



Zur Materialienlage im Kanton Zürich

Christian Schuhmacher | *Die Erläuterungen eines Exekutivorgans zu einem Erlass und die Protokolle der Legislative sind wichtige Rechtsquellen für die Auslegung von Normen. Der Beitrag zeigt auf, ob und wann im Kanton Zürich solche Erläuterungen und Protokolle entstehen und wie auf sie zugegriffen werden kann?*

Inhaltsübersicht

- 1 Einleitung
- 2 Verfassungsänderungen und Gesetze
- 3 Verordnungen
- 4 Würdigung

1 Einleitung

Lässt die Formulierung einer Gesetzesbestimmung Fragen offen, greifen wir sehr rasch zu den Erläuterungen der antragstellenden Exekutive – zur *Botenschaft* im Bund und in verschiedenen Kantonen, zum *Vortrag* im Kanton Bern oder zur *Weisung* im Kanton Zürich. In den Erläuterungen ist regelmässig dargestellt, von welchen *Annahmen* der Gesetzgeber ausgegangen ist, welche *Zwecke* er mit der Norm verfolgt und welche *Bedeutung* die Norm haben soll. Solche Kontextinformationen zu Rechtsnormen können sich auch aus den Protokollen des Parlaments und seiner vorberatenden Kommissionen ergeben, ferner aus Vorentwürfen zum Erlass, Auswertungen von Vernehmlassungsverfahren, Gutachten, Erhebungen über das Tatsächliche, Berichte von Expertenkommissionen usw. Bei der Rechtsanwendung stehen indessen zwei Materialien-Typen¹ im Vordergrund: Die schriftlichen *Erläuterungen* des antragstellenden und des beschliessenden Organs sowie die *Protokolle* der Legislativorgane. Der nachfolgende Bericht erläutert, ob und wann im Kanton Zürich solche Materialien entstehen und wie auf sie zugegriffen werden kann.

Der Bericht schildert die Verhältnisse, wie sie seit dem 1. Januar 2006 bestehen. Er gilt nur für Erlasse, die vom Kantonsrat oder vom Regierungsrat beschlossen worden sind, hingegen nicht für Erlasse weiterer normsetzender Organe wie zum Beispiel des Universitätsrats oder der obersten kantonalen Gerichte (vgl. Schuhmacher 2004, 87 f.).





2 Verfassungsänderungen und Gesetze

2.1 Vorparlamentarische Phase

Die Weisung des Regierungsrates zu einem Gesetz oder einer Gesetzesänderung ist ähnlich aufgebaut wie eine Botschaft des Bundesrates. In einem allgemeinen Teil werden die Ausgangslage und die Zielsetzung des Vorhabens dargestellt, ferner das Wichtigste zum Verfahren einschliesslich Zusammenfassung der Vernehmlassungsergebnisse. Im zweiten Teil folgt dann gewöhnlich die Kommentierung der einzelnen Bestimmungen des Erlasses. Die Weisung endet in der Regel mit der Darstellung spezifischer Auswirkungen der Vorlage, etwa auf den Staatshaushalt oder auf die Gemeinden.

Steigt eine Rechtsanwenderin oder ein Rechtsanwender wie heute üblich auf elektronischem Weg in die systematische Gesetzessammlung ein (sog. Loseblatt-Sammlung; LS; www.zhlex.zh.ch), kann sie oder er wie folgt auf die Weisung des Regierungsrates zugreifen:

- Handelt es sich um ein *neues Gesetz*, findet sich in seinem Ingress der Hinweis auf den zugrunde liegenden Antrag des Regierungsrates. Über eine verlinkte Endnote gelangt man direkt zur betreffenden Amtsblattnummer, in welcher der Antrag und die Weisung des Regierungsrates publiziert sind. Im PDF-Format ist die Weisung nur über das Archiv des Amtsblattes zugänglich.²
- Handelt es sich um die *Teilrevision* eines Gesetzes oder der Verfassung, führt eine verlinkte Endnote im geänderten Paragraphen auf jene Stelle im Amtsblatt, wo der Antrag und die Weisung des Regierungsrates zum Änderungsgesetz publiziert sind.³

2.2 Parlamentarische Phase

Anträge des Regierungsrates zu neuen Gesetzen oder zu Gesetzesänderungen werden von einer Kommission des Kantonsrates vorberaten. In der Folge stellt diese Kommission dem Ratsplenum Antrag (sog. a-Vorlage). Das Ergebnis der ersten Lesung im Plenum wird von der Redaktionskommission des Kantonsrates geprüft. Die bereinigte Vorlage (sog. b-Vorlage) ist dann Gegenstand der zweiten Lesung im Rat (vgl. Schuhmacher 2004, 101 ff.).

Die Ausführungen an den Sitzungen der vorberatenden Kommission, der Redaktionskommission und des Ratsplenums werden *protokolliert*. Die Protokolle der Kommissionen sind *vertraulich*.⁴ Wer in sie Einblick nehmen will, muss bei der Geschäftsleitung des Kantonsrates ein entsprechendes Gesuch stellen. Dieses kann bewilligt werden, «soweit ein Interesse im Rahmen der Rechtsanwendung oder der Wissenschaft glaubhaft gemacht wird».⁵





Die Protokolle der *Plenumsitzungen* hingegen sind *öffentlich*,⁶ doch ist es schwierig, das richtige Protokoll zu finden. Die gedruckten und gebundenen Protokolle liegen erst bis Ende der Amtsperiode 1995–1999 vor. Auch vier Jahre nach Ablauf der Amtsdauer 1999–2003 verfügt der Kanton Zürich somit über keine gebundene, mit einem Stichwortverzeichnis versehene Fassung der Ratsprotokolle! Nicht besser ist die Lage bei einem «Annäherungsversuch» auf elektronischem Weg. Im Internet sind überhaupt keine Verzeichnisse zu den Protokollen aufgeschaltet, auch nicht jene, die für die gedruckte Fassung der Protokolle bereits erstellt worden sind. Die einzige Möglichkeit, das gesuchte Protokoll zu finden, führt über die *Geschäftsnummer*, unter welcher der Kantonsrat eine Vorlage behandelt hat. Doch diese zu finden ist ebenfalls ein schwieriges Unterfangen. Die Suchmaschine auf der Startseite des Kantonsrates taugt nichts. Gibt man dort unter «Begriffe» zum Beispiel das Wort «Polizeigesetz» – ein solches wurde vom Kantonsrat am 23. April 2007 verabschiedet – ein, so erhält man 2000 Rückmeldungen, geordnet rein alphabetisch nach dem Geschäftstyp des Kantonsrates und ohne Rücksicht auf die Aktualität und Relevanz.⁷ Wer keine Stecknadel im Heuhaufen suchen möchte, hält sich besser gleich von vornherein an *Google* oder eine andere Internet-Suchmaschine. Wer aber auf systematischem Weg an das Protokoll gelangen will, hat einen anspruchsvollen Orientierungslauf durchs Daten-Dickicht vor sich.⁸

Die Protokolle des Ratsplenums widerspiegeln, dass der Kantonsrat – wen erstaunt es? – eine *politische* Behörde ist. Besprochen werden hier fast nur Themen von einer gewissen politischen Tragweite. Eher technische Änderungen am Antrag des Regierungsrates werden nicht oder nur cursorisch behandelt. Einzig die von der Redaktionskommission des Kantonsrates beantragten Änderungen werden in der Regel mündlich gut begründet, denn in der zweiten Lesung des Plenums geht es fast nur noch um solche Aspekte.

Damit zeigt sich eine empfindliche Lücke bei den Materialien. *Es fehlen schriftliche Erläuterungen zu den Änderungen, welche die vorberatende Kommission am Antrag des Regierungsrates vornehmen möchte.* Solche Erläuterungen wären in Ergänzung zur Plenumsdebatte zu lesen und würden insofern Aufschluss über Hintergründe, Bedeutung und Ziel einer geänderten Norm geben, als diese Punkte im Plenum nicht zur Sprache kommen. Einzig bei parlamentarischen Initiativen verfasst die vorberatende Kommission einen Antrag samt schriftlichen Erläuterungen.⁹



3 Verordnungen

Auch bei Verordnungen kann sich die Frage stellen, von welcher Ausgangslage das normgebende Organ ausgegangen ist und welches Ziel es verfolgt hat. Den Erläuterungen dieses Organs kommt dabei noch grössere Bedeutung zu als bei Gesetzen, denn bei Verordnungen entfallen die parlamentarische Phase und die dort erstellten Beratungsprotokolle.

Die Erläuterungen des Regierungsrates zu neuen Verordnungen und Verordnungsänderungen (Begründung) sind im Kanton schon seit längerer Zeit öffentlich; man erhielt sie auf Anfrage bei der Staatskanzlei oder bei der zuständigen Direktion. Seit dem 1. Januar 2006 ist die Staatskanzlei noch einen Schritt weitergegangen und publiziert die *Begründungen* zu Verordnungen und Verordnungsänderungen *auch im Amtsblatt*. Weder der Bund noch, soweit ersichtlich, andere Kantone pflegen diese Praxis.

Der *Zugriff* auf die Begründung von Verordnungen erfolgt gleich wie bei Gesetzen, also über verlinkte Endnoten in der Gesetzessammlung, die letztlich zur elektronischen Fassung der betreffenden Amtsblattnummer führen.

4 Würdigung

Die Materialienlage im Kanton Zürich ist insoweit *positiv* zu würdigen, als die elektronische Gesetzessammlung mit *Links* versehen ist, die rasch und bequem zu den Weisungen (Botschaften) des Regierungsrates führen. Aussergewöhnlich ist sodann, dass nicht nur die *Weisungen* zu Gesetzen im Amtsblatt veröffentlicht werden, sondern auch die *Begründung zu neuen Verordnungen und Verordnungsänderungen*.

Verbesserungspotenzial besteht bei der parlamentarischen Phase der Gesetzgebung. Falls dem Kantonsrat daran gelegen ist, dass die von ihm beschlossenen Gesetze auch tatsächlich in seinem Sinne vollzogen werden, sollte er erstens seine vorberatenden Kommissionen verpflichten, sämtliche Änderungen am Antrag des Regierungsrates *schriftlich zu begründen*. Nur so kann sichergestellt werden, dass auch die Motive zu eher technischen, im Plenum kaum besprochenen Änderungen seitens der Rechtsanwenderinnen und Rechtsanwender nachvollzogen werden können. Zweitens sollte er sicherstellen, dass ohne grossen Suchaufwand auf die *Plenumsprotokolle* zugegriffen werden kann, welche zu den Beratungen eines konkreten Gesetzes oder einer Gesetzesänderung erstellt worden sind.

*Christian Schuhmacher, lic. iur., Leiter des Gesetzgebungsdienstes der Kantons Zürich, Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich.
E-Mail: christian.schuhmacher@ji.zh.ch*



Anmerkungen

- 1 Als Materialien gelten «Dokumente der gesetzgeberischen Vorarbeiten und des Gesetzgebungsverfahrens» (Forstmoser/Ogorek, 215).
- 2 Beispiel: Gewaltschutzgesetz vom 19. Juni 2006 (LS 351).
- 3 Beispiel: § 2 des Hundegesetzes vom 14. März 1971 (LS 554.5) und dessen Änderung vom 23. Oktober 2006.
- 4 § 72 Abs. 1 des Geschäftsrelements des Kantonsrates vom 15. März 1999 (LS 171.11).
- 5 § 72 Abs. 4 des Geschäftsrelements. Nach Auskunft des Leiters der Parlamentsdienste werden jährlich 6–10 Einsichtsgesuche gestellt; diese würden von der Geschäftsleitung fast immer bewilligt. Die Begehren würden fast immer mit wissenschaftlichem Interesse begründet, selten mit dem einzelfallbezogenen Interesse einer in einen Rechtsstreit verwickelten Partei. Rechtsanwendende Behörden würden praktisch keine Einsichtsgesuche stellen.
- 6 § 54 des Geschäftsrelements. Der Zugriff erfolgt über www.kantonsrat.zh.ch, dann *archiv*.
- 7 Offenbar ist kürzlich ein Kredit bewilligt worden, um die Homepage des Kantonsrates einschliesslich Suchmaschine zu verbessern.
- 8 Der Weg verläuft wie folgt: Folgt man dem vorstehend beschriebenen Weg bis zur Publikation des Antrages des Regierungsrates im

Amtsblatt, so findet man dort auch die so genannte Vorlagen-Nummer; das ist die Geschäftsnummer, unter welcher der Antrag des Regierungsrates im Kantonsrat behandelt wird. Unter www.kantonsrat.zh.ch kann diese Nummer nun eingegeben werden – man erhält die so genannte Detailseite Geschäft. Auf dieser sehr informativen Seite finden sich nicht nur Links auf die Anträge des Regierungsrates und der vorbereitenden Kommission, sondern auch Hinweise auf thematisch verknüpfte Seiten. Insbesondere ist dort aber angegeben, wann die erste und die zweite Lesung im Ratsplenum stattgefunden hat. Auf der Homepage des Kantons kommt man dann über *archiv* und *protokolle der ratssitzungen* kommt man so zu den gewünschten Dokumenten.

- 9 Beispiel: Parlamentarische Initiative Steine-mann betreffend Abschaffung von § 338 a Abs. 2 PBG, KR Nr. 231/2004.

Literatur

- Forstmoser Peter/Ogorek Regina, 2003, Juristisches Arbeiten: Eine Anleitung für Studierende, 3., überarb. Aufl., Schulthess, Zürich.
- Schuhmacher Christian, 2004, Das Rechtsetzungsverfahren im Kanton Zürich, *LeGes* 2004/1, S. 87 ff.

Résumé

Les explications dont l'autorité exécutive assortit un acte législatif et le procès-verbal du débat du législatif constituent des sources importantes pour l'interprétation des normes. La situation à cet égard dans le canton de Zurich est positive dans la mesure où le recueil électronique des lois est enrichi de liens qui conduisent rapidement et confortablement aux directives, ou message, du Conseil d'Etat. Ce qui est inhabituel, cependant, c'est que non seulement les messages concernant les lois sont publiés dans la feuille officielle, mais également les considérations motivant les nouvelles ordonnances ou modifications d'ordonnance. La contribution montre la manière dont les messages et procès-verbaux sont établis dans le canton de Zurich et comment faire pour y accéder.