

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 14. April 2010

567. Umsetzung der neuen Kantonsverfassung (Statusbericht per 15. März 2010)

I. Einleitung

A. Am 1. Januar 2006 trat die neue Kantonsverfassung (LS 101) in Kraft. Gemäss Art. 136 KV haben die rechtsetzenden und die rechtsanwendenden Behörden die Verfassung ohne Verzug umzusetzen. Die Behörden haben bis Ende 2010 Vorkehrungen zu treffen, um die Grundrechte gemäss Art. 11 Abs. 4 (Anspruch von Menschen mit Behinderungen auf Zugang zu öffentlichen Bauten, Anlagen, Einrichtungen und Leistungen), Art. 14 (Recht auf Bildung) und Art. 17 (Zugang zu amtlichen Dokumenten) zu gewährleisten. Innert dieser Frist ist auch das Rechtspflegeverfahren an die Vorgaben gemäss Art. 76 (Zivil- und Strafrechtspflege), Art. 77 (Verwaltungsrechtspflege) und Art. 79 Abs. 2 (abstrakte Normenkontrolle) anzupassen.

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 gesetzgeberischen Anpassungsbedarf zu ermitteln und die erforderlichen Rechtsetzungsprojekte an die Hand zu nehmen. 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 deshalb mit Beschluss Nr. 1870/2005 die Direktionen und die Staatskanzlei, die Umsetzungsarbeiten selbstständig an die Hand zu nehmen. Ferner 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. Sodann beauftragte der Regierungsrat die Direktionen und die Staatskanzlei, Statusberichte über den Stand der Umsetzungsarbeiten, die erreichten Meilensteine und die Einhaltung der geplanten Fristen zu verfassen. Die bei der Direktion der Justiz und des Innern geschaffene Koordinationsstelle wurde beauftragt, die Berichte zu einem Gesamtbericht zu handlen des Regierungsrates zusammenzufassen. Der erste Statusbericht wurde per Ende Juni 2006 verfasst (vgl. RRB Nr. 1396/2006).

B. Bei den letzten dem Regierungsrat unterbreiteten Statusberichten wurde der Kreis der Umsetzungsprojekte möglicherweise etwas weit gezogen. Zum Teil ist der Bezug der dort erwähnten Rechtsetzungsvorhaben zur neuen Kantonsverfassung nicht so eng, dass es sich rechtfertigen liesse, sie weiterhin im Controlling zur Umsetzung der neuen Kantonsverfassung (vgl. dazu RRB Nr. 897/2005, S. 6) zu halten. Dies betrifft folgende, im letzten Statusbericht noch erwähnte Projekte (vgl. RRB Nr. 184/2009):

- *Verordnung über geschützte zivile sanitätsdienstliche Anlagen* (LS 523; vgl. RRB Nr. 184/2009, S. 6);
- *Änderung des Jugendhilfegesetzes* (LS 852.1; vgl. RRB Nr. 184/2009, S. 8): Der Bezug zur neuen Kantonsverfassung besteht einzig darin, eine genügende gesetzliche Grundlage für die Gebührenerhebung zu schaffen (vgl. Art. 126 KV) und die Abgeltung an die Stadt Zürich, die Aufgaben gemäss diesem Gesetz wahrnehmen soll, zu regeln (vgl. Art. 97 Abs. 2 KV);
- *Änderung der Verordnung über den freien Personenverkehr und die Begrenzung der Zahl der erwerbstätigen Ausländer* (LS 823.21; vgl. RRB Nr. 184/2009, S. 7);

C. Gesetzgebungsprojekte, die in erster Linie der Umsetzung der neuen Kantonsverfassung dienen, sollen mit der Antragstellung an den Kantonsrat aus dem Umsetzungscontrolling entlassen werden. Mit dem Beschluss eines Gesetzesentwurfs zuhanden des Parlaments hat der Regierungsrat die wesentlichen Schritte erledigt. Änderungen am Erlass, welche die Umsetzung der Kantonsverfassung beeinträchtigen könnten, liegen fortan in der Verantwortung des Kantonsrates und der Stimmberechtigten. Die Erfahrung zeigt, dass mit der Verabschiedung eines Gesetzesentwurfs zuhanden des Kantonsrates die wichtigsten Impulse gesetzt sind; der Vollzug des Gesetzes auf Verordnungsebene und dessen Anwendung im konkreten Einzelfall laufen mehr oder weniger automatisch.

II. Stand der Arbeiten

1. Direktion der Justiz und des Innern

A. Neuerlasse

- *Bürgerrechtsgesetz*. Nach Art. 20 Abs. 2 KV hat das formelle Gesetz abschliessend «die Voraussetzungen für den Erwerb und den Verlust des Kantons- und des Gemeindebürgerrechts» zu bestimmen. Am 18. November 2009 hat der Regierungsrat den Entwurf für ein Kantonales Bürgerrechtsgesetz (KBüG) zuhanden des Kantonsrates verabschiedet (Vorlage 4646). In den §§ 2–10 und 18–20 sind die

verfassungsrechtlichen Vorgaben umgesetzt worden. Das Gesetzgebungsprojekt ist deshalb aus dem Controlling zur Umsetzung der Kantonsverfassung zu entlassen.

- *Informations- und Datenschutzgesetz.* Jede Person hat das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen (Art. 17 KV). Die Behörden informieren von sich aus und auf Anfrage über ihre Tätigkeit, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen (Art. 49 KV). Am 1. Oktober 2008 sind das Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG; LS 170.4) und die entsprechende Ausführungsverordnung – die Verordnung über die Information und den Datenschutz (IDV; LS 170.41) – in Kraft getreten. Mit diesen Erlassen sind die zitierten Verfassungsbestimmungen umgesetzt worden (vgl. §§ 14 und 20 IDG). Weitere Anpassungen des kantonalen Rechts insbesondere an die datenschutzrechtlichen Vorgaben des Informations- und Datenschutzgesetzes (vgl. § 41 IDG sowie RRB Nr. 184/2009, S. 2) stehen an, sind aber nicht als (direkte) Umsetzung der Kantonsverfassung zu betrachten. Das Gesetzgebungsprojekt ist deshalb aus dem Umsetzungscontrolling der Kantonsverfassung zu entlassen.
- *Kirchengesetz; Gesetz über anerkannte jüdische Gemeinden.* Die Kantonsverfassung befasst sich in Art. 130 mit den Kirchen und betont dort insbesondere die Autonomie der kirchlichen Körperschaften (Art. 130 Abs. 2 KV). Nach Art. 131 KV werden zwei Religionsgemeinschaften jüdischen Hintergrunds vom Kanton anerkannt. Die Umsetzung von Art. 130 und 131 KV erfolgte mit dem neuen Kirchengesetz (LS 180.1; vollständig in Kraft seit 1. Januar 2010) und mit dem Gesetz über die anerkannten jüdischen Gemeinden (LS 184.1; in Kraft seit 1. Januar 2008). Die Verordnung zum Kirchengesetz und zum Gesetz über die anerkannten jüdischen Gemeinden (LS 180.11) ist ebenfalls seit dem 1. Januar 2010 in Kraft. In diesem Zusammenhang sind noch zahlreiche weitere Erlasse untergeordneter Stufe anzupassen, doch erscheinen diese Arbeiten nicht als direkte Umsetzung der Kantonsverfassung. Demzufolge ist das Gesetzgebungsprojekt aus dem Umsetzungscontrolling zu entlassen.

B. Totalrevision bestehender Erlasse

- *Organisationsgesetz des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung.* Die Kantonsverfassung befasst sich in den Art. 60–72 mit dem Regierungsrat und der kantonalen Verwaltung. Mit dem Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (OG RR; LS 172.1) und der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (VOG RR;

LS 172.11) – beide sind am 1. September 2007 in Kraft getreten – wurden die verfassungsrechtlichen Vorgaben umgesetzt. Zwar haben die meisten Direktionen ihre innere Organisation noch in entsprechenden Erlassen zu regeln (vgl. § 60 Abs. 1 VOG RR), doch handelt es sich bei diesen Arbeiten nicht um eine (direkte) Umsetzung der Kantonsverfassung. Das Gesetzgebungsprojekt ist deshalb aus dem Umsetzungscontrolling zu entlassen.

- *Gemeindegesetz*. Die Kantonsverfassung enthält zahlreiche Regelungen, welche die Gemeinden betreffen (vgl. Art. 83–93 KV), unter ihnen auch solche, die eine Anpassung des geltenden Rechts erfordern, so z. B. Art. 86 KV (Volksrechte in der Gemeinde) oder Art. 88 KV (Quartiere und Ortsteile). Das Gemeindegesetz (LS 131.1) wird zurzeit gesamthaft überarbeitet. Nach Abschluss der umfangreichen Vorarbeiten kann voraussichtlich in diesem Jahr das Vernehmlassungsverfahren über den Vorentwurf für ein neues Gemeindegesetz durchgeführt werden.
- *Finanzausgleichsgesetz*. Der Kanton stellt den Finanzausgleich sicher. Dieser ermöglicht den Gemeinden, notwendige Aufgaben zu erfüllen, ohne dass die Gemeindesteuerfüsse erheblich voneinander abweichen. Der Finanzausgleich wird vom Kanton und den Gemeinden getragen (Art. 127 KV). Am 28. Januar 2009 hat der Regierungsrat zuhanden des Kantonsrates den Entwurf für ein neues Finanzausgleichsgesetz verabschiedet (Vorlage 4582). Mit dieser Vorlage werden unter anderem die Vorgaben der Kantonsverfassung umgesetzt. Das Projekt ist deshalb aus dem Umsetzungscontrolling zu entlassen.

C. Teilrevisionen

- *Gesetz über die politischen Rechte*. Die Kantonsverfassung brachte im Bereich der politischen Rechte zahlreiche Neuerungen, so etwa das Referendum mit Gegenvorschlag von Stimmberechtigten (Art. 35 KV) oder das Gemeindereferendum (Art. 33 Abs. 2 lit. b KV). Mit der Revision des Gesetzes über die politischen Rechte (LS 161) vom 14. September 2009 und der Revision der Verordnung über die politischen Rechte (LS 161.1) vom 9. Dezember 2009 – beide Revisionen sind seit 1. Januar 2010 in Kraft – wurden die Vorgaben der Kantonsverfassung auf Gesetzesstufe umgesetzt. Das Projekt ist aus dem Umsetzungscontrolling zu entlassen.
- *Kantonsratsgesetz*. Der Regierungsrat handelt interkantonale und internationale Verträge aus. Er ist im Rahmen seiner Verordnungskompetenz allein für deren Abschluss zuständig. Er informiert die zuständige Kommission des Kantonsrates laufend und umfassend über Vorhaben der interkantonalen und internationalen Zusammenarbeit (Art. 69 KV). Diese Vorgabe soll durch eine Änderung des Kantons-

ratsgesetzes (LS 171.1) auf Gesetzesstufe umgesetzt werden. Ein entsprechender Gesetzesentwurf wird voraussichtlich im Jahr 2010 in die Vernehmlassung gegeben werden.

- *Gerichtsverfassungsgesetz; Zivilprozessordnung; Strafprozessordnung.* Kürzlich wurden auf Bundesebene die Schweizerische Strafprozessordnung, die Schweizerische Zivilprozessordnung und die Jugendstrafprozessordnung erlassen. Zwecks Umsetzung dieser Gesetze wie auch der Vorgaben der Kantonsverfassung im Bereich der Rechtspflege (Art. 75–79 KV, insbesondere Art. 76 KV [Zivil- und Strafrechtspflege]) hat der Regierungsrat am 1. Juli 2009 den Entwurf für eine Verfassungsänderung und für ein «Gesetz über die Anpassung der kantonalen Behördenorganisation und des kantonalen Prozessrechts in Zivil- und Strafsachen an die Prozessgesetze des Bundes» verabschiedet (Vorlage 4611). Mit diesem Mantelgesetz sollen insbesondere das Gerichtsverfassungsgesetz (LS 211.1), die Zivilprozessordnung (LS 271) und die Strafprozessordnung (LS 321) aufgehoben und ein neues Gerichtsorganisationsgesetz (GOG) erlassen werden. Damit wie auch mit den in der Vorlage vorgesehenen Änderungen zahlreicher anderer Gesetze werden die Vorgaben der Kantonsverfassung im Bereich des Zivil- und Strafprozessrechts erfüllt. Das Projekt ist deshalb aus dem Controlling zur Umsetzung der Kantonsverfassung zu entlassen.
- *Unterstellung der Steuerrekurskommissionen und der Baurekurskommissionen unter das Verwaltungsgericht.* Gemäss Art. 75 Abs. 3 KV verwalten sich die Gerichte unter der Leitung der obersten kantonalen Gerichte selbst. Neben den obersten kantonalen Gerichten und den Bezirksgerichten verfügen auch die Steuer- und die Baurekurskommissionen über gerichtliche Unabhängigkeit. Nach geltendem Recht sind diese Rekurskommissionen in administrativer Hinsicht der Direktion der Justiz und des Innern angegliedert. Gestützt auf Art. 75 Abs. 3 KV sind sie der «geleiteten Selbstverwaltung» zuzuführen. Zu diesem Zweck hat der Regierungsrat am 3. Februar 2010 den Entwurf für ein «Gesetz über die Unterstellung der Steuerrekurskommissionen und der Baurekurskommissionen unter das Verwaltungsgericht» verabschiedet (Vorlage 4665). Damit werden die verfassungsrechtlichen Vorgaben umgesetzt; das Projekt ist aus dem Umsetzungscontrolling zu entlassen.
- *Gesetz betreffend Abtretung von Privatrechten.* Über die Erteilung des Enteignungsrechts an private Unternehmen entscheidet der Kantonsrat (§ 3 lit. b des Gesetzes betreffend die Abtretung von Privatrechten, LS 781). Positivrechtlich ist damit die Rechtsweggarantie nicht gewährleistet, denn der Kantonsrat ist nicht in jenem Katalog

von Behörden und Organen aufgeführt, deren Entscheide mit Beschwerde vor Verwaltungsgericht gezogen werden können (vgl. alt § 41 VRG). Mit dem Gesetz über die Anpassung des kantonalen Verwaltungsverfahrensrechts wird dies ändern: Gemäss neu § 42 lit. b Ziff. 2 VRG unterstehen Anordnungen des Kantonsrates «über die Genehmigung der Erteilung des Enteignungsrechts an private Unternehmen» der Beschwerde an das Verwaltungsgericht. Demzufolge ist das Abtretungsgesetz – es wird zurzeit totalrevidiert – aus dem Umsetzungscontrolling zu entlassen.

2. Volkswirtschaftsdirektion

- *Strassengesetz*. Nach Art. 55 KV nimmt der Kantonsrat zu grundlegenden Plänen staatlicher Tätigkeit Stellung und äussert sich dabei insbesondere zu den Schwerpunkten der Aufgaben- und Finanzplanung (Abs. 1). Er beschliesst über die Grundzüge der räumlichen Entwicklung (Abs. 2). Im Bereich der Staatsstrassen beschliesst der Regierungsrat das Bauprogramm für die nächsten drei Jahre und bringt es dem Kantonsrat jährlich zur Kenntnis (§ 8 Abs. 1 Strassengesetz, LS 822.1). Im Rahmen der laufenden Revision des Strassengesetzes – dem Kantonsrat wurde am 31. März 2010 (Vorlage 4674) ein entsprechender Gesetzesentwurf unterbreitet – soll die Mitwirkung des Kantonsrates im Bereich der Planung der Staatsstrassen verstärkt werden. Mit der Vorlage wird ferner Art. 12 Abs. 4 KV (Anspruch von Menschen mit Behinderungen auf Zugang zu öffentlichen Bauten und Anlagen) im Bereich des Strassenbaus umgesetzt werden. Das Gesetzesprojekt ist deshalb aus dem Umsetzungscontrolling zu entlassen.

3. Bildungsdirektion

- *Volksschulgesetz*. Kanton und Gemeinden fördern in Zusammenarbeit mit Privaten die Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Betreuungsaufgaben (Art. 107 Abs. 2 KV). Nach § 27 Abs. 2 des Volksschulgesetzes (LS 412.100) gewährleistet der Stundenplan einen ununterbrochenen Unterricht oder eine anderweitige unentgeltliche Betreuung während des ganzen Vormittags. Bei Bedarf haben die Gemeinden weiter gehende Tagesstrukturen anzubieten (Abs. 3). Dieser Paragraf ist am 20. August 2007 in Kraft getreten. Gemäss der Übergangsordnung zum Volksschulgesetz (LS 412.100.2) müssen die Gemeinden Blockzeiten an allen Stufen der Volksschule ab Schuljahr 2007/08 und Tagesstrukturen ab Schuljahr 2009/10 anbieten. Insoweit ist die Vorgabe von Art. 107 Abs. 2 KV umgesetzt. Das Projekt ist demnach aus dem Umsetzungscontrolling zu entlassen.

4. Baudirektion

- *Planungs- und Baugesetz.* Mit Beschluss Nr. 1093/2006 hat der Regierungsrat entschieden, auf eine Totalrevision des Planungs- und Baugesetzes (LS 700.1) zu verzichten. In der Folge beauftragte er die Baudirektion (RRB Nr. 436/2007), einen Gesetzesentwurf für die Revision von einigen Teilbereichen des Planungs- und Baugesetzes vorzulegen. Die Baudirektion führte im vierten Quartal 2009 ein Vernehmlassungsverfahren über einen entsprechenden Vorentwurf durch; mit dieser Vorlage sollen im Bereich des Planungs- und Baurechts unter anderem Art. 10 Abs. 4 KV (Anspruch von Menschen mit Behinderungen auf Zugang zu öffentlichen Bauten, Anlagen, Einrichtungen und Leistungen) und Art. 77 Abs. 1 KV (Regelinstanzenzug bzw. Rechtsweggarantie) umgesetzt werden. Es ist geplant, dem Regierungsrat den Gesetzesentwurf Mitte 2010 zu unterbreiten.
- *Wasserwirtschaftsgesetz.* Nach Art. 105 Abs. 3 KV sorgen Kanton und Gemeinden für den Schutz vor Hochwasser und anderen Naturgefahren; sie fördern die Renaturierung der Gewässer. Insbesondere die zweite Aufgabe erfordert eine Revision des Wasserwirtschaftsgesetzes (WWG, LS 724.11). Anhand von Pilotprojekten konnten die Grundsätze für die Gewässerrenaturierung festgelegt werden. Die Rechtsentwicklungen auf Bundesebene führen zur Frage, ob an der ursprünglich geplanten Teilrevision des Wasserwirtschaftsgesetzes festgehalten werden soll oder ob das kantonale Wasserrecht (Wasserwirtschaftsgesetz und Einführungsgesetz zum Gewässerschutzgesetz [LS 711.1]) umfassend zu revidieren ist. Mit Beschluss Nr. 344/2010 erteilte der Regierungsrat den Auftrag, die Regelungen des Wasserwirtschaftsgesetzes und des Einführungsgesetzes zum Gewässerschutzgesetz in einer Gesetzesvorlage zur Revision des kantonalen Wasserrechts zusammenzufassen und zu vereinheitlichen. Zu berücksichtigen sind dabei namentlich die neuen Vorgaben des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer (Änderung vom 11. Dezember 2009; vgl. BBl 2010, 355). Für den Winter 2011/12 ist das Vernehmlassungsverfahren geplant. Die Gesetzesvorlage soll dem Kantonsrat im Sommer 2012 vorgelegt werden.
- *Änderung des Energiegesetzes.* Art. 106 Abs. 3 KV beauftragt den Kanton, für eine sichere und wirtschaftliche Elektrizitätsversorgung zu sorgen. In diesem Zusammenhang stehen zwei Gesetzgebungsprojekte. Einerseits soll das Energiegesetz an das Stromversorgungsgesetz des Bundes (SR 734.7) angepasst werden. Der Regierungsrat hat mit Vorlage 4617 dem Kantonsrat den entsprechenden Antrag gestellt. Mit der vorgesehenen Gesetzesänderung wird dem Kanton unter anderem ermöglicht, die Netzbetreiber mittels Leistungsauf-

trag zu vorbereitenden Massnahmen zu verpflichten, um ausserordentliche Lagen zu bewältigen. Auf diese Weise können diese beispielsweise verpflichtet werden, ein bestimmtes Mass an Netzreservekapazitäten zu halten. Andererseits soll das Energiegesetz an die neue Musterverordnung der Kantone im Energiebereich (MuKEN) angepasst werden. Der Regierungsrat hat einen entsprechenden Gesetzesentwurf zuhanden des Kantonsrates verabschiedet (Vorlage 4667). Beide Gesetzgebungsprojekte können damit aus dem Umsetzungscontrolling entlassen werden.

III. Anpassungsarbeiten mit Koordinationsbedarf

1. Überprüfung der Rechtsmittelverfahren der Verwaltungsrechtspflege

Für Anordnungen, die im Verwaltungsverfahren ergangen sind, gewährleistet das Gesetz die wirksame Überprüfung durch eine Rekursinstanz sowie den Weiterzug an ein Gericht. In begründeten Fällen sieht das Gesetz Ausnahmen vor (Art. 77 Abs. 1 KV). In besonderen Fällen kann das Gesetz vorsehen, dass öffentlich-rechtliche Ansprüche in einem gerichtlichen Verfahren geltend zu machen sind (Art. 77 Abs. 2 KV). Am 29. April 2008 hat der Regierungsrat dem Kantonsrat den Entwurf für ein «Gesetz über die Anpassung des kantonalen Verwaltungsverfahrensrechts» unterbreitet (Vorlage 4600). Mit dieser Vorlage soll das kantonale Verwaltungsverfahrensrecht an die genannten Vorgaben der Kantonsverfassung angepasst werden, ferner an die Rechtsweggarantie gemäss Art. 29a KV und an die Vorschriften des Bundesgerichtsgesetzes (SR 173.100) über das Vorverfahren auf kantonaler Ebene. Der Kantonsrat hat das Gesetz am 22. März 2010 verabschiedet; es soll am 1. Juli 2010 in Kraft treten.

Mit diesem Rahmenerlass werden neben dem Verwaltungsrechtspflegegesetz rund 40 weitere Gesetze angepasst, so auch das Straf- und Justizvollzugsgesetz (LS 331; vgl. dazu noch RRB Nr. 184/2009, S. 5) und das Steuergesetz (LS 631.1; vgl. dazu noch RRB Nr. 184/2009, S. 6 f.). Ebenso wird das Wahlverfahren der Mitglieder des Verwaltungsgerichts und des Sozialversicherungsgerichts verfassungskonform ausgestaltet (vgl. dazu noch RRB Nr. 184/2009, S. 6). Die verfassungskonforme Ausgestaltung der Wahl der Mitglieder der Bau- und der Steuerrekurskommissionen erfolgt durch das vorstehend erwähnte Gesetz über die Unterstellung der Steuerrekurskommissionen und der Baurekurskommissionen unter das Verwaltungsgericht (Vorlage 4665).

Nach dem Gesagten kann das Projekt aus dem Controlling zur Umsetzung der Kantonsverfassung entlassen werden.

2. Zuständigkeit für erstinstanzliche Entscheidungen

Der Regierungsrat ist die oberste leitende und vollziehende Behörde des Kantons (Art. 60 Abs. 1 KV). Mit dieser Funktion verträgt sich schlecht, dass der Regierungsrat jährlich rund 800 Rekursentscheide in Streitigkeiten von mitunter untergeordneter Bedeutung trifft. Mit RRB Nr. 1566/2007 hat er deshalb beschlossen, dass erstinstanzliche Anordnungen grundsätzlich auf Amtsstufe ergehen sollen – mit der Folge, dass Rekurse von den Direktionen statt vom Regierungsrat zu entscheiden sind. In diesem Sinne ist beispielsweise das Gemeindeamt zu ermächtigen, in eigenem Namen über Namensänderungsgesuche zu entscheiden, mit der Folge, dass gegen solche Entscheide Rekurs bei der Direktion der Justiz und des Innern erhoben werden kann (vgl. dazu RRB Nr. 184/2009, S. 4). Da die für die Geschäfte zuständigen Verwaltungseinheiten nach heutiger Rechtsetzungspraxis nicht auf Gesetzes-, sondern auf Verordnungsstufe bezeichnet werden, sind im Nachgang zum vorerwähnten Gesetz über die Anpassung des kantonalen Verwaltungsverfahrensrechts sämtliche Verordnungen des kantonalen Rechts daraufhin zu überprüfen, ob sie dem Grundsatz des Regierungsrates entsprechen. Der Grossteil der Anpassungsarbeiten wird voraussichtlich bis Mitte 2010 abgeschlossen werden können.

3. 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, welchen 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 vordringlicher 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 Abgabebestim-

mungen 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 und den Direktionen und der Staatskanzlei zugänglich gemacht. Zurzeit wird geprüft, ob ein Rahmenerlass für Gebühren ausgearbeitet werden soll. Ferner laufen Abklärungen, ob das kantonale Verwaltungsstrafrecht in einem Querschnittprojekt zu revidieren ist.

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 15. März 2010 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 Hochschule für Angewandte Wissenschaften, die Zürcher Hochschule der Künste, die Pädagogische Hochschule Zürich, die Zürcher Kantonalbank, das Universitätsspital Zürich und das Kantonsspital Winterthur.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi