

Sitzung vom 30. April 1997

952. Anfrage (Rechtliche Vorprüfung von Gesetzesvorlagen)

Kantonsrat Dr. Jörg N. Rappold, Küsnacht, hat am 24. Februar 1997 folgende Anfrage eingereicht:

Kann der Regierungsrat Massnahmen vorkehren, organisatorische und personelle Voraussetzungen dafür schaffen, dass komplexe Gesetzesvorlagen des Kantonsrates, vor deren Verabschiedung zuhanden der Volksabstimmung, durch ein Gremium von Fachleuten rechtlich überprüft werden können?

Zwar gehört es zu den wichtigsten Aufgaben des Gesetzgebers, dass er die Technik des Legiferens beherrscht.

Tatsache ist aber, dass die heutige Praxis der Gesetzgebung zunehmend die Gefahr «legislativer Problemfälle» in sich birgt und diese nicht rechtzeitig vor der Gesetzesanwendung entdeckt werden.

Die Komplexität der Gesetzgebung überfordert heute oft nicht nur das Parlament, sondern auch die Regierung. Niemand weiss während und nach der Beratung eines komplizierteren Gesetzes mit Sicherheit, ob dieses in der Form, in Aufbau und Gliederung, in der Systematik, Genauigkeit und nicht zuletzt bezüglich allgemeiner Verständlichkeit den hohen Anforderungen von Wissenschaft und Praxis genügt. Oft fehlt dem Parlamentarier die Zeit und manchmal auch die Fähigkeit, so tief in die Materie einzudringen, dass in der Folge, gestützt auf eine Gesamtsicht der Problematik, rechtsstaatlich einwandfrei legiferiert wird. So, wie die Dinge jetzt liegen, ist es verständlich, wenn einige Parlamentarier mit dem Ergebnis ihrer Gesetzgebungsarbeit kaum noch «gut schlafen können».

Es drängt sich auf, Gesetzesvorlagen des Kantonsrates, vor deren Verabschiedung zuhanden der Volksabstimmung, durch ein Gremium von Fachleuten rechtlich überprüfen zu lassen. Dieses Gremium von Spezialisten der entsprechenden Materie hat eine Gesetzesvorlage nach streng wissenschaftlichen Kriterien auf Vollständigkeit, Klarheit, Systemgerechtigkeit, Verständlichkeit im Rechtsvergleich und auf ihre praktischen Anwendbarkeit zu prüfen, wie dies vor einigen Jahren alt Oberrichter Dr. Richard Frank in einem bedenkenswerten Artikel zur «Gesetzgebungskunst» angeregt hat. Das Ergebnis der Prüfung ist dem Parlament zur freien Würdigung vor der Redaktionslesung bzw. vor der Verabschiedung des Gesetzes zuhanden der Volksabstimmung vorzulegen.

Auf Antrag der Direktion der Justiz

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Dr. Jörg N. Rappold, Küsnacht, wird wie folgt beantwortet:

Im Zusammenhang mit der Reform der Verwaltungsstruktur hat der Regierungsrat in seinem Beschluss vom 13. November 1996 festgehalten, dass im Zuge der Neustrukturierung der Verwaltung bei der Justizdirektion ein Gesetzgebungsdienst zu schaffen sei, der die heute durch die einzelnen Direktionen und die Redaktionskommission des Regierungsrates erbrachten Dienstleistungen ablösen bzw. ergänzen soll. Dieser Dienst soll die Direktionen bei der Gesetzgebung fachlich unterstützen und dabei auch Fragen der Gesetzesevaluation miteinbeziehen. Eine wichtige Aufgabe dieses Gesetzgebungsdienstes wird sein, die Gesetzgebungsarbeiten in der Verwaltung zu koordinieren und eine einheitliche Systematik der Gesetzgebung wie auch eine klare Gesetzessprache sicherzustellen.

Mit der geplanten Schaffung eines Gesetzgebungsdienstes wird es möglich sein, verschiedene gleichzeitig laufende Revisionen durch die direkte Beteiligung der Verwaltung an der Kommissionsarbeit – sofern nötig – besser aufeinander abzustimmen. Die Problematik liegt vielfach nicht allein in der einzelnen komplexen Gesetzgebung, sondern in den sich in kurzen zeitlichen Abständen folgenden Revisionen, die gleiche oder ähnliche Sachbereiche betreffen und dadurch innerhalb der Verwaltung und während der parlamentarischen Behandlung einen hohen Koordinationsbedarf hervorrufen.

Zur Sicherstellung einer kontinuierlichen inhaltlichen wie strukturellen Koordination der Gesetzgebungsarbeiten wird im Rahmen der Schaffung des Gesetzgebungsdienstes und der Festlegung von dessen Aufgaben und Dienstleistungsangeboten zu prüfen sein, ob und in welcher Form dieser Dienst oder ein anderes von der Verwaltung bestelltes Fachgremium auch für die in der Verantwortung des Parlamentes stehenden Vorlagen zur Beratung herangezogen werden kann. Dabei wird insbesondere auch zu klären sein, ob die Einschaltung eines zusätzlichen Fachgremiums vor der Redaktionslesung von Gesetzesentwürfen einer gesetzlichen Grundlage bedarf und wie dessen Arbeit mit derjenigen der kantonsrätlichen Redaktionskommission zu verbinden wäre.

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

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi