

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

KR-Nr. 124/2015

Sitzung vom 17. Juni 2015

**640. Interpellation (Verordnungen des Regierungsrates
und ihre Genehmigung im Kantonsrat)**

Die Kantonsräte Ruedi Lais, Wallisellen, und Davide Loss, Adliswil, haben am 27. April 2015 folgende Interpellation eingereicht:

Unter der alten Verfassung von 1869 entstand eine ganze Reihe von Verordnungen, die vom Regierungsrat erlassen und gemäss dem jeweiligen Gesetz durch den Kantonsrat genehmigt wurde.

Artikel 38 der Kantonsverfassung verlangt seit jeher, dass «alle wichtigen Rechtssätze des kantonalen Rechts» in der Form des Gesetzes «erlassen» werden. Weniger wichtige werden in der Form der Verordnung erlassen, wobei Verfassung und Gesetz bestimmen, welche Behörden Verordnungen «erlassen» können. In den Artikeln 50 bis 59 werden die Aufgaben und Kompetenzen des Kantonsrates aufgezählt. Die Genehmigung von Verordnungen des Regierungsrates fehlt in der Aufzählung, Genehmigungspflichtige Verordnungen kennt die KV 2005 nur in der Form der «Notverordnung» unter dem Notstandsartikel 72.

In jüngster Zeit erfährt das Instrument der «genehmigungspflichtigen Verordnung» nun aber zunehmenden Zuspruch im Parlament. In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um Antwort auf die folgenden Fragen:

1. Welche Verordnungen des Regierungsrates unterstanden zum Zeitpunkt der Inkraftsetzung der Verfassung 2005 der Genehmigung durch den Kantonsrat?
2. Welche solche Verordnungen entfielen seither (aus der Genehmigungspflicht oder ganz), welche kamen neu hinzu und welche pendenten Vorlagen enthalten zurzeit diese Genehmigungspflicht?
3. Wie beurteilt der Regierungsrat das Instrument der Genehmigungspflicht einer regierungsrätlichen Verordnung mit Blick auf:
 - die Gewaltenteilung im Kanton Zürich?
 - den wirksamen und raschen Vollzug der Gesetze?
 - die Kompetenz des Kantonsrates, die Gesetze zu formulieren?
 - das Referendumsrecht, welches bei einer Regelung via genehmigungspflichtige Verordnung ja entfällt?

4. Wie lässt sich der Terminus «erlassen» in Art. 38 KV mit der Genehmigungspflicht für Verordnungen des Regierungsrates vereinbaren, der eine abschliessende exekutive Zuständigkeit für den zu regelnden Tatbestand impliziert?
5. Welche politischen und juristischen Schritte erwägt der Regierungsrat gegebenenfalls gestützt auf seine Antwort zu Fragen 3 und 4?
6. Wäre eine Bereinigung der Gesetze, welche die Genehmigungspflicht enthalten, angezeigt?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Interpellation Ruedi Lais, Wallisellen, und Davide Loss, Adliswil, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Die Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (KV, LS 101) trat am 1. Januar 2006 in Kraft. Zu diesem Zeitpunkt unterstanden folgende Verordnungen des Regierungsrates bzw. einzelne Bestimmungen davon der Genehmigung durch den Kantonsrat:

- Verordnung über die nähere Umschreibung der Begriffe und Inhalte der baurechtlichen Institute sowie über die Mess- und Berechnungsweise vom 22. Juni 1977 (Allgemeine Bauverordnung; LS 700.2)
- Kantonale Natur- und Heimatschutzverordnung vom 20. Juli 1977 (LS 702.11)
- Strassenabstandsverordnung vom 19. April 1978 (LS 700.4)
- Besondere Bauverordnung I (LS 700.21)
- Verordnung über die Verschärfung oder die Milderung von Bauvorschriften für besondere Bauten und Anlagen vom 26. August 1981 (Besondere Bauverordnung II; LS 700.22)
- Energieverordnung vom 6. November 1985 (LS 730.11)
- Verordnung über die Leistungen der Versicherungskasse für das Staatspersonal an die Mitglieder des Regierungsrates vom 5. Januar 1994 (LS 177.24)
- Sonderabfall-Abgabeverordnung vom 11. Oktober 1995 (LS 712.41)
- Kantonale Waldverordnung vom 28. Oktober 1998 (LS 921.11)
- Personalverordnung vom 16. Dezember 1998 (LS 177.11)
- Mittelschul- und Berufsschullehrerverordnung vom 7. April 1999 (LS 413.111)

- Kantonspolizeiverordnung vom 28. April 1999 (LS 551.11)
- Abfallverordnung vom 24. November 1999 (LS 712.11)
- Verordnung über die Nachsorge und die Sanierung von Deponien vom 8. März 2000 (LS 712.12)
- Lehrpersonalverordnung vom 19. Juli 2000 (LS 412.311)
- Verordnung über Subventionen an nichtstaatliche Mittelschulen vom 29. Januar 2003 (LS 413.212)
- Submissionsverordnung vom 23. Juli 2003 (LS 720.11)
- Verordnung zum Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetz vom 26. Dezember 2003 (LS 822.41)
- Verordnung über die kriminalpolizeiliche Aufgabenteilung vom 6. Juli 2005 (LS 551.101)
- Verordnung über die Entschädigung für gemeindepolizeiliche Aufgaben vom 6. Juli 2005 (LS 551.102)

Zu Frage 2:

Seit dem Inkrafttreten der Kantonsverfassung am 1. Januar 2006 wurden folgende Verordnungen bzw. einzelne Bestimmungen davon neu der Genehmigungspflicht unterstellt:

- Rechnungslegungsverordnung vom 29. August 2007 (LS 611.1)
- Verordnung über die polizeiliche Zwangsanwendung vom 21. Januar 2009 (LS 550.11)

Der Genehmigungspflicht unterstellt wurde schliesslich die Verordnung zum vom Kantonsrat verabschiedeten, aber noch nicht in Kraft getretenen Gemeindegesezt vom 20. April 2015.

Seit dem Inkrafttreten der Kantonsverfassung wurden folgende genehmigungspflichtigen Verordnungen aufgehoben:

- Verordnung über die Staatsbeiträge an die Krankenpflege vom 26. Februar 1968
- Verordnung über das Globalbudget vom 2. Oktober 1996
- Verordnung über die nichtärztlichen Psychotherapeutinnen und Psychotherapeuten vom 1. Dezember 2004

Folgende Verordnungen wurden – soweit an dieser Stelle feststellbar – seit dem Inkrafttreten der Kantonsverfassung aus der Genehmigungspflicht entlassen:

- Verordnung über die Schul- und Volkszahnpflege vom 15. November 1965 (LS 818.22)
- Verordnung über Leistungen und Gebühren der kantonalen Spitäler vom 20. Oktober 2004 (Taxordnung; LS 813.111).

Zu Frage 3:

Die Beantwortung der Fragen 1 und 2 zeigt, dass der Kantonsrat zahlreiche Verordnungen bzw. einzelne Bestimmungen davon der Genehmigungspflicht unterstellte. Während der Erlass von Gesetzen in die Zuständigkeit des Kantonsrates fällt (Art. 54 Abs. 1 lit. b KV), gehört die Verordnungsgebung als Vollzugsaufgabe zu den Hauptaufgaben des Regierungsrates (Art. 60 Abs. 1 KV). Die Kantonsverfassung sieht eine Genehmigungspflicht nur für Notverordnungen vor (Art. 72 Abs. 2 KV). Art. 38 KV hält lediglich fest, dass alle wichtigen Rechtssätze des kantonalen Rechts in der Form des Gesetzes erlassen werden (Abs. 1). Weniger wichtige Rechtssätze, namentlich solche über den Vollzug der Gesetze, werden in der Form der Verordnung erlassen (Abs. 2). Verfassung und Gesetz bestimmen, welche Behörden Verordnungen erlassen können (Abs. 3). Auch der Kantonsrat kann somit – insbesondere in seinem Zuständigkeitsbereich – Verordnungen erlassen. Die grundsätzliche Zuständigkeit zum Erlass von Verordnungen zum Vollzug von Gesetzen weist die Verfassung jedoch dem Regierungsrat zu (Art. 67 Abs. 2 KV).

In der Rechtswissenschaft wird die Genehmigungspflicht von Verordnungen zwar grundsätzlich als zulässig erachtet, sie stösst jedoch mehrheitlich auf Kritik (vgl. M. Hauser, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich 2007, Art. 38 N. 48; F. Uhlmann, Das Verordnungsveto – eine Auslegeordnung, in: Parlament: Mitteilungsblatt der schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen, August 2010, S. 7; T. Jaag, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 4. Aufl., Zürich 2012, Rz. 431; G. Müller, Möglichkeiten und Grenzen der Verteilung der Rechtssetzungsbefugnisse im demokratischen Rechtsstaat, ZBl 1/1998, S. 20). Auch der Regierungsrat steht der Genehmigungspflicht skeptisch gegenüber. Zwar kann das Gesetz dem Kantonsrat gemäss Art. 59 Abs. 4 KV weitere Aufgaben und Befugnisse übertragen. Die Möglichkeit des Gesetzgebers, die Kompetenzen des Kantonsrates mit in der Verfassung nicht vorgesehenen Aufgaben zu erweitern, darf jedoch nicht dazu führen, dass die in der Kantonsverfassung vorgesehene, grundsätzliche Kompetenzordnung ausgehöhlt wird oder dadurch Widersprüche zur Verfassung geschaffen werden (vgl. M. Hauser, a. a. O., Art. 59 N. 17). Zu unterscheiden sind dabei zwei Fälle:

- Der Erlass von *Vollzugsbestimmungen*, die lediglich die durch das Gesetz bereits begründeten Rechte und Pflichten näher ausführen und den praktischen Gegebenheiten anpassen, ist eine der Exekutive vorbehaltene Funktion. Wenn Vollzugsbestimmungen der präventiven Kontrolle durch das Parlament unterstellt werden, führt dies zu einer in

der Kantonsverfassung nicht vorgesehenen Einmischung in den Kompetenzbereich des Regierungsrates (vgl. F. Uhlmann, a. a. O., S. 7). Der Regierungsrat erachtet einen solchen Eingriff mit Blick auf die Gewaltenteilung als fragwürdig, wird dadurch doch die grundsätzliche verfassungsrechtliche Ordnung infrage gestellt.

- Die Genehmigungspflicht für Verordnungen mit *gesetzesvertretendem* Charakter, die über das Gesetz hinausgehende Regelungen enthalten sowie neue Rechte und Pflichten für die Bürgerinnen und Bürger begründen können (z. B. im Bereich des Personalrechts), wird in der Rechtswissenschaft demgegenüber als grundsätzlich zulässig erachtet (vgl. M. Hauser, a. a. O., Art. 38 N. 48). Auch sie wird aber kritisiert wegen der Verwischung der Verantwortlichkeiten für den Inhalt der Verordnung zwischen erlassenden und kontrollierenden Organen (vgl. Müller/Uhlmann, Elemente einer Rechtsetzungslehre, 3. Aufl., Zürich 2013, Rz. 424). Auch der Regierungsrat erachtet die damit verbundene Kompetenzverwischung als unerwünscht, zumal bereits die Unterscheidung zwischen einer gesetzesvertretenden und einer vollziehenden Verordnung in der Praxis kaum umsetzbar ist und zu schwierigen Abgrenzungsfragen führt (vgl. F. Uhlmann, a. a. O., S. 3).

Das Instrument der genehmigungspflichtigen Verordnung lädt zudem dazu ein, die Lösung umstrittener Fragen, die von ihrer Bedeutung her auf Gesetzesstufe erfolgen müsste, dem Regierungsrat auf Verordnungsstufe zu überlassen und trotzdem das Mitspracherecht des Kantonsrates zu erhalten. Dies kann im Ergebnis zu einer Aushöhlung des Referendumsrechts führen.

Zu Frage 4:

Für den Regierungsrat lässt sich die Genehmigungspflicht für Verordnungen nicht mit dem in Art. 38 KV verwendeten Begriff «erlassen» vereinbaren. Der Begriff «erlassen» deutet vielmehr auf eine abschliessende Kompetenz hin. Weder aus dem Wortlaut noch aus dem Sinn und Zweck von Art. 38 KV lässt sich eine Genehmigungspflicht ableiten.

Zu Fragen 5 und 6:

Es sind wohl in erster Linie politische Gründe, die den Kantonsrat dazu bewegen, sich in bestimmten Fällen die Genehmigung einer Verordnung bzw. einzelner Verordnungsbestimmungen vorzubehalten. Der Regierungsrat wird keine politischen oder juristischen Schritte im Zusammenhang mit der Genehmigungspflicht ergreifen. Er erachtet es jedoch

mit Rücksicht auf die Einhaltung der verfassungsrechtlichen Ordnung als sachgemässer, die entsprechenden Delegationsnormen im Gesetz konkreter und enger zu fassen, anstatt eine Genehmigungspflicht vorzusehen. Auf diesem Weg kann sichergestellt werden, dass der parlamentarische Wille auch beim Erlass von Verordnungen beachtet wird.

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