

# Das Rechtsetzungsverfahren im Kanton Zürich

Christian Schuhmacher

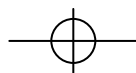
## 1 Allgemeines

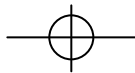
Der Kanton Zürich kennt *drei Regelungsstufen*: die Verfassung, die Gesetze und die Erlasse unterer Stufe, meist als Verordnungen bezeichnet. Zur Gruppe der Gesetze gehören die Erlasse mit «grundlegenden Normen des kantonalen Rechts», insbesondere solche, die «Bestimmungen über Organisation und Aufgaben der Behörden, über Inhalt und Umfang der Grundrechtsbeschränkungen und der staatlichen Leistungen sowie über Art und Umfang der Übertragung von öffentlichen Aufgaben auf Private» enthalten (Art. 28 Abs. 2 KV). Mit Blick auf das Rechtsetzungsverfahren unterscheiden sich die drei Typen wie folgt:<sup>1</sup>

- Verfassungsänderungen und Konkordate mit verfassungsänderndem Inhalt unterstehen dem *obligatorischen Referendum*.<sup>2</sup>
- Formelle Gesetze sowie Konkordate über Gegenstände, die, wenn sie innerkantonal geregelt würden, der Gesetzesform bedürften, unterstehen dem *fakultativen Referendum*.<sup>3</sup>
- Rechtsnormen unterer Stufe werden in der Regel vom Regierungsrat erlassen, im Zuständigkeitsbereich der betreffenden Organe aber auch vom Kantonsrat<sup>4</sup> bzw. im delegierten Regelungsbereich vom Bildungsrat, den obersten kantonalen Gerichten,<sup>5</sup> den Kirchen oder den selbständigen Organisationen des öffentlichen Rechts (z. B. Universität Zürich)<sup>6</sup>.

Die *Bezeichnung* der Erlasse ist nicht einheitlich. Erlasse der mittleren Stufe werden in aller Regel als Gesetze bezeichnet, selten als «Einführungsgesetz» oder als «..ordnung».<sup>7</sup> Bei den Erlassen der unteren Stufe findet sich am häufigsten die Bezeichnung «Verordnung», daneben aber auch etwa Vollziehungsbestimmungen, Reglement, Geschäftsordnung, Verfügung, Beschluss, Statuten, Ordnung, Vereinbarung, Massnahmeplan<sup>8</sup> usw.

Die Rechtserlasse sind in *zwei Gesetzessammlungen* greifbar, nämlich in der chronologischen Offiziellen Gesetzessammlung (OS) und in der systematisch aufgebauten Loseblatt-Sammlung (LS). Zur Zeit umfasst die LS rund 840 Erlasse, verteilt auf 11 Bände und rund 5'500 Druckseiten im Format A5. Die Erlassänderungen füllen rund 400 Druckseiten pro Jahr. Eine kleine statistische Untersuchung ergibt folgendes: Im Jahr 2002 wurden 103 Rechts-





änderungen in der Offiziellen Gesetzessammlung veröffentlicht.<sup>9</sup> Mit Blick auf die *Normstufe* verteilen sich diese wie folgt:

- 14 Erlasse mit Gesetzesrang: 3 neue Gesetze, 10 Gesetzesänderungen und 1 Beschluss über den Beitritt zu einem interkantonalen Konkordat
- 89 Erlasse unterer Stufe: 27 Neuerlasse; 61 Änderungen oder Aufhebungen; 1 Beschluss über den Beitritt zu einem interkantonalen Konkordat.

Hinsichtlich des *Organs*, das den Erlass oder seine Änderung oder Aufhebung *beschlossen* hat, ergibt sich folgendes Bild:

- 1 Erlass durch das Volk (fakultatives Gesetzesreferendum)
- 17 Erlasse durch den Kantonsrat
- 69 Erlasse durch den Regierungsrat, darunter 3 Erlasse mit Genehmigung durch den Kantonsrat oder ein Bundesorgan
- 4 Erlasse durch Verwaltungsstellen: 3 Erlasse durch Direktionen und 1 Erlass durch eine Amtsstelle
- 12 Erlasse durch Organe ausserhalb der Zentralverwaltung: 5 Erlasse durch den Universitätsrat, 4 Erlasse durch den Bildungsrat, 1 Erlass durch den Kirchenrat, 1 Erlass durch die Schulleitung der Pädagogischen Hochschule und 1 Erlass durch die Gerichte.

Dem Aufbau folgend, wie er in der Einleitung zu den Darstellungen der kantonalen Rechtsetzungsverfahren vorgezeichnet worden ist, werden nachfolgend für jede Phase des Rechtsetzungsprozesses zunächst die rechtlichen und tatsächlichen Gegebenheiten erläutert, gefolgt von Ausführungen darüber, mit welchen Vorkehrungen den Anforderungen an die Rechtsetzung und ihr Produkt – dem Recht – nachgekommen wird.

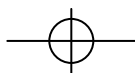
## 2 Impulsgebung

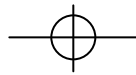
### 2.1 Impulsgebendes Organ

Die Impulse für eine Rechtsänderung können von verschiedenen Instanzen stammen:

#### 2.1.1 Impulse durch den Regierungsrat

Zu Beginn einer Amtsdauer beschliesst der Regierungsrat die *Legislatur-schwerpunkte*. Für die Amtsdauer 1999–2003 enthielten diese fünf *strategische Schwerpunkte* zu den Themenbereichen «Individuum, Staat und Gesellschaft», «Sicherheit», «Bildung», «Wirtschafts- und Lebensraum» sowie «Staats- und Verwaltungsreform». Für jeden dieser Bereiche legte der Regie-





rungsrat die Zielsetzung, die beabsichtigten Wirkungen und die geplanten Massnahmen fest. Die einzelnen Massnahmen können konkrete Gesetzgebungsprojekte betreffen wie zum Beispiel «Totalrevision Wahlgesetz» oder «Senkung der Erbschafts- und Schenkungssteuer». Meistens wird aber ein Gesamtprojekt bezeichnet, das eine Anpassung des Rechts erfordern kann, aber nicht muss (z. B. «Optimierung der Verkehrssicherheit»).

### 2.1.2 *Impulse durch die Direktionen und durch weitere Organisationen und Behörden*

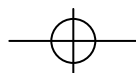
Den Direktionen ist es nicht verwehrt, Rechtsetzungsprojekte an die Hand zu nehmen, die in den Legislatorschwerpunkten nicht erwähnt sind. Auf diese Weise werden zahlreiche kleinere Rechtsänderungen im «kantonalen Gestaltungsfreiraum» initiiert, aber auch Revisionen, die durch übergeordnetes Recht, vor allem Bundesrecht, bedingt sind.

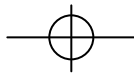
Neben dem Kantonsrat und dem Regierungsrat sind weitere Organisationen und Behörden befugt, Recht zu setzen und damit auch entsprechende Projekte an die Hand zu nehmen. Dazu gehören die Gerichte im administrativen Bereich, der Bildungsrat, der Verkehrsrat, ferner die selbständigen Organisationen des kantonalen öffentlichen Rechts (Universität Zürich, Kirchen, Gebäudeversicherungsanstalt Zürich usw.).

Gemäss § 19 Absatz 1 des Initiativgesetzes (IG)<sup>10</sup> haben Behörden (z. B. die Exekutive einer politischen Gemeinde) das Recht, eine Behördeninitiative einzureichen. Diese bedarf der vorläufigen Unterstützung durch 60 Mitglieder des Kantonsrates, um weiterbearbeitet zu werden (§ 21 Abs. 1 IG). Wird die Initiative bei ihrer materiellen Beratung nicht durch die Mehrheit der anwesenden Mitglieder des Kantonsrates definitiv unterstützt, so ist sie erledigt; es findet keine Volksabstimmung statt (§ 22 IG).

### 2.1.3 *Impulse durch das Parlament*

Das Parlament verfügt über drei auf Rechtsänderungen zielende Instrumente: Mit der *Motion* wird der Regierungsrat *verpflichtet*, eine Verfassungs- oder Gesetzesvorlage zu unterbreiten, mit der das Anliegen der Motion verwirklicht wird (§ 14 des Kantonsratesgesetzes, KRG). Mit einem *Postulat* wird der Regierungsrat *zur Prüfung eingeladen*, ob eine Verfassungs- oder Gesetzesänderung, die dem Anliegen des Postulats entspricht, sinnvoll und ein entsprechender Antrag zu unterbreiten sei (§ 22 KRG). Mit der *parlamentarischen Initiative* schliesslich können Mitglieder des Kantonsrates ausgearbeitete Entwürfe auf Erlass oder Änderung der Verfassung oder eines Gesetzes einreichen (§ 25 KRG).





#### 2.1.4 *Impulse durch die Stimmberechtigten*

10'000 Stimmberechtigte haben das Recht, ein Begehren auf Änderung der Verfassung sowie auf Erlass, Änderung oder Aufhebung eines Gesetzes oder eines referendumsfähigen Kantonsratsbeschlusses einzureichen (Art. 29 KV). Lehnt der Kantonsrat eine ausformulierte Volksinitiative ab, stellt er der Initiative einen Gegenvorschlag gegenüber oder beschliesst er keine Vorlage, die dem Anliegen einer Initiative in der Form der allgemeinen Anregung entspricht, so kommt es zur Volksabstimmung über die Initiative (Art. 30 Ziff. 3 KV).

Ferner hat jede stimmberechtigte Person das Recht, eine Einzelinitiative einzureichen. Diese wird gleich behandelt wie die Behördeninitiative (vgl. Kap. 2.1.2).

#### 2.1.5 *Statistik*

Mit Blick auf das *impulsgebende Organ* verteilen sich die 103 Erlasse, die im Jahr 2002 in die Offizielle Gesetzessammlung aufgenommen worden sind, wie folgt:

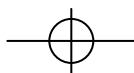
- 10 Erlasse: Impulsgebung durch den Kantonsrat
- 80 Erlasse: Impulsgebung durch den Regierungsrat oder die Verwaltung
- 13 Erlasse: Impulsgebung durch Organe ausserhalb der Zentralverwaltung

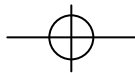
Hinsichtlich des *Anlasses* für die Rechtsänderung ergibt sich folgendes Bild:

- Bei 25 Erlassen ging es im Wesentlichen um die Anpassung des kantonalen Rechts an höherrangiges Recht.
- Bei 78 Erlassen nützte der Kanton seinen normativen Gestaltungsspielraum aus (Zuständigkeiten, Gebühren, Organisatorisches, Verfahrensabläufe, Rechte und Pflichten des kantonalen öffentlichen Rechts usw.).

#### 2.2 *Wahrung der Anforderungen an die Rechtsetzung*

- a) Unter dem Titel der funktionalen Anforderungen an die Rechtsetzung wird gefordert, dass der Staat *zweckmässiges Recht erlässt*, um seiner Verantwortung gegenüber der Gesellschaft nachzukommen. Diese Forderung erfüllt der Regierungsrat dadurch, dass er mit seinen Legislaturschwerpunkten dort Rechtsänderungen initiiert, wo er das mit Blick auf die angestrebte gesellschaftliche Entwicklung für erforderlich hält. Auch die Parlamentarierinnen und Parlamentarier kommen der genannten Forderung nach, wenn sie mit entsprechenden Vorstössen den Impuls für Rechtsetzungsprojekte geben. Hier fällt allerdings die lange Verfah-



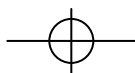


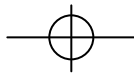
rensdauer negativ ins Gewicht. Nach Einreichung einer Motion hat der Regierungsrat vier Monate Zeit, um sich zur Frage der Überweisung zu äussern, und nach der allfälligen Überweisung weitere drei Jahre, erstreckbar auf vier Jahre, um eine Vorlage auszuarbeiten. Die Behandlung des Antrages in der vorberatenden Kommission und im Ratsplenium nehmen erfahrungsgemäss mindestens ein weiteres Jahr in Anspruch. Parlamentarische Initiativen kommen zwar rascher voran, weisen aber andere Nachteile auf (vgl. Pkt. 7.2 c).

Was hingegen fehlt, ist eine systematische, möglichst «interessenfreie» *Beobachtung der Gesellschaft* unter dem Blickwinkel von Regelungsdefiziten. Regierung und Parlament werden nur dann aktiv, wenn das (auch) ihren Zielen und Rationalitäten entspricht. In die richtige Richtung hätte eine Norm gewiesen, die in der Vernehmlassungsvorlage für ein neues Organisationsgesetz des Regierungsrates enthalten war. Danach hätte sich der Regierungsrat über die in der öffentlichen Diskussion vorgebrachten Meinungen und Anliegen informieren müssen. Die Vorschrift wurde mit dem saloppen Hinweis zur Strecke gebracht, dass den Regierungsräten die Zeitungslektüre nicht vorgeschrieben werden müsse. In die gleiche Richtung hätte auch eine Formulierung in einer frühen Entwurfsfassung für die neue Zürcher Kantonsverfassung gewiesen, wonach Kanton und Gemeinden regelmässig überprüfen, inwieweit die verfassungsrechtlichen Sozialziele erreicht sind. Auch diese Norm fiel in bürgerliche Ungnade – wer lässt sich schon gerne periodisch auf das Ausmass der neuen Armut oder die Existenz der häuslichen Gewalt hinweisen? Wohlverstanden, ein solches Gesellschafts-Reporting bedeutete nicht zwingend, dass dann alle Regelungsdefizite zu beseitigen wären. Aber es würde zu einer rationaleren und interessenfreieren Auswahl dessen führen, was am dringendsten an die Hand zu nehmen ist.

Auch die Entwicklung des *übergeordneten Rechts* wird im Kanton Zürich nicht systematisch beobachtet. Ob das kantonale Recht rechtzeitig an das Bundesrecht oder das internationale Recht angepasst wird, hängt von der nicht überall gleich stark ausgeprägten Aufmerksamkeit der zuständigen Direktion ab.

- b) Eine weitere Anforderung an das Rechtsetzungsverfahren geht dahin, dass dieses *offen* sein soll für Inputs von Personen, die nicht zur Gruppe der formalen Entscheidungsträger gehören. In der Impulsphase wird diesem Ziel mit den Instrumenten der Volksinitiative, der Behördeninitiative und der Einzelinitiative nachgekommen. Soweit es sich um Impulse





des Regierungsrates, des Parlamentes oder der Stimmberechtigten handelt, werden diese im Amtsblatt und im Internet veröffentlicht. Dadurch wird die *Transparenz* des Rechtsetzungsverfahrens unterstützt.

Ferner wird verlangt, dass die Rechtsnormen von einem *demokratisch hinreichend legitimierten Organ* beschlossen werden. Da die Frage, welche Rechtsetzungsvorhaben überhaupt an die Hand genommen werden sollen, von sehr grosser Bedeutung ist, nehmen die späteren Entscheidungsträger – Regierungsrat, Kantonsrat und Stimmberechtigte – zu Recht für sich in Anspruch, auch die Impulse für ein Rechtsetzungsprojekt setzen zu können. Mit den dargelegten Instrumenten von Regierung, Parlament und Volk wird dieser Forderung Rechnung getragen.

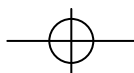
- c) Ergeht der Impuls in der Form eines ausformulierten Erlassentwurfes, können Konflikte mit den *inhaltlichen und formalen Anforderungen* der Rechtsetzung entstehen. Denn die Stimmberechtigten und die Mitglieder des Parlaments sind in juristischen und rechtsetzungstechnischen Fragen nicht zwingend sachkundig. Für die Volksinitiativen ist unter dem bald in Kraft zu setzenden Gesetz über die politischen Rechte (GPR) immerhin vorgesehen, dass im Rahmen der formellen Vorprüfung – dem Beispiel des Bundes folgend – auch eine inhaltliche und gesetzestechnische Beratung erfolgen soll (vgl. Weisung [Botschaft] des Regierungsrates zum genannten Gesetz, Abl. vom 11. Oktober 2002, Erläuterungen zu § 124).

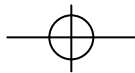
### 3 Konzeptphase

#### 3.1 Ablauf

Die Rechtsetzungsverordnung (RSVO) unterscheidet zwischen *Rechtsänderungen von besonderer Tragweite* und andern Rechtsänderungen. Gemäss § 3 RSVO ist eine Rechtsänderung dann von besonderer Tragweite, wenn sie «wesentliche finanzielle, volkswirtschaftliche oder gesellschaftliche Auswirkungen hat oder der besonderen Koordination mit anderen Bereichen der Rechtsordnung bedarf und wenn der Gesetzgeber über einen relativ erheblichen Gestaltungsspielraum verfügt.» Der Entscheid, ob diese Voraussetzungen vorliegen, liegt bei der Verwaltungsstelle, welche die Federführung für das Rechtsetzungsprojekt hat (§ 9 Abs. 1 RSVO), also in der Regel bei der sachlich zuständigen Direktion (vgl. § 2 RSVO).

Nur bei Rechtsänderungen von besonderer Tragweite ist die Direktion verpflichtet, ein Konzept zu erstellen (§ 10 Abs. 1 RSVO). Dieses «beschreibt die Problemlage, deren Ursachen, die Zielsetzungen des Rechtsetzungs-



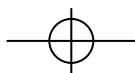


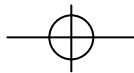
vorhabens und den Lösungsweg». Es enthält ferner Angaben zum zeitlichen Ablauf des Rechtsetzungsvorhabens und zeigt Varianten auf, wenn verschiedene Lösungen möglich sind (§ 10 Abs. 2 – 4 RSVO). Das Konzept wird vom Regierungsrat verabschiedet, der dann gleichzeitig die federführende Verwaltungsstelle mit der Ausarbeitung eines Erlassentwurfs beauftragt (§ 11 RSVO).

In der Praxis kommt es äusserst selten vor, dass der Regierungsrat ein Rechtsetzungskonzept beschliesst. Im Jahr 2002 war ein einziger Fall, im Jahr 2001 keine Vorlage zu verzeichnen. Offenbar legen die Direktionen die Latte der «besonderen Tragweite» sehr hoch. Die Praxis der Direktionen zur Erarbeitung von Konzepten bei andern, weniger gewichtigen Rechtsänderungen ist schwer zu überblicken. Es darf hier eine grosse Bandbreite vermutet werden. Am einen Ende der Skala liegen Vorgehensweisen, bei welchen die konzeptionellen Fragen formlos und mehr oder weniger unbewusst entschieden und dann bald zur Redaktion des Erlasses geschritten wird. Am andern Ende liegen Fälle, bei welchen ein Konzept *lege artis* erarbeitet und durch die Vorsteherin oder den Vorsteher der Direktion oder einer andern Amtsstelle verabschiedet wird.

### 3.2 Wahrung der Anforderungen an die Rechtsetzung

Das Konzept ist ein gutes, leider zu selten angewandtes Instrument, um den *funktionalen Anforderungen* an die Rechtsetzung – zweckmässiges Recht *muss*, nur zweckmässiges und vollziehbares Recht *darf* erlassen werden – nachzukommen. Mit einem *lege artis* erstellten Konzept wird der gesetzgeberische Handlungsbedarf aufgezeigt und die Frage der Zweckmässigkeit und Vollziehbarkeit systematisch geprüft. Zwar bleiben diese Fragen nicht völlig ausser Acht, wenn auf ein förmliches Konzept verzichtet wird. Allerdings muss man dann eher von einem «intuitiven Streifen» der Probleme sprechen. Der Wert eines Konzeptes liegt aber gerade in der systematischen Behandlung der Fragen, also im strukturierten Hinterfragen des «gedankenlos» Angenommenen. Ein Beispiel: Wenn mit einer parlamentarischen Motion verlangt wird, ein Gesetz in bestimmter Weise zu ergänzen, so geht die zuständige Verwaltungsstelle intuitiv davon aus, dass tatsächlich das betreffende Gesetz ergänzt werden muss. Erst die systematische, im Rahmen eines Konzeptes vorgenommene Prüfung der Frage, welches die für eine Regelung angemessene Normstufe sei, führt zur Hinterfragung, ob hier nicht eher eine Verfassungs- oder eine Verordnungsänderung angezeigt wäre.





Mit einem Konzept wird auch die Forderung erfüllt, dass Erlasse von einem *demokratisch hinreichend legitimierten Organ* beschlossen werden sollen. Wie schon bei der Impulsphase ausgeführt, beschränkt sich diese Forderung nicht auf den finalen Akt der Gutheissung oder Ablehnung einer Vorlage, sondern umfasst auch wesentliche Zwischenentscheide. Denn wenn der Regierungsrat erstmals anhand eines ausformulierten Erlassentwurfs mit einem Rechtsetzungsprojekt in Kontakt kommt, ist der Aufwand für grundlegende oder umfassende Änderungen und damit auch die Hemmung, entsprechende Schritte zu verlangen, sehr gross. Wird der Regierung hingegen ein Normkonzept unterbreitet, kann sie die Stossrichtung des Erlasses rechtzeitig beeinflussen. Das schont im übrigen auch die *Ressourcen*: Die antragstellende Direktion weiss sich bei den folgenden Arbeiten auf dem richtigen Weg. Der Aufwand für die Erstellung eines Konzeptes kann indessen ebenfalls gross sein, insbesondere wenn abstrakte, aber trotzdem gehaltvolle Aussagen gemacht oder die Folgen eines Erlasses abgeschätzt werden sollen.

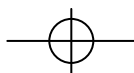
Schliesslich fördert ein Normkonzept die gute *Einpassung* eines Erlasses in die Rechtslandschaft. Teil eines Konzeptes ist es ja auch, das normative Umfeld des geplanten Erlasses auszuleuchten.

#### 4 Redaktion des Entwurfes

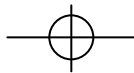
##### 4.1 Ablauf

Hier werden die Regelungsinhalte im Detail festgelegt, diese in Rechtsnormen «gegossen» und allenfalls noch mit einer Begründung versehen. Es kommen im wesentlichen folgende Organisationsformen zur Anwendung:

- Bei kleineren Rechtsetzungsvorhaben wird ein Sachbearbeiter oder eine Sachbearbeiterin mit der Redaktion beauftragt. Er oder sie holt sich punktuell das nötige Wissen bei anderen Amtsstellen oder bei den Verantwortlichen.
- Selten wird die Federführung für die Erlassredaktion auf eine verwaltungsexterne Stelle übertragen.
- Am häufigsten wird eine Arbeitsgruppe gebildet, bestehend aus einem Sachbearbeiter oder einer Sachbearbeiterin der federführenden Amtsstelle (meist Direktion, auch Ämter) und weiteren Mitarbeitenden von Verwaltungsstellen, die vom Erlass tangiert sind. Wenn es nötig ist, werden verwaltungsexterne Personen von Berufs- oder Interessenorganisationen, den Bezirken, den Gemeinden usw. beigezogen. Manchmal arbeiten auch Professoren und Professorinnen der Universität Zürich mit, zum Teil nur punktuell zwecks vertiefter Abklärung einzelner Fragen.







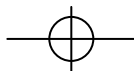
Die *Formulierung* des Erlasstextes erfolgt in der Regel durch die federführende Fachperson. In aller Regel handelt es sich dabei um einen Juristen oder eine Juristin der sachlich zuständigen Amtsstelle, der oder die aber nicht immer über viel Erfahrung in der Abfassung von Normtexten verfügt. Der Person des Gesetzesredaktors oder der Gesetzesredaktorin kommt grösste Bedeutung zu. Meiner Erfahrung nach kennt nur diese eine Person die Hintergründe eines Erlasses, die Entstehungsgeschichte, die Motive usw. umfassend. Alle andern mit dem Erlass befassten Personen nehmen diesen demgegenüber nur punktuell wahr.

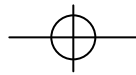
Der Erlasstext wird mit einer *Begründung* ergänzt. Bei Erlassen, über die ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt wird, enthalten die mitgelieferten Erläuterungen zum Teil mehr Informationen als die spätere Weisung (Botschaft), zum Teil beschränkt sich die federführende Verwaltungsstelle auch auf eine kursorische Erklärung des Rechtsetzungsvorhabens. Stellt die Direktion (nach Durchlaufen der Prüfphase, vgl. Pkt. 5) dann Antrag an den Regierungsrat, so ist der Erlassentwurf stets zu begründen. Handelt es sich um einen Erlass, der vom Parlament beschlossen wird, spricht man von der *Weisung*. Diese enthält regelmässig allgemeine Ausführungen über den Anlass und die Zielsetzung des Rechtsetzungsvorhabens, gefolgt von der Darstellung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens (vgl. unten), sodann allgemeine Ausführungen über den Erlass als Ganzes, ferner eine detaillierte Erläuterung jeder einzelnen Norm und schliesslich Angaben über die finanziellen Auswirkungen des Erlasses.

#### 4.2 Wahrung der Anforderungen an die Rechtsetzung

Was die funktionalen Anforderungen an das Recht betrifft, stellt die jeweils mit Blick auf die konkrete Vorlage vorgenommene Besetzung der Arbeitsgruppe sicher, dass genügend Fachwissen greifbar ist, um *zweckmässige* und *vollziehbare* Regelungen zu entwickeln. Diese Anforderung wird ferner durch den Zwang zur Begründung der Normen unterstützt: Die federführende Sachbearbeiterin oder der federführende Sachbearbeiter muss so Rechenschaft über die Motive, die Zielsetzungen und die erwünschten und nicht erwünschten Wirkungen eines Erlasses ablegen.

Die Begründung der Erlassentwürfe unterstützt auch das Erfordernis des *demokratischen Verfahrens*. Eine schriftliche Begründung verbessert die Entscheidungsgrundlagen aller nachfolgenden Entscheidungsträger. Der Aufwand für eine sorgfältige Begründung ist beträchtlich, angesichts der damit ermöglichten Einsparungen bei der nachfolgenden nichtstreitigen und streitigen Rechtsanwendung aber verschwindend gering.





Was die *inhaltlichen* und *formalen Anforderungen* an das Recht betrifft, kommt es in erster Linie auf den juristischen Sachverstand und die gesetzgebungstechnische Erfahrung des federführenden Sachbearbeiters oder der federführenden Sachbearbeiterin an. Hier bestehen grosse Unterschiede in der kantonalen Verwaltung. In gewissen Direktionen werden praktisch alle Rechtsetzungsvorhaben stets durch dieselbe Person betreut, so dass die Entwürfe eine hohe Qualität aufweisen. In andern Direktionen werden Gesetzgebungsprojekte auch jungen und unerfahrenen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern übertragen. Sicher führt aber auch hier die Begründung des Erlasses zu einer wesentlichen Qualitätssteigerung: Die Erläuterung einer Norm zwingt einen, sie erneut genau durchzudenken. Dadurch treten Widersprüche, Unklarheiten oder Lücken zu Tage, die dann noch rechtzeitig behoben werden können.

## 5 Überprüfung des Entwurfes

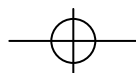
### 5.1 Ablauf

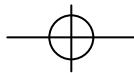
Im Rechtsetzungsverfahren des Kantons Zürich wird ein Erlassentwurf im Vernehmlassungs- und Mitberichtsverfahren überprüft, ferner auch im Rahmen der Stellungnahme des Gesetzgebungsdienstes und der Behandlung durch die Redaktionskommission des Regierungsrates. Testläufe von Rechtsänderungen, Simulationen und Planspiele sind in der Zürcher Praxis unbekannt. Auch Checklisten, anhand derer ein Entwurf systematisch geprüft wird, finden keine Anwendung.

#### 5.1.1 Vernehmlassungsverfahren

Gemäss § 12 Absatz 2 RSVO wird eine Vernehmlassung «insbesondere dann durchgeführt, wenn a) es sich um eine Rechtsänderung von besonderer Tragweite handelt; b) Körperschaften, Behörden, Verbände oder andere Organisationen in ihren Interessen wesentlich betroffen sind oder c) der Erlass in erheblichem Masse ausserhalb der kantonalen Verwaltung vollzogen wird.» Von besonderer Tragweite ist eine Rechtsänderung, wenn sie wesentliche finanzielle, volkswirtschaftliche oder gesellschaftliche Auswirkungen hat oder der besonderen Koordination mit andern Bereichen der Rechtsordnung bedarf und wenn der Gesetzgeber über einen relativ erheblichen Gestaltungsspielraum verfügt (§ 3 RSVO).

Die Vernehmlassung wird *vom Regierungsrat eröffnet*, wenn es sich um eine Rechtsänderung von besonderer Tragweite handelt (§ 13 RSVO).<sup>11</sup> Der Entscheid darüber, ob diese Voraussetzung erfüllt ist, obliegt den Direktionen (§ 9 Abs. 1 RSVO). Wie bereits in Pkt. 3.1 erwähnt, sind die Direktionen





hier sehr zurückhaltend, wohl vor allem deshalb, weil sie ihre Autonomie wahren möchten. In den Jahren 2000 und 2001 hat der Regierungsrat nur gerade je ein, im Jahr 2002 immerhin fünf Vernehmlassungsverfahren eröffnet. Bei Rechtsänderungen, die nicht von besonderer Tragweite sind, wird das Vernehmlassungsverfahren durch die zuständige Direktion eröffnet. Die Häufigkeit von Vernehmlassungsverfahren durch die Direktionen ist schwer abzuschätzen; sie dürfte etwa bei einem Viertel aller Rechtsetzungsprojekte liegen.

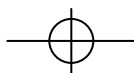
Der *Kreis der Vernehmlassungsadressaten* wird durch die Stelle bestimmt, die das Vernehmlassungsverfahren eröffnet (§ 15 Abs. 1 RSVO). Hier dürfte die Funktion eines Vernehmlassungsverfahrens zum Tragen kommen: Wenn die Abschätzung der politischen Akzeptanz im Vordergrund steht, werden sicher die Akteure mit Vetopotential begrüsst, wenn es um die Prüfung der Zweckmässigkeit geht, die Fach- und Interessenverbände, und wenn die Vollzugstauglichkeit im Vordergrund steht, die Vollzugsorgane. Einzig bei Rechtsänderungen von besonderer Tragweite besteht eine gesetzliche Vorgabe. In diesem Fall sind in der Regel die Gemeinden, die im Kantonsrat vertretenen Parteien und die für das Sachgebiet zuständigen kantonalen Organisationen anzuhören (§ 15 Abs. 2 RSVO).

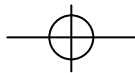
Die *Vernehmlassungsunterlagen* (Vorlage und Erläuterungen) unterliegen nicht dem Amtsgeheimnis und können bei der zuständigen Direktion eingesehen werden (§ 16 Abs. 3 RSVO). Es liegt im Ermessen der Direktion, Vernehmlassungen zum Beispiel elektronisch zu veröffentlichen. Davon wird in der Regel Gebrauch gemacht. In der Praxis werden auch die Stellungnahmen jener berücksichtigt, die nicht ausdrücklich zur Vernehmlassung eingeladen worden sind. Die *Vernehmlassungsfrist* beträgt grundsätzlich drei Monate. Bei Dringlichkeit können kürzere Fristen angesetzt werden (§ 14 RSVO). In der Praxis wird diese Fristvorgabe sehr oft unterschritten.

Nach Eingang der Vernehmlassungen stellt die zuständige Verwaltungsstelle das *Vernehmlassungsergebnis* zusammen. Die Stellungnahmen unterliegen nicht dem Amtsgeheimnis; sie können bei der zuständigen Direktion eingesehen werden (§ 16 Abs. 1 und 3 RSVO). Diese entscheidet auch, ob die Zusammenstellung der Stellungnahmen veröffentlicht wird.

### 5.1.2 *Mitberichte*

Wenn eine externe Vernehmlassung angesetzt wird, werden in der Regel die anderen Direktionen und die Staatskanzlei zu einem Mitbericht eingeladen (§ 17 RSVO). Die Mitberichte gehen an die federführende Direktion, stehen aber dem Regierungsrat als Entscheidungsgrundlagen zur Verfü-





gung. Im Gegensatz zu den Vernehmlassungen sind sie nicht öffentlich. Mit dieser Regelung wird das Kollegialitätsprinzip geschützt: Aus Differenzen zwischen den Direktionen sollen Aussenstehende keinen Nutzen ziehen können.

### 5.1.3 Prüfung durch den Gesetzgebungsdienst

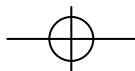
Der Gesetzgebungsdienst<sup>12</sup> ist eine bei der Direktion der Justiz und des Innern angelagerte Dienststelle, die den Direktionen bei Rechtsänderungen beratend zur Seite steht und ihre Normkonzepte und Erlassentwürfe in rechtlicher und gesetzgebungstechnischer Hinsicht prüft (§§ 5 f. RSVO). Ferner bereitet er die Sitzungen der Redaktionskommission des Regierungsrates vor und nimmt daran teil (§ 7 Abs. 3 RSVO). Die Hauptaufgabe des mit rund 100 Stellenprozenten dotierten Gesetzgebungsdienstes liegt in der Prüfung von Erlassentwürfen. Dies kann im Rahmen des Mitberichtsverfahrens, nach der Bereinigung des Entwurfs aufgrund von Vernehmlassung und Mitberichten oder im Hinblick auf die Behandlung der Vorlage durch die Redaktionskommission erfolgen. Der Gesetzgebungsdienst erarbeitet konkrete Verbesserungsvorschläge und bespricht diese mit der Erlassredaktorin oder dem Erlassredaktor. Dieser Prozess führt sehr oft zu bedeutsamen Änderungen im Aufbau des Erlasses und in der Formulierung der Normen.

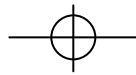
### 5.1.4 Prüfung durch die Redaktionskommission des Regierungsrates

Die Redaktionskommission, zur Zeit bestehend aus dem Staatsschreiber, seinem Stellvertreter und einem weiteren ad personam gewählten Mitglied der kantonalen Verwaltung, prüft alle Erlassentwürfe, bevor sie dem Regierungsrat zur Beschlussfassung unterbreitet werden. Entgegen dem Wortlaut der §§ 5 Abs. 2 und 7 Abs. 1 RSVO unterscheidet sich die Prüfung des Gesetzgebungsdienstes und der Redaktionskommission weniger in den Prüfkriterien als in der Methode: Für umfangreichere Änderungen hält die Redaktionskommission in der Regel keine Alternativformulierung bereit, und die Kritik der Redaktionskommission ergeht eher autoritativ und weniger diskursorientiert.

## 5.2 Wahrung der Anforderungen an die Rechtsetzung

Die *funktionalen Anforderungen* an die Rechtsetzung werden insbesondere durch ein Vernehmlassungs- und Mitberichtsverfahren erhöht, denn die verwaltungsexternen und -internen Stellen äussern sich regelmässig dazu, ob die Ziele des Erlasses erstrebenswert sind und ob sie mit den vorgesehenen Normen und Vollzugsinstrumenten erreicht werden können. Ein Ver-

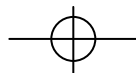


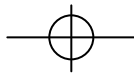


nehmlassungsverfahren unterstützt ferner das *demokratische Anliegen*, da es die Transparenz des Entscheidungsprozesses erhöht und die Möglichkeit der gestaltenden Einflussnahme auf die Norminhalte durch Dritte verbessert. Die *Einpassung des Erlasses in die Rechtsordnung* und die *formalen Anforderungen* an einen Erlass werden demgegenüber eher durch den Gesetzgebungsdienst und die Redaktionskommission des Regierungsrates sichergestellt.

In der «Prüfphase» eines Erlassentwurfes lassen sich folgende Mängel feststellen:

- Wie dargelegt, werden die Vernehmlassungsverfahren in der Regel durch die Direktionen eröffnet. Das kann zu einer unerwünschten *faktischen Bindung des Regierungsrates* führen: Wird eine Norm in der Vernehmlassung nicht beanstandet, so wird der Regierungsrat daran nur ungern etwas ändern; die Öffentlichkeit verstünde einen solchen «Rückzieher» nicht. Ändert die Regierung den Entwurf gleichwohl ab, so kann das zu grossem *zusätzlichen Aufwand* für die antragstellende Direktion führen – Aufwand, der unter Umständen hätte vermieden werden können, wenn der Regierungsrat bereits anlässlich der Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens hätte eingreifen können.
- Auch der Umgang mit den *Stellungnahmen* aus einem Vernehmlassungsverfahren wirft Fragen auf. Mit Blick auf das Ziel, die Zweckmässigkeit und Vollziehbarkeit eines Erlasses zu verbessern, ist zum einen zu fordern, dass die federführende Verwaltungsstelle die Stellungnahmen nicht nur überfliegt, sondern sie bis ins Letzte zu verstehen versucht. Wie im Bereich der Rechtsprechung ist unter diesem Gesichtspunkt hilfreich, die Vernehmlassungen in eigenen Worten zusammenzufassen und zu allen vorgebrachten Argumenten und Anliegen schriftlich Stellung zu nehmen. Dieses Papier ist den nachfolgenden Entscheidungsträgern zur Verfügung zu stellen, womit sich ihre Entscheidungsbasis verbessert und sich die Legitimation ihres Entscheides erhöht. Die üblichen Zusammenfassungen der Vernehmlassungsergebnisse in den Weisungen (Botschaften) können die vorstehenden Anforderungen nicht erfüllen.
- Grosse Sorgfalt im Umgang mit den Stellungnahmen ist aber auch deshalb geboten, weil nur so die *legitimitätsstiftende* Wirkung eines Vernehmlassungsverfahrens eintritt. Die Personen, die an der Vernehmlassung teilgenommen haben, wollen sich verstanden und ernst genommen fühlen. Dies wiederum setzt voraus, dass die Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer ihre Argumente und die Gründe der Nichtbeachtung ihrer Anliegen in einem Dokument wiederfinden. Beide





Forderungen – sorgfältige materielle Auswertung und Kommunikation des Auswertens – werden in der Zürcher Rechtsetzungspraxis nicht immer in der gebotenen Weise erfüllt.

## 6 Beschlussfassung über Erlassentwurf

### 6.1 Ablauf

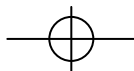
Der in der Testphase bereinigte Erlassentwurf wird dem Regierungsrat vorgelegt. Verordnungen beschliesst er selbst, bei Gesetzes- und Verfassungsänderungen beschliesst er einen entsprechenden Antrag an den Kantonsrat. Zur Begründung der Erlassentwürfe vgl. Pkt. 4.1. Die Anträge der Direktionen an den Regierungsrat sind spätestens sieben Tage vor der Sitzung zur Traktandierung anzumelden. Den andern Direktionen steht nur diese, sehr oft zusätzlich verkürzte Frist zur Verfügung, um einen Erlassentwurf zu prüfen und zuhanden des eigenen Direktionsvorstehers oder der -vorsteherin Änderungsanträge auszuarbeiten. Differenzen werden also nicht vorgängig unter den Direktionen bereinigt, sondern in der Sitzung des Regierungsrates ausgetragen. Gesetze unterliegen immer, Verordnungen nur dann einer zweiten Lesung im Regierungsrat, wenn grössere Änderungen vorzunehmen sind.

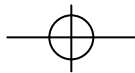
Das Vernehmlassungsergebnis wird bei Gesetzesänderungen in der Weisung, bei Ordnungsänderungen in der Begründung zusammenfassend dargestellt (§ 16 Abs. 2 RSVO). In der Praxis werden hier die grundsätzliche Haltung der Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer und die wesentlichen Kritikpunkte, die keine Berücksichtigung fanden, erläutert.

### 6.2 Wahrung der Anforderungen an die Rechtsetzung

Die Mitglieder des Regierungsrates verfügen oft über einen breiten kommunalpolitischen Hintergrund, stehen in engem Kontakt mit den Vollzugsbehörden und sind als Politikerinnen und Politiker *die* Fachpersonen in der Frage, was vom Volk akzeptiert wird – nicht zuletzt aus ihrem persönlichen Interesse, mit gutem Resultat wiedergewählt zu werden. Die Kompetenz des Regierungsrates, Erlasse zu beschliessen oder solche zuhanden des Kantonsrates zu beantragen, fördern also das Anliegen der *Zweckmässigkeit* und *Vollziehbarkeit* von Normen.

Die Forderung nach einem *demokratischen Rechtsetzungsverfahren* wird dadurch unterstützt, dass die Mitglieder des Regierungsrates vom Volk gewählt werden. Problematischer ist das bei Erlassen, die vom Bildungsrat beschlossen werden; dieser wird vom Regierungsrat gewählt (vgl. z.B. LS 413.326).





Die Überprüfung eines Erlassentwurfs auf gute *Einpassung in die Rechtsordnung* und auf Berücksichtigung der *formalen Anforderungen* gehört nicht zum Wesentlichen im Pflichtenheft eines Regierungsrates oder einer Regierungsrätin. Zumindest Magistratspersonen mit juristischem Hintergrund können hier aber gleichwohl ein beträchtliches Interesse entwickeln, was sich in dieser, aber auch in allen andern Phasen des Rechtsetzungsprozesses als sehr hilfreich erweist.

## 7 Parlamentarische Vorberatung

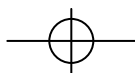
### 7.1 Ablauf

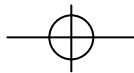
Zu Beginn jeder Amtsdauer wählt der Kantonsrat aus seiner Mitte die Mitglieder von drei *Aufsichtskommissionen*<sup>13</sup> und von sieben *Sachkommissionen*<sup>14</sup>. Er kann jederzeit weitere Spezialkommissionen bilden (§ 65 KRGR). Der Rat weist auf Antrag seiner Geschäftsleitung den Sachkommissionen oder Spezialkommissionen «Vorlagen und Globalbudgets aus einem bestimmten Sachbereich zur Prüfung und Antragstellung» zu (§ 62 Abs. 1 KRGR), insbesondere also Erlassentwürfe des Regierungsrates. Die Kommissionen werden durch die *Kommissionssekretariate* unterstützt, die ihrerseits Teil der *verwaltungsunabhängigen Parlamentsdienste* sind (§§ 46 und 49 Abs. 3 KRG).

An den Kommissionssitzungen nehmen in aller Regel das zuständige Mitglied des Regierungsrates sowie ein oder zwei Angestellte der Verwaltung – in der Regel die Redaktorin oder der Redaktor des Erlassentwurfs – teil (vgl. § 52 KRG). Aufgabe der Regierungs- und Verwaltungsdelegation ist es, die Vorlage des Regierungsrates in der Kommission zu erläutern und zu vertreten. Die Kommission kann auch aussenstehende Dritte zu Anhörungen beiziehen oder Gutachten in Auftrag geben.

Grundlage für die Arbeit der Kommission bildet der vom Regierungsrat beschlossene Antrag samt der so genannten Weisung (Botschaft). Freiwillig oder auf Verlangen liefert die zuständige Direktion weitere Unterlagen, wie etwa die Vernehmlassungen, ihre Zusammenstellung oder Literatur zum betreffenden Sachgebiet. Möchte die Kommission den Erlassentwurf ändern, werden die entsprechenden Formulierungen in der Regel durch die Direktion geliefert.

Nach Abschluss der ersten Lesung unterbreitet die Kommission die Vorlage dem Regierungsrat zur Stellungnahme, sofern sie grössere Änderungen am Entwurf vorgenommen hat (§ 51 KRG). Der Regierungsrat äussert sich





dann in erster Linie unter politischen, allenfalls auch unter juristischen Gesichtspunkten; Fragen der Rechtsetzungstechnik fallen unter die «Relevanz-Grenze» regierungsrätlicher Beschlüsse.

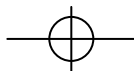
Nach der zweiten Lesung verabschiedet die Kommission die Gesetzesvorlage samt Minderheitsanträgen zuhanden des Ratsplenums. Das Ergebnis der zweiten Lesung (sog. a-Vorlage) und die Stellungnahme des Regierungsrates werden im Amtsblatt sowie auf der Internet-Site des Kantonsrates veröffentlicht.

## 7.2 Wahrung der Anforderungen an die Rechtsetzung

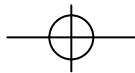
a) Durch die Bildung ständiger Kommissionen wird die Kompetenz der Kommissionsmitglieder im betreffenden Sachbereich gefördert. Sie sind damit besser in der Lage, die *Zweckmässigkeit* und *Vollziehbarkeit* der Normen zu beurteilen. Die genannten Ziele werden ferner dadurch unterstützt, dass das mit der Sache befasste Mitglied des Regierungsrates und der zuständige Sachbearbeiter oder die zuständige Sachbearbeiterin des Erlasses an den Kommissionssitzungen teilnehmen und so Sachwissen und Hintergrundinformationen einbringen können. Auf diese Weise erreichen die Diskussionen eine beachtliche Tiefe. Nur ausnahmsweise veranlassen die Kommissionen aber eigene Abklärungen zum Themenbereich. Die Ressourcen hierfür stünden an und für sich zur Verfügung: Die Kommissionssekretariate sind insgesamt mit rund fünfeinhalb Stellen dotiert, wenden aber grob geschätzt nur einen Fünftel der Zeit für selbständige Recherchen zu Gesetzgebungsvorlagen auf.

Erstaunlicherweise sind die Diskussionen in den Kommissionen in der Regel sachlich und fast frei von politischen Positionskämpfen. Offenbar können die Parlamentarierinnen und Parlamentarier mühelos zwischen sachlicher und parteipolitischer Ebene wechseln. Zur Offenheit der Beratungen trägt sicher auch bei, dass die Kommissionssitzungen und die darüber erstellten Protokolle nicht öffentlich sind (§ 53 KR G; § 72 KRGR). Die Vorteile eines «geschlossenen» Forums überwiegen die Nachteile der fehlenden Aussentransparenz. Würden die Kommissionssitzungen öffentlich gemacht, müsste für sachliche Auseinandersetzungen ein anderes, geschlossenes Gefäss geschaffen werden.

b) Die Begründung der Vorlage in der Weisung (Botschaft) und die Belieferung der Kommission mit allen weiteren gewünschten Hintergrundinformationen, insbesondere mit Details aus dem Vernehmlassungsverfahren, verbreitern ihre Entscheidungsbasis und fördern damit die







*Transparenz des Entscheidungsprozesses.* Eine Art «Aussentransparenz» wird sodann dadurch erreicht, dass der Antrag der Kommission an das Ratsplenum und die allfällige Stellungnahme des Regierungsrates veröffentlicht werden.

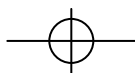
- c) Auch wenn eine Kommission die Vorlage in der Regel nicht mehr von A bis Z durchdenkt, so fördert die Beratung des Erlasstextes durch ein Gremium, das damit bisher nicht befasst war, doch grobe Unzulänglichkeiten im *formalen Bereich* (Unklarheit, schlechter Aufbau, Widersprüchlichkeiten) zu Tage. Die formalen Anforderungen und die Forderung nach guter Einpassung in die übrige Rechtsordnung werden ferner dadurch unterstützt, dass die Kommissionsmitglieder in der Regel nicht selber formulieren, wenn sie eine Änderung wünschen, sondern der zuständigen Direktion entsprechende Aufträge erteilen.<sup>15</sup> Dadurch kann die begriffliche und logische Geschlossenheit und die Qualität des Aufbaus bewahrt und eine gute Formulierungsqualität erreicht werden.

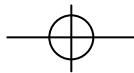
Gleichwohl sind nicht alle Direktionen gleichermaßen gewandt im Umgang mit solchen Fragen. Deshalb sollte eine auf formale Anforderungen spezialisierte Stelle die von einer Kommission beschlossenen Änderungen nochmals prüfen, bevor die Vorlage dem Parlament zugeleitet wird.<sup>16</sup> Die inhaltlichen und formalen Anforderungen würden ferner unterstützt, wenn die Kommissionen ihre Änderungen stets schriftlich begründen würden. Denn das für die Abfassung der Weisung (Botschaft) Gesagte gilt auch hier: Die Begründung setzt eine eingehende Befassung mit den Normen voraus und bewirkt so ihre inhaltliche und formale Überprüfung. Das Fehlen einer qualitativ hochstehenden Prüfung einer Vorlage zeigt sich in voller Schärfe dann, wenn die Kommission einen Erlassentwurf zu behandeln hat, der aus der Feder eines Parlamentariers oder einer Parlamentarierin stammt (parlamentarische Initiative).<sup>17</sup> Der Regierungsrat hat hier zwar das Recht zur Stellungnahme (§ 28 KRG). Diese erfolgt aber weitgehend aus einem politischen Blickwinkel und betrifft im wesentlichen die Zweckmässigkeit und Vollziehbarkeit. Juristische und rechtsetzungstechnische Hinweise liegen in der Regel unterhalb der regierungsrätlichen Interventionsschwelle.

## 8 Behandlung im Parlament

### 8.1 Ablauf

Das Parlament behandelt Verfassungs- und Gesetzesvorlagen in zwei Lesungen. Gegenstand der *ersten Lesung* ist der Antrag der vorberatenden Kom-





mission (sog. a-Vorlage; § 11 Abs. 1 KRGR). Ein Kommissionmitglied erläutert dem Ratsplenum die Vorlage und insbesondere die von der Kommission vorgenommenen Änderungen mündlich. Den Ratsmitgliedern liegen der Antrag der Regierung samt Weisung (Botschaft) und der Antrag der vorberatenden Kommission in gedruckter Form vor. Zum Teil wird auch eine schriftliche Begründung der von der Kommission vorgenommenen Änderungen abgegeben. An den Ratssitzungen nimmt die Vorsteherin oder der Vorsteher der zuständigen Direktion mit beratender Stimme teil (§ 13 Abs. 1 KRGR). Der Beizug von Verwaltungsangehörigen ist zulässig (§ 13 Abs. 2 KRGR), kommt in der Praxis aber nie vor. Inhaltlich beschränkt sich die Debatte in der Regel auf die Behandlung von «politischen» Fragen, die bereits in der vorberatenden Kommission strittig waren und zu welchen dort Minderheitsanträge formuliert worden sind. Spontane Änderungen am Erlasstext bilden die Ausnahme.

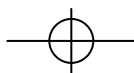
Das Ergebnis der ersten Lesung im Kantonsrat wird der *Redaktionskommission des Kantonsrates* überwiesen (vgl. §§ 34 Abs. 1 und 57 KRGR). Diese setzt sich aus drei Ratsmitgliedern zusammen. An den Sitzungen der Redaktionskommission nehmen regelmässig auch eine Vertretung der betroffenen Direktion, der stellvertretende Staatschreiber und eine Vertretung des Gesetzgebungsdienstes teil. Die Änderungen der Redaktionskommission beschränken sich auf sprachliche und orthografische Korrekturen. Hin und wieder stellt die Redaktionskommission inhaltliche oder juristische Unklarheiten fest. Diesfalls erfolgen Änderungen am Erlasstext erst nach Rücksprache mit der zuständigen vorberatenden Kommission. Eine Stellungnahme des Regierungsrates wird in dieser Phase nicht eingeholt.

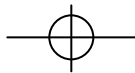
Gegenstand der *zweiten Lesung* im Kantonsrat ist der Antrag der Redaktionskommission (sog. b-Vorlage). In der zweiten Lesung werden höchst selten weitere inhaltliche Änderungen vorgenommen. Das Ergebnis der zweiten Lesung wird im Amtsblatt veröffentlicht, wenn der Gegenstand dem fakultativen Referendum unterliegt.

## 8.2 Wahrung der Anforderungen an die Rechtsetzung

Den *funktionalen Anforderungen* an das Recht wird dadurch Rechnung getragen, dass zentrale, umstritten gebliebene Fragen über die Eignung und die Vollziehbarkeit einer Rechtsnorm im Ratsplenum nochmals diskutiert werden.

Der Forderung nach *Verfahrenstransparenz* wird dadurch nachgekommen, dass die Ratsmitglieder über den Antrag der Regierung samt Begründung, über den Antrag der vorberatenden Kommission und – für die zweite





Lesung – über den Antrag der Redaktionskommission des Kantonsrates verfügen. Die verschiedenen Anträge liegen aber nicht in synoptischer Form vor, was es erschwert, den Überblick zu behalten. Ein weiterer Mangel besteht darin, dass die von der vorberatenden Kommission beantragten Änderungen im Rat nur mündlich vorgetragen werden. Bei den «politischen» Fragen reicht das durchaus aus, denn sie werden durch den Berichterstatter oder die Berichterstatterin der Kommission hinreichend erläutert. Soweit es hingegen um eher technische Änderungen geht, finden sie im Parlament weniger Beachtung und werden demzufolge auch kaum besprochen. In Sinne der Verbesserung der Materialienlage ist zu wünschen, dass die vorberatenden Kommissionen die von ihnen vorgenommenen Änderungen stets in einem schriftlichen Bericht an das Ratsplenum begründen.

Das Postulat der *guten Einpassung* neuer Normen in die Rechtsordnung und die *formalen Anforderungen* finden in der Plenumsdebatte regelmässig keine Beachtung. Dies ist dort besonders gravierend, wo – glücklicherweise selten der Fall – Änderungsanträge erst im Rat gestellt werden. Zwar verfügt auch der Kantonsrat über eine Redaktionskommission. Diese berät eine Vorlage aber vor der zweiten Lesung, so dass erst dann gestellte Anträge nicht eingehend geprüft werden können.

## 9 Volksabstimmung

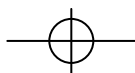
### 9.1 Ablauf

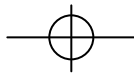
Gemäss Artikel 30 der Kantonsverfassung unterstehen dem *obligatorischen Referendum* im Wesentlichen:

1. Verfassungsänderungen und Konkordate mit verfassungsänderndem Inhalt;
2. zustande gekommene Initiativen auf Änderung der Verfassung, und
3. zustande gekommene Initiativen auf Erlass, Änderung oder Aufhebung von Gesetzen, sofern der Kantonsrat ihnen «keine Folge geben will oder ihnen einen Gegenvorschlag gegenüberstellt.»

Dem *fakultativen Referendum* unterstehen demgegenüber im Wesentlichen Gesetze und Konkordate über Gegenstände, die der Gesetzesform bedürfen. Das fakultative Referendum kommt auf Begehren von 5'000 Stimmberechtigten oder von 45 Mitgliedern des Kantonsrates zustande (Art. 30<sup>bis</sup> Abs. 1 KV).

Kommt es zu einer Volksabstimmung, werden die Stimmberechtigten im so genannte «Beleuchtenden Bericht» über die Abstimmungsvorlage informiert. Der Kantonsrat beschliesst nach Verabschiedung einer Vorlage,





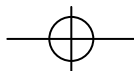
ob der Beleuchtende Bericht von seiner Geschäftsleitung oder vom Regierungsrat abzufassen sei (§ 39 Abs. 3 KRG). Der Beleuchtende Bericht soll kurz, sachlich und leicht verständlich sein, das Ergebnis der Schlussabstimmung im Kantonsrat wiedergeben und auch die Auffassung wesentlicher Minderheiten enthalten (§ 39 Abs. 2 KRG). Mit Inkraftsetzung des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR) wird neu auch die Abstimmungsempfehlung des Regierungsrates darzustellen sein, ferner die vom Initiativ- oder Referendumskomitee verfasste Stellungnahme (§ 64 Abs. 1 GPR).

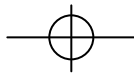
## 9.2 Wahrung der Anforderungen an die Rechtsetzung

In der Volksabstimmung wird eine Vorlage einer letzten, wenn auch sehr pauschalen Kontrolle über ihre *Zweckmässigkeit* und *Vollziehbarkeit* unterzogen.

Das Institut der Volksabstimmung stellt ferner sicher, dass über wichtige Erlasse die Stimmberechtigten selbst entscheiden können, wodurch sich die *demokratische Legitimation* des Rechts vergrössert. Dieser Effekt wird durch den im Jahr 1999 vollzogenen Wechsel vom obligatorischen zum fakultativen Gesetzesreferendum noch unterstützt, da sich die beschränkt verfügbare politische Aufmerksamkeit der Stimmberechtigten auf die umstrittenen Vorlagen konzentriert.

Der Beleuchtende Bericht fördert die *Transparenz des Entscheidungsprozesses*, da er die wesentlichen Inhalte eines Erlasses allgemeinverständlich darstellt, Hintergrundinformationen liefert und auch die Auffassung wesentlicher Minderheiten oder des Initiativ- oder Referendumskomitees wiedergibt.<sup>18</sup> Die Transparenz liesse sich weiter dadurch verbessern, dass die Exekutive, die ja in den meisten Fällen den Impuls für eine Abstimmungsvorlage gesetzt hat und die Vorlage am besten kennt, sich im Abstimmungskampf mehr engagiert. Auf diese Weise träten die unterschiedlichen Auffassungen über eine Vorlage und die jeweiligen Begründungen klarer zu Tage. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts setzt die Wahl- und Abstimmungsfreiheit der Intervention der Behörden im Abstimmungskampf indessen sehr enge Grenzen. Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit liesse sich indessen gerade *verbessern*, wenn die Behörden im Vorfeld einer Volksabstimmung an der laufenden Diskussion vermehrt teilnehmen könnten.<sup>19</sup>





## 10 Inkraftsetzung und Publikation

### 10.1 Ablauf

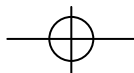
Verordnungen werden stets vom Regierungsrat in Kraft gesetzt. Bei Gesetzen ist er dann dafür zuständig, wenn das Inkrafttretensdatum nicht im Gesetz selbst festgelegt ist (§ 10 Abs. 2 des Publikationsgesetzes, PublG). Die Erlasse werden in der monatlich nachgeführten (chronologischen) Offiziellen Gesetzessammlung (OS) und in der vierteljährlich aktualisierten (systematischen) Loseblattsammlung (LS) veröffentlicht (§§ 1 ff. PublG). Bei wichtigen Erlassen informiert die Kommunikationsabteilung des Regierungsrates die Medien über die zentralen Neuerungen und das Inkrafttreten eines Erlasses.

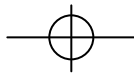
### 10.2 Wahrung der Anforderungen an die Rechtsetzung

Der formelle Gesetzgeber macht von der Möglichkeit, das Datum des Inkrafttretens eines Gesetzes oder einer Gesetzesänderungen selbst festzulegen, glücklicherweise nur selten Gebrauch;<sup>20</sup> das Vertrauen in die Regierung, mit der Inkraftsetzung auch unliebsamerer Vorlagen nicht übermässig lange zuzuwarten, besteht nach wie vor. Dies ermöglicht der Exekutive, die nötigen Vorbereitungen für den *Vollzug* eines Gesetzes oder einer Gesetzesänderung zu treffen. Die Vollziehbarkeit eines Erlasses wird ferner dadurch unterstützt, dass alle Erlasse und Erlassänderungen in der Offiziellen Gesetzessammlung und der Loseblattsammlung, beide auch elektronisch greifbar, publiziert werden. Die Kenntnis der Bevölkerung über legislatorische Neuerungen und damit ihre Vollziehbarkeit wird auch durch die entsprechenden Medienmitteilungen des Regierungsrates unterstützt.

Unter dem Aspekt der *Klarheit der Rechtsnormen* ist der Zugriff auf die Gesetzesmaterialien von Bedeutung. Im Kanton Zürich wird die Weisung zu einer Gesetzesvorlage (Botschaft) im Amtsblatt publiziert. Ferner sind die Protokolle des Kantonsrates, nicht aber jene seiner vorberatenden Kommission öffentlich zugänglich. Hier bestehen folgende Verbesserungsmöglichkeiten:

- Die *Fundstellen* der regierungsrätlichen Weisungen sollten in der Gesetzessammlung präzise angegeben werden; heute ist dort nur das Datum des Regierungsratsbeschlusses erwähnt.
- Die *Begründungen zu Verordnungsänderungen* dürfen gemäss der Praxis der Staatskanzlei zwar ohne weiteres an Dritte herausgegeben werden. Indessen sollten die entsprechenden Regierungsratsbeschlüsse schon von Amtes wegen veröffentlicht werden, unter Hinweis auf die Fundstelle im Verordnungstext.

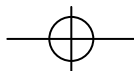


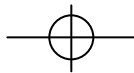


## 11 Schlussbemerkungen

Das Rechtsetzungsverfahren im Kanton Zürich wird den Anforderungen an eine gute Rechtsetzung im grossen Ganzen gerecht. Die Abläufe und die einzelnen Massnahmen stellen sicher, dass die Erlasse zweckmässig, vollziehbar und demokratisch hinreichend legitimiert sind, dass sie sich gut in die bestehende Rechtsordnung einpassen und dass auch den formalen Anforderungen (Verständlichkeit, guter Aufbau, Widerspruchsfreiheit, Zugriff auf Materialien) Rechnung getragen wird. Gleichwohl haben die vorstehenden Ausführungen deutlich gemacht, dass das Verfahren da und dort verbessert werden könnte. Der Chronologie des Rechtsetzungsprozesses folgend scheinen mir folgende Anliegen wichtig zu sein:

- Die Gesellschaft sollte systematisch und möglichst interessenfrei unter dem Blickwinkel von Regelungsdefiziten beobachtet werden. Andernfalls werden Rechtsetzungsprojekte nicht nach ihrer Wichtigkeit an die Hand genommen, sondern entsprechend den Rationalitäten und Zielsetzungen von nicht direkt Betroffenen.
- Vernehmlassungsverfahren sollten vermehrt durch den Regierungsrat eröffnet werden – jenem Organ, das später auch über die Vorlage beschliesst oder zuhanden des Kantonsrates Antrag stellt.
- Die federführende Direktion sollte die im Rahmen einer Vernehmlassung eingegangenen Stellungnahmen zusammenfassen und zu allen vorgebrachten Argumenten Stellung nehmen. Die Zusammenfassung und die Stellungnahme sind den Entscheidungstragenden wie auch den Vernehmlassungsteilnehmenden zur Verfügung zu stellen. Dadurch liesse sich die Transparenz des Verfahrens und die demokratische Legitimation des Erlasses verbessern.
- Erlassentwürfe sollten stets detailliert begründet werden; denn dies zwingt zu einer intensiven Prüfung der Normen in inhaltlicher und formaler Hinsicht. Gleichzeitig wird die Wissensbasis der entscheidenden Organe verbessert.
- Wenn eine vorberatende Kommission des Kantonsrates die erste Lesung abgeschlossen hat, so sollte eine Fachstelle die beabsichtigten Änderungen in inhaltlicher und formaler Hinsicht intensiv prüfen. Zur Zeit fehlt eine solche Dienstleistung, wie sie in der vorparlamentarischen Phase durch den Gesetzgebungsdienst und die Redaktionskommission des Regierungsrates erbracht werden.
- Die vorberatenden Kommissionen sollten die von ihnen gewünschten Änderungen stets schriftlich begründen. Dies zwingt einerseits zu grösserer Sorgfalt bei der Formulierung der Änderungen, andererseits werden





damit wichtige Gesetzesmaterialien zu Punkten angelegt, die mangels politischer Brisanz im Ratsplenum nicht mehr thematisiert werden.

- Dem Ratsplenum sollten die Anträge des Regierungsrates und der vorberatenden Kommission sowie das Ergebnis des ersten Plenums in synoptischer Form vorgelegt werden.
- Die Begründungen zu Verordnungsänderungen sollten – der Praxis bei Gesetzesänderungen entsprechend – veröffentlicht werden.

#### Abkürzungsverzeichnis

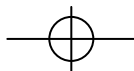
GPR	Gesetz über die politischen Rechte vom 1. September 2003, noch nicht in Kraft gesetzt (OS 58 S. 289).
IG	Gesetz über das Vorschlagsrecht des Volkes (Initiativgesetz) vom 1. Juni 1969 (LS 162).
KRG	Gesetz über die Organisation und die Geschäftsordnung des Kantonsrates (Kantonsratsgesetz) vom 5. April 1981 (LS 171.1).
KRGR	Geschäftsreglement des Kantonsrates vom 15. März 1999 (LS 171.11).
KV	Verfassung des eidgenössischen Standes Zürich vom 18. April 1869 (LS 101).
PublG	Publikationsgesetz vom 27. September 1998 (LS 170.5).
RSVO	Verordnung über das Rechtsetzungsverfahren in der kantonalen Verwaltung (Rechtsetzungsverordnung) vom 29. November 2000 (LS 172.16).

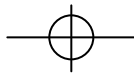
#### Anmerkungen

- 1 Diese Dreiteilung erfährt mindestens folgende Ausnahmen: (1) Unter bestimmten Voraussetzungen ist der Regierungsrat auch zum Erlass «grundlegender Normen» berechtigt, so im Bereich des polizeilichen Notrechts, dann aber auch bei zeitlicher Dringlichkeit einer Regelung (vgl. etwa Verordnung über Anpassung des kantonalen Rechts an das eidgenössische Anwaltsgesetz, LS 215.10). (2) Gemäss § 70 des Gerichtsverfassungsgesetzes kann der Kantonsrat die Zuständigkeit für neue Justizaufgaben festlegen – eine Frage, die sonst in formellen Gesetzen normiert ist.
- 2 Art. 30 Ziff. 1 KV. Zur Zeit enthält die Gesetzesammlung kein «Konkordat mit verfassungsänderndem Inhalt».
- 3 Art. 30bis Abs. 1 Ziff. 1 KV. Beispiel für ein solches Konkordat: Beschluss des Kantonsrates über den Beitritt des Kantons Zürich zur

Interkantonalen Vereinbarung zwischen den Kantonen Glarus, Schwyz, St. Gallen und Zürich über das Linthwerk (LS 724.12). Daneben findet sich aber auch häufig die Form des *Beitrittsgesetzes*, z.B. Gesetz über den Beitritt des Kantons Zürich zum Konkordat über die Gewährung gegenseitiger Rechtshilfe in Zivilsachen, LS 273.

- 4 Z.B. Geschäftsreglement des Kantonsrates, LS 171.11.
- 5 Z.B. Akteneinsichtsverordnung der obersten Gerichte, LS 211.15.
- 6 Z.B. Richtlinien über die Verwendung des Nachwuchsförderungskredits der Universität Zürich, LS 415.166.
- 7 Z.B. Zivilprozessordnung, LS 271; Kirchenordnung, LS 181.12
- 8 Vgl. LS 177.22; 180.7; 133.15; 171.13; 177.21; 415.443; 415.449.1; 551.171; 713.111
- 9 Nicht erfasst sind jene Erlassänderungen oder -aufhebungen, die im Rahmen der Schlussbestimmungen der Änderung eines andern Erlasses vorgenommen worden sind.
- 10 LS 162; demnächst abgelöst durch das Gesetz über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR).
- 11 Diesfalls bestand bereits die Pflicht, ein Konzept vom Regierungsrat genehmigen zu lassen, vgl. Pkt. 3.1
- 12 Vgl. die Darstellung des Gesetzgebungsdienstes in Schuhmacher 2003, 127ff.
- 13 Finanzkommission, Geschäftsprüfungskommission und Justizkommission; § 49 Abs. 1 KRG.
- 14 Kommission für Bildung und Kultur, für Energie, Verkehr und Umwelt, für Justiz und öffentliche Sicherheit, für Planung und Bau, für soziale Sicherheit und Gesundheit, für Staat und Gemeinden sowie für Wirtschaft und Abgaben; § 49 Abs. 2 KRG und § 60 des Geschäftsreglements des Kantonsrates (KRGR).





- 15 Solche Aufträge beweisen das (immer noch bestehende) Vertrauen der Kommissionen in die Direktionen und umgekehrt deren Loyalität.
- 16 Beispiel für eine Vorlage, die den Regierungsrat in gutem Zustand verlassen hat und dann durch die Kommissionsarbeit in formaler Hinsicht arg in Mitleidenschaft gezogen wurde: Patientenrechtsgesetz (Vorlage 3944).
- 17 Bei der ohne Mitwirkung der Exekutive vorgenommenen Revision des Kantonalbankgesetzes vom 30. Juni 2003 übersah die vorbereitende Spezialkommission schlichtweg, dass die in § 15 Abs. 2 neu vorgesehene zweijährige Amtsdauer des Bankrates und des Bankpräsidiums gegen Art. 11 Abs. 1 der Kantonsverfassung verstösst.
- 18 Zur Problematik der Beeinflussung der Stimmberechtigten mit den «Beleuchtenden Berichten» vgl. Margreiter 2001, 9ff.
- 19 Vgl. Tschannen, 1995, N. 636f.; kritisch Seiler, 2003.
- 20 Bei keinem der im Jahr 2002 in der Offiziellen Gesetzessammlung veröffentlichten Gesetze wurde das Datum des Inkrafttretens im Gesetz selbst normiert. Die Änderung des Kantonsratsgesetzes vom 29. April 2002 wurde – § 61 Abs. 2 KRG folgend – vom Kantonsrat, alle andern Gesetzesänderungen vom Regierungsrat in Kraft gesetzt.

#### Literatur

- Margreiter, Ralf, 2001, Persuasion in den Abstimmungserläuterungen zur Alpen-Initiative: Das hohe Ross des Bundesrates?, *LeGes* 2001/1, S. 9–44.
- Schuhmacher, Christian, 2003, Der Gesetzgebungsdienst des Kantons Zürich, *LeGes* 2003/2, S. 127–138.
- Seiler, Hansjörg, 2003, Auf dem Weg zur gelenkten Demokratie? in: Mensch und Staat, Festgabe für Thomas Fleiner zum 65. Geburtstag, Freiburg, S. 573–591.
- Tschannen, Pierre, 1995, Stimmrecht und politische Verständigung, Basel und Frankfurt a.M.

