

Der Gesetzgebungsdienst des Kantons Zürich

Christian Schuhmacher | Seit rund zwei Jahren verfügt der Kanton Zürich über einen Gesetzgebungsdienst (GGD), der die Direktionen bei der Ausarbeitung von Erlassentexten unterstützt. Welche Erfahrungen wurden dabei gemacht? Ein Erfahrungsbericht.¹

1 Rechtsetzungsverfahren im Kanton Zürich

Um die Tätigkeit des Gesetzgebungsdienstes (GGD) einordnen zu können, wird einleitend das Rechtsetzungsverfahren im Kanton Zürich kurz dargestellt. Es können folgende Phasen unterschieden werden:

- *Evtl. Normkonzept*: § 10 Absatz 1 der Rechtsetzungsverordnung (RSVO)² schreibt für *Rechtsetzungsvorhaben von besonderer Tragweite* vor, dass ein Konzept erarbeitet wird. Zuständig dafür ist die Verwaltungsstelle, bei der die Federführung für das Rechtsetzungsprojekt liegt, das heisst in der Regel eine Direktion (vgl. § 2 RSVO). Das Normkonzept beschreibt die Problemlage und deren Ursachen, ferner die Zielsetzungen des Rechtsetzungsvorhabens und den Lösungsweg (§ 10 Abs. 2 RSVO). Es enthält Angaben zum zeitlichen Ablauf und zeigt Varianten auf, wenn verschiedene Lösungen denkbar sind (Abs. 3 und 4). Das Normkonzept wird vom Regierungsrat verabschiedet (§ 11 RSVO).
- *Vorentwurf*: Die Direktion formuliert einen Vorentwurf aus.
- *Evtl. Vernehmlassung und Mitbericht*: Eine *Vernehmlassung* wird insbesondere dann durchgeführt, wenn es sich um eine Rechtsänderung von besonderer Tragweite handelt, wenn Körperschaften, Behörden, Verbände oder andere Organisationen in ihren Interessen wesentlich betroffen sind oder wenn der Erlass in erheblichem Masse ausserhalb der kantonalen Verwaltung vollzogen wird (§ 12 Abs. 2 RSVO). In der Regel werden die andern Direktionen und die Staatskanzlei dann gleichzeitig zu einem *Mitbericht* eingeladen (§ 17 RSVO). Nur die Vernehmlassungen, nicht aber die Mitberichte können bei der zuständigen Direktion eingesehen werden (§ 16 Abs. 3 RSVO).
- *Entwurf*: Die Direktion überarbeitet den Vorentwurf auf der Basis der Vernehmlassungen und Mitberichte und erarbeitet den Erlassentwurf.
- *Redaktionskommission des Regierungsrates*: Die Redaktionskommission des Regierungsrates prüft alle Erlassentwürfe vor der Antragstellung an den Regierungsrat auf «formale und sprachliche Richtigkeit» (§ 7 Abs. 1 RSVO). Die Redaktionskommission wird vom Regierungsrat auf eine

Amtsdauer von vier Jahren gewählt und setzt sich aus dem Staatsschreiber, seinem Stellvertreter und dem stellvertretenden Generalsekretär der Baudirektion zusammen.³

- *Beschluss des Regierungsrates*: Die Direktion überarbeitet den Entwurf im Sinne der Anliegen der Redaktionskommission und lässt ihn dann zur Beschlussfassung durch den Regierungsrat traktandieren. Innerhalb der Traktandierungsfrist von mindestens einer Woche haben die anderen Direktionen Gelegenheit, die Vorlage zu prüfen und über die Vorsteherin oder den Vorsteher ihrer Direktion ihre Anliegen in den Regierungsrat einzubringen.
- *Antrag der Sachkommission*: Bei Erlassen, die im Zuständigkeitsbereich des Kantonsrates liegen, wird der Antrag des Regierungsrates einer Sachkommission des Kantonsrates zugewiesen (vgl. § 49 Abs. 2 des Kantonsratsgesetzes, KRG⁴). Die Sachkommission berät die Vorlage, wobei die zuständige Direktionsvorsteherin oder der zuständige Direktionsvorsteher in Begleitung eines oder mehrerer Mitarbeitenden der Direktion an den Sitzungen teilnimmt (§ 52 KRG). Ändert die Sachkommission den Antrag des Regierungsrates stark ab, erhält dieser Gelegenheit, dazu Stellung zu nehmen (§ 51 KRG). Das Ergebnis der Beratungen mündet in einen Antrag der Sachkommission zuhanden des Ratsplenums (sog. *a-Vorlage*).
- *Erste Lesung Kantonsrat*: Das Ratsplenum berät den Antrag der Sachkommission in erster Lesung.
- *Redaktionskommission des Kantonsrates*: Auch der Kantonsrat verfügt über eine aus drei Kantonsrätinnen oder Kantonsräten bestehende Redaktionskommission. Diese bereinigt den Erlassentwurf, wie er in erster Lesung vom Kantonsrat beschlossen worden ist, in redaktioneller Hinsicht. Ergebnis seiner Arbeit ist die so genannte *b-Vorlage*.
- *Schlussabstimmung des Kantonsrates*: Gegenstand der zweiten Lesung im Kantonsrat bildet die b-Vorlage der Redaktionskommission des Kantonsrates. Sie wird beendet durch die Schlussabstimmung über die Vorlage.
- *Evtl. Referendum*: Verfassungsänderungen und Konkordate mit verfassungsänderndem Inhalt unterliegen dem obligatorischen, Gesetze und Konkordate über Gegenstände, die der Gesetzesform bedürfen (vgl. Art. 28 Abs. 2 der Kantonsverfassung, KV⁵), dem fakultativen Referendum (Art. 30 und 30^{bis} KV).
- *Inkraftsetzung*: Sofern der Erlass nichts anderes vorsieht, bestimmt der Regierungsrat den Zeitpunkt seines Inkrafttretens (§ 10 Abs. 2 des Publikationsgesetzes⁶).

2 Entstehungsgeschichte des Gesetzgebungsdienstes

Die frühesten formalen Wurzeln des Gesetzgebungsdienstes gehen auf das Jahr 1996 zurück, als der Regierungsrat beschlossen hat, einen gesamtkantonalen Gesetzgebungsdienst zu schaffen, der die Direktionen und die Staatskanzlei bei der Gesetzgebung fachlich unterstützen soll (RRB Nr. 3248/1996). Weitere, den Gesetzgebungsdienst betreffende Regierungsratsbeschlüsse ergingen 1997 und 1999. Der Erlass der Rechtsetzungsverordnung, die unter anderem die Belange des GGD regeln sollte, erwies sich dann aber als eigentliche Zangengeburt. Nach Durchführung eines verwaltungsinternen Mitberichtsverfahrens zum Vorentwurf vom Mai 1999 brauchte es nicht weniger als drei Anläufe, bis der Regierungsrat am 29. November 2000 die Rechtsetzungsverordnung beschliessen konnte. Der Widerstand einiger Direktionen gründete in der Befürchtung, der GGD (und damit auch die Direktion der Justiz und des Innern, bei welcher der GGD organisatorisch angegliedert werden sollte), könnte die im Kanton Zürich traditionell grosse Direktionsautonomie zu stark beeinträchtigen. Auch die NZZ sah sich zu einem Artikel über den GGD veranlasst, der mit Spott nicht zurückhielt. Wenn die Rechtsetzungsverordnung vorsehe, dass mit einem Normkonzept «die Problemlage, deren Ursachen, die Zielsetzungen des Rechtsetzungsvorhabens und der Lösungsweg» aufzuzeigen sei, sei wohl bald ein Konzept an die Hand zu nehmen, das die Ursachen der mit der zitierten Ordnungsbestimmung dokumentierten Unklarheit der Gesetzessprache zu erforschen habe. Auch die Verfahrensverzögerungen, die durch den GGD zu erwarten seien, könne «zur diesbezüglichen Ursache einer Problemlage» werden.⁷ Schliesslich fand das Vorhaben aber doch ein glückliches Ende: Die Rechtsetzungsverordnung vom 29. November 2000 trat am 1. Januar 2001 in Kraft, und der GGD nahm seine – wie man so schön sagt – operative Tätigkeit im Frühling 2001 auf.

3 Aufgaben des GGD

§ 6 der Rechtsetzungsverordnung umschreibt den Aufgabenkatalog des GGD wie folgt:

*Der Gesetzgebungsdienst koordiniert die Rechtsetzung im Kanton.
Er steht der federführenden Verwaltungsstelle bei der Erarbeitung von neuen oder zu ändernden Erlassen beratend zur Verfügung und prüft auf deren Veranlassung die Normkonzepte und Erlassentwürfe in rechtlicher und gesetzgebungstechnischer Hinsicht, insbesondere hinsichtlich*

- a) *Übereinstimmung mit höherrangigem Recht,*
- b) *Auswirkungen auf die bestehende Rechtsordnung,*
- c) *Systematik des Aufbaus,*
- d) *Klarheit und Verständlichkeit.*

Die Praxis stimmt mit dem Verordnungstext ziemlich genau überein, so dass vorerst keine Änderung der Verordnung angezeigt ist...

a) Prüfung von Erlassentwürfen

Die Prüfung von Erlassentwürfen der Direktionen ist die Hauptaufgabe des GGD. Die Prüfkriterien ergeben sich aus § 6 Absatz 2 RSVO und stimmen im Wesentlichen mit den Prüfkatalogen überein, wie sie in andern Kantonen zur Anwendung kommen. Im Vordergrund steht hier die *inhaltliche Klarheit* der Regelungen: Die Erlasse und ihre Normen sollen eindeutig, logisch richtig und in sich geschlossen sein. Damit eng verbunden ist ein guter Aufbau des Erlasses. Wenn es dann noch gelingt, die Normen leicht verständlich und sprachlich schön zu formulieren, um so besser. Als Normadressat hat in der Regel der durchschnittlich begabte «Feld-, Wald- und Wiesenanwalt» herzuhalten – dies mit der Überlegung, dass vor einem Rechtsstreit ohnehin niemand und nach dessen Ausbruch nur die Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte ins Gesetz schauen. Ergebnis der Prüfung eines Entwurfs durch den GGD ist ein *schriftlicher Bericht*, in dem die Bemerkungen zum Erlass und seinen Normen festgehalten und gleichzeitig Verbesserungsvorschläge gemacht werden. In der Regel findet dann ein *Gespräch* zwischen der betreffenden Mitarbeiterin oder dem betreffenden Mitarbeiter des GGD und der federführenden Verwaltungsstelle statt. Anlässlich dieses Gesprächs kann die Erlassredaktorin oder der Erlassredaktor Gesichtspunkte einbringen, die dem GGD aufgrund fehlender Vertrautheit mit der Regelungsmaterie bislang verborgen blieben. Sehr oft resultiert aus der Diskussion über den Entwurf und den Vorschlag des GGD eine dritte, noch bessere Lösung.

b) Unterstützung bei der Erarbeitung von Erlassentwürfen

Relativ selten wird der GGD von den federführenden Amtsstellen in der Konzept-, Vorentwurfs- oder Vernehmlassungsphase angegangen, um konkrete Fragen zum Rechtsetzungsprojekt zu besprechen. Die Probleme betreffen jeweils das methodische Vorgehen (Inhalt eines Konzepts, Beizug externen Fachwissens, Zusammensetzung einer Arbeitsgruppe oder der Gruppe der Vernehmlassungsadressaten etc.), aber auch Fragen zum Aufbau eines

Erlasses oder rechtsetzungstechnische Detailfragen wie Übergangsbestimmungen, Notwendigkeit einer einleitenden «Gegenstands-Norm» etc. Abgesehen von einzelnen Textvorschlägen beteiligt sich der GGD aber nie an der Formulierung von Normen oder von ganzen Erlassentwürfen; diese Aufgabe bleibt der federführenden Verwaltungsstelle vorbehalten.

c) Koordination der Rechtsetzung

Um die Koordination unter den Direktionen im Bereich der Rechtsetzung zu verbessern, führt der GGD eine Liste der laufenden Rechtsetzungsvorhaben der Zentralverwaltung.⁸ Die Einträge geben an, um welchen Erlass es sich handelt, wer innerhalb einer Direktion Ansprechperson ist, welches die zentralen Elemente der Änderung sind, in welcher Phase sich das Vorhaben befindet und welcher Zeitplan für das Rechtsetzungsprojekt vorgesehen ist. Die Direktionen sind verpflichtet, ihre Rechtsetzungsprojekte dem GGD zu melden (§ 8 Satz 2 RSVO).

d) Weiterbildung

Soweit es die Ressourcen des GGD zulassen, werden innerhalb der Verwaltung Weiterbildungsveranstaltungen angeboten. Bisher fanden solche halbtägigen Veranstaltungen zu den Themen «NPM und Rechtsetzung» und «Redaktion von Erlassen» statt.

4 Positionierung des GGD im Rechtsetzungsverfahren

Der GGD wird in verschiedenen Phasen eines Rechtsetzungsverfahrens aktiv. Was die *Beratung* einer Direktion durch den GGD betrifft, kann diese Dienstleistung in jeder Phase in Anspruch genommen werden. Die *Prüfung von Erlassentwürfen* hingegen erfolgt im Mitberichtsverfahren, wenn die Direktion den GGD zur Stellungnahme einlädt, oder dann nach der Ausarbeitung des Entwurfs durch die Direktion. In diesen Abschnitten eines Rechtsetzungsprojektes ist der Beizug des GGD aber stets *freiwillig*: In § 6 Absatz 2 RSVO heisst es, dass der GGD nur «auf deren Veranlassung», das heisst auf Veranlassung der federführenden Verwaltungsstelle einen Entwurf prüft.

Der Wortlaut dieser Bestimmung ist verfänglich. Gemäss § 7 Absatz 3 RSVO bereitet der Gesetzgebungsdienst auch die Sitzungen der Redaktionskommission des Regierungsrates vor,⁹ was in der Praxis so verstanden wird, dass die bei der Redaktionskommission eingereichten Erlassentwürfe dem GGD zur Stellungnahme zuhanden der Redaktionskommission und zur Durchführung allfälliger bilateraler Gespräche mit der federführenden Ver-

waltungsstelle zugeleitet werden. Das betreffende Mitglied des GGD nimmt dann später auch an den Sitzungen der Redaktionskommission teil – nur, aber immerhin mit beratender Stimme.¹⁰ Obwohl gesetzlich nicht vorgesehen, wurde der GGD vor rund einem Jahr eingeladen, fortan mit beratender Stimme auch an den Sitzungen der Redaktionskommission des Kantonsrates teilzunehmen.

5 Administrative Eingliederung und Ausstattung des GGD

Obwohl der GGD der Sache nach eine Stabsstelle des Regierungsrates ist, ist er administrativ dem Generalsekretariat der Direktion der Justiz und des Innern angegliedert (vgl. § 5 RSVO). In seiner Arbeit ist der GGD aber frei und an keine «Direktionsmaximen» gebunden. Er verkehrt in eigenem Namen mit den andern Amtsstellen der Verwaltung. Der Grund für die administrative Angliederung bei einer Direktion liegt darin, dass in jenen seltenen Fällen, wo mit der federführenden Verwaltungsstelle keine Einigung erzielt werden kann, der Direktionsvorsteher die offen gebliebenen Punkte in die Regierung tragen kann. Auf diese Weise und durch die dort geleistete «juristische Schützenhilfe» des Staatsschreibers erhalten die rechtsetzungstechnischen Anliegen das nötige Gewicht. Die Nähe zur Direktion der Justiz und des Innern hat bisher auch mit Blick auf Rechtsetzungsvorhaben dieser Direktion zu keinen Problemen Anlass gegeben. Solche Erlassentwürfe werden mit der gleichen Sorgfalt geprüft und besprochen.

Der GGD besteht zur Zeit aus einem Leiter und zwei juristischen Mitarbeiterinnen. Insgesamt nehmen die Aufgaben des GGD rund hundert Stellenprozente in Anspruch. Das bedeutet, dass die für den GGD tätigen Personen zu einem erheblichen Teil auch mit anderen Aufgaben des Generalsekretariats betraut sind (Rechtsmittelerledigungen, Behandlung parlamentarischer Vorstösse usw.).¹¹ In diesem Rahmen ist es besonders interessant, eigene Rechtsetzungsprojekte zu leiten und so die Gesetzgebung aus einem anderen Blickwinkel – jenem einer Erlassredaktorin oder eines Erlassredaktors – zu erleben. Die mit der Doppelfunktion verbundene Aufgabenvielfalt wird von den für den GGD tätigen Personen als sehr angenehm empfunden. Es wäre zu eintönig, sich ausschliesslich in die Gedankengänge von andern Erlassredaktorinnen und Erlassredaktoren einzuleben und nach besseren Formulierungen zu suchen.

6 Beurteilung des GGD

Gut zwei Jahre, nachdem der GGD seine Tätigkeit aufgenommen hat, darf festgestellt werden, dass seine Dienstleistungen heute allseits gerne in Anspruch genommen werden.¹² Weshalb hat sich der ungeliebte Embryo nach seiner Geburt zu einem respektablen Burschen entwickelt? Es können folgende

a) Erfolgsfaktoren

genannt werden:

Bereithaltung gedanklicher Ressourcen

Erlasredaktorinnen und -redaktoren arbeiten einsam. Es kann beobachtet werden, dass jeweils nur eine einzige Person einen Erlassentwurf, seine Entstehungsgeschichte und seine Zielsetzungen voll überblickt. Alle andern Personen, die am Erlass mitarbeiten – administrativ oder politisch Vorgesetzte, Arbeitsgruppenmitglieder, Experten und Expertinnen – nehmen den Text selektiv wahr. Kaum einer findet die Zeit oder macht sich die Mühe, einen Entwurf umfassend zu verstehen und zu begreifen. Hier bietet der GGD willkommene Ressourcen an, indem er den Entwurf nochmals von A – Z durchdenkt, ihn aus der Optik eines mit der Materie und dem Rechtsetzungsprozess nicht Vertrauten auf seine Verständlichkeit, innere Kohärenz, Einpassung in die Rechtsordnung etc. prüft. Im Gesundheitsbereich würde man von einer «second opinion» sprechen.

Respektvoller und kommunikationsorientierter Umgang

Der GGD geht mit einer fragenden Grundhaltung ans Werk – fragend deshalb, weil ihm das Fachwissen aus dem betreffenden Regelungsbereich fehlt und er nicht für sich in Anspruch nehmen kann, «es» von vornherein besser zu wissen. Dem entspricht der Respekt, den der GGD für die bisherigen Arbeiten am Erlassentwurf entgegenbringt. Rechtsetzung ist Knochenarbeit, das wissen wir alle, und mag ein Entwurf auch noch so viele Mängel haben, er ist doch stets das Resultat von grossen gedanklichen Vorleistungen. Viel zu einem guten Umgang trägt auch bei, dass der GGD seine Kritik nicht einfach ex cathedra zum Besten gibt, sondern diese der Erlasredaktorin oder dem Erlasredaktor im Rahmen eines persönlich gehaltenen Gesprächs erläutert und gemeinsam in konstruktiver Atmosphäre nach Verbesserungen sucht.

Ausformulierte Verbesserungsvorschläge

Damit eng verbunden ist die Praxis des GGD, wonach ein Erlassentwurf nicht nur kritisiert wird, sondern stets konkrete Verbesserungsvorschläge gemacht werden. Das zwingt den GGD einerseits, den Beweis dafür anzutreten, dass eine Frage – seiner Ansicht nach – besser geregelt werden kann. Andererseits wird damit die Suche nach einer allfälligen dritten Lösung erleichtert. Denn anhand des Verbesserungsvorschlages erkennt die Erlassredaktorin oder der Erlassredaktor die Anliegen des GGD sehr schnell.¹³

Unbefangenheit

Aus Sicht des GGD ist es von Vorteil, wenn er erst möglichst kurz vor dem Beschluss über einen Erlass mit dem entsprechenden Normentwurf konfrontiert wird. Denn es besteht nur einmal die Chance, einen Erlassentwurf unbefangen zu betrachten. Wer schon in einer Vorphase dabei gewesen ist, weiss oft bereits zuviel: Man kennt die Motive und die Zielsetzungen einer Norm. Wenn dem GGD vereinzelt vorgeworfen wird, er kenne die Entstehungsgeschichte einer Norm oder die Besonderheiten der betreffenden Regelungsmaterie nicht, so wird dem ohne Hemmung entgegnet, dies sei gerade der Vorteil, über den der GGD verfüge: Der GGD betrachtet einen Erlass aus der Optik einer Person, die nicht vom Fach ist und zum ersten Mal in einen Rechtsstreit in diesem Bereich verwickelt ist. Gerade eine solche Person aber soll, wenn sie sich die Mühe nimmt, den Erlass verstehen.¹⁴ Das späte Mitwirken des GGD führt entgegen der vielerorts geäußerten Befürchtungen auch nicht dazu, dass bereits viele Weichen unverrückbar gestellt sind und die Bereitschaft zur Änderung eines Erlassentwurfs schon aus diesem Grund eingeschränkt ist. Unsere Erfahrung ist vielmehr, dass ein Erlassentwurf auch kurz vor der Beschlussfassung durch den Regierungsrat in aller Regel noch nicht derart stark fixiert ist, dass nur noch Retuschen vorgenommen werden können. Es könnte von Gesetzes- und Verordnungsentwürfen berichtet werden, die auf Grund der Kritik des GGD erst in der Phase der Prüfung durch die Redaktionskommission des Regierungsrates, also schon fast auf der «Ziellinie», vollständig umgekrempelt wurden.

Erfahrung in Fragen der Rechtsetzung

Es ist allgemein bekannt, dass die Rechtsetzung ein schwer lern- und vermittelbares Fach ist. Welche allgemein gültigen und doch griffigen Regeln gibt es schon zum Beispiel über den Aufbau eines Erlasses oder eine verständliche Sprache? Gute Rechtsetzung beruht mehr auf einem Gespür – wohl ähnlich dem in langjähriger Arbeit geschulten Gerechtigkeitsempfin-

den eines Richters oder einer Richterin. Dieses Rechtsetzungs-Know-How sammelt sich beim GGD an: Mit jedem Erlass, der geprüft wird, verschärft sich der Blick für die kritischen Punkte und vergrössern sich die Möglichkeiten für eine konstruktive Problemlösung. In einer Werbeschrift würde man vielleicht sagen, dass sich der GGD zum einem *Kompetenzzentrum für Rechtsetzungsfragen* entwickelt.

Geschwindigkeit der Bearbeitung

In der Regel kommt der GGD erst mit einem Entwurf in Kontakt, wenn die Sache vom Regierungsrat bereits beschlossen sein sollte – kurz vor dem Ziel wird es zeitlich eben immer knapp. Hier ist rasches Handeln angezeigt. In der Regel kann ein Entwurf innert zwei Wochen vom GGD geprüft und das Gespräch mit der federführenden Verwaltungsstelle durchgeführt werden.¹⁵

b) Grenzen des GGD

Natürlich hat auch der GGD seine Grenzen und Schwachstellen. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit sind hier zu erwähnen:

Mangelnde Kenntnisse zum Regelungsbereich

Auch wenn das fehlende Fachwissen in einem Regelungsbereich gerade erst als Erfolgsfaktor – Unbefangenheit der Betrachtung – dargestellt worden ist, so wirken sich entsprechende Wissensdefizite mindestens unter einem Gesichtspunkt negativ aus. Während der GGD die von einer Direktion vorgeschlagenen Normen relativ genau hinsichtlich ihrer inneren Kohärenz überprüfen kann, ist es ihm fast unmöglich zu beurteilen, ob alles, was in diesem Bereich geregelt werden sollte, auch tatsächlich normiert worden ist. Hier bräuchte es vertiefte Kenntnisse des betreffenden Regelungsbereichs.

Einheit der Praxis

Der Umstand, dass drei Personen für den GGD tätig sind, erschwert es, eine einheitliche Beratungs- und Beurteilungspraxis zu entwickeln. Das Problem wird dadurch verschärft, dass im Kanton Zürich für den Bereich der Rechtsetzung praktisch keine methodischen Vorgaben bestehen und die rechtsetzungstechnischen Richtlinien überarbeitungsbedürftig sind.

c) Ein Sechser im Lotto

Angesichts des geplanten Stellenabbaus in der Zürcher Verwaltung sind die Chancen, auf ordentlichem Weg zu neuen finanziellen oder personellen Mitteln zu kommen, sehr klein – jedenfalls kleiner als die Wahrscheinlichkeit eines Lotto-Gewinns. Deshalb die Frage: Was würde der GGD mit einem Sechser im Lotto machen?

GGD-Dienste für weitere Erlassproduzierende

Nicht nur der Regierungsrat und der Kantonsrat sind zur Rechtsetzung befugt. Rund ein Zehntel aller Erlasse der systematischen Gesetzessammlung stammen von anderen Behörden und Amtsstellen. Dazu gehören (noch) die Kirchen, ferner die obersten kantonalen Gerichte, der Fachhochschulrat, der Universitätsrat, der Bildungsrat (früher Erziehungsrat) oder auch die Direktionen. Für einen Normadressaten macht es indessen wenig Unterschied, ob ein Erlass vom Regierungsrat oder Kantonsrat oder von einer anderen Behörde oder Amtsstelle beschlossen worden ist – seine Forderung nach einem klaren, verständlichen, gut aufgebauten und gut in die Rechtsordnung eingepassten Erlass ist in jedem Fall berechtigt. An diesem Punkt sollte der GGD eingreifen und mit den andern «Erlass-Produzenten» eine Vereinbarung treffen, wonach der GGD auch ihre Normentwürfe prüft, bevor sie beschlossen werden.

GGD-Dienste auch für die parlamentarische Phase

Wenn der Regierungsrat dem Kantonsrat ein in rechtsetzungstechnischer Hinsicht einwandfreie Vorlage unterbreitet, so erhöht das zwar die Chance, dass die vom Kantonsrat vorgenommen, meist politisch begründeten Änderungen gut eingebaut werden können. Dennoch wäre es wünschenswert, wenn der GGD auch Gelegenheit erhielte, zur veränderten Vorlage der Sachkommission Stellung zu nehmen, bevor diese durch den Kantonsrat in erster Lesung behandelt wird. Die Teilnahme an den Sitzungen der Redaktionskommission des Kantonsrates bringt hingegen nicht mehr viel, da es dort nur noch um redaktionelle Fragen geht.

Verbesserung der Rechtsetzungsmethodik

Teile des Rechtsetzungsverfahrens sind zwar in groben Zügen in der Rechtsetzungsverordnung normiert. Indessen täte Not, den Rechtsetzungsprozess im Kanton Zürich umfassend zu betrachten, um die wohl zahlreichen Verbesserungsmöglichkeiten aufzuspüren. Das Rechtsetzungsverfahren wäre abzubilden und unter Umständen sogar eingehender zu normieren.¹⁶

Überarbeitung der Rechtsetzungsrichtlinien

Der Kanton Zürich operiert noch mit Rechtsetzungsrichtlinien aus dem Jahr 1979. Die Richtlinien sind zwar knapp und konzis, aber doch überarbeitungsbedürftig.

Ausbildung

Der GGD hat bereits zwei Weiterbildungsveranstaltungen zum Thema «NPM und Rechtsetzung» und «Redaktion von Erlassen» durchgeführt. Es wäre wünschenswert, wenn die auf guten Anklang gestossene Veranstaltungsreihe fortgesetzt werden könnte. Weitere Themen wären etwa die Vorbereitung, Durchführung und Auswertung von Vernehmlassungen oder die Erarbeitung von Normkonzepten.

Beratung

Die Beratung von Personen, die in einem Rechtsetzungsprojekt stehen, steht in einem Spannungsverhältnis zur späteren Normprüfung: Je stärker sich die Beratung auf den ausformulierten Erlassentwurf bezieht, desto schwieriger ist es, den Entwurf nachträglich unbefangen zu prüfen. Mindestens im Bereich der Rechtsetzungsmethodik aber könnte das Beratungsangebot des GGD ohne weiteres ausgebaut werden. Es wäre wünschenswert, wenn der GGD aktiv auf die Erlassredaktorinnen und Erlassredaktoren zugehen und Hilfe oder nur schon ein Gespräch über deren Rechtsetzungsprojekt anbieten könnte.

Anmerkungen

- 1 In früheren Werkstattberichten haben Paul Häusler «Die Koordinationsstelle für Gesetzgebung des Kantons Bern», (1993, 112-123) und Denis Loertscher die «L'Office de législation de l'Etat de Fribourg», (1995, 109-127) vorgestellt.
- 2 Loseblattsammlung (LS) des Zürcher Rechts (= systematische Sammlung) 172.16
- 3 Das Triumvirat besteht in dieser Zusammensetzung schon so lange, dass nicht bei allen Mitgliedern gesagt werden kann, ob sie ad personam oder mit Blick auf ihre sonstige Funktion gewählt worden sind.
- 4 LS 171.1
- 5 LS 101
- 6 LS 170.5
- 7 NZZ vom 6. Dezember 2000, S. 49.
- 8 Die Liste findet sich unter www.justiz.ch, dann weiter unter «Gesetzgebungsdienst».
- 9 Der GGD hätte das Verhältnis von § 6 und § 7 wohl als unklar i.S.v. § 6 Abs. 1 lit. d RSVO kritisiert.
- 10 Gemäss dem Wortlaut der Rechtsetzungsverordnung prüft die Redaktionskommission die Erlassentwürfe «auf formale und sprachliche Richtigkeit» (§ 7 Abs. 1), der GGD aber wie erwähnt in erster Linie unter juristischen und rechtsetzungstechnischen Gesichtspunkten (§ 6 Abs. 2). In der Praxis haben sich die Prüfungsraster indessen angenähert: Der GGD äussert sich auch zum Formalen und zum Sprachlichen, und die Redaktionskommission scheut sich nicht, Bemerkungen zur Gliederung oder zur Normdichte zu machen. Die beiden Organe unterscheiden sich mehr in methodischer Hinsicht: Während der GGD einen schriftlichen Bericht samt ausformulierten Verbesserungsvorschlägen abgibt und diesen in einem bilateralen Gespräch mit der Erlassredaktorin oder dem Erlassredaktor eingehend bespricht, ergehen die Bemerkungen der Redaktionskommission mündlich, ohne ausformulierte Gegenvorschläge und eher autoritativ. Zum letztgenannten Punkt trägt sicher auch das zahlenmässige Ungleichgewicht bei: Der ein- oder zweiköpfigen Vertretung der antragstellenden Direktion sitzen drei Mitglieder der Redaktionskommission samt ihrer Ergänzung durch den GGD gegenüber.
- 11 Anders offenbar im Kanton Bern: Der Leiter der dortigen Koordinationsstelle für Gesetzgebung ist ausschliesslich für diesen Dienst tätig, vgl. Paul Häusler 1993, 112.
- 12 Sogar der Zürcher Verfassungsrat – nicht gerade ein Gremium, das den gesetzgebungstechnischen Aspekten grosses Gewicht beimisst – hat den GGD eingeladen, in seiner Redaktionskommission mitzuwirken.
- 13 Auch Paul Häusler (1993, 119) betont die Bedeutung der Ausarbeitung von Verbesserungsvorschlägen und des persönlichen Gesprächs.
- 14 Im Kanton Aargau besteht diesbezüglich offenbar eine andere Auffassung. Gemäss Nr. 10 Abs. 1 Ziff. 4 lit. b der Weisungen des Regierungsrates zur Rechtsetzung besteht die Möglichkeit, dass ein Mitglied des Rechtsdienstes des Regierungsrates, der ebenfalls mit der Prüfung von Erlassentwürfen zuhanden des Regierungsrates beauftragt ist, in der Arbeitsgruppe, die den Erlassentwurf entwickelt, Einsitz nimmt. Dem Vernehmen nach soll das nicht selten vorkommen, wobei die vom Rechtsdienst delegierte Person zum Teil sogar die Formulierungsarbeit übernehme.
- 15 Der Grund für die verhältnismässig rasche Behandlung durch den GGD liegt auch darin, dass seine Mitarbeitenden auch für das Generalsekretariat der Direktion der Justiz und des Innern tätig sind. Belastungsspitzen im Bereich der Rechtsetzung können so besser aufgefangen werden.
- 16 Vgl. die vorbildlichen Richtlinien der Rechtsetzung des Kantons Aargau.

Literatur

- Häusler Paul, 1993, Die Koordinationsstelle für Gesetzgebung des Kantons Bern, *Gesetzgebung heute*, 1993/3, S. 112-123.
- Loertscher Denis, 1995, L'Office de législation de l'Etat de Fribourg, *Gesetzgebung heute*, 1995/1, S. 109-127.