

Durchleuchtung der Zürcher Gesetzessammlung

Christian Schuhmacher | *Im direkten Anschluss an das Projekt «Verwesentlichung und Flexibilisierung der Rechtsetzung und Rechtsanwendung» des Kantons Graubünden wurde im Kanton Zürich im Jahr 1998 ein parlamentarischer Vorstoss mit identischer Stossrichtung eingereicht. Der Werkstattbericht zeigt auf, wie man in Zürich damit umgegangen ist.*

1 Die auslösende Motion

Die Motion, die das Projekt «Durchleuchtung der kantonalen Gesetzgebung» auslöste, hatte folgenden Wortlaut:

Der Regierungsrat wird beauftragt, sämtliche Gesetze, Rechte, Verordnungen, Erlasse des Kantons Zürich auf ihre Notwendigkeit sowie auf ihre Tauglichkeit und Anwendbarkeit zu überprüfen und dem Kantonsrat darüber Bericht zu erstatten.

Die Motion wurde damit begründet, dass «allzuvielen, teils unnötigen Regelungen (...) ein flexibles und bedürfnisgerechtes Verwaltungshandeln behindern und die Freiräume für Private erheblich einengen» könnten. Die Regelungsdichte solle deshalb abgebaut werden. Als Hauptziele des Vorhabens wurden genannt: Vergrösserung der Freiräume und Handlungsspielräume von Privaten und Behörden; Beschränkung des Organisations- und Verfahrensrechts auf das Nötige; Ermöglichung der raschen Anpassung des Rechts an veränderte Umstände; Stärkung der Gemeindeautonomie. Die Stossrichtung war damit klar: Deregulierung und Flexibilisierung der Rechtsordnung.

Gegen den Willen der Regierung überwies der Kantonsrat die Motion im Dezember 1999 zur Berichterstattung und Antragstellung.

2 Durchführung des Projektes

Die Motion wurde in organisatorischer Hinsicht äusserst schlank behandelt. Jede Direktion bezeichnete eine dafür zuständige Person aus dem Amt, die sich unter der Federführung des Gesetzgebungsdienstes nur gerade zu zwei Sitzungen trafen. In einem ersten Schritt wurden sämtliche der rund 850 Erlasse der systemematischen Gesetzessammlung (Loseblatt-Sammlung, LS) auf die Direktionen und die anderen Behörden, die sich am Projekt beteiligten (Gerichte, Kirchen), verteilt. Im zweiten Schritt wurden die Erlasse in fünf Gruppen eingeteilt. Diese Klassierung führte zu folgendem Ergebnis:

- Bei rund 45% der Erlasse wurde kein legislatorischer Handlungsbedarf im Sinne der Motion erkannt.
- Rund 20% der Erlasse standen bereits in Revision, oder die Revision stand unmittelbar bevor. Auf eine parallele Prüfung im Rahmen der Motion wurde hier verzichtet.
- Bei weiteren rund 20% wurde ein Handlungsbedarf zwar erkannt, aber als inhaltlich oder zeitlich so umfangreich veranschlagt, dass er den Rahmen der Motion gesprengt hätte.
- Bei rund 10% aller Erlasse wurde ein Anpassungsbedarf verortet, der sich rasch und unproblematisch und damit im Rahmen der Motion verwirklichen liess.
- Bei rund 5% der Erlasse schliesslich wurde erkannt, dass sie aus der systematischen Gesetzessammlung entfernt werden können, ohne sie formell aufzuheben.

Den Direktionen wurde bei den beiden letztgenannten Gruppen die Freiheit gelassen, die Rechtsänderungen mit selbständigen Anträgen in die Wege zu leiten oder sich an einer Sammelvorlage zu beteiligen. In die Sammelvorlage wurden schliesslich 52 Erlasse aufgenommen, nämlich 33 Aufhebungen und 18 Änderungen. Die Hälfte davon konnte vom Regierungsrat in eigener Kompetenz behandelt werden, für die anderen 26 Erlasse beantragte der Regierungsrat dem Kantonsrat die Aufhebung oder Änderung (Vorlage 4084).

3 Ergebnis

Bei den Erlassen, die im Rahmen der Sammelvorlage *geändert* wurden, ergibt sich folgendes Bild: Rund die Hälfte der Änderungen sind formeller Natur. Es geht hier etwa um die Umplatzierung von Regelungen in der LS aus systematischen Gründen, die Übernahme neuer Amtsbezeichnungen in Erlassen, die Anpassung an früher geändertes Recht oder die inhaltliche Klarstellungen von Normen. Bei den übrigen Erlassen wurden inhaltliche Änderungen vorgenommen, indem zum Beispiel neue Zuständigkeiten oder neue Pflichten von Verwaltungsangehörigen normiert wurden.

Beim weitaus grössten Teil der Normen, die *aufgehoben* wurden, erfolgte das mit Blick auf später erlassenes, gleichlautendes oder abweichendes Recht. Ein kleiner Teil der Normen wurde hinfällig, weil es keine Sachverhalte mehr gibt, auf die sie anwenbar wären. Dies ist etwa der Fall bei einer Vorschrift, gemäss welcher Hofdüngeranlagen nur dann subventioniert werden, wenn sie bis Ende 1996 erstellt oder saniert worden sind. Ein einziger Erlass der LS war zeitlich befristet und nun wegen Fristablaufs aufzuhe-

ben (Verordnung über die erste Versuchsphase der leistungsorientierten Krankenhaussteuerung, LS 813.119).

Bei einer Reihe von Erlassen stellte sich die Frage, ob sie aus der nachgeführten Gesetzessammlung *entfernt* werden sollen. Es ging um folgende Gruppen:

- Eine Anzahl sehr alter interkantonalen Vereinbarungen regeln Teilabschnitte der Kantonsgrenze, so etwa der «Vertrag zwischen den Ständen Zürich und Schwyz betreffend die Hafengüter bei Richterswil» vom 19. Mai 1841 (LS 112), gemäss welchem die «zürcherische beziehungsweise schwyzerische Grenze (..) durch den Wasserruns [geht], welcher sich zwischen den Gebäuden des Jakob Burkhardt und Jakob Treichler in den innern Hafengüter in den See ergiesst, bergaufwärts bis zum Ende des Wasserruns in die alte Wollerauer-Strasse. Von dieser längs dem Hage, welcher die Güter des Jakob Kesser und Johannes Wunderli scheidet, bis...» usw.
- Interkantonale Vereinbarungen über die Errichtung und den Betrieb von Klär-, Kehrricht- und Klärschlambeseitigungsanlagen (LS 711.511-711.534).
- Verträge mit andern Kantonen oder den SBB über die Gewässernutzung (LS 724.31–724.34).
- Natur- und Landschaftsschutzverordnungen, die für örtlich genau begrenzte Gebiete Schutzvorschriften enthalten (LS 702.311–702.675).

Ausgangspunkt der Überlegungen bildete § 2 des Publikationsgesetzes (PublG; LS 170.5) über die nachgeführte Gesetzessammlung, welche Bestimmung inhaltlich auf § 1 Absatz 2 PublG über die (chronologische) Offizielle Gesetzessammlung (OS) Bezug nimmt. Danach werden hier «Erlasse kantonalen Behörden und selbständiger Anstalten mit generell-abstrakten Normen veröffentlicht, welche Personen Pflichten auferlegen oder Rechte einräumen oder die Organisation, die Zuständigkeit und die Aufgaben der Behörden oder das Verfahren regeln.» § 2 Absatz 1 der Publikationsverordnung (PublV; LS 170.51) nennt dann die einzelnen Elemente der OS, so unter anderem Verfassung, Gesetze, Verordnungen oder «rechtsetzende Abkommen (Konkordate) mit dem Bund, anderen Kantonen oder Staaten». Gestützt darauf wurde wie folgt entschieden:

- Die interkantonalen *Vereinbarungen über Teilabschnitte der Kantonsgrenze* wurden allesamt aus der LS genommen. Zum einen ist hier fraglich, ob es sich überhaupt um Abkommen von rechtsetzender Natur im Sinne von § 2 Absatz 1 PublV handelt. Zum andern haben diese Verein-

barungen jede praktische Bedeutung verloren. Zwar sind die Kantons-
grenzen noch heute in keinem kantonalen, interkantonalen oder eid-
genössischen Erlass umfassend festgelegt. Die weit vorangeschrittene
Landesvermessung, aus der sich auch die Kantonszugehörigkeit eines
geografischen Punktes ableiten lässt, weist aber einen weit höheren Prä-
zisionsgrad als diese über hunderjährigen Verträge auf. Hier wurde
also mit dem aktuellen praktischen Nutzen argumentiert, den eine
systematischen Gesetzessammlung erfüllen soll.

- Auch die *interkantonalen Vereinbarungen über Entsorgungsanlagen*
und über die *Gewässernutzung* wurden aus der LS entfernt, hier mit der
Begründung, dass sich die Verträge nur an einen eng begrenzten Adres-
satenkreis richten und einen ebenso engen Regelungsbereich aufwei-
sen, womit das allgemeine Interesse an einer Veröffentlichung in der LS
entfalle. Dies trifft sicher für jene Mehrzahl von Bestimmungen der Ver-
einbarungen zu, die sich ausschliesslich an die beteiligten öffentlich-
rechtlichen Körperschaften oder Anstalten richten. Problematisch ist die
Entfernung aus der LS nur bei je einer sich auch an Private richtenden
Norm der «Entsorgungsvereinbarungen», wonach «Anstände zwischen
den einzelnen Verbandsgemeinden und Privaten (...) von den zuständi-
gen kantonalen Instanzen der beteiligten Gemeinden entschieden» wer-
den (so etwa Art. 4 des Vertrages über die Kläranlage von Schaffhausen,
LS 711.511). Angesichts des geradezu umwerfenden Gehalts dieser Formu-
lierung lässt sich die Entfernung aus der LS aber auch hier verkraften.
- Eigentliche «publikationsrechtliche Knacknüsse» sind die *Natur- und
Landschaftsschutzverordnungen*. Gestützt auf den damaligen § 182 des
Einführungsgesetzes zum ZGB war bis zum Jahr 1976 der Regierungsrat
berechtigt, mittels Verordnungen die entsprechenden Regelungen zu
erlassen. Mit dem Planungs- und Baugesetz vom 7. September 1975 (PBG)
ging die Regelungskompetenz auf die Direktionen über. Gemäss § 205 PBG
stehen verschiedene Formen für Schutzmassnahmen zur Verfügung,
unter anderem die Verordnung und die Verfügung. Die in der Folge für
Natur- und Landschaftsschutzgebiete erlassenen Anordnungen werden
von der Praxis als Allgemeinverfügung qualifiziert und, der Lehre und
Rechtsprechung (vgl. z. B. Jaag 1984, 450; Kölz/Bosshart/Röhl 1999, § 10 N
35) folgend, nur im Amtsblatt, nicht aber in der Gesetzessammlung
publiziert, teilweise unter ergänzender Bekanntmachung am Objekt
selbst mittels Informationstafeln. Die Qualifikation als Allgemeinverfü-
gung trifft meines Erachtens nicht zu (so im Ergebnis auch Jaag 1984,
445), denn Anordnungen zum Schutz dieser örtlich begrenzten Gebiete

sind nicht «konkret» im Sinne der Begriffsumschreibung von Allgemeinverfügungen: Die Erlasse enthalten in der Regel einen breiten und differenzierten Katalog von Verhaltensvorschriften. Für die Frage der Publikation in der Gesetzessammlung darf die dogmatische Einordnung der Schutznormen aber nicht zu stark betont werden. Entscheidend ist vielmehr, wie der Zweck der Anordnungen – tatsächlicher Schutz der betreffenden Gebiete – optimal verwirklicht werden kann. Zwar stellt auch eine Veröffentlichung in der Gesetzessammlung keineswegs sicher, dass die Anordnungen vom erholungssuchenden Publikum zur Kenntnis genommen werden. Die Chance dazu ist aber allemal grösser als bei der heute praktizierten Veröffentlichung im Amtsblatt, die keinen systematischen und aktuellen Zugriff auf das geltende Recht erlaubt. Die Staatskanzlei als Herausgeberin der Gesetzessammlung folgte dieser Auffassung indessen nicht und verzichtete auf eine nachträgliche Aufnahme der nach 1976 erlassenen Schutzanordnungen in die Gesetzessammlung.

4 Würdigung

Die Motion lehnt sich stark an das Projekt «Verwesentlichung und Flexibilisierung der Rechtsetzung und Rechtsanwendung» des Kantons Graubünden an, welches in die Botschaft der Bündner Regierung an den Grossen Rat vom 14. Dezember 1999 mündete; die Begründung der Motion wurde zum Teil wörtlich aus der genannten Botschaft übernommen. Im Rahmen des Bündler Projektes wurden rund 650 kantonale Erlasse von ungefähr 120, eigens dafür geschulten Verwaltungsmitarbeitenden artikelweise darauf hin geprüft, ob die Normen oder der ganze Erlass aufgehoben oder die Regelungsdichte oder die -stufe herabgesetzt werden kann. Bei drei Viertel aller Erlasse wurde ein Handlungsbedarf erkannt. In der Folge hob der Bündler Regierungsrat in eigener Kompetenz 68 Verordnungen auf und änderte 92 ab. Ferner stellte er dem Grossen Rat Antrag auf Aufhebung oder Änderung von 42 Erlassen in dessen Zuständigkeitsbereich.

Verglichen mit diesem rund drei Jahre dauerenden Grossprojekt ist die «Durchleuchtung der kantonalen Gesetzgebung» des Kantons Zürich äusserst bescheiden ausgefallen. Zwar wurden wie erwähnt in den Sammelvorlagen 33 Erlasse aufgehoben und 18 geändert. Aufhebungen aus Gründen der Deregulierung oder Flexibilisierung liegen aber keine vor, und materielle Änderungen aus diesen Gründen können nur gerade bei vier Erlassen festgestellt werden, so etwa beim Verzicht auf Ausführungsbestimmungen über die Zusammensetzung und Aufgaben der so genannten Bergkommission (§§ 31 f. der Bodenverbesserungsverordnung, LS 913.11), bei

der Delegation von Kompetenzen vom Regierungsrat an eine Direktion (§§ 19 Abs. 3, 25, 27 Abs. 2 etc. des Jagdgesetzes, LS 922.1) oder bei der Schaffung eines Gebührenrahmens anstelle einer präzise normierten Gebühr (§ 16 Abs. 2 des Jagdgesetzes). Haben Regierung und Verwaltung den Auftrag, den ihnen das Parlament gab, nicht erfüllt? Sie haben die Aufgabe *anders* gelöst. Wie erwähnt beantragte der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Motion nicht zu überweisen. Er begründete dies im Wesentlichen wie folgt: In der Vergangenheit seien eine ganze Reihe von Projekten durchgeführt worden, die auf die Überprüfung staatlicher Aufgaben und Leistungen abgezielt hätten. Dabei sei jeweils zuerst geklärt worden, welche Aufgaben und Leistungen der Staat zukünftig erfüllen solle. Erst dann seien die rechtlichen Grundlagen entsprechend angepasst worden. Die Frage der Notwendigkeit und Wünschbarkeit staatlicher *Regelungen* sei sinnvollerweise vor dem Hintergrund der fortlaufenden Abklärungen der Notwendigkeit und Wünschbarkeit staatlicher *Leistungen* zu beantworten. Die Motion orientiere sich demgegenüber zu stark am bestehenden Recht und schliesse die umfassende Klärung der Frage, was zukünftig staatliche Aufgabe sein kann oder soll, aus. Die Bündner Regierung sah das gerade umgekehrt: In der erwähnten Botschaft (S. 415) heisst es: «Das Hauptziel [des Bündner Projektes] besteht also in der Optimierung der Rechtsordnung als Instrumentarium der Aufgabenerfüllung. Damit verbunden ist – als Nebenziel – die Überprüfung der Staatsaufgaben selbst».

Meines Erachtens ist in der Tat fraglich, ob mit einem einzig auf Deregulierung und Flexibilisierung zielenden Ansatz sinnvolle Resultate erzielt werden können. Denn die Regelungsdichte, -intensität und -stufe einer Norm ist sehr eng mit ihrem Inhalt, dem Ziel, dem Geltungsbereich, dem Verfahren und den organisatorischen Anordnungen eines Erlasses verknüpft. Wenn die materiellen Regelungen weniger dicht sein sollen, so kann das zur Aufgabe einzelner Gesetzesziele, zur Anpassung der Verfahrensabläufe oder der Organisation führen. Kurz: Die Deregulierung und Flexibilisierung eines Erlasses führt zwangsläufig zur umfassenden Prüfung des betreffenden Regelungsbereichs, anlässlich welcher dann auch die staatlichen Leistungen und das von den Privaten erwartete Verhalten, sei es nun offen oder bestimmt umschrieben, zu klären ist. Für eine umfassende Prüfung und Revision aller Erlasse der Gesetzessammlung reichten die Ressourcen der Verwaltung aber nicht aus.

Hinzu kommt Folgendes: Wenn die Regierung im Rahmen der Legislaturziele ein Rechtsetzungsprogramm beschliesst, in dessen Rahmen schrittweise alle Gesetze eines Rechtsgebietes materiell revidiert werden sollen

(so geschehen z. B. im Bereich des Unterrichtswesens): Macht es dann Sinn, bei einzelnen Gesetzen vorzugreifen und sie nur unter den Gesichtspunkten der Deregulierung und Flexibilisierung zu ändern und die inhaltliche Umgestaltung auszuklammern? Und macht es Sinn, Vollziehungsverordnungen zu Gesetzen, die demnächst inhaltlich geändert werden sollen, mit grossem Aufwand einzig unter den von der Motion gesetzten Zielen zu prüfen?

Ein letzter Punkt: Die Klage, es gebe zu viele und zu einschränkende Gesetze, ist so alt wie das Recht selbst. Die Diskussion über die Deregulation kann und soll nicht vertieft weitergeführt werden (vgl. Müller 1999, 6). Hier nur soviel: Bei aller Wünschbarkeit von knappen Gesetzen muss in Erinnerung bleiben, dass die unterschiedliche Behandlung von unterschiedlichen Lebenssachverhalten aus Gründen der Gerechtigkeit erforderlich ist. Differenzierte Erlasse sind aber zwangsläufig auch umfangreicher. Ferner: Die mit der Motion bezweckte Vergrösserung der Handlungsfreiheit der rechtsanwendenden Behörde kann im Einzelfall zu Entscheidungen führen, die sich nicht am Recht, sondern an den faktischen Kräfteverhältnissen orientiert.

Unbestritten ist der Nutzen des Projektes «Durchleuchtung der kantonalen Gesetzgebung» aber insoweit, als damit die Gesetzessammlung formell bereinigt wurde. Auch in einer nachgeführten Gesetzessammlung sammeln sich mit der Zeit Bestimmungen an, die überholt sind. Zum Teil ist das auf Unsorgfalt bei der Einfügung neuen Rechts zurückzuführen, zum Teil auch auf die nicht erkannte Hinfälligkeit von Bestimmungen auf Grund der Änderung übergeordneten Rechts. Auf dieses Konto gehen beispielsweise verschiedene Beschlüsse des Kantonsrates über die Zuständigkeit gerichtlicher Behörden, die später in die betreffenden Prozessgesetze integriert worden sind. Es handelt sich um eine Kontrolle, die früher im Zusammenhang mit der Herausgabe von bereinigten Gesetzessammlungen vorgenommen wurde, die aber auch bei nachgeführten Gesetzessammlungen von Zeit zu Zeit erforderlich ist.

Literatur

Jaag, Tobias, 1984, Die Allgemeinverfügung im Schweizerischen Recht, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl), Nr. 85, S. 450.

Kölz, Alfred/Bosshart, Jürg/Röhl, Martin, 1999, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegengesetz des Kantons Zürich, Zürich.
Müller, Georg, 1999, Elemente einer Rechtslehre, Zürich.