

Harry Lütolf

...

Ratsdienste des Verfassungsrates des
Kantons Zürich
Federas Beratung AG
Mainaustrasse 30
Postfach
8034 Zürich

Zürich, 11. November 2003

Sehr geehrte Damen und Herren

Erlauben Sie mir, zu der Vernehmlassung «Entwurf des Verfassungsrates für die neue Verfassung des Kantons Zürich» mit meinen Anmerkungen und Anträgen an Sie heranzutreten.

Im Wissen um die Komplexität einer Verfassungsrevision möchte ich mich als ehemaliges Mitglied eines Kantonsparlamentes mit meiner Stellungnahme notgedrungen auf die folgenden Schwerpunkte konzentrieren:

- Verhältnis Kantons-/Regierungsrat;
- Auswärtige Beziehungen des Kantons Zürich;
- Umsetzung von Bundesrecht;
- Parlamentsverordnungen;
- Parlamentarische Instrumente für die Umsetzung der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (New Public Management).

I. Verhältnis Kantons-/Regierungsrat – Auswärtige Beziehungen des Kantons Zürich

Die Grenzen zwischen «Aussenpolitik» und Innenpolitik aller Kantone verwischen zunehmend. In immer mehr Bereichen werden Problemlösungen auf internationale oder interkantonale Ebene verlagert werden müssen. Verträge mit anderen Staaten oder Gebietskörperschaften und anderen Kantonen schaffen Recht, das in unserem Kanton direkt anwendbar ist oder jedenfalls das zürcherische Recht beeinflussen.

Dies bedingt, dass sich der Kantonsrat am Zustandekommen der Beschlüsse in internationalen und interkantonalen Organisationen und zwischenstaatlichen Verhandlungen beteiligen muss. Andernfalls verliert der Kantonsrat einen Teil seiner Gesetzgebungskompetenz und der politischen Einflussnahme.

Die üblicherweise gepflegte Zuständigkeit des Regierungsrates zur Verhandlungsführung und zum Abschluss von Verträgen soll nicht angetastet werden. Hingegen soll ein intensiver Konsultationsprozess zwischen dem Kantonsrat bzw. seiner zuständigen Kommissionen und dem Regierungsrat bzw. der Verwaltung stattfinden. Eine stärkere Einbindung des Kantonsrates ist schon wegen seiner Oberaufsicht und der allgemeinen Gesetzgebungskompetenz auch im Bereich der «Aussenpolitik» geboten. Es genügt nicht, dass ein ausgehandelter Vertrag mit anderen Staaten und Kantonen oder eine Vorlage zur Änderung des zürcherischen Rechts – **wenn überhaupt!** – zur Beratung unterbreitet wird. Der Kantonsrat muss sich vermehrt an der Entwicklung der internationalen und interkantonalen Rechtsetzung beteiligen. Er muss seinen Einfluss bereits in einem frühen Stadium geltend machen, wo Entwürfe von internationalen und interkantonalen Rechtssetzungsakten erarbeitet werden. Durch die wachsende Bedeutung der «Aussenpolitik» wird sich die Gesetzgebungsfunktion des Kantonsrates stark verändern müssen, wenn das Parlament nicht wesentliche politische Gestaltungsmöglichkeiten verlieren will.

Der Kanton wird sich in Zukunft immer mehr mit der «Aussenpolitik» beschäftigen müssen. Die jüngsten Entwicklungen weisen hier die Richtung. Die «kleine Aussenpolitik» der Kantone, gestützt auf Art. 48 und 56 der Bundesverfassung, wird vom Bund verstärkt gefördert (vgl. das Europäische Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften [SR 0.131.1] sowie die Botschaft über die Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von Kantonen und Regionen im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative INTERREG II in den Jahren 1995-1999 [BBI 1995 I 309 ff.] und die dazugehörige Finanzierungsverordnung [SR 616.91] vom 5. September 1995). Darüber hinaus hat sich mit der neuen Bundesverfassung vom 18. April 1999 die Zuständigkeit des Bundes im Bereich der Aussenpolitik relativiert. Danach wird den Kantonen zukünftig das Recht gewahrt werden müssen, an der Vorbereitung aussenpolitischer Entscheide mitzuwirken, wenn ihre Zuständigkeiten oder wesentliche Interessen betroffen sind. Dies setzt voraus, dass die Kantone über solche Vorhaben ausreichend informiert und rechtzeitig konsultiert werden. Auch müssen die Kantone in geeigneter Weise an den internationalen Verhandlungen beteiligt werden (vgl. dazu Art. 55 der Bundesverfassung). In Ausführung dieser Verfassungsgrundlagen hat das Bundesparlament denn auch ein Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes (BGMK, SR 138.1) vom 22. Dezember 1999 erlassen (vgl. hierzu auch die diesbezügliche Botschaft des Bundesrates vom 15. Dezember 1997, BBI 1998 I 1163 ff.).

Aus dem BGMK geht eine prioritäre Rolle der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) hervor. Hauptsächlich die KdK soll die Mitwirkung der Kantone im Bereich der Aussenpolitik gewährleisten (vgl. hierzu auch die Beratungen im National- und Ständerat, in: Amtliche Bulletin der Bundesversammlung: StR 1998, Seite 1315 ff.; NR 1999, Seite 632 ff.). **Daraus ergibt sich eine mächtige Stellung der Regierung auch im Kanton Zürich.** Es wird in Zukunft also die Exekutive sein, die mit einer mangelnden demokratischen Legitimation (die Institution der Konferenz der Kantonsregierungen ist im Kanton Zürich nicht einmal verfassungsrechtlich abgestützt!) Ent-

scheide für uns alle fällen wird, ohne auch nur Rücksprache mit dem Kantonsrat nehmen zu müssen, und dies im **gesamten** Zuständigkeitsbereich des Kantons! Die Tragweite dieser Regelung braucht nicht weiter ausgeführt zu werden. Der Kantonsrat läuft hier also Gefahr, ins Abseits zu driften und am Schluss vor vollendete Tatsachen gestellt zu werden. Der Regierungsrat dagegen wird vermehrt, entgegen den Grundsätzen der Gewaltenteilung, die Rolle des Gesetzgebers übernehmen.

Der Regierungsrat soll nun durch geeignete Verfassungsbestimmungen zu einer regelmässigen, frühzeitigen und umfassenden Orientierung über alle «ausserpolitischen» Geschehnisse verpflichtet werden. Dazu gehören auch die Verhandlungen mit anderen Staaten und Kantonen oder internationalen und interkantonalen Organisationen, ferner die Verhandlungspositionen, die der Regierungsrat als Vertreter des Kantons in internationalen und interkantonalen Organisationen einnehmen will.

Die stärkere Einbeziehung des Kantonsrates im besagten Bereich könnte etwa mit der Schaffung einer «Kommission für auswärtige Beziehungen» gewährleistet werden. Diese Kommission soll alle «ausserpolitischen» Vorlagen vorberaten und sich der kantonalen «Aussenpolitik» ganz allgemein widmen. Die Kommission würde je nach Geschäft andere Kommissionen beiziehen oder von anderen Kommissionen beigezogen werden. Das Büro des Kantonsrates könnte jeweils bestimmen, welche Kommission federführend wäre. Der Kommission für auswärtige Beziehungen würde als Spezialistin für «ausserpolitische» Fragen auch die Aufgabe zukommen, die anderen Mitglieder des Kantonsrates in geeigneter Weise über die internationalen und interkantonalen Geschehnisse auf dem Laufenden zu halten. Das würde zu einer grösseren Sachkompetenz aller Mitglieder des Kantonsrates im Bereich der «Aussenpolitik» führen und zu einer Stärkung des Parlamentes beitragen.

Es sei noch darauf hingewiesen, dass man sich stark am Modell des Bundes orientieren kann, wie es in Art. 166 der Bundesverfassung und im Art. 47bis a des Bundesgesetzes über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse (SR 171.11) vom 23. März 1962, in der Fassung vom 4. Oktober 1991, festgelegt ist (vgl. dazu auch den Bericht der Kommission des Nationalrates [BBI 1991 III 617 ff.] sowie die Stellungnahme des Bundesrates [BBI 1991 III 812 ff.]). Auch haben sich verschiedene Kantone der Problematik bereits mit geeigneten Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen angenommen (vgl. etwa Art. 52 lit. d i.V.m. Art. 73 ff. Loi sur le Grand Conseil des Kantons Waadt; Art. 29 des Reglements des Grossen Rates des Kantons Wallis; Art. 72 der Verfassung des Kantons Solothurn; sowie § 64 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft).

Zur Untermauerung meiner Argumentation sei auf eine Forschungsarbeit von Ursula Abderhalden von der Universität Freiburg i.Ü. (Diss. 1999) hingewiesen (publiziert in: Arbeiten aus dem Juristischen Seminar der Universität Freiburg [AISUF], Nr. 186). Diese Arbeit wurde übrigens im Rahmen eines nationalen Forschungsprogramms durchgeführt. Die Autorin dieser Arbeit beschreibt einlässlich den Machtverlust und die Notwendigkeit einer Stärkung der Kantonsparlamente. Weiter wird das Demokratiedefizit bei der Zusammenarbeit kantonalen Exekutiven dargestellt. Schliesslich wird in einem weiteren Teil auf die Beteiligung der Parlamente am Abschluss interkantonalen Vereinbarungen nach geltender und einer zukünftigen Gesetzgebung eingegangen. Obwohl sich die Forschungsarbeit nur auf die interkantonale Zusammenarbeit bezieht, können doch die Schlüsse für eine verbesserte und notwendige Ein-

beziehung der Legislative in der gesamten kantonalen Aussenpolitik herangezogen werden. Weiter sind in besagter Forschungsarbeit Lösungsansätze aufgezeigt.

II. Umsetzung von Bundesrecht

In der Bundesgesetzgebung ist vereinzelt eine Delegation von Bundeskompetenzen an die Kantone vorgesehen. Die Kantone werden dadurch ermächtigt, die ihnen überlassenen Fragen durch kantonale Rechtsnormen zu regeln. Dabei bestimmt grundsätzlich die Kantonsverfassung die Form, in der die Kantone dies tun. Verschiedene Erlasse des Bundes enthalten aber auch Vorschriften darüber, in welcher Rechtsform oder auch durch welche Behörde der Kanton den Vollzug des Bundesrechts zu regeln hat. Die Zulässigkeit solcher Vorschriften ist dabei umstritten (vgl. zum Ganzen Häfelin/Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 3. Auflage, Zürich 1993, N 349 sowie Müller Georg, Darf der Bund die Rechtsform kantonalen Ausführungserlasse bestimmen?, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, ZBI 75 [1974] Seite 369 ff.).

Meine Anmerkungen zum Vernehmlassungsentwurf haben nun nicht besagten Meinungsstreit zum Gegenstand (wo der Bundesgesetzgeber ausdrücklich die Kantonsregierungen mit dem Erlass von Ausführungsbestimmungen betraut hat, besteht kein Handlungsspielraum). Vielmehr möchte ich mich mit jenen Delegationsnormen des Bundes befassen, durch welche allgemein die Kantone zur Ausführungsgesetzgebung ermächtigt oder aber die Kantonsregierungen mit dem Erlass von **provisorischen** Regelungen betraut wurden. Dabei handelt es sich etwa um Art. 52 Abs. 2 SchlT ZGB, Art. 274 OR, Art. 11 Abs. 1 GIG (SR 151), Art. 20 AVEG (SR 221.215.311), Art. 41 ArG (SR 822.11) sowie um Art. 61 und Art. 97 Abs. 2 BVG (SR 831.40). Gestützt darauf hat der Regierungsrat verschiedene Verordnungen zur Ausführung des Bundesrechts erlassen. Exemplarisch und ohne Wertung der Bedeutung seien etwa aus der Zürcher Rechtssammlung erwähnt:

- die Einführungsverordnung zum Gleichstellungsgesetz vom 11. September 1996 (LS 151);
- der Beschluss des Regierungsrates über die Zuständigkeit für die Bewilligung zur Ausgabe von Wertpapieren vom 5. August 1937 (LS 235.52);
- die Verordnung über die Paritätischen Schlichtungsbehörden in Miet- und Pachtsachen vom 27. Juni 1990 (LS 211.3);
- die Verordnung über den Vollzug des Bundesgesetzes über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen vom 24. Oktober 1957 (LS 821.11);
- die Verordnung zum Arbeitsgesetz vom 27. Januar 1966 (LS 822.1);
- die Verordnung über die berufliche Vorsorge und das Stiftungswesen vom 19. Juli 2000 (LS 831.4).

Aus der Zusammenstellung ist ersichtlich, dass das «Provisorium» bei einigen der angeführten Verordnungen schon **seit Jahrzehnten** andauert! Damit wird nicht nur die Absicht des Bundesgesetzgebers durchkreuzt. Vielmehr wird durch diesen Rechtszustand das kantonale Verfassungsrecht aus den Angeln gehoben: Für die Rechtsetzung ist grundsätzlich der Kantonsrat zuständig. Wichtige Bestimmungen erlässt er in der Form des Gesetzes. Der Regierungsrat dagegen soll zur Rechtsetzung (in der Form der Verordnung) nur befugt sein, wenn er durch Gesetz dazu

ermächtigt und der Zweck sowie die Grundsätze der inhaltlichen Gestaltung durch den Kantonsrat festgelegt wurden (vgl. zum Ganzen Kurt Eichenberger, Vom staatsrechtlichen Permanenzproblem der Regierungsverordnung in der Schweiz, in: Festschrift für Hans Nef, Zürich 1981, Seite 27 ff.).

Zusammenfassend wird zur Zeit in unhaltbarer Weise dem Kantonsrat mit ihm gar auch dem Volk die Entscheidungsgewalt vorenthalten. Dies ist um so gravierender, als mit den regierungsrätlichen Ausführungserlassen zum Teil wichtige Regelungsgebiete und nicht nur Einzelheiten bzw. Nebensächlichkeiten behandelt werden. Es geht darin um Wesentliches, etwa um Grundzüge der Organisation, weshalb die Bestimmungen zwingend der Gesetzesform bedürften.

Zur praktischen und schnellen Umsetzung von Bundesrecht durch den Kantonsrat könnte auf das Institut der **Parlamentsverordnung** gegriffen werden, wie es viel Kantone bereits kennen (vgl. etwa die Rechtsordnungen der Kantone Basel-Land, Solothurn, Graubünden, Wallis und Jura, die alle vorsehen, dass die Legislative Bundesgesetze mittels Dekreten bzw. Parlamentsverordnungen umzusetzen hat).

Zur Parlamentsverordnung vgl. auch den nachfolgenden Abschnitt.

III. Parlamentsverordnung

Mit wenigen Ausnahmen (vgl. das Geschäftsreglement des Kantonsrates vom 15. März 1999; LS 171.11) ist dem Kanton Zürich das Institut der Parlamentsverordnung (auch Dekret oder ähnlich genannt) gänzlich unbekannt. Eine Vielzahl von Kantonen und auch der Bund (vgl. Art. 163 Abs. 1 der Bundesverfassung und Art. 4 und 7 des eidgenössischen Geschäftsverkehrsgesetzes [SR 171.11]; vgl. auch den Zusatzbericht der Staatspolitischen Kommission der eidgenössischen Räte zur Verfassungsreform vom 6. März 1997, BBI 1997 III 245 ff., 275 ff.; sowie Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 7. Mai 1999, BBI 1999, S. 4809 ff., 4817) wissen dieses Instrument bereits zu schätzen und können damit unter anderem auch dem Kräfteungleichgewicht zwischen Regierung und Parlament entgegenwirken.

Die Praxis bezüglich der Anwendung der Parlamentsverordnung hat in den betroffenen Kantonen und dem Bund gezeigt, dass sich in gewissen Fällen die Parlamentsverordnung (sei diese nun durch die Verfassung oder auch durch ein Gesetz abgestützt – man spricht dann von selbständiger oder unselbständiger Parlamentsverordnung) als notwendig und sinnvoll erwiesen hat. Die Parlamentsverordnung erweist sich zum Beispiel immer dann als sinnvolles Instrument, wenn das Parlament in einem raschen Verfahren eine Regelung eher technischer Art aus bestimmten Gründen nicht dem Regierungsrat überlassen, sondern selbst vornehmen will.

Dabei wurde in der Vergangenheit diese Erlassform nicht aus dem Grund zum Einsatz gebracht, weil man damit das formelle Gesetzgebungsverfahren bzw. das Gesetzesreferendum hätte umgehen wollen. Ein eigentlicher Missbrauch kann nicht aufgezeigt werden. Im übrigen könnte die mangelnde Gesetzmässigkeit bzw. die Verfassungswidrigkeit einer Parlamentsverordnung in einem konkreten Anwendungsfall durch ein Gericht (in einem konkreten Normenkontrollverfahren) überprüft werden. Eine allfällig geltend gemachte Missbrauchsgefahr ist auch wegen folgender

Überlegung nicht stichhaltig: Ob Parlamentsverordnung oder Regierungsratsverordnung (für Ausführungsbestimmungen der Gesetze im formellen Sinne): in beiden Fällen sind die entsprechenden Erlasse dem Referendum entzogen. Es ist nicht einzusehen, warum ein behauptetes Missbrauchsrisiko bei Parlamentsverordnungen grösser sein sollte als bei den viel zahlreicheren Verordnungen des Regierungsrates, welche darüber hinaus noch eine geringere demokratische Legitimation und Transparenz aufweisen, als eine Parlamentsverordnung (bei Erlass einer Regierungsverordnung findet keine öffentliche Debatte statt, Interessengruppen können nicht gehört werden, kein Proporz in der Regierung, etc.).

Abschliessend sei noch darauf hingewiesen, dass das Fehlen einer Vollzugskompetenz des Kantonsrates gerade auch im Hinblick auf die «flächendeckende» Wirkungsorientierte Verwaltungsführung hinterfragt werden sollte.

Vgl. zur Wirkungsorientierten Verwaltungsführung den nachfolgenden Abschnitt.

IV. Parlamentarische Instrumente für die Umsetzung der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (New Public Management)

Dieser Bereich wird im Verfassungsentwurf offenbar **gänzlich ausser Acht gelassen** (vgl. als Gegenbeispiel etwa die diesbezüglichen Verfassungsvorbereitungen des Kantons Solothurn, nachzulesen in der Botschaft des solothurnischen Regierungsrates vom 4. März 2003, KR.Nr. RG 032/2003 / RRB Nr. 2003/396, auch im Internet nachzulesen unter: <http://www.so.ch/de/data/pdf/parlament/kg/2003/32-2003.pdf>; vgl. auch den Gesetzgebungsstand in anderen Kantonen). Die beabsichtigte flächendeckende Einführung dieser neuen Verwaltungsform sollte aber ohne Zweifel auch ihren Niederschlag in der Verfassung finden. Im Übrigen sollte sich die Verfassung über die neue Rolle des Kantonsrates (und auch des Regierungsrates) aussprechen. Die Beschränkung des Kantonsrates auf die «strategische Ebene» und der damit verbundene Machtverlust muss seinen Niederschlag in neuen Mitwirkungsinstrumenten des Parlaments finden, damit das Kräftegleichgewicht zwischen Regierung und Parlament einigermaßen wieder ins Lot gebracht werden kann.

Je mehr sich der Kantonsrat also auf strategische Zielvorgaben beschränken sollte, um so wichtiger wird auch die parlamentarische Aufsichtsfunktion. Das Parlament gibt der Regierung einen grossen Handlungsspielraum. Im gleichen Zug muss der Kantonsrat aber Einfluss nehmen können, wenn sich erkennen lässt, dass seine Zielvorgaben nicht eingehalten werden. Man soll nicht immer bis zum Schluss zuwarten müssen und dann vor vollendeten Tatsachen stehen. Wenn es ersichtlich wird, dass die Vorgaben des Kantonsrates nicht eingehalten werden, dann muss die Volksvertretung dem Regierungsrat einen verbindlichen Auftrag erteilen können. Mit der Etablierung der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung sind parlamentarische Eingriffe in das allgemeine Verwaltungshandeln demnach unabdingbar. Auch sollten etwa Erlasse der Regierung vom Kantonsrat beeinflusst werden können. Ansonsten wäre die Volksvertretung dazu gezwungen, sämtliche Gesetze viel detaillierter und dichter zu gestalten. Unzulässig soll es aber weiterhin sein, wenn das Parlament in ein laufendes Verfahren eingreifen oder einen Entscheid des Regierungsrates abändern wollte.

V. Zusammenstellung der von dieser Stellungnahme betroffenen Verfassungsbestimmungen gemäss Verfassungsentwurf

- Art. 3 Abs. 1 (Gewaltenteilung);
- Art. 4 Abs. 2 (auswärtige Beziehungen);
- Art. 39 Abs. 1 lit. f (Mitwirkungsrecht bei Vernehmlassungen des Bundes);
- Art. 56 i.V.m. Art. 61 (Rechtsetzung – **Verordnungsrecht des Kantonsrates muss aufgeführt und Umsetzung von Bundesrecht muss einbezogen werden**);
- Art. 62 Abs. 1 (Planung – **Anpassung an die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung**);
- Art. 64 (Kontrollrechte);
- Art. 66 Abs. 3 («Motionsrecht» des Kantonsrates – **Anpassung an die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung**);
- Art. 73 Abs. 2 (Verordnungsrecht des Regierungsrates – **einschränkend präzisieren**);
- Art. 75 (auswärtige Beziehungen – **Einbezug des Kantonsrates muss verbessert werden**);
- Art. 77 Abs. 2 lit. f (Vernehmlassungen des Bundes – **Mitwirkungsrechte des Kantonsrates müssen verbessert werden**);
- Art. 134 und 136 (Grundsätze im Finanzwesen des Kantons sowie Aufgaben- und Finanzplanung – **Anpassung an die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung**).

Abschliessend danke ich Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit und die allfällige Berücksichtigung meiner Anliegen im Verfassungsentwurf. Für die Klärung allfälliger Fragen stehe ich Ihnen natürlich jederzeit zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen

Harry Lütolf
Vizepräsident der CVP Stadt Zürich