

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 13. April 2011

482. Umsetzung der neuen Kantonsverfassung (Schlussbericht)

A. 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 treffen bis Ende 2010 Vorkehrungen, um die Grundrechte gemäss Art. 11 Abs. 4 KV (Anspruch von Menschen mit Behinderungen auf Zugang zu öffentlichen Bauten, Anlagen, Einrichtungen und Leistungen), Art. 14 KV (Recht auf Bildung) und Art. 17 KV (Zugang zu amtlichen Dokumenten) zu gewährleisten. Innert dieser Frist ist auch das Rechtspflegeverfahren an die Vorgaben gemäss Art. 76 KV (Zivil- und Strafrechtspflege), Art. 77 KV (Verwaltungsrechtspflege) und Art. 79 Abs. 2 KV (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. Die Sichtung der Erlasse ergab, dass für die Umsetzungsarbeiten hauptsächlich das Fachwissen der einzelnen Direktionen und der Staatskanzlei erforderlich ist. Nur in einzelnen Bereichen konnte ein direktionsübergreifender Anpassungsbedarf festgestellt werden. Der Regierungsrat beauftragte deshalb mit Beschluss Nr. 1870/2005 die Direktionen und die Staatskanzlei, die Umsetzungsarbeiten selbstständig an die Hand zu nehmen. Der Direktion der Justiz und des Innern übertrug er zudem die Erarbeitung von Konzepten für die direktionsübergreifenden Teilprojekte «Überprüfung Rechtsmittelverfahren der Verwaltungsrechtspflege» und «Gesetzesvorbehalt und formellgesetzliche Grundlage für Abgaben». In den folgenden Monaten und Jahren wurde der Regierungsrat periodisch über den Stand der Umsetzungsarbeiten in Kenntnis gesetzt (vgl. RRB Nrn. 1396/2006, 159/2007, 1115/2007, 131/2008, 1092/2008, 184/2009 und 567/2010).

B. Stand der Arbeiten

1. Nach dem letzten Statusbericht vom 15. März 2010 (RRB NR. 567/2010) trieben die Direktionen die noch verbliebenen Projekte zur Verfassungsumsetzung weiter voran. Inzwischen liegen folgende Anträge auf Gesetzesänderung vor:

- *Planungs- und Baugesetz.* Mit Beschluss Nr. 270/2011 beantragte der Regierungsrat eine Änderung des Planungs- und Baugesetzes (LS 700.1), mit der unter anderem der Rechtsmittelzug im Bereich des öffentlichen Baurechts den Vorgaben von Art. 77 Abs. 1 KV (Regelinstanzenzug) angepasst werden soll (Vorlage 4777).
- *Planungs- und Baugesetz.* Gemäss Art. 11 Abs. 4 KV haben Menschen mit Behinderungen Anspruch auf Zugang zu öffentlichen Bauten, Anlagen, Einrichtungen und Leistungen; entsprechende Massnahmen müssen wirtschaftlich zumutbar sein. Am 30. März 2011 hat der Regierungsrat dem Kantonsrat eine weitere Änderung des Planungs- und Baugesetzes beantragt, mit der die Vorgabe von Art. 11 Abs. 4 KV umgesetzt werden soll (Vorlage 4791).
- *Kantonsratsgesetz.* Der Regierungsrat informiert die zuständige Kommission des Kantonsrates laufend und umfassend über Vorhaben der interkantonalen und internationalen Zusammenarbeit (Art. 69 Abs. 2 KV). Mit Beschluss vom 13. April 2011 hat der Regierungsrat dem Kantonsrat eine Änderung des Kantonsratsgesetzes beantragt, welche die verfassungsrechtliche Vorgabe auf Gesetzesstufe umsetzen soll (Vorlage 4793).

2. Weiterhin hängig sind folgende Projekte:

- *Neues Gemeindegesetz.* Die neue 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). Auch vor diesem Hintergrund wurde eine Totalrevision des Gemeindegesetzes (LS 131.1) an die Hand genommen. Das Vernehmlassungsverfahren wird Ende April 2011 abgeschlossen sein.
- *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 verlangt eine Revision des Wasserwirtschaftsgesetzes (WWG, LS 724.11). 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 inhaltlich zu vereinheitlichen. Dabei werden namentlich auch die neuen Vorgaben des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer zu berücksichtigen sein (Änderung vom 11. Dezember 2009; vgl. BBl 2010, 355). Im Winter 2011/12 soll das Vernehmlassungsverfahren durchgeführt werden. Der Gesetzesentwurf soll im Sommer 2012 zuhänden des Kantonsrats verabschiedet werden.

- *Zuständigkeit für erstinstanzliche Entscheidungen.* Mit Beschluss Nr. 1566/2007 hat der Regierungsrat bestimmt, dass erstinstanzliche Anordnungen grundsätzlich auf Amtsstufe ergehen sollen. Das hat zur Folge, dass Rekurse vermehrt von den Direktionen statt vom Regierungsrat zu entscheiden sind. Mit dieser Massnahme wollte sich der Regierungsrat von seiner umfangreichen Rekurstätigkeit in Streitigkeiten von manchmal untergeordneter Bedeutung entlasten. Da die sachlich zuständigen Verwaltungseinheiten nach heutiger Rechtssetzungspraxis nicht auf Gesetzes-, sondern auf Verordnungsstufe bezeichnet werden, waren sämtliche Verordnungen des kantonalen Rechts daraufhin zu überprüfen, ob sie dem genannten Grundsatz des Regierungsrates entsprachen bzw. ob Abweichungen davon gerechtfertigt waren. Der Grossteil der Anpassungsarbeiten konnte inzwischen abgeschlossen werden. Noch ausstehend sind die Verordnungsänderungen aus dem Zuständigkeitsbereich der Baudirektion und der Bildungsdirektion. Gemäss Zeitplan soll die Bereinigung dieser Verordnungen im Sommer 2011 abgeschlossen werden können.

C. Übersicht über die Umsetzungsprojekte

In der nachfolgenden Tabelle sind die wichtigsten Projekte zur Umsetzung der neuen Kantonsverfassung übersichtsmässig dargestellt. In der dritten Spalte sind mit «a» die abgeschlossenen Projekte bezeichnet (aus der Sicht des Regierungsrates gilt ein Projekt dann als abgeschlossen, wenn er dem Kantonsrat die betreffende Gesetzesänderung beantragt oder die Verordnungsänderung beschlossen hat, vgl. RRB Nr. 567/2010, Erw. I. C). Die übrigen, noch pendenten Geschäfte sind mit «p» bezeichnet.

Thema	Massgebende Verfassungsgrundlagen; wesentliche Neuerungen	Umsetzung (a: abgeschlossen; p: pendent)
Nachhaltigkeit	Art. 6 KV – Sorge für Erhaltung der Lebensgrundlagen	a Erster Nachhaltigkeitsbericht vom 20. April 2007
Rechtsgleichheit für Menschen mit Behinderungen	Art. 11 Abs. 4 KV – Anspruch von Menschen mit Behinderungen auf Zugang zu öffentlichen Bauten usw.	a Planungs- und Baugesetz (LS 700.1): Änderungsantrag des Regierungsrates vom 30. März 2011
Information und Datenschutz	Art. 17 und 49 KV – Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung – Informationsverwaltung (Transparenz)	a – Gesetz über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 (LS 170.4) – Verordnung über die Information und den Datenschutz vom 28. Mai 2008 (LS 170.41)
Bürgerrecht	Art. 20 und 21 KV Voraussetzungen und Zuständigkeit für die Erteilung des Bürgerrechts	a Bürgerrechtsgesetz vom 22. November 2010 (ABl 2010 2601) Gegenvorschlag von Stimmberechtigten hängig
Volksrechte	Art. 22–37 KV – Senkung Unterschriftenzahl für Volksinitiative und Volksreferendum – Fristen zur Behandlung von Initiativen und Referenden – Referendum mit Gegenvorschlag von Stimmberechtigten – obligatorisches Gesetzesreferendum bei neuen Steuern – fakultatives Finanzreferendum bei 6 Mio. Franken und bei Fr. 600 000 – Gemeinderreferendum – Möglichkeit der dringlichen Inkraftsetzung	a Gesetz über die politischen Rechte (LS 161): Änderung vom 14. September 2009

Thema	Massgebende Verfassungsgrundlagen; wesentliche Neuerungen	Umsetzung (a. abgeschlossen; p. pendent)
Gesetzesvorbehalt	Art. 38 Abs. 1 KV – Wichtige Regelungen auf Gesetzesstufe	a RRB Nr. 246/2011: Verbindlicherklärung der Orientierungshilfe der JI zum Legaliätsprinzip im Abgaberecht
Staatshaftung	Art. 46 Abs. 2 KV – Kausalhaftung Privater, die öffentliche Aufgaben erfüllen – subsidiäre Haftung der auftraggebenden Stellen	a Haftungsgesetz (LS 170.1): Änderung vom 11. Februar 2008 (neu § 4a)
Planung	Art. 55 KV – KR nimmt zu grundlegenden Plänen staatlicher Tätigkeit Stellung. – KR beschliesst über Grundzüge der räumlichen Entwicklung.	a Strassengesetz (LS 822.1): Änderungsantrag des RR vom 31. März 2010
Stellung des Regierungsrates im Gefüge der Staatsgewalten	Art. 60–72 KV – Betonung der Führungsfunktion – Aufgaben und Kompetenzen bei der Planung, der Rechtsetzung, im Finanzbereich einschliesslich Ausgaben, bei der interkantonalen Zusammenarbeit, bei Notsständen	a – Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 6. Juni 2005 (LS 172.2) mit Ausführungsverordnungen – Gesetz über Controlling und Rechnungslegung vom 9. Januar 2006 (LS 611) mit Ausführungsverordnungen p/a – RRB Nr. 1566/2007: Delegation der erstinstanzlichen Entscheidungskompetenz von der Direktions- auf die Amisstufe (→ Rekurs an Direktion statt an Regierungsrat) → Änderung einer sehr grossen Zahl von Verordnungen abgeschlossen → Sammelvorlagen der Baudirektion und der Bildungsdirektion noch pendent

Thema	Massgebende Verfassungsgrundlagen; wesentliche Neuerungen	Umsetzung (a: abgeschlossen; p: pendent)
Rechtspflege	Art. 73–79 KV – Selbstverwaltung der Gerichte unter Leitung der obersten Gerichte – Wahl der Mitglieder der für das Kantonsgebiet zuständigen Gerichte durch den Kantonsrat – Rechtsmittelzug im Verwaltungsrecht: i. d. R. ein Rekurs und eine Beschwerde an ein Gericht – Möglichkeit der abstrakten Normenkontrolle aller Verordnungen	a – Gesetz über die Anpassung des kantonalen Verwaltungsverfahrensrechts vom 26. März 2010 (OS 65, 390; Rahmenerlass mit Änderung von rund 40 Gesetzen) – Gesetz über die Anpassung der kantonalen Behördenorganisation und des kantonalen Prozessrechts in Zivil- und Strafsachen an die neuen Prozessgesetze des Bundes vom 10. Mai 2010 (OS 65, 520; Rahmenerlass: Gerichtsorganisationsgesetz; Änderung von rund 30 Gesetzen; Aufhebung GVG, ZPO/ZH und StPO/ZH) – Gesetz über die Unterstellung der Steuerrekurskommissionen und der Baurekurskommissionen unter das Verwaltungsgericht vom 13. September 2010 (OS 65, 953); Revision der Organisations-, Geschäftsverkehrs-, Finanz- und Personalordnungen von VGr, SIRG und BRG. – Planungs- und Baugesetz (LS 700.1); Änderungsantrag vom 9. März 2011 – Verwaltungsverfahrensgesetz (LS 175.2); Änderung vom 9. Juli 2007 (§§ 87 ff. VRG) – Gebührenordnung: Antrag der GL des KR vom 3. März 2011 (KR-Nr. 231 a/2011)
Ombudsperson	Art. 81 Abs. 3 KV – Zuständigkeit auch für Gemeinden, wenn die Gemeindeordnung dies vorsteht	a Neues Gemeindegesetz: Vorentwurf vom 6. Oktober 2010. Vernehmlassungsverfahren endet am 31. März 2011.
Gemeinden	Art. 83–93 KV – Betonung der Gemeindeautonomie – Regelung der interkommunalen Zusammenarbeit – Ausbau der Volksrechte – Stärkung der Selbstständigkeit von Quartieren/Ortsteilen – Abschaffung Zivilgemeinden	p

Thema	Massgebende Verfassungsgrundlagen; wesentliche Neuerungen	Umsetzung (a: abgeschlossen; p: pendent)
<p>Öffentliche Aufgaben:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Vereinbarkeit Beruf/Familie 	<p>Art. 107 Abs. 2 KV</p> <ul style="list-style-type: none"> - Förderung der Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Betreuungsaufgaben 	<p>a</p> <ul style="list-style-type: none"> - Volksschulgesetz vom 7. Februar 2005 (LS 412.100): Inkraftsetzung von § 27 Abs. 2 (Blockzeitenunterricht) auf 20. August 2007 - Kinder- und Jugendhilfegesetz vom 14. März 2011: Referendumsfrist läuft; Familienergänzende Betreuung im Vorschulbereich (§ 18)
<ul style="list-style-type: none"> - Wasser 	<p>Art. 105 Abs. 3 KV</p> <ul style="list-style-type: none"> - Schutz vor Hochwasser und andern Naturgefahren - Renaturierung der Gewässer 	<p>p</p> <p>Umfassende Revision des kantonalen Wasserrechts: Vorarbeiten laufend. Vernehmlassung für Winter 2011/12 vorgesehen.</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Energie 	<p>Art. 106 Abs. 3 KV</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sorge für sichere und wirtschaftliche Elektrizitätsversorgung 	<p>a</p> <ul style="list-style-type: none"> - Energiegesetz (LS 730.1): Änderung vom 20. September 2010 (ABI 2010 1927; Anpassung an das Stromversorgungsgesetz des Bundes) - Energiegesetz (LS 730.1): Änderungsantrag des RR vom 3. März 2010 (Vorlage 4667)
<p>Finanz- und Lastenausgleich</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sicherstellung, dass Gemeinden die notwendigen Aufgaben erfüllen können - Vermeidung wesentlicher Abweichungen der Gemeindesteuerfüsse untereinander - Ausgleich besonderer Leistungen/Lasten einer Gemeinde 	<p>Art. 127 und 128 KV</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sicherstellung, dass Gemeinden die notwendigen Aufgaben erfüllen können - Vermeidung wesentlicher Abweichungen der Gemeindesteuerfüsse untereinander - Ausgleich besonderer Leistungen/Lasten einer Gemeinde 	<p>a</p> <p>Finanzausgleichsgesetz vom 12. Juli 2010 (ABI 2010 1599): Gegenvorschlag von Stimmberechtigten hängt; Volksabstimmung am 15. Mai 2011</p>
<p>Finanzkontrolle</p> <ul style="list-style-type: none"> - Berichterstattung gegenüber KR und RR - Wahl der Leitung der Finanzkontrolle durch KR 	<p>Art. 129 KV</p> <ul style="list-style-type: none"> - Berichterstattung gegenüber KR und RR - Wahl der Leitung der Finanzkontrolle durch KR 	<p>a</p> <p>Finanzkontrollgesetz (LS 614): Änderung vom 30. Juni 2008</p>

Thema	Massgebende Verfassungsgrundlagen; wesentliche Neuerungen	Umsetzung (a: abgeschlossen; p: pendent)
Kirchen und andere Religionsgemeinschaften	Art. 130 und 131 KV – Anerkennung von kirchlichen Körperschaften; weitgehende Autonomie – Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften	a – Kirchengesetz vom 9. Juli 2007 (LS 180.1) – Gesetz über die anerkannten jüdischen Gemeinden vom 9. Juli 2007 (LS 184.1) – Verordnung zum Kirchengesetz und zum Gesetz über die anerkannten jüdischen Gemeinden vom 8. Juli 2009 (LS 180.1.1)

D. Weiteres Vorgehen

Die vorstehende Übersicht zeigt, dass die Umsetzung der neuen Kantonsverfassung auf Gesetzesstufe zu einem Grossteil abgeschlossen ist, weshalb das Gesamtprojekt «Umsetzung der neuen Kantonsverfassung» abgeschlossen werden kann. Was die laufenden Teilprojekte betrifft, sind die Direktionen zu verpflichten, diese voranzutreiben und möglichst bald abzuschliessen.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Das Rahmenprojekt «Umsetzung der neuen Kantonsverfassung» wird abgeschlossen.

II. Die Direktionen werden verpflichtet, die in Erwägung B.2 aufgeführten, noch hängigen Teilprojekte voranzutreiben und zügig zu einem Abschluss zu bringen.

III. 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