

Sitzung vom 10. November 1999

1993. Anfrage (Koppelung von Gesetzesvorlagen und Verordnungen)

Kantonsrat Jörg Kündig, Gossau, hat am 20. September 1999 folgende Anfrage eingereicht:

Die vom Regierungsrat interessierten und betroffenen Adressaten zur Vernehmlassung unterbreiteten Gesetzesentwürfe genauso wie die entsprechenden Vorlagen an den Kantonsrat enthalten zahlreiche «Kann-Formulierungen». Diese Formulierungen sollen dem Regierungsrat Spielraum für die Ausgestaltung der Ausführungsverordnungen geben – sofern solche vorgesehen sind. «Kann-Formulierungen» haben aber den gewichtigen Nachteil, dass die Vernehmlassungsadressaten und auch der Kantonsrat im Unklaren darüber gelassen werden, wie die entsprechenden Paragraphen schliesslich zur Anwendung gelangen werden, beziehungsweise welche Auflagen effektiv damit verbunden sind. Dies bestätigen auch die jeweiligen Vernehmlassungsantworten und auch die Fragestellungen im Kantonsrat.

Gegenwärtige Praxis ist es, dass in jenen Fällen, da dem Gesetz tatsächlich eine Ausführungsverordnung folgt, es den vorberatenden Kommissionen vorbehalten bleibt, ihre Beratungen auszusetzen, bis die nachgeordneten Erlasse zumindest im Entwurf vorliegen. Dies geschieht jedoch nach abgeschlossener Vernehmlassung und ist eher selten.

Auf kommunaler Ebene ist es schon jetzt Usanz und auch unabdingbar, dass beispielsweise Gemeindeordnungen nicht ohne zugehöriges Verwaltungsreglement verabschiedet werden können (falls eine Zweiteilung in Gemeindeordnung und Verwaltungsreglement vorgesehen ist).

Ich bitte den Regierungsrat, zu folgender Frage Stellung zu nehmen:

- Welche Massnahmen sind seitens des Regierungsrates vorgesehen, um inskünftig bei Vernehmlassungen und Gesetzesvorlagen an den Kantonsrat transparenter zu machen und insbesondere die mit «Kann-Formulierungen» im Gesetzestext verbundenen Unsicherheiten sowohl bei den Vernehmlassungsadressaten als auch bei den Ratsmitgliedern auszuräumen?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Jörg Kündig, Gossau, wird wie folgt beantwortet:

Für generell-abstrakte Regelungen kennt der Kanton Zürich die Erlassformen der Verfassung, des (formellen) Gesetzes und der Verordnung. Der Sinn dieser Dreiteilung ergibt sich aus den unterschiedlichen Funktionen der Erlassformen, die eng mit der Frage ihres Zustandekommens verknüpft sind. Die Verfassung legt die Grundstruktur eines Staates, also seine Gliederung und politische Ausrichtung, fest. Sie nennt die Staatsziele und beschreibt die Mitwirkungs- und Schutzrechte seiner Bürgerinnen und Bürger. Wegen ihrer grundlegenden Bedeutung sollen Verfassungsbestimmungen dauerhaft sein, was – zumindest hinsichtlich einer Totalrevision – in den anspruchsvollen formellen Voraussetzungen für ihren Erlass zum Ausdruck kommt (Art. 65 Kantonsverfassung). Gesetze sind demgegenüber als erste Konkretisierungsstufe der Verfassung zu betrachten. Sie enthalten die wichtigen Regelungen, also Normen, die sich durch eine hohe Intensität des Eingriffs in Grundrechtspositionen, durch einen grossen Adressatenkreis, durch eine grosse Bedeutung für das politische System, durch hohe finanzielle Auswirkungen oder auch durch eine hohe politische Umstrittenheit auszeichnen. Gesetze im formellen Sinn werden durch den Kantonsrat unter allfälliger Mitwirkung der Stimmberechtigten erlassen. Bei Verordnungen hingegen handelt es sich um Normkonkretisierungen zweiter Stufe. Verordnungen regeln detailliert, was in der Verfassung und den Gesetzen dem Grundsatz nach vorgezeichnet ist. Sie enthalten also Bestimmungen, hinsichtlich welcher der formelle Gesetzgeber zum Schluss gekommen ist, die detaillierte Ausgestaltung der rechtlichen Vorgaben dem Ordnungsgeber zu überlassen. Ein weiteres Motiv für die Wahl der Ordnungsform kann sodann in der Erwartung liegen, dass sich der zu regelnde Lebensbereich rasch ändern wird, sodass nur mittels Verordnung, die einzig einen entsprechenden Beschluss des Regierungsrates erfordert, rechtzeitig darauf reagiert werden kann.

Welche Normen in ein formelles Gesetz aufzunehmen sind und welche Fragen dem Verordnungsgeber zur Regelung überlassen werden sollen, liegt im Ermessen des formellen Gesetzgebers. Ihm steht es frei, eine Frage als so wichtig zu qualifizieren, dass sie in einem formellen Gesetz zu regeln ist. Verneint er die Wichtigkeit oder stellt er die höhere Flexibilität einer Verordnung in den Vordergrund, so ist das gleichzeitig Ausdruck dafür, dass er die Kompetenz für die Festlegung des Verordnungsinhaltes dem Verordnungsgeber übertragen möchte. Damit räumt er dem Verordnungsgeber bewusst einen Gestaltungsspielraum ein, der immerhin durch die Vorgaben in der Verfassung und in den formellen Gesetzen beschränkt ist.

Eine Verordnung konkretisiert die höherrangigen Gesetzesbestimmungen. Demzufolge ist es dem Verordnungsgeber unmöglich, den genauen Inhalt einer geplanten Verordnung bekannt zu geben, solange die endgültige Fassung des übergeordneten Gesetzes nicht feststeht. Immerhin geht der Regierungsrat, wenn er dem Kantonsrat einen Gesetzesantrag unterbreitet, von einer den zukünftigen Verordnungsinhalt mit umfassenden Regelungsgesamtheit aus. Der ungefähre Inhalt der geplanten Verordnungen wird denn auch regelmäßig in den Erläuterungen zu einem Vernehmlassungsentwurf bzw. in der Weisung zu einem Gesetzesantrag an den Kantonsrat dargelegt. Aus den erwähnten Gründen ist es dem Regierungsrat indessen unmöglich, bereits in diesen Verfahrensstadien den endgültigen Wortlaut der Verordnung zu präsentieren. Ein solches Vorgehen wäre darüber hinaus auch nicht sinnvoll, weil damit die Vernehmlassungsadressaten bzw. der Kantonsrat in den falschen Glauben der Unabänderlichkeit eines solchen Verordnungsinhaltes versetzt würden. Wie dargelegt, liegt einer der Gründe für die Wahl einer Verordnung aber gerade darin, Normen zu schaffen, die rasch den veränderten Bedürfnissen angepasst werden können. In diesem Sinne erachtet der Regierungsrat die heute übliche Information von Vernehmlassungsadressaten und Kantonsrat über den Inhalt der ins Auge gefassten Verordnungen als ausreichend.

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