

**Auszug aus dem Protokoll  
des Regierungsrates des Kantons Zürich**

KR-Nr. 256/2006

Sitzung vom 8. November 2006

**1558. Motion (Zügige Umsetzung von Art. 126 der Kantonsverfassung)**

Die Kantonsräte Claudio Zanetti, Zollikon, und Adrian Hug, Zürich, haben am 18. September 2006 folgende Motion eingereicht:

Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat innert zweier Jahre sämtliche Gesetzesanpassungen, welche die Umsetzung von Art. 126 der neuen Kantonsverfassung (KV) mit sich bringt, zur Beschlussfassung vorzulegen.

*Begründung:*

Art. 126 der Kantonsverfassung bestimmt, dass das Gesetz die Grundsätze für die Erhebung weiterer Abgaben festlegt. Dabei seien insbesondere die Art und der Gegenstand der Abgabe, die Grundsätze der Bemessung sowie der Kreis der abgabepflichtigen Personen zu bestimmen. Dies bedeutet, dass die Erhebung von Gebühren und Abgaben ohne entsprechende rechtliche Grundlage auf Dauer nicht statthaft ist und die Bezahlung nicht mehr eingefordert werden kann.

Art. 136 KV bestimmt ausserdem, dass die rechtsetzenden und rechtsanwendenden Behörden die neue Verfassung ohne Verzug umzusetzen haben.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zur Motion Claudio Zanetti, Zollikon, und Adrian Hug, Zürich, wird wie folgt Stellung genommen:

Art. 136 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV, LS 101) bestimmt, dass die Verfassung ohne Verzug umzusetzen ist. Der Regierungsrat hat zu diesem Zweck mit Beschluss vom 22. Juni 2005 ein Konzept zur Umsetzung der neuen Kantonsverfassung festgesetzt und sodann am 21. Dezember 2005 die eigentliche Umsetzung beschlossen. Derzeit sind die Umsetzungsarbeiten zur neuen Kantonsverfassung in vollem Gange. Die verantwortlichen Stellen der Direktionen und der Staatskanzlei haben die in ihrem Zuständigkeitsbereich liegenden Erlasse auf ihre Übereinstimmung mit der neuen Kantonsverfassung geprüft und den Umsetzungs- oder Anpassungsbedarf der

Koordinationsstelle gemeldet. Auf Grund dieser Meldungen ergab sich, dass es direktionsübergreifende Fragestellungen zu behandeln gibt, die der Koordination bedürfen. Auch die Überprüfung des Anpassungsbedarfs des kantonalen Rechts an die Bestimmung von Art. 38 KV bedarf der direktionsübergreifenden Koordination und erfolgt deshalb in einem Teilprojekt unter der Federführung der Direktion der Justiz und des Innern. Darin wird auch die Problematik der häufig fehlenden formellgesetzlichen Grundlage für Abgaben und Gebühren (vgl. Art. 38 Abs. 1 lit. d, Art. 126 KV) bearbeitet. Eine seriöse Überprüfung dieser Erlasse erfordert Zeit. Nur so ist sichergestellt, dass sämtlicher Umsetzungs- und Anpassungsbedarf erfasst wird. Die Direktion der Justiz und des Innern wurde beauftragt, dem Regierungsrat ein Konzept betreffend die Überprüfung rechtlicher Grundlagen vorzulegen. Dies soll im ersten Quartal 2007 erfolgen. Ziel dieses Teilprojektes ist es, den Direktionen und der Staatskanzlei Vorgaben zu liefern, die sie bei der Bearbeitung der ihnen zugeteilten Anpassungsarbeiten und Rechtsetzungsprojekten zu beachten haben. Damit ist sichergestellt, dass auch formell verfassungswidriges Recht schnellstmöglich an die neue Kantonsverfassung angepasst wird.

Gemäss Art. 136 KV ist die Verfassung ohne Verzug umzusetzen. Art. 138 ff. KV enthalten besondere Übergangsbestimmungen mit konkreten Umsetzungsfristen für einzelne Teilbereiche. Die Regelung, welche die Anforderungen an die gesetzliche Grundlage für Abgaben bestimmt (Art. 126 KV), wird dabei jedoch nicht erfasst. Demnach ist für die Anpassung der gesetzlichen Grundlage im Abgabebereich grundsätzlich Art. 136 KV anwendbar. Im Weiteren ist anzufügen, dass Art. 137 KV die Weitergeltung bisheriger Rechtsakte regelt. Erlasse oder Anordnungen, die in einem nach der früheren Verfassung gültigen Verfahren beschlossen worden sind, bleiben in Kraft (Art. 137 Abs. 1 KV). Art. 38 Abs. 2 lit. d KV in Verbindung mit Art. 126 KV wird künftig dazu führen, dass gewisse Kausalabgaben, die unter altem Verfassungsrecht ihre Grundlage auf Verordnungsstufe hatten, fortan in weiten Zügen durch den formellen Gesetzgeber zu regeln sein werden. Bestehende, so genannt formell verfassungswidrige Erlasse bleiben jedoch weiter in Kraft (Art. 137 KV). Somit ist die rechtmässige Erhebung von Kausalabgaben, die auf einer formell verfassungswidrigen Grundlage beruhen, dank dieser Übergangsbestimmung während der Umsetzungsphase sichergestellt. Im Weiteren ist anzufügen, dass der Verfassungsrat über die Aufnahme einer Frist für jene Fälle, die unter Art. 137 KV fallen, beraten hat (Protokoll des Zürcher Verfassungsrates vom 8. Juli 2004, S. 3262 ff.). Ein entsprechender Antrag sah vor, dass Erlasse, die gemäss der neuen Verfassung der Gesetzesform bedürfen, innert fünf Jahren

anzupassen seien. Der Antrag wurde jedoch abgelehnt, unter Hinweis auf praktische Überlegungen und die Rechtssicherheit während der Umsetzungsphase. Es ist somit ausdrücklicher Wille des Verfassungsgebers, die Anpassungsarbeiten im Zusammenhang mit formell verfassungswidrigem Recht nicht an eine strikte Frist zu knüpfen. Damit liegt ein qualifiziertes Schweigen des Verfassungsgebers vor.

Die Änderung derartiger formell verfassungswidriger Bestimmungen richtet sich aber gemäss Art. 137 Satz 2 KV nach neuem Verfassungsrecht. Art. 126 KV wird im Zuge der folgenden Gesetzesanpassungen umgesetzt werden. Entgegen der Auffassung der Motionäre ist im Zusammenhang mit Art. 126 KV kein unmittelbarer Handlungsbedarf zu erblicken. Im Weiteren widerspricht die Einführung einer Anpassungsfrist für die Fälle von Art. 137 KV, wie sie von den Motionären gefordert wird, dem von der Verfassung vorgezeichneten Weg. Zudem könnte wohl eine solche Frist höchstens auf dem Wege der Verfassungsänderung Geltung erlangen, was nicht zur Beschleunigung der Umsetzungs- und Anpassungsarbeiten beiträgt.

Gemäss § 16 Abs. 1 des Kantonsratsgesetzes (KRG, LS 171.1) unterbreitet der Regierungsrat dem Kantonsrat innert drei Jahren die mit der überwiesenen Motion verlangte Vorlage zusammen mit seinem Bericht und Antrag. Nach § 16 Abs. 2 KRG kann der Kantonsrat auf Ersuchen des Regierungsrates eine Fristerstreckung beschliessen. Die Motionäre aber fordern, dass der Regierungsrat bereits innert zwei Jahren sämtliche Gesetzesanpassungen, welche die Umsetzung von Art. 126 KV mit sich bringen, dem Kantonsrat zur Beschlussfassung vorzulegen habe. Die mit dieser Forderung verbundene kürzere Frist steht demnach in Widerspruch zu § 16 KRG.

Aus den vorstehend genannten Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Motion KR-Nr. 256/2006 nicht zu überweisen.

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

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

**Husi**