutlich darüber gehen, wie ich versucht habe zu sagen: Viele Gemeinden, auch wenn der Gemeindebericht scheinbar etwas

anderes sagt – das hören Sie alle auch immer wieder, leiden oder beklagen sich über einen zunehmenden sogenannten «Vollzugsföderalismus». Das heisst: Man spricht ihnen zwar gewisse Zuständigkeiten zu, überlässt ihnen aber keinen ausreichenden materiellen Entscheidungsfreiraum in der Frage, wie sie diese Regelungen treffen sollen.

Das Problem ist eben häufig, dass der Kanton Vorgaben macht, welche die Komplexität für die Aufgabenerfüllung in den Gemeinden steigert. Diese kantonalen Vorgaben müssen ja immer auch so ausgestaltet sein, dass sie in 99 Prozent der Fälle in den Gemeinden irgendwie umsetzbar sind. Es sind also vermutungsweise eher umfassende und sicherheitsorientierte Lösungen. Es werden so Schnittstellen geschaffen oder bewirtschaftet, wo es nicht unbedingt nötig wäre. Gerade die Reduktion von Schnittstellen durch eine klare Aufgabentrennung wäre für die Gemeinden eine echte Wohltat und würde es ihnen ermöglichen, aus ihrer Sicht pragmatische, sachgerechte und auch effiziente Lösungen umzusetzen, die selbstverständlich den materiellen Zielvorgaben des kantonalen Gesetzgebers nach wie vor zu genügen hätten.

Lassen Sie mich ein Beispiel machen, in Anknüpfung an REFA: Wenn für die Schule die Staatsbeiträge nun nicht mehr finanzkraftabhängig gestuft sind, sondern an anderen Indikatoren gemessen oder berechnet werden, was beispielsweise die Lehrerbesoldung angeht, so frage ich mich, ohne hier ins Details gehen zu wollen, mit welcher Legitimation es geschieht oder wie sinnhaft es ist, dass der Kanton nach wie vor den Gemeinden Vorschriften macht, wie viele Lehrerstellen in einer Gemeinde bestehen dürfen oder wie viele Klassen geführt werden sollen. In diesem oder in anderen Feldern, für die die Gemeinde Geld ausgeben kann oder Geld ausgeben will, wären Möglichkeiten oder auch Prioritäten in der Aufgabenerfüllung durch die Gemeinden zu setzen, und wir, die Postulanten, denken, dass hier der systematische Ansatz in diese Richtung verfolgt werden sollte, damit der Föderalismus im Kanton Zürich wieder lebendiger gestaltet werden kann. Dies alles setzt allerdings voraus, dass auch ein politischer Wille und eine ordnungspolitische Grundüberzeugung in dieser Richtung vorhanden sind, was eben leider in der vorläufigen Antwort des Regierungsrates noch vermisst wird. Allerdings bin ich überzeugt, dass auch die Regierung, wenn sie sich das Thema ernsthaft und vertieft überlegt, viele Felder finden würde, wo diese Verbesserungen für die Gemeinden und für den Kanton gefunden werden könnten. Ich

möchte Sie auffordern, dem Regierungsrat diesen Auftrag zu erteilen und entsprechend das Postulat zu unterstützen, wofür ich Ihnen danke.

Hans Heinrich Raths (SVP, Pfäffikon): Die SVP unterstützt das vorliegende Postulat und bittet Sie, dieses zu überweisen. Die Antwort der Regierung befriedigt nicht. Der neue Finanzausgleich beinhaltet die Streichung diverser Kleinsubventionen, es wurden von Beat Walti einige Punkte dargelegt. Es ist deshalb nur konsequent, dass der Kanton darauf verzichtet, den Gemeinden in den Bereichen, wo er nichts mehr bezahlt, Vorgaben zu machen. Dafür muss man nicht zuerst die Wirkungsweise des neuen Finanzausgleichsgesetzes abwarten. Die Bereiche, in denen der Kanton nichts mehr bezahlt, sind bekannt. Ebenfalls wird das Argument der Aufsicht ins Feld geführt. Unter «Aufsicht» verstehe ich Oberaufsicht und nicht Vorgaben und Dreinreden, die Vorhaben verteuern und Abläufe verkomplizieren. Man kann die Regierung nur dazu einladen, den Gemeinden den grösstmöglichen Handlungsspielraum bei der Aufgabenerfüllung zu geben. Ich bin überzeugt, es gibt einige Vorgaben und Auflagen, die bei genauerer Prüfung gestrichen werden können.

Aus diesen Überlegungen bitte ich Sie, das Postulat zu überweisen.

Hedi Strahm (SP, Winterthur): Wir lehnen dieses Postulat ab, weil es in dieser Form ganz einfach überflüssig ist. Wie der Regierungsrat ja in der Stellungnahme schon schreibt, ist durch das neue Finanzausgleichsgesetz die Verwaltung bereits verpflichtet, regelmässig und unter Einbezug der Gemeinden über den Vollzug und über die Wirksamkeit des neuen Gesetzes zu berichten.

Es ist eigentlich erstaunlich, die FDP hatte ja selber für das neue Gesetz geworben und dabei verlauten lassen «Das neue, ausgewogene Gesetz ersetzt den bisherigen Finanzausgleich mit seinen unzähligen komplizierten und kaum mehr durchschaubaren Ausgleichmechanismen. Es stärkt die Gemeindeautonomie, unterstützt den sparsamen Umgang mit unseren Steuergeldern» und so weiter, 25. März 2011, FDP. Das Gesetz hat ja laut Ihren Worten all das eigentlich schon mit sich gebracht, wie Sie jetzt schon wieder anmäkeln. Es ist wirklich, wie der Regierungsrat schreibt, ein unnötiger Vorstoss.

Und dann die Frage der pragmatischen Lösungen, ein schwammiger Begriff. Im Detail dürfte das ja dann sehr viele Diskussionen auslösen, was dann wieder eher zur Belastung statt Entlastung der Kantons- und

eben auch Gemeindeverwaltungen führt. Ich weiss nicht, Hans Heinrich Raths, ob Ihre Gemeinde so viel überschüssige Zeit hat, andere Gemeinden haben das nicht. Sie sind nämlich im Gegenteil unter dem ständigen Spardruck eh jetzt schon wirklich daran, keine unnötigen Aufwände zu betreiben. Was Sie fordern, ist ja eigentlich das Ziel jeder Verwaltung und auch des Kantons, denn auch er hat keine unnötigen Ressourcen, weder personell noch finanziell.

Das vom Kantonsrat beschlossene KMU-Entlastungsgesetz, das zwar in ein ganz anderes Gebiet, aber doch in eine ähnliche Richtung geht und seit anfangs 2011 in Kraft ist, hat ja auch vor Augen geführt, was Ihre Bürokratieabbau-Ideen so mit sich bringen. Es mussten neue Stellen für Juristinnen und Juristen geschaffen werden, und es hat jetzt eine ganz grosse, breit abgestützte Kommission, die darüber befinden muss, was denn nun sinnvoll oder weniger sinnvoll ist. Von weniger Bürokratie kann also auch hier keine Rede sein. Es ist davon auszugehen, dass bei der Überweisung Ihres Postulates einmal mehr viele leere Diskussionen geführt werden müssen und es eher zu mehr Bürokratie als zu weniger führt.

Wir sind der Meinung, dass wir, wenn wir unser Steuergeld ausgeben, es für sinnvolle Dinge ausgeben – und nicht für unnötige Diskussionen, Kommissionen und irgendwelche Gesetze, die nichts bringen. Wir lehnen das Postulat und hoffen, dass dies die Mehrheit in diesem Saal ebenso macht.

Max Homberger (Grüne, Wetzikon): Das Postulat rennt offene Türen ein. Nach Artikel 85 der Kantonsverfassung ist der Kantonsrat, sind wir gehalten, alle Gesetzesvorlagen auf einen maximalen Handlungsspielraum der Kommunen auszulegen. Der Gemeindebericht 2009 hat die Autonomie sehr gut dargestellt. Es ist für alle offensichtlich, dass die Gemeindeautonomie erodiert. Aber sie erodiert, weil die Gemeindestrukturen überholt sind, und diese sind anzugehen. Im neuen Finanzausgleichsgesetz hat der Regierungsrat alle vier Jahre Bericht zu erstatten. Ich denke, diese vier Jahre sind einmal abzuwarten, und dann ist in dieser Sache wieder zu befinden. Materiell ist am Postulat nichts, und zeitlich liegt es fehl. Wir sind der Überzeugung, es nicht zu überweisen. Danke.

Jörg Kündig (FDP, Gossau): Es ist schon interessant, Hedi Strahm, aber auch symptomatisch, dass die SP die Zentralisierungstendenzen,

wie wir es immer wieder feststellen, unterstützt. Das passt ja wunderbar. Sie hat den gleichen Fehler gemacht wie viele andere Votanten: Sie haben es falsch verstanden. Es geht nicht um das Finanzausgleichsgesetz, sondern es geht um die systematische Überprüfung der Situation.

Ich beginne bei der Kantonsverfassung, um nur einige Beispiele zu nennen. In der Verfassung steht auch, und sie ist ja in der Antwort des Regierungsrates zitiert: «Der Kanton berücksichtigt die möglichen Auswirkungen seines Handelns auf die Gemeinden, die Städte und die Agglomerationen und hört die Gemeinden rechtzeitig an.» Wenn ich an die jüngsten Beispiele denke, nehmen Sie das Pflegegesetz, auch das Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz, Gesetze, die auf dem Dringlichkeitsweg installiert wurden: Gerade jetzt haben wir eine Vernehmlassung, die zu den Investitionsbeiträgen bei den Spitälern läuft, in den Sommerferien mit sechs Wochen Zeit. Also das hat nichts mit dem Abbild der Verfassung zu tun, sondern das ist absolut nicht in Ordnung. Wenn ich die Themen «Kinderbetreuung», «Kinder- und Erwachsenenschutzbehörde», «Fremdplatzierung von Jugendlichen», «Versorgung in der Übergangspflege» und so weiter nenne, dann gibt es eine riesige Wunschliste, die relativ schnell zur Hand wäre, wenn nur systematisch gefragt würde.

Zum Gemeindebericht 2009, der ebenfalls zitiert wird: Die Einschätzung der Gemeinden selber auf einer Skala von eins bis zehn ist bei fünf, also etwa in der Mitte. Daraus zu schliessen, die Zufriedenheit sei allenthalben gross, ist sicherlich falsch. Es ist auch festgehalten im Gemeindebericht, dass insbesondere im Schul- und Sozialwesen die Autonomie laufend abnehme, und man kommt in diesem Gemeindebericht zum Schluss: «In einzelnen Gemeinden können Korrekturen bei der Regelungs-, Vollzugs- und Finanzierungszuständigkeit angezeigt sein.»

Selbst in diesem viel zitierten Gemeindebericht ist der Handlungsbedarf da. Und aus meiner Sicht, aus Sicht der FDP geht es eben nicht darum, einzelne Themen herauszugreifen, wie die Antwort des Regierungsrates es getan hat, sondern es geht darum, sich gesamthaft systematisch mit den vorhandenen Regelungen auseinanderzusetzen und sich eben nicht nur auf die genannten zu konzentrieren. «Systematisch» heisst: Fragen Sie die Gemeinden, wo sie Handlungsbedarf hätten! Gehen Sie weg von den zentralistischen Tendenzen! Und dieses System soll über das Postulat erreicht werden.

Unterstützen Sie die Überweisung des Postulates. Besten Dank.

Patrick Hächler (CVP, Gossau): Lieber Jörg Kündig, die CVP wird dieses Postulat nicht unterstützen. Nach unserer Meinung ist REFA eigentlich ja geeignet, die Autonomie der Gemeinden zu fördern. Das war eines der Argumente und ein tragender Pfeiler des ganzen Vorhabens. Im Weiteren sind das Reporting und Controlling im Zusammenhang mit diesem neuen Finanzausgleichsgesetz eigentlich recht gut definiert. Weitere Aspekte können dann zu gegebener Zeit analysiert werden, das ist ohnehin in zwei, drei Jahren der Fall. In dem Sinn sind wir durchaus der Meinung des Regierungsrates, dass hier im Moment keine Hektik angebracht ist. Es braucht also im Moment keine zusätzliche Analyse, daher werden wir dieses Postulat nicht unterstützen.

Regierungsrat Martin Graf: Dieser Vorstoss rennt aus der Sicht der Regierung nicht nur offene Türen ein, Max Homberger, sondern geradezu offene Scheunentore, soweit er die Spitalfinanzierung oder den neuen Finanzausgleich betrifft. Diese beiden Geschäfte sind hier ja angesprochen, Jörg Kündig, und wahrscheinlich ist auch der alte Finanzausgleich in der Tat für teilweise relativ mühsame Aushandlungsverfahren um den Steuerfussausgleich verantwortlich. Die vom Souverän genehmigte Vorlage zum neuen Finanzausgleich ist ja von der Regierung auf den 1. Januar 2012 in Kraft gesetzt worden. Die Regierung hat letzte Woche die dazugehörige Finanzausgleichsverordnung genehmigt. Sobald der Beschluss ausgefertigt ist, ist er auch aufgeschaltet.

Der neue Finanzausgleich bezweckt in erster Linie die Stärkung der Autonomie der Gemeinden, womit gleichzeitig aber auch deren Verantwortung steigt. Der Wegfall einer Reihe von Staatsbeiträgen beziehungsweise des Steuerfussausgleichs zugunsten eines höheren Ressourcenausgleichs soll nicht zuletzt auch den administrativen Aufwand reduzieren. Das Gleiche ist mit der Variante 0/100 bei der Spitalplanung und -finanzierung geschehen – mit derselben Wirkung –, bedingt aber natürlich auch dort eine konsequente Anpassung des kantonalen und der Gemeindesteuerfüsse. Leider ist das bei der Pflegefinanzierung aufgrund der Bundesvorgaben nicht gelungen. Noch so gerne hätte die Regierung – und insbesondere der Justizdirektor – generell monistische Lösungen, dann wäre nämlich auch die Verantwortung geklärt. Es ist aber nicht so, dass in allen Bereichen, in denen der

Kanton nichts bezahlt, die Gemeinden sich einfach frei gebaren könnten. Es besteht übergeordnetes Recht, und an diesem übergeordneten Recht wirken Sie mit. Der kantonale Gesetzgeber ist also durchaus legitimiert, im Rahmen seiner Aufsichtskompetenz die Aufgabenerfüllung durch die Gemeinden nicht nur formell, sondern auch inhaltlich zu beaufsichtigen. Und wie gesagt, das Dreinreden kommt, denke ich, primär aus dem Thema «Steuerfussausgleich». Wir hoffen natürlich, dass mit dem Wirksamkeitsbericht und mit dem Gemeindebericht die Grundlagen es Ihnen ermöglichen, das auch als Fortschritt zu sehen, was jetzt in Kraft gesetzt wird.

Die Regierung erachtet den Vorstoss als bereits erfüllt und unnötig.

Abstimmung

Der Kantonsrat beschliesst mit 89 : 73 (bei 1 Enthaltung), das Postulat abzulehnen.

Das Geschäft ist erledigt.

Verschiedenes

Anmeldeschluss für den Gesellschaftlichen Anlass

Ratspräsident Jürg Trachsel: Ich mache Sie noch darauf aufmerksam, dass heute der Anmeldeschluss für den Gesellschaftlichen Anlass ist, und bitte Sie, falls Sie es noch nicht getan haben, sich anzumelden. Ich würde mich freuen.

Neu eingereichte parlamentarische Vorstösse

- **Einführung einer Kindergutschrift im Steuergesetz**
Parlamentarische Initiative *Hedi Strahm (SP, Winterthur)*
- **Verhalten der Zürcher Behörden zur Vermeidung absehbarer Gewalttaten**
Interpellation *Claudio Zanetti (SVP, Zollikon)*
- **Leistungs- und Sanierungsstrategie BVK – wie weiter?**
Dringliche Anfrage *Martin Arnold (SVP, Oberrieden)*
- **Bezirksbehörden/öffentlich-rechtliche Anstalten: Bereinigung für das Feuerwehrwesen und die Statthalterämter**
Dringliche Anfrage *Philipp Kutter (CVP, Wädenswil)*
- **Schutzmassnahmen gegen ausländische Repressionen**
Anfrage *Hans-Peter Portmann (FDP, Thalwil)*
- **Reorganisation im Zivilschutzwesen/Materialbeschaffung**
Anfrage *Kurt Weber (FDP, Ottenbach)*
- **Weiterer Ausbau der Thuraue**
Anfrage *Martin Farner (FDP, Oberstammheim)*
- **Winterdienst**
Anfrage *Gabriela Winkler (FDP, Oberglatt)*

Schluss der Sitzung: 12.05 Uhr

Zürich, den 22. August 2011

Die Protokollführerin:
Heidi Baumann

Von der Protokollprüfungskommission der Geschäftsleitung genehmigt am
29. August 2011.