


160. Sitzung, Montag, 22. März 2010, 8.15 Uhr

 Vorsitz: *Esther Hildebrand (Grüne, Illnau-Effretikon)*
Verhandlungsgegenstände
1. Mitteilungen

- Antworten auf Anfragen *Seite 10530*
- Zuweisung von neuen Vorlagen *Seite 10530*
- Dokumentation im Sekretariat des Rathauses
 - *Protokollauflage*..... *Seite 10531*
- Rückzug eines Vorstosses *Seite 10541*
- Geburtstagsgratulation *Seite 10557*

2. Wahl eines Mitglieds der Kommission für Planung und Bau

 für den aus dem Kantonsrat zurückgetretenen
 Thomas Ziegler

(Antrag der Interfraktionellen Konferenz)

 KR-Nr. [73/2010](#)..... *Seite 10531*
3. Rettung des Schweizer Kammerchors

Dringliches Postulat von Willy Germann (CVP, Winterthur), Luca Rosario Roth (GLP, Winterthur) und Ruth Kleiber (EVP, Winterthur) vom 1. Februar 2010

 KR-Nr. [28/2010](#), RRB-Nr. 314/3. März 2010

 (Stellungnahme) *Seite 10532*
4. Gesetz über die Anpassung des kantonalen Verwaltungsverfahrensrechts

Antrag der Redaktionskommission vom 4. März 2010

[4600b](#)..... *Seite 10532*

- 5. Gesetz über die Information und den Datenschutz**
Antrag des Regierungsrates vom 18. November 2009
und geänderter Antrag der Geschäftsleitung vom
4. März 2010 **4645a** *Seite 10541*
- 6. Bewilligung eines Beitrages aus dem Lotteriefonds
zugunsten der Rechtsquellenstiftung des Schwei-
zerischen Juristenvereins und des Staatsarchivs
des Kantons Zürich an das Projekt «Rechtsquel-
len-Edition Zürich» (Teilprojekt 1)**
Antrag des Regierungsrates vom 21. Oktober 2009
und gleichlautender Antrag der Finanzkommission
vom 21. Januar 2010 **4640** *Seite 10545*
- 7. Anlaufstellen für Opfer von Jugendgewalt**
Motion von Martin Naef (SP, Zürich) und Ruedi Lais
(SP, Wallisellen) vom 7. Januar 2008
KR-Nr. **4/2008**, RRB-Nr. 290/27. Februar 2008
(Stellungnahme) *Seite 10548*
- 8. Weisungen an die Jugendanwaltschaften betref-
fend konsequente und nachhaltige Untersuchungs-
führung**
Postulat von Silvia Steiner (CVP, Zürich), Philipp
Kutter (CVP, Wädenswil) und Christoph Holenstein
(CVP, Zürich) vom 7. Januar 2008
KR-Nr. **6/2008**, RRB-Nr. 470/26. März 2008
(Stellungnahme) *Seite 10559*
- 9. Tötungsdelikt in der Strafanstalt Pöschwies**
Interpellation von Barbara Steinemann (SVP,
Regensdorf) und Alfred Heer (SVP, Zürich) vom
29. Januar 2008
KR-Nr. **44/2008**, RRB-Nr. 507/2. April 2008
(gemeinsame Behandlung mit KR-Nr. 45/2008) *Seite 10571*

10. Tötungsdelikt durch Verwahrten in der Pöschwies

Interpellation von Christoph Holenstein (CVP, Zürich) und Thomas Vogel (FDP, Illnau-Effretikon) vom 29. Januar 2008

KR-Nr. 45/2008, RRB-Nr. 507/2. April 2008

(gemeinsame Behandlung mit KR-Nr. 44/2008)..... Seite 10572

**11. Konzessionsgesuche Regionalfernsehen: Medien-
vielfalt und Konkurrenzsituation im Kanton
Zürich**

Interpellation von Nicolas Galladé (SP, Winterthur) und Raphael Golta (SP, Zürich) vom 31. März 2008

KR-Nr. 124/2008, RRB-Nr. 748/21. Mai 2008 Seite 10583

**12. Gesetzliche Grundlage für den Kinder- und Ju-
gendmedienschutz**

Postulat von Karin Maeder (SP, Rüti) und Claudia Gambacciani (Grüne, Zürich) vom 14. April 2008

KR-Nr. 148/2008, Entgegennahme, Diskussion..... Seite 10584

13. Neue Klinik für Tätertherapien in der Pöschwies

Interpellation von Barbara Steinemann (SVP, Regensdorf) vom 30. Juni 2008

KR-Nr. 243/2008, RRB-Nr. 1330/27. August 2008 Seite 10588

14. Bericht zur Strafuntersuchung im Fall Nef

Interpellation von Claudio Schmid (SVP, Bülach) und Barbara Steinemann (SVP, Regensdorf) vom 5. Januar 2009

KR-Nr. 2/2009, RRB-Nr. 290/25. Februar 2009 Seite 10605

15. Pilotprojekt e-collecting

Interpellation von Andrea Sprecher (SP, Zürich), Regine Sauter (FDP, Zürich) und Nicole Barandun (CVP, Zürich) vom 26. Januar 2009

KR-Nr. 24/2009, RRB-Nr. 423/18. März 2009 Seite 10611

16. Umsetzung der Demokratisierung in den Zweckverbänden

Postulat von Bernhard Egg (SP, Elgg) und Rolf Steiner (SP, Dietikon) vom 6. Juli 2009

KR-Nr. [228/2009](#), Entgegennahme, Diskussion..... Seite 10625

Verschiedenes

- Fraktions- oder persönliche Erklärungen
 - *Fraktionserklärung der Grünen, AL und SP zum Tod eines Ausschaffungshäftlings im Flughafen-gefängnis..... Seite 10557*
 - *Fraktionserklärung der Grünen und AL zur Verlängerung des Gentech-Moratoriums..... Seite 10558*
- Effiziente Ratsarbeit..... Seite 10631
- Neu eingereichte parlamentarische Vorstösse Seite 10631
- Rückzug Seite 10632

Geschäftsordnung

Ratspräsidentin Esther Hildebrand: Das Wort wird nicht verlangt. Die Traktandenliste ist in der vorliegenden Form genehmigt.

1. Mitteilungen

Antworten auf Anfragen

Ratspräsidentin Esther Hildebrand: Der Regierungsrat hat uns die Antwort auf eine Anfrage zugestellt:

- KR-Nr. [403/2009](#), Massiver Ausbau der Parkplätze am Flughafen
Marcel Burllet (SP, Regensdorf)

Zuweisung von neuen Vorlagen

Zuweisung an die Kommission für Planung und Bau:

- **Bauprogramm Erneuerung der kantonalen Gebäude**
Parlamentarische Initiative von Martin Geilinger, KR-Nr. [191/2009](#)

Zuweisung an die Kommission für Staat und Gemeinden:

- **Konstruktives Referendum in der Kantonsverfassung**
Parlamentarische Initiative von Willy Germann, KR-Nr. [323/2009](#)
- **Abschaffung des konstruktiven Referendums**
Parlamentarische Initiative von Claudio Zanetti, KR-Nr. [354/2009](#)
Zuweisung an die Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt:
- **Standesinitiative gegen Gigaliner auf Schweizer Strassen**
Parlamentarische Initiative von Ralf Margreiter, KR-Nr. [353/2009](#)
Zuweisung an die Kommission für Bildung und Kultur:
- **Elternbeiträge sind wichtig aber zu hoch (Stipendienreform I)**
Parlamentarische Initiative von Philipp Kutter, KR-Nr. [386/2009](#)
- **Eltern den Wiedereinstieg erleichtern (Stipendienreform II)**
Parlamentarische Initiative von Corinne Thomet, KR-Nr. [387/2009](#)

Dokumentation im Sekretariat des Rathauses

Im Sekretariat des Rathauses liegt zur Einsichtnahme auf:

- Protokoll der 159. Sitzung vom 15. März 2010, 8.15 Uhr

2. Wahl eines Mitglieds der Kommission für Planung und Bau

für den aus dem Kantonsrat zurückgetretenen Thomas Ziegler

(Antrag der Interfraktionellen Konferenz)

KR-Nr. [73/2010](#)

Peter Reinhard (EVP, Kloten), Präsident der Interfraktionellen Konferenz (IFK): Anstelle des zurückgetretenen Thomas Ziegler schlägt Ihnen die IFK vor:

Markus Schaaf, Rämismühle.

Ratspräsidentin Esther Hildebrand: Wird der Vorschlag vermehrt? Das ist nicht der Fall. Diese Wahl kann offen durchgeführt werden, wenn nicht geheime Wahl beantragt wird. Das ist der Fall.

Da nur ein Wahlvorschlag vorliegt, erkläre ich gestützt auf Paragraph 43 litera a des Geschäftsreglements Markus Schaaf als Mitglied der

10532

Kommission für Planung und Bau für gewählt. Ich gratuliere ihm zu seiner Wahl.

Das Geschäft ist erledigt.

3. Rettung des Schweizer Kammerchors

Dringliches Postulat von Willy Germann (CVP, Winterthur), Luca Rosario Roth (GLP, Winterthur) und Ruth Kleiber (EVP, Winterthur) vom 1. Februar 2010

KR-Nr. [28/2010](#), RRB-Nr. 314/3. März 2010 (Stellungnahme)

Ratspräsidentin Esther Hildebrand: Der Rat hat das Postulat am 8. Februar 2010 dringlich erklärt. Wir haben heute über Überweisung oder Ablehnung zu entscheiden.

Der Regierungsrat ist bereit, das dringliche Postulat entgegenzunehmen. Wird ein Ablehnungsantrag gestellt? Das ist nicht der Fall.

Das dringliche Postulat 28/2010 ist überwiesen.

Das Geschäft ist erledigt.

4. Gesetz über die Anpassung des kantonalen Verwaltungsverfahrensrechts

Antrag der Redaktionskommission vom 4. März 2010 [4600b](#)

Bernhard Egg (SP, Elgg), Präsident der Redaktionskommission: Zu dieser recht dicken b-Vorlage zwei, drei Vorbemerkungen, bevor wir dann das Pflichtprogramm starten. Etwas speziell an dieser – wie erwähnt – recht dicken b-Vorlage ist natürlich, dass sie dermassen viele verschiedene Gesetze erfasst. Wir konnten dabei viel lernen. Wir sahen, was es da alles an kantonalen Gesetzen gibt. Möglicherweise haben Sie auch das eine oder andere Gesetz entdeckt, das Sie noch nicht gekannt hatten. Zum Beispiel haben wir gelernt, dass es auch gesetzliche Bestimmungen über das Pfandleihgewerbe gibt.

Was uns diese Vorlage ebenfalls vor Augen führt – ich habe schon das eine oder andere Mal Bemerkungen in diese Richtung gemacht – ist, dass wir eine recht erhebliche Gesetzgebungskadenz pflegen. Wenn Sie beispielsweise das Verwaltungsrechtspflegegesetz anschauen, wie oft dieses nun schon teilrevidiert wurde, dann weckt das bei den Anwendern doch den Wunsch, es möge dann einige Zeit in diesem Wortlaut gelten. Und was uns auch aufgefallen ist: Es wäre dann allmählich wieder einmal einer Totalrevision zugänglich, damit alles wieder einmal durchnummeriert ist und zusammenstimmt. Das zu dem.

Was auch interessant war an der redaktionellen Arbeit: den Wortlaut und die Verständlichkeit von Gesetzen etwas zu vergleichen. Wir haben beispielsweise feststellen können, dass eine Formulierung, wenn sie nicht ganz so überzeugt, des Öftern aus dem Bundesrecht stammt. Und einmal mehr ist uns aufgefallen, dass das Steuergesetz einen unglaublich komplizierten Sprachstil pflegt und nicht gerade sehr allgemeinverständlich ist. Das so einige Bemerkungen, was einem so auffällt, wenn man sich durch all diese Gesetze arbeitet.

Nun überlasse ich es der Präsidentin, durch die Vorlage zu führen. Ich werde mich dann einige wenige Male melden und Ihnen erklären, was wir geändert haben.

Ratspräsidentin Esther Hildebrand: Ich beantrage Ihnen, die Redaktionslesung paragrafenweise durchzuführen. Sie sind damit einverstanden.

Detailberatung

Teil A

Titel und Ingress

I. Gesetz über das Gemeindewesen

Titel

§ 151a

II. Staatsbeitragsgesetz

§ 16

III. Gesetz über die politischen Rechte

Titel

§§ 146, 147–152

10534

Keine Bemerkungen; genehmigt.

IV. Haftungsgesetz

Bernhard Egg (SP, Elgg), Präsident der Redaktionskommission: Hier eine Bemerkung, die ins Thema «hohe Gesetzgebungskadenz» passt. In der a-Vorlage war noch Paragraf 13 Absatz 1 des Haftungsgesetzes auch zur Änderung aufgeführt. Dieser Absatz wurde unterdessen durch das Polizeigesetz per 1. Juli 2009 aufgehoben. Er konnte deshalb hier gestrichen werden.

Keine weiteren Bemerkungen; genehmigt.

§ 18

Bernhard Egg (SP, Elgg), Präsident der Redaktionskommission: In Paragraf 18 litera a Ziffer 4 haben wir klargestellt, dass es sich um das Personal des Datenschutzbeauftragten handelt, und deshalb die Formulierung gewählt «Die Beauftragte oder der Beauftragte für den Datenschutz und ihr beziehungsweise sein Personal». Das ist sprachlich nicht so hübsch, aber es ist dann klar, wessen Personal gemeint ist.

Keine weiteren Bemerkungen; genehmigt.

§§ 19, 23

V. Gesetz über die Information und den Datenschutz

§ 39a

VI. Kantonsratsgesetz

Streichung des Ausdrucks «Landwirtschaftsgericht»

§ 35

Bernhard Egg (SP, Elgg), Präsident der Redaktionskommission: In Paragraf 35 Absatz 1 haben wir gleich zu Beginn eingefügt «Ein Mitglied des Kantonsrates hat seine Beanstandungen» und so weiter, damit auch klargestellt ist, was für Mitglieder gemeint sind.

Dann hatten wir ein kleines technisches Problem bei der Gestaltung der Absätze. In der a-Vorlage hiess es einfach, «Absätze 4 bis 6 werden zu Absätzen 3 bis 5». Damit war an sich klar, dass Absatz 3 aufgehoben ist. Wir waren aber der Auffassung, dass man das ausdrück-

lich festhalten muss. Deshalb wurde hier eingefügt «Absatz 3 wird aufgehoben» und dann «Absätze 4 bis 6 werden zu Absätzen 3 bis 5».

Keine weiteren Bemerkungen; genehmigt.

§§ 41, 46

VII. Gesetz über die Bezirksverwaltung

Titel

§ 12

VIII. Verwaltungsrechtspflegegesetz

Formale Anpassung der Marginalien

§§ 10, 10a

Keine Bemerkungen; genehmigt.

10b

Bernhard Egg (SP, Elgg), Präsident der Redaktionskommission: Nur ganz kurz zu Paragraf 10b Absatz 2, hier muss es heissen «Dem Lauf der Einsprachefrist und der Einreichung der Einsprache kommt aufschiebende Wirkung zu.», also Einzahl, nicht Mehrzahl. Wir haben dasselbe dann auch noch hinten beim Gewaltschutzgesetz im Paragrafen 11a.

Keine weiteren Bemerkungen; genehmigt.

§§ 10c, 10d, 13, 16

C. Rekurs

§§ 19, 19a, 19b, 19c, § 20, 20a, 21, 21a, 22, 23, 24

Keine Bemerkungen; genehmigt.

§ 25

Bernhard Egg (SP, Elgg), Präsident der Redaktionskommission: In Paragraf 25 Absatz 2 konnten wir zwei Worte streichen und einsparen, nämlich die Worte «bei Rekursen». Es heisst nun: «Keine aufschiebende Wirkung besteht» und dann kommen die beiden literae «in personalrechtlichen Angelegenheiten» und so weiter und «in Stimmrechtssachen». Dass es hier um Rekurse geht, ist aufgrund von Absatz 1 klar. In Absatz 2 konnte man es deshalb streichen.

Keine weiteren Bemerkungen; genehmigt.

§§ 26, 26a, 26b, 26c, 26d, Marginalie zu § 27, §§ 27a, 27b, 27c, Marginalie zu § 28, §§ 28a, 33, 38, 38a, 38b

B. Beschwerde

§§ 41, 42, 43, 44, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, Marginalie zu § 58, §§ 59, 63, 65, 65a, Titel vor § 72

D. Verwaltungsrechtliche Klage

§§ 81, 82, 83, 86, 88a

IX. Kirchengesetz

§§ 11, 13, 18, 25, 26

X. Gesetz über das Sozialversicherungsgericht

Titel

Keine Bemerkungen; genehmigt.

§ 2

Bernhard Egg (SP, Elgg), Präsident der Redaktionskommission: In Paragraf 2 des Gesetzes über das Sozialversicherungsgericht hat es zwei dicke schwarze Striche. Sie bedeuten nichts Dramatisches. Es hatte hier einfach eine Unstimmigkeit zwischen Einleitung und den Aufzählungen in den literae. Wir haben uns entschieden, Ihnen vorzuschlagen, die literae immer mit dem Artikel zu beginnen. Darum heisst es nun «die Alters- und Hinterlassenenversicherung», «die Invalidenversicherung» und so weiter. Wir haben damit erreicht, dass es zwischen Einleitung und Aufzählung dann immer stimmt.

Keine weiteren Bemerkungen; genehmigt.

§§ 5, 8, 13, 16, 22, 27, 33, 33a, 35, 36, 47, 51

XI. Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch

§§ 22–24, 26, 31, 134a, 137, 145–147, Titel vor § 202, §§ 211, 229a

XII. Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (EG BewG)

Titel, §§ 1, 4

XIII. Straf- und Justizvollzugsgesetz

§§ 29, 35

XIV. Gewaltschutzgesetz

§§ 10, 11a, 14

XV. Bildungsgesetz

Titel, § 24

XVI. Volksschulgesetz

§§ 58, 65, Übergangsbestimmungen zur Änderung vom 1. Oktober 2007, § 2

XVII. Fachhochschulgesetz

§ 36

XVIII. Universitätsgesetz

Titel, §§ 26, 29, 46

XIX. Gesetz über die Förderung des kulturellen Lebens

Titel, §§ 4, 4a

XX. Zivilschutzgesetz

G. Schadenersatz- und Rückgriffsansprüche; Strafverfolgung

§ 23

XXa. Kantonales Tierschutzgesetz

§ 12

XXI. Finanzkontrollgesetz

Titel, § 1

XXII. Steuergesetz

§§ 119, 122, 154, 162, 178, 185, 186, 214, 244, 245, 248, 251

Keine Bemerkungen; genehmigt.

§ 251a

Bernhard Egg (SP, Elgg), Präsident der Redaktionskommission: In Paragraf 251 Absatz 5 hiess es vorher: «Wird innert Frist keine Einsprache erhoben oder wird diese zurückgezogen, steht der Strafbescheid oder die Einstellungsverfügung einem rechtskräftigen Urteil gleich». Das «steht gleich» haben wir als veraltet erachtet und schlagen deshalb vor, zu formulieren «entspricht der Strafbescheid oder die Einstellungsverfügung einem rechtskräftigen Urteil». Dasselbe kommt dann nachher gleich in Paragraf 252 Absatz 5. Auch dort schlagen wir vor zu sagen «entspricht der Einspracheentscheid einem rechtskräftigen Urteil».

Keine weiteren Bemerkungen; genehmigt.

§§ 252, 253, 256, 258, 260, 263, 282

XXIII. Erbschafts- und Schenkungssteuergesetz

§§ 10, 27, 38

C. Rekurs- und Beschwerdeverfahren

§§ 43, 44, 54, 55, 61, 64, 67, 71, 75

XXIV. Planungs- und Baugesetz

§ 329, 333, 334

XXV. Einführungsgesetz zum Gewässerschutzgesetz

Titel, Ersatz von Bezeichnungen, Marginalie zu § 2, §§ 3, 4, 5, Marginalie zu § 7, §§ 10, 14, 15, 34, 35, 36, 38, 39, 46, 52

XXVI. Gesetz über die Abfallwirtschaft

Titel, Ersatz von Ausdrücken, §§ 5, 6, 7, 26, Titel vor § 38, § 38

XXVII. Gesetz über den Bau und den Unterhalt der öffentlichen Strassen

Titel, §§ 15, 24, 41, 42

XXVIII. Einführungsgesetz zum Nationalstrassengesetz

§§ 4, 5, 8, 9

XXIX. Wasserwirtschaftsgesetz

Titel, Ersatz von Ausdrücken, §§ 9, 13, 14, 17, 40, 42, 60, 64, 70

XXX. Energiegesetz

Titel, Ersatz von Bezeichnungen, §§ 7, 13a, 16

- XXXI. Gesetz betreffend die Elektrizitätswerke des Kantons Zürich*
 § 8a
- XXXII. Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr*
 Titel, Ersatz von Bezeichnungen, §§ 7, 9, 29
- XXXIII. Gesetz über die Verkehrsabgaben und den Vollzug des Strassenverkehrsrechts des Bundes*
 Titel, §§ 9, 13, 17
- XXXIV. Flughafenfondsgesetz*
 § 5
- XXXV. Patientinnen- und Patientengesetz*
 §§ 5, 21a
- XXXVI. Gesetz über das kantonale Einigungsamt*
 Formale Anpassung der Marginalien, §§ 17, 20, 25, 30, 46
- XXXVII. Gesetz über die Jugendheime und die Pflegekinderfürsorge*
 § 7
- XXXVIII. Gesetz über die Feuerpolizei und das Feuerwehrewesen*
 Titel, § 15
 § 37, 37a
- XXXIX. Gesetz über die Gebäudeversicherung*
 Titel, §§ 23, 24, 31, 54, 56, 75, 76, 77, 78
- XL. Gesetz über die Beaufsichtigung der Mobiliarversicherung*
- XLI. Landwirtschaftsgesetz*
 Ersatz von Bezeichnungen, §§ 2, 4, 40, 68
- 6. Rechtsschutz*
 § 69, 70, 71

Keine Bemerkungen; genehmigt.

§§, 72, 73, 74

Bernhard Egg (SP, Elgg), Präsident der Redaktionskommission: Ich komme zu den letzten Bemerkungen zu dieser Vorlage. Wir haben in den Paragrafen 73 und 74 die Marginalien anpassen müssen. Es ist so, dass sich die Paragrafen 71, 73 und 74 mit den Baurekurskommissionen befassen. Deshalb braucht es in Paragraf 73 das Marginale «Baurekurskommissionen» nicht noch einmal. Wir haben es hier streichen

können. Dafür sind dann die Untermarginalien a, b und c neu bezeichnet und mit «a», «b» und «c» durchnummeriert. Das ist diese Änderung.

Beim Paragraphen 74 haben wir einfach die Reihenfolge geändert. Es heisst nun «Gegen Entscheide der Baurekurskommissionen über landwirtschaftliche Streitigkeiten» und so weiter. Das dient der Klarheit, damit ganz klar ist, dass es Entscheide der Baurekurskommissionen sind.

Keine weiteren Bemerkungen; genehmigt.

§§ 75, 119, 120, 152, 169, 171a, Inkrafttreten der Änderung

XLII. Gesetz über Jagd und Vogelschutz

Ersatz von Bezeichnungen, §§ 2, 6, 10

XLIII. Gesetz über die Vorführung von Filmen

Titel, § 11

XLIV. Gesetz über die Geschäftsagenten, Liegenschaftenvermittler und Privatdetektive

§ 10

XLV.

Keine Bemerkungen; genehmigt.

Ratspräsidentin Esther Hildebrand: Die Vorlage ist redaktionell durchberaten.

Schlussabstimmung

Der Kantonsrat beschliesst mit 142 : 0 Stimmen (bei 0 Enthaltungen), der bereinigten Vorlage 4600b zuzustimmen.

Ratspräsidentin Esther Hildebrand: Die Vorlage untersteht dem fakultativen Referendum. Der Minderheitenstandpunkt wird, sofern das Referendum ergriffen wird, von der Geschäftsleitung verfasst.

*B. Aufhebung von Beschlüssen des Kantonsrates
I. und II.*

Keine Bemerkungen; genehmigt.

Das Geschäft ist erledigt.

Rückzug eines Vorstosses

Ratspräsidentin Esther Hildebrand: Ich habe noch eine Mitteilung zur heutigen Traktandenliste zu machen. Es wurde soeben zurückgezogen das heutige Traktandum 11, Interpellation [124/2008](#) von Nicolas Galadé, Konzessionsgesuche Regionalfernsehen: Medienvielfalt und Konkurrenzsituation im Kanton Zürich. Das Geschäft wurde zurückgezogen und wird nicht beraten.

5. Gesetz über die Information und den Datenschutz

Antrag des Regierungsrates vom 18. November 2009 und geänderter Antrag der Geschäftsleitung vom 4. März 2010 [4645a](#)

Ruedi Lais (SP, Wallisellen), Referent der Geschäftsleitung: Dass ein Lohn öffentlich verhandelt wird, ist ungewöhnlich. Dass es ausgerechnet derjenige des Datenschutzbeauftragten ist, entbehrt nicht einer gewissen Ironie. Anstoss zu dieser Vorlage gab der Datenschutzbeauftragte selber, der im Mai 2007 beim Regierungsrat *expressis verbis* eine Überprüfung seiner Einreihung, realiter also eine Lohnerhöhung, beantragte. Der Regierungsrat kam dieser Bitte nach und schlägt nun vor, den Lohn im Datenschutzgesetz IDG erstmals zu regeln und damit zu fixieren. Er begründet seinen Vorschlag mit der seit 2007 unabhängigen Stellung des Datenschutzbeauftragten. Analog zu den Löhnen des Ombudsmanns und des Leiters der Finanzkontrolle soll auch dieser Lohn quasi auf neutraler Basis, nämlich im Gesetz, festgeschrieben werden.

Damit wird der Datenschutzbeauftragte mit Bezug auf sein Salär vom Personalrecht teilweise unabhängig. Er untersteht beispielsweise den Beschlüssen des Regierungsrates bezüglich Stufenanstieg und Beför-

derungen nicht mehr. Das Salär wird leistungsunabhängig im personalrechtlichen Sinn. Das ist nichts als logisch, denn die unabhängige Stellung verträgt sich nicht mit einer Einbindung in ein System, das auch qualifikationsabhängige Lohnkomponenten kennt. Eine Mehrheit der Geschäftsleitung stimmt dieser verfassungsrechtlichen Begründung und damit der gesetzlichen Fixierung des Lohns des Datenschutzbeauftragten zu.

Der Regierungsrat schlägt vor, den Lohn in Prozenten des höchsten Lohns gemäss Personalgesetz festzuschreiben; dies ebenfalls in Analogie zu den Löhnen des Ombudsmanns und des Leiters der Finanzkontrolle – und notabene auch derjenigen der Regierungsratsmitglieder selber. Auch dieser Grundsatz wird von der Mehrheit der Geschäftsleitung unterstützt. Aktuell ist der Datenschutzbeauftragte laut Beschluss der Geschäftsleitung in der Lohnklasse 27 Leistungsstufe 2 eingereiht. Das Salär 2010 beträgt 221'621 Franken. Diese Einreihung wurde erst vor zweieinhalb Jahren vorgenommen, als die heutige unabhängige und damit verantwortungsvollere Stellung des Datenschutzbeauftragten gemäss IDG 2007 in Kraft trat. Der Regierungsrat schlägt vor, den Lohn auf 90 Prozent des höchsten Salärs im Personalgesetz festzusetzen, also auf 239'391 Franken. Das wäre eine Erhöhung um 17'770 Franken oder 8,0 Prozent. Er stützt sich dabei auf einen unabhängigen Einreichungsbericht gemäss der ständigen Praxis des Personalamtes. Diese Bewertung lag der Geschäftsleitung vor. Im Vergleich dazu erhält der Leiter der Finanzkontrolle 100 Prozent oder 265'990 Franken und der Ombudsmann 96,25 Prozent oder 256'015 Franken. Die Geschäftsleitung ist – diesmal einstimmig – der Meinung, dass der Datenschutzbeauftragte bereits 2007 eine Lohnerhöhung erhalten hat, die seine unabhängige Stellung und somit grössere Verantwortung reflektiert. Sie beantragt Ihnen deshalb, den Lohn nicht auf 90 Prozent, sondern auf 83 Prozent des höchsten Lohns im Personalgesetz festzusetzen. Das sind 220'771 Franken. Statt einer erneuten Lohnerhöhung um wie gesagt 17'770 Franken würde eine minimale Abrundung um 849 Franken pro Jahr resultieren. Auch mit Blick auf vergleichbare Funktionen im Bund und in den Kantonen scheint dieser Lohn angemessen. Die Mehrheit der Geschäftsleitung schlägt Ihnen also vor, der Vorlage mit diesem reduzierten Prozentwert zuzustimmen.

Eine Minderheit der Geschäftsleitung sieht im Moment keinen Regelungsbedarf. Für sie ist seit der letzten Lohnerhöhung 2007 zu wenig Zeit vergangen, um erneut über den Lohn des Datenschutzbeauftrag-

ten zu diskutieren. Sie will es deshalb bei der heutigen Regelung belassen, wonach die Geschäftsleitung das Salär festlegt. Die Minderheit wird ihren Antrag selber begründen.

Ich bitte Sie im Namen der Geschäftsleitung, der Vorlage mit der genannten Änderung zuzustimmen.

Jürg Trachsel (SVP, Richterswil): Mit dem Gesetz über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 wurden Stellung, Kompetenzen und Aufgaben des oder der Datenschutzbeauftragten angepasst. So steht es im Antrag des Regierungsrates vom 18. November 2009 und das ist auch richtig so. Was im Antrag aber nicht steht, ist die Tatsache, dass sich der heutige Amtsinhaber im Zuge der damals gesetzlich festgelegten Neuerungen hinsichtlich Lohneinreihung umgehend an die neu zuständige Instanz, nämlich an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, vertreten durch die Verwaltungskommission, gewandt hat, was dann Ende 2007 zu einer beträchtlichen Lohnverbesserung beziehungsweise zur heutigen Einreihung der Funktion des Datenschutzbeauftragten geführt hat. Seither haben sich keine Änderungen hinsichtlich Stellung, Kompetenzen oder Aufgaben des oder der Datenschutzbeauftragten mehr ergeben. Das ist auch nicht weiter verwunderlich, denn das Gesetz ist erst seit gut zwei Jahren in Kraft. Das Wissen um die vorstehend erwähnte Zusatzschleife bei der Geschäftsleitung ist aber wichtig, um die Äusserung im Antrag des Regierungsrates zu verstehen, ich zitiere: «Im Zuge dieser Neuerungen hat sich der heutige Amtsinhaber an die Finanzdirektion gewendet und eine Begutachtung seiner Lohneinreihung verlangt.» Es ist eben wichtig, dass man das auch richtig versteht.

Eine solche Neubeurteilung hat ja unlängst stattgefunden. Und auch das im Zuge des Nachhakens des heutigen Amtsinhabers veranlasste Gutachten ergibt keine eklatanten Neuigkeiten. So liegt denn auch die von der Geschäftsleitung beziehungsweise von der Verwaltungskommission vorgenommene Einreihung Ende 2007 durchaus in der Empfehlung des Gutachtens, weshalb wir Ihnen denn auch beliebt machen, die beantragte Gesetzesänderung, welche ausschliesslich Höhe und Einreihung des Lohns zum Gegenstand hat, abzulehnen.

Das heutige System ist nicht starr wie ein Gesetz und belässt dem Kantonsrat beziehungsweise der Geschäftsleitung im Zusammenhang mit der noch jungen Institution des beziehungsweise der Datenschutzbeauftragten die nötige Freiheit in lohntechnischer Hinsicht— sowohl

gegen unten als auch gegen oben. Immer wieder herangezogene Vergleiche mit der Ombudsperson und/oder dem Leiter der Finanzkontrolle sind denn auch vor historischem Hintergrund komplett fehl am Platz und lassen sich allein mit dem Kriterium Unabhängigkeit, so es denn eine solche überhaupt gibt, keinesfalls erklären, denn Gleiches ist eben nach Massgabe seiner Gleichheit gleich. Wir betrachten die Lohneinreihung des oder der Datenschutzbeauftragten in der Lohnklasse 27, welche notabene Chefärzten, Oberstaatsanwälten, Leitenden Jugendstaatsanwälten, Amtschefs, Verwaltungsdirektoren und anderen mehr vorbehalten ist, als durchaus verhältnismässig, richtig und im Vorfeld des sich abzeichnenden Sparprogramms der Regierung im Grunde genommen auch mehr als grosszügig.

Stimmen Sie mit uns und lehnen Sie nach erfolgtem Eintreten die beantragte Änderung ab! Ich danke Ihnen.

Eintreten

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

Detailberatung

Titel und Ingress

I.

§ 30

Keine Bemerkungen; genehmigt.

Ratspräsidentin Esther Hildebrand: Damit ist die Vorlage materiell durchberaten. Sie geht an die Redaktionskommission. Die Redaktionslesung findet in etwa vier Wochen statt. Dann befinden wir auch über den Minderheitsantrag von Jürg Trachsel und Ziffer römisch II der Vorlage.

Das Geschäft ist erledigt.

6. Bewilligung eines Beitrages aus dem Lotteriefonds zugunsten der Rechtsquellenstiftung des Schweizerischen Juristenvereins und des Staatsarchivs des Kantons Zürich an das Projekt «Rechtsquellen-Edition Zürich» (Teilprojekt 1)

Antrag des Regierungsrates vom 21. Oktober 2009 und gleichlautender Antrag der Finanzkommission vom 21. Januar 2010 [4640](#)

Martin Arnold (SVP, Oberrieden), Präsident der Finanzkommission (FIKO): Mit der Vorlage [4640](#) beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, der Rechtsquellenstiftung des Schweizerischen Juristenvereins und dem Staatsarchiv für die erste Tranche der «Rechtsquellen-Edition Zürich» einen Beitrag von 4,4 Millionen Franken zu gewähren.

Die Rechtsquellenstiftung des Schweizerischen Juristenvereins ist ein schweizerisches Forschungsunternehmen. Seit 1894 ediert sie Quellen zur Rechtsgeschichte der Alten Eidgenossenschaft bis 1798 in der Sammlung Schweizerischer Rechtsquellen. Insgesamt sind heute zu 15 Kantonen 106 Bände und Halbbände mit über 60'000 Seiten publiziert. Die Reihe wird im In- und Ausland als unentbehrliches Forschungsinstrument verschiedener Wissenschaftsdisziplinen geschätzt.

Das Staatsarchiv übernimmt, erschliesst und konserviert die Unterlagen der Zürcher Behörden und Verwaltungsstellen und ihrer Rechtsvorgänger seit dem 9. beziehungsweise 13. Jahrhundert. Es bewahrt die dauernd überlieferungswürdigen Unterlagen auf und hält sie für Behörden, Verwaltung, Öffentlichkeit und Forschung bereit.

Der Stadtstaat Zürich, dessen Rechtsnachfolge der Kanton Zürich 1798 angetreten hat, war in seiner Funktion als Vorort und aufgrund seiner politischen, militärischen und wirtschaftlichen Bedeutung einer der wichtigsten Rechtskörper der Alten Eidgenossenschaft. Trotzdem sind die Zürcher Rechtsquellen vergleichsweise nur sehr lückenhaft ediert. Zu Zürich liegen drei Bände aus den Jahren 1910, 1915 und 1996 vor. Ein vierter Band wird zurzeit im Rahmen eines Pilotvorhabens erarbeitet. Diesen Rückstand innerhalb des gesamtschweizerischen Projekts wollen die Gesuchsteller nun sukzessive aufholen.

Die Zürcher Rechtsquellen bis 1798 sollen digital und analog ediert und damit im Rahmen des gesamtschweizerischen Projekts der interessierten Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Die Edition erfolgt nach den modernsten Grundsätzen, die wissenschaftliche Aufbe-

reitung der Quellen nach dem bewährten Konzept und den Editionsrichtlinien der Sammlung Schweizerischer Rechtsquellen.

Das Gesamtvorhaben umfasst die Erarbeitung und Edition von insgesamt 27 Rechtsquellen-Bänden. Elf davon beziehen sich auf die Stadt und den Territorialstaat Zürich, drei auf die Stadt Winterthur, dreizehn auf die Landschaft. Lediglich ein Band ist schon publiziert, nämlich «Neuamt» aus dem Jahr 1996. Ein kleiner, aber zentraler Band über den Richtebrief ist in Arbeit. Zwei Bände aus den Jahren 1910 beziehungsweise 1915 genügen in keiner Weise mehr den heutigen Ansprüchen. Folglich müssen noch 25 Bände erarbeitet werden. Auch wenn es sich bei der Edition der Rechtsquellen um eine wichtige Aufgabe handelt, kann sie nicht über ordentliche Staatsmittel finanziert werden, da es dabei nicht um eine Kernaufgabe des Staates geht.

Vorgesehen ist, das Projekt mit 300 Stellenprozenten abzuwickeln. Ein Band erfordert 4 bis 6 Personenjahre. Insgesamt sind demzufolge 100 bis 150 Personenjahre zu leisten, was einer Gesamtprojektdauer von 40 Jahren entspricht. Die geschätzten Gesamtkosten belaufen sich auf 25 Millionen Franken oder auf jährlich circa 625'000 Franken. Das Gesamtprojekt wird in überschaubare Teilprojekte – fünf Tranchen von acht Jahren à je fünf Bände – aufgeteilt, die auch für sich allein einen möglichst grossen Gegenwert bieten. Das jetzt zu bewilligende erste Teilprojekt soll zwei Bände über die Stadt Zürich, einen über die Stadt Winterthur und zwei über die Landschaft umfassen. An den Kosten von 5 Millionen Franken für das erste Teilprojekt beteiligen sich die Städte Zürich und Winterthur mit 400'000 beziehungsweise 200'000 Franken. Wie Gespräche mit verschiedenen privaten Stiftungen gezeigt haben, ist es angesichts der wirtschaftlichen Situation derzeit nicht möglich, von dieser Seite Mittel zu erhalten.

Das vorliegende Projekt ist eine ideale Ergänzung zum Vorhaben «Transkription und Digitalisierung der Kantonsratsprotokolle und Regierungsratsbeschlüsse seit 1803», dem der Kantonsrat am 27. Oktober 2008 zugestimmt hat (*Vorlage 4492*). Laut Auskunft des Staatsarchivars ist die Umsetzung dieses Projekts seit Mai 2009 erfolgreich im Gang. Die ersten Regierungsratsbeschlüsse aus dem 19. Jahrhundert sind transkribiert und digital abrufbar.

Die Finanzkommission hat das Beitragsgesuch beraten und beantragt dem Kantonsrat einstimmig, für das erste Teilprojekt der Rechtsquellen-Edition Zürich einen Beitrag von insgesamt 4,4 Millionen Franken aus dem Lotteriefonds zu bewilligen. Besten Dank.

Theo Toggweiler (SVP, Zürich): Ich möchte hier vielleicht noch kurz ergänzen, zuerst mit einer kleinen Reminiszenz: Ich kann mich noch bestens erinnern, als im Städtzürcher Gemeinderat hier drin das neue Staatsarchiv geplant worden ist. Das war vor rund 40 Jahren. Das haben wir jetzt. Die Schwierigkeit, die wir damals hatten und worum es heute geht, um bessere Arbeit zu machen, war: Die Software, die man damals kaufen konnte, hatte noch einen sehr kurzen Lebenszyklus. Heute ist das mit dem Digitalisieren soweit gelöst. Das Ganze hat eine recht grosse Bedeutung; dies halt vor allem deshalb, weil die Juristerei eine Geisteswissenschaft ist, bei der man nicht im Labor arbeiten kann, sondern eine empirische Forschung betreiben und einmal aufbauen muss, um zu sagen, wie es früher gewesen ist. Dazu braucht man die Dokumente. Die Dokumente liegen da. Sie sind in einem unterirdischen Raum gelagert. Man darf nicht sagen, wo, beispielsweise, aber da ist sehr viel Material dahinter, das aufgearbeitet werden muss. Das braucht man und kann man selbstverständlich staatspolitisch brauchen, um zu zeigen, wie unsere Demokratie entstanden ist, wie wir sie vielleicht auch weiterführen können. Das hat eine recht grosse Bedeutung. Wir brauchen das Ganze aber auch für eine Art Identität. Wir brauchen es aber auch für die Information und vor allem für die Weiterbildung in der juristischen Lehre. Das Ganze hat auch einen recht grossen Ausbildungseffekt und wird unserem Staat auch eine gewisse Kompetenz geben gegenüber den alten Staaten in der Schweiz, das heisst den anderen Kantonen.

Aus diesem Grund wollte ich nur darauf hinweisen, dass das Ganze nicht nur eine juristische Angelegenheit ist, sondern vor allem auch eine kulturelle Angelegenheit. Ich bitte Sie auch im Namen der SVP, dieser Vorlage, die ja vom Lotteriefonds aus finanziert wird, zuzustimmen. Besten Dank.

Eintreten

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

10548

Detailberatung

Titel und Ingress

I. und II.

Keine Bemerkungen; genehmigt.

Schlussabstimmung

Der Kantonsrat beschliesst mit 145 : 0 Stimmen (bei 0 Enthaltungen), der Vorlage 4640 zuzustimmen.

Das Geschäft ist erledigt.

7. Anlaufstellen für Opfer von Jugendgewalt

Motion von Martin Naef (SP, Zürich) und Ruedi Lais (SP, Wallisellen) vom 7. Januar 2008

KR-Nr. [4/2008](#), RRB-Nr. 290/27. Februar 2008 (Stellungnahme)

Die Motion hat folgenden Wortlaut:

Der Regierungsrat wird eingeladen, gesetzliche Grundlagen zur Schaffung von spezialisierten Anlaufstellen für Opfer von Jugendkriminalität auszuarbeiten und dem Kantonsrat vorzulegen.

Begründung:

Es wird davon ausgegangen, dass im Bereich der Jugendkriminalität die Dunkelziffer sehr hoch ist. Die meisten Opfer sind Jugendliche oder Kinder und mit der Situation überfordert. Sie scheuen sich aus Angst vor den Täterinnen und Tätern, aufgrund des Gruppendrucks, aus Unerfahrenheit oder aus falsch verstandener Solidarität, die erlittenen Taten anzuzeigen. Erwachsene, die von solchen Taten erfahren, neigen dazu, diese zu unterschätzen und zu wenig ernst zu nehmen.

Die vorliegende Motion hat das Ziel, die Schaffung von spezialisierten Anlaufstellen für Opfer zu schaffen. Damit soll ein niederschwelliges Angebot für jugendliche Opfer zur Verfügung gestellt werden, wo diese sich beraten lassen können und Gewalttaten, die sie erlitten haben, allenfalls in einem ersten Schritt auch anonym, zur Weiterleitung

an die zuständigen Behörden melden können. Diese Anlaufstellen können auf der Basis bestehender Strukturen geschaffen werden. Es ist durchaus denkbar, dass bereits bestehende Institutionen wie Schulsozialarbeiterinnen und -arbeiter, Jugendarbeiterinnen und -arbeiter oder Opferberatungsstellen in einer Gemeinde diese Aufgabe übernehmen. Es ist jedoch vorausgesetzt, dass ein entsprechender Auftrag gesetzlich verankert wird. Die in der Anlaufstelle für Jugendkriminalität tätigen Personen benötigen eine spezielle Schulung. Ausserdem ist vorausgesetzt, dass sie über den notwendigen Bezug zu den Jugendlichen verfügen. Schliesslich ist es notwendig, dass das Angebot regelmässig und in geeigneter Form bekannt gemacht wird. Die Aufgabe der Anlaufstelle besteht in der Beratung von Opfern und der Entgegennahme und anschliessenden Weiterleitung von Informationen über strafbare Handlungen. Es ist ausserdem zu prüfen, ob es zweckmässig ist, die in der Anlaufstelle tätigen Personen mit einem Zeugnisverweigerungsrecht auszustatten, damit sie anonyme Anzeigen und Informationen entgegennehmen können.

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

1. Gemäss Art. 3 des Opferhilfegesetzes (OHG, SR 312.5) sorgen die Kantone für Beratungsstellen, die Opfer von Gewalttaten beraten und begleiten. Das Opferhilfegesetz wird bei Straftaten gegen Leib und Leben sowie bei Freiheits- und Sexualdelikten angewandt. Im Kanton Zürich nehmen zurzeit eine allgemeine und zehn auf bestimmte Opfer (z.B. Kinder, Jugendliche) oder bestimmte Delikte (z.B. Sexualdelikte, Gewaltdelikte in der Partnerschaft) spezialisierte Beratungsstellen den Beratungsauftrag wahr. Bei sämtlichen Beratungsstellen handelt es sich um private Institutionen, die über ein niederschwelliges, gut erreichbares Angebot verfügen.

Opfer von Jugendgewalt können sich somit an eine vom Kanton Zürich anerkannte Opferberatungsstelle wenden. Für erwachsene Opfer ist die allgemeine Opferhilfe-Beratungsstelle zuständig (Opferhilfe-Beratungsstelle der Stiftung «Hilfe für Opfer von Gewalttaten»). Für unmündige Opfer gibt es im Kanton Zürich sechs Opferberatungsstellen, die besonders auf die Beratung von Kindern und Jugendlichen ausgerichtet sind (Mädchenhaus, Schlupfhuus, Castagna, Fachstelle OKey, Kinderschutzgruppe des Kinderspitals Zürich, Opferberatungsstelle für gewaltbetroffene Jungen und Männer). Die Mitarbeitenden

dieser Stellen verfügen – neben der Qualifikation für die Beratung von Opfern von Gewalttaten – über Qualifikationen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe (in der Regel Sozialpädagogik oder Psychologie). Zum Alltag dieser Stellen gehört namentlich auch die Beratung von Kindern und Jugendlichen, die Opfer von Jugendgewalt wurden.

Die Beratungsstellen haben den Auftrag, Opfer bei der Verarbeitung der Gewalttat zu unterstützen und zu begleiten. Sie helfen dem Opfer bei allen Fragen, die sich im Zusammenhang mit der Straftat stellen (z.B. Frage der Anzeigeerstattung), und vermitteln Fachpersonen (z.B. Anwältinnen oder Anwälte, Therapeutinnen oder Therapeuten usw.). Die Beratungsstellen unterstützen das Opfer bei Bedarf sodann auch bei der Geltendmachung finanzieller Ansprüche und bei der Erstattung einer Strafanzeige. Je nach persönlicher Situation werden Opfer auch zu Einvernahmen im Strafverfahren begleitet. Gestützt auf Art. 3 Abs. 2 lit. b OHG haben die Beratungsstellen sodann die Verpflichtung, über ihr Angebot und die Opferhilfe allgemein zu informieren.

Die Beratung erfolgt je nach Wunsch des Opfers telefonisch, persönlich oder schriftlich (z.B. per E-Mail). Sie ist auch anonym möglich und unentgeltlich. Die Mitarbeitenden der Beratungsstellen unterstehen sodann einer strengen Schweigepflicht (Art. 4 OHG). Ohne ausdrückliche Einwilligung des Opfers dürfen sie deshalb gegenüber Dritten – namentlich auch gegenüber der Strafverfolgungsbehörde – keine Auskünfte erteilen. Eine Anzeigeerstattung ist nur mit dem ausdrücklichen Einverständnis des Opfers zulässig.

Geht man vom Wortlaut des Motionsantrages aus, verfolgt die Motion das Ziel, Anlaufstellen zu schaffen, die auf Opfer einer bestimmten Täterkategorie spezialisiert sind, nämlich auf Opfer jugendlicher Gewalttäterinnen oder -täter. Solche Stellen würden somit Jugendlichen zur Verfügung stehen, die Opfer von Gewalt Gleichaltriger werden, beispielsweise jedoch auch einer 87-Jährigen, der durch Jugendliche unter Gewaltanwendung die Handtasche entrissen wird. Wenn in der Begründung der Motion ausgeführt wird, die in der Anlaufstelle für Jugendkriminalität tätigen Personen benötigten eine besondere Schulung, ist angesichts des Umstandes, dass die Opfer, wie ausgeführt, sehr verschieden sein können, nicht erkennbar, welcher Art diese Schulung sein müsste. Abgesehen davon sind ganz grundsätzlich Sinn und Bedürfnis von auf eine bestimmte Täterkategorie spezialisierten Opferberatungsstellen nicht ersichtlich. Im Übrigen kann aufgrund des Dargelegten festgehalten werden, dass den in der Motion erwähnten Anliegen (Niederschwelligkeit, besondere Schulung für die Beratung

von Kindern und Jugendlichen, Möglichkeit der anonymen Beratung, Schweigepflicht usw.) bereits mit dem bestehenden Opferberatungsangebot Rechnung getragen wird.

2. Ergänzend ist auf das Beratungsangebot des Jugenddienstes der Kantonspolizei Zürich hinzuweisen. Jugendliche Opfer von Jugendkriminalität können sich unter Tel. 044 247 30 30 oder per E-Mail (jugenddienst@kapo.zh.ch) an den Jugenddienst wenden. Die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter des Jugenddienstes sind im Umgang mit Jugendlichen sehr gut ausgebildet und beantworten Fragen, ob und wie eine Anzeige zu erstatten ist. Auch anonyme Anzeigen werden entgegengenommen. Ist eine umfassende Opferberatung notwendig, weisen sie die Opfer nach der Beratung und allenfalls Anzeigerstattung weiter an eine Opferhilfestelle. Schliesslich hat die Kantonspolizei Zürich kürzlich die Präventionskampagne «Kei Gewalt» durchgeführt und besondere Postkarten mit Verhaltensempfehlungen und einem Hinweis auf das Beratungsangebot der Kantonspolizei verteilt. Auf der Postkarte ist Folgendes aufgeführt: «Notfall 117 / Sich gewaltfrei zur Wehr setzen – Anzeige erstatten / Sich jemandem anvertrauen / Ich helfe anderen, ohne mich selbst in Gefahr zu bringen / Ich kümmere mich um Opfer / Ich fordere andere aktiv und direkt zur Mithilfe auf / Jugenddienst-Beratung 044 247 30 30 / jugenddienst@kapo.zh.ch» (vgl. www.kapo.zh.ch).

3. Schliesslich ist auch das seit dem 1. April 2007 in Kraft stehende Gewaltschutzgesetz (GSG; LS 351) zu erwähnen, das für Opfer von häuslicher Gewalt Schutzmassnahmen und spezialisierte Beratungsstellen vorsieht (§16 GSG). § 18 GSG verpflichtet den Kanton, für die fachliche Aus- und Weiterbildung der Behörden und Beratungsstellen, die sich mit häuslicher Gewalt befassen, zu sorgen und die regelmässige Information der Bevölkerung zu Fragen der häuslichen Gewalt zu fördern. Zudem unterstützt der Kanton die Tätigkeit entsprechender Organisationen bei vorbeugenden Massnahmen zur Verminderung der Gewalt.

4. Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Motion KR-Nr. [4/2008](#) nicht zu überweisen.

Martin Naef (SP, Zürich): Was wollen wir mit dieser Motion? Wir wollen gesetzliche Grundlagen für spezialisierte Anlaufstellen für Opfer von Jugendkriminalität schaffen lassen. Und nun muss ich gleich eingangs eine Bemerkung machen: Die Regierung merkt in ihrer

Antwort einigermaßen maliziös, aber durchaus auch richtig an, Opfer von Jugendkriminalität könnte ja eine Seniorin sein, der die Handtasche entrissen wird. Das ist grundsätzlich richtig, wenn man nur den Titel der Motion liest. In der Begründung wird aber klar, was wir wollen: Es geht hier um sehr spezifische Delikte in einem spezifischen Umfeld von Jugendlichen. Zu denken ist an Drohungen, Nötigung, Erpressung, Sexualdelikte, Raub, bandenmässiger Raub, bei dem häufig Opfer und Täter wechseln. Das heisst: Häufig ist es so, dass Täter auch Opfererfahrung haben machen müssen und umgekehrt eben auch Opfer zu Tätern werden können innerhalb einer Gruppe. Es geht hier also um Delikte häufig im Umfeld der Schule oder im Umfeld von jugendlichen Gruppen. Dort ist es so, dass man erfahrungsgemäss von einer hohen Dunkelziffer ausgehen muss, dass häufig im Umfeld von Jugendlichen Ängste da sind, dass Gruppendruck da ist, dass massiv Druck auf Opfer ausgeübt wird. Denken Sie etwa an Fälle von Schutzgelderpressung oder Ähnlichem, wo Jugendliche häufig über Wochen oder Monate auch immer wieder Opfer von Gewalt in verbalem, psychischem oder eben auch tätlichem Sinne werden.

Was wir wollen, sind Anlaufstellen, die nicht, wie die Regierung hier beispielhaft anführt, eigentliche Opferberatungsstellen im heutigen Sinne sind, sondern wir wollen niederschwellige Anlaufstellen, flächendeckend, möglichst in der Nähe der Jugendlichen. Das kann im Rahmen der heutigen Schulsozialarbeit sein. Es können Jugendarbeiterinnen und Jugendarbeiter sein oder eben auch Beratungsstellen innerhalb von Schulgemeinden und Gemeinden – und nicht anonyme Beratungsstellen irgendwo und auch nicht irgendwelche polizeilichen Hotlines, auf die ich dann noch zurückkommen werde.

Also, die Regierung führt durchaus zutreffend aus, dass es bestehende Opferberatungsstellen gibt, die aufgrund ihrer allgemeinen Fachkompetenz sicher auch in der Lage wären, solche Aufgaben zu übernehmen. Wenn man sich dann aber anschaut, was hier ins Feld geführt wird, es sind alles Beratungsstellen, die – ich möchte das betonen – hervorragende Arbeit leisten. Wenn man hier schaut – Schlupfhuus, Mädchenhaus, Fachstelle OKey, dann auch die Kinderschutzgruppe des Kinderspitals Zürich –, dann muss man einfach sagen: Es sind hervorragende Opferberatungsstellen. Es sind aber Beratungsstellen, die auf Fälle von Misshandlungen und sexueller Ausbeutung in der Regel innerhalb der Familie oder jedenfalls von Erwachsenen gegenüber Kindern und Jugendlichen ausgerichtet sind. Es sind eben nicht diese spezifischen Delikte innerhalb von jugendlichen Gruppen, um

die es hier geht. Es ist auch häufig so, dass Beratungsstellen eben erst dann zum Zug kommen – nach Fällen häuslicher Gewalt etwa oder innerfamiliären Übergriffen –, wenn bereits Strafverfahren eingeleitet sind, also im Rahmen dieser Strafverfahren; sie sind keine niederschwellige Beratungsstellen, an die man sich wenden könnte. Das Ganze ist also untauglich für den Pausenplatz, für den Schulweg und für den «Ausgang», für Gewalterlebnisse, Situationen von Jugendlichen, mit denen sie heute konfrontiert sind, also nicht zielgruppenspezifisch. Es wird auch angeführt – das finde ich durchaus gut – die Beratungsstelle des Jugenddienstes der Kapo Zürich. Das kommt dem angestrebten Angebot, das wir hier wollen, fast noch am nächsten. Es ist begrüssenswert, dass es Gemeinden gibt, die einen Polizisten oder auch einen Jugendmitarbeiter kennen, der quasi eine Vertrauensperson ist und sich in der Nähe befindet. Dort ist es natürlich so, dass man dann vermutlich nicht einer anonymen Stelle – ausgerechnet bei der Polizei – telefoniert, um über seine Ängste in diesem Zusammenhang zu sprechen.

Nochmals: Wir wollen ein flächendeckendes, wir wollen ein niederschwelliges Beratungsangebot und Anlaufstellen. Hier geht es nicht nur um Strafrecht, es geht auch um Gewaltprävention und es geht darum, dass man die Betroffenen hier nicht allein lässt. Ich bitte Sie also, diese Motion zu unterstützen. Besten Dank.

Claudio Schmid (SVP, Bülach): Wenn sich Sozialdemokraten plötzlich um Opfer kümmern, dann ist daran etwas faul (*Unmutsäusserungen auf der linken Ratsseite*), vor allem wenn von der Beratung der Opfer und von Sozialarbeitern die Rede ist. Schliesslich sind für diese vor allem die Täter jene, denen die volle Aufmerksamkeit von Staates wegen zu schenken ist. Die SVP will keine Opferberatungen an Schulen. Wir wollen härtere, konsequentere Strafen, damit dem geltenden Gesetz Nachdruck verschafft wird, und keine spezielle Schulung für noch mehr Sozialarbeiter. Dass die Motionäre eine Anlaufstelle fordern, welche der – wortwörtlich – Entgegennahme und anschliessenden Weiterleitung von Informationen über die strafbare Handlung dient, widerspricht eigentlich jeder Realität. So sorgen nicht nur Sozialdemokraten regelmässig dafür, dass der Datenschutz den Schleier der Diskretion über jugendliche Täter legt und somit eine effiziente Aufklärung und Bestrafung verhindert. Noch eine Klammerbemerkung: Sie mögen sich sicher noch an unsere Fraktionserklärung von vor einer Woche erinnern. Besten Dank.

Christoph Holenstein (CVP, Zürich): Mit dem Opferhilfegesetz besteht bereits die von den Motionären angestrebte gesetzliche Grundlage für spezialisierte Anlaufstellen von Jugendgewalt. Ich zitiere Artikel 3 des Opferhilfegesetzes: «Der Kanton sorgt für Beratungsstellen, die Opfer von Gewalttaten beraten und begleiten.» So gibt es denn heute im Kanton Zürich bereits sechs verschiedene Opferberatungsstellen, die auf die Beratung von Opfern von Jugendgewalt spezialisiert sind. Alle von den Motionären geforderten Voraussetzungen, nämlich die Niederschwelligkeit, die besondere Schulung für die Beratung von Jugendlichen, die Möglichkeit der anonymen Beratung und die Schweigepflicht erfüllen die Opferhilfeberatungsstellen. Kommt noch dazu, dass es auch beim Jugenddienst der Kantonspolizei ein spezifisches Beratungsangebot und entsprechende Präventionskampagnen gegen Jugendgewalt gibt. Dies führt zum klaren Schluss, dass es im Kanton Zürich nicht zu wenige Anlaufstellen für Opfer von Jugendgewalt, sondern zu viele verschiedene ähnliche Anlaufstellen gibt. Es stellt sich vielmehr die Frage einer Konzentration, einer besseren Zusammenarbeit oder einer besseren Ausrichtung der verschiedenen Anlaufstellen als der Aufbau von neuen zusätzlichen niederschwelligen Anlaufstellen. Vor lauter Überflutung von Anlaufstellen weiss ein betroffenes Opfer vielleicht nicht, welche Beratung es in Anspruch nehmen soll.

Kommt dazu, dass Opferhilfeberatungsstellen das Problem der Jugendgewalt nicht lösen können. Wir müssen das Problem auch nicht an den Folgen, sondern an der Wurzel anpacken. Damit es weniger Gewaltstraftaten gibt, braucht es eine hohe Aufklärungsquote bei den Delikten, eine rasche Intervention gegenüber den Tätern und Strafen, welche die Täter ernst nehmen. Die CVP lehnt daher die Motion ab.

Walter Schoch (EVP, Bauma): Es ist unbestritten, dass die Jugendkriminalität zugenommen hat und vor allem brutaler geworden ist. Immer mehr Jugendliche, die selber Opfer werden, getrauen sich nicht sich zu wehren oder Hilfe anzufordern. Damit dreht sich die Gewalt- und Erpressungsspirale weiter. Die Motion hat aber einen falschen Ansatz und stösst mindestens teilweise ins Leere. Es scheint mir und auch dem Regierungsrat nicht sehr zweckmässig, spezialisierte Opferhilfestellen für gewisse Täterkategorien zu schaffen, also zum Beispiel für zehn- bis 99-jährige Opfer von Jugendkriminalität. Wenn schon,

müssten sich die geforderten Anlaufstellen auf bestimmte Opferkategorien spezialisieren, also zum Beispiel jugendliche Gewaltopfer. Und solche Opferhilfestellen für die Beratung von Jugendlichen existieren bereits. Es sind deren sechs, wie wir bereits gehört haben. Die Mitarbeitenden verfügen auch über die von den Motionären geforderte spezialisierte Ausbildung. Sie vermitteln die nötigen Fachpersonen, Therapeuten, Anwälte und so weiter, und begleiten die Opfer bei Bedarf zum Beispiel auch zu Einvernahmen. Die Beratungen können auch schriftlich oder anonym erfolgen und sind unentgeltlich. Weitere Beratungsstellen sind auf bestimmte Delikte, wie zum Beispiel Sexualdelikte oder Gewaltdelikte in der Partnerschaft, spezialisiert. Auch der Jugenddienst der Kantonspolizei bietet einen Beratungsdienst an und hat zudem vor Kurzem eine Präventionskampagne «KEI GWALT!» durchgeführt. Er nimmt auch anonyme Anzeigen entgegen und verweist die Opfer, wenn nötig, an eine geeignete Opferhilfestelle. Zudem verlangt das neue Gewaltschutzgesetz explizit spezialisierte Beratungsstellen für häusliche Gewalt und fördert deren Weiterausbildung.

Das zu Recht vorhandene Beratungs- und Schutzbedürfnis jugendlicher Gewaltopfer ist also auch ohne spezielle gesetzliche Regelung weitgehend abgedeckt. Verbessert werden könnte unter Umständen die Information potenzieller Opfer und deren Eltern, zum Beispiel in der Schule. Sie sollten ermuntert werden, sich frühzeitig an die Polizei oder eben an diese Beratungsstellen zu wenden. Die EVP stimmt dieser Motion deshalb nicht zu.

Maleica Monique Landolt (GLP, Zürich): Dass ein niederschwelliges Angebot nötig ist, ist unbestritten. Gemäss Opferhilfegesetz fordern die Kantone bereits Beratungsstellen, welche Opfer beraten und/oder begleiten. Im Kanton Zürich nehmen bereits eine allgemeine und zehn auf bestimmte Opfer oder Delikte spezialisierte Beratungsstellen den Beratungsauftrag wahr. Es sind private Institutionen, welche über ein niederschwelliges und gut erreichbares Angebot verfügen. Erwachsene können an die allgemeine Opferhilfestelle gelangen. Für Unmündige gibt es sechs unterschiedliche Anlaufstellen, an denen die Mitarbeiter entsprechend ausgebildet sind. Jugendliche Opfer von Jugendgewalt können sich ebenfalls bei der Beratungsstelle des Jugenddienstes der Kapo melden. Dort werden anonyme Anzeigen entgegengenommen.

Seit Inkraftsetzung des Gewaltschutzgesetzes ist der Kanton bereits verpflichtet, für ein flächendeckendes, differenziertes Angebot für Beratung und Anlaufstellen zu sorgen. Mit diesem bereits grossen Angebot wird dem Anliegen der Motion genügend Rechnung getragen. Darum lehnen wir die Motion ab.

Markus Bischoff (AL, Zürich): Claudio Schmid, Sie reiten da eine ziemlich rüde Attacke. Sie haben zwar nur die SP genannt, aber natürlich wahrscheinlich das ganze rot-grüne Spektrum gemeint. Ich muss Sie einfach an die Budgetdebatte erinnern, als es um das Budget der Opferberatungsstellen ging. Das wurde von Ihnen und Ihrer Ratsseite nicht etwa um 0,1 oder 0,2 Prozent gekürzt, sondern um 10 Prozent. Sie haben es von 10 auf 9 Millionen Franken gekürzt. Und nachher werfen Sie der SP vor, sie kümmere sich nicht um die Opfer. Das ist verlogen, Herr Schmid!

Im Übrigen kann sich unsere Fraktion der Grünen und AL den Vorrednern und Vorrednerinnen anschliessen. Wir denken auch, dass es ein genügendes Angebot an Opferberatungsstellen gibt. Die Opferberatung hat ja auch das System gestrafft, es ist noch effizienter, wurde noch weiter professionalisiert. Es gibt hochstehende Beratungsstellen und es hat nun wirklich keinen Wert, wenn wir hier das System noch zusätzlich aufblasen. Deshalb lehnen wir diese Motion ab.

Beat Badertscher (FDP, Zürich): An sich darf ich Ihnen sagen, dass die Motion bei uns gewisse Sympathien gehabt hätte. Wir haben dann aber mit grossem Interesse das gelesen, was die Regierung zur Motion ausführt, insbesondere begründet, dass es ja schon relativ viele Angebote hat. Wir waren eigentlich ziemlich gespannt auf die mündliche Begründung heute, was denn für zusätzliche niederschwellige Angebote geschaffen werden sollen. Ich darf Ihnen sagen: Was wir heute gehört haben, hat uns nicht überzeugt. Wir halten es mit unseren Vorrednern und gehen davon aus, dass genügend Angebote in diesem Bereich schon vorhanden sind. Deshalb lehnen wir diese Motion ab.

Abstimmung

Der Kantonsrat beschliesst mit 125 : 30 Stimmen (bei 1 Enthaltung), die Motion nicht zu überweisen.

Das Geschäft ist erledigt.

Geburtstagsgratulation

Ratspräsidentin Esther Hildebrand: Bevor ich nun zu den Fraktions-
erklärungen komme, habe ich noch eine Gratulation zu verlesen. Wir
haben heute ein Geburtstagskind in unseren Reihen. Und zwar hat
Geburtstag: Jean-Philippe Pinto, Volketswil.

Ich gratuliere ihm herzlich und wünsche ihm alles Gute. (*Applaus.*)

Fraktionserklärung der Grünen, AL und SP zum Tod eines Ausschaffungshäftlings im Flughafengefängnis

Markus Bischoff (AL, Zürich): Ich verlese Ihnen eine gemeinsame
Fraktionserklärung der Grünen, AL und SP: Wieder stirbt ein Aus-
scheidungshäftling im Flughafen Zürich.

1999 starb ein 27-jähriger Palästinenser im Flughafen Zürich bei der
Ausschaffung. Nun ist wieder ein Ausschaffungshäftling, welcher sich
in der Obhut des Kantons Zürich befand, während der Ausschaffung
gestorben. Die Umstände sind gemäss Medienberichten unklar. Tatsa-
che ist, dass die Ausschaffung von Personen, welche sich dagegen zur
Wehr setzen, immer wieder zu erheblichen Problemen führt. Ebenso
ist klar, dass das Risiko von Grenzüberschreitungen, ungenügender
Betreuung und unverhältnismässigen Gewalteinsetzungen seitens der aus-
scheidungsfähigen Behörden, sei es durch die Polizei, Mediziner oder andere
Beteiligte, gross ist, finden die Ausschaffungen unter Ausschluss der
Öffentlichkeit statt. Wo keine Unabhängigen hinschauen, ist die Ge-
fahr des Wegschauens gross.

Die Untersuchung über diesen aussergewöhnlichen Todesfall wird
von der Staatsanwaltschaft des Kantons Zürich geführt. Betroffen sind
Polizisten und medizinisches Personal. Weil die Staatsanwaltschaft
und die Polizei kraft ihres gesetzlichen Auftrags im Kanton Zürich
eine besondere Nähe aufweisen, ist Transparenz besonders geboten.
Angehörige solcher Opfer sind zudem in der Regel nicht auffindbar
und können sich aus der Ferne nicht um das Geschehene kümmern.
Transparenz ist deshalb nur möglich, wenn von Anfang an unabhängige
Stellen – sei es das Rote Kreuz, Amnesty International oder andere
regierungsunabhängige Stellen – in die Untersuchung einbezogen

werden, welche im Sinne einer wirksamen Opfervertretung vollumfängliche Einsicht in die Akten haben und Anträge stellen können.

Bis die Untersuchung rechtskräftig abgeschlossen ist, dürfen unter keinen Umständen weiterhin Zwangsausschaffungen durchgeführt werden. Ebenso sind, falls die Zwangsausschaffungen wieder aufgenommen werden, diese bereits heute und nicht erst im nächsten Jahr durch unabhängige Beobachtende – am besten Nichtregierungsorganisationen – von Anfang bis zum Schluss zu begleiten.

Fraktionserklärung der Grünen und AL zur Verlängerung des Gentech-Moratoriums

Lilith Claudia Hübscher (Grüne, Winterthur): «Unsere Schweizer Landwirtschaft und Lebensmittel bleiben gentechfrei bis ins Jahr 2013 – so wie es Bauern und Konsumentinnen wünschen. Wir danken.» Dies war gestern in Inseraten der Sonntagspresse zu lesen, welche die IP-Suisse, Bio Suisse und der Schweizerische Bauernverband massgeblich mitfinanzierten. Das Inserat bezieht sich auf die Schlussabstimmung der Frühjahrssession 2010. Mit 33 zu 10 Stimmen nahm der Ständerat die Gentech-Moratoriumsverlängerung an, der Nationalrat mit 114 zu 74 Stimmen.

Die Grüne-AL-Fraktion freut sich sehr: für die Zürcher Bauern und Bäuerinnen und für uns Konsumentinnen und Konsumenten. Der Beschluss ist wichtig, das Resultat sensationell, wir gratulieren!

Die Moratoriumsverlängerung war breit abgestützt, erfreulicherweise auch durch FDP-Vertreter. Bestimmt haben gerade diese Bürgerlichen die folgenden Argumente überzeugt:

Erstens, dass das Nationale Forschungsprojekt 59 so zu Ende geführt werden kann, hoffentlich mit der Erkenntnis, dass die Schweiz mit gentechfreier Pflanzenzüchtung am Weltmarkt viel mehr zu bieten hat.

Zweitens, dass keine Arbeitsplätze bedroht sind, weder in der Forschung noch bei den KMU der schweizerischen Biotech-Branche, da diese im grünen Gentechnikbereich, der Agro-Gentechnik, gar nicht aktiv sind.

Und drittens, dass in der EU der Anbau rückläufig ist. Im Vergleich zu 2008 gab es 2009 10 Prozent weniger Gentech-Anbau. Zudem zeichnet sich ab, dass es weiter nationale Anbau-Moratorien geben wird.

Es gibt neben diesen ökonomischen auch viele ökologische Argumente. Wir führen sie hier nicht aus – und auch nicht, dass die Agrotechnik den Welthunger nicht beheben kann. Beides können wir dem Weltagrarbericht entnehmen. Freuen wir uns einfach über den weisen Entscheid aus Bundesbern. Zürich ist ein wichtiger Landwirtschaftskanton, gentechfreie Pflanzen sind ein wertvolles Schutzgut. Wir sind gespannt auf die Antwort des Regierungsrates zum Postulat 269/2006, das genau dies zum Thema hat, und wir danken ihm für die differenzierte Behandlung.

8. Weisungen an die Jugendanwaltschaften betreffend konsequente und nachhaltige Untersuchungsführung

Postulat von Silvia Steiner (CVP, Zürich), Philipp Kutter (CVP, Wädenswil) und Christoph Holenstein (CVP, Zürich) vom 7. Januar 2008
KR-Nr. [6/2008](#), RRB-NR. 470/26. März 2008 (Stellungnahme)

Das Postulat hat folgenden Wortlaut:

Der Regierungsrat wird ersucht, die Jugendanwaltschaften anzuweisen, bei Ermittlungen wegen strafbaren Handlungen gegen Leib und Leben gemäss Art. 111 ff., Raubstrafaten gemäss Art. 140 StGB, Erpressung gemäss Art. 156 StGB, Verbrechen und Vergehen gegen die Freiheit gemäss Art. 180 ff. StGB, strafbaren Handlungen gegen die sexuelle Integrität gemäss Art. 187 ff. StGB Haftentlassungen oder Schutzmassnahmen gemäss Art. 12–14 JStG erst anzuordnen, wenn die entsprechenden Untersuchungen abgeschlossen sind, der Haftgrund der Verdunkelungsgefahr beseitigt oder eine geeignete kollusionsfreie Unterbringung ausserhalb des üblichen Beziehungsnetzes des Jugendlichen gewährleistet ist.

Begründung:

Diverse Aufsehen erregende Fälle bei Ermittlungen von jugendlichen Straftätern haben aufgezeigt, dass die Jugendanwaltschaften nur zurückhaltend Untersuchungshaft anordnen und diese häufig aufheben, bevor die Kollusionsgefahr beseitigt wurde oder geeignete sichernde Massnahmen getroffen werden konnten, die das bisherige Umfeld des Tatverdächtigen schützen würden. Gerade bei Jugendbanden bewirken die frühen Haftentlassungen, dass sich die jugendlichen Delinquenten absprechen, den ursprünglichen Kontakt wieder aufnehmen und wie-

der alte Verhaltensmuster aufnehmen können. Der Gruppendruck lastet wieder auf den jugendlichen Straftätern. Zudem wird durch die frühe Haftentlassung ermöglicht, dass auf die Anzeigeerstatte – meist ebenfalls Jugendliche – Druck ausgeübt werden kann. Dies bestärkt die Jugendlichen in ihrem Vorurteil, dass eine Anzeige ohnehin nichts nützt und ein mutmasslicher Straftäter nach kurzer Haft bereits wieder wie zuvor agieren kann. Die frühen Haftentlassungen stehen zudem den Präventionsbemühungen der Polizei diametral entgegen. Die Polizei plädiert für schnelle Anzeigen, da diese für eine rasche Aufklärung der Straftaten Jugendlicher regelmässig Gewähr bieten. Die liberale Haltung der Jugendanwaltschaften setzt die Hemmschwelle für Anzeigen herauf und hält gerade jugendliche Opfer davon ab, die Übergriffe gegenüber Fachstellen oder Strafverfolgungsbehörden zu melden. Diesem Missstand kann begegnet werden, indem Haftentlassungen erst nach einer umfassenden Sachverhaltsabklärung und einer Beweiserhebung vorgenommen werden und bei Anordnung der Schutzmassnahmen oder Strafen auch auf den Schutz möglicher weiterer Opfer Rücksicht genommen wird.

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

1. Mit dem Postulat wird der Regierungsrat ersucht, den Jugendanwaltschaften Weisungen betreffend die Entlassung von Jugendlichen aus der Untersuchungshaft zu erteilen.

Die Untersuchungshaft wird in den §§ 58 ff. Strafprozessordnung (StPO; LS 321) geregelt, die gemäss § 380 Abs. 3 StPO auch im Jugendstrafverfahren anzuwenden sind. Die Untersuchungshaft dient der Sicherung des Strafverfahrens. Die erste Voraussetzung für die Anordnung von Untersuchungshaft ist ein dringender Tatverdacht hinsichtlich eines Vergehens oder Verbrechens. Zusätzlich muss ein Haftgrund vorhanden sein: Flucht-, Verdunkelungs-, Wiederholungs- oder Ausführungsgefahr. Die Untersuchungshaft ist aufzuheben, wenn ihre Voraussetzungen nicht mehr bestehen. Sie darf nicht länger dauern als die zu erwartende Freiheitsstrafe (§ 58 Abs. 3 StPO). Anstelle von Untersuchungshaft werden eine oder mehrere Anordnungen gemäss §§ 72 und 73 StPO (Pass- und Schriftensperre, Kontakt- und Rayonverbote usw.) getroffen, wenn und solange sich ihr Zweck auch auf diese Weise erreichen lässt. Unter den gleichen Voraussetzungen ist bereits angeordnete Untersuchungshaft durch solche Anordnungen

zu ersetzen (§ 58 Abs. 4 StPO). Im Jugendstrafverfahren sind zudem die verfahrensrechtlichen Bestimmungen des Jugendstrafgesetzes (JStG; SR 311.1) zu befolgen. Bei Jugendlichen darf Untersuchungshaft nur angeordnet werden, wenn ihr Zweck nicht durch eine vorsorglich angeordnete Schutzmassnahme erreicht werden kann. Art. 6 Abs. 1 JStG bestimmt, dass die Dauer der Untersuchungshaft so kurz wie möglich zu halten ist. Untersuchungshaft kann somit im Jugendstrafverfahren nur angeordnet werden, wenn die Anordnung einer vorsorglichen Schutzmassnahme den Bedürfnissen der Untersuchung nicht zu genügen vermag, die Flucht-, Verdunkelungs- oder Wiederholungsgefahr nicht bannt oder der Schwere der Straftat nicht angemessen ist. Die Voraussetzungen für die Anordnung von Untersuchungshaft bei Jugendlichen sind demzufolge restriktiv (vgl. Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht vom 21. September 1998, BBl 1998 S. 2224).

Art. 6 Abs. 2 JStG enthält überdies Mindestvorschriften für den Vollzug der Untersuchungshaft bei Jugendlichen, weil sich, wie in der Botschaft des Bundesrates zum Jugendstrafgesetz ausgeführt wird (a. a. O.), die übliche Zellenhaft anerkanntermassen nachteilig auf Jugendliche auswirken und Schädigungen psychischer Art mit sich bringen kann. Bei der Dauer der Untersuchungshaft ist somit auch das Alter der oder des Jugendlichen zu berücksichtigen.

2. Die Frage der Anordnung, Durchführung und Dauer der Untersuchungshaft erfordert von der Jugendanwältin oder vom Jugendanwalt in jedem Einzelfall eine sorgfältige und umfassende Analyse sämtlicher Umstände und die Abwägung der verschiedenen Interessenslagen, wie die Sicherung des Untersuchungszwecks, den Opferschutz und den Schutz der oder des Jugendlichen. Diese Abwägung ist auch durch die Haftrichterin oder den Haftrichter vorzunehmen, die oder der ausschliesslich für die Anordnung von Untersuchungshaft zuständig ist. Dies kann dazu führen, dass die Dauer der Untersuchungshaft bereits bei der Anordnung durch die Haftrichterin oder den Haftrichter zeitlich begrenzt wird.

3. Aufgrund der erwähnten Vorschriften des Jugendstrafgesetzes und der Strafprozessordnung zur Untersuchungshaft und weil jeder Einzelfall durch die Untersuchungsbehörde und die Haftrichterin oder den Haftrichter individuell zu entscheiden ist, besteht für den Regierungsrat kein Raum, abstrakte Weisungen zur Regelung der Dauer der Untersuchungshaft zu erlassen. Abgesehen davon steht dem Regierungsrat ein solches Weisungsrecht überhaupt nicht zu. Denn mit dem Ge-

setz über die Teilrevision der Strafprozessgesetzgebung vom 27. September 2003, in Kraft seit 1. Januar 2005, ist die in § 28 altStPO enthaltene Befugnis der Justizdirektion und des Regierungsrates, über die Einleitung und Durchführung von Strafprozessen Weisungen zu erteilen, aufgehoben worden. Gemäss heute geltender Regelung können der Regierungsrat und die für das Justizwesen zuständige Direktion die Weisung erteilen, eine Strafverfolgung an die Hand zu nehmen, nicht aber sie zu unterlassen, und der Regierungsrat kann Schwerpunkte der Strafverfolgung festlegen (§ 91 Abs. 2 und 3 Gerichtsverfassungsgesetz; GVG; LS 211.1).

4. Der Regierungsrat hat in seinen Legislaturzielen 2007–2011 unter anderem Gewaltdelikte als Schwerpunkt für die Strafverfolgung festgelegt. Als eine von verschiedenen Massnahmen zur Umsetzung dieses Schwerpunktes hat die Jugendstaatsanwaltschaft die Zusammenarbeit mit den Polizeikorps intensiviert. Die Jugendstaatsanwaltschaft sowie Vertreterinnen und Vertreter der Jugendanwaltschaft Stadt Zürich treffen sich regelmässig mit dem Chef des Kommissariats Ermittlungen und dem Chef Jugenddienst der Stadtpolizei Zürich. Gleichartige Treffen finden mit dem Chef der Spezialabteilung 2 und dem Dienstchef des Jugenddienstes der Kantonspolizei Zürich statt, jeweils unter Beteiligung einzelner Jugendanwaltschaften. Neben strategischen Fragestellungen werden in diesen Gremien insbesondere auch Probleme in der Zusammenarbeit besprochen und konkrete Lösungen erarbeitet.

Jugendliche, die in kurzer Zeit mehrfach Gewalt- und andere Delikte verüben, sind eine Zielgruppe besonderer jugendanwaltschaftlicher Interventionen. Die Jugendstaatsanwaltschaft hat eine Arbeitsgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern der Jugendstrafrechtspflege, der Polizei und der geschlossenen Institutionen gebildet, die sich mindestens viermal jährlich trifft, um die laufenden Fragen bei der Umsetzung der Massnahmen für diese Tätergruppe zu koordinieren.

5. Der Vollständigkeit halber sei festgehalten, dass 2007 im Kanton Zürich in Jugendstrafverfahren in 142 Fällen Untersuchungshaft angeordnet wurde. Dabei wies die durchschnittliche Untersuchungshaft eine Dauer von 19 Tagen auf. Darüber hinaus haben die Jugendanwaltschaften im Rahmen von vorsorglich angeordneten Schutzmassnahmen 57 Jugendliche in geschlossene Einrichtungen eingewiesen.

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 6/2008 nicht zu überweisen.

Silvia Steiner (CVP, Zürich): Wer mordet, tötet, verletzt, wer Raubstrafataten begeht oder vergewaltigt, soll erst aus der Untersuchungshaft entlassen oder in eine pädagogische Institution versetzt werden, wenn der Fall gänzlich geklärt ist. Finden Sie auch, dass das eine Selbstverständlichkeit ist? Sie irren, ich kenne praktisch keine Eltern von Jugendlichen mehr, die mir nicht ein Ereignis erzählen können, bei welchem ihre Sprösslinge Opfer von Gewaltstrafataten wurden und am nächsten Tag dem angezeigten Täter wieder begegneten oder sogar mit ihm die Schulbank drücken mussten. Ich höre immer wieder von Fällen massiver Druckausübung auf mögliche Zeugen nach derartigen Übergriffen.

Die Regierung wehrt sich nun mit Händen und Füßen gegen unser bescheidenes Ansinnen. Wir wollen nämlich nicht mehr und nicht weniger als die Anordnung und Aufrechterhaltung von Untersuchungshaft bei jugendlichen Gewalttätern – wohlverstanden und selbstverständlich – nur bei gleichzeitigem Vorliegen der Haftgründe. Die Regierung teilt in ihrer Stellungnahme zu unserem Postulat mit, es stehe dem Regierungsrat ein solches Weisungsrecht nicht zu. Die Untersuchungshaft sei in jedem Einzelfall nach sorgfältiger und umfassender Analyse anzuordnen. Untersuchungshaft könne nur angeordnet werden, wenn ihr Zweck nicht durch eine vorsorglich angeordnete Schutzmassnahme erreicht werden könne. Sie werden staunen: Wir wissen das. Das ist im Erwachsenenstrafrecht nicht anders. Ein Eingriff in die persönliche Freiheit hat immer erst nach sorgfältiger und umfassender Analyse des Einzelfalls zu erfolgen. Die Grundsätze der Verhältnismässigkeit sind uns sehr wohl bekannt und es ist uns bewusst, dass taugliche Ersatzmassnahmen angeordnet werden können. Diese können aber unmöglich in einer Rückkehr von Gewalttätern an den Ort ihrer Übeltaten, zum Beispiel in ihre Schule, liegen. Erstaunlicherweise sind ja ähnliche Weisungen für die Strafverfolgung Erwachsener möglich – dies nur nebenbei bemerkt.

Immerhin hat die Regierung inzwischen die Schwerpunktsetzung in der Strafverfolgung auf die Bekämpfung der Gewaltdelikte Jugendlicher gelegt. Dem Protokoll der Sitzung des Regierungsrates vom 1. Juli 2009 ist zu entnehmen, dass als Zielsetzung im Bereich Jugendgewalt – man höre und staune – Folgendes formuliert wurde, ich zitiere: «Es gilt durch geeignete Massnahmen – zum Beispiel die gezielte Suche nach Rädelsführern – entstehende und bestehende delinquente Gruppen, denen oft eine hohe kriminelle Energie innewohnt, und aus

denen heraus zahlreiche und schwere Delikte begangen werden, zu identifizieren und diese aufzulösen und deren Mitglieder strafrechtlich zu verfolgen.» Oder, wie es der Leitende Jugendstaatsanwalt auszudrücken pflegt: «Das Ziel ist, allfällige Rädelsführer von der Strasse zu entfernen. Das hat eine nachhaltige Wirkung auf die Dynamik solcher Banden.» Es ist ja schon erstaunlich, dass dieselbe Verwaltung, die unser Postulätchen dermassen bekämpft, sich so äussert.

Sehr geehrter Herr Regierungsrat (*Markus Notter*), wir wollen nichts anderes und nichts mehr als das: Jugendliche Straftäter sollen erst aus der Untersuchungshaft entlassen werden, wenn dies kollusionsfrei passieren kann. Und wir wollen, dass Sie das den Jugendstaatsanwälten mitteilen, nachhaltig und unmissverständlich. Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit.

Martin Naef (SP, Zürich): Frau Staatsanwältin Silvia Steiner, ich staune schon ein bisschen über diesen Vorstoss. Noch mehr würde vermutlich eine Haftrichterin oder ein Haftrichter staunen, wenn Sie einen Haftantrag so begründen würden. Sie schreiben eigentlich, der Regierungsrat solle die Jugendanwaltschaften anweisen, Haftentlassungen oder Schutzmassnahmen erst dann anzuordnen, wenn die entsprechenden Untersuchungen abgeschlossen sind und keine Haftgründe mehr bestehen. Dazu braucht es keine Anweisungen. Diese Anweisung besteht im Rahmen der gesetzlichen Vorgabe. Die Rechtslage ist somit klar.

Wenn Sie weiter schreiben, dass sich die jugendlichen Delinquenten absprechen könnten, den ursprünglichen Kontakt aufnehmen und wieder in alte Verhaltensmuster fallen könnten und der Gruppendruck dann wieder auf ihnen laste, dann muss ich Sie schon fragen: Ja wollen sie die Haftgründe ausweiten in eine Art Präventivhaft oder geht es hier um Ausführungsgefahr, wie Sie unterstellen? Wenn Sie weiter schreiben, die Jugendlichen würden, wenn eben die Kollegen dann schnell wieder auf der Strasse sind, in ihrem Vorurteil bestärkt, dass eine Anzeige ohnehin nichts nützt, frage ich Sie: Wollen Sie Haft anordnen im Sinne einer Abschreckung und Vergeltung durch die Untersuchungshaft? Das kann es ja wohl nicht sein. Selbstverständlich gibt es Situationen, in denen sich die Öffentlichkeit und vor allem auch betroffene Opfer fragen, warum jemand wieder auf der Gasse ist. Dann aber, muss ich Ihnen sagen, wäre es vermutlich richtig, im Rahmen dessen, was dann im Sinne der Massnahmenindikation ange-

zeigt ist, dass man halt vorsorglich angeordnete Schutzmassnahmen ausspricht. Sie haben die Zahlen von der Regierung bekommen.

Das wäre, wenn schon, der richtige Ansatz. Ansonsten ist dieser Vorstoss meines Erachtens unnötig. Besten Dank.

Maleica Monique Landolt (GLP, Zürich): Der Regierungsrat soll die Jugendanwaltschaft anweisen, bei Ermittlungen wegen Straftaten im Bereich gegen Leib und Leben, Raubstraftaten, Erpressungen, Vergehen gegen die Freiheit oder Vergehen gegen die sexuelle Integrität die Haftentlassungen erst anzuordnen, wenn die entsprechenden Untersuchungen abgeschlossen sind, die Verdunkelungsgefahr beseitigt oder die Unterbringung ausserhalb des Beziehungsnetzes der Jugendlichen gewährleistet ist. Laut Bericht ist alles in der Strafprozessordnung und im Jugendstrafgesetz klar geregelt. Die Voraussetzung für die Anordnung von Untersuchungshaft bei Jugendlichen ist klar definiert: Untersuchungshaft darf nur angeordnet werden, wenn ihr Zweck nicht durch eine vorsorgliche Schutzmassnahme erreicht werden kann. Die Dauer der U-Haft ist so kurz als möglich zu halten, weil sich die übliche Zellenhaft anerkanntermassen nachteilig auf die Jugendlichen auswirkt. Bei der Dauer ist auch das Alter der Jugendlichen zu berücksichtigen. Die Jugendanwaltschaft und Haftrichter wägen in jedem Einzelfall alle Aspekte bezüglich Anordnung, Durchführung und Dauer der U-Haft ab. In Anbetracht der klaren Vorschriften und vorgegebenen verantwortlichen Entscheidungsträger, welche individuelle Fallentscheide zu treffen haben, besteht für den Regierungsrat kein Anlass, die Praxis zu ändern.

Ein Teil der Fraktion sieht in einer restriktiveren Gangart, welche dieses Postulat fordert, eine mögliche präventive Massnahme oder Abschreckung. Der andere Teil der Fraktion findet die gängige Praxis sinnvoll und den Jugendlichen entsprechend.

Walter Schoch (EVP, Bauma): Das Postulat verlangt, die Jugendanwaltschaften anzuweisen, Haftentlassungen oder Schutzmassnahmen erst anzuordnen, wenn die Untersuchungen abgeschlossen sind und der Haftgrund der Verdunkelungsgefahr beseitigt ist. Das soll für Ermittlungen wegen strafbarer Handlungen gegen Leib und Leben, Raubstraftaten oder Handlungen gegen die sexuelle Integrität gelten.

Der Vorstoss ist begründet durch zahlreiche Fälle in letzter Zeit, in denen die Jugendanwaltschaften Untersuchungshaft nur zurückhaltend

angeordnet oder frühzeitig aufgehoben haben, sodass sich jugendliche Delinquenten oft absprechen konnten oder Druck auf die Anzeigersteller ausgeübt haben. Diese Praxis führt auch entgegen der Ratschläge und Absichten der Polizei dazu, dass jugendliche Opfer abgehalten werden, Strafanzeige zu erstatten.

Gemäss den Ausführungen des Regierungsrates kann Untersuchungshaft bei Jugendlichen nur angeordnet werden, wenn ihr Zweck nicht auch durch eine vorsorglich angeordnete Schutzmassnahme erreicht werden kann. Ihre Dauer soll so kurz wie möglich sein und die Voraussetzungen für deren Anordnungen seien gemäss Bundesjugendstrafrecht restriktiv zu handhaben. Viele jugendliche Gewalttäter lassen sich kaum beeindrucken von diesen Möglichkeiten unseres zahnlosen Staates. Es braucht darum ein konsequentes Eingreifen. Oft mokieren sich solche Straftäter noch über die Ohnmacht der staatlichen Organe. Hier braucht es nicht eine restriktive Handhabung, sondern eben die konsequente und nachhaltige Untersuchungsführung.

Obwohl der Regierungsrat in seinen Legislaturzielen die Zusammenarbeit zwischen Jugendanwaltschaften und Polizeikorps intensiviert hat, können wir uns nicht zufrieden geben mit der einfachen Antwort, man könne nichts machen. Es handelt sich in diesem Postulat um ein Anliegen, das auch der Bevölkerung grosse Sorge bereitet. Darum müssen wir als Volksvertreter das Postulat überweisen. Der Regierungsrat kann nicht einfach sagen «Wir können nichts tun». Er muss Wege aufzeigen, wie das ernsthafte Problem angegangen werden kann.

Die EVP-Fraktion wird das Postulat überweisen.

Michael Welz (EDU, Oberembrach): Die EDU wird dieses Postulat ohne Wenn und Aber unterstützen. Es ist an der Zeit, dass anstelle einer humanen Streicheljustiz härter durchgegriffen wird, was unter anderem bei den im Postulat erwähnten Straftaten zu einer längeren Untersuchungshaft führen soll. Deutschland macht es uns vor, indem die Schweizer Prügelknaben von München seit der Tat vom Juli 2009 bis zum Prozess am 8. März 2010 inhaftiert blieben. Wie läuft es bei uns in Zürich? Die vier Jugendlichen, die am 15. Dezember 2009 einen Buschauffeur in Freienstein verletzt und beraubt haben, waren am 24. Dezember 2009 unter Verfügung von Rayonverboten bereits wieder in der Freiheit, obwohl ihnen gleichzeitig ein weiterer Einbruch zugrundelag.

Die Bevölkerung im Kanton Zürich hat genug davon, dass die Polizei Randalierer und Verbrecher einfängt und überführt und die Staatsjustiz diese kurzerhand wieder freilässt. Ebenso darf nicht hingenommen werden, dass die Polizei immer häufiger zum Opfer von Gewaltanwendungen von Banditen und Randalierern wird und die Justiz im Anschluss einen überbordenden Täterschutz betreibt.

Wenn der Regierungsrat im Bericht schreibt, dass ihm die geforderten Weisungen an die Gerichte nicht zustehen, mag dies wohl zutreffen. Wir möchten den Regierungsrat aber dahingehend auffordern, sich dementsprechend einzusetzen, dass eine Änderung in der Gesetzgebung herbeigeführt wird, damit eine bedeutend nachhaltigere Untersuchungshaft stattfinden kann. Wir fordern, dass bei einer Täterschaft, bei der man mit einer hohen Sicherheit eine eindeutige Schuldzuweisung feststellen kann, eine Untersuchungshaft angeordnet wird, die eine nachhaltige Abschreckung für weitere Straftaten bei den Delinquenten herbeiführt.

Markus Bischoff (AL, Zürich): Bis heute Vormittag um Viertel nach zehn habe ich eigentlich gedacht, wir leben in einem Rechtsstaat. Was ich jetzt aber gehört habe zur Begründung dieses Postulates, lässt ja dann doch aufhorchen. Zum Rechtsstaat gehört ja, dass die rechtsanwendenden Behörden an die Gesetze und die Jugendstaatsanwaltschaft an die Strafprozessordnung gebunden sind – und nicht an irgendwelche obrigkeitlichen Weisungen. Das ist der Unterschied von einem Rechtsstaat zu einem Obrigkeitsstaat. In einem Obrigkeitsstaat diktiert die Regierung, was Sache ist. In einem Rechtsstaat diktiert das Volk mit den Gesetzen, was Sache ist, und alle Behörden müssen sich an diese Gesetze halten. So muss sich eben auch die Jugendstaatsanwaltschaft an die Gesetze halten, und dort steht genau, wann Haft angeordnet werden kann und wann nicht. Zudem kann diese Haft dann ja auch noch überprüft werden durch eine Haftrichterin oder einen Haftrichter. Auch diese sind an die Gesetze und nicht an die Weisungen der hochlöblichen Regierung gebunden.

Schon aus diesem Grund muss natürlich dieses Postulat – es ist ja nur ein Postulat – abgelehnt werden. Denn es kann nicht angehen, dass sich die Regierung über diese Gesetze hinwegsetzt.

Nur noch ein Wort zur Untersuchungshaft. Es wurde immer gesagt, man müsse da härter reinfahren und es sei da large im Kanton Zürich. Es gibt meines Wissens keine Untersuchung zur Untersuchungshaft

bei Jugendlichen, aber es gibt generell Untersuchungen, Statistiken zur Untersuchungshaft. Und wenn man diese Statistiken anschaut, dann stellt man eben fest, dass im Kanton Zürich weit mehr und weit länger Untersuchungshaft angeordnet wird als in anderen Kantonen, dass also die Praxis im Kanton Zürich überdurchschnittlich streng ist. Ich habe mal eine entsprechende Anfrage ([213/2009](#)) gemacht. Dort wird das auch aufgelistet. Und es wäre doch mal interessant, wenn man vielleicht diesbezüglich einmal breiter diskutieren würde. Also, das Gegenteil ist richtig: Der Kanton Zürich ist strenger und härter als der Rest – und nicht larger.

Unsere Fraktion Grüne und AL lehnen deshalb dieses Postulat ab.

Beat Badertscher (FDP, Zürich): Ich darf Ihnen sagen, dass wir die Stossrichtung, die mit diesem Postulat verfolgt wird, einigermaßen sympathisch finden. Vielleicht haben Sie ja relativ gut zugehört, was beispielsweise Kollege Walter Schoch gesagt hat – das entspricht weitgehend meiner Meinung, wie im Jugendstrafrecht verfahren werden sollte. Ich glaube nicht, wie das Kollege Markus Bischoff gesagt hat, dass wir im Kanton Zürich zu hart sind. Ich denke, das ist ja alles nicht das Problem. Das Problem ist – und ich glaube, das hat die Regierung klar gesagt: Es ist halt eben so, dass hier der Regierung kein Raum bleibt, um abstrakt Weisungen zu erteilen. Das ist halt so. Wir möchten uns an diese gesetzliche Regelung halten und lehnen aus diesem ausgesprochen formellen Grund dieses Postulat ab. Danke.

Claudio Zanetti (SVP, Zollikon): Es hat sein Gutes, dass bald wieder Wahlen anstehen. In solchen Zeiten kommen sogar vonseiten der CVP her gute Vorstösse, die darauf abzielen, die Schraube im Strafvollzug und in der Strafverfolgung etwas anzuziehen. Wir werden uns dem nicht verschliessen und dieses Postulat unterstützen.

Einzig negative Punkte: Es handelt sich nur um ein Postulat und zweitens sollte das Anliegen eigentlich von uns kommen (*Heiterkeit*). Also wir werden es auch so unterstützen. Ich danke Ihnen.

Regierungsrat Markus Notter: Es war ja absehbar, dass diese Forderung einigermaßen populär ist, sonst wäre sie auch nicht gestellt worden. Aber wir haben, denke ich, in unserer Stellungnahme ausgeführt, dass die gesetzlichen Grundlagen klar sind und dass wir entgegen der gesetzlichen Grundlagen keine Weisungen erteilen dürfen und auch

nicht erteilen wollen. Man kann den Vorstoss aber eigentlich nur so verstehen, Silvia Steiner, dass Sie den Jugendanwaltschaften pauschal unterstellen, dass sie das Recht nicht korrekt anwenden. Solche Hinweise habe ich nicht, im Gegenteil: Ich bin überzeugt, dass die Jugendanwaltschaften das Recht korrekt anwenden. Ich habe deshalb keinerlei Veranlassung, in diesem Bereich Weisungen zu erteilen.

Es ist in der Tat ein etwas erstaunlicher Vorgang, dass aus dem Parlament von einem Mitglied des Parlaments, das selber Staatsanwältin ist, die Behauptung aufgestellt wird, die Kolleginnen und Kollegen der Jugendanwaltschaften arbeiten nicht korrekt und der Regierungsrat müsse deshalb eingreifen. Stellen Sie sich vor, dieser Vorgang würde im Bereich der Erwachsenen-Strafrechtspflege vor sich gehen! Ich weiss nicht, wie man das kommentieren würde.

Es wurde gesagt, die gesetzlichen Regelungen sind klar. Sie müssen in jedem Einzelfall angewendet werden und die Jugendanwaltschaften tun das korrekt und so, wie das von Ihnen verlangt wird. Dieses Postulat ist meines Erachtens deshalb überflüssig und sollte nicht überwiesen werden.

Ich erlaube mir aber an dieser Stelle noch eine Bemerkung vielleicht genereller Art, was die Jugendkriminalität und ihre Bekämpfung angeht. Es wurde in verschiedenen Voten darauf hingewiesen, dass wir hier mehr Härte nötig hätten mit Blick auf das benachbarte Ausland. Wir haben jedes Jahr mehrere Besuche von Delegationen aus dem Ausland – auch aus dem erwähnten benachbarten Ausland –, die sich bei uns erkundigen, wie die gesetzliche Lage im Jugendstrafrechtsbereich ist und die sich insbesondere auch erkundigen, wie die Praxis aussieht, weil in diesen Ländern ein grosses Problem mit Jugendgefängnissen besteht, die überfüllt sind mit Jugendlichen, von denen man nicht weiss, was man während des Strafvollzugs mit ihnen machen soll, mit Jugendlichen, deren Rückfallquote, wenn sie aus diesen Jugendstrafanstalten entlassen werden, eine Höhe erreicht, die enorm ist und die den Verantwortlichen in diesen Ländern grosse Sorge bereitet. Man kommt in die Schweiz, um sich kundig zu machen, wie wir mit jugendlichen Straftätern umgehen. Und wir erleben es jedes Mal, dass man bezüglich der Wirkungen des schweizerischen Jugendstrafrechts ausserordentlich beeindruckt ist. Wir können mit Zahlen aufwarten, was die Rückfälligkeit angeht, wir können mit Zahlen aufwarten, was die Wiedereingliederung in die Gesellschaft angeht, die in diesen Ländern ihresgleichen suchen. Aus deutschen Bundesländern kommen deutsche Landesjustizministerinnen und

-minister zu uns und erkundigen sich, wie wir es machen, weil sie nicht mehr wissen, wie es bei ihnen weitergeht in diesen vollen Jugendknasts, die sie haben. Und ich muss Ihnen sagen, ich würde es als ausserordentlich bedauerlich empfinden, wenn dieses erfolgreiche schweizerische Jugendstrafrecht, das von der Wirkung her vorbildlich ist, in diesem Rat und in allen andern Ratssälen in diesem Land und insbesondere auch in der Öffentlichkeit schlechtgeredet würde und wir hier Reformen durchführen würden, die uns in die gleiche Situation bringen würden, wie die deutschen Landesjustizminister, die bei uns anfragen: «Was habt ihr für Methoden? Wir wissen nicht mehr weiter». Dort, wo wir gut sind, sollten wir versuchen, es auch zu bleiben, und nicht Dinge nachahmen, die sich in der Praxis nicht bewährt haben. Das als generelle Bemerkung.

Und noch einmal zum Schluss: Dieses Postulat braucht es nicht. Es ist rechtsstaatlich problematisch und ist deshalb abzulehnen.

Abstimmung

Der Kantonsrat beschliesst mit Stichentscheid der Präsidentin mit 82 : 81 Stimmen (bei 0 Enthaltungen), das Postulat nicht zu überweisen.

Das Geschäft ist erledigt.

9. Tötungsdelikt in der Strafanstalt Pöschwies

Interpellation von Barbara Steinemann (SVP, Regensdorf) und Alfred Heer (SVP, Zürich) vom 29. Januar 2008

KR-Nr. [44/2008](#), RRB-Nr. 507/2. April 2008

(gemeinsame Behandlung mit KR-Nr. 45/2008)

Die Interpellation hat folgenden Wortlaut:

Am Sonntag, 27. Januar 2008 hat sich ein Tötungsdelikt in der Strafanstalt Pöschwies ereignet. Beim mutmasslichen Täter R.K. handelt es sich um einen wegen Mordes und sexueller Nötigung vorbestraften Täter. Die Gefährlichkeit von R.K. ist hinlänglich bekannt, weshalb dieser vom Obergericht auch verwahrt wurde. Zudem legen die Angehörigen des Opfers glaubhaft dar, dass sich das Opfer vom Täter über eine längere Zeit hinweg belästigt fühlte. Im Weiteren ist ein Tötungsdelikt aus dem Jahre 2006 noch immer in Abklärung. In diesem Zusammenhang stellen sich folgende Fragen:

1. Ist R.K. bereits früher in der Strafanstalt durch Gewalttaten gegenüber Personen negativ in Erscheinung getreten? Falls dies zutrifft, bitten wir um Aufklärung darüber, mit welchen Massnahmen diese Gewalttaten geahndet wurden.
2. Hat das Verhalten von R.K. gegenüber dem Opfer bereits vor dem Datum der Tötung dem Opfer Anlass zu Beanstandungen gegenüber der Anstaltsleitung gegeben?
3. Wieso hat ein solcher Täter, bei welchem die Gefährlichkeit aufgrund seiner verübten Taten bekannt ist, Anspruch auf «Gruppenvollzug»?
4. Hat R.K. jemals begleiteten oder unbegleiteten Hafturlaub erhalten? Falls ja, wieso? Falls nein, musste jemals ein Urlaubsgesuch von R.K. behandelt werden und wieso wurde dieses abgelehnt? Wir bitten, be-

gleitete und unbegleitete Hafturlaube in der Antwort klar auseinander zu halten.

5. Im Jahre 2006 hat sich bereits ein Tötungsdelikt in der Strafanstalt Pöschwies ereignet. Hier ist bekannt, dass die Anstaltsleitung vollumfänglich über die Gefährlichkeit der Situation im Bilde war. Einer der Strafgefangenen hatte sogar aktiv um seine Versetzung nachgesucht. Es stellt sich also die Frage nach der strafrechtlichen Verantwortlichkeit von Personen aus dem Strafvollzug. Wurden Strafverfahren gegen Personen des Justizvollzugs eingeleitet und falls ja, was ist der Stand der Untersuchungen?

10. Tötungsdelikt durch Verwahrten in der Pöschwies

Interpellation von Christoph Holenstein (CVP, Zürich) und Thomas Vogel (FDP, Illnau-Effretikon) vom 29. Januar 2008

KR-Nr. [45/2008](#), RRB-Nr. 507/2. April 2008

(gemeinsame Behandlung mit KR-Nr. 44/2008)

Die Interpellation hat folgenden Wortlaut:

In der Strafanstalt Pöschwies hat am letzten Wochenende ein Verwahrter einen Mitinsassen missbraucht und ermordet. Das ist unsäglich und es lässt sich nicht leugnen: Durch diese jüngste schlechte Nachricht aus dem Zürcher Justizvollzug rückt der bereits verschiedentlich kritisierte Umgang mit Verwahrten zusätzlich ins Zwielficht. Es ist darum absolut zwingend, dass der Regierungsrat die Umstände umfassend untersucht und mit transparenter Information das verlorene Vertrauen wieder herstellt.

Daher bitten wir den Regierungsrat um Beantwortung folgender Fragen:

1. Wieso befindet sich ein verwahrter Sexualstraftäter und zweifacher Kindermörder gemäss Medienberichten im normalen Strafvollzug? Aufgrund welcher Kriterien wird eine Einzelhaft angeordnet?
2. Eignet sich der sogenannte Gruppenvollzug für verwahrte Personen?
3. Wieso sind psychisch kranke Gefangene in der Pöschwies am Wochenende zwischen 8.30 und 16.30 Uhr bei offenen Zellentüren sich selbst überlassen?

4. Wieso werden zur Sicherheit der Gefangenen in der Pöschwies die Zellen während des offenen Zellentürenregimes nicht mit Video überwacht?

Der Regierungsrat beantwortet auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern die Interpellationen 44/2008 (A) und 45/2008 (B) wie folgt:

Zu Frage A1:

Den Vollzugsakten von R.K. ist zu entnehmen, dass er sich seit Juni 1996, mithin seit nahezu zwölf Jahren in der Strafanstalt Pöschwies befindet. Für den gesamten Zeitraum ist lediglich ein Vorfall aktenkundig, der eine Disziplinierung von R.K. zur Folge hatte. Dabei handelte es sich um eine Auseinandersetzung vom November 2007 im Zusammenhang mit ausstehenden Schulden des späteren Opfers. Das Verhalten von R.K. hatte zwei Wochen Gruppenausschluss mit TV-Entzug zur Folge und wurde mit beiden Beteiligten auch in Gesprächen mit dem Anstaltspersonal nachbearbeitet. Die Umstände dieses Vorfalls sowie die Frage, ob allenfalls anderweitige Übergriffe von R.K. ausgegangen sind, bilden Gegenstand der laufenden Abklärungen der Staatsanwaltschaft.

Zu Frage A2:

Aus den Vollzugsakten von R.K. ergibt sich, dass sich das Opfer sicherlich ein Mal an das Anstaltspersonal wandte, was zu der vorstehend erwähnten disziplinarischen Bestrafung von R. K führte. Ob weitere Beanstandungen des Opfers über R.K. bei der Anstaltsleitung eingegangen sind, ist ebenfalls Gegenstand der laufenden Untersuchung.

Zu Frage A4:

R. K. hat bis heute nie Urlaub erhalten und hat auch noch nie ein Gesuch für einen begleiteten oder unbegleiteten Urlaub gestellt.

Zu Frage A5:

Im Fall des Tötungsdeliktes von 2006 beschloss die Anklagekammer des Obergerichts des Kantons Zürich am 3. Mai 2007 auf Antrag der für die Untersuchung des Tötungsdelikts zuständigen Staatsanwältin der Staatsanwaltschaft IV des Kantons Zürich die Eröffnung einer Strafuntersuchung wegen fahrlässiger Tötung gegen drei Mitarbeitende der Strafanstalt Pöschwies. Das Verfahren, das am 16. Mai 2007 von der Staatsanwaltschaft IV an die Staatsanwaltschaft I des Kantons

Zürich abgetreten worden ist, ist noch hängig. Es wurden bereits sämtliche Personen im Zusammenhang mit dem Tötungsdelikt erstmals einvernommen. Geplant sind weitere Einvernahmen, doch kann derzeit noch keine Prognose über den Zeitpunkt des Verfahrensabschlusses oder die Art der Erledigung abgegeben werden.

Im Übrigen ist die Feststellung, wonach bekannt sei, dass die Anstaltsleitung vollumfänglich über die Gefährlichkeit der Situation im Bilde gewesen sei, nicht zutreffend. Die Frage, ob und inwieweit Anzeichen einer akuten Gefahr für Leib und Leben bestanden und ob die mit dem Vollzug betrauten Mitarbeitenden der Strafanstalt solche Anzeichen hätten erkennen müssen oder allenfalls falsch interpretiert haben, ist vielmehr Gegenstand der laufenden Untersuchung und kann insofern nicht als erwiesen angenommen werden.

Zu Frage B1:

Der Vollzug der Verwahrung wird in Art. 64 des Strafgesetzbuches (StGB; SR 311.0) geregelt. Danach kann dieser in einer Massnahmenvollzugseinrichtung oder in einer Strafanstalt nach Art. 76 Abs. 2 StGB erfolgen. Darüber hinaus schreibt das Gesetz vor, dass die öffentliche Sicherheit zu gewährleisten und der Täter wenn nötig psychiatrisch zu betreuen ist (Art. 64 Abs. 4 StGB). Neben gesicherten psychiatrischen Kliniken kommen damit als Vollzugsort geschlossene Vollzugseinrichtungen oder geschlossene Abteilungen offener Vollzugseinrichtungen in Betracht. Die Verwahrung kann unter gewissen Voraussetzungen aber auch in der Form des Wohn- und Arbeitsexternats vollzogen werden (Art. 90 Abs. 2^{bis} StGB). Darüber hinaus enthält das Bundesrecht keine besonderen Vorgaben für die Ausgestaltung des Vollzugsregimes der Verwahrung.

Der geschlossene Strafvollzug bildet eine Form des sogenannten Normalvollzugs (Art. 77 StGB; §44 Justizvollzugsverordnung, JVV [LS 331.1]). In der Praxis haben sich im Rahmen der differenzierten und dezentralisierten Ausgestaltung der geschlossenen Vollzugsanstalten für langjährige Strafen verschiedene Bereiche des Spezialvollzuges (Eintritt, Integration, Krisenintervention, Fluchtgefahr, Hochsicherheit, Langstrafen, Suchtprobleme) herausgebildet, die sich vom Normalvollzug vorab durch eine höhere Betreuungsdichte unterscheiden. Auch der Spezialvollzug ist jedoch wie der Normalvollzug nach dem Gruppensystem aufgebaut, d. h. der Insasse verbringt eine gewisse Zeit des Tages in der Gemeinschaft mit den Mitinsassen seiner

Gruppe. Der angesprochene Verwahrte befand sich im geschlossenen Spezialvollzug.

Der Begriff Einzelhaft umschreibt nicht die Unterbringung einer verurteilten Person in einer Einzelzelle, sondern die ununterbrochene Isolation eines Gefangenen von den Mitgefangenen. Sie ist in Art. 78 StGB ausdrücklich geregelt, befindet sich systematisch allerdings in einem Kapitel, das sich ausschliesslich auf den Vollzug von Freiheitsstrafen bezieht, nicht aber auf den Vollzug freiheitsentziehender Massnahmen, zu denen auch die Verwahrung gehört. Gemäss Art. 78 StGB darf im Strafvollzug Einzelhaft als ununterbrochene Trennung von den anderen Gefangenen nur bei Antritt der Strafe und zur Einleitung des Vollzugs für die Dauer von höchstens einer Woche (lit. a), zum Schutz des Gefangenen oder Dritter (lit. b) oder als Disziplinarsanktion (lit. c) angeordnet werden. Art. 90 Abs. 1 StGB bezieht sich demgegenüber lediglich auf den Vollzug von therapeutischen Massnahmen. Danach kann ein hierzu Verurteilter nur dann ununterbrochen von den andern Eingewiesenen getrennt untergebracht werden, wenn dies als vorübergehende therapeutische Massnahme (lit. a), zum Schutz des Eingewiesenen oder Dritter (lit. b) oder als Disziplinarsanktion (lit. c) unerlässlich ist. Gemäss der Botschaft zum revidierten Allgemeinen Teil des Strafgesetzbuches wollte der Gesetzgeber, die Voraussetzungen für die Einzelhaft genauer regeln und entsprechend der heutigen Praxis nicht mehr als obligatorische erste Vollzugsstufe vorsehen. Die Zurückhaltung gegenüber der Einzelhaft beruht auf der Erfahrung, dass die mit ihr verbundene Verminderung von Beziehungen zur Um- und Mitwelt zu Persönlichkeitsstörungen führen kann.

Dass Einzelhaft nur ausnahmsweise angeordnet wird, verlangen auch die massgeblichen internationalen Übereinkommen im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzugs. Das Europäische Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT), das durch die gleichnamige Europaratskonvention von 1987 (SRO.106) eingesetzt wurde, wendet Gefangenen, die unter isolationsähnlichen Bedingungen inhaftiert sind, besondere Aufmerksamkeit zu. Die Standards des CPT verlangen hierfür eine strenge Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit. Sie sehen auch keine Rechtfertigung dafür vor, Beschränkungen unterschiedslos auf alle Gefangenen anzuwenden, die zu einer bestimmten Art der Strafe verurteilt worden sind (z.B. zu lebenslanger Freiheitsstrafe oder Verwahrung), ohne das individuelle Risiko, das von ihnen ausgehen könnte, angemessen zu berücksichtigen. Nach den CPT-

Standards steht selbst Gefangenen, die ein besonders hohes Sicherheitsrisiko darstellen, innerhalb der Begrenzungen ihres Gefängnistraktes als Kompensation für ihre strengen Haftbedingungen ein verhältnismässig gelockertes Regime zu. Sie sollen ihre Mitgefangenen in ihrem Trakt treffen und verschiedenen Tätigkeiten nachgehen können. Weiter sind auch innerhalb von Hochsicherheitstrakten eine gute interne Atmosphäre und konstruktive Beziehungen zwischen Personal und Gefangenen zu entwickeln. Dies nicht nur als Gebot der menschlichen Behandlung, sondern auch zur Aufrechterhaltung wirksamer Kontrolle und Sicherheit. In dieselbe Richtung weisen die vom Europarat verabschiedeten Europäischen Strafvollzugsgrundsätze. Danach sind alle Anstrengungen zu unternehmen, um den Gefangenen ohne eine Gefährdung ihrer Sicherheit in vollem Umfang eine Teilnahme am Anstaltsleben zu ermöglichen. Besondere (Hoch-)Sicherungsmaßnahmen dürfen nur in Ausnahmefällen und nur für eine bestimmte Dauer angeordnet werden. Solche Massnahmen dürfen darüber hinaus nur bei Einzelpersonen, nicht aber bei Gruppen von Gefangenen angewendet werden.

Aus den genannten Rechtsgrundlagen ergibt sich, dass die Verwahrung nicht zwangsläufig als Vollzug in Einzelhaft oder auf einer anstaltsintern besonders gesicherten Zelle oder Abteilung zu erfolgen hat. Tatsächlich befinden sich derzeit in der Strafanstalt Pöschwies rund 70 Verwahrte mit unterschiedlichster Delinquenz. Demgegenüber stehen sechs isolierende Sicherheitszellen zur Verfügung. Letztere sind für Inhaftierte vorgesehen, die wegen manifester besonderer Fluchtgefährlichkeit oder innerhalb der Anstaltsmauern offener Fremdgefährlichkeit besonders gesichert untergebracht werden müssen. Derzeit sind in der Strafanstalt Pöschwies zwei Verwahrte in solchen Sicherheitszellen untergebracht. Ob im vorliegenden Fall eine Gemeingefährlichkeit des betreffenden Verwahrten gegenüber den Mitinhaftierten zu Unrecht nicht vorausgesehen wurde, bildet Gegenstand der Abklärungen der Staatsanwaltschaft.

Zu Fragen A3 und B2:

Der Gruppenvollzug bildet keine Rechtswohlthat zugunsten bestimmter Inhaftierter, sondern das eigentliche Grundkonzept der Insassenunterbringung in der Strafanstalt Pöschwies seit ihrem Neubezug im Jahr 1995. Es geht zunächst von einer Gesamtkapazität von rund 500 Plätzen aus. Davon befinden sich sechs in Sicherheitszellen, in denen eine isolierende Einzelhaft durchgeführt werden kann. Die restlichen Plätze sind im Rahmen von Gruppenvollzugskonzepten unterschiedlicher

Ausgestaltung organisiert. Das Unterbringungskonzept wird von drei Grundsätzen geprägt. Erstens wird durch eine dezentralisierte Gesamtanlage in verschiedenen Pavillons ein Gruppensystem geschaffen, welches das Erlernen neuer Verhaltensweisen unter möglichst wirklichkeitsnahen Arbeits- und Wohnbedingungen begünstigt und die Bildung krimineller Subkulturen erschwert. Zweitens bestehen Spezialpavillons, um auf spezifische Vollzugsprobleme fachgerecht reagieren zu können. Drittens wird durch eine Umfassungsmauer mit entsprechender Sicherheitselektronik eine hohe Sicherheit gegen aussen und gleichzeitig ein genügender Freiraum für die Gestaltung der Vollzugsabläufe im Innern der Anstalt gewährleistet. Es gilt anzufügen, dass auch die anderen Strafanstalten in der Schweiz den Gruppenvollzug umsetzen, wenn auch in unterschiedlicher Ausprägung.

Zu Unrecht wird in der Öffentlichkeit oft angenommen, die Verwahrung werde ausgesprochen, um einen Täter endgültig und für immer hinter Gitter zu bringen und von der Gesellschaft fern zu halten. Obwohl die Verwahrung tatsächlich bis zum Lebensende dauern kann, trifft diese Vorstellung grundsätzlich nicht zu. Zwar hat sich der Vollzug der Verwahrung mit dem neuen, seit 1. Januar 2007 geltenden Strafgesetzbuch insofern verschärft, als zunächst die gesamte vom Gericht ausgesprochene Freiheitsstrafe zu verbüssen ist, bevor der Vollzug der Verwahrung überhaupt beginnt (Art. 64 Abs. 2 StGB), was zu einer Verlängerung der Verbleibdauern führen dürfte. Art. 64b StGB verpflichtet die zuständige Behörde aber gleichwohl, regelmässig die Entlassungsmöglichkeiten zu überprüfen. Eine Chance auf Entlassung aus dem Justizvollzug besteht zwar am ehesten dann, wenn die Prüfung nach Art. 64b Abs. 1 lit. b StGB zu einer Umwandlung in eine stationäre Massnahme führt – etwa weil sich die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Behandlung einer psychischen Erkrankung verbessert haben, während Fälle einer direkten Entlassung aus der Verwahrung im Sinne von Art. 64b Abs. 1 lit. a praktisch kaum vorstellbar scheinen. Dessen ungeachtet ist die Vollzugsbehörde jedoch gesetzlich verpflichtet, für die periodische Überprüfung der Entlassungsmöglichkeiten die Chancen einer erfolgreichen Resozialisierung zu beurteilen. Wenn entsprechende Aussichten nicht auszuschliessen sind, müssen im Vollzug auch Angebote bereitgestellt werden, um eine solche Resozialisierung zu fördern. Auch unter diesem Gesichtspunkt ist der Gruppenvollzug für Verwahrte ebenso angezeigt wie für Strafgefangene und deshalb grundsätzlich Bestandteil ihres Vollzugsplans. Eine unterschiedliche Behandlung in dieser Hinsicht, lediglich

gestützt auf den Rechtstitel der Inhaftierung, erschiene nicht sachgerecht. Wie bereits gesagt, wäre eine solche auch weder mit den Richtlinien des CPT noch mit den Europäischen Strafvollzugsgrundsätzen vereinbar. Zudem bilden die Verwahrten wie die Strafgefangenen keine homogene Gruppe. Sie weisen unterschiedliche deliktische Vergangenheiten oder auch unterschiedliche Gewaltpotenziale auf, sodass sie auch hinsichtlich der Ausgestaltung des Verwahrungsvollzugs individuell beurteilt werden müssen.

Zu Frage B3:

Psychische Erkrankungen, die ebenso unter Strafgefangenen wie auch unter Verwahrten zu finden sind, schliessen die Wünschbarkeit offener Begegnungsmöglichkeiten im Rahmen des Gruppenvollzuges an und für sich nicht aus. Die langjährigen Erfahrungen lassen hier eher auf eine positive Wirkung schliessen, während ein vermehrter oder gänzlicher Einschluss und die damit verbundene Isolation, als eher fragwürdig, wenn nicht gar kontraproduktiv beurteilt wird. Im Übrigen ist selbstverständlich, dass die Gefangenen im Gruppenvollzug während der fraglichen Zeitspanne keineswegs «sich selbst überlassen» sind, sondern lediglich unter gelockerter Aufsicht stehen.

Zu Frage B4:

Die Strafanstalt hat keine zellenscharfe Videoüberwachungsanlage, weil unabhängig von den beträchtlichen Beschaffungskosten eine flächendeckende Kameraüberwachung auch praktisch nicht umsetzbar scheint. Eine Videoüberwachung kann nur dann wirksam sein, wenn das Geschehen gleichzeitig an Monitoren überwacht wird. Die Strafanstalt Pöschwies weist insgesamt rund 500 Plätze auf. Erfahrungswerte zeigen, dass eine einzelne Person kaum mehr als zehn Monitorbilder zuverlässig verfolgen kann. Eine flächendeckende Überwachung wäre also nur mit unverhältnismässigen Personalressourcen durchführbar. Darüber hinaus würde sie aber auch einen empfindlichen Widerspruch zum Grundkonzept des Gruppenvollzuges bilden. Die beiden Tötungsdelikte von 2006 und 2008 sind in der Geschichte des Zürcher Strafvollzuges tragische und miteinander nicht vergleichbare Einzelfälle. Sie bilden Anlass, Fragen der Betreuung und Aufsicht der Inhaftierten im Gruppenvollzug und Verbesserungen zum Schutz von Inhaftierten und Personals vertieft zu prüfen. Im Vordergrund dürften dabei eher organisatorische Belange, verbesserte Instrumente der Risikoeinschätzung und allenfalls auch personelle Ressourcen stehen.

Barbara Steinemann (SVP, Regensdorf): Der hier betreffende Fall hat sich vor etwas mehr als zwei Jahren hinter den Mauern der Regensdorfer Strafvollzugsanstalt Pöschwies abgespielt. Ein Kinderschänder befindet sich seit damals 14 Jahren in Verwahrung. Er hatte zwei Schüler vergewaltigt, erdrosselt, sich an ihren Leichen vergangen und diese dann mit einem Messer zerstückelt und die toten Kinderkörper im Maisfeld verstreut. Ein drittes Opfer überlebte mit 17 Messerstichen.

Besagter Verwahrte belästigte Ende 2007/Anfang 2008 im Knast einen 25-Jährigen, der sich während fünf Monaten wegen Drogen- und Vermögensdelikten verantworten musste. Die Gefängnisleitung bestrafte ihn für einen der Übergriffe mit 20 Tagen Gruppenausschluss und Fernsehentzug. Danach liess man den Verwahrten offenbar wieder auf dieselbe Station zurück– ein tödlicher Fehler. Der Täter gesteht sofort. Erst habe er den jungen Mithäftling sexuell genötigt, danach in seiner Zelle umgebracht und liegen gelassen. Pöschwies-Direktor Ueli Graf nahm sich daraufhin erst mal einige Zeit Erholungsurlaub von den Ereignissen.

Die Angehörigen des Getöteten wandten sich an Politiker und Medien und legten glaubhaft dar, dass er sich seit Wochen durch den Verwahrten genötigt und belästigt fühlte, sich erst mehrmals beim Anstaltspersonal darüber und danach bei seinen Angehörigen über die Ignoranz des Anstaltspersonals beschwerte. Dies lässt den Schluss zu, dass die Verantwortlichen über das Gefährdungspotenzial des zweifachen Kindermörders und nun dreifachen Mörders durchaus informiert sein mussten. Es gibt keinen Hinweis, wonach die Darstellung der Angehörigen angezweifelt werden kann.

Vier Tage nach der Tat stellten sich der Direktor der Strafanstalt, der Leiter des Psychiatrisch-Psychologischen Dienstes und der Chef des Amtes für Justizvollzug der Presse und beteuerten die Unvorhersehbarkeit der Tat; dass der Täter in 14 Jahren erst einmal diszipliniert worden sei – wortwörtlich – «für eine Auseinandersetzung mit Mithäftlingen, die aber nichts mit Gewalt zu tun hatte». Wenige Tage später wusste die Öffentlichkeit um die Ereignisse, dass es sich um eine Auseinandersetzung mit dem späteren Opfer gehandelt und eben nicht so harmlos zugetragen hatte, wie offiziell beschrieben.

Die Zeitung mit den grossen Buchstaben und den vielen Farbfotos sprach zu Recht von einem «Knast-Skandal». Auf die entsprechenden

Nachfragen der Journalisten verwiesen dann alle plötzlich auf das Amtsgeheimnis und Herr Frank Urbaniok berufsspezifisch auch noch zusätzlich auf das Arztgeheimnis.

Die Bemerkung sei auch erlaubt, dass sich in der gleichen Anstalt bereits 15 Monate zuvor ein Tötungsdelikt ereignet hatte. Damals hatte ein Insasse einem anderen mit einer Eisenstange den Schädel eingeschlagen.

Die entscheidenden Fragen der Interpellationen umschifft der Regierungsrat mit dem Verweis auf laufende Untersuchungen. Das wären aber entscheidende Informationen, welche für uns und für die Öffentlichkeit von grösstem Interesse wären. Stand ist Anfang April 2008. Nun sind fast zwei Jahre ins Land gestrichen und die Justizdirektion hat seither nie mehr die Öffentlichkeit über die Ergebnisse der Untersuchungen in Kenntnis gesetzt. Wie das Opfer getötet wurde, ist bis heute nie bekannt gegeben worden. Und nicht nur das behält die Zürcher Justiz für sich. Wer hat entschieden, dass der pädophile Mörder – ein ehemaliger Psychiatriepfleger – für seine Mithäftlinge ungefährlich war? Und hat das Team um Chefpsychiater Frank Urbaniok die Gefahr und das Gewaltpotenzial unterschätzt?

Um hier Transparenz zu schaffen, erwarten wir heute vom Regierungsrat die Ergebnisse der Untersuchung und die mündliche ausführliche Beantwortung der in beiden Interpellationen gestellten Fragen. Ich danke Ihnen.

Christoph Holenstein (CVP, Zürich): Neben dem eigentlichen Einsperrtsein sind für viele Gefangene die Mitgefangenen das grösste Problem beziehungsweise die grösste Herausforderung. Man muss sich in dieser Zwangsgemeinschaft mit Personen herumschlagen, mit denen man lieber nichts zu tun haben möchte, die vielleicht eine andere Sprache sprechen, aus einem anderen Kulturkreis kommen und eine völlig andere Vergangenheit haben. Es ist auch hinlänglich bekannt, dass Mitgefangene auf einen Gefangenen einen schlechten Einfluss ausüben können. Es gilt endlich zu akzeptieren, dass gewisse Gefangene aufgrund ihrer Gefährlichkeit nicht unbeaufsichtigt im Gruppenvollzug funktionieren können, beziehungsweise dass es für gewisse Gefangene besser ist, wenn sie ihre Freizeit lieber allein in ihrer Zelle verbringen. Im Rahmen der Arbeitstätigkeiten oder der Therapien gibt es bereits genügend Möglichkeiten für den sozialen Austausch mit der Umwelt.

Entscheidend ist auch, wie im Strafvollzug die Gruppen zusammengesetzt sind. Ein jüngerer Drogendelinquent mit kürzerer Freiheitsstrafe und ein verwahrter Sexualstraftäter auf derselben Gruppe sind zumindest schwierig, wenn nicht sogar unmöglich zu handhaben. Der mit dem aufwendigen Gruppenvollzug einhergehende Resozialisierungsgedanke ist lobenswert. Allerdings müssen wir auch akzeptieren, dass der Gruppenvollzug irgendwo an seine Grenzen stösst. Im Gruppenvollzug herrscht nicht die heile Welt. Es geht nicht darum, den Gruppenvollzug aufzulösen, sondern in bestimmten Fällen einzuschränken. Auch der von den Psychologen und Psychiatern geforderte permanente Gruppenvollzugszwang soll hinterfragt werden.

Noch ein paar Worte zu den Strafverfahren. Das Strafverfahren hat nur abgeklärt, ob dem Gefängnispersonal ein strafrechtlich relevanter Fehler unterlaufen ist oder nicht. Dies ist nicht der Fall, das Strafverfahren wurde eingestellt. Dem Gefängnispersonal ist auch zu attestieren, dass es einen äusserst schwierigen Job zu erfüllen und die Vorgaben korrekt umgesetzt hat. Wir dürfen uns aber auf der politischen Ebene durchaus fragen, ob alle Vorgaben im Strafvollzug so noch stimmen oder ob es zugunsten der Sicherheit in einer Strafanstalt auch Verbesserungspotenzial gibt. Besten Dank.

Ratspräsidentin Esther Hildebrand: Das Wort aus dem Rat wird weiter nicht mehr gewünscht. Der Regierungsrat verzichtet. Also, Barbara Steinemann möchte noch einmal das Wort.

Barbara Steinemann (SVP, Regensburg) spricht zum zweiten Mal: Entschuldigung, dass ich jetzt das Wort nochmals ergreife, aber ich hätte jetzt doch schon erwartet, dass Regierungsrat Markus Notter hier einmal Klarheit schafft. Ich meine, immerhin handelt es sich hier um einen Toten. Wenn es dann darum geht, in der Ausschaffungshaft einen Toten zu beklagen, dann sind Sie auch die Ersten, die Aufklärung fordern. Also dürfen wir hier auch ein paar Worte verlangen. Sie haben die massgebenden Fragen und Vorwürfe auch in der schriftlichen Antwort nicht mal im Ansatz beantwortet, haben sich hinter dem Amtsgeheimnis und dem laufenden Strafverfahren versteckt. Das finde ich einer Justiz, die sich der Gerechtigkeit und der Transparenz verschrieben hat, unwürdig.

Wir sind uns, wie Christoph Holenstein gesagt hat, der speziellen Gegebenheiten in einem Knast durchaus bewusst. Dass in einer Strafan-

stalt nicht alles verhindert werden kann, ist uns auch klar. Aber wenn dann, wenn etwas so Tragisches passiert ist, alle Fragen offen bleiben, ist das ein Missstand grösseren Ausmasses, das ist ein Schuldeingeständnis. Alle involvierten Stellen befinden sich unter der Führung von Herrn Notter.

Wie lange wollen Sie und Ihre Leute von den Untersuchungsbehörden noch untersuchen? Wären Sie nicht dem Opfer, seinen Angehörigen und letztlich auch der Öffentlichkeit eine effiziente Aufklärung und eine Informationspolitik, die diesen Namen verdient, schuldig?

Aber das ist wohl der Staat sozialdemokratischer Prägung, der alles tut, um die Täter zu hegen, zu pflegen und zu resozialisieren. Aber seine fatalen Fehler und deren Folgen zuzugeben und die Konsequenzen zu ziehen, dazu ist er dann zu feige.

In Anbetracht dieser Vorfälle, in welche die Justizdirektion involviert ist, und der Tatsache, dass der zuständige Regierungsrat sich um jegliche Aufklärung foutiert, stellt sich schon die Frage, wieso die Justizdirektion noch durch ihn weitergeführt werden soll. Wir brauchen in der Justiz des Kantons Zürich keine Schönwetterkapitäne, welche die Brücke im Sturm verlassen und irgendwo untertauchen – in der Hoffnung, dass die Zeit alles in Vergessenheit geraten lässt.

Yves de Mestral (SP, Zürich): Barbara Steinemann, geschätzte SVP, es wäre mir ein Anliegen, wenn Sie wenigstens in diesem Moment – wenigstens in diesem Moment – sich gewahr würden, dass Sie die ganze Zeit immer Sparbemühungen fordern im ganzen Staat, vom Justizapparat und von der Strafanstalt insbesondere. Und was war eine Folge dieser Sparbemühungen? Dass eine Doppelbelegung in den Zellen stattfand. Sie können schon den Kopf schütteln, es ist aber trotzdem so. Und es kann eine Folge dieser Doppelbelegung sein, dass die Leute dann aufeinander losgehen. Das soll natürlich nicht so sein und wir wollen auch nicht kleinreden, dass hier ein Todesfall passiert ist. Aber genau dies ist eine Folge dieser Sparpolitik. Und wenn Sie das nicht wahrhaben können, dann müssen Sie nicht so dummdreist Interpellationen veranstalten.

Regierungsrat Markus Notter: Ich denke im Gegensatz zu Barbara Steinemann, dass wir alle Fragen korrekt beantwortet haben. Die Interpellationen sind schon etwas länger her. In der Zwischenzeit haben einige Untersuchungen ihren Abschluss gefunden; das wurde in der

Öffentlichkeit aber auch immer kommuniziert. Sie haben das, nehme ich an, gelesen. Es sind die Strafuntersuchungen gegen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Strafanstalt rechtskräftig eingestellt worden und die Anklage gegen den Täter wurde erhoben. Das Verfahren wird in den nächsten Tagen vor Obergericht stattfinden. Darüber ist die Öffentlichkeit ja immer informiert worden. Ich nehme an, Sie nehmen diese Medienmitteilungen auch zur Kenntnis. Darüber hinaus gibt es im Moment dazu eigentlich nichts Weiteres und Neues zu sagen.

Ratspräsidentin Esther Hildebrand: Die Interpellanten haben ihre Erklärungen abgegeben. Wir haben die Erklärungen zu den Antworten des Regierungsrates gehört.

Die Geschäfte 9 und 10 sind erledigt.

11. Konzessionsgesuche Regionalfernsehen: Medienvielfalt und Konkurrenzsituation im Kanton Zürich

Interpellation von Nicolas Galladé (SP, Winterthur) und Raphael Golta (SP, Zürich) vom 31. März 2008

KR-Nr. [124/2008](#), RRB-Nr. 748/21. Mai 2008

Ratspräsidentin Esther Hildebrand: Traktandum 11 wurde zurückgezogen.

12. Gesetzliche Grundlage für den Kinder- und Jugendmedienschutz

Postulat von Karin Maeder (SP, Rüti) und Claudia Gambacciani (Grüne, Zürich) vom 14. April 2008

KR-Nr. [148/2008](#), Entgegennahme, Diskussion

Ratspräsidentin Esther Hildebrand: Der Regierungsrat ist bereit, das Postulat entgegenzunehmen. Claudio Zanetti, Zollikon, hat an der Sitzung vom 25. August 2008 Antrag auf Nichtüberweisung gestellt. Der Rat hat heute zu entscheiden.

Das Wort hat Claudio Zanetti, Zollikon. Er verzichtet. In diesem Falle hat das Wort die Erstunterzeichnerin Karin Maeder.

Karin Maeder (SP, Rüti): Jetzt bin ich doch etwas erstaunt. Heisst das, dass Claudio Zanetti diesen Vorstoss gar nicht ablehnt, oder wie muss ich das verstehen? Ich finde es sehr schade, dass dieser Vorstoss so lange auf der Traktandenliste herumdümpelte, nämlich seit April 2008. Jetzt wird sich der Kantonsrat endlich mit dem Thema befassen, nachdem sich auch die nationale Politik, der National- beziehungsweise der Ständerat, für eine klare Verschärfung des Kinder- und Jugendmedienschutzes ausgesprochen hat.

Es wird von den meisten Seiten befürwortet, dass der Jugendmedienschutz eine öffentliche Aufgabe darstellt. Über die Umsetzung ist man sich aber nicht einig. Die Situation in der Schweiz ist zurzeit so, dass die Kantone für den Kinder- und Jugendmedienschutz zuständig sind. Der Kanton Zürich verfügt über ein Gesetz über die Vorführung von Filmen, das aus dem Jahr 1971 stammt. Seit 1971 hat sich aber im Bereich der Medien sehr viel verändert und die bestehende Regelung reicht nicht mehr aus. Langfristig muss der Kinder- und Jugendmedienschutz national geregelt werden. Leider wird dies aber noch eine Weile dauern. Deshalb soll der Kanton Zürich, bis es soweit ist, den Jugendmedienschutz, der sich bis jetzt, wie ich bereits gesagt habe, auf die Filme beschränkt, auf weitere Medien wie Video, DVD, Computer- und Konsolenspiele erweitern. Ein Verbot, wie es der National- und der Ständerat beschlossen haben, ist hier keine Lösung. Aber Altersangaben auf Spielen, Heften, Filmen sind dringend notwendig. Es kann nicht sein, dass Kinder am Kiosk ein Computerheft kaufen und im Innern des Heftes befindet sich eine CD mit einem Killer-Game, das meiner Meinung nach niemandem zuzumuten ist, aber schon gar nicht einem zehnjährigen Kind. Wir müssen unsere Kinder besonders schützen. Ich weiss, jetzt kommt dann die Bemerkung, dass übers Web viele Spiele und Filme nicht zu kontrollieren sind. Wenn man aber gar nichts macht, dann ändert sich überhaupt nichts. Und es braucht hier halt eben Mut, um einen Schritt zu tun.

In seiner Antwort auf die Anfrage [382/2007](#) schreibt der Regierungsrat, dass in diesem Bereich Handlungsbedarf besteht. Soweit ich informiert bin, hat die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren eine Kommission eingesetzt, die sich der Koordination des Jugendmedienschutzes annimmt. Es ist von zentraler Bedeutung, dass

in dieser Kommission die Politik und die Anbieterinnen und Anbieter vertreten sind. An dieser Stelle würde mich interessieren, ob der Kanton Zürich Einsitz hat in dieser Kommission. Und weiter soll sich der Regierungsrat für eine internationale Koordination des Jugendmedienschutzes einsetzen. Der Regierungsrat soll auch in den Gremien der kantonalen Regierungen dafür sorgen, dass dieses Thema national beförderlich behandelt wird.

Es ist ein schwieriges Thema. Nichtsdestotrotz muss es dringend angegangen werden. In der Schweiz hat Basel-Stadt ein Gesetz verabschiedet, das die öffentlichen Filmvorführungen und den Handel von elektronischen Trägermedien regelt. Es gibt auch einige Länder, die hier bereits viel Erfahrung haben, wie zum Beispiel Holland und auch Deutschland. Man könnte ja auch einmal über die eigene Kantonsbeziehungsweise Landesgrenze hinausschauen, man muss nicht alles selber erfinden.

Ich bitte Sie, unterstützen Sie dieses Postulat. Der Kanton Zürich darf sich dieser Thematik nicht verschliessen.

Claudio Zanetti (SVP, Zollikon): Entschuldigen Sie bitte die kleine Verwirrung. Wir hatten da auch intern in der Fraktion noch einen Meinungswechsel zu bewältigen.

Die Postulantin hat soeben gesagt, es brauche einen mutigen Schritt. Ich bitte Sie, was ist daran mutig, einfach ein Verbot zu fordern? Was ist daran mutig zu sagen «Regierung, mach etwas!»? Andererseits führen Sie selber aus, dass es mit den heutigen Medien sehr einfach ist, an jugendgefährdende Publikationen zu kommen. Aber hier dringt bei Ihnen wieder einmal der alte sozialistische Glaube an den Staat durch, Sie wollen alles regeln. Niemand will, dass Jugendliche freien Zugang zu sämtlichem Material haben. Aber in erster Linie ist es Aufgabe der Eltern, hierfür die nötigen Einschränkungen zu gewährleisten, sicher nicht einmal mehr der Staat und schon gar nicht der Kanton Zürich allein. Wir haben ja jetzt gerade ein freiheitsfeindliches Gesetz auf Bundesebene beschlossen, das in die gleiche Richtung zielt. Ich weiss gar nicht, warum Sie immer glauben, dass der Staat ein Problem besser lösen kann als die zuständigen Eltern. Beim Jugendschutz könnte man noch darüber reden, aber das geht bei Ihnen ja noch viel weiter. Hinzu kommt noch, dass man überall, wo man Ihren Rezepten gefolgt ist, am Schluss feststellen muss, dass ja eigentlich das Gegenteil von dem eingetreten ist, was Sie wollten. Sie haben noch kein einziges

solches Problem in diesem Bereich lösen können mit Verboten. Was es braucht, sind Aufklärung und die Eltern in die Verantwortung zu nehmen. Mit einem Postulat erreichen Sie schon gar nichts.

Deshalb empfehlen wir Ihnen, diesen Vorstoss abzulehnen.

Jean-Luc Cornaz (FDP, Winkel): Nach den Informationen von Claudio Zanetti kommen wir wieder zur Sache. Die FDP-Fraktion wird das Postulat überweisen. Die Postulanten verlangen auch einen von der FDP gewünschten besseren Schutz der Jugendlichen vor Bildern, die ihrem persönlichen Reifezustand nicht entsprechen. Es geht uns um drei schwergewichtige Punkte. Wir sind der Überzeugung, dass Gewaltexzesse, Horrorfilme, Pornografie und so weiter aufgrund ihrer heute verfügbaren Dichte Gewaltmuster und sexuelle Übergriffe von Schülern beeinflussen. Wir erachten es als Aufgabe des Staates, dort Massnahmen zu erlassen, wo sich Jugendliche aufgrund ihrer verfehlten Selbsteinschätzung einem Risiko aussetzen; dies auch im Bereich der Persönlichkeitsentwicklung. Wir stützen die Marktteilnehmer wie Kinobesitzer, Filmvertreiber, TV und so weiter, welche anständige, stufengerechte Videospiele anbieten wollen. Und genau dort liegt der Haken: Die FDP wird den Gesetzesentwurf genau durchlesen, denn wir wollen keine Umerziehungsmassnahmen, indem übertriebene, wenn möglich noch religiös motivierte Regeln aufgestellt werden. Wir wollen nicht, dass es einmal mehr diejenigen trifft, welche sich sonst schon für einen vernünftigen Jugendschutz einsetzen, während Internet-Provider im Osten und in Asien nicht durch die örtlichen Massnahmen an der Verbreitung ungebührlicher Spiele und Bilder gehindert werden können. Wir wollen mindestens in der Schweiz gleiche Regeln, um unterschiedliche Interpretationen unter den Kantonen und dem nahen Ausland, wenn möglich, auszuschliessen.

In diesem Sinne bleiben wir dran und unterstützen die Überweisung.

Regierungsrat Markus Notter: Es wurde die Frage gestellt, wie weit es mit der interkantonalen Harmonisierung dieser Bemühungen sei. Das ist relativ bemühend. In dieser Zeit, in der dieses Postulat auf Ihrer Traktandenliste ruhte, haben wir aber nicht geruht und haben versucht, eine gesamtschweizerische Lösung auf der Ebene einer Verwaltungsvereinbarung herbeizuführen, zumindest was den Filmbereich angeht. Und da hat sich abgezeichnet, dass es auf guten Wegen ist. Es sind am Schluss noch zwei Kantone – wir sagen nicht, welche –, die

sich hier schwertun, dabei zu sein. Und die Filmbranche, mit der wir das zusammen machen, damit es auch in jenen Kantonen, die gar keine solchen Regelungen haben, eine Wirkung hat, diese Betreiber der Kinos werden sich dann freiwillig an die Alterslimiten halten, damit das funktioniert. Die Vertreter der Filmbranche haben gesagt, sie machen nur mit, wenn alle 26 Kantone mitmachen, sonst hat das für sie keinen Sinn. Da sind wir jetzt also noch dabei, es – so hoffe ich – zu einem guten Abschluss zu bringen.

Im Bereich der Spiele – es wurde schon gesagt – gibt es nach Möglichkeit Altersklassen-Zuordnungen, die man von andern Ländern übernehmen kann. Das FSK-System (*Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft*) in Deutschland scheint relativ vernünftig zu sein. Hier, glaube ich, werden wir versuchen, mit einer Übernahme dieser Klassifizierung eine Verbesserung zu erreichen, aber eben auch nach Möglichkeit auf einer interkantonalen Ebene. In diesem Sinne sind wir bereit, das Postulat entgegenzunehmen, und hoffen, dass wir hier am Schluss dann alle Kantone im Boot haben; es ist nicht so einfach, aber es kann gehen.

Abstimmung

Der Kantonsrat beschliesst mit 92 : 70 Stimmen (bei 0 Enthaltungen), das Postulat zu überweisen.

Das Geschäft ist erledigt.

13. Neue Klinik für Tätertherapien in der Pöschwies

Interpellation von Barbara Steinemann (SVP, Regensdorf) vom 30. Juni 2008

KR-Nr. [243/2008](#), RRB-Nr. 1330/27. August 2008

Die Interpellation hat folgenden Wortlaut:

Psychisch gestörte Gewalt- und Sexualstraftäter sollen ab 2009 eine spezialisierte Therapiebehandlung erhalten. Der Kanton Zürich will in der Pöschwies eine Klinik mit 24 Plätzen einrichten. Das Konzept steht, die Einrichtung soll 2009 ihren Betrieb aufnehmen können, kann der Medienmitteilung vom 4. Juni 2008 entnommen werden.

«Jetzt stehen die Justizdirektoren schweizweit vor einem akuten Problem, denn seit das neue Strafgesetzbuch am 1. Januar 2007 in Kraft gesetzt wurde, besteht ein Rechtsanspruch auf solche hochspezialisierten Therapieplätze. Die Gerichtspraxis zeigt bereits, dass die Richter dazu neigen, diese neue Massnahme anzuordnen. Obwohl das Kriterium der Unbehandelbarkeit umstritten ist, sollen Straftäter offenbar erst einmal die Chance einer Therapie bekommen, bevor sie gegebenenfalls verwahrt werden. Die Anzahl Straftäter mit einem Anspruch auf eine intensive psychiatrische Behandlung wird also zunehmen», zitiert die «NZZ am Sonntag» am 30. März 2008 die Justizdirektion.

Indes: Inhalt wie Wortlaut von Art. 59 StGB standen schon lange fest, und dass Art. 59 StGB in dieser Form in Kraft treten wird, war ebenfalls vorhersehbar. Nicht zuletzt hat auch die Justizdirektion des Kantons Zürich diesen Wortlaut mit diesen Auswirkungen aktiv unterstützt, wie aus der Vernehmlassungszusammenfassung vom 15. Juli 2004, insb. Seiten 9 und 10, unmissverständlich hervorgeht (wenn auch die Botschaft des Bundesrates vom 29. Juni 2005 datiert).

Somit kann also gesagt werden, dass der Anstieg durch die verschärfende Praxis der richterlichen Einweisung nicht überraschend erfolgte, sondern vielmehr voraussehbar und gewollt war.

Sowohl im Antrag des Regierungsrates (Vorlage [4149](#)) an den Kantonsrat als auch im Beleuchtenden Bericht des Regierungsrates zur Volksabstimmung vom 27. Februar 2005 findet sich kein einziger Hinweis darauf, dass die erweiterte Rheinau für die Betreuung von Insassen mit stationären Massnahmen angeblich nicht ausreichen wird.

1. Weshalb hat der Regierungsrat nicht in einem oder anderen Dokument erwähnt, dass später noch eine weitere Institution eingerichtet werden muss?
2. Wie vielen Verwahrten im Kanton Zürich werden momentan Haft-erleichterungen gewährt?
3. Der Medienmitteilung ist weiter zu entnehmen, dass bereits «aktuell aufgrund positiver Prognosen Verwahrungen in stationäre Massnahmen» umgewandelt wurden. Handelt es sich dabei um ehemals Verwahrte, die nun beim Richter erfolgreich die (vorläufige) Aufhebung ihres Verwahrungsstatus beantragt haben?
4. Mit Massnahmen/Therapieplätzen sind in der Regel auch Urlaube verbunden, welche dann zu einem Gelingen der Therapie beitragen sollen. Was bedeutet «Verwahrungen in stationäre Massnahmen umwandeln» bzw. «Stationäre Massnahmen» in Bezug auf die Haft-erleichterungen für den Betroffenen?
5. Die Täter in der Forensik Rheinau würden sich durchschnittlich etwa einen Monat dort aufhalten (KR-Protokoll vom 5. Juli 2004, Seite 4816, Beleuchtender Bericht des Regierungsrates, Seite 2). Der unten zitierte Strafrecht-Kommentar (N 124 zu Art. 59) besagt jedoch: «In der Literatur wird die durchschnittliche Aufenthaltsdauer forensischer Patienten in Kliniken mit 2 bis 5 Jahren angegeben. In Ausnahmefällen soll diese auch 1 Jahr oder über 10 Jahre betragen haben. In der Klinik Rheinau soll sie sich nach Angaben des Chefarztes auf durchschnittlich 2 bis 5 Jahre belaufen.» Wie kommt dieser Widerspruch zustande? Hat der Regierungsrat im Abstimmungskampf mit falschen Zahlen operiert? Wie lauten die richtigen Zahlen?
6. Ebenfalls geht aus der Medienmitteilung hervor, dass «die beiden geplanten Behandlungseinheiten in einem bereits bestehenden Pavillon untergebracht werden, was zu minimalen Aufwendungen im Bereich der Bauten führen wird.» Demzufolge werden Baukosten fällig. In welcher Höhe werden diese Baukosten anfallen und werden diese Kosten separat ausgewiesen?
7. Betreffend Kosten der beabsichtigten Klinik in der Pöschwies: Die Kosten pro Insassen würden sich verdoppeln, heisst es in der Mitteilung. Von welchen Zahlen ist auszugehen? Personalschlüssel für die Klinik und Vergleich mit Situation ohne diese Klinik? Betreffend Dauer der individuellen Therapie: Von welcher Zeitspanne wird ausgegangen, wenn von einer Therapie die Rede ist?

8. Aus der Medienmitteilung geht hervor, dass es sich um die gleiche Kategorie von Tätern handelt, die Ende der 90er-Jahre einem Versuch zur Therapierung hätten zugeführt werden sollen. Welche Unterschiede bestehen zwischen dem damaligen Vorhaben und dem vorgesehenen (abgesehen von den formellen Grundlagen – StGB, Richterspruch, Befristung, Bezeichnung als Versuch)?

9. Die vor knapp zehn Jahren vom Volk abgelehnte Vorlage wäre ebenfalls im Pavillon errichtet worden und hätte einen Abbau von 14 Gefängniszellen vorgesehen. Werden hierbei bestehende Zellen abgebaut?

«Gesicherte Therapieplätze sind nötig, weil das neue Bundesrecht zur vermehrten Anordnung stationärer Massnahmen auch bei gemeingefährlichen Personen führt», entnimmt man der Medienmitteilung vom 4. Juni. Gemeint ist damit offenbar insbesondere Art. 59 Abs. 3 nStGB. Der «Basler Kommentar» zur selben Norm: «Das grösste Problem im Massnahmenrecht ist in der Vollzugssituation zu sehen (...) Psychiatrische Kliniken verfügen trotz Bemühungen um Verbesserung nicht in genügendem Mass über geschlossene Abteilungen. Entsprechend wird versucht, auf Strafanstalten auszuweichen. Dort sollen die für psychisch auffällige, gefährliche Straftäter erforderlichen Kapazitäten in psychiatrisch begleiteten Vollzugsabteilungen geschaffen werden. Hier fällt die Strafanstalt Pöschwies auf, wo das Ambulante Intensivprogramm (AIP) (...) Es wird ein gruppentherapeutisches Behandlungsprogramm für Sexual- und Gewaltstraftäter mit mehr als zwei Therapiestunden pro Woche durchgeführt. Es wird eine umfassende und intensive deliktpräventive Therapie angeboten» (Kommentar Strafrecht I, N 101 zu Art. 59, Basel 2007). Demzufolge wäre der Vollzug von Art. 59 nStGB bereits heute in der Pöschwies möglich?

10. Die Pöschwies bzw. der PPD ist bereits heute personell und finanziell gut dotiert, die entsprechenden Zahlen können den verschiedensten Dokumenten entnommen werden. Wozu dient dieser ganze bisherige Verwaltungsapparat, wenn nicht der Reintegration psychisch angeschlagener Straftäter und Verwarther? Gefragt wird nach einer genauen Abgrenzung zwischen der bisher getätigten psychologischen und psychischen Gefängnistätigkeit und der beabsichtigten.

11. § 36 und 37 CRG unterteilen in neue und gebundene Ausgaben. Bei den 3,5 Mio. Franken handelt es sich um neue wiederkehrende Ausgaben, welche eigentlich durch den Kantonsrat bewilligt werden

müssten. Gebunden kann die Ausgabe nicht sein, weil die Pöschwies bereits heute mit den entsprechenden finanziellen und personellen Ressourcen ausgestattet ist und diese neue Aufgabe bewältigen könnte, wie der zitierte juristische Kommentar aussagt. Weshalb bringt der Regierungsrat das Projekt nicht vor das Parlament?

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

Zu Frage 1:

Der seinerzeitige Entscheid, den forensischen Sicherheitsbereich im Psychiatriezentrum Rheinau durch einen Neubau von 9 auf 27 Plätze zu erweitern, stützte sich auf eine langfristige und sorgfältige Beobachtung des Bedarfs. Die ersten Erhebungen begannen bereits 1991. Für die Bedarfsanalyse wurden der eigene Bedarf des Kantons Zürich sowie die Nachfrage aus den mit Zürich im ostschweizerischen Strafvollzugskonkordat zusammengeschlossenen Kantonen (AI, AR, GL, GR, SH, SG, TG) und des Strafvollzugskonkordates der Nordwest- und Zentralschweiz (AG, BL, BS, BE, LU, NW, OW, SZ, SO, UR, ZG) erhoben. Die Erhebungen wurden laufend überprüft und anhand der Entwicklung der Fallzahlen systematisch weiterverfolgt. Sie bildeten zusammen mit Daten des Bundesamtes für Statistik die Grundlage der Bedarfsschätzung für gesicherte Behandlungsplätze für psychisch erkrankte Patienten aus dem Straf- oder Massnahmenvollzug oder für solche, die sich in Untersuchungs- oder Sicherheitshaft befinden. Die Ermittlung des Bedarfs wurde von einer Expertengruppe begleitet, in der auch das Ostschweizer und das Nordwestschweizer Konkordat vertreten waren. Abschliessend wurde die Schätzung zudem vom Bundesamt für Justiz überprüft. Der anvisierte Erweiterungsbedarf wurde dabei bestätigt.

Die Bedarfsschätzung erfolgte allerdings im Wesentlichen aufgrund von Zahlen aus den Jahren vor der Inangriffnahme der Strafrechtsnovelle vom 13. Dezember 2002 (Inkraftsetzung auf den 1. Januar 2007). Die Änderung des Strafgesetzbuches führte indessen zu neuen Kategorien von Verurteilten, unter anderem zur Gruppe von gefährlichen Gewalt- und Sexualstraftätern, für die ein Gericht eine stationäre Massnahme zur Behandlung von psychischen Störungen nach Art. 59 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB, SR 311.0) angeordnet hat. Damit sind gleichsam eine neue Patientenkategorie und ein zusätzlicher Bedarf an forensischen Behandlungsplätzen entstanden. Auf

die spezialisierte Behandlung dieser neuen Patientenkategorie waren die Sicherheitsstationen des Psychiatriezentrums Rheinau weder vor noch nach der Erweiterungsplanung ausgerichtet – weder was das Platzangebot noch was das Behandlungskonzept angeht, das sich stets auf bestimmte Krankheitsbilder konzentrierte. Erst in den letzten Jahren wurde ersichtlich, dass für die Durchführung von Massnahmen in Bezug auf anderweitige als in Rheinau im Vordergrund stehende Krankheitsbilder ein zusätzliches Angebot erforderlich ist. Dabei ist es insbesondere aus finanziellen Erwägungen sinnvoll, den stationären Massnahmenvollzug nach Art. 59 Abs. 3 StGB zusätzlich in der Strafanstalt Pöschwies gewährleisten zu können.

Das Amt für Justizvollzug hat seit 2002 die Entwicklungen im Zusammenhang mit dem neuen Strafgesetzbuch aufmerksam verfolgt und Informationen für weitere Bedarfsentwicklungen erarbeitet. Allerdings wurden insbesondere einzelne Bestimmungen zu den hier interessierenden stationären therapeutischen Massnahmen nach Art. 59 StGB sowie der Verwahrung nach Art. 64 StGB, die in diesem Zusammenhang ebenfalls von Bedeutung ist, erst kurz vor Inkrafttreten des neuen Strafgesetzbuches am 1. Januar 2007 im Rahmen von «Nachbesserungen»¹ geändert. So erfolgte der für die Planung neuer Massnahmevollzugsplätze in einer Strafanstalt besonders wesentliche Wegfall der in der ursprünglichen Fassung noch enthaltenen «Trennungsregel» erst im Rahmen dieser Nachbesserung des Strafgesetzbuches.

Einschätzungen über mögliche zukünftige Entwicklungen in diesem Bereich erforderten die Interpretation veränderter gesetzlicher Regelungen und ihrer möglichen Auswirkungen auf die Praxis sowie die Analyse der Absichten des Gesetzgebers im Hinblick auf gewünschte Entwicklungen und der Erfahrungen aus dem Ausland. Zwar konnte nicht ausgeschlossen werden, dass die Zahl stationärer Massnahmen möglicherweise zunehmen würde, verlässliche Schätzungen waren aufgrund der noch fehlenden praktischen Anwendung des neuen Strafgesetzbuches letztlich jedoch nicht möglich. Aus diesem Grunde veranlasste der Kanton Zürich Anfang 2007 über die drei Vollzugskonkordate eine gesamtschweizerische Erhebung zur «Bedarfs- und

¹ Botschaft zur Änderung des Strafgesetzbuches in der Fassung vom 13. Dezember 2002 und des Militärstrafgesetzes in der Fassung vom 21. März 2003 vom 29. Juni 2005 (BBl 2005).

Angebotsplanung der Kantone betr. stationären Massnahmenvollzug im gesicherten Rahmen (Art. 59 Abs. 3 StGB)». Die im Mai 2007 verfügbaren Umfrageergebnisse zeigten gesamtschweizerisch nach wie vor beträchtliche Unsicherheiten hinsichtlich der Praxisentwicklung, sodass sich die Planung weiterhin schwierig gestaltete. Die Zunahme stationärer Massnahmen nach Art. 59 StGB konnte in ihrem Ausmass also erst deutlich nach Inkrafttreten des neuen Strafgesetzbuches aufgrund der gerichtlichen Rechtsprechung verlässlich beurteilt werden, wobei der Anstieg stärker ausfiel, als von den meisten Expertinnen und Experten erwartet wurde. Grund hierfür ist einerseits, dass vermehrt als angenommen altrechtliche Verwahrungen in stationäre therapeutische Massnahmen umgewandelt und andererseits häufiger stationäre therapeutische Massnahmen von Gerichten neu angeordnet werden. Entsprechend ist in diesem Bereich auch früher als erwartet ein Vollzugsnotstand eingetreten.

Selbst wenn beim Entscheid zur Erweiterung des Psychiatriezentrums Rheinau die Auswirkungen der seinerzeit noch hängigen Änderung des Strafgesetzbuches also bereits soweit absehbar gewesen wären, dass ein entsprechender Hinweis möglich gewesen wäre, hätte dieser lauten müssen, dass zur Behandlung besonderer Krankheitsbilder weitere gesicherte Behandlungsplätze nötig werden könnten. Entscheidend erscheint vorliegend aber, dass mit dem stationären Massnahmeprojekt in der Strafanstalt Pöschwies keine neue Institution errichtet wird, sondern ein Massnahmenvollzugsangebot in einer schon bestehenden Institution mit hohem Sicherheitsstandard geschaffen wird. Dies geschieht nicht zuletzt aufgrund der erheblichen Kostenvorteile dieses Vorgehens.

Zu Frage 2:

Nach der Terminologie des revidierten Strafgesetzbuches werden Lockerungen im Freiheitsentzug wie namentlich die Verlegung in eine offene Anstalt, die Gewährung von Urlaub, die Zulassung zum Wohn- oder Arbeitsexternat sowie die bedingte Entlassung als Vollzugsöffnungen bezeichnet (Art. 75a Abs. 2 StGB). Unter der Annahme, dass mit «Hafterleichterungen» solche Vollzugsöffnungen gemeint sind, gilt für die Strafanstalt Pöschwies einschliesslich deren Zweigstellen Haus Lägern und Kolonie Ringwil zurzeit Folgendes:

Dreizehn Verwahrte sind aktuell urlaubsberechtigt. Dabei handelt es sich um zehn Verwahrte gemäss Art. 43 aStGB², einen Verwahrten gemäss Art. 42 aStGB³ und zwei Verwahrte, deren altrechtliche Verwahrung nach neuem Recht im Sinne von Art. 64 StGB weitergeführt wird. Davon sind zehn Verwahrte vom Kanton Zürich eingewiesen, zwei Verwahrte gemäss Art. 43 aStGB befinden sich im offenen Vollzug der Kolonie Ringwil. Diese Verwahrten beziehen pro Monat wie folgt Urlaub oder Ausgang:

– *Aus dem geschlossenen Vollzug in der Strafanstalt Pöschwies:*

- Acht Verwahrte nach Art. 43 aStGB beziehen begleitete zwölfstündige Beziehungsurlaube (Begleitung durch Anstaltspersonal);
- ein Verwahrter nach Art. 43 aStGB bzw. Art. 64 StGB (gerichtliche Verwahrungsbestätigung) bezieht begleitete zwölfstündige Beziehungsurlaube (Begleitung durch Anstaltspersonal);
- ein Verwahrter nach Art. 43 aStGB bzw. Art. 64 StGB (gerichtliche Verwahrungsbestätigung) bezieht zwei- bis vierstündige Kurzurlaube mit Doppelbegleitung durch Anstaltspersonal;
- ein Verwahrter nach Art. 42 aStGB bezieht 28-stündige unbegleitete Beziehungsurlaube.

Darüber hinaus haben zwei Verwahrte nach Art. 43 aStGB die Bewilligung für begleitete therapeutische Ausgänge, nicht aber für begleitete Urlaube.

– *Aus dem offenen Vollzug in der Kolonie Ringwil:*

- Zwei Verwahrte nach Art. 43 aStGB beziehen unbegleitete 28- bzw. 32-stündige Beziehungsurlaube. Diese Verwahrten können darüber hinaus monatlich einen bzw. zwei Ausgänge für die Dauer von höchstens fünf Stunden beziehen.

Zu Frage 3:

² Verwahrung infolge Delinquenz und Gefährlichkeit aufgrund geistiger Abnormität.

³ Verwahrung von sogenannten Gewohnheitsverbrechern, die nicht aufgrund ihrer psychischen Abnormität, sondern aufgrund der hohen Anzahl von Verbrechen oder Vergehen und entsprechender Rückfälle, welche ihren Hang zur Delinquenz bekunden, angeordnet wird. Es handelte sich hierbei zumeist um Vermögensdelikte, seltener um Sexual- und Gewaltdelikte.

Gemäss Ziffer 2 Abs. 2 der Schlussbestimmungen der Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 13. Dezember 2002 müssen die Gerichte innert Jahresfrist ab Inkrafttreten des neuen Strafgesetzbuches bei allen Verurteilten, die nach bisherigem Recht verurteilt sind, überprüfen, ob die Voraussetzungen für eine stationäre oder auch ambulante therapeutische Massnahme erfüllt sind. Die Überprüfung des Verwahrtenstatus sowie die etwaige Umwandlung in eine stationäre Massnahme werden nicht durch den Verwahrten selbst beantragt, sondern haben von Gesetzes wegen zu erfolgen. Sind die Voraussetzungen erfüllt, so ordnet das Gericht die entsprechende therapeutische Massnahme an, andernfalls wird die altrechtliche Verwahrung nach neuem Recht weitergeführt.

Bei der gerichtlichen Überprüfung der altrechtlich Verwahrten wird also in erster Linie die Therapierbarkeit der Verwahrten – das zentrale Unterscheidungskriterium zwischen der stationären therapeutischen Massnahme nach Art. 59 StGB und der Verwahrung nach Art. 64 StGB – untersucht. Da Ziel der deliktorientierten Behandlung im Rahmen der stationären therapeutischen Massnahme die Verbesserung der Legalprognose ist, wird damit auch direkt das Rückfallrisiko beeinflusst. Laut Botschaft des Bundesrats zur Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. September 1998 ist die «besondere Behandlung» des Art. 59 StGB nur dann gerechtfertigt, wenn damit der Gefahr weiterer, mit der psychischen Störung des Täters in Zusammenhang stehender Taten begegnet werden kann (BBl 1999 S. 2077).

Nachdem in den meisten Fällen neue psychiatrische Gutachten einzuholen waren und diese aufgrund der komplexen Thematik sowie des Mangels an ausgewiesenen forensischen Gutachtern einige Zeit beanspruchen, wurden bei den Zürcher Fällen bis zum heutigen Zeitpunkt erst 29 und damit knapp die Hälfte aller Fälle gerichtlich überprüft. Davon wurde bereits in acht Fällen eine stationäre therapeutische Massnahme nach Art. 59 StGB – in zwei Fällen kombiniert mit einer solchen nach Art. 60 StGB (Suchtbehandlung) – angeordnet.

Zu Frage 4:

Die Frage kann nicht unabhängig vor der Darstellung des Umwandlungsmechanismus sowie der Entscheidzuständigkeiten und -kriterien beantwortet werden.

Sind bei einem Verurteilten vor oder während des Vollzugs einer Freiheitsstrafe oder einer Verwahrung die Voraussetzungen einer sta-

tionären therapeutischen Massnahme gegeben, so kann das Gericht diese Massnahme nachträglich anordnen. Zuständig ist das Gericht, das die Strafe ausgesprochen oder die Verwahrung angeordnet hat. Der Vollzug einer Reststrafe wird aufgeschoben. Dies bedeutet, dass nur die Gerichte im sogenannten Nachverfahren auf einen entsprechenden Antrag der Vollzugsbehörde hin eine ursprünglich durch das nämliche Gericht verhängte Verwahrung in eine stationäre Massnahme – und auch umgekehrt – umwandeln können. Schliesslich hat dies mit Blick auf die Sanktion eine Änderung des ursprünglichen Urteils zur Folge, was nicht in den eigenständigen Kompetenzbereich der Vollzugsbehörde fallen kann.

Die genannte Überprüfung ist derzeit aufgrund der bereits erläuterten Übergangsbestimmung des neuen Strafgesetzbuches bei allen Verwahrten von Amtes wegen vorzunehmen. Sodann hat nach Art. 64b Abs. 1 lit. b StGB die Vollzugsbehörde auf Gesuch hin oder von Amtes wegen mindestens alle zwei Jahre und erstmals vor Antritt der Verwahrung zu prüfen, ob die Voraussetzungen für eine stationäre therapeutische Behandlung gegeben sind und beim zuständigen Gericht entsprechend Antrag gestellt werden soll. Sie stützt sich hierbei auf einen Bericht der Anstaltsleitung, eine unabhängige sachverständige Begutachtung, die Anhörung einer Kommission aus Vertretungen der Strafverfolgungsbehörden, der Vollzugsbehörden sowie der Psychiatrie (sogenannte Fachkommission zur Beurteilung der Gemeingefährlichkeit) sowie die Anhörung des Täters.

Gemäss der neuen Konzeption des revidierten Strafgesetzbuches kann die Verwahrung erst dann angetreten werden, wenn die zusammen mit der Verwahrung allenfalls verhängte Freiheitsstrafe verbüsst ist. Eine bedingte Entlassung bereits aus der vorangehenden Freiheitsstrafe, über die das Gericht zu entscheiden hätte, wird wohl der absolute Ausnahmefall sein und in der Praxis vermutlich nur dann in Betracht kommen, wenn aufgrund physischer, irreparabler Gebrechen die hinreichende Sicherheit besteht, dass der Entlassene sich in Freiheit bewährt. Dies hat zur Folge, dass von der vollständigen vorgängigen Verbüsung der Freiheitsstrafe auszugehen ist, ehe die Verwahrung angetreten werden kann. Bei neurechtlich angeordneten Verwahrungen besteht mithin praktisch kein Spielraum mehr für Vollzugslockerungen, solange die betreffende Person unter dem Vollstreckungstitel «Verwahrung» geführt wird. Dies gilt sowohl für den vorangehenden Vollzug der Freiheitsstrafe als auch für den anschliessenden Vollzug der Verwahrung.

Wie oben dargelegt, besteht nach neuem Recht die Möglichkeit, dass die Verwahrung nachträglich durch das Gericht in eine stationäre therapeutische Behandlung umgewandelt werden kann. Der gesetzlich vorgesehene Prüfungsrhythmus zeigt, dass der Gesetzgeber diesem Umwandlungsprozedere eine starke Bedeutung beimisst. Dies hat zur Konsequenz, dass im Rahmen der Vollzugsplanung zu prüfen ist, ob schon während des vorangehenden Vollzugs der Freiheitsstrafe die gebotenen Rahmenbedingungen geschaffen werden sollen, um auf den frühestmöglichen Zeitpunkt, mithin auf den Zeitpunkt des Strafendes bzw. des Verwahrungsantritts hin, die Voraussetzungen für eine gerichtliche Umwandlung der Verwahrung in eine stationäre therapeutische Behandlung zu erreichen. Im Falle eines positiven Therapieverlaufes und entsprechender Beurteilung wird dem Gericht die Möglichkeit eingeräumt, auf sein Urteil zurückzukommen und festzustellen, dass die Voraussetzungen für eine Verwahrung nicht mehr gegeben sind und stattdessen eine stationäre Massnahme anzuordnen ist.

Stationäre therapeutische Massnahmen nach Art. 59 StGB sind neu auf fünf Jahre begrenzt und werden im Gegensatz zu früher nicht mehr auf unbestimmte Dauer ausgesprochen. Es ist zwar möglich, dass das Gericht die Massnahme im Nachverfahren um höchstens fünf Jahre verlängert, doch hat sich die Vollzugsplanung in erster Linie auf die gesetzlich begrenzte Dauer von fünf Jahren auszurichten. Im Hinblick auf die alljährlich von Amtes wegen vorzunehmende Prüfung der bedingten Entlassung aus der stationären Massnahme erscheint es zur Vermeidung unnötig hoher Risiken geboten, vorher schrittweise Vollzugsöffnungen zu prüfen und bei positiver Beurteilung der massgeblichen Kriterien zu gewähren. Damit soll der Verurteilte schrittweise und in kontrollierten Beobachtungsräumen wieder an ein Leben in Freiheit herangeführt werden. Aus diesem Grunde sind beim Vollzug von stationären Massnahmen in der Strafanstalt Pöschwies therapeutisch begleitete Ausgänge als integraler Bestandteil der Therapie vorgesehen. Diese werden zunächst in Einzelbegleitung, bei günstigem Verlauf später als Gruppenausgänge durchgeführt. Die Absolvierung therapeutisch begleiteter Ausgänge wird der Gewährung von Vollzugslockerungen im Sinne regulär begleiteter, später unbegleiteter Beziehungsurlaube vorgeschaltet sein.

Die geplante Behandlungseinheit in der Strafanstalt Pöschwies wird bei erfolgreichem Therapieverlauf in aller Regel nicht direkt zu einer Entlassung führen. Vielmehr ist geplant, dass sich bei erfolgreichem Therapieverlauf unter den geschlossenen Bedingungen der Strafanstalt

allgemein eine weitere – unter Umständen auch längere – Behandlungsphase in einer Massnahmenvollzugseinrichtung anschliesst. Hierfür kommt im Ostschweizer Konkordat vor allem das Massnahmenzentrum Bitzi in Mosnang SG infrage. Da es sich dabei um eine offene Einrichtung handelt, sollten Teilnehmer des stationären Massnahmeprogramms in der Strafanstalt Pöschwies vor dem Übertritt den Vollzugslockerungsstatus «unbegleiteter Urlaub» erreicht haben. Solche Vollzugsöffnungen werden seitens der Vollzugsbehörde – im Kanton Zürich ist für die Fallführung der Sonderdienst der Bewährungs- und Vollzugsdienste zuständig – nur gewährt, wenn ausführliche Therapie- und Führungsberichte dies befürworten und sich auch die Fachkommission zur Beurteilung der Gemeingefährlichkeit in befürwortendem Sinne äussert.

Zusammengefasst bedeutet dies, dass unter den geschlossenen Bedingungen der Strafanstalt Pöschwies vor allem die erste Behandlungsphase der stationären therapeutischen Massnahme erfolgt. Entsprechend wird als Teilziel in dieser Phase lediglich die Verlegungsfähigkeit in eine offene Einrichtung, noch nicht aber die endgültige Entlassung angestrebt. Voraussetzung für die jeweils individuell zu beurteilende Verlegungsfähigkeit ist die erfolgreiche Absolvierung verschiedener, zunächst begleiteter Vollzugslockerungen bis zur Stufe des unbegleiteten Urlaubs.

Zu Frage 5:

Die Fragestellung vermischt Angaben zur durchschnittlichen Dauer eines gesamthaften Massnahmenverlauf einerseits und des Aufenthalts in einer Sicherheitsstation im Psychiatriezentrum Rheinau andererseits. Wie erwähnt, sieht Art. 59 StGB eine Höchstdauer der stationären Massnahme von fünf Jahren vor, mit Verlängerungsmöglichkeit durch das Gericht im Einzelfall. Von der durchschnittlichen Aufenthaltsdauer in den Kliniken, die sich nach der neuen Konzeption des Strafgesetzbuches wohl mit zwei bis fünf Jahre beziffern lässt, ist eine vorübergehende und selbstverständlich nicht bei allen Massnahmenpatienten zwingend und in gleichem Masse erforderliche Aufenthaltsdauer in einer Sicherheitsstation des Psychiatriezentrums Rheinau zu unterscheiden. Die dortige Verweildauer eines Patienten hängt vom jeweiligen Krankheitsbild bzw. dem Auftrag der Klinik ab.

Die drei Sicherheitsstationen des Psychiatriezentrums Rheinau sind in erster Linie bestimmt für die stationäre Behandlung von Gefangenen, die sich in Untersuchungshaft oder im Strafvollzug befinden und auf-

grund einer psychischen Erkrankung oder schwerer Suizidalität im Gefängnis bzw. der Strafanstalt nicht mehr angemessen ambulant behandelt werden können. Im Weiteren werden auf den Sicherheitsstationen auch Verwahrte aus geschlossenen Strafanstalten aufgenommen, bei denen im Rahmen von Krisensituationen eine stationäre psychiatrische Behandlung indiziert ist. Bei diesen Patienten wird im gesicherten Bereich eine psychiatrische Akutbehandlung durchgeführt mit dem Ziel einer möglichst raschen Rückverlegung. Demgemäss soll die stationäre Behandlung in den Sicherheitsstationen immer nur so lange dauern, bis eine ambulante Weiterbehandlung in der Vollzugseinrichtung, aus welcher der Patient eingewiesen wurde, möglich ist. Bei dieser Patientengruppe beträgt die Aufenthaltsdauer je nach Komplexität des Störungsbildes etwa vier bis acht Wochen. Ferner werden auf den Sicherheitsstationen Massnahmepatienten behandelt, bis Fremdgefährdung, Eigengefährdung und Fluchtgefahr soweit als möglich ausgeschlossen werden können. Danach erfolgt ihre Versetzung auf die nicht mehr besonders gesicherten Massnahmestationen, wo die längere, in aller Regel Jahre dauernde deliktorientierte Behandlung weitergeführt wird. Die Dauer der Behandlung insgesamt kann daher ungleich länger sein als der eigentliche Aufenthalt in der Sicherheitsstation. Der Aufenthalt in der Sicherheitsstation beträgt in der Regel zwischen zwei und drei Monaten, kann in Ausnahmefällen aber auch zwei Jahre oder mehr betragen. Die Gruppe der Patienten schliesslich, die lediglich zur stationären Begutachtung aufgenommen wird, macht nur einen kleinen Anteil der Aufnahmen aus; hier dauert der Aufenthalt rund zwei bis drei Wochen.

Zu Frage 6:

Da es sich beim vorliegenden Projekt um geringfügige bauliche Anpassungen eines bereits bestehenden Pavillons der Strafanstalt Pöschwies handelt, ist in baulicher Hinsicht lediglich mit Kosten von Fr. 165'000 zu rechnen.

Zu Frage 7:

Der Tagessatz für den Normalvollzug in der Strafanstalt Pöschwies beträgt Fr. 285. Der Tagessatz pro Massnahmeklient wird bei einer Station mit 24 Plätzen und jährlichen Betriebskosten von Fr. 3'491'000 sowie bei einer durchschnittlichen Auslastung von 90% bei Fr. 443 liegen, wobei gegebenenfalls Krankenkassen-Leistungen den Tagessatz zusätzlich vergünstigen werden. Für auswärtige Einweiser ist wie

üblich von einem deutlich höheren Kostgeldansatz von mindestens Fr. 500 auszugehen.

Ein Stellenplan wurde für die geplante Massnahmenstation in der Strafanstalt Pöschwies noch nicht festgelegt. Die Projektverantwortlichen gehen jedoch von einem sinnvollen Betreuungsschlüssel von 1,10 aus. Der Stellenschlüssel wäre damit deutlich geringer als beim stationären Massnahmenvollzug im Psychiatriezentrum Rheinau, der einen Personalschlüssel von 1,85 aufweist, und bliebe beispielsweise auch unter demjenigen der weniger gesicherten Forensischen Abteilung der Universität Basel (1,30).

Zur Frage der Dauer der individuellen Therapie muss mangels weiterer gesicherter Daten vorerst auf die gesetzliche Maximaldauer der Massnahmen von fünf bzw. zehn Jahren verwiesen werden: Von welcher Zeitspanne für die Behandlung auszugehen ist, dürfte darüber hinaus individuell höchst unterschiedlich sein. Da sich aber schon jetzt zeigt, dass sich in der Strafanstalt Pöschwies vor allem Insassen mit stationären Massnahmen befinden, bei denen komplexe und sehr schwierig behandelbare Problematiken vorliegen, ist in der Regel von einem mehrjährigen Behandlungszeitraum auszugehen.

Zu Frage 8:

Es handelt sich in der Tat um eine ähnliche Kategorie von Tätern, die auch Ende der 90-er Jahre in dem damals geplanten stationären Behandlungsmodell hätten behandelt werden sollen. Unterschiede zwischen der Situation damals und heute liegen vor allem darin, dass es sich heute um Täter handelt, die mit der gerichtlichen Anordnung der stationären therapeutischen Massnahme – sei es aufgrund des ursprünglichen Urteils, sei es aufgrund des nachträglich geänderten Urteils – einen Rechtsanspruch auf eine stationäre therapeutische Behandlung haben. Zudem gibt es heute sehr viel mehr hoch rückfallgefährdete Gewalt- und Sexualstraftäter in der Strafanstalt Pöschwies mit und ohne stationäre Massnahmen.

Zu Frage 9:

In einem Wohnpavillon mit 30 Einzelzellen werden künftig 24 Massnahmeklienten untergebracht. Aufgrund des erhöhten Personalbedarfs bei intensiv milieutherapeutisch behandelten Massnahmeklienten wird der zusätzliche Platz für Einzel- und Gruppentherapieräume, weitere Büros und einen Aufenthaltsraum benötigt.

Nach Art. 58 Abs. 2 StGB sind therapeutische Einrichtungen im Sinne der Art. 59–61 StGB vom Strafvollzug getrennt zu führen. Diese grundsätzliche Trennungsvorschrift wird durch die Bestimmung von Art. 59 Abs. 3 StGB insofern durchbrochen, als unter gewissen Voraussetzungen (Gefahr, dass der Täter flieht oder weitere Straftaten begeht) eine Massnahme nach Art. 59 StGB auch in einer geschlossenen Strafanstalt vollzogen werden kann, sofern die nötige therapeutische Behandlung durch Fachpersonal gewährleistet ist. Abgesehen von dieser Ausnahmeregelung von Art. 59 Abs. 3 StGB dürfen in offenen oder geschlossenen Strafanstalten keine stationären therapeutischen Massnahmen vollzogen werden. Hingegen können und konnten auch bisher schon ambulante therapeutische Massnahmen strafvollzugsbegleitend in einer Strafanstalt vollzogen werden.

Zentrales Unterscheidungskriterium zwischen ambulanten und stationären therapeutischen Massnahmen ist der milieutherapeutische Ansatz der Letzteren. In einer stationären therapeutischen Behandlung leben und arbeiten die Gefangenen zusammen und gestalten ein geführtes Zusammenleben, das sich an milieutherapeutischen Überlegungen orientiert. Die Therapie findet nicht nur isoliert in den Therapieräumen während der Therapiestunde statt, sondern gewissermassen rund um die Uhr – im Wohnpavillon, am Arbeitsplatz und in Gruppen- und Einzeltherapiestunden. Somit gehen die Anforderungen an eine stationäre Therapie weit über diejenigen an eine ambulante Therapie hinaus. In den bisher in der Strafanstalt Pöschwies praktizierten «ambulanten Behandlungen» wie in dem erwähnten AIP (Ambulantes Intensivprogramm) konnten keine Therapieangebote auf der Wohngruppe im Sinne eines milieutherapeutischen Angebotes verwirklicht werden. Ein solches milieutherapeutisches Angebot ist indessen zwingend erforderlich, um den stationären Behandlungsaspekt der Massnahme nach Art. 59 StGB abzubilden. Das geplante stationäre Behandlungsangebot unterscheidet sich deshalb von der bisherigen therapeutischen Angebotspalette (Gruppen- und Einzeltherapie) im Wesentlichen dadurch, dass ein milieutherapeutisches Interventionsspekt-

rum, das auf der Wohngruppe stattfindet, als dritter Behandlungspfeiler zu den schon bestehenden Angeboten neu hinzugefügt wird.

Da das Angebot an einer schon bestehenden Infrastruktur anknüpfen kann, ergeben sich erhebliche Kostenvorteile. Ohne jegliche Anpassungen wäre der Vollzug stationärer therapeutischer Massnahmen in der Strafanstalt Pöschwies jedoch nicht gesetzeskonform möglich. Aufgrund des bestehenden Mangels an geschlossenen Massnahmenvollzugsplätzen müsste dann für die entsprechenden Klienten eine neue Institution mit erheblich höheren Kosten geschaffen werden.

Zu Frage 10:

Angesichts der erheblichen Falllast, der Zunahme der Zahl der Insassen mit hohen Risiken, hohen Auffälligkeiten und schwieriger Behandelbarkeit in der Strafanstalt Pöschwies und der deutlich gestiegenen Qualitätsanforderungen besteht sowohl für die Strafanstalt Pöschwies als auch für den Psychiatrisch-Psychologischen Dienst bereits heute eine angespannte Ressourcensituation mit hoher Belastung der Mitarbeitenden. Die Abgrenzung zwischen den bisherigen Angeboten und den neu geplanten ergibt sich aus der Beantwortung der Frage 9. Insassen mit Massnahmen nach Art. 59 StGB können in den bestehenden Strukturen und mit den bestehenden Ressourcen nicht angemessen behandelt werden. Würde kein Behandlungsangebot in der Strafanstalt Pöschwies geschaffen, müssten die entsprechenden Klienten entweder in einer neu zu schaffenden Institution oder statt unter geschlossenen Bedingungen in offenen Institutionen untergebracht werden, was unter Sicherheitsaspekten nicht zu verantworten wäre.

Zu Frage 11:

Für Kreditbeschlüsse der in Aussicht genommenen Art gilt 2008 noch das Finanzhaushaltgesetz vom 2. September 1979. Das Gesetz über Controlling und Rechnungslegung vom 9. Januar 2006 (CRG) tritt diesbezüglich erst auf den 1. Januar 2009 in Kraft (OS 63, 134, Dispositiv II). Bezüglich der Frage der neuen oder gebundenen Ausgabe hat das CRG materiell das geltende Recht übernommen und in wenigen Punkten detaillierter dargestellt. Die erforderlichen Mehrkosten bestehen im Wesentlichen aus den Kosten für die zwingend notwendige Stellenplanerweiterung. Solche Ausgaben werden praxisgemäss vom Regierungsrat als gebundene Ausgaben beschlossen (vgl. auch § 37 Abs. 2 lit. a CRG). Ergänzend ist auf das Konzept zur Verminderung der ausgewiesenen jährlichen Bruttokostensteigerung hinzuweisen. Diese Verminderung wird in der Erfolgsrechnung des Amtes für Jus-

tizvollzug durch Umnutzung bestehender Infrastrukturen und vorhandener Mittel in der Strafanstalt Pöschwies erreicht. Interne Umdisponierungen und Synergienutzungen sowie zusätzliche Ertragsbildung in Form von Krankenkassen -beiträgen und Kostgeldeinnahmen werden die ausgewiesenen jährlichen betrieblichen Mehrkosten von 3,491 Mio. Franken in der Strafanstalt Pöschwies um rund zwei Drittel senken. Der Aufwand wird sich somit gemäss eingereichtem Ressourcenplan lediglich um netto rund 1,2 Mio. Franken jährlich erhöhen.

Barbara Steinemann (SVP, Regensdorf): Einer Mitteilung des Zürcher Amtes für Justizvollzug von Mitte 2008 war zu entnehmen, dass die dortige Führung sich einmal mehr gemüssigt fühlt, Gewalt- und Sexualstraftäter psychiatrisch noch intensiver auf ihre deliktische Vergangenheit abzuklopfen, und dazu eine neue Klinik innerhalb der Regensdorfer Gefängnismauern errichten will. Zur bereits heute mit 27 Begutachtern und Psychotherapeuten finanziell und personell gut ausgestatteten zürcherischen Gefängnispsychiatrie kommen durch dieses Projekt 26 neue Therapeuten, Psychiater, Psychotherapeuten und sonstige Betreuer, was letztlich eine Verdoppelung bedeutet.

Es gibt wohl keine Gruppe von Personen, welche den Steuerzahler so teuer zu stehen kommt, wie hochgradig gefährliche Gefängnisinsassen. Wer in der Gefängnisklinik Rheinau eingebunkert ist, schlägt mit 1200 Franken pro Tag zu Buche, ärztliche Honorare sind noch nicht eingeschlossen. Betrugen bis anhin die Kosten in der Pöschwies rund 500 Franken pro Tag und Häftling, kommt nun durch die neue Strafanstaltsklinik die Behandlung etwa auf das Doppelte pro betroffenem Insassen zu stehen. Kurz gesagt: Alles in allem bietet die neu zu erstellende Heilstätte innerhalb der Pöschwies zahlreichen Soziologen, Sozialarbeitern, Psychiatern und Psychologen neue interessante Betätigungsfelder – mit grossen Verdienstmöglichkeiten.

Leider ist es so, dass ausser der SVP keine politische Partei diesem Vorhaben Skepsis entgegenbringt. Es stellt sich nämlich stets die Frage, ob mehr Begutachtung und mehr Therapie zu mehr Sicherheit für die Bevölkerung führen werden. Ein derartiges Vertrauen in die Psychiater wäre verfehlt, wie uns die Vergangenheit lehrt. Wenn wir einer Stellungnahme des Amtes für Justizvollzug entnehmen müssen, dass nebst den Therapeuten zehn Personen einem rückfällig gewordenen Serienvergewaltiger erlaubt haben, unbegleitet Hafturlaub zu nehmen, dann muss dann doch in aller Deutlichkeit die Frage erlaubt sein, ob

noch mehr Institutionen, noch mehr finanzielle Mittel und noch mehr Therapeuten der richtige Weg sind, um der Gefängnispsychiatrie in Zukunft zu mehr Qualität und der Bevölkerung zu mehr Sicherheit zu verhelfen.

Die Stimmbevölkerung des Kantons Zürich hat bekanntlich vor knapp zwölf Jahren ein klares Votum gegen den Ausbau der Behandlungsmöglichkeiten von schwer therapierbaren Gewalt- und Sexualstraftäter abgegeben. Daher noch ein Wort zur formellen Umsetzung: Anscheinend hat der Justizdirektor (*Regierungsrat Markus Notter*) aus der Niederlage von 1998 seine persönlichen Lehren gezogen, indem er diesmal die demokratischen Strukturen umgangen hat. Offenbar bestand die Gefahr, dass es der Justizdirektion in einer Referendumsabstimmung nicht gelungen wäre, der Stimmbevölkerung Sinn und Zweck und Nutzen der teuren Übung zu erklären. Denn immer wenn es um Gefängnispsychiatrie geht, läuft das Argumentationsmuster gleich ab: Jeder will ein bisschen therapieren, helfen, Neues an Gewaltstraftätern ausprobieren, aber dann die Verantwortung über den Täter zu übernehmen, das will dann doch keiner. Jedes Mal wird ein Rückfall auf das sogenannte Restrisiko abgeschoben, das die Bevölkerung halt einfach zu tragen hätte. Dankeschön.

Hans Egli (EDU, Steinmaur): Die Antwort ist aufschlussreich und informativ. Die Klinik für Tätertherapien ist nötig und unbestritten, auch im Bewusstsein, dass ein Therapieplatz 1000 Franken pro Tag kostet, auch im Bewusstsein, dass mehr Therapeuten als Patienten in dieser Spezialklinik tätig sind.

Wir von der EDU sind klar der Meinung, dass nur therapiewillige Insassen in diese Spezialklinik zur Behandlung eingewiesen werden sollten. Andere Gewalt- und Sexualstraftäter sollten gemäss der Verwahrungsinitiative definitiv weggesperrt werden. Zu denken gibt und alarmierend ist die steigende Zahl von hochrückfallgefährdeten Gewalt- und Sexualstraftätern. Hier haben wir auch als Gesellschaft einen Auftrag und müssen uns überlegen, wie wir in Zukunft mit dieser Thematik umgehen sollten. Danke.

Ratspräsidentin Esther Hildebrand: Die Interpellantin hat ihre Erklärung zur Antwort des Regierungsrates abgegeben.

Das Geschäft ist erledigt.

14. Bericht zur Strafuntersuchung im Fall N.

Interpellation von Claudio Schmid (SVP, Bülach) und Barbara Steinemann (SVP, Regensdorf) vom 5. Januar 2009

KR-Nr. [2/2009](#), RRB-Nr. 290/25. Februar 2009

Die Interpellation hat folgenden Wortlaut:

Der Bericht der Direktion der Justiz und des Inneren des Kantons Zürich vom 1. September 2008 über die Strafverfolgung im Falle N. ist lückenhaft und nicht neutral. Da die Akten im Falle N. bis jetzt von keiner unabhängigen Kommission eingesehen werden konnten, kann auch kein Fazit daraus gezogen werden, ob das Vorgehen der Staatsanwaltschaft juristisch gesehen korrekt erfolgt ist. Strafrechtsexperten wie Prof. Dr. Jositsch haben sich verschiedentlich kritisch in den Medien über das Vorgehen der Zürcher Staatsanwaltschaft geäussert. In einem Artikel in der «Weltwoche» Nr. [32/2008](#) äussert sich Prof. Dr. Jositsch wie folgt: «Man kann es drehen, wie man will: Nach dem, was öffentlich bekannt ist, geht die Einstellungsverfügung nicht auf. Wohl sind die erwähnten Artikel des Strafgesetzbuches erst seit Kurzem in Kraft, die praktische Anwendung muss erst erarbeitet werden . . .»

Nachdem es sich beim Fall N. um einen eigentlichen Pilotfall bezüglich Art. 53 StGB handelt, stellt sich die Frage, ob nicht noch ein Gutachten durch eine externe Fachperson, welche vom Kanton Zürich unabhängig ist, durchgeführt werden sollte. Ein solches Gutachten hätte den Vorteil, dass es absolut neutral wäre und daraus die richtigen juristischen Schlüsse gezogen werden könnten. Dies nicht zuletzt im Interesse der Rechtssicherheit im Umgang mit Art. 53 StGB.

In diesem Zusammenhang ersuchen wir den Regierungsrat um die Beantwortung nachfolgender Fragen:

1. Ist der Regierungsrat in Anbetracht der heutigen unklaren Situation bereit, den Sachverhalt durch eine externe Fachperson, welche vom Kanton Zürich unabhängig ist, abklären zu lassen? Dabei sollen die gleichen Fragen geklärt werden, welche im ersten Verfahren gestellt worden sind.

Falls der Regierungsrat dazu nicht bereit sein sollte, bitten wir um die Beantwortung folgender weiterer Fragen:

2. Wieso wird im Gutachten wohl fälschlicherweise behauptet, dass die ursprünglich zuständige Staatsanwaltschaft Zürich-Limmat am 10. November 2006 um Ermächtigung zur Durchführung eines zivilen Strafverfahrens beim Oberauditorat nachgesucht wurde? Der Bericht der GPK-NR hält klar und eindeutig fest, dass das Ermächtigungsgesuch der Staatsanwaltschaft am 8. November 2006 um 17.01 Uhr beim Oberauditorat einging?

3. Im Gutachten wird ferner geäußert, dass es sich beim Hausdurchsuchungs- und Vorführbefehl, datierend vom 8. November 2007, lediglich um Vorbereitungshandlungen handelte. Diese Dokumente seien nicht als Auftrag an die Polizei gegangen. Es wird ferner behauptet, dass nicht restlos geklärt werden konnte, dass die Polizei im Besitze der erwähnten Befehle gewesen sei. Dem Vernehmen nach gibt es aber bei der Polizei Beamte, welche bezeugen könnten, dass sie im Besitze der erwähnten Befehle waren.

Die Aussage im Gutachten, dass sich bei den polizeilichen Akten kein von der Staatsanwaltschaft ausgestellter Hausdurchsuchungs- und Vorführbefehl befindet, widerspricht nicht der Tatsache, welche im vorhergehenden Satz geäußert wurde, da bekanntlich solche Befehle bei Widerruf nicht in den Polizeiakten bleiben, sondern zurück an die Staatsanwaltschaft gehen. Wurden die entsprechenden Polizeibeamten befragt, welche bezeugen könnten, dass sie im Besitze des von Staatsanwältin T. unterzeichneten Hausdurchsuchungs- und Vorführbefehls waren? Wird dies der Regierungsrat noch nachholen?

4. Wieso verstrichen mehr als 2½ Monate, bis die vom Oberauditorat bewilligte Durchsuchung endlich durchgeführt wurde? Was waren die Gründe für dieses lange Zuwarten?

5. Das Gutachten hält weiter fest, dass der Angeschuldigte N. Nicht behördlicherseits über die geplante Zwangsmassnahme vorgewarnt war und dass er angeblich über eine Mittelperson aus dem privaten Umfeld im Januar 2007 von der durch das Opfer erstatteten Anzeige erfahren haben soll, was notabene bedeutete, dass der Angeschuldigte N. nun mit einer baldigen Hausdurchsuchung rechnen musste. Kann der Regierungsrat eine Amtsgeheimnisverletzung tatsächlich ausschliessen, wie dies im Gutachten geäußert wird?

6. Der Regierungsrat schreibt im Gutachten ferner, dass der Sachverhalt unter den Parteien unbestritten gewesen sei. Dies lässt den Schluss zu, dass die vom Opfer gemachten Anschuldigungen unbestritten sind und demzufolge zutreffen. In Anbetracht dieser Tatsa-

che muss der Einwand von Prof. Dr. Jositsch, dass die Einstellungsverfügung nicht aufgehe, sehr ernst genommen werden. Ist der Regierungsrat der Meinung, dass die Einstellungsverfügung juristisch korrekt erfolgt ist in Anbetracht der vorgeworfenen Taten, welche bislang nicht der Öffentlichkeit, aber zumindest dem Justizdirektor bekannt sein dürften? Kann ausgeschlossen werden, dass mit der Einstellung des Verfahrens gegen N. eine Begünstigung begangen wurde?

7. Ist der Regierungsrat der Meinung, dass sich der Angeschuldigte N. als Armeechef eignet in Anbetracht des gemäss Gutachten unbestrittenen Sachverhalts über die zur Last gelegten Taten?

8. Falls nein, wieso wird dann gegen einen Beamten der Stadtpolizei wegen Amtsgeheimnisverletzung ermittelt?

9. Wieso erhält der Verteidiger des Beamten H. keine Akteneinsicht? Wieso wird die Akte N. für die Verteidigung nicht freigegeben? Ist der Regierungsrat der Meinung, dass dies rechtsstaatlich korrekt ist, wenn Persönlichkeitsrechte höher als die Verteidigungsrechte eines Angeschuldigten oder vielmehr Bauernopfers eingestuft werden?

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

Zu Frage 1:

Es trifft zu, dass es zur Anwendung von Art. 53 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB, SR 3110) noch wenige Gerichtsurteile und damit noch keine gefestigte Gerichtspraxis gibt. Diese Praxis wird sich nun nach und nach bilden. Expertenmeinungen vermögen die gerichtliche Praxisbildung nicht zu ersetzen. Deswegen besteht kein Anlass, vorliegend eine Expertin oder einen Experten einzusetzen. Seit Veröffentlichung des Berichts der Direktion der Justiz und des Innern vom 1. September 2008, an dessen Inhalt der Regierungsrat mit einer kleinen Korrektur (vgl. nachfolgende Beantwortung der Frage 2) festhält, ist auch der Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats über die Umstände der Ernennung von N. zum Chef der Armee vom 28. November 2008 veröffentlicht worden. Dieser Bericht hält auf S. 50 fest: «Die GPK-N zweifelt nicht daran, dass – wie es die Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich am 1. September 2008 festgestellt hat –, das Strafverfahren gegen N. korrekt, d. h. unabhängig von seiner Person und Stellung geführt wurde und dass die Einstellung des Verfahrens gemäss Artikel 53 StGB rechtlich begründet ist.»

Zu Frage 2:

Mit «Gutachten» meinen die Interpellanten wohl den Bericht der Direktion der Justiz und des Innern vom 1. September 2008. Tatsächlich hat die vorerst für das Verfahren zuständige Staatsanwältin T. Beim Obergericht in Bern am 8. November 2006 und nicht, wie im Bericht der Direktion der Justiz und des Innern versehentlich erwähnt, am 10. November 2006 um Erteilung der Ermächtigung zur Durchführung eines zivilen Strafverfahrens nachgesucht. Der 10. November 2006 war das Datum, an dem die Ermächtigung erteilt wurde.

Zu Frage 3:

Es ist auf die Ausführungen im Bericht der Direktion der Justiz und des Innern vom 1. September 2008 zu verweisen. Es wurde im November 2006 keine Verhaftung und Durchsuchung terminlich festgelegt. Dementsprechend ist auch keine Polizeiaktion «gestoppt» worden. Dieser Ablauf kann auch dem Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats entnommen werden. Staatsanwältin T. erfuhr am 7. oder 8. November 2006 vom Rechtsdienst des Obergerichts telefonisch, dass an der Durchsuchung Angehörige der Abteilung für Informations- und Objektsicherheit (IOS) mitwirken müssten, weil möglich war, dass die zu beschlagnahmenden Informatikmittel klassifizierte militärische Daten enthielten. Die Verhaftung und Durchsuchung musste also mit der IOS koordiniert werden. Diese Koordination ist dann aber nicht durch Staatsanwältin T. erfolgt, sondern nach Abtretung des Verfahrens an die Staatsanwaltschaft I des Kantons Zürich kurz vor Weihnachten 2006 durch Staatsanwältin V. (vgl. Bericht der GPK-NR, S. 9 oben). Es bleibt also dabei: Die beiden Befehle, die Staatsanwältin T. im Hinblick auf eine durchzuführende, aber wie erwähnt zeitlich noch nicht festgelegte Polizeiaktion im gleichen Arbeitsgang, in dem sie auch das Ermächtigungersuchen verfasste, formuliert und ausgedruckt hat, hatten rein vorbereitenden Charakter. Im Strafverfahren betreffend Amtsgeheimnisverletzung sind alle Polizeibeamten, die von der geplanten Polizeiaktion gewusst hatten, zu diesem Punkt befragt worden.

Zu Frage 4:

Wie erwähnt, erfuhr Staatsanwältin T. am 7. oder 8. November 2006 im Kontakt mit dem Obergericht, dass die IOS an der Durchsuchung mitwirken musste. Damit war klar, dass in diesem Strafverfahren rechtliche Bestimmungen und Abläufe angewendet würden, mit denen eine Allgemeine Staatsanwaltschaft kaum je konfrontiert ist. Staats-

anwältin T. stellt daher am 13. November 2006 einen Antrag auf Übernahme des Verfahrens durch die Staatsanwaltschaft I. Diese hat unter anderem eine Entlastungsfunktion zugunsten der Allgemeinen Staatsanwaltschaften und ist zuständig für die Führung von Verfahren gegen höhere Mitglieder der Gerichte und höhere Mitarbeitende der Verwaltung. Am 20. November 2006 wurde die Strafuntersuchung von der Staatsanwaltschaft I des Kantons Zürich übernommen. Dort wurde die Untersuchung in der Folge Staatsanwältin V. zugeteilt. Staatsanwältin V. tätigte die Koordination mit dem IOS und bereitete die Einvernahmen vor, die sich nahtlos an die Verhaftungs- und Durchsuchungsaktion anschliessen mussten. Ferner wurde das Opfer im Verfahren nochmals ergänzend polizeilich befragt. Beim Angeeschuldigten N. bestand weder Fluchtgefahr noch akute Verdunkelungsgefahr. Deshalb war es sinnvoll, die Hausdurchsuchung und die darauf aufbauenden weiteren Untersuchungshandlungen sorgfältig und umfassend zu planen.

Zu Frage 5:

Es liegen keinerlei Hinweise auf eine Amtsgeheimnisverletzung in diesem Zusammenhang vor. Vielmehr ist die Erklärung des Angeeschuldigten N., er habe von einer Person aus seinem privaten Umfeld von der Strafanzeige erfahren, glaubhaft.

Zu Frage 6:

Zunächst ist festzuhalten, dass der erwähnte Strafrechtler eine Meinung kundgetan hat, ohne die Akten zu kennen. Die Einstellungsverfügung, die von Staatsanwältin V. verfasst wurde, musste in Anwendung des in § 39 StPO verankerten Vieraugenprinzips vom Leitenden Staatsanwalt der Staatsanwaltschaft I genehmigt werden. Auch die Oberstaatsanwaltschaft als Aufsichtsbehörde der Staatsanwaltschaft I war über die geplante Erledigungsart informiert. Wäre die Oberstaatsanwaltschaft zum Schluss gelangt, die Verfahrenseinstellung sei rechtlich nicht zulässig, wäre sie eingeschritten. Zum nämlichen Schluss, dass die Verfahrenserledigung juristisch korrekt war, ist nach Studium der Akten auch die Direktion der Justiz und des Innern gelangt. Schliesslich hat auch die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats, wie in der Beantwortung der Frage 1 erwähnt, keine Zweifel an der juristischen Korrektheit der Verfahrenseinstellung formuliert.

Zu Frage 7:

Es ist nicht Sache und Zuständigkeit des Regierungsrats, sich zur Eignung einer Person als Armeechef zu äussern.

Zu Frage 8:

Die Dokumente, die am 13. und am 20. Juli 2008 in der «Sonntags-Zeitung» abgedruckt wurden, konnten nur auf dem Wege einer Amtsgeheimnisverletzung zur Redaktion gelangt sein. Der Straftatbestand von Art. 320 StGB ist ein Officialdelikt, das von Amtes wegen zu verfolgen ist. Mithin waren die Strafverfolgungsbehörden verpflichtet, eine Strafuntersuchung zu eröffnen und zu führen. Eingeleitet wurde diese Strafuntersuchung nicht gegen eine bestimmte Person oder gegen bestimmte Personen, sondern gegen unbekannte Täterschaft.

Zu Frage 9:

Die Staatsanwaltschaft ist in der Entscheidung, wem sie Einsicht in welche Straftaten gibt, nicht frei, sondern ist an die anwendbaren gesetzlichen Erlasse gebunden. Ihre Entscheidung, bei dem auch der Opferschutz zu berücksichtigen war, hat Staatsanwältin V. schriftlich begründet. Der Beamte H. bzw. sein Rechtsvertreter hätten gegen diesen Entscheid Rekurs erheben können. Darauf haben sie verzichtet. Zudem ist es möglich, dass die Frage nach der Gewährung von Akteneinsicht im hängigen Gerichtsverfahren erneut thematisiert wird.

Claudio Schmid (SVP, Bülach): Aufgrund der Aktualität dieser Sache verzichte ich auf eine weitergehende Ausführung der Interpellationsantwort. Die Sache liegt jetzt beim Obergericht. Wir warten auf diese Entscheidung. Somit ist für uns dieser Fall abgeschlossen.

Ratspräsidentin Esther Hildebrand: Das Wort aus dem Rat wird weiter nicht mehr gewünscht. Der Interpellant hat seine Erklärung abgegeben.

Das Geschäft ist erledigt.

15. Pilotprojekt e-collecting

Interpellation von Andrea Sprecher (SP, Zürich), Regine Sauter (FDP, Zürich) und Nicole Barandun (CVP, Zürich) vom 26. Januar 2009

KR-Nr. [24/2009](#), RRB-Nr. 423/18. März 2009

Die Interpellation hat folgenden Wortlaut:

Das Internet ermöglicht die zeit- und ortsunabhängige Kommunikation. Dadurch haben sich neue Möglichkeiten eröffnet, sei dies beispielsweise beim Konsum von Gütern (e-shopping), dem Verkehr mit der Verwaltung (e-government) oder dem Zahlungsverkehr (e-banking). In all diesen Bereichen werden die Möglichkeiten des Internets rege genutzt. Dieser Entwicklung sollte auch bei den Volksrechten Rechnung getragen werden.

Der Kanton Zürich hat im Bereich e-democracy eine Pionierrolle übernommen und das e-voting in einem Pilotprojekt getestet. Die Auswertungen dieses Pilotprojekts sind positiv, nicht zuletzt durch Zunahmen der Abstimmungs- bzw. Wahlbeteiligung, die in e-voting-Wahlkreisen festgestellt werden konnten.

Durch ein weiteres Pilotprojekt im Bereich e-collecting (elektronische Unterschriftensammlung) können analog zum elektronischen Wählen und Abstimmen Vor- und Nachteile dieses Instruments der e-democracy ausgewertet werden. Es ist denkbar, dass durch e-collecting beispielsweise auch jene Personengruppen angesprochen werden, die sonst nur schwer zu erreichen sind und für die das Internet zum Alltag gehört. Andererseits können die finanziellen Hürden zur Unterschriftensammlung für Referenden und Initiativen gesenkt werden, sodass unsere direktdemokratischen Instrumente auch den kleineren, ressourcenschwächeren Gruppierungen zur Verfügung stehen.

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

1. Welchen Stellenwert misst der Kanton Zürich e-democracy bei?
2. Welche Erfahrungen konnten im Rahmen der bisherigen Pilotprojekte gemacht werden? Plant der Kanton Zürich weitere Pilotprojekte im Bereich e-democracy?
3. Sieht der Regierungsrat Möglichkeiten, e-democracy-Instrumente auszubauen und für alle Gemeinden einzuführen? Was ist der Spielraum des Kantonsrates? Gibt es Einschränkungen aufgrund von Bestimmungen auf Bundesebene?
4. Prüft der Kanton bereits Möglichkeiten für e-collecting?
5. Wie beurteilt der Regierungsrat Chancen und Risiken von e-collecting?
6. Was wären die Voraussetzungen für Pilotprojekte e-collecting im Kanton Zürich?

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

Zu Frage 1:

Die Bereitstellung von elektronischen Leistungsangeboten ist grundsätzlich wichtig. Der Schwerpunkt liegt dabei in erster Linie auf den eigentlichen Verwaltungsleistungen und weniger auf dem Bereich der – unter dem Begriff E-Democracy verstandenen – demokratischen Informations-, Mitbestimmungs- und Gestaltungsmöglichkeiten. Dies wird mit der Massnahme 6.6. der Legislaturziele, wonach ein «umfassender elektronischer Amtsverkehr (E-Government) ermöglicht» werden soll, verdeutlicht. In der am 10. September 2008 festgesetzten «E-Government-Strategie des Kantons Zürich 2008–2012» hat er als einer der Handlungsschwerpunkte im Bereich des Amtsverkehrs mit der Bevölkerung auch die «Teilnahme an politischen Prozessen (z.B. E-Voting, Volkszählung u. a.)» gesetzt.

Im Bereich der elektronischen Abstimmungen («E-Voting») nimmt der Kanton Zürich mit seinem bestehenden System denn auch eine wichtige Rolle unter den Kantonen ein. Der Kanton Zürich will diese Aufgabe in Zukunft wahrnehmen. So hat er nach Abschluss des Pilotprojektes E-Voting im Frühling 2006 in den drei Pilotgemeinden erfolgreich weitere Testabstimmungen durchgeführt. Am 28. November 2007 beschloss deshalb der Regierungsrat, den vom Bund für die Legislaturperiode 2007–2011 gesetzten Rahmen zu nutzen und E-Voting auszubauen, unter gleichzeitigem Verzicht auf die Möglichkeit der Stimmabgabe mit SMS. Seit Ende 2008 haben somit rund 90 000 Stimmberechtigte in elf Gemeinden sowie in je einem Stadtkreis von Winterthur und Zürich die Möglichkeit, elektronisch abzustimmen, letztmals mit Bewilligung des Bundesrates und des Regierungsrates in der Volksabstimmung vom 8. Februar 2009.

Zu Frage 2:

Der Kanton Zürich hat gute Erfahrungen mit E-Voting gemacht. Für die Legislaturperiode 2007–2011 legte der Bundesrat fest, dass bei eidgenössischen Urnengängen höchstens 10% der eidgenössischen Stimmberechtigten und bei obligatorischen Referenden, bei denen auch das Ständemehr massgebend ist, höchstens 20% der Stimmberechtigten eines Kantons elektronisch abstimmen und wählen dürfen (Art. 27c Abs. 2 Verordnung über die politischen Rechte vom 24. Mai 1978, SR 161.11).

Der Regierungsrat hat diesen Rahmen genutzt und E-Voting im Kanton Zürich auf rund 100000 Stimmberechtigte ausgedehnt. Das Statistische Amt begann das Projekt «Ausbau E-Voting 2008–2011» im November 2007 in enger Zusammenarbeit mit den Gemeindeverbänden für die in den vorgesehenen Gemeinden wohnhaften Stimmberechtigten. Bei der Auswahl der Gemeinden mit möglichst unterschiedlichen Strukturen und Grössen wurde insbesondere darauf geachtet, dass jeder Bezirk über eine E-Voting-Gemeinde verfügt und alle gängigen Gemeindesoftware-Systeme einbezogen wurden.

Die rund 11' 000 Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer dieser 13 Gemeinden haben noch nicht die Möglichkeit, elektronisch abzustimmen. Dies ist für den nächsten Ausbauschritt vorgesehen. Später sollen auch die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer der übrigen 158 Gemeinden entsprechend einem Anliegen ihrer Organisationen möglichst rasch in E-Voting einbezogen werden.

Ausserdem laufen auch Vorbereitungen, damit die Stimmberechtigten der E-Voting-Gemeinden bei kommenden Wahlen auf Gemeinde-, Bezirks- und Kantonsebene sowie allenfalls auch bei den Nationalrats- und Ständeratswahlen ihre Stimme elektronisch abgeben können.

E-Democracy-Projekte bedürfen wegen ihres in vielen Bereichen kantonsübergreifenden Charakters auch einer Abstimmung mit den Bundesbehörden. Beim Projekt E-Voting arbeitet der Kanton Zürich deshalb eng mit der Bundeskanzlei zusammen. Dieses Projekt ist auch Teil der Strategie des Bundes, die eine schrittweise Einführung von E-Democracy vorsieht. Diese hat der Bundesrat in seiner Antwort auf die Motion 08.3908 von Nationalrätin Jacqueline Fehr unter Hinweis auf seine Berichte aus den Jahren 2002 und 2006 an die eidgenössischen Räte zu *Vote électronique* dargelegt. Diese Strategie sieht folgende Etappierung gemäss dem steigenden Komplexitätsgrad der zu lösenden Probleme vor:

1. Etappe: Elektronisches Abstimmen
2. Etappe: Elektronisches Wählen
3. Etappe: Elektronisches Unterschriftensammeln
4. Etappe: Elektronische Wahlvorschläge

Die eidgenössischen Räte haben von beiden Berichten ohne entsprechende Vorbehalte Kenntnis genommen. Mit dem Projekt E-Voting hat der Kanton Zürich begonnen, die ersten beiden Etappen umzusetzen.

Was den Einfluss des E-Votings auf die Stimmbeteiligung betrifft, konnte festgestellt werden, dass in den Zürcher Gemeinden, in denen eine elektronische Stimmabgabe bereits möglich war, die gesamte Stimmbeteiligung im Schnitt um bloss etwa 0,8% zunahm. Dabei ist das jeweilige abstimmungs- und gemeindespezifische Niveau der Stimmbeteiligung berücksichtigt. Dieser sehr niedrige Wert legt die Vermutung nahe, dass die rund 20% Stimmabgaben mittels E-Voting im Wesentlichen die bereits bestehenden Möglichkeiten der Stimmabgabe (insbesondere brieflich) ersetzen.

An weiteren Projekten werden im Rahmen des derzeit laufenden Projekts «Relaunch Zhweb» der Staatskanzlei, das eine vollständige Überarbeitung des Internet-Auftritts des Kantons Zürich zum Ziel hat, verstärkte Funktionalitäten im Bereich der elektronischen Mitbestimmung der Bevölkerung und Unternehmen geprüft. Denkbar wären dabei u. a. die Möglichkeit der Online-Eingabe von Stellungnahmen bzw. Bemerkungen zu veröffentlichten Berichten oder Beschlüssen des Regierungsrates. Im Weiteren hat die Staatskanzlei kürzlich ein Projekt abgeschlossen, das die elektronische Behandlung von Vernehmlassungen ermöglicht. Der Betrieb wird im April 2009 aufgenommen, weshalb dazu noch keine Erfahrungen wiedergegeben werden können. In einem anderen Projekt der Staatskanzlei ist die Inbetriebnahme einer Infrastruktur auf Mitte 2009 geplant, welche die elektronische Abwicklung verschiedenster Behördengänge (Bewilligungen, Bestellungen usw.) ermöglichen wird. Sie könnte aufgrund der zentralen Authentifizierungsfunktionalitäten zukünftig auch für Prozesse im Bereich E-Democracy genutzt werden. Allerdings sind hier noch keine konkreten Angebote geplant.

Zu Frage 3:

In vielen Bereichen von E-Democracy ist bei der Einführung der entsprechenden Instrumente ein koordiniertes Vorgehen in Abstimmung mit allen drei Staatsebenen notwendig bzw. zumindest sinnvoll. Dies trifft im Besonderen auch auf die Bereiche E-Voting und E-Collecting zu, in denen es Einschränkungen aufgrund von Bestimmungen des Bundes oder aus Sicherheitsüberlegungen gibt (siehe Beantwortung der Fragen 2 und 6).

Mit der öffentlich-rechtlichen Rahmenvereinbarung über die E-Government-Zusammenarbeit (<http://www.egovernment.ch/de/grundlagen/rahmenvereinbarung.php>) in der Schweiz (2007–2011) haben sich die Kantone zu einem koordinierten Vorgehen unter Verwendung von

etablierten Standards im Bereich E-Government verpflichtet. Eine gleichartige Vereinbarung zwischen dem Kanton Zürich und seinen Gemeinden besteht derzeit nicht. Gegenwärtig wird im Rahmen eines Projekts der Staatskanzlei in Zusammenarbeit mit den Gemeinden eine entsprechende Regelung der Zusammenarbeit geprüft. Dabei ist es möglich, auch Überlegungen zum Bereich E-Democracy anzustellen.

Mit seinem E-Voting-Projekt, mit dem vorerst die beiden ersten Etappen der Strategie des Bundes, nämlich das elektronische Abstimmen und das elektronische Wählen, verwirklicht werden sollen, leistet der Kanton Zürich Pionierarbeit für E-Democracy. Taktgeberin ist grundsätzlich der Bund, damit ist der Spielraum für den Kanton weitgehend beschränkt auf operative Entscheide. Der Kanton Zürich versucht hier, die vom Bund gesetzten Rahmenbedingungen (z.B. grösstmögliche Anzahl Stimmberechtigte, die elektronisch abstimmen dürfen) so weit wie möglich auszunutzen. In diesem Umfang bewegt sich auch der Spielraum des Kantonsrates.

Bezüglich der Strategie der Weiterentwicklung von E-Voting nach dem Jahr 2011 pflegt der Kanton Zürich regelmässig Kontakt zum Bund. Wie weit er die Ziele und Rahmenbedingungen des Bundes für E-Voting in der Legislaturperiode 2011–2015 beeinflussen kann, bleibt zumindest offen. Hier stellt sich auch die Frage, wie lange es möglich ist, ein Projekt wie E-Voting weiterzuführen und dabei zu akzeptieren, dass nur in einzelnen Gemeinden und Stadtquartieren die Stimmberechtigten elektronisch abstimmen und wählen können.

Zu Frage 4:

Am 5. Dezember 2008 hat der Bundesrat die weitere Umsetzung der Strategie Informationsgesellschaft Schweiz ab 2009 beschlossen und dabei unter anderem den Auftrag erteilt, bis Ende 2009 ein Konzept für ein interdisziplinäres Programm zur Erforschung, Analyse und Evaluierung unterschiedlicher Modelle im Rahmen des e-demokratischen Meinungsbildungsprozesses und der politischen E-Partizipation auf allen drei föderalen Ebenen zu erarbeiten. Dabei sollen auch die Prozesse bei Initiativen, Referenden und Petitionen berücksichtigt werden. Im Kanton Zürich besteht gegenwärtig kein konkreter Auftrag zur Prüfung von E-Collecting. Im Lichte des erwähnten Erfordernisses eines abgestimmten Verfahrens zwischen den drei Staatsebenen und aus Gründen der wirtschaftlichen Verwendung der Mittel ist es sinnvoll, die Ergebnisse dieses Bundesprogramms abzuwarten und gestützt darauf das weitere Vorgehen im Kanton Zürich festzulegen.

Falls sich der Bund für die Einleitung eines Pilotprojekts für E-Collecting entscheiden sollte, wird der Kanton Zürich eine Mitwirkung prüfen. Ein solches Projekt müsste aber unter Federführung des Bundes laufen und dürfte andere Pionierprojekte wie E-Voting nicht gefährden oder verlangsamen.

Zu Frage 5:

Das Thema E-Democracy ist zwar bereits in etlichen internationalen und nationalen Studien untersucht worden, aber die Chancen und Risiken von E-Collecting, insbesondere auch bezüglich dessen konkreten Umsetzung, sind noch zu wenig verdeutlicht worden. Es ist davon auszugehen, dass das erwähnte Programm des Bundes mehr Aufschluss dazu geben wird. Infolge der zunehmenden Bedeutung der Nutzung von elektronischen Mitteln in allen Lebensbereichen stellt auch das elektronische Sammeln von Unterschriften eine ernsthaft in Betracht zu ziehende Möglichkeit dar. Es gilt allerdings, wie dies auch im Vorfeld der Einführung von E-Voting geschehen ist, die Auswirkungen auf die Wahrnehmung der politischen Rechte durch die Einräumung einer solchen Möglichkeit genau zu hinterfragen (z.B. die Frage, ob die Unterschriftenzahl zu erhöhen sei). Es handelt sich bei der Einführung von E-Collecting aus Gründen der Sicherheit und wegen dem Erfordernis der staatsebenenübergreifenden Harmonisierung und Zusammenarbeit zudem um ein äusserst komplexes Vorhaben, das mit entsprechenden Risiken behaftet ist und grosse Mittel (Personal und Finanzen) binden dürfte. Zudem sind gegenwärtig einige Voraussetzungen noch nicht erfüllt (siehe Beantwortung der Frage 6).

Wenn für eine Initiative oder ein Referendum sowie später für Wahlvorschläge sowohl elektronisch wie auch auf Papier Unterschriften sollen gesammelt werden können, müssen parallel zwei Prozesse geführt werden, was mit einem erhöhten Verwaltungsaufwand verbunden ist (Erfahrung mit E-Voting). Zudem müssen die beiden Verfahren rechtlich und technisch aufeinander abgestimmt werden. Dabei gilt es auch zu bedenken, dass Bürgerinnen und Bürger, die mit dem Internet vertraut sind, es viel einfacher haben werden, die benötigten Unterschriften zu sammeln. Dementsprechend ist anzunehmen, dass Vorhaben, die bei einem interneterfahrenen Publikum Anklang finden, die benötigte Unterschriftenzahl leichter erreichen. Der damit verbundenen Gefahr eines digitalen Grabens wird besondere Beachtung zu schenken sein.

Zu Frage 6:

Die wichtigsten Voraussetzungen für die Einführung von E-Collecting sind die folgenden:

1. Die derzeitigen gesetzlichen Grundlagen erlauben die elektronische Unterschriftensammlung nicht und müssen demnach vor deren Einführung geschaffen werden.
2. Digitale Unterschriften sind sicherheitstechnisch kritisch und noch nicht breitflächig anerkannt. Zudem stellt die Archivierung der digitalen Unterschriften eine sehr komplexe Herausforderung dar. Um die rechtmässige Abwicklung sicherzustellen und einen möglichen Missbrauch vermeiden zu können, muss ein starkes Authentifizierungsverfahren eingesetzt werden. Aus heutiger Sicht genügt dabei ausschliesslich ein Verfahren auf Grundlage von digitalen Zertifikaten. Diese sind heute jedoch praktisch nicht in Gebrauch, insbesondere nicht bei Privatpersonen. Vor der Einführung von E-Collecting muss eine genügend grosse Verbreitung der digitalen Zertifikate bei den Privatpersonen vorhanden sein. Diese ist gegenwärtig nicht in Sicht.
3. Die Verhinderung einer mehrfachen Unterzeichnung erfordert grundsätzlich eine bundesweite Harmonisierung und Vernetzung aller Stimmregister, da ein (mehrmaliger) Wohnungswechsel während der Sammeldauer möglich ist. Alle betroffenen Verwaltungsstellen und Gemeinden müssten auf das neue elektronische System geschult werden. Dies ist aufgrund der Erfahrungen mit E-Voting ein nicht zu unterschätzender Aufwand. Im Hinblick auf die elektronische Stimmabgabe arbeiten Kantone und Gemeinden derzeit an der Harmonisierung der Stimmregister; eine Vernetzung der Stimmregister ist jedoch noch gar nicht geplant.
4. Die Einführung von E-Collecting ist ein komplexes Vorhaben. Dazu müssen die entsprechenden Mittel (Personal, Finanzen) freigegeben und die organisatorischen Rahmenbedingungen geschaffen werden. Aus Sicherheitsgründen müsste die kantonale Verwaltung die komplette Wartung und den vollständigen Betrieb des E-Collecting-Systems vornehmen können. Dafür müsste eine Gruppe, bestehend aus erfahrenen Softwarespezialistinnen und -spezialisten, aufgebaut werden. Das Vorhaben müsste aufgrund der notwendigen bundesweiten Koordination auf die Liste der priorisierten Vorhaben der E-Government-Strategie Schweiz gesetzt werden.
5. Elektronische Unterschriftensammlungen erfordern den Aufbau eines entsprechenden Systems, das den sicherheitstechnischen und datenschutzrechtlichen Anforderungen genügt und für die Einwohnerin-

nen und Einwohner einfach zu benutzen ist. Aufgrund der in der erwähnten öffentlich-rechtlichen Rahmenvereinbarung über die E-Government-Zusammenarbeit in der Schweiz (2007–2011) postulierten Mehrfachnutzung von Daten und Leistungen kann abgeleitet werden, dass die Nutzung eines derartigen Systems von mehreren Kantonsverwaltungen möglich sein sollte, was eine entsprechende Zusammenarbeit bei dessen Aufbau erfordert. Zunächst müsste ein Pilotprojekt durchgeführt werden. Sollte dieses erfolgreich sein, dann müsste das E-Collecting auf Bundesebene ausgedehnt werden.

Andrea Sprecher (SP, Zürich): Ich bedanke mich für die Antwort auf unsere Interpellation, die uns zwar sehr ausführlich informiert, wenn auch nicht wirklich zufriedenstellt. Wir möchten natürlich ein bisschen mehr.

Zuerst noch einmal kurz als Zusammenfassung für alle, die zufälligerweise gerade zuhören: Was wollen wir mit e-collecting überhaupt?

Erstens: Durch e-collecting, also die Möglichkeit, Unterschriften für Initiativen und Referenden elektronisch sammeln zu können, möchten wir zusätzliche Personen ansprechen, die für Politik sonst eher nicht oder nur schwer zu erreichen sind.

Und zweitens und vor allem: Wir möchten es auch kleineren, ressourcenschwächeren Gruppierungen ermöglichen, Initiativen zu lancieren und Referenden zu ergreifen; Gruppierungen, die sonst in aller Regel durch die finanziellen und personellen Hürden nicht oder kaum dazu in der Lage sind.

Wenn e-collecting dazu führen kann, dass die direkt-demokratischen Instrumente auch kleineren Gruppen zur Verfügung stehen – davon sind wir überzeugt –, dann müssten wir diese Möglichkeit vorantreiben. Persönlich bin ich der Meinung, dass die Erhöhung der Unterschriftenzahl, die damit einhergehen würde, kein Weltuntergang ist; damit müssen wir leben können. Aber wenn ich dann in der Antwort des Regierungsrates lese, dass der Bund der Taktgeber ist in diesem Bereich und wir in Zürich also auf den Bund warten sollen, dann habe ich irgendwie ein ungutes Gefühl und wenig Hoffnung, dass e-collecting vor meiner Pensionierung noch Realität wird. Ich will nicht so lange warten, auch wenn ich Verständnis dafür habe, dass die Einführung von e-collecting mit einigem finanziellen und personellen Aufwand verbunden ist. Aber das sind Neuerungen immer und das sollte uns nicht davor zurückhalten. Auch beim e-voting war der Kan-

ton Zürich eine Art Pionier und es wäre schön, wenn das beim e-collecting ebenfalls der Fall wäre. Dieser Aufwand muss sich lohnen, wenn wir dafür eine grössere Mitbeteiligung kleinerer Gruppen am politischen Prozess erreichen können. Es liegt in der Natur einer guten Demokratie, dass sie ständig vorangetrieben und weiterentwickelt werden kann. Zudem soll e-collecting nicht – um diese Angst wegzunehmen – das traditionelle Unterschriftensammeln ersetzen, sondern es ergänzen, wie es das e-voting auch tut. Und eine weitere Angst, die unbegründet ist: Einen digitalen Graben müssen wir nicht befürchten. Sogar mein Vater ist mittlerweile auf Facebook aktiv und mit ihm ungefähr die Hälfte des Kantonsrates. Und dieses Durchschnittsalter hier würde ja auch eher zur anderen Seite des digitalen Grabens gezählt. Also mittlerweile sind es nicht mehr nur junge Menschen, die auf dem Internet aktiv sind.

Deshalb möchten wir es noch ein bisschen konkreter, genauer haben: Was würde ein solches Pilotprojekt auf Gemeindeebene kosten? Wie viele Personen müssten dafür eingestellt werden? Und welche Varianten für die digitale Unterschrift gibt es? Dafür müssen wir nicht auf den Bund warten, dafür sind wir selber gross genug.

Sandro Feuille (*Grüne, Zürich*): Wir Grünen befürworten nicht zuletzt aus ökologischen Gründen die Förderung elektronischer Möglichkeiten zur Unterschriftensammlung. Wenn keine Bäume mehr gefällt werden müssen, um Unterschriften für eine Initiative zu sammeln, kann das nur im Interesse nachhaltiger Bewirtschaftung von Ressourcen sein, auch wenn damit die traditionell medienträchtige Übergabe der ausgefüllten und beglaubigten Unterschriftenbögen zukünftig auf die Übergabe eines Memory-Sticks oder gar eine rein virtuelle Übergabe reduziert wird. Hier muss eine moderne Demokratie einfach mit der Zeit gehen. Ich sehe gerade in Bezug auf die Jugend grosses Potenzial, dass diese durch neue fortschrittliche Möglichkeiten mehr als heute am politischen Leben partizipiert. Dies wird ja schon ersichtlich, wenn man sieht, wie sich die «Generation Facebook» sehr schnell und flexibel und insbesondere überparteilich zu Gemeinschaften zusammenschliesst, um auf diese Art ihre Interessen und Wünsche kundzutun; selbst wenn sich das heute in virtuellen Gruppierungen zu Meinungsäusserungen, beispielsweise der Aktion «Bye bye Billag!», äussert.

Die Antwort des Regierungsrates auf die vorliegende Interpellation ist im Grossen und Ganzen positiv zu bewerten. Wie dieser schreibt, gilt es in Bezug auf die elektronischen Möglichkeiten in einer Demokratie einerseits auf die anderen Kantone und den Bund Rücksicht zu nehmen. Hier kann der Kanton Zürich keinen Alleingang starten. Es ist ja auch so, dass der Bund an diesem Thema dran ist und die wichtigen Rahmenbedingungen aus Bern kommen müssen. Ebenso müssen, bevor e-collecting im grossen Stil umgesetzt werden kann, offene Fragen zu Risiken, insbesondere der Sicherheit und Chancengleichheit, zu den dafür notwendigen Rahmenbedingungen, beispielsweise der elektronischen Unterschrift, beantwortet werden. In diesem Punkt stimmen wir mit dem Regierungsrat überein. Ich persönlich fände es wichtig, dass hier gerade der Kantonsrat mit gutem Beispiel vorangehen würde. Nur schon all das Papier, welches wir für Geschäftsberichte, Budgets, KEF, den wöchentlichen Versand verschwenden, könnten wir als Kantonsparlament ja einsparen. Hier gibt es keine Identifikationsprobleme. So könnte e-collecting ja testweise für Postulate, Interpellationen und all die andern Instrumente der Kantonspolitiker eingesetzt werden. Das wäre – genau wie die Antwort des Regierungsrates auf die vorliegende Anfrage – ein erster Schritt in die richtige Richtung.

Nicole Barandun (CVP, Zürich): Ich kann mich über weite Strecken meiner Vorrednerin Andrea Sprecher anschliessen. Auch ich bedaure, dass der Regierungsrat dem Projekt e-collecting – sagen wir mal – nicht euphorisch gegenübersteht und gewisse Vorbehalte äussert, die vereinzelt sicher zutreffend sind. So ist es natürlich sinnvoll, ein Pilotprojekt mit dem Bund zu koordinieren, sofern die Bundesbehörden dann auch vorwärts machen und effektiv so etwas in gegebener Zeit einführen werden. Und ebenfalls selbstverständlich ist, dass ein neues Projekt das bereits angelaufene Projekt e-voting nicht gefährden soll. Aber ich sehe hier auch keine Gefahr.

Klar ist auch, dass über eine moderate Erhöhung der Unterschriftenzahl nachgedacht werden müsste. Aber wie gesagt, eine moderate Erhöhung, denn Stossrichtung des e-collecting ist ja gerade, mehr Leute auf einfachere Weise am politischen Prozess zu beteiligen. Es geht auch nicht darum, gewisse Gruppen, die mit den elektronischen Medien nicht vertraut sind, auszuschliessen. Sicherlich würde die traditionelle Unterschriftensammlung weiterhin parallel möglich sein. Tatsache ist aber auch, dass zum Beispiel gerade in der Stadt Zürich das Unterschriftensammeln enorm schwierig ist. Nur jeder zehnte Passant

ist in der Regel auch hier stimmberechtigt. Darüber hinaus kann nur Unterschriften sammeln, wer es sich finanziell leisten kann. Nur schon der Druck von unzähligen Unterschriftenbögen mit Perforation verursacht Kosten im hohen vierstelligen Bereich. Über die finanziellen und personellen Ressourcen verfügen allenfalls noch politische Parteien, kaum aber einzelne Bürger. Ich wage zudem die These, dass gerade den Anliegen jüngerer Stimmbürger durch die Nutzung der neuen Medien besser zum Durchbruch verholfen werden könnte. Ausserdem ist es sehr wohl möglich, dass die Kontrolle und Auszählung der Unterschriften für den Kanton mittelfristig einfacher und kostengünstiger würden.

Ich hoffe sehr, dass sich der Regierungsrat zu gegebener Zeit an einem allfälligen Pilotprojekt des Bundes beteiligt. Es ist aber ebenfalls erwünscht, dass auf Bundesebene immer wieder auf dieses Anliegen hingewiesen und entsprechend Druck ausgeübt wird. Auch zu begrüssen wäre, dass der Kanton Zürich den Gemeinden die Möglichkeit einräumt, ein solches Pilotprojekt selber durchzuführen. Wir sind in der Regel, wenn es um Anliegen des Bundes geht, immer die Muster-schüler und sind diejenigen, die sie als erste umsetzen. Vielleicht könnten wir es in diesem Fall einmal umkehren und diejenigen sein, die einen Anstoss geben. Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

Regine Sauter (FDP, Zürich): Die ganze e-Debatte hat man bereits anfangs der 2000-er-Jahre geführt. Und manchmal kommt es mir vor, als seien wir jetzt, rund zehn Jahre später, noch nicht wirklich viel weiter. Damals wurde argumentiert, mit diesen neuen Kommunikationsmitteln würde man gewisse Wählergruppen ausschliessen, Bürgerinnen und Bürger könnten ihre Rechte nicht mehr wahrnehmen. Ich war damals schon und bin heute noch der dezidierten Meinung, dass es im Gegenteil gerade gelingen wird, neue Wählerinnen und Wähler, Bürgerinnen und Stimmbürger mit diesem Mitteln zu mobilisieren und für die Ausübung der Demokratie und der politischen Rechte zu interessieren. Gerade heute, wo wir feststellen können, dass es bei den jungen Menschen eine grosse Stimm- und Wahlabstinenz gibt, denke ich, dass solche Mittel notwendig sind und auch möglichst rasch nun eingeführt werden müssen.

Der Kanton Zürich könnte hier tatsächlich mit gutem Beispiel vorangehen. Er ist gross genug, damit er auch entsprechende Pilotprojekte auf seinem Gebiet durchführen könnte, sodass sowohl in kleineren

Gemeinden als auch in grösseren Städten entsprechende Erfahrungen gemacht werden können. In diesem Sinne möchte ich doch sehr an die Verantwortlichen appellieren, hier voranzuschreiten – mit einem entsprechenden Glauben auch an die technologischen Möglichkeiten, die es braucht, um hier wirklich Fortschritt und Zukunftsglaube ausstrahlen. Danke.

Regierungsrat Markus Notter: Andrea Sprecher hat, wenn ich das richtig verstanden habe, von mir verlangt, dass ich jetzt «sur place» noch schnell sage, was dieses Pilotprojekt wirklich kosten würde und wie wir es angehen. Ich bin dazu nicht in der Lage. Wir haben Ihnen schriftlich dargelegt, was wir dazu sagen können.

Ich möchte aber doch noch zwei, drei Bemerkungen zu dieser e-Problematik machen: Wir haben ja Erfahrungen mit e-voting. Wir haben zusammen mit dem Bund, der noch mit zwei anderen Kantonen ein Pilotprojekt erarbeitet hat, die Machbarkeit von e-voting eigentlich nachgewiesen. Die Pilotphase ist abgeschlossen und wir sind jetzt in der Phase, in der wir es anwenden; mit sehr vielen Restriktionen gerade auch des Bundes, der sagt «Nicht mehr als so viel Prozent Stimmberechtigte dürfen dabei sein» et cetera, et cetera. Wenn man es international betrachtet und wirkliche e-voting-Systeme anschaut, dann gibt es weltweit nur noch zwei Staaten, die das überhaupt machen, die Schweiz nämlich und ein baltischer Staat – ich weiss nicht mehr, ob Estland oder Lettland. Alle anderen, die vor zehn Jahren auch begonnen haben, e-voting zu machen, haben damit aufgehört. Das ist schon einmal bemerkenswert.

Das Zweite, was wir, glaube ich, feststellen können: Was wir heute als e-voting bezeichnen, ist eigentlich eine «Hybridlösung». Jetzt tönt «Hybrid» ja immer positiv, weil man an Autos denkt, die auch einen Elektromotor haben. Aber ich sage deshalb «Hybrid», weil wir einen Medienbruch in der Anwendung von e-voting haben. Man bekommt immer noch ein Papiercouvert mit einem Stimmrechtsausweis nach Hause geschickt. Und wenn man e-voting machen will, dann muss man das Papier aufmachen, dort diesen Code abrubbeln, damit man sich ins System einloggen kann. Da ist eigentlich, wenn man es zu Ende denkt, etwas seltsam, oder? Das ist nicht wirklich e-voting; e-voting wäre, wenn ich mit dem Computer, ohne dass ich noch ein Papier brauche, abstimmen kann. Dieser Medienbruch ist eigentlich ein Unsinn. Aber den kann man nur beheben, wenn man die Leute am

Computer wirklich identifizieren kann. Das setzt voraus, dass man diesen speziellen Schlüssel hat, der zertifiziert ist, dass man sich authentifizieren und zertifizieren kann, wenn man vor dem Computer sitzt. Soweit sind wir leider noch nicht, aber das wäre eigentlich sinnvoll.

Dritte Bemerkung: Es zeigt sich, dass wahrscheinlich die Verbreitung von e-voting nicht auf die gleiche Weise geschieht wie die Verbreitung der brieflichen Stimmabgabe. Das ist die Idee, die eigentlich der Bund hatte: Er stellt sich vor, dass das e-voting sich auf ähnliche Weise in den Kantonen verbreitet wie seinerzeit die briefliche Stimmabgabe. Aber hinter dieser Vorstellung steckt meines Erachtens ein Denkfehler. Die briefliche Stimmabgabe hat sich so verbreiten können, weil man auf ein gesamtschweizerisches Kommunikationssystem bauen konnte, nämlich auf die schweizerische Post. Jeder Kanton konnte sagen «Wir führen die briefliche Stimmabgabe ein» und er konnte darauf vertrauen, dass es diese Post gibt. Jetzt ist es so: Wenn wir e-voting einführen wollen, dann gibt es dieses gesamtschweizerische System nicht. Das heisst, man muss irgendwo ein System bauen. Es gibt drei verschiedene Systeme in der Schweiz, und es ist nicht sinnvoll, wenn man dann davon ausgeht, dass sich die einen Kantone diesem System und die andern Kantone einem anderen System anschliessen. Es wäre sinnvoller, es gäbe ein schweizeinheitliches e-voting-System, das betrieben wird und dem sich die Kantone auch anschliessen können. Diese Voraussetzung haben wir leider nicht.

Wir sind im Rahmen der Konferenz der Kantonsregierungen daran, zu überlegen, welche Haltung und welche Strategie wir in diesem Zusammenhang eigentlich fahren wollen. Dieser Vorstellung, wie sie von der Bundeskanzlei und auch von der Staatsschreiberkonferenz vertreten wird – einfach so weitermachen wie bis anhin und das wird sich irgendwie verbreiten –, dieser Vorstellung stimme ich persönlich nicht zu. Wir werden das in diesen Gremien noch diskutieren müssen. Ich sage das deshalb, weil das immer auch einen Zusammenhang zu e-collecting hat. Ich denke, wenn e-voting wirklich Verbreitung findet und wenn man sich dazu entschliesst, zu sagen, das solle in der Tat wirklich flächendeckend eingesetzt werden, dann stellen sich die e-collecting-Fragen mit grösserer Dringlichkeit. Solange das nicht der Fall ist, bin ich eher skeptisch und zurückhaltend. Ich denke auch, wenn man an einen Pilotbetrieb oder ein Pilotprojekt e-collecting denkt, ist das nicht so einfach wie bei e-voting. Bei e-voting kann man anfangen und sagen «Wir machen das einmal mit drei Gemeinden,

Bäretswil und Volken und Stadtkreis 1 Zürich», das spielt keine Rolle. Da können einfach ein paar mehr elektronisch abstimmen. Aber e-collecting macht wahrscheinlich keinen Sinn, wenn man sagt: «In Volken, in Bäretswil und im Stadtkreis 1 kann man elektronisch Unterschriften sammeln – und überall sonst nicht.» Das heisst also, dass die Pilotprojekt-Konfiguration eine andere sein muss als bei e-voting. Sie muss schon flächendeckender sein, damit das überhaupt einen Sinn macht, weil das sonst so wenige sind, die sich daran beteiligen können, dass es keinen Sinn macht. Deshalb wäre ein solches Pilotprojekt von allem Anfang an wahrscheinlich sehr viel grösser angelegt, als das, was wir bei e-voting gemacht haben. Das spricht auch dafür, dass das so schnell nicht geht.

Eine letzte Bemerkung, auch eine eher ernüchternde: Regine Sauter, es ist so, dass die Einführung von e-voting in diesen Gemeinden und Stadtkreisen, in denen wir es eingeführt haben, nicht zu einer signifikanten Erhöhung der Abstimmungs- und Wahlbeteiligung geführt hat. Das ist kein Killerargument für e-voting, aber es zeigt sich, dass es nicht zu einer grösseren, einer signifikant grösseren Beteiligung führt, wenn wir e-voting einführen. Das ist etwas bedauerlich. Es gibt noch andere Gründe, weshalb man es gleichwohl machen kann oder soll, aber es ist nicht unbedingt die Vorstellung, dass sehr viel mehr Leute sich beteiligen. Das hat sich bis jetzt jedenfalls nicht bewahrheitet.

Dies noch einige Informationen zuhanden der Interpellantinnen, nicht zu ihrer Befriedigung, aber immerhin zu ihren Händen. Ich danke Ihnen.

Ratspräsidentin Esther Hildebrand: Die Interpellantin hat ihre Erklärung abgegeben.

Das Geschäft ist erledigt.

16. Umsetzung der Demokratisierung in den Zweckverbänden

Postulat von Bernhard Egg (SP, Elgg) und Rolf Steiner (SP, Dietikon) vom 6. Juli 2009

KR-Nr. [228/2009](#), Entgegennahme, Diskussion

Ratspräsidentin Esther Hildebrand: Der Regierungsrat ist bereit, das Postulat entgegenzunehmen. Martin Farner, Oberstammheim, hat an der Sitzung vom 30. November 2009 Antrag auf Nichtüberweisung gestellt.

Martin Farner (FDP, Oberstammheim): Der Regierungsrat wird eingeladen, eine Bestandesaufnahme über die Demokratisierung der Zweckverbände zu machen. Im vergangenen Jahr hatten die 171 Gemeinden oder ein grosser Teil davon alle Zweckverbandsstatuten überarbeitet. Sie wurden geprüft und auch von den Gemeindeversammlungen so beschlossen. Ein demokratischer Prozess hat stattgefunden. Auch die Finanzkompetenzen wurden zusammen mit den RPK (*Rechnungsprüfungskommissionen*) geprüft und neu auch in der richtigen Höhe mit Augenmass – mit dem alten System noch, Regierungsrat Markus Notter, mit den alten RPK – richtig angepasst. Zurzeit sind wir an der Überarbeitung des Gemeindegesetzes und auch dort ist eine gewisse Anpassung der Zweckverbandsstatuten und der Organe vorgesehen.

Ich sehe mit dem Vorstoss, dass Bezirksrat Bernhard Egg wahrscheinlich die Felle ein wenig davonschwimmen, weil er natürlich weniger Arbeit hat mit der Demokratisierung dieser neuen Zweckverbandsstatuten. Wir lehnen dieses Postulat ab und sind der Meinung, dass mit der Ablehnung auch die Verwaltung entlastet werden kann und sie keinen Bericht erstellen muss. Danke.

Bernhard Egg (SP, Elgg) (spricht von einem fremden Platz aus): Ich habe ein Pütlein gefunden, von dem aus ich sprechen kann. Wer hätte das gedacht, dass wir noch zu diesem Traktandum kommen! (*Heiterkeit.*)

Lieber Kollege Martin Farner, ich wundere mich schon ein wenig, dass Sie den Vorstoss ablehnen. Mir wäre viel lieber, wir könnten das diskutieren, wenn der Bericht vorliegt – und nicht jetzt aufgrund von Informationen, von Daten, von Grundlagen, die ja gar nicht vorliegen. Die Erarbeitung dieser Grundlagen würde dieses Postulat ja überhaupt erst verlangen.

Zweiter Punkt: Dass Sie mich noch ein wenig «anzünden» als Bezirksrat, sehe ich genau so wenig. Ich meine, mein Engagement für demokratische Rechte und mein Blick auf die Stimmbürger haben wenig mit meinem Amt als Bezirksrat zu tun, sondern ich verfolge

einigermassen interessiert, was in den Landgemeinden passiert. Und mit dem Verlust von Kompetenzen und dergleichen hat nun dieser Vorstoss wirklich überhaupt nichts zu tun.

Nun, wenn Sie die Diskussion denn schon anreissen, nur noch ganz kurz ein paar Bemerkungen: Die Verfassung verlangt ja die Verankerung des Initiativrechts und des Referendumsrechts in den Statuten der Zweckverbände, Sie haben es gesagt. Alle Zweckverbände mussten ihre Statuten überarbeiten. Und es ist eben gerade nicht so – gerade im Weinland, das wissen Sie ganz genau, war es nicht so, dass diese Revisionen einfach so still in Minne passiert wären, sondern es gab Rechnungsprüfungskommissionen, die sich sehr kritisch mit diesen Statuten auseinandergesetzt und sogar Ablehnungsanträge gestellt haben. Und in einem Fall einer Weinländer Gemeinde haben sie sogar obsiegt. Das zeigt doch gerade, dass doch ein gewisses – das ist vielleicht ein etwas hochgegriffener Ausdruck, aber dennoch –, dass doch ein gewisses Misstrauen gegenüber den Organen dieser Zweckverbände besteht. Man hat zuweilen doch leicht den Verdacht, man habe die demokratischen Rechte eben gerade nicht so ausgestaltet, dass man auch von ihnen Gebrauch machen kann. Ich habe mir verschiedene Statuten angeschaut. Es wurden teils die Unterschriftenzahlen für die Initiative dermassen hoch angesetzt, dass jedem Stimmbürger, jeder Stimmbürgerin gleich wieder die Lust vergeht, nur schon mit dem Sammeln der Unterschriften zu beginnen; dasselbe mit den Referendumsgrenzen. Die Finanzgrenzen für die Ergreifung eines Referendums sind teilweise dermassen hoch angesetzt, dass die Verbandsorgane machen können, was sie wollen. Das Referendum kommt gar nie zum Tragen. Das haben gewisse Rechnungsprüfungskommissionen richtig gesehen und haben die entsprechenden Konsequenzen gezogen. Das Problem ist: In diesem Saal haben nur die Gemeindepräsidenten eine Lobby, die RPK nicht.

Also ich bitte Sie, lieber Kollege Martin Farner, legen Sie zuweilen die Gemeindepräsidentenbrille etwas ab und ziehen Sie die Stimmbürgerbrille an, dann kämen Sie bei diesem Vorstoss zu anderen Schlüssen.

Ich bitte Sie sehr, diesen Vorstoss nun zu überweisen.

Max Homberger (Grüne, Wetzikon): Schon altrechtlich waren die Zweckverbände Gebilde, die Gemeinden die gemeinsame Aufgabenerfüllung ermöglichen. Dabei ging und geht es immer um Aufgaben,

die die einzelnen, nicht mehr autonomen oder auch unautonom gewordenen Gemeinden überforderten. Durchaus gewünschter Nebeneffekt der Zweckverbände war auch die Zurückbindung des Soveräns, fehlten doch weitgehend direkt-demokratische Mittel. Gemäss Artikel 93 der gültigen Kantonsverfassung wird dies korrigiert in dem Sinne, als die Zweckverbände demokratisch zu organisieren sind. Insbesondere kann das nur heissen, dass volksverträgliche Unterschriftenzahlen festgeschrieben werden, und es kann nur heissen, dass sich die Finanzkompetenzen der Zweckverbände an denen in den Verbandsgemeinden zu orientieren haben.

Das Postulat will die direkt-demokratische Mitsprache stärken, die Volksrechte stärken, und dahinter stehen wir Grünen.

Ernst Meyer (SVP, Andelfingen): Termin für die Revision der Zweckverbandsordnung nach Kantonsverfassung war der 1. Januar 2010. Der Grossteil – ich denke, wirklich der Grossteil der Zweckverbände – hat dies erledigt. Zweckverbandsänderungen müssen vors Volk und werden an den Gemeindeversammlungen genehmigt. Meist nur einstimmige Beschlüsse – alle Gemeinden müssen zustimmen – sind Voraussetzung für wesentliche Änderungen der Zweckverbandsstatuten. Das Recht des Bürgers ist also vollumfänglich gewahrt, indem er einen Zweckvertrag auch ablehnen kann, worauf Bernhard Egg bereits hingewiesen hat. Ob es dann allerdings zur Ablehnung kommt, ist eine andere Frage.

Die Direktion des Innern ist ins Ganze involviert und der Regierungsrat genehmigt die neuen Zweckverbandsstatuten mit allfälligen Bemerkungen. Was will man noch mehr? Das ist unser föderalistisches System. Man kann die Bevölkerung zu ihrem Glück nicht zwingen. Ich denke auch, mit einem Telefonanruf beim betreffenden Amt hätte man alle Antworten erhalten und müsste nicht das ganze Parlament damit beschäftigen.

Ich denke wie Martin Farner, lehnen Sie dieses Postulat zusammen mit der SVP ab. Besten Dank.

Patrick Hächler (CVP, Gossau): Paragraf 93 der Kantonsverfassung stellt unmissverständlich klar, dass Zweckverbände demokratisch strukturiert sein müssen, zum Beispiel mit Initiativ- und Referendumsrecht. Das Volk ist ja Herr auch über Zweckverbände. Als Angehöriger – noch Angehöriger – einer RPK muss ich auch sagen: Das ist ein

sehr wichtiges Instrument, das wir pflegen müssen. Die Wahrnehmung von Zweckverbänden und deren Struktur durch die Bevölkerung ist nicht immer sehr deutlich. Somit besteht auch die Gefahr, dass demokratische Kompetenzen vom Stimmvolk unbewusst an die Exekutive delegiert werden. Das ist nicht gut.

Der CVP liegt die Demokratie gerade auch in den Gemeinden sehr am Herzen. Wir begrüßen es daher, die geforderten Erhebungen vorzunehmen und unterstützen das Postulat.

Hans Heinrich Raths (SVP, Pfäffikon): Ich bitte Sie, das Postulat nicht zu überweisen. Erstens muss ich in diesem Haus nicht präziser ausführen, was ein Postulat bewirkt, und zweitens fordert es einmal mehr einen Bericht, Bernhard Egg, mit viel Aufwand für etwas, das am Schluss nichts bringt. Ich kann aus deinem Postulat nicht ableiten, was Zweck und Nutzen sind. Diese Frage sollte man sich immer stellen, wenn man etwas bewirken will. Du bist in einem Bezirksrat. Wer hat die Aufsicht in den Gemeinden? Das ist der Bezirksrat. Nehmt eure Aufgabe wahr! Bernhard Egg, du sitzt an einem Hebel, wo man direkt Einfluss nehmen kann.

Ernst Meyer hat es ausgeführt, alle Statutenänderungen müssen der Direktion des Innern zugestellt werden. Es müssen auch Änderungen einfließen, die angeregt werden. Und es ist demokratisch. Wir hatten im Zürcher Oberland eine Abstimmung in 22 Gemeinden und das ist durchgekommen. Das war ein gut austariertes Werk, bei dem die Hürden nicht sehr hoch sind, um eine Initiative oder ein Referendum zu ergreifen. Also nochmals: Zweckverbandsänderungen müssen der Gemeindeversammlung vorgelegt werden. Und an einem Ort wie Pfäffikon sind alle politischen Kräfte an der Gemeindeversammlung aktiv. Die heben den Finger schon auf, wenn sie das Gefühl haben, die Exekutive masse sich da zu viele Kompetenzen an.

Also nochmals: Ich bitte Sie, auf diesen unnötigen Bericht zu verzichten und das Postulat nicht zu überweisen. Vielen Dank.

Rolf Steiner (SP, Dietikon): Es erstaunt nicht wirklich, dass nur Gemeindepräsidenten für die Nichtüberweisung dieses Postulates sprechen. Für sie ist die neue Regelung, obwohl man von Demokratisierung in den Zweckverbänden spricht, durchaus in ihrem Sinne ausgeführt worden. Die Demokratisierung läuft Gefahr, eine Scheindemokratisierung zu sein. In meinem Bezirk gibt es einen Zweckverband

«Sozialdienst» über verschiedenste Gemeinden. Dort wurde bei einer Bevölkerungszahl von etwa 80'000, 90'000 Einwohnern im Bezirk eine Grenze von 2000 Unterschriften festgeschrieben. Ich habe das im Gemeindeparlament mit vorberaten. Es war allen klar, diese Initiative wird nie ergriffen werden. Die Unterschriftenzahl ist ein Drittel so hoch wie für den ganzen Kanton. Das ist absolut unsinnig. Und trotzdem hat das Parlament – und wahrscheinlich wird es auch das Volk so halten –, diese Zweckverbandsstatuten genehmigt, weil eben die ganzen Statuten nur angenommen oder abgelehnt werden konnten. Es gibt ja in der einzelnen Gemeinde keine Möglichkeit, einen einzelnen Punkt noch abzulehnen. Wir fürchten also, dass das eine Scheindemokratisierung gibt, zumal bei einzelnen Zweckverbänden man bei dieser Gelegenheit die Flucht in ein anderes Rechtskleid angetreten hat, in die interkommunale Anstalt oder vielleicht sogar in die Aktiengesellschaft. Dann sind nur noch die Gemeindeexekutiven zuständig, ohne Einsprachemöglichkeit für die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger. Und deshalb, denken wir, sollten wir jetzt wissen: Ist die Demokratisierung eine Scheindemokratisierung geblieben – auf dem Papier alles in Ordnung – oder hat sie tatsächlich stattgefunden? Das ist mit ein Ziel dieses Postulates und dieses Berichtes.

Bernhard Egg (SP, Elgg) spricht zum zweiten Mal: Nur noch ganz kurz. Ich bitte Sie, lieber Kollege Hans Heinrich Raths, hören Sie endlich auf, mich auf dem Amt des Bezirksrates zu behaften. Das hat nun wirklich – ich habe es gesagt – nichts damit zu tun! Abgesehen davon, was stellen Sie sich denn vor, was der Bezirksrat macht? Soll er aufsichtsrechtlich die Verbandsstatuten aufheben? Da kämen die lieben Herren Gemeindepräsidenten wahrscheinlich mit freundlichen Worten auf uns zu, wenn wir so etwas machen würden.

Rolf Steiner hat es ja gesagt, es ist eine Scheindemokratisierung, die hier stattgefunden hat. Und wir wollen nichts mehr und nichts weniger als einen Bericht, der das einmal darlegt. Und gestützt auf einen solchen Bericht könnten wir das dann analysieren. Wir sprechen hier wirklich einfach so ein bisschen ins Blaue hinaus. Ich frage mich, was das soll. Ich bin beim Zuhören auch zum Schluss gekommen, dass der Vorstoss offenbar einfach den falschen Absender hat. Wäre er euch in den Sinn gekommen, würden wir so gross die Demokratisierung da an diese Wände schreiben. Jetzt ist es halt ein böser Linker, der damit kommt, dann kann ja nichts Gutes an diesem Vorstoss sein. Dass Sie

sich gegen ein solches harmloses Berichtlein wenden, finde ich doch sehr erstaunlich.

Robert Brunner (Grüne, Steinmaur): Ich wehre mich dagegen, dass von einer generellen Scheindemokratisierung gesprochen wird. In dem Zweckverband, den ich präsidiere, sind Sie mit 15 Unterschriften dabei; das sollte eigentlich reichen.

Nein, das Gemeindeamt hat ja in den Vorprüfungen regelmässig beanstandet, dass da einfach viel zu hohe Unterschriftenzahlen eingesetzt wurden, auch bei uns; also nicht in meinem Zweckverband, aber in anderen Zweckverbänden. Und die generelle Fragestellung von Bernhard Egg ist in Ordnung. Danke.

Abstimmung

Der Kantonsrat beschliesst mit 84 : 80 Stimmen (bei 1 Enthaltung), das Postulat zu überweisen.

Das Geschäft ist erledigt.

Verschiedenes

Effiziente Ratsarbeit

Ratspräsidentin Esther Hildebrand: Ich erinnere mich nicht, dass wir in diesem Rat an einem Montagmorgen je so viele Traktanden abgearbeitet haben. Ich gratuliere Ihnen zu dieser wirklich sehr effizienten Ratsarbeit. Ich denke, wir wurden alle ein wenig überrascht von unserem eigenen Tempo und werden jetzt die Sitzung beenden.

Neu eingereichte parlamentarische Vorstösse

- **Revision des Kantonsratsgesetzes vom 5. April 1981 sowie des Geschäftsreglementes des Kantonsrates vom 15. März 1999**
Motion Geschäftsleitung
- **Späte Frühgeborene und ihre Mütter**
Postulat Heidi Bucher (Grüne, Zürich)
- **Lehrermangel auf der Oberstufe**
Interpellation Johannes Zollinger (EVP, Wädenswil)

- **Ausgleich der Kalten Progression per 2011**
Interpellation *Ralf Margreiter (Grüne, Zürich)*
- **Angaben zum Finanzausgleich im Statistischen Jahrbuch 2010**
Anfrage *Robert Brunner (Grüne, Steinmaur)*
- **Aussenpolitischer Aktivismus**
Anfrage *Hans Frei (SVP, Regensdorf)*
- **Faule Absprachen im Eierhandel**
Anfrage *Susanne Rihs (Grüne, Glattfelden)*

Rückzug

- **Konzessionsgesuche Regionalfernsehen: Medienvielfalt und Konkurrenzsituation im Kanton Zürich**
Interpellation *Nicolas Galladé (SP, Winterthur)*, KR-Nr. [124/2008](#)

Schluss der Sitzung: 11.45 Uhr

Zürich, den 22. März 2010

Die Protokollführerin:
Heidi Baumann

Vom Ausschuss Ratsprotokolle der Geschäftsleitung genehmigt am 29. März 2010.