

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 302/2017

Sitzung vom 17. Januar 2018

29. Anfrage (Ist der Regierungsrat für Alternativen zu einem Verordnungsveto bereit?)

Die Kantonsräte Franco Albanese, Winterthur, Thomas Vogel, Illnau-Effretikon, und Philipp Kutter, Wädenswil, haben am 13. November 2017 folgende Anfrage eingereicht:

Jüngst wurde die Motion KR-Nr. 27/2017 des Erstunterzeichners zurückgezogen, welche die Einführung eines Verordnungsvetos zum Inhalt hatte. Das Anliegen, dass das Parlament in begründeten Fällen korrektiv auf die Ausführungsbestimmungen zu kantonalen Gesetzen Einfluss nehmen kann, wird von vielen geteilt. Allerdings wird vermutet, dass es einfacher zu handhabende Instrumente als ein parlamentarisches Verordnungsveto geben kann. Dies bedingt aller Voraussicht nach eine Mitwirkung des Regierungsrates, damit die grundsätzliche Aufgabenteilung zwischen Exekutive und Legislative gesichert ist.

Wir bitten den Regierungsrat deshalb um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie stellt er sich vor dem Hintergrund eines parlamentarischen Vetos zum Instrument der genehmigungspflichtigen Verordnung? Könnte sich der Regierungsrat vorstellen, in begründeten Fällen bereitwillig Hand zu bieten?
2. Wie stellt sich der Regierungsrat zum Mechanismus, nach welchem mit der Gesetzesvorlage jeweils gleichzeitig die Ausführungsbestimmungen bzw. Vollzugsverordnung bekannt zu geben ist?
3. Wie stellt sich der Regierungsrat zur Möglichkeit, die Sachkommissionen des Kantonsrates in die Erarbeitung von Verordnungen einzubeziehen, zum Beispiel über eine Vernehmlassung?
4. Sieht er allenfalls andere Möglichkeiten, um dem im Parlament vorhandenen Wunsch nach Gewährleistung der «ratio legis» auch im Rahmen der Ausführungsbestimmungen entgegenkommen zu können?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Franco Albanese, Winterthur, Thomas Vogel, Illnau-Effretikon, und Philipp Kutter, Wädenswil, wird wie folgt beantwortet:

Wie in der Stellungnahme zur Motion KR-Nr. 27/2017 betreffend Einführung eines parlamentarischen Verordnungsvetos dargelegt, ist der Regierungsrat der Auffassung, dass der Kantonsrat die Verordnungstätigkeit des Regierungsrates über die Gesetzgebung steuern kann und soll. Diese Steuerung kann im Voraus über den Erlass klarer Vorgaben in den Gesetzen oder im Nachhinein mittels Korrektur oder Ergänzung von Gesetzesbestimmungen erfolgen. Hingegen ist eine direkte Einflussnahme in die Verordnungstätigkeit des Regierungsrates aufgrund der klaren Verteilung der Rechtsetzungskompetenzen auf Kantonsrat und Regierungsrat in der Verfassung aus staatsrechtlicher Sicht unzulässig.

Festzuhalten ist freilich, dass hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung der Gewaltenteilung zwischen Kantonsrat und Regierungsrat kaum überkantonale Vorgaben bestehen. Auch schliesst die Gewaltenteilung nicht an und für sich jegliche Mitwirkung des Kantonsrates bei der Verordnungstätigkeit des Regierungsrates aus; nur ist hierzu im Kanton Zürich eine Verfassungsänderung notwendig.

Es darf auch nicht vergessen werden, dass Verordnungen im Kanton Zürich gemäss Art. 79 der Kantonsverfassung (KV, LS 101) der Rechtskontrolle durch die Gerichte unterliegen (vgl. § 19 Abs. 1 lit. d Verwaltungsrechtspflegegesetz, LS 175.2). Verletzt der Regierungsrat beim Erlass einer Verordnung die vom Kantonsrat in einem Gesetz vorgesehenen Rahmenbedingungen, kann dies sowohl beim Erlass der Verordnung als auch im Rahmen eines konkreten Anwendungsaktes vor den kantonalen und eidgenössischen Gerichten gerügt werden.

Zu Frage 1:

Der Regierungsrat hat seine rechtliche und politische Beurteilung der Genehmigungspflicht von Verordnungen in der Beantwortung der Interpellation KR-Nr. 124/2015 betreffend Verordnungen des Regierungsrates und ihre Genehmigung im Kantonsrat ausführlich dargelegt (mit zahlreichen Verweisungen; weiterführend auch Nef, Die Genehmigung von Verordnungen des Regierungsrates durch den Kantonsrat im Kanton Zürich, ZBI 78/1977, 241 ff.).

Die Genehmigungspflicht von Vollzugsbestimmungen stellt mit Blick auf die Gewaltenteilung einen fragwürdigen Eingriff in die verfassungsrechtliche Ordnung dar. Die Genehmigungspflicht von Verordnungsbestimmungen mit gesetzesvertretendem Charakter führt zu einer un-

erwünschten Kompetenzvermischung, zumal bereits die Unterscheidung zwischen einer gesetzesvertretenden und einer vollziehenden Verordnung in der Praxis kaum umsetzbar ist. Auch hebelt die Gesetzesdelegation letztlich die Mitwirkungsmöglichkeit des Volkes bei der Gesetzgebung mittels Referendum aus. Aus diesen Gründen gilt nach wie vor, dass auch der Kantonsrat der Gewaltenteilung einen hohen Stellenwert zumessen sollte und die Genehmigung von Vollzugsbestimmungen die absolute Ausnahme bleiben muss.

Zu Frage 2:

Der Wunsch nach einer gleichzeitigen Vorlage von Gesetz und Vollzugsbestimmungen ist auf den ersten Blick verständlich. Das Anliegen stösst aber in der praktischen Umsetzung rasch an Grenzen.

- Die gleichzeitige Ausarbeitung von Gesetz und Vollzugsverordnung (nicht selten sind es auch mehrere Verordnungen, die infolge einer Gesetzesänderung angepasst werden müssen) verlangt bei den zuständigen Stellen erheblich mehr personelle Mittel, als die zeitlich gestaffelte Ausarbeitung.
- Regelmässig ziehen Änderungen in einem Gesetz Anpassungen in der Vollzugsverordnung nach sich. Der Aufwand für die entsprechenden Anpassungen kann vermieden werden, wenn die Verordnung erst auf der Grundlage des beschlossenen Gesetzes und nicht gleichzeitig ausgearbeitet wird.
- Einzig die gestaffelte Ausarbeitung von Gesetz und Vollzugsverordnung gewährleistet, dass die Verordnung so in das Vernehmlassungsverfahren gegeben werden kann, wie sie dem beschlossenen Gesetz entspricht. Bei einer parallelen Ausarbeitung von Gesetz und Vollzugsverordnung bedingen Anpassungen der Verordnung infolge der Anpassung des Gesetzes entweder ein zweites Vernehmlassungsverfahren oder sie sind von der Vernehmlassung ausgeschlossen.
- Die gleichzeitige Ausarbeitung von Gesetz und Vollzugsverordnung vermag den beabsichtigten «Mehrwert» für den Kantonsrat nur zu begründen, wenn die zusammen mit dem Gesetz vorgelegte Vollzugsverordnung vom Regierungsrat in der Folge auch so beschlossen wird. Genau diese Verbindlichkeit stellt aber wiederum eine unzulässige Einflussnahme des Kantonsrates in die Verordnungskompetenz des Regierungsrates dar.

Aus diesen Gründen ist eine allgemeine Verpflichtung zur gleichzeitigen Ausarbeitung von Gesetz und Vollzugsverordnung operativ nicht umsetzbar. Soweit im Einzelfall die gleichzeitige Vorlage von Gesetz und Vollzugsverordnung sinnvoll und mit verhältnismässigen Aufwand machbar ist, wird der Regierungsrat diesen Weg jedoch weiterhin beschreiten.

Zu Frage 3:

Soweit eine Verordnungsänderung nach § 12 Abs. 2 der Rechtsetzungsverordnung (LS 172.16) die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens rechtfertigt, stellt die Einladung der Sachkommission eine durchaus denkbare Möglichkeit zum Einbezug des Kantonsrates bzw. der Fraktionen dar. Um Verzögerungen im Rechtsetzungsverfahren zu vermeiden, ist dabei darauf zu achten, dass die Sachkommission in der Lage ist, innerhalb der Vernehmlassungsfrist (in der Regel drei Monate) eine Vernehmlassungsantwort zu beschliessen.

Zu Frage 4:

Beim Erlass von Vollzugsverordnungen ist der Regierungsrat verpflichtet und selbstverständlich auch gewillt, die gesetzlichen Rahmenbedingungen und die «ratio legis» einzuhalten. Die wirkungsvollste Möglichkeit der parlamentarischen Einflussnahme besteht wie eingangs erwähnt in der Gesetzgebungsberatung selber. Dort ist der Ort, wo das Parlament die politischen Entscheide fällen und klare Delegationsnormen für die Vollzugsbestimmungen festlegen muss.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi