

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 4. Februar 2009

184. Umsetzung der neuen Kantonsverfassung: Statusbericht per 31. Dezember 2008

I. Einleitung

Mit Beschluss Nr. 897/2005 setzte der Regierungsrat das Konzept zur Umsetzung der neuen Kantonsverfassung fest. Er beauftragte die Direktionen und die Staatskanzlei, in ihrem Zuständigkeitsbereich den Anpassungsbedarf und nötige Rechtsetzungsprojekte zu ermitteln. Aufgrund der Rückmeldungen zeigte sich, dass für die Umsetzungsarbeiten hauptsächlich das Fachwissen der einzelnen Direktionen und der Staatskanzlei nötig ist. Zudem liess sich in gewissen Bereichen ein direktionsübergreifender Anpassungsbedarf feststellen. Der Regierungsrat beauftragte aufgrund dieser Feststellungen mit RRB Nr. 1870/2005 die Direktionen und die Staatskanzlei, die Umsetzungsarbeiten selbstständig an die Hand zu nehmen und halbjährlich einen Statusbericht zu verfassen. Die bei der Direktion der Justiz und des Innern geschaffene Koordinationsstelle wurde beauftragt, die Statusberichte der Direktionen über den Stand der Rechtsetzungsarbeiten zuhanden des Regierungsrates in einem Gesamtbericht zusammenzufassen. Im Beschluss des Regierungsrates wurde festgehalten, dass die Statusberichte der Direktionen und der Staatskanzlei Auskunft über die erreichten Meilensteine und die Einhaltung der Fristen bzw. ein Abweichen vom Zeitplan und dessen Begründung geben sollen.

Gleichzeitig beauftragte er die Direktion der Justiz und des Innern, Konzepte für die direktionsübergreifenden Teilprojekte «Überprüfung Rechtsmittelverfahren der Verwaltungsrechtspflege» und «Gesetzesvorbehalt und formellgesetzliche Grundlage für Abgaben» zu erarbeiten.

II. Stand der Arbeiten

Die Statusberichte der Direktionen und der Staatskanzlei lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Direktion der Justiz und des Innern

A. Neuerlasse

- Bürgerrechtsgesetz: Ein erster Gesetzesentwurf und ein entsprechender Verordnungsentwurf liegen vor. Die Vernehmlassungsfrist dauerte bis 22. Dezember 2008 (RRB Nr. 1413/2008). Geplant ist die Verabschiedung der Vorlage durch den Regierungsrat zuhanden des Kantonsrates im Frühling 2009.

- Das Informations- und Datenschutzgesetz (IDG) und die dazugehörige Verordnung IDV sind am 1. Oktober 2008 in Kraft getreten. Das Gesetz enthält eine Übergangsfrist von fünf Jahren für die Schaffung der erforderlichen Gesetzesgrundlagen für die Bearbeitung besonderer Personendaten. Die Direktion der Justiz und des Innern prüft derzeit in Zusammenarbeit mit dem Datenschutzbeauftragten den diesbezüglichen Handlungsbedarf (Strafverfolgung, Strafvollzug, Polizei, Sozialwesen, u. U. Bildung usw.). Es wird in einem späteren Zeitpunkt zu prüfen sein, ob eine Koordination entsprechender Rechtsetzungsvorhaben verschiedener Direktionen erforderlich ist.

Das IDG enthält sodann eine Kompetenznorm zugunsten des Regierungsrates für die Regelung der Informationsverwaltung in der kantonalen Verwaltung. In Betracht kommt die Regelung von Fragen der Aktenproduktion, -führung und -verwaltung (einschliesslich Records-Management-Systeme), der Langzeitarchivierung und anderes mehr. In Zusammenarbeit zwischen der Staatskanzlei, dem Datenschutzbeauftragten, dem Kantonalen IT-Team (KITT) und dem Staatsarchiv ist der Regelungsbedarf näher zu prüfen und ein Rechtsetzungskonzept zu erarbeiten.

B. Totalrevision bestehender Erlasse

- Organisationsgesetz Regierungsrat (OG RR; LS 172.1): Gesetz und Verordnung (VOG RR) sind per 1. September 2007 in Kraft getreten. Die Anpassung im Rahmen des Informations- und Datenschutzgesetzes (IDG) ist erfolgt. Ein weiterer Revisionsbedarf im Zuge der Anpassung der Rechtsmittelzüge ist wahrscheinlich, steht aber noch nicht abschliessend fest (vgl. Teilprojekt «Überprüfung der Rechtsmittelverfahren der Verwaltungsrechtspflege»).
- Ausstehend sind derzeit noch die Organisationsverordnungen der einzelnen Direktionen gemäss § 60 VOG RR.
- Gemeindegesetz (LS 131.1): Ein Vernehmlassungsentwurf ist bis Ende 2009 zu erwarten. Die Verzögerung gegenüber dem ursprünglichen Zeitplan ergab sich aufgrund der Verlängerung anderer Projekte, die Auswirkungen auf den Entwurf haben. Die Vernehmlassung ist auf Anfang 2010 geplant.
- Finanzausgleichsgesetz (LS 132.1) und Finanzausgleichsverordnung (LS 132.11): Die Beratung und Verabschiedung des Gesetzesentwurfs durch den Regierungsrat zuhanden des Kantonsrats ist im Januar 2009 geplant.

C. Teilrevisionen

- Verordnung über den Gemeindehaushalt (LS 133.1): Der Regierungsrat hat die Verordnungsänderung am 22. Oktober 2008 beschlossen und auf den 1. Januar 2009 in Kraft gesetzt.
- Gesetz über die politischen Rechte (LS 161): Der Antrag des Regierungsrats an den Kantonsrat erfolgte am 12. November 2008 (Vorlage 4562).
- Kantonsratsgesetz (LS 171.1): Beim Konzept zur Regelung des Einbezugs des Kantonsrates in Aussenbeziehungen und der Umsetzung von Art. 69 Abs. 2 KV ergab sich eine zeitliche Verzögerung. Es musste im Bereich der Information und bei Verfahrensfragen zur Mitwirkung ergänzt werden. Nach einer verwaltungsinternen Umfrage und Gesprächen mit Vertretungen anderer Kantone musste die in der Vorlage 4319 vorgeschlagene Mitwirkung des Kantonsrats zudem überarbeitet werden.
- Verordnung über das Rekursverfahren vor dem Regierungsrat (LS 172.15): Anpassungen sind im Zuge der Umsetzung der Rechtsweggarantie zu prüfen (vgl. Teilprojekt «Überprüfung der Rechtsmittelverfahren der Verwaltungsrechtspflege»).
- Rechtsetzungsverordnung (LS 172.16): Die Verordnung muss um eine Bestimmung betreffend die langfristigen ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der Erlasse ergänzt werden (Art. 67 Abs. 1 KV). Da der Rechtsetzungsprozess jedoch allgemein besser strukturiert und geregelt werden sollte, ist eine Ergänzung der Rechtsetzungsverordnung zusammen mit einer gesamthaften Anpassung vorzunehmen. Die Entwurfsvorlage ist in Bearbeitung.
- Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG; LS 175.2): Ein Entwurf zur Anpassung des Rechtsmittelverfahrens an das Bundesrecht (Art. 29a BV und Art. 82 ff. sowie Art. 113 ff. Bundesgerichtsgesetz; BGG) und an die Bestimmungen der Kantonsverfassung (Art. 77 KV) liegt vor und wurde zusammen mit den notwendigen Anpassungen der Spezialgesetze im zweiten und dritten Quartal 2008 in die Vernehmlassung gegeben (vgl. Teilprojekt «Überprüfung der Rechtsmittelverfahren der Verwaltungsrechtspflege»). Der Regierungsrat wird im ersten Quartal 2009 den Antrag zuhanden des Kantonsrates verabschieden.
- Kirchengesetz (KiG; LS 180.1) und Gesetz über anerkannte jüdische Gemeinden (LS 184.1) sowie Verordnung zum Kirchengesetz (VO KiG): Auf den 1. Januar 2008 wurde das Gesetz über anerkannte jüdische Gemeinden in Kraft gesetzt sowie eine Teilkraftsetzung der §§ 26 und 32 des Kirchengesetzes vorgenommen. Die vollständige Inkraftsetzung des Kirchengesetzes ist auf den 1. Januar 2010 ge-

plant. Aufgrund der notwendigen Anpassung der Kirchenordnungen müssen den anerkannten Kirchen die Regelungsinhalte der Verordnung zum Kirchengesetz (VO KiG) mindestens ein halbes Jahr vor Inkrafttreten bekannt sein. Ein Entwurf der VO KiG wurde den Betroffenen zur Vernehmlassung unterbreitet. Die Verabschiedung der Verordnung durch den Regierungsrat ist im ersten Semester 2009 geplant.

- Gerichtsverfassungsgesetz (GVG; LS 211.1): Die eidgenössischen Räte haben eine neue schweizerische Strafprozessordnung und eine neue schweizerische Zivilprozessordnung beschlossen. Die Jugendstrafprozessordnung wird zurzeit noch im Parlament beraten. Der Bund plant eine Inkraftsetzung auf den 1. Januar 2011. Die Anpassungen an das Bundesrecht sind mit den Anpassungen an die Kantonsverfassung zu koordinieren. Der umfangreiche Anpassungsbedarf zwingt den Kanton Zürich, seine gesamte Gerichtsordnung zu überprüfen. Der Regierungsrat hat mit Beschluss Nr. 749/2008 den Auftrag zur Ausarbeitung der Gesetzesvorlagen erteilt. Folge der Anpassungen an das Bundesrecht und die Kantonsverfassung wird eine vollständige Überarbeitung des GVG sein. Ein entsprechender Entwurf für ein Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Straf- und Zivilprozess (GOG) befand sich bis Ende Januar 2009 in der Vernehmlassung (RRB Nr. 1498/2008).
- EG ZGB (LS 230): Zu prüfen ist, ob der Rechtsmittelweg bei Namensänderungen den Anforderungen von Art. 76 f. KV genügt und mit Art. 29a BV vereinbar ist. Die Anpassungen sind zusammen mit den Anpassungen an das Bundesrecht zu koordinieren und werden im Teilprojekt «Überprüfung der Rechtsmittelverfahren der Verwaltungsrechtspflege» bearbeitet (vgl. genanntes Teilprojekt).
- Datenschutzgesetz und -verordnung (LS 236.1 und 236.11): Mit dem Inkrafttreten des IDG am 1. Oktober 2008 sind das Datenschutzgesetz und die Datenschutzverordnung aufgehoben worden.
- Zivilprozessordnung (ZPO; LS 271): Die eidgenössischen Räte verabschiedeten am 19. Dezember 2008 die Schweizerische Zivilprozessordnung. Der Bund plant eine Inkraftsetzung auf den 1. Januar 2011, zusammen mit der Schweizerischen Strafprozessordnung und der Jugendstrafprozessordnung. Die Zürcher Zivilprozessordnung wird durch das Inkrafttreten der Schweizerischen Zivilprozessordnung grösstenteils aufzuheben und vollständig zu überarbeiten sein. Künftig wird der Kanton lediglich Einführungsbestimmungen erlassen können. Ein Vorentwurf der notwendigen Bestimmungen ist Teil des GOG (vgl. Ausführungen zum GVG).

- EG SchKG (LS 281): Am 6. September 2006 hat der Regierungsrat dem Kantonsrat einen Antrag für ein total revidiertes EG SchKG unterbreitet (Vorlage 4352). Der Kantonsrat hat am 26. November 2007 die Vorlage verabschiedet. Die Referendumsfrist ist abgelaufen (RRB Nr. 262/2008). Derzeit wird die Umsetzung des Gesetzes geplant. Das Gesetz wird am 1. Juli 2010 vollständig in Kraft treten (RRB Nr. 1543/2008).
- Strafprozessordnung (StPO; LS 321): Die eidgenössischen Räte haben am 5. Oktober 2007 eine neue Schweizerische Strafprozessordnung (StPO) beschlossen. Der Bund plant eine Inkraftsetzung auf den 1. Januar 2011, zusammen mit der Jugendstrafprozessordnung (JStPO) und der Zivilprozessordnung (ZPO). Die Zürcher Strafprozessordnung wird durch das Inkrafttreten der schweizerischen Strafprozessordnung grösstenteils aufzuheben und vollständig zu überarbeiten sein (vgl. Ausführungen zum GVG). Ein entsprechender Vorentwurf war bis Ende Januar 2009 in der Vernehmlassung (vgl. Ausführungen zum GVG).
- Straf- und Justizvollzugsgesetz (LS 331): Das kantonale Straf- und Justizvollzugsgesetz bedarf gewisser Anpassungen an Art. 29a BV (Rechtsweggarantie). Diese Anpassungen werden im Rahmen des Teilprojekts Verwaltungsrechtspflege vorgenommen (vgl. Teilprojekt «Überprüfung der Rechtsmittelverfahren der Verwaltungsrechtspflege»).
- Verordnung über die Organisation und das Verfahren der Steuerrekurskommissionen (LS 631.53): Aufgrund der Anforderungen der Kantonsverfassung (Art. 75 KV) müssen die Wahlbestimmungen für die Wahl der Mitglieder der Steuerrekurskommissionen angepasst werden (vgl. nachfolgende Ausführungen zu Art. 75 KV). In Zusammenarbeit mit dem Verwaltungsgericht wird derzeit eine Vorlage ausgearbeitet für die Unterstellung der Steuerrekurskommissionen unter das Verwaltungsgericht gemäss Art. 73 Abs. 3 KV.
- Gesetz betreffend Abtretung von Privatrechten (LS 781) und dazugehörige Verordnungen (LS 781.1, 781.2 und 781.3): Mit Beschluss Nr. 1450/2005 hat der Regierungsrat ein Konzept betreffend Totalrevision des Abtretungsgesetzes beschlossen und die Direktion der Justiz und des Innern beauftragt, einen entsprechenden Entwurf vorzulegen. Ein von Experten erarbeiteter Entwurf musste nach dem Verzicht auf die Totalrevision des Planungs- und Baugesetzes (PBG, LS 700.1) angepasst und überarbeitet werden. Der Expertenentwurf wurde von der Direktion der Justiz und des Innern geprüft. Da massgebende Änderungen vorgeschlagen werden und die Zuständigkeit für Enteignungen auf verschiedene Verwaltungseinheiten verteilt ist,

soll voraussichtlich im ersten Quartal 2009 vorgängig eine ämterinterne Konsultation durchgeführt werden, bevor der Regierungsrat anschliessend ein Vernehmlassungsverfahren auslöst. Mit der Vorlage wird auch das Rechtsmittelverfahren auf Übereinstimmung mit Art. 77 KV überprüft werden.

- Art. 75 KV verlangt eine Anpassung der Wahlbestimmungen in folgenden Erlassen: Verwaltungsrechtspflegegesetz (LS 175.2) sowie Geschäftsordnung des Verwaltungsgerichts (LS 175.21); Gerichtsverfassungsgesetz (LS 211.1); Gesetz über das Sozialversicherungsgericht (LS 212.81); Verordnung über die Organisation und das Verfahren der Steuerrekurskommissionen (LS 631.53). Gesamterneuerungswahlen nach neuem Recht der Mitglieder und Ersatzmitglieder des Verwaltungsgerichts, des Sozialversicherungsgerichts und der Steuerrekurskommissionen finden 2013 statt. Die Anpassungen der Wahlbestimmungen sind spätestens bis zu diesem Zeitpunkt vorzunehmen.
- Anwaltsgesetz (LS 215.1): Der Regierungsrat beantragte dem Kantonsrat am 12. Dezember 2007 die Änderung des Gesetzes (Vorlage 4458), um eine genügende gesetzliche Grundlage für die Erhebung von Gebühren zu erhalten (§ 48 lit. g). Der Kantonsrat hat die Änderung des Anwaltsgesetzes am 27. Oktober 2008 verabschiedet. Die Referendumsfrist lief am 6. Januar 2009 ab.

2. Sicherheitsdirektion

- Verordnung über geschützte zivile sanitätsdienstliche Anlagen (LS 523): Die Ersatzregelung für die bisherige Verordnung wurde nicht in die revidierte Zivilschutzverordnung eingebaut, sondern soll in einem gesonderten Erlass erfolgen. Kantonale Rechtsgrundlage bildet das am 1. Juli 2008 in Kraft getretene Bevölkerungsschutzgesetz. Derzeit sind noch verschiedene inhaltliche und konzeptionelle Fragen offen.

3. Finanzdirektion

- Steuergesetz (LS 631.1) sowie Erbschafts- und Schenkungssteuergesetz (LS 632.1): Die Rechtspflegeverfahren sind gemäss Art. 138 Abs. 1 lit. b KV grundsätzlich bis zum 1. Januar 2011 anzupassen. Seit 1. Januar 2009 ist die Übergangsfrist für die Ausführungsbestimmungen zur Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) abgelaufen. Für gewisse Steuerverfahren, bei denen bis anhin innerkantonal kein Weiterzug an das Verwaltungsgericht gegeben war, besteht nun diese Möglichkeit. Sämtliche Entscheide aus dem Bereich des Steuerrechts können nun vom Verwaltungsgericht als letzte kantonale Instanz beurteilt werden. Ausgenommen sind nur Entscheide anderer kantonalen Instanzen,

die gemäss Bundesrecht direkt vor Bundesgericht angefochten werden können. Die Anpassung der beiden Gesetze wird im Zusammenhang mit der Vorlage für das VRG vorgenommen (vgl. Teilprojekt «Überprüfung der Rechtsmittelverfahren der Verwaltungsrechtspflege» und die Weisung des Regierungsrates vom 9. Dezember 2008 an die Behörden betreffend die Verwirklichung der Rechtsweggarantie im Verwaltungsverfahren auf den 1. Januar 2009 [RRB Nr. 1947/2008, S. 14 f.]).

4. Volkswirtschaftsdirektion

- Strassengesetz (LS 722.1): Die Umsetzung von Art. 55 KV soll zusammen mit dem Gesamtverkehrskonzept (GVK) und dem Neuen Finanzausgleich (NFA) erfolgen. Die Umsetzung des GVK und des NFA bedingt unter anderem eine umfassende Revision des Strassengesetzes (StrG), des Einführungsgesetzes zum Nationalstrassengesetz (EG NSG) und des Verkehrsabgabengesetzes (VAG). Abgesehen von einer vorgezogenen Teilrevision des EG NSG (Vorlage 4393) werden sämtliche diese Erlasse betreffende Revisionsvorhaben koordiniert. Im Rahmen der Revision des Strassengesetzes wird auch die Übereinstimmung des Gesetzes mit der Behindertengleichstellung überprüft werden (Art. 11 Abs. 4 KV, §14 StrG). Mit Beschluss Nr. 679/2008 genehmigte der Regierungsrat ein Konzept für die Gesetzesrevision. Geplant ist, die Vernehmlassungsvorlage dem Regierungsrat im ersten Quartal 2009 zu unterbreiten.
- Verordnung über den freien Personenverkehr und die Begrenzung der Zahl der erwerbstätigen Ausländer (LS 823.21): Die Verordnung ist im Hinblick auf das am 1. Januar 2008 in Kraft getretene Ausländergesetz des Bundes zu ändern. Die Anpassung des kantonalen Rechts ans neue Bundesrecht wird derzeit in einer Arbeitsgruppe bestehend aus Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Volkswirtschaftsdirektion und der Sicherheitsdirektion bearbeitet. Eine Vorlage wird im Laufe des Jahres 2009 erarbeitet mit dem Ziel, diese auf den 1. Januar 2010 in Kraft zu setzen.

5. Gesundheitsdirektion

Die Gesundheitsdirektion meldete keinen konkreten Anpassungsbedarf, sie ist jedoch von den Teilprojekten betroffen (vgl. hinten III. Anpassungsarbeiten mit Koordinationsbedarf).

6. Bildungsdirektion

- Verordnung über das Zentrum für gehörlose und schwerhörige Kinder (Gehörlosenzentrum, LS 412.42): Geplant ist eine Verselbstständigung des Zentrums für Gehör und Sprache, was einer gesetzlichen Grundlage und der Anpassung der Verordnung bedarf (Art. 38 in Verbindung mit Art. 98 KV). Das Gesetz über das Zentrum für Gehör und Sprache wurde vom Kantonsrat am 11. Februar 2008 (Vorlage 4380) verabschiedet. Mit Beschluss Nr. 2037/2008) hat der Regierungsrat das Gesetz über das Zentrum für Gehör und Sprache auf den 1. Januar 2009 in Kraft gesetzt.
- Jugendhilfegesetz und Verordnung (LS 852.1): Der Regierungsrat beschloss am 28. November 2007 (RRB Nr. 1763/2007) ein Konzept zur Änderung des Jugendhilfegesetzes und beauftragte die Bildungsdirektion zur Erarbeitung einer Vernehmlassungsvorlage. Mit Beschluss Nr. 1961/2008 hat der Regierungsrat die Bildungsdirektion ermächtigt, eine Vorlage mit dem Titel «Gesetz über die ambulante Kinder- und Jugendhilfe» in die Vernehmlassung zu geben.
- Volksschulgesetz (LS 412.100): Das Volksschulgesetz sieht Massnahmen vor, die der Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf dienen (Art. 107 Abs. 2 KV). Am 28. Juni 2006 beschloss der Regierungsrat die Übergangsordnung zum neuen Volksschulgesetz (LS 412.100.2). Gemäss § 4 dieser Verordnung sollen die Gemeinden nach erfolgter Bedarfsabklärung ab dem Schuljahr 2009/2010 Angebote für Tagesstrukturen einführen.

7. Baudirektion

- Umsetzung von Art. 6 KV, Nachhaltigkeit: Der erste Nachhaltigkeitsbericht des Kantons Zürich wurde am 20. April 2007 veröffentlicht und diente als wichtige Grundlage für die Erarbeitung der Legislaturziele des Regierungsrates 2007–2011. Die Leitlinien und Ziele der Legislatur orientieren sich am Gedanken der Nachhaltigkeit mit den drei Dimensionen Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft. Über eine Weiterführung der Arbeiten im Sinne einer «Strategie Nachhaltige Entwicklung Kanton Zürich» wird zu einem späteren Zeitpunkt entschieden.
- Energiegesetz (LS 730.1): Mit dem Inkrafttreten des Stromversorgungsgesetzes des Bundes auf den 1. Januar 2008 muss der Kanton Zürich seine Eigentümerstrategie im Strombereich überprüfen. Der Regierungsrat verabschiedete am 15. Januar 2008 (RRB Nr. 59/2008) ein Gesetzgebungskonzept. Mit Beschluss (RRB Nr. 1511/2008) hat der Regierungsrat den Vorentwurf für die Änderung des Energiegesetzes (Stromversorgung) in die Vernehmlassung gegeben. Die Vernehmlassungsfrist dauerte bis 15. Januar 2009.

Die Anpassung des Energiegesetzes an die neue Musterverordnung der Kantone im Energiebereich (MuKE n) erfolgt mit gesonderter Vorlage. Die Arbeiten sind nahezu abgeschlossen und können dem Regierungsrat vorgelegt werden.

- Planungs- und Baugesetz (LS 700.1): Der Regierungsrat hat entschieden (RRB Nr. 1093/2006), auf eine Totalrevision des Planungs- und Baugesetzes zu verzichten, und die Baudirektion beauftragt (RRB Nr. 436/2007), bis April 2008 umsetzbare Teilrevisionen zu behindertengerechtem Bauen, betreffend eine Grundlage für die private Kontrolle und zum Verfahren sowie zum Rechtsschutz (Letztes in Koordination mit der Direktion der Justiz und des Innern) vorzulegen. Der Raumbedarf für Gewässer (Hochwasserschutz) muss in der Richtplanung berücksichtigt und im Übrigen im Wasserwirtschaftsgesetz geregelt werden. Die Umsetzungsarbeiten sind im Gang (siehe nachfolgend). Zur Teilrevision «hindernisfreies Bauen» erarbeitet die Baudirektion einen Entwurf. Die Vernehmlassung soll vom Regierungsrat im ersten Quartal 2009 ausgelöst werden. Für die Ausübung der privaten Kontrollen erachtet die Baudirektion eine gesetzliche Grundlage als nicht zwingend erforderlich; der Regelungsbedarf wird jedoch noch vertieft geprüft.
- Wasserwirtschaftsgesetz (LS 724.11): Die Vernehmlassungsvorlage ist in Vorbereitung und ein erster Gesetzesentwurf wurde bis Mitte 2008 erarbeitet. Vor der Auslösung der Vernehmlassung sind einige Pilotprojekte zu bearbeiten, um die Grundsätze für die Renaturierungen festzulegen. Die Entwicklungen auf Bundesebene (Gegenvorschlag des Ständerates «Schutz und Nutzung der Gewässer» zur Volksinitiative «Lebendiges Wasser»; parlamentarische Initiative 07.492), die in die gleiche Richtung zielen wie Art. 105 Abs. 3 KV, sollen bei der Erarbeitung der Revisionsvorlage WWG berücksichtigt werden.

Daher kann erst ab Herbst 2009 der Gesetzesrevisionsentwurf vorbereitet werden. Ein Vernehmlassungsverfahren wird voraussichtlich im Winter 2009/2010 durchgeführt. Geplant ist, dass der Regierungsrat Mitte 2010 Antrag an den Kantonsrat stellen wird.

8. Staatskanzlei

- Finanzkontrollgesetz (LS 614): Der Kantonsrat hat die Anpassung des Gesetzes an die Kantonsverfassung (Vorlage 4456) am 30. Juni 2008 beschlossen. Ein Referendum wurde nicht ergriffen. Die Änderung trat am 1. Januar 2009 in Kraft (RRB Nr. 1434/2008).

III. Anpassungsarbeiten mit Koordinationsbedarf

1. Überprüfung der Rechtsmittelverfahren der Verwaltungsrechtspflege

Mit Beschluss Nr. 1870/2005 entschied der Regierungsrat, dass die Anpassung des kantonalen Rechts an Art. 77 KV in einem direktionsübergreifenden Teilprojekt unter der Federführung der Direktion der Justiz und des Innern koordiniert angegangen wird. Die Direktion der Justiz und des Innern erarbeitete einen ausführlichen Bericht dazu, welche Kriterien den Grundsatz nach Art. 77 Abs. 1 KV definieren (wirksame Überprüfung durch eine Rekursinstanz und Weiterzug an ein Gericht) und welche Kriterien begründete Ausnahmen rechtfertigen. Am 24. Oktober 2007 beschloss der Regierungsrat, gestützt auf diesen Bericht, ein Konzept zur Anpassung des kantonalen Verwaltungsverfahrensrechts an übergeordnetes Recht (RRB Nr. 1566/2007). Daraufhin prüften die Direktionen und die Staatskanzlei die in ihrem Zuständigkeitsbereich liegenden Gesetze und Verordnungen auf deren Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht. Um bei unbestimmten Rechtsbegriffen ein einheitliches Verständnis sicherzustellen, wurden die Prüfung und die notwendigen Anpassungen von der Direktion der Justiz und des Innern koordiniert. Mit Beschluss Nr. 951/2008 nahm der Regierungsrat von den verschiedenen Gesetzesänderungen (Sammelerglass) Kenntnis und beauftragte die Direktion der Justiz und des Innern, die Vernehmlassung durchzuführen. Gleichzeitig und zusammen mit den Änderungen in den verschiedenen Gesetzen wird der Entwurf für ein überarbeitetes VRG in die Vernehmlassung gegeben werden. Dieser Entwurf enthält die notwendigen Anpassungen zur Umsetzung der Rechtsweggarantie und des Bundesgerichtsgesetzes. Zudem verwirklicht er auch die Vorgaben der Kantonsverfassung zur Umsetzung der Rechtsmittelordnung nach Art. 77 KV bezüglich wirksamer Überprüfung durch eine Rekursinstanz. Nach Ablauf der Vernehmlassungsfrist (Ende September 2008) wurden die Antworten ausgewertet und Änderungsvorschläge in Absprache mit den betroffenen Direktionen teilweise aufgenommen. Der Regierungsrat wird die überarbeitete Vorlage im ersten Quartal 2009 dem Kantonsrat unterbreiten.

Die Frist zur Umsetzung der Rechtsweggarantie und des Bundesgerichtsgesetzes im Bereich des Verwaltungsrechts (Art. 130 Abs. 3 BGG) ist am 31. Dezember 2008 abgelaufen. Für die Umsetzung der verfahrensrechtlichen Vorgaben der neuen Kantonsverfassung steht hingegen mehr Zeit zur Verfügung (31. Dezember 2010 gemäss Art. 138 Abs. 1 lit. b KV). In beiden Fällen geht es um die rechtskonforme Ausgestaltung des Rechtsmittelweges in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, weshalb sich der Regierungsrat dafür ausgesprochen hat, alle Anpassungen in einer Vorlage vorzunehmen (RRB Nr. 1807/2005, S. 14f.). Diese Aus-

gangslage veranlasste die Direktion der Justiz und des Innern, frühzeitig zu prüfen, ob allenfalls Ausführungsrecht in die Form eines nicht referendumpflichtigen Erlasses zu kleiden ist. Die Prüfung ergab, dass mit bundesrechtskonformer Auslegung bzw. Nichtanwendung des geltenden Rechts den Anforderungen der Rechtsweggarantie weitestgehend Genüge getan werden kann. Ein eigentlicher Handlungsbedarf besteht nur im Bereich des Gewaltschutzgesetzes (GSG, LS 351). Es muss indessen sichergestellt werden, dass Beschwerden gegen Anordnungen der Haftrichterinnen und Haftrichter im Sinne von §§ 10 und 14 GSG rasch zu erheben sind und ihnen die aufschiebende Wirkung entzogen ist. Der Regierungsrat hat hierzu am 3. Dezember 2008 eine Verordnung beschlossen (RRB Nr. 1883/2008 publiziert in OS 63, 632).

Im Weiteren bestand auf den 1. Januar 2009 nur insoweit Handlungsbedarf, als vermieden werden musste, dass Adressatinnen und Adressaten einer Verfügung oder eines Rechtsmittelentscheids unzutreffend über die ihnen zur Verfügung stehenden Rechtsmittel unterrichtet werden. Um dies sicherzustellen, erliess der Regierungsrat eine Weisung an die Behörden zur Verwirklichung der Rechtsweggarantie im Verwaltungsverfahren auf den 1. Januar 2009 (RRB Nr. 1947/2008).

2. Überprüfung der gesetzlichen Grundlage (Art. 38 KV)

Mit Beschluss Nr. 1870/2005 beauftragte der Regierungsrat die Direktion der Justiz und des Innern, ein Konzept für das Teilprojekt «Gesetzesvorbehalt und formellgesetzliche Grundlagen» vorzulegen. Zu klären war, welcher Anpassungsbedarf Art. 38 Abs. 1 KV auslöst bzw. ob der Verfassungsgeber durch die beispielhafte Aufzählung eine Verschärfung oder die Schaffung von Transparenz bezweckte. Die Materialien ergeben, dass der Verfassungsrat keine Verschärfung der Anforderungen an die gesetzliche Grundlage bezweckte, sondern eine Klarstellung der gemäss Lehre und Rechtsprechung bereits geltenden Anforderungen und der Kompetenzen wollte. Aufgrund dieses Ergebnisses stellt sich die Frage, welche Gesetze aufgrund von Art. 38 KV umgehend anzupassen sind und mit welchen Anpassungen bis zu einer allenfalls aus anderen Gründen anstehenden Revision eines Gesetzes zugewartet werden kann. Die Direktionen und die Staatskanzlei überprüften die Verordnungen in ihrem Zuständigkeitsbereich darauf, ob und allenfalls wo ein vordringender Anpassungsbedarf besteht. Handlungsbedarf unabhängig von weiteren Anpassungen wurde insbesondere bei Strafbestimmungen und bei Gebühren- und Abgabebestimmungen geortet. Keiner oder mindestens kein vordringlicher Handlungsbedarf wurde da erkannt, wo Verordnungen lediglich Bundesrecht vollziehen und kein kantonaler Spielraum besteht. Bei den Gebühren- und Abgabebestimmungen scheint es unumgänglich, dass für alle Direktionen und die Staatskanzlei dieselben Prüfkriterien bzw. Kriterien dafür, was die gesetzliche Grundlage enthalten

muss, festgeschrieben werden. Die Direktion der Justiz und des Innern hat gestützt auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung Richtlinien zum Legalitätsprinzip im Abgaberecht ausgearbeitet. Die Überprüfungs-kriterien mit Erläuterungen und Beispielen wurden in einer Art Handbuch mit Beispielen dargelegt, welches nun im ersten Semester 2009 von den Direktionen und der Staatskanzlei auf seine Eignung hin überprüft wird.

Um die weiteren nicht vordringlichen Anpassungen ungenügender gesetzlicher Grundlagen aufzugreifen und voranzutreiben, ist die Rechtssetzungsverordnung anzupassen (vgl. 1. c. Teilrevisionen). Künftig soll im Rahmen jeder anstehenden Gesetzesrevision in einer gesonderten Rubrik Bericht erstattet werden müssen, ob alle Vorgaben der Kantonsverfassung und damit auch die Anforderungen an die genügende gesetzliche Grundlage eingehalten sind.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Der Statusbericht über den Stand der Rechtsetzungsprojekte im Rahmen der Umsetzung der neuen Kantonsverfassung per 31. Dezember 2008 wird zur Kenntnis genommen.

II. Mitteilung an die Direktionen des Regierungsrates, die Staatskanzlei, die Geschäftsleitung des Kantonsrates, das Kassationsgericht, das Obergericht, das Sozialversicherungsgericht, das Verwaltungsgericht, die Vereinigung der Bezirksräte des Kantons Zürich, das Kollegium der Bezirksratsschreiber/innen, die Gemeinden des Kantons Zürich, den Gemeindepräsidentenverband des Kantons Zürich, den Verein Zürcherischer Gemeindeschreiber/innen und Verwaltungsfachleute, die Evangelisch-reformierte Landeskirche, die Römisch-katholische Körperschaft, die Christkatholische Kirchgemeinde, die Israelitische Cultusgemeinde, die Jüdische Liberale Gemeinde, die Elektrizitätswerke des Kantons Zürich, die Gebäudeversicherung des Kantons Zürich, die Sozialversicherungsanstalt des Kantons Zürich, die Universität Zürich, die Zürcher Kantonalbank, das Universitätsspital Zürich und das Kantonsspital Winterthur.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi