

1869 1870 1871 1872 1873 1874



1889 1890 1891 1892 1893 1894

1895 1896 1897 1898 1899 1900

1901 1902 1903 1904 1905 1906

1907 1908 1909 1910 1911 1912

1914 1915 1916 1917 1918 1919

1921 1922 1923 1924 1925 1926

1927 1928 1929 1930 1931 1932

1933 1934 1935 1936 1937 1938

1939 1940 1941 1942 1943 1944

1945 1946 1947 1948 1949 1950

1951 1952 1953 1954 1955 1956

1957 1958 1959 1960 1961 1962

1963 1964 1965 1966 1967 1968

1969 1970 1971 1972 1973 1974

1975 1976 1977 1978 1979 1980

1981 1982 1983 1984 1985 1986

1987 1988 1989 1990 1991 1992

1993 1994 1995 1996 1997 1998

1999 2000 2001 2002 2003 2004

2005

[www.verfassungsrat.zh.ch](http://www.verfassungsrat.zh.ch)

Öffentliche Vernehmlassung

zum

**Entwurf des Verfassungs-  
rates für die neue Verfassung  
des Kantons Zürich**

Verfassungstext mit

Erläuterungen





... freiheitlicher, sozialer und demokratischer Rechtsstaat ... für kommende Generationen ... Dialog zwischen Kulturen, Weltanschauungen und Religionen ... Medienfreiheit ... tatsächliche Gleichstellung ... politische Rechte ... Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Betreuungsaufgaben ... nebenamtliche Behördentätigkeit ... Regierungsrat als Kollegialbehörde ... zwei gerichtliche Instanzen ... Hilfe zur Selbsthilfe ... Selbstvorsorge ... günstige Rahmenbedingungen für die Wirtschaft ... Obdach und existenzsichernde Mittel ... fördern Kultur, Kunst und Sport ... Bilanzfehlbeträge tilgen ... Zweckverbände, Bezirke ... für den

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	Seite <b>8</b>
<b>Wie kam es zur Revision der alten Zürcher Verfassung von 1869?</b>	
<b>2</b>	Seite <b>9</b>
<b>Was ist eine Verfassung?</b>	
<b>3</b>	Seite <b>10</b>
<b>Weshalb braucht der Kanton Zürich überhaupt eine Verfassung?</b>	
<b>4</b>	Seite <b>11</b>
<b>Welche Ziele setzte sich der Verfassungsrat und von welchem Verfassungsverständnis ging er aus?</b>	
<b>5</b>	Seite <b>13</b>
<b>Wie hat der Verfassungsrat gearbeitet?</b>	
<b>6</b>	Seite <b>13</b>
<b>Was versteht der Verfassungsrat unter den einzelnen Kapiteln, Abschnitten und Artikeln des Verfassungsentwurfes?</b>	
■ Grundlagen	<b>15</b>
■ Grundrechte	<b>17</b>
■ Sozialziele	<b>21</b>
■ Bürgerrecht	<b>22</b>
■ Volksrechte	<b>23</b>
■ Behörden	<b>30</b>
■ Gemeinden	<b>42</b>
■ Öffentliche Aufgaben	<b>46</b>
■ Finanzen	<b>54</b>
■ Staat und Kirchen	<b>57</b>
■ Schlussbestimmungen	<b>57</b>
■ Variante: Modell Zweckgemeinden	<b>58</b>
■ Variante: Modell Regionalisierung	<b>59</b>
<b>7</b>	Seite <b>60</b>
<b>Wie geht es weiter mit der Verfassungsrevision?</b>	

## 1. Kapitel Grundlagen Seite 15

Art. 1	Kanton Zürich	15
Art. 2	Rechtsstaatliche Grundsätze	15
Art. 3	Gewaltenteilung	15
Art. 4	Zusammenarbeit	16
Art. 5	Subsidiarität	16
Art. 6	Nachhaltigkeit	16
Art. 7	Dialog und Integration	16
Art. 8	Transparenz	17

## 2. Kapitel Grundrechte Seite 17

<b>A</b>	<b>Grundsätze</b>	<b>17</b>
Art. 9	Schutz der Menschenwürde	17
Art. 10	Gewährleistung der Grundrechte	18
<b>B</b>	<b>Grundrechte nach Bundesverfassung</b>	<b>18</b>
Art. 11		18
<b>C</b>	<b>Grundrechte des kantonalen Rechts</b>	<b>19</b>
Art. 12	Recht auf Unversehrtheit	19
Art. 13	Rechtsgleichheit	19
Art. 14	Gebärdensprache	20
Art. 15	Formen des Zusammenlebens	20
Art. 16	Recht auf Bildung	20
Art. 17	Unterrichtsfreiheit	20
Art. 18	Schulfreiheit	20
Art. 19	Niederlassungsfreiheit	20
Art. 20	Petitionsrecht	21
Art. 21	Demonstrationsfreiheit	21
Art. 22	Zugang zu amtlichen Dokumenten	21
Art. 23	Rechtsweggarantie	21
Art. 24	Verfahrensgarantien	21

## 3. Kapitel Sozialziele Seite 21

Art. 25		21
---------	--	----

## 4. Kapitel Bürgerrecht Seite 22

Art. 26	Bürgerrecht	22
---------	-------------	----

## 5. Kapitel Volksrechte Seite 23

### A Stimm- und Wahlrecht 23

Art. 27		23
---------	--	----

### B Initiativrecht 23

Art. 28	Gegenstand der Initiative	24
Art. 29	Urheber der Initiative	24
Art. 30	Form der Initiative	24
Art. 31	Vorprüfung der Volksinitiative	25
Art. 32	Zustandekommen der Volksinitiative	25
Art. 33	Gültigkeit	25
Art. 34	Verfahren bei Volksinitiativen	25
Art. 35	Gegenvorschlag bei Volksinitiativen	26
Art. 36	Verfahren bei Behörden- und Einzelinitiative	26
Art. 37	Volksmotion	26

### C Volksabstimmungen 27

Art. 38	Obligatorisches Referendum	27
Art. 39	Fakultatives Referendum	27
Art. 40	Teil- und Variantenabstimmung	28
Art. 41	Referendum mit Gegenvorschlag von Stimmberechtigten	28
Art. 42	Abstimmungsverfahren bei konkurrierenden Vorlagen	29
Art. 43	Dringlichkeitsrecht	29
<b>D</b>	<b>Kultur der Demokratie</b>	<b>30</b>
Art. 44	Demokratisches Engagement	30
Art. 45	Politische Parteien	30
Art. 46	Information vor Volksabstimmungen	30

## 6. Kapitel Behörden

Seite 30

<b>A</b>	<b>Allgemeine Bestimmungen</b>	<b>31</b>
Art. 47	Wählbarkeit	31
Art. 48	Amtsdauer	31
Art. 49	Unvereinbarkeit	31
Art. 50	Ausstand	31
Art. 51	Immunität	31
Art. 52	Nebenamtliche Behördentätigkeit	32
Art. 53	Staatshaftung	32
Art. 54	Arbeitsverhältnisse und Verantwortlichkeit	32
Art. 55	Amtssprache	32
Art. 56	Rechtsetzung	32
<b>B</b>	<b>Kantonsrat</b>	<b>33</b>
Art. 57	Funktion und Zusammensetzung	33
Art. 58	Wahl	33
Art. 59	Unabhängigkeit der Mitglieder	33
Art. 60	Öffentlichkeit der Verhandlungen	34
Art. 61	Rechtsetzung	34
Art. 62	Planung	34
Art. 63	Finanzbefugnisse	34
Art. 64	Parlamentarische Kontrolle	35
Art. 65	Wahlbefugnisse	35
Art. 66	Weitere Aufgaben und Befugnisse	35
<b>C</b>	<b>Regierungsrat</b>	<b>36</b>
Art. 67	Funktion und Zusammensetzung	36
Art. 68	Wahl	36
Art. 69	Nebentätigkeit	36
Art. 70	Stellung gegenüber dem Kantonsrat	36
Art. 71	Organisation	36
Art. 72	Planung	37
Art. 73	Rechtsetzung	37
Art. 74	Finanzbefugnisse	37

Art. 75	Interkantonale und internationale Zusammenarbeit	37
Art. 76	Leitung der Verwaltung	38
Art. 77	Weitere Aufgaben	38
Art. 78	Notstand	38
<b>D</b>	<b>Rechtspflege</b>	<b>39</b>
Art. 79	Aufgaben und Stellung der Gerichte	39
Art. 80	Grundsätze der Gerichtsorganisation	39
Art. 81	Gerichtsbarkeit	39
Art. 82	Wahl	40
Art. 83	Zivil- und Strafrechtspflege	40
Art. 84	Verwaltungsrechtspflege	40
Art. 85	Öffentlichkeit der Entscheide	41
Art. 86	Normenkontrolle	41
<b>E</b>	<b>Bezirksbehörden</b>	<b>41</b>
Art. 87	Einteilung des Kantons	41
Art. 88	Behörden	41
<b>F</b>	<b>Weitere Behörden</b>	<b>42</b>
Art. 89	Ombudsstelle	42
Art. 90	Ständerat	42

## 7. Kapitel Gemeinden

Seite 42

<b>A</b>	<b>Allgemeine Bestimmungen</b>	<b>42</b>
Art. 91	Arten und Aufgaben	42
Art. 92	Änderung im Bestand	43
Art. 93	Gemeindeautonomie	43
Art. 94	Volksrechte in der Gemeinde	43
Art. 95	Urnenabstimmungen	43
Art. 96	Gemeindeorganisation	44
Art. 97	Quartiere und Ortsteile	44
Art. 98	Gemeindeordnung	44
Art. 99	Aufsicht	45

<b>B Zusammenarbeit der Gemeinden</b>	45
<b>Art. 100 Grundsätze</b>	45
<b>Art. 101 Vertragliche Zusammenarbeit</b>	45
<b>Art. 102 Zusammenarbeit in Zweckverbänden</b>	45
<b>Art. 103 Organisation der Zweckverbände</b>	45
<b>Art. 104 Organe der Zweckverbände</b>	45
<b>Art. 105 Mitwirkung des Volkes bei Zweckverbänden</b>	46
<b>Art. 106 Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und dem Kanton</b>	46
<b>Art. 107 Aufsicht über die Zweckverbände</b>	46

## 8. Kapitel Öffentliche Aufgaben

Seite 46

<b>A Allgemeine Bestimmungen</b>	47
<b>Art. 108 Grundsätze</b>	47
<b>Art. 109 Übertragung öffentlicher Aufgaben</b>	47
<b>Art. 110 Aufsicht</b>	48
<b>B Öffentliche Ordnung und Sicherheit</b>	48
<b>Art. 111</b>	48
<b>C Raumplanung und Umwelt</b>	48
<b>Art. 112 Raumplanung</b>	48
<b>Art. 113 Umwelt- und Naturschutz</b>	49
<b>Art. 114 Heimatschutz</b>	49
<b>D Verkehr, Wasser und Energie</b>	49
<b>Art. 115 Verkehr</b>	49
<b>Art. 116 Wasser</b>	49
<b>Art. 117 Energie</b>	50
<b>E Wirtschaft</b>	50
<b>Art. 118 Wirtschaftsförderung</b>	50
<b>Art. 119 Land- und Forstwirtschaft</b>	50
<b>Art. 120 Kantonalbank</b>	50

<b>Art. 121 Wohnen</b>	51
<b>F Soziales und Gesundheit</b>	51
<b>Art. 122 Sozialhilfe</b>	51
<b>Art. 123 Betagte</b>	51
<b>Art. 124 Jugend und Familie</b>	51
<b>Art. 125 Gesundheit</b>	52
<b>G Integration</b>	52
<b>Art. 126</b>	52
<b>H Bildung</b>	52
<b>Art. 127 Grundsatz</b>	52
<b>Art. 128 Öffentliche Schulen</b>	53
<b>Art. 129 Hochschulen</b>	53
<b>Art. 130 Berufs-, Weiter- und Erwachsenenbildung</b>	53
<b>Art. 131 Privatschulen</b>	53
<b>I Kultur und Sport</b>	53
<b>Art. 132 Kultur</b>	53
<b>Art. 133 Sport</b>	54

## 9. Kapitel Finanzen

Seite 54

<b>Art. 134 Grundsätze</b>	54
<b>Art. 135 Haushaltsgleichgewicht</b>	54
<b>Art. 136 Aufgaben- und Finanzplanung</b>	54
<b>Art. 137 Grundsätze der Besteuerung</b>	54
<b>Art. 138 Steuerarten</b>	55
<b>Art. 139 Finanzausgleich</b>	56
<b>Art. 140 Lastenausgleich</b>	56
<b>Art. 141 Prüfung der Finanzhaushalte</b>	56

## 10. Kapitel Staat und Kirchen

Seite 57

## 11. Kapitel Schlussbestimmungen

Seite 57

---

<b>A</b> Änderung der Kantonsverfassung	57
<b>Art. 142</b> Grundsätze	57
<b>Art. 143</b> Teilrevision	57
<b>Art. 144</b> Totalrevision	57
<b>B</b> Übergangsbestimmungen	57

## Varianten

Seite 58

---

<b>Modell Zweckgemeinden</b>	58
<b>Art. A</b> Zweckgemeinden	58
<b>Modell Regionalisierung</b>	59
<b>Art. A</b> Bestand	59
<b>Art. B</b> Organisation	59
<b>Art. C</b> Befugnisse, Aufgaben	59
<b>Art. D</b> Aufsicht	59

## 7 Wie geht es weiter mit der Verfassungsrevision?

Seite 60

## Notizen

Seite 61

... freiheitlicher, sozialer und demokratischer Rechtsstaat ... für kommende

Generationen ... Dialog zwischen Kul-

turen, Weltanschauungen und Religi-

onen ... Medienfreiheit ... tatsächliche

Gleichstellung ... politische Rechte ...

Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und

Betreuungsaufgaben ... nebenamtliche

Behördenstätigkeit ... Regierungsrat als

Kollegialbehörde ... zwei gerichtliche

Instanzen ... Hilfe zur Selbsthilfe ...

Selbstvorsorge ... günstige Rahmen-

bedingungen für die Wirtschaft ...

Obdach und existenzsichernde

Mittel ... fördern Kultur, Kunst

und Sport ... Bilanzfehlbeträge tilgen ...

Zweckverbände, Bezirke ... für den

## 1

### Wie kam es zur Revision der alten Zürcher Verfassung von 1869?

Am 13. Juni 1999 beschlossen die Zürcher Stimmberechtigten, die Kantonsverfassung einer Totalrevision zu unterziehen. Dieser Entscheid fiel bei einer Stimmbeteiligung von 45 % mit 211 439 Ja-Stimmen gegen 110 130 Nein-Stimmen überraschend deutlich aus. 147 der 171 Gemeinden stimmten dem «Verfassungsgesetz über die Totalrevision der Kantonsverfassung vom 18. April 1869» zu.

Mit der gleichen Reformvorlage beschlossen die Zürcherinnen und Zürcher, die Totalrevision einem eigens zu wählenden, 100-köpfigen Verfassungsrat zu übertragen. Dieser wurde am 18. Juni 2000 gewählt.

Der Volksabstimmung von 1999 ging eine längere Diskussion im Kantonsrat voraus.

Die Totalrevision der Kantonsverfassung war kein selbstverständlicher Schritt. Denn die Verfassung von 1869 war einerseits eine revolutionäre Pionierleistung, die weit in die Zukunft hinausblickte und sich als äusserst zukunftssträftig erwiesen hat. Andererseits wurde sie zwischen 1869 und dem Jahre 2000 in 77 Abstimmungen über 90 Revisionsvorlagen weiterentwickelt und den veränderten Verhältnissen immer wieder angepasst.<sup>1</sup>

Erste Anstösse zur Totalrevision der Zürcher Verfassung gab es schon Ende der 1960er-Jahre. Massgeblich war dann aber die Motion des damaligen Kantonsrates und jetzigen Vizepräsidenten des Verfassungsrates, des Stadtzürchers Leo Lorenzo Fosco. Er lud 1991 den Regierungsrat ein, die Voraussetzungen zu schaffen, «damit dem Zürichervolk auf die Jahrtausendwende eine totalrevidierte Kantonsverfassung zur Abstimmung vorgelegt werden kann».

Es brauchte zwar noch weitere parlamentarische Vorstösse und Debatten, bis zur Jahrhundertwende wenigstens über die Totalrevision als solche abgestimmt werden konnte. Im neuen Jahrtausend, genauer am 13. September 2000, begann der Verfassungsrat mit seiner Revisionsarbeit.<sup>2</sup>

Die Volksabstimmung über die neue Zürcher Verfassung selber findet nun gemäss dem 1999 angenommenen «Verfassungsgesetz» spätestens im Jahre 2005 statt.



Der Kanton Zürich ist nicht der einzige Kanton, der in den vergangenen Jahrzehnten seine Verfassung einer Totalrevision unterzog.

Die Kantone Aargau, Baselland, Uri, Thurgau und Glarus gingen in den 1980er-Jahren voran; Bern, Appenzell-Ausserrhoden und das Tessin folgten in den 1990er-Jahren. Die Waadt, Schaffhausen, Neuenburg und St. Gallen haben ihre Revisionsarbeiten in den vergangenen drei Jahren abgeschlossen, Graubünden stimmte seiner neuen Verfassung am 18. Mai 2003 zu. Basel-Stadt, Freiburg und Luzern sind wie Zürich noch an der Arbeit.

Dabei ist der baselstädtische Verfassungsrat beinahe in der gleichen Arbeitsphase wie der Zürcher Verfassungsrat und hat ebenso eine Öffentliche Vernehmlassung zu seinem ersten Verfassungsentwurf eröffnet.<sup>3</sup>

Unter den 13 Kantonen, welche in den vergangenen 13 Jahren ihre Verfassung revidiert haben, betrauten die Stimmberechtigten der Waadt, Freiburg und Basel-Stadt wie in Zürich einen eigens dafür gewählten Verfassungsrat mit dieser Aufgabe. In den übrigen Kantonen waren die Kantonsparlamente beziehungsweise eigens dazu eingerichtete Verfassungskommissionen dafür verantwortlich.

<sup>1</sup> Vgl. zur Geschichte der Verfassungsbewegung von 1867-1869 und den Verfassungsrevisionen seit 1869 die schön illustrierte vom Staatsarchiv des Kantons Zürich herausgegebene «Kleine Zürcher Verfassungsgeschichte 1218-2000», Chronos-Verlag, Zürich, 2000. S.162ff.

<sup>2</sup> Die Vorgeschichte der Zürcher Verfassungsrevision ist ausführlich nachgezeichnet worden von Thomas Dähler, dem Präsidenten des Kantonsrates des Amtsjahres 2002/2003: «Zur Vorgeschichte des Verfassungsrates 2000», veröffentlicht in den von Dähler, Kölz & Notter herausgegebenen «Materialien zur Zürcher Verfassungsreform», Nummer 7 «Verfassungsentwürfe, Thesenpapiere» (Schulthess Verlag, Zürich, 2000)

<sup>3</sup> Vgl. [www.verfassungsrat.bs.ch](http://www.verfassungsrat.bs.ch)

## 2

### Was ist eine Verfassung?

Eine Verfassung ist das Fundament jedes Staates. In ihr verständigen sich die Bürgerinnen und Bürger darauf, wer zu welcher Zeit in einer bestimmten Angelegenheit wie viel zu sagen hat.

In einer Verfassung steht, ob und welche Demokratie im Staat gilt. Aus ihr wird ersichtlich, wer wann und auf welche Art und

Weise gefragt werden muss, bevor jene entscheiden dürfen, welche in der Verfassung ebenfalls genannt sind.

Die Kantonsverfassung bildet das oberste Gesetz in der kantonalen Rechtsordnung. Sie bildet die Grundlage für die Rechtssicherheit und politische Verlässlichkeit des Kantons. Sie umschreibt auch die Aufgaben und Kompetenzen der einzelnen Institutionen und regelt die Mitwirkung der Stimmberechtigten an der Gestaltung der öffentlichen gemeinsamen Angelegenheiten.

Eine Verfassung bringt aber auch das politische Selbstverständnis einer Gemeinschaft zum Ausdruck. Sie zeigt auf, in welche Richtung sich die Gesellschaft entwickeln möchte und welche Ziele sie sich für die Zukunft setzt. So kommt ihr auch eine Orientierungsfunktion zu, welche in einer Zeit der Verunsicherung und vielerlei Unübersichtlichkeiten Wegmarken setzt.

Die Diskussion über dieses Selbstverständnis, über die gesellschaftlichen Ziele und über die entsprechenden Wegmarken ist eine wichtige, integrative Aufgabe der Verfassungsrevision. Je besser sie gelingt, desto besser wird die neue Verfassung in der Bevölkerung des Kantons Zürich verankert sein.

Zusammenfassend lassen sich Wesen und Funktion einer Verfassung in einem demokratischen Staat mit folgenden Stichworten umschreiben:

- Grundlage der staatlichen Rechtsordnung;
- Ergebnis einer gesellschaftlichen Verständigung über die wichtigsten Ziele, Funktionen, Aufgaben und die Form des Staates;
- Ensemble von Rechten und Verfahren, mit denen in einer freien Gesellschaft nicht zu verhindernde Konflikte gewaltfrei und rechtmässig ausgetragen und möglicherweise abgebaut werden können;
- Integration der Bürgerinnen und Bürger sowie der verschiedenen politischen Kräfte und gesellschaftlichen Gruppen;
- Orientierung der Gesellschaft, in welche Richtung sie sich entwickeln möchte;
- Massstab, an dem sich der Staat und seine Tätigkeit messen lassen;
- Zielbestimmung, wie sich der Staat und die Gemeinschaft weiterentwickeln wollen und was sie für die Zukunft anstreben möchten.

Eine Verfassung ist in einer Demokratie die einzige Quelle legitimer politischer Macht. Gestützt auf sie, darf in Zukunft Macht ausgeübt werden.

... freiheitlicher, sozialer und demokratischer Rechtsstaat ... für kommende Generationen ... Dialog zwischen Kulturen, Weltanschauungen und Religionen ... Medienfreiheit ... tatsächliche Gleichstellung ... politische Rechte ... Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Betreuungsaufgaben ... nebenamtliche Behördentätigkeit ... Regierungsrat als Kollegialbehörde ... zwei gerichtliche Instanzen ... Hilfe zur Selbsthilfe ... Selbstvorsorge ... günstige Rahmenbedingungen für die Wirtschaft ... Obdach und existenzsichernde Mittel ... fördern Kultur, Kunst und Sport ... Bilanzfehlbeträge tilgen ... Zweckverbände, Bezirke ... für den

Diejenigen, die sich später dieser Macht unterziehen (müssen), müssen nicht nur über die Verfassung selbst entscheiden dürfen, sondern sollen auch deren Entstehung und Ausgestaltung beeinflussen und mitbestimmen.

Deshalb unterbreitet nun der vom Volk eingesetzte und mit der Ausarbeitung eines Entwurfes beauftragte Verfassungsrat nach seinen Kommissionssitzungen, Plenardebatten und den Winterthurer Sessionen des Plenums im Frühjahr 2003 dem Volk diesen ersten Entwurf zur Diskussion und Beurteilung.

Die Stimmberechtigten sollen nicht erst am Schluss Ja oder Nein zu einer Vorlage sagen können, sondern den Entwurf, zu dem sie das letzte Wort haben werden, schon vorher beurteilen, kritisieren und mit Ergänzungen und Alternativen seine Entstehung beeinflussen können.

In einer zweiten Lesung wird der Verfassungsrat anschliessend alle Anregungen, Einwände und Kritiken prüfen, diskutieren und bei entsprechenden Mehrheiten in den zweiten Entwurf einarbeiten.

Dies wird der Verfassungsrat im Bemühen tun, dass schliesslich in der Volksabstimmung möglichst viele Stimmberechtigte dem Verfassungsentwurf zustimmen können.

### 3

#### Weshalb braucht der Kanton Zürich überhaupt eine Verfassung?

Dass eine Verfassung aus dem Jahre 1869, mag sie damals noch so fortschrittlich und weitsichtig gewesen sein, für die Ausgestaltung des politischen Lebens zu Beginn des 21. Jahrhunderts nicht mehr zugeschnitten sein kann, liegt auf der Hand. Das dürfte auch einer der Gründe dafür gewesen sein, weshalb die Stimmberechtigten der Totalrevision der alten Verfassung so deutlich zugestimmt haben.

Etwas umstrittener ist für manche die Antwort auf die Frage, ob der Kanton Zürich heute angesichts der Weltläufigkeit vieler Zürcherinnen und Zürcher, angesichts all der globalen Probleme und der doch in sich gefestigten Schweiz mit der starken und wichtigen Bundesebene überhaupt noch eine eigene Kantonsverfassung benötigt.

Der Verfassungsrat beantwortet diese Frage mit einem eindeutigen Ja. Dieses Ja hat viel mit dem Kantonsverständnis und dem föderalistischen Selbstverständnis der Schweizerinnen und Schweizer zu tun. Der Verfassungsrat sieht im Kanton Zürich

nicht bloss einen Verwaltungsbezirk der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Vielmehr ist dieser ein eigenständiger Gliedstaat der Schweiz.

Wie wenige andere Staaten überlässt die föderalistische Schweiz ihren Kantonen ausserordentlich weit gehende Zuständigkeiten und Befugnisse. So heisst es auch in der neuen Bundesverfassung von 1999 wie schon in jenen von 1848 und 1874: «Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist; sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind.»

Diese Souveränität des Kantons Zürich ist dem Verfassungsrat wichtig. Die Zürcherinnen und Zürcher sollen sich frei und eigenständig äussern, bewegen und die sie betreffenden Dinge selber gestalten können. Dies ergibt sich einerseits aus dem Bewusstsein, nicht nur der bevölkerungsreichste, sondern auch der wirtschaftlich stärkste Kanton der Schweiz zu sein und somit auch eine soziale Verantwortung für alle Schweizerinnen und Schweizer im ganzen Lande zu haben.

Andererseits will der Verfassungsrat diese kantonale Souveränität aber auch so wahrnehmen, dass allen anderen politischen Ebenen des Kantons, vor allem den Gemeinden, und natürlich auch den Bürgerinnen und Bürgern sowie den privaten Institutionen, so viel Freiheit wie nur möglich belassen und ermöglicht wird.

Zudem weiss der Verfassungsrat, dass kaum ein anderer Staat auf der Welt seinen Gliedstaaten soviel Eigenstaatlichkeit belässt wie die Schweiz. Umso mehr müssen sich deshalb die Kantone aber auch bemühen, diese Staatlichkeit und mithin ihre Macht demokratisch zu verfassen und damit zu legitimieren.

Aus diesem Kantonsverständnis, wonach er seine Stärke leben, aber genau diese Stärke in den Dienst des Ganzen, des Bundes und, im Bewusstseins der sozialen Verantwortung, in den Dienst der Schwachen stellen will, sprach sich der Verfassungsrat deutlich für eine «Vollverfassung» aus. Dies steht im Einklang mit der Formulierung in der Präambel der neuen Bundesverfassung von 1999, wonach sich die Stärke des Volkes am Wohl der Schwachen misst.

In den Winterthurer Sessionen im Mai 2003 wurden im Verfassungsrat unterschiedliche Interpretationen der Idee «Vollverfassung» deutlich. Für die einen bedeutet dies, dass die Verfassung des Kantons Zürich ähnlich wie die Bundesverfassung voll ausgearbeitet werden soll. Andere möchten statt ausführlicher Wiederholungen der Bundesverfassung vor allem im Grundrechtsteil bloss auf die Bundesverfassung verweisen und sich mit Stichworten begnügen.

Einig sind sich alle, dass Inhalt, Grundprinzipien, Wertordnung und Leitmaximen ebenso wie die Kompetenzen der Behörden und ihr Zusammenwirken sowie die Rechte und Pflichten der Stimmberechtigten sich jedem Leser und jeder Leserin durch die Lektüre des Verfassungstextes voll erschliessen und für alle deutlich werden sollen.

## 4

### Welche Ziele setzte sich der Verfassungsrat und von welchem Verfassungsverständnis ging er aus?

Im Zürcher Verfassungsrat herrscht kein einheitliches Verständnis über seine Arbeit. Je nach politischem Selbstverständnis setzen die einzelnen Parteien und ihre Fraktionen unterschiedliche Schwerpunkte und verbinden mit der Verfassungsrevision verschiedene Ziele und Perspektiven. Sie stellen sich unter einer für den Kanton Zürich notwendigen neuen Verfassung Unterschiedliches vor.

Dies kam vor allem zu Beginn der Beratungen zum Ausdruck, prägte aber auch manchen Versuch, Kompromisse zu finden, und zwar bezüglich der Tiefe, Ausführlichkeit und Neuerung einer konkreten Verfassungsbestimmung.

Die SVP<sup>4</sup> betonte die Souveränität des Zürcher Volkes, das mit den ihm eingeräumten Rechten verantwortungsbewusst umzugehen wisse. Demokratie, Freiheit und Rechtsstaat gediehen dort am besten, wo dem Souverän die Stellung als oberste, letztentscheidende Instanz im Staat gesichert bleibe. Deshalb setzte sich die SVP-Fraktion die Wahrung der Souveränität von Bürger, Staat und Kanton, die Gemeindeautonomie sowie gesunde Staatsfinanzen als wichtigste Ziele bei der Beratung der neuen Zürcher Verfassung.

Die SP<sup>5</sup> verbindet mit der Verfassungsrevision die Hoffnung auf eine Reformdiskussion über unseren Staat. Für sie ist eine Verfassung eine Art Gesellschaftsvertrag, eine Selbstverständigung der Bürgerinnen und Bürger unter- und füreinander. Sie ist mehr als ein blosses Organisationsgesetz. Gemäss SP ist die Verfassungsgebung eine Suche nach dem Kompromiss und keine Machtdemonstration.

Der FDP<sup>6</sup> geht es vor allem um ein zeitgemässes, liberales Grundgesetz, das die Ziele und Aufgaben unseres modernen Kantons kurz, knapp und verständlich zusammenfassen soll. Die Bürgerinnen und Bürger sollen wissen, was ihr Staat ist und weshalb es sich lohnt, sich für ihn einzusetzen. Die Gemeinde-

... freiheitlicher, sozialer und demokratischer Rechtsstaat ... für kommende Generationen ... Dialog zwischen Kulturen, Weltanschauungen und Religionen ... Medienfreiheit ... tatsächliche Gleichstellung ... politische Rechte ... Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Betreuungsaufgaben ... nebenamtliche Behördentätigkeit ... Regierungsrat als Kollegialbehörde ... zwei gerichtliche Instanzen ... Hilfe zur Selbsthilfe ... Selbstvorsorge ... günstige Rahmenbedingungen für die Wirtschaft ... Obdach und existenzsichernde Mittel ... fördern Kultur, Kunst und Sport ... Bilanzfehlbeträge tilgen ... Zweckverbände, Bezirke ... für den

autonomie und ihre Stärkung ist für die FDP ein entscheidender Bestandteil ihres Verfassungsverständnisses.

Der EVP<sup>7</sup> ist die Orientierungs- und Integrationsfunktion der Verfassung besonders wichtig. Von der neuen Verfassung muss eine Identitätsstiftung ausgehen. Sie muss einen Gottesbezug aufweisen, die gemeinsame Staatsidee und die tragenden Werte zum Ausdruck bringen und die Aufgaben des Staates aufzeigen. Sie soll die Solidarität zwischen Starken und Schwachen in der Gesellschaft fördern.

Die CVP<sup>8</sup> erhofft sich vor allem eine offene, innovative und moderne Diskussion und eine entsprechend ausgestaltete Verfassung. Auch grundlegend Neues soll gedacht und erwogen werden. Ohne jeder Mode nachgehen zu wollen, soll ein Pioniergeist durchaus spürbar sein, denn auch die Väter der alten Verfassung von 1869 hätten sich nicht mit dem «kleinen Sprung» begnügt. Auch die neue Verfassung solle wieder Strahlkraft über unsere Grenzen hinaus entwickeln.

Die Grüne Fraktion<sup>9</sup> schliesslich versteht unter der neuen Verfassung vor allem ein Zukunftsprojekt. Sie verbindet damit die Idee eines modernen Gesellschaftsvertrages, in dem die gegenseitigen Rechte und Pflichten festgehalten werden, und der auch in schwierigen Zeiten halten soll, ohne dass sich Einzelne aus ihrer Verantwortung stehlen können.

Auch für den Regierungsrat geht es, im Unterschied zum Bundesrat und der letzten Bundesverfassungsreform, um die Bereitschaft, gewisse Dinge neu zu denken, neu zu ordnen und eine Verfassung zu erarbeiten, die auf die Entwicklungen der letzten Zeit eingeht und vielleicht andere, zeitgemässere Antworten bereithält als die geltende Verfassung.

Der Regierungsrat wünscht sich eine kreative Arbeit in der «Verfassungswerkstatt Schweiz». Diese soll auf die Schweiz wieder so zurückwirken und auch auf die Bundesverfassung erneuernd einwirken, wie dies die alte Zürcher Verfassung als Kristallisationspunkt der Entwicklung der Direkten Demokratie in der Schweiz des letzten Viertels des 19. Jahrhunderts getan habe.

<sup>4</sup> [www.svp-zuerich.ch](http://www.svp-zuerich.ch)

<sup>5</sup> [www.spvrzh.ch](http://www.spvrzh.ch)

<sup>6</sup> [www.fdp-zh.ch](http://www.fdp-zh.ch)

<sup>7</sup> [www.evpzh.ch](http://www.evpzh.ch)

<sup>8</sup> [www.cvp-zh.ch](http://www.cvp-zh.ch)

<sup>9</sup> [www.gruene.ch/zh](http://www.gruene.ch/zh)

## 5

### Wie hat der Verfassungsrat gearbeitet?

Am 18. Juni 2000 wählten die Zürcherinnen und Zürcher die Mitglieder des Verfassungsrates. 29 Frauen und 71 Männer wurden gewählt: 40 aus dem Wahlkreis West (Bezirke Affoltern, Horgen, Meilen, Bülach, Dielsdorf und Dietikon); 32 aus dem Wahlkreis Ost (Bezirke Hinwil, Uster, Pfäffikon, Winterthur und Andelfingen) sowie 28 aus dem dritten Wahlkreis, der Stadt Zürich.

Im Zürcher Verfassungsrat bildeten sich 6 Fraktionen. Die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei (SVP) mit 31 Mitgliedern, die Sozialdemokratische Fraktion (SP) mit 27 Mitgliedern und die Fraktion der Freisinnig-Demokratischen Partei (FDP) mit 22 Mitgliedern bilden die drei grössten Fraktionen. Die Fraktion der Christlichdemokratischen Volkspartei (CVP) hat 7 Mitglieder, die Fraktion der Grünen (GP) 6 Sitze, die Fraktion der Evangelischen Volkspartei (EVP), zu der auch die 2 Vertreter der Eidgenössisch-Demokratischen Union (EDU) gehören, umfasst 7 Mitglieder.

Die konstituierende Sitzung des Verfassungsrates fand am 13. September 2000 statt. An seiner zweiten Sitzung verabschiedete der Rat das für seine Arbeit massgebliche Geschäftsreglement.

Oberstes Organ des Zürcher Verfassungsrates ist die Geschäftsleitung mit 15 Mitgliedern. Sie organisiert und koordiniert die Arbeit des Rates und wird von der aus dem Kreis des Verfassungsrates jeweils für ein Jahr gewählten Präsidentin oder dem Präsidenten geleitet.

Die Detailarbeit des Verfassungsrates erfolgte in 6 ständigen Kommissionen mit jeweils 15 Mitgliedern, vor allem in den Jahren 2001 und 2002, in zahlreichen, zum Teil über 50 Sitzungen. Sie hatten zuhanden des Plenums Vorschläge zur Ausgestaltung und Formulierung ihrer Themenbereiche auszuarbeiten. Dabei wurden sie von 3 Experten, Professoren der Universität Zürich, auf Wunsch beraten. Zuvor haben alle Kommissionen das Plenum in einer Art Zwischenbericht über ihre ersten Ergebnisse und Erkenntnisse orientiert und vor den Plenumsdebatten auch den Medien Einblick in ihre Überlegungen und Vorschläge verschafft.

Die Kommission 1 war zuständig für die Präambel, die Grundsätze, die Grundrechte und die Sozialziele.

Die Kommission 2 befasste sich mit den Volksrechten, dem Stimm- und Wahlrecht sowie dem Bürgerrecht.

Die Kommission 3 setzte sich mit der Organisation der Behörden auseinander, dem Gesetzesbegriff und der Justizorganisation.

Die Kommission 4 formulierte die Öffentlichen Aufgaben.

Die Kommission 5 entwarf die Finanzordnung.

Die Kommission 6 bearbeitete die Gliederung des Kantons und definierte das Verhältnis des Kantons zu den Gemeinden und zum Bund.

An fast 30 Plenumssitzungen, vor allem im Jahr 2002, beriet der Verfassungsrat die Vorlagen aus den Kommissionen und stimmte über weit mehr als 100 Abänderungsanträge ab.

Nach dieser ersten Beratung im Plenum des Verfassungsrates gingen die Textvorlagen an die fünfköpfige Redaktionskommission. Diese stimmte unter Beizug zweier Experten und des Verantwortlichen des Sprachdienstes der Schweizerischen Bundeskanzlei die Begriffe aufeinander ab, klärte Ungenauigkeiten, suchte nach knappen und einfachen Formulierungen, vermied Wiederholungen und fand Formulierungen, welche der sprachlichen Gleichbehandlung der Geschlechter Rechnung trugen.

Den so bereinigten Entwurf beriet der Verfassungsrat in einer ersten Gesamtlung im Mai 2003 in Winterthur noch einmal vollumfänglich und kontrovers an 3 zweitägigen Sessions mit insgesamt 12 Sitzungen. Nachdem einzelne Kommissionen, die Redaktionskommission und ein letztes Plenum noch einmal Feinarbeit leisteten, lag schliesslich Ende Juni der erste Entwurf zu einer neuen Zürcher Kantonsverfassung vor.

## 6

### Was versteht der Verfassungsrat unter den einzelnen Kapiteln, Abschnitten und Artikeln?

Die nachfolgenden Erläuterungen sollen allen, die an der Vernehmlassung teilnehmen wollen, helfen, sich im Entwurf des Verfassungsrates zurechtzufinden. Sie sollen helfen, sich eine eigene Meinung zu bilden und eine eigene Beurteilung des Entwurfes abzugeben. Der Verfassungsrat freut sich auf all diese Meinungsäusserungen, Beurteilungen und Anregungen.

## Der Verfassungsentwurf des Verfassungsrates

### Präambel

Wir, das Volk des Kantons Zürich,  
im Wissen um die Grenzen menschlicher Macht,  
im gemeinsamen Willen,  
Freiheit, Recht und Menschenwürde zu schützen  
und den Kanton Zürich als wirtschaftlich, kulturell und  
sozial starken, weltoffenen und verantwortungsvollen  
Gliedstaat der Schweizerischen Eidgenossenschaft weiter-  
zuentwickeln,  
geben uns die folgende Verfassung.

Die Präambel ist mit der Einleitung eines Buches zu vergleichen. Sie ist gleichsam das etwas feierliche Vorwort zur Verfassung.

Sie hat keinen rechtlich verbindlichen Charakter. Sie möchte Antwort geben auf die Frage, als wer sich diejenigen verstehen, welche sich diese Verfassung geben, wie sie ihren Kanton Zürich sehen und was sie mit der Verfassung wollen. Ebenso sollen in der Präambel die grösseren kulturellen Zusammenhänge zum Ausdruck gebracht werden, in die sich die Zürcherinnen und Zürcher eingebunden sehen, sowie die Werte, welche sie teilen.

Dies alles soll «nicht pathetisch, sondern zürcherisch nüchtern» sein, wie sich der zuständige Kommissionspräsident im Plenum des Verfassungsrates ausgedrückt hat.

Der Verzicht auf eine Präambel wurde im Verfassungsrat deutlich abgelehnt. Auf die Anrufung Gottes verzichtete der Verfassungsrat, weil er verhindern möchte, dass sie zu einer Leerformel wird, und weil niemand ausgeschlossen werden soll. Mit dem Eingeständnis des Wissens um die Grenzen menschlicher Macht bemühte sich der Verfassungsrat um eine christlich begründbare Alternative, die aber auch universell verstanden und geteilt werden kann.

## 1. Kapitel Grundlagen

In den Grundlagen werden die fundamentalen Prinzipien genannt, die den Aufbau des Kantons Zürich prägen. Hier werden die politischen Werte zusammengefasst, denen er sich verpflichtet fühlt. Ebenso wird die Form bestimmt, die seiner Tätigkeit zu Grunde liegt.

### Art. 1 Kanton Zürich

<sup>1</sup> Der Kanton Zürich ist ein souveräner Stand der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Er ist ein freiheitlicher, sozialer und demokratischer Rechtsstaat.

<sup>2</sup> Er gründet auf der Eigenverantwortung seiner Bürgerinnen und Bürger.

<sup>3</sup> Die Staatsgewalt beruht auf dem Volk. Sie wird von den Stimmberechtigten und den Behörden ausgeübt.

Absatz 3 des Artikels 1 ist in Anlehnung an die Verfassung von 1869 formuliert und bringt das Staatsverständnis in einer Direkten Demokratie zum Ausdruck.

<sup>4</sup> Der Kanton anerkennt die Selbstständigkeit der Gemeinden.

Die Anerkennung und Respektierung der Gemeindeautonomie ist für den Verfassungsrat eine der tragenden Säulen dieser Verfassung.

### Art. 2 Rechtsstaatliche Grundsätze

<sup>1</sup> Grundlage und Schranke staatlichen Handelns ist das Recht.

<sup>2</sup> Die Rückwirkung von Erlassen ist nur ausnahmsweise zulässig. Sie ist namentlich dann nicht zulässig, wenn sie zeitlich übermässig zurückgreift oder zu einer unverhältnismässigen Belastung führt.

Mit Ausnahme des Absatzes 2 werden in Artikel 2 die rechtsstaatlichen Grundsätze der Bundesverfassung (BV) übernommen. In Absatz 2 spricht sich die Mehrheit des Verfassungsrates für die Übernahme der Rechtsprechung des Bundesgerichts aus: Die Rückwirkung von Erlassen ist grundsätzlich nicht statthaft, kann jedoch ausnahmsweise unter bestimmten Voraussetzungen zulässig sein.

<sup>3</sup> Staatliches Handeln muss im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein.

<sup>4</sup> Behörden und Private handeln nach Treu und Glauben.

### Art. 3 Gewaltenteilung

<sup>1</sup> Der Aufbau des Staates und die Ausübung staatlicher Macht beruhen auf dem Grundsatz der Gewaltenteilung.

<sup>2</sup> Niemand darf staatliche Macht unkontrolliert oder unbegrenzt ausüben.

**Art. 4 Zusammenarbeit**

- <sup>1</sup> Der Kanton Zürich erfüllt seine Aufgaben selbstständig.
- <sup>2</sup> Er arbeitet mit dem Bund, den anderen Kantonen und, in seinem Zuständigkeitsbereich, mit dem Ausland zusammen.
- <sup>3</sup> Er pflegt die Zusammenarbeit mit anderen Verantwortungsträgern der Gesellschaft.

Dass der Kanton Zürich ein Gliedstaat der Eidgenossenschaft ist, daran erinnert diese Verfassung bereits in der Präambel. Dass er sich in diesem Rahmen als souverän versteht, wird im ersten Artikel der Grundlagen festgestellt. In Artikel 4 wird formuliert, was er unter seiner Souveränität versteht, wie er in diesem Umfeld handelt und mit wem er zusammenarbeiten will.

**Art. 5 Subsidiarität**

- <sup>1</sup> Jede Person nimmt Verantwortung für sich selber wahr und trägt nach ihren Kräften zur Bewältigung der Aufgaben in Staat und Gesellschaft bei.
- <sup>2</sup> Der Kanton und die Gemeinden anerkennen die Initiative von Einzelnen und von Organisationen zur Förderung des Gemeinwohls. Sie fördern die Hilfe zur Selbsthilfe.
- <sup>3</sup> Sie nehmen Aufgaben von öffentlichem Interesse wahr, soweit Private sie nicht angemessen erfüllen.

Der Verfassungsrat geht vom Bild des verantwortungsbewussten Menschen und einem bürgernahen Staatsverständnis aus. Er meint nicht, dass der Staat für alles und jedes zuständig sein und den Menschen alles abnehmen soll. Dies kommt im Artikel 5 zum Ausdruck.

Unser Staat beruht auf den selbsttätigen und selbstverantwortlichen Bürgerinnen und Bürgern. Der Kanton Zürich zählt auf sie und weiss um die Bedeutung der sich im Interesse des Gemeinwohls selbst organisierenden und helfenden Bürgerinnen und Bürger.

Er selber will erst dann tätig werden, wenn die entsprechenden Leistungen und Aufgaben nicht von privater Seite angemessen erbracht und erfüllt werden.

Nach Meinung des Verfassungsrates sind freilich beide Pole des Subsidiaritätsprinzips zu beachten: Einerseits geht es darum, einen möglichst grossen Schutz der Eigeninitiative (Gemeinden, Private) zu gewährleisten. Andererseits gibt es aber auch eine Pflicht des Staates, dann und dort unterstützend einzugreifen, wo die Bürgerinnen und Bürger ihre Möglichkeiten ausgeschöpft haben.

**Art. 6 Nachhaltigkeit**

- <sup>1</sup> Kanton und Gemeinden sorgen, auch für die kommenden Generationen, für die Erhaltung einer lebenswerten Umwelt.
- <sup>2</sup> Sie sind einer nachhaltigen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Entwicklung verpflichtet.

Der Grundsatz der Nachhaltigkeit fand im Verfassungsrat breite Unterstützung. Er bedeutet, dass Kanton und Gemeinden dazu Sorge zu tragen haben, dass eine Entwicklung stattfindet, welche den heutigen Bedürfnissen der Menschen zu entsprechen vermag, jedoch ohne dabei die Möglichkeiten künftiger Generationen zu schmälern.

**Art. 7 Dialog und Integration**

- <sup>1</sup> Kanton und Gemeinden unterstützen den Dialog zwischen Kulturen, Weltanschauungen und Religionen.

Mit diesem Auftrag an den Kanton versucht der Verfassungsrat, der Realität der modernen Gesellschaft Rechnung zu tragen, die sich durch die Gleichzeitigkeit sehr verschiedener Lebensstile, Weltanschauungen und Werthaltungen auszeichnet. In einer solchen Gesellschaft braucht es besondere dialogische Anstrengungen, um den Zusammenhalt der Gesellschaft zu stärken.



<sup>2</sup> Sie fördern das Zusammenleben zwischen den verschiedenen Bevölkerungsgruppen und deren Beteiligung am öffentlichen Leben.

Zu betonen ist, dass hier die gesellschaftliche Integration in umfassendem Sinne angesprochen wird. Sie schliesst die Integration der ausländischen Wohnbevölkerung mit ein, beschränkt sich aber nicht auf diese. Zur Integration der ausländischen Bevölkerung und zur Förderung der Verständigung zwischen der einheimischen und der ausländischen Bevölkerung sieht der Verfassungsrat in Art. 126 besondere Massnahmen vor.

#### **Art. 8**    **Transparenz**

Die Behörden informieren von sich aus und auf Anfrage über ihre Tätigkeit, soweit keine schützenswerten öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen.

Das Gebot der Transparenz der Behördentätigkeit, wie es der Verfassungsrat vorschlägt, ist Teil des Öffentlichkeitsprinzips. Dieses wird im Rahmen des kantonalen Grundrechts auf Zugang zu amtlichen Dokumenten (Art. 22) verankert.

## **2. Kapitel Grundrechte**

Gemäss dem vom Verfassungsrat in Winterthur angenommenen Antrag war beim Kapitel 2 Grundrechte ein Systemwechsel vorzunehmen. Das bedeutete, dass an die in der Bundesverfassung (BV) garantierten Grundrechte nur noch erinnert wird und bloss die zusätzlich im Kanton geltenden Grundrechte ausführlich formuliert werden.

Mit dem Grundrechtskatalog möchte der Verfassungsrat die Handlungsfreiheit und die Verantwortung der Einzelnen auf kantonaler Ebene verdeutlichen und stärken. Deshalb wurden die Grundrechte gegenüber der Bundesverfassung auch punktuell erweitert.

### **A**    **Grundsätze**

#### **Art. 9**    **Schutz der Menschenwürde**

Die Würde des Menschen ist unantastbar.

Die unantastbare Menschenwürde ist Wurzel und Kern sämtlicher Grundrechte. Sie bildet auch den Massstab für deren Auslegung und Verwirklichung. Zugleich ist sie das grundlegende, konstitutive Prinzip und ebenso der Zweck des freiheitlichen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates, als welcher sich auch der Kanton Zürich versteht.

**Art. 10 Gewährleistung der Grundrechte**

<sup>1</sup> Die Menschenrechte und Grundrechte sind gemäss der Bundesverfassung, der für die Schweiz verbindlichen internationalen Abkommen und nach Massgabe der Kantonsverfassung gewährleistet.

Artikel 10 hält fest, was in jedem Kanton grundrechtlich gilt und erklärt die verkürzte Darstellung der bundesrechtlich geschützten Grundrechte in der Kantonsverfassung, gemäss dem Mehrheitsentscheid des Verfassungsrates.

<sup>2</sup> Die Bestimmungen der Bundesverfassung über die Verwirklichung und die Einschränkung der Grundrechte gelten auch für die Grundrechte des kantonalen Rechts.

In Abs. 2 wird auf Art. 35 und 36 BV verwiesen.

**B Grundrechte nach Bundesverfassung****Art. 11**

Die Grundrechte der Bundesverfassung sind auch als kantonale Grundrechte gewährleistet. Dies sind namentlich:

In diesem Artikel wird daran erinnert, dass alle von der Bundesverfassung garantierten Grundrechte auch kantonale Grundrechte sind.

Die Grundrechte der Bundesverfassung (dort in Artikel 8 bis 34 zu finden) werden stichwortartig aufgezählt.

a. Rechtsgleichheit;

b. Schutz vor Willkür und Wahrung von Treu und Glauben;

c. Recht auf Leben und auf persönliche Freiheit;

d. Schutz der Kinder und Jugendlichen;

Der Schutz der Kinder und Jugendlichen schmälert nicht die elterliche Erziehungsverantwortung.

e. Recht auf Hilfe in Notlagen;

f. Schutz der Privatsphäre;

Im Schutz der Privatsphäre ist auch das Recht jeder Person enthalten, Einsicht in die sie betreffenden Daten zu nehmen, unrichtige Daten berichtigen zu lassen und zu verlangen, dass unnötige Daten vernichtet werden.

g. Recht auf Ehe und Familie;

h. Glaubens- und Gewissensfreiheit;

i. Meinungs- und Informationsfreiheit;

j. Medienfreiheit;

k. Sprachenfreiheit;

l. Anspruch auf Grundschulunterricht;

m. Wissenschaftsfreiheit;

n. Kunstfreiheit;

o. Versammlungsfreiheit;

p. Vereinigungsfreiheit;

q. Niederlassungsfreiheit;

r. Schutz vor Ausweisung, Auslieferung und Ausschaffung;

s. Eigentumsgarantie;

t. Wirtschaftsfreiheit;

u. Koalitionsfreiheit;

v. Allgemeine Verfahrensgarantien;

w. Garantien in gerichtlichen Verfahren und in Strafverfahren;

x. Garantien bei Freiheitsentzug;

y. Petitionsrecht;

z. Politische Rechte.

## **C Grundrechte des kantonalen Rechts**

Folgend werden nun diejenigen Grundrechte genannt, die über die in der BV genannten hinaus im Kanton Zürich gelten sollen.

### **Art. 12 Recht auf Unversehrtheit**

<sup>1</sup> Jeder Mensch hat das Recht auf körperliche, geistige und psychische Unversehrtheit.

<sup>2</sup> Verboten sind:

a. jegliche Folter und sexuelle Ausbeutung sowie Menschenhandel;

Hier nennt der Verfassungsrat wichtige Kerngehalte des Rechts auf Unversehrtheit, insbesondere das neuerdings wieder ins Gespräch gekommene Folterverbot, die sexuelle Ausbeutung und den Menschenhandel.

b. die entwürdigende Verwendung des Menschen als Mittel zum Zweck, namentlich medizinische und wissenschaftliche Versuche an Menschen ohne deren vorgängige Aufklärung und Einwilligung.

Ebenfalls gehört dazu die entwürdigende Verwendung des Menschen als Mittel zum Zweck, was namentlich an der Universität und anderen Forschungseinrichtungen im Kanton von Bedeutung sein wird.

<sup>3</sup> Jeder Mensch hat Anspruch darauf, dass sein Körper nach dem Tod respektvoll behandelt und menschenwürdig bestattet wird.

Diese Bestimmung knüpft an das in der alten BV explizit genannte Recht auf schickliche Beerdigung an.

### **Art. 13 Rechtsgleichheit**

<sup>1</sup> Niemand darf wegen genetischer Merkmale oder der sexuellen Orientierung diskriminiert werden.

<sup>2</sup> Menschen mit Behinderungen haben Anspruch auf Zugang zu Bauten, Anlagen und Einrichtungen sowie zu Leistungen, die für die Öffentlichkeit bestimmt sind. Entsprechende Massnahmen müssen wirtschaftlich zumutbar sein.

Mit diesem Absatz realisiert der Verfassungsrat für den Kanton Zürich weit gehend das, was die Stimmberechtigten auf eidgenössischer Ebene am 18. Mai 2003 mit der «Behinderten-Initiative» mehrheitlich abgelehnt hatten, was im Hinblick auf die Stärkung der Autonomie der Menschen mit Behinderung aber sinnvoll ist.

<sup>3</sup> Um die tatsächliche Gleichstellung zu erreichen, sind Fördermassnahmen zu Gunsten von Benachteiligten zulässig.

#### **Art. 14 Gebärdensprache**

Die Sprachenfreiheit umfasst auch die Gebärdensprache.

#### **Art. 15 Formen des Zusammenlebens**

Jeder Mensch hat das Recht, die Form des partnerschaftlichen Zusammenlebens frei zu wählen. Der Staat kann neben der Ehe auch andere Formen des Zusammenlebens anerkennen.

Art. 14 BV garantiert nur das Recht auf Ehe; dieses Recht erweitert der Verfassungsrat um andere Formen des partnerschaftlichen Zusammenlebens.

#### **Art. 16 Recht auf Bildung**

<sup>1</sup> Der Unterricht an öffentlichen Grund-, Berufs- und Mittelschulen ist unentgeltlich. Schulpflichtige, für die der Schulbesuch wegen der Lage ihres Wohnorts, wegen einer Behinderung oder aus sozialen Gründen erschwert ist, haben Anspruch auf Unterstützung.

Hier erweitert der Verfassungsrat den Anspruch auf unentgeltlichen Grundschulunterricht auf Berufs- und Mittelschulen. Er schafft zudem eine Unterstützungspflicht für diejenigen, denen der Besuch dieses Unterrichts aus verschiedenen Gründen erschwert ist.

<sup>2</sup> Jeder Mensch, welchem die spätere schulische und berufliche Aus- und Weiterbildung auf Grund seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit nicht möglich oder erschwert ist, hat Anspruch auf entsprechende Beihilfen.

Der Anspruch auf Unterstützung gilt für jene, die wirtschaftlich nicht in der Lage sind, sich aus- und weiterzubilden.

#### **Art. 17 Unterrichtsfreiheit**

Die Unterrichtsfreiheit ist gewährleistet.

Dieses Grundrecht sichert den Lehrpersonen die Methodenfreiheit: Niemand darf ihnen vorschreiben, wie sie die Ziele des Lehrplans erreichen.

#### **Art. 18 Schulfreiheit**

Das Recht auf Gründung, Organisation und Besuch privater Bildungsstätten ist gewährleistet.

Vorbehalten bleibt die Schulpflicht gemäss Art. 128 Abs. 3. Wer die gleichen Aufgaben wie die öffentliche Volksschule wahrnimmt, untersteht zudem der staatlichen Aufsicht (Art. 131).

#### **Art. 19 Niederlassungsfreiheit**

Das Recht, sich in jeder Gemeinde des Kantons niederzulassen, steht auch Ausländerinnen und Ausländern zu, soweit das Bundesrecht dies vorsieht.

Das Recht, welches die Bundesverfassung (Art. 24 BV) nur Schweizerinnen und Schweizern zugesteht, soll künftig im Kanton Zürich auch Ausländerinnen und Ausländern zustehen. Voraussetzung ist, dass diese über eine entsprechende Niederlassungsbewilligung gemäss Bundesrecht verfügen.

**Art. 20 Petitionsrecht**

Das Petitionsrecht umfasst auch die Pflicht der Behörden, die ihnen unterbreiteten Petitionen zu prüfen und dazu innerhalb von sechs Monaten Stellung zu nehmen.

Inskünftig dürfen die Zürcherinnen und Zürcher nicht nur jederzeit Bitten, Vorschläge, Kritiken oder Beschwerden in Form einer Petition an die Behörden richten, sondern sie dürfen auch eine Antwort von ihnen erwarten. Diese Antwortspflicht ist gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts kein unbedingt erforderliches Element des eidgenössischen Petitionsrechts.

**Art. 21 Demonstrationsfreiheit**

<sup>1</sup> Die Demonstrationsfreiheit ist gewährleistet.

<sup>2</sup> Kundgebungen auf öffentlichem Grund unterliegen nur dann einer Melde- oder Bewilligungspflicht, wenn das Gesetz dies vorsieht.

Hiermit wird unterstrichen, dass die Melde- oder Bewilligungspflicht für Kundgebungen auf öffentlichem Grund einer gesetzlichen Grundlage bedarf.

**Art. 22 Zugang zu amtlichen Dokumenten**

Jede Person hat das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten, soweit keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen.

An dieser Stelle wird das Öffentlichkeitsprinzip grundrechtlich verankert (vgl. Art. 8).

**Art. 23 Rechtsweggarantie**

<sup>1</sup> Jede Person hat Anspruch darauf, dass ihre Rechtsstreitigkeiten von einer richterlichen Behörde beurteilt werden.

<sup>2</sup> Das Gesetz kann Ausnahmen vorsehen.

Die Rechtsweggarantie, die den Rechtsschutz des Individuums verbessert, ist zwar auf Bundesebene vorgesehen, jedoch noch nicht in Kraft gesetzt worden.

**Art. 24 Verfahrensgarantien**

<sup>1</sup> Jede Person hat vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen Anspruch auf rasche und wohlfeile Erledigung des Verfahrens.

<sup>2</sup> Die Parteien haben Anspruch auf einen begründeten Entscheid mit Rechtsmittelbelehrung.

Mit dem Anspruch auf wohlfeile Erledigung des Verfahrens und auf einen Entscheid mit Rechtsmittelbelehrung werden die bundesrechtlichen Garantien im Sinne der «Verfahrensgerechtigkeit» erweitert.

**3. Kapitel Sozialziele****Art. 25**

<sup>1</sup> Die Sozialziele der Bundesverfassung sind auch kantonale Sozialziele. Kanton und Gemeinden setzen sich in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative dafür ein, dass:

a. jeder Mensch an der sozialen Sicherheit teilhat;

Hier werden die Sozialziele der Bundesverfassung wörtlich wiedergegeben. Lediglich einige Stichworte zu nennen, schien dem Verfassungsrat zu wenig aussagekräftig zu sein.

b. jeder Mensch die für seine Gesundheit notwendige Pflege erhält;

c. Familien als Gemeinschaften von Erwachsenen und Kindern geschützt und gefördert werden;

d. Erwerbsfähige ihren Lebensunterhalt durch Arbeit zu angemessenen Bedingungen bestreiten können;

e. Wohnungssuchende für sich und ihre Familie eine angemessene Wohnung zu tragbaren Bedingungen finden können;

f. Kinder und Jugendliche sowie Menschen im erwerbsfähigen Alter sich nach ihren Fähigkeiten bilden, aus- und weiterbilden können;

g. Kinder und Jugendliche in ihrer Entwicklung zu selbstständigen und sozial verantwortlichen Menschen gefördert und in ihrer sozialen, kulturellen und politischen Integration unterstützt werden.

<sup>2</sup> Kanton und Gemeinden setzen sich im Weiteren dafür ein, dass:

a. Eltern vor und nach der Geburt eines Kindes materiell gesichert sind;

b. Voraussetzungen für die Betreuung von Kindern innerhalb und ausserhalb der Familie geschaffen werden.

<sup>3</sup> Kanton und Gemeinden streben die Verwirklichung der Sozialziele im Rahmen ihrer Zuständigkeiten und ihrer verfügbaren Mittel an.

<sup>4</sup> Aus den Sozialzielen können keine unmittelbaren Ansprüche auf staatliche Leistungen abgeleitet werden.

Die Sozialziele, die über diejenigen der Bundesverfassung hinaus vom Kanton Zürich und den Zürcher Gemeinden angestrebt werden sollen, tragen dem gesellschaftlichen Wandel Rechnung. Sie betreffen einerseits die Unterstützung von Eltern vor und nach der Geburt ihres Kindes, andererseits geeignete Massnahmen zur Betreuung von Kindern innerhalb und ausserhalb der Familie.

## 4. Kapitel Bürgerrecht

### Art. 26 Bürgerrecht

<sup>1</sup> Das Kantonsbürgerrecht beruht auf dem Gemeindebürgerrecht.

Die Regelung des Bürgerrechts erwies sich als eine der politisch heikelsten Bestimmungen der ganzen Verfassungsrevision.

An dieser schweizerischen Tradition mochte die Mehrheit des Verfassungsrates nichts ändern, trotz der Mobilität in einer modernen Gesellschaft und obwohl die Identifikation mit den Gemeinden oft kleiner ist als diejenige mit dem Kanton.

<sup>2</sup> Das Gesetz bestimmt im Rahmen des Bundesrechts abschliessend die Voraussetzungen für den Erwerb und den Verlust des Kantons- und des Gemeindebürgerrechts.

Mit dem expliziten Hinweis auf das Bundesrecht möchte der Verfassungsrat unterstreichen, dass der Kanton in der Regelung des Bürgerrechts nicht frei ist. Trotz dem grossen Respekt gegenüber der Gemeindeautonomie will der Verfassungsrat zudem, dass in allen Zürcher Gemeinden die gleichen Erfordernisse zur Erlangung des Bürgerrechts gelten. Deshalb sollen die entsprechenden Voraussetzungen im Gesetz abschliessend bestimmt werden, beispielsweise die Vorschriften bezüglich des Wohnsitzes.

<sup>3</sup> Die Gemeinde legt in der Gemeindeordnung fest, welche von den Stimmberechtigten gewählte Behörde das Gemeindebürgerrecht erteilt.

Frei ist die Gemeinde bezüglich der Festlegung, welche von den Stimmberechtigten gewählte Behörde über die Erteilung des Bürgerrechts entscheiden soll. Allerdings muss es eine Behörde sein. Die Einbürgerung darf nicht der Gemeindeversammlung oder gar der Volksabstimmung unterbreitet werden. Denn auch dieser Entscheid darf nicht willkürlich erfolgen, sondern muss begründet werden und allenfalls von einer höheren Instanz auf ihre Rechtmässigkeit überprüft werden können.

<sup>4</sup> Das Kantonsbürgerrecht wird vom Regierungsrat oder von der von ihm bezeichneten Direktion erteilt.

## 5. Kapitel Volksrechte

Die Volksrechte waren die absoluten Prunkstücke der 1869 neu geschaffenen Verfassung. Sie verhalfen Zürich zur damals direktdemokratischsten Verfassung der Welt. Zudem bildeten die Volksrechte in der Zürcher Verfassung einen Kristallisationspunkt und eine Inspirationsquelle für die Verfassungsrevisionen in anderen Kantonen, der Bundesverfassung von 1874 und gar für die Entwicklung der Demokratie in anderen Teilen der Welt, beispielsweise in den USA. Dieser historische Massstab war für den Verfassungsrat eine grosse Verpflichtung. Er wollte die Substanz der Volksrechte keinesfalls abbauen, sondern verfeinern und optimieren.

### A Stimm- und Wahlrecht

#### Art. 27

Das Stimm- und Wahlrecht und die weiteren politischen Rechte in Kantons- und Gemeindeangelegenheiten stehen allen Schweizerinnen und Schweizern zu, die im Kanton wohnen, das 18. Lebensjahr zurückgelegt haben und in eidgenössischen Angelegenheiten stimmberechtigt sind.

Nach langen und intensiven Diskussionen beschloss der Verfassungsrat, in keiner Form ein Stimm- oder Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer auf kantonaler oder kommunaler Ebene vorzusehen. Die Mehrheit war der Ansicht, dieses Recht sollte den Schweizer Bürgerinnen und Bürgern vorbehalten bleiben, und die ausländischen Personen, welche politisch mitbestimmen möchten, sollten veranlasst werden, sich einzu-bürgern.

## B Initiativrecht

### Art. 28 Gegenstand der Initiative

Mit einer Initiative kann jederzeit verlangt werden:

- a. die Total- oder die Teilrevision der Verfassung (Verfassungsinitiative);
- b. der Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines Gesetzes (Gesetzesinitiative);
- c. der Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines referendumsfähigen Kantonsratsbeschlusses;
- d. die Einreichung einer Standesinitiative;
- e. die Aufnahme von Verhandlungen über Abschluss oder Änderung eines interkantonalen oder internationalen Vertrages, der dem Referendum untersteht, oder die Kündigung eines solchen Vertrages.

In Bezug auf den Gegenstand von Einzel-, Behörden- oder Volksinitiativen sind keine Veränderungen zum geltenden Verfassungsrecht vorgesehen. Nach wie vor sollen alle Anliegen initiativfähig sein, die gemäss der Verfassung dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum unterstehen. Deren Darlegung in der Verfassung ist nun aber klar und «benutzerfreundlich» gegliedert.

### Art. 29 Urheber der Initiative

Eine Initiative können einreichen:

- a. 10 000 Stimmberechtigte (Volksinitiative);
- b. eine oder mehrere Behörden (Behördeninitiative);
- c. eine einzelne stimmberechtigte Person (Einzelinitiative).

Auch mit Bezug auf die möglichen Urheber von Initiativen ändert sich nichts: Die «Perle» der Zürcher Demokratie, die es sonst nirgendwo gibt, das Recht jedes einzelnen und jeder einzelnen Stimmberechtigten, dem Parlament direkt einen Vorschlag zur Revision der Verfassung oder eines Gesetzes vorzulegen, wurde ausdrücklich beibehalten (lit. c.).

Die Zahl der für eine Volksinitiative notwendigen Unterschriften bleibt unverändert. Um der Erschwerung der Unterschriftensammlung infolge der zunehmend gebräuchlichen brieflichen Abstimmung Rechnung zu tragen, wurde jedoch die Zeit, die den Initianten zur Sammlung der Unterschriften zur Verfügung steht, von 6 auf 9 Monate verlängert (siehe Art. 32).

### Art. 30 Form der Initiative

- <sup>1</sup> Eine Initiative kann als allgemeine Anregung oder als ausgearbeiteter Entwurf eingereicht werden. Die Initiative auf Totalrevision der Kantonsverfassung kann nur als allgemeine Anregung eingereicht werden.
- <sup>2</sup> Die Initiative muss einen Titel tragen. Dieser darf nicht irreführend sein.
- <sup>3</sup> Ist die Initiative in der Form nicht einheitlich, so wird sie als allgemeine Anregung behandelt.
- <sup>4</sup> Hat sie die Form der allgemeinen Anregung, so bestimmt der Kantonsrat, in welcher Rechtsform sie umgesetzt wird.

Ob der Titel einer Volksinitiative irreführend ist, wird im Rahmen der Vorprüfung festgestellt. Diese Prüfung ist neu in der Verfassung vorgesehen (Art. 31). Die Staatskanzlei soll nach Meinung des Verfassungsrates noch vor der Lancierung der Initiative diese Vorprüfung durchführen.



**Art. 31 Vorprüfung der Volksinitiative**

Eine Volksinitiative wird vor Beginn der Unterschriftensammlung auf Einhaltung der Formvorschriften geprüft.

Die Vorprüfung soll sich auf die formalen Aspekte beschränken und verhindern, dass Angaben auf dem Unterschriftenbogen fehlen, die gesetzlich vorgeschrieben sind. Die Beurteilung der Gültigkeit einer Volksinitiative ist nicht Sache der Vorprüfung, sondern eine Aufgabe des Kantonsrates.

**Art. 32 Zustandekommen der Volksinitiative**

Die Volksinitiative kommt zu Stande, wenn sie innert 9 Monaten nach Abschluss der Vorprüfung mit den erforderlichen Unterschriften eingereicht wird.

Die Sammelfrist soll neu von 6 auf 9 Monate verlängert werden. Damit soll im Interesse der Initiantinnen und Initianten berücksichtigt werden, dass die Unterschriften kaum mehr vor Stimmlokalen gesammelt werden können, weil zunehmend mehr Stimmberechtigte brieflich abstimmen und wählen. Diese Erschwerung des Unterschriftensammelns soll durch die Verlängerung der Sammelfrist etwas ausgeglichen werden.

**Art. 33 Gültigkeit**

Eine Initiative ist gültig, wenn sie:

- a. die Einheit der Materie wahrt;
- b. nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst;
- c. nicht offensichtlich undurchführbar ist.

Es ist der Wille des Verfassungsrates, dass die Frage der Gültigkeit von Volksinitiativen vom Kantonsrat im Interesse der Initiantinnen und Initianten grosszügig ausgelegt werden soll. Nur jene Teile von Initiativen, die wirklich und offensichtlich undurchführbar sind oder gegen Bundes- oder Völkerrecht verstossen, sollen für ungültig erklärt werden. Gegebenenfalls können sie von den übrigen Teilen der Initiative abgetrennt werden. Dies muss immer dann geschehen, wenn angenommen werden kann, dass die meisten Unterzeichnenden die Initiative auch so unterschrieben hätten. Der Verfassungsrat verzichtete auf den Vorschlag der Kommission, die Handhabung der Maxime «im Zweifel für die Initianten» in der Verfassung festzulegen, sondern übertrug dies dem Gesetzgeber.

**Art. 34 Verfahren bei Volksinitiativen**

<sup>1</sup> Die Volksabstimmung über eine Initiative findet innert 30 Monaten nach Einreichung statt.

<sup>2</sup> Beschliesst der Kantonsrat bei einer Initiative in der Form der allgemeinen Anregung, keine ausformulierte Vorlage ausarbeiten zu lassen, so findet die Volksabstimmung innert 18 Monaten nach Einreichung der Initiative statt.

Die Fristen, innert denen Volksinitiativen von Verwaltung, Regierung und Parlament behandelt und der Volksabstimmung zugeführt werden müssen, sind gegenüber dem geltenden Recht und der herrschenden Praxis vom Verfassungsrat um etwa ein Drittel verkürzt worden. Damit soll einerseits dem Eindruck Rechnung getragen werden, wonach Volksinitiativen oft zu lange bei den Behörden liegen bleiben. Andererseits soll diese Straffung des Verfahrens nach Ansicht des Verfassungsrates massvoll geschehen. Denn die Zeit, die den Behörden zur Bearbeitung zur Verfügung steht, ist wichtig im Hinblick auf die Erarbeitung von Verständigungslösungen und indirekter Teilreformen im Interesse der Volksinitiative. Dies ist insbesondere bei der Ausarbeitung von Gegenvorschlägen von Bedeutung.

**Art. 35 Gegenvorschlag bei Volksinitiativen**

- <sup>1</sup> Der Kantonsrat kann einer Initiative oder der Vorlage, die er auf Grund einer Volksinitiative ausgearbeitet hat, in der Volksabstimmung einen Gegenvorschlag gegenüberstellen. Dieser muss die gleiche Rechtsform haben wie die Hauptvorlage.
- <sup>2</sup> Arbeitet der Kantonsrat einen Gegenvorschlag aus, so findet die Volksabstimmung innert 36 Monaten nach Einreichung der Initiative statt.

**Art. 36 Verfahren bei Behörden- und Einzelinitiativen**

- <sup>1</sup> Unterstützen 60 Mitglieder des Kantonsrates eine Behörden- oder Einzelinitiative vorläufig, so wird sie dem Regierungsrat zu Bericht und Antrag überwiesen.
- <sup>2</sup> Kommt die vorläufige Unterstützung nicht zu Stande oder findet die Initiative in der Beratung über den Antrag der Regierung keine Mehrheit im Kantonsrat, so ist die Initiative gescheitert.

Die Zahl der Kantonsratsmitglieder, die eine Einzel- oder eine Behördeninitiative unterstützen müssen, damit diese dem Regierungsrat zur Weiterbearbeitung weitergeleitet wird, soll nicht auf 45 gesenkt werden, wie dies von einer Minderheit im Verfassungsrat beantragt worden ist. Damit bleibt es bei der geltenden Regelung.

**Art. 37 Volksmotion**

- <sup>1</sup> 300 Stimmberechtigte können dem Kantonsrat eine Volksmotion einreichen.
- <sup>2</sup> Der Kantonsrat überweist die Volksmotion dem Regierungsrat zur Weiterbehandlung oder lehnt sie ab. Er entscheidet auf Grund einer Stellungnahme und eines Antrages des Regierungsrates.

Die Volksmotion ist eine Idee des von 1979 – 2003 in Zürich lehrenden Staatsrechtlers Alfred Kölz aus Solothurn. Dieser Kanton nahm als erster Anfang der 1980er-Jahre dieses neue Volksrecht in seine Verfassung auf; seither sind ihm Bern, Schaffhausen und Nidwalden gefolgt. Der Verfassungsrat nahm diese Neuerung ebenfalls auf und modifizierte sie leicht, denn die anderen Kantone kennen kein Einzelinitiativrecht an den Kantonsrat. Mit der Volksmotion soll nun direkt der Regierungsrat zur Beurteilung eines Vorschlags veranlasst werden können. Anschliessend beschliesst der Kantonsrat abschliessend über die Volksmotion. Gegenstand der Volksmotion können alle Anliegen sein, die auch ein Kantonsratsmitglied mit der Motion aufgreifen kann.

## C Volksabstimmungen

### Art. 38 Obligatorisches Referendum

Dem Volk werden zur Abstimmung unterbreitet:

- a. Verfassungsänderungen;
- b. interkantonale und internationale Verträge, deren Inhalt Verfassungsrang hat;
- c. Volksinitiativen in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs, denen der Kantonsrat nicht zustimmt;
- d. Volksinitiativen in der Form der allgemeinen Anregung, die der Kantonsrat nicht umsetzen will;
- e. Volksinitiativen, denen der Kantonsrat einen Gegenentwurf gegenüberstellt.

Auch hier werden keine wesentlichen materiellen Änderungen gegenüber dem geltenden Verfassungsrecht vorgeschlagen. Neu ist die klare und übersichtliche Gliederung.

### Art. 39 Fakultatives Referendum

<sup>1</sup> Dem Volk werden auf Verlangen zur Abstimmung unterbreitet:

- a. der Erlass, die Änderung oder die Aufhebung von Gesetzen;
- b. interkantonale und internationale Verträge, deren Inhalt Gesetzesrang hat;
- c. Beschlüsse des Kantonsrates, die durch Gesetz dem Referendum unterstellt sind;
- d. Beschlüsse des Kantonsrates über:
  1. neue einmalige Ausgaben von mehr als 6 Millionen Franken,
  2. neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 600 000 Franken;
- e. Beschlüsse des Kantonsrates von grundlegender Bedeutung, die langfristige Auswirkungen auf die allgemeinen Lebensgrundlagen haben;
- f. die Grundzüge der Vernehmlassung des Kantons zu Vorlagen des Bundes, die von grundlegender Bedeutung sind, langfristige Auswirkungen auf die allgemeinen Lebensgrundlagen haben und auf Bundesebene nicht dem Referendum unterstellt sind.

Die Finanzkompetenzen der einzelnen Behörden und die Frage, ab welchen Beträgen das Volk befragt werden muss, beziehungsweise wann mit dem Referendum seine Konsultation erwirkt werden kann, wurde im Verfassungsrat lange und kontrovers diskutiert. Dies, obwohl vier Fünftel der kantonalen Ausgaben gesetzlich verankert sind. Wer hier Änderungen anstrebt, muss folglich vor allem danach trachten, die Gesetze zu ändern.

Der Verfassungsrat schlägt gegenüber dem seit 1999 geltenden Recht eine Verdoppelung der Beträge vor, ab denen Kreditbeschlüsse dem fakultativen Referendum unterstehen. Neu soll der Kantonsrat Kredite zwischen 3 und 6 Millionen Franken, beziehungsweise wiederkehrende Ausgaben von 300 000 bis 600 000 Franken, selber sprechen können, ohne dass dazu durch ein Referendum eine Volksabstimmung verlangt werden kann.

Ende der 1970er-Jahre, als die Frage der Errichtung neuer Atomkraftwerke hoch umstritten war, wurde durch eine Volksinitiative die Bestimmung in die Verfassung aufgenommen, wonach Stellungnahmen des Kantons im Rahmen von Vernehmlassungsverfahren des Bundes über die Wünschbarkeit der Errichtung von Atomanlagen auf dem Gebiet des Kantons oder seiner Nachbarkantone obligatorisch dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden müssen. Dieses Obligatorium erscheint dem Verfassungsrat nicht mehr zeitgemäss und auch nicht mehr notwendig zu sein.

<sup>2</sup> Eine Volksabstimmung können verlangen:

- a. 3000 Stimmberechtigte (Volksreferendum);
- b. 18 politische Gemeinden sowie die Stadt Zürich oder die Stadt Winterthur (Gemeindereferendum);
- c. 45 Mitglieder des Kantonsrates (Kantonsratsreferendum).

Er beschloss deshalb, entsprechende Stellungnahmen nicht mehr dem obligatorischen, sondern nur noch dem fakultativen Referendum zu unterstellen. Dafür soll aber der Gegenstand des fakultativen Referendums in zweifacher Hinsicht erweitert werden:

<sup>3</sup> Die Volksabstimmung muss innert 60 Tagen nach der amtlichen Veröffentlichung des Kantonsratsbeschlusses schriftlich verlangt werden. Beim Kantonsratsreferendum beträgt die Frist 14 Tage ab Beschluss des Rates.

<sup>4</sup> Die Gemeinden bestimmen, welches Organ das Gemeindereferendum ergreifen kann. Die Stadt Zürich und die Stadt Winterthur können nur mit Beschluss ihres Parlaments das Referendum alleine ergreifen.

Einmal sollen nicht mehr nur die Stellungnahmen des Kantons zur Errichtung von AKWs vors Volk gebracht werden können, sondern auch kantonale Vernehmlassungen zu weiteren Bundesvorlagen mit langfristigen Auswirkungen auf die allgemeinen Lebensgrundlagen, sofern diese im Bund nicht dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterstehen. Zweitens soll auch zu entsprechenden Beschlüssen des Kantonsrates das Referendum ergriffen werden können.

Weil das Unterschriftensammeln merklich schwieriger geworden ist, hat der Verfassungsrat auch die Schwelle des Referendums gesenkt und die dafür notwendige Unterschriftenzahl von 5000 auf 3000 Unterschriften gesenkt (vgl. Erläuterung zu Art. 29 und 32).

Ganz neu ist das Recht von 18 politischen Gemeinden beziehungsweise den Parlamenten der Städte Zürich und Winterthur, das Referendum ergreifen zu können. Damit will der Verfassungsrat die Stellung der Gemeinden und der beiden grössten Städte in der kantonalen Gesetzgebung stärken.

Das Quorum für das Kantonsratsreferendum bleibt unverändert. Die Fristen sind unterschiedlich, weil die Stimmberechtigten beziehungsweise die Gemeinden auch dann noch genügend Zeit für ein Referendum haben müssen, falls eine Gruppe aus dem Kantonsrat ein Referendum ankündigt, es aber doch nicht ergreift.

#### Art. 40 Teil- und Variantenabstimmung

<sup>1</sup> Für den Fall einer Volksabstimmung kann der Kantonsrat ausnahmsweise beschliessen:

- a. der ganzen Vorlage oder einzelnen Bestimmungen eine Variante gegenüberzustellen;
- b. zusätzlich zur ganzen Vorlage auch über einzelne Bestimmungen abstimmen zu lassen.

<sup>2</sup> Findet keine Volksabstimmung statt, gilt die vom Kantonsrat verabschiedete Hauptvorlage.

Dass der Kantonsrat auch über einzelne Bestimmungen gesondert abstimmen lassen kann, ist seit 1999 möglich.

Neu will der Verfassungsrat dem Kantonsrat aber auch ermöglichen, ausnahmsweise Varianten zu einzelnen Bestimmungen zu formulieren. Wird dann beispielsweise das Gesetzesreferendum ergriffen, könnten sich die Stimmberechtigten in der Volksabstimmung gesondert darüber aussprechen, welcher Variante sie im Falle der Annahme der ganzen Vorlage den Vorzug geben würden.

Dies verhindert, dass wegen einer einzigen, äusserst umstrittenen Bestimmung eine ganze Vorlage in der Volksabstimmung scheitert und anschliessend mit grossem materiellem und zeitlichem Aufwand das ganze Gesetzgebungsverfahren wiederholt werden muss.

#### Art. 41 Referendum mit Gegenvorschlag von Stimmberechtigten

<sup>1</sup> 3000 Stimmberechtigte können das Referendum ergreifen, indem sie zu einer Vorlage innert 60 Tagen nach ihrer amtlichen Veröffentlichung einen ausformulierten Gegenvorschlag einreichen.

Eine weitere Verfeinerung der Direkten Demokratie ist der Vorschlag des Verfassungsrates, das «konstruktive Referendumsrecht» einzuführen, das in unserer Verfassung «Referendum mit Gegenvorschlag von Stimmberechtigten» genannt werden soll.

Damit sollen die Stimmberechtigten nicht nur zu einem ganzen Gesetz das Referendum ergreifen können. Vielmehr soll einzelnen Bestimmungen eine alternative Formulierung gegenübergestellt werden können. Die Stimmberechtigten könnten sich in der Volksabstimmung zwischen zwei oder mehreren alternativen Formulierungen einer bestimmten Gesetzesbestimmung entscheiden. Dieses Recht der Stimmberechtigten zu einem eigenen Gegenentwurf gilt seit beinahe zehn Jahren im Kanton Bern und hat sich dort bewährt. Es ist auf kantonaler Ebene einfacher zu handhaben als auf Bundesebene mit deren Zweikammersystem.

<sup>2</sup> Der Kantonsrat nimmt zu diesem Gegenvorschlag Stellung.

Nachdem von Stimmberechtigten ein Referendum mit Gegenvorschlag ergriffen worden ist, hat sich der Kantonsrat im Hinblick auf die Volksabstimmung zu diesem Gegenvorschlag auszusprechen.

#### **Art. 42 Abstimmungsverfahren bei konkurrierenden Vorlagen**

<sup>1</sup> Das Volk stimmt gleichzeitig ab über:

- a. Initiative und Gegenvorschlag des Kantonsrates;
- b. Vorlage des Kantonsrates und Gegenvorschlag von Stimmberechtigten;
- c. zwei einander ausschliessende Initiativen.

Inskünftig könnten auf Grund von Variantenvorlagen des Kantonsrates oder einem oder mehreren Gegenvorschlägen von Stimmberechtigten zu einzelnen Gesetzesbestimmungen drei oder noch mehr Varianten zur Volksabstimmung kommen.

<sup>2</sup> Die Stimmberechtigten können beiden Vorlagen zustimmen und angeben, welche sie bevorzugen, falls beide angenommen werden.

Dieses Verfahren kennen wir auf Bundes- und Kantonsebene seit 1987.

<sup>3</sup> Liegen zu einem Gegenstand drei oder mehr Vorlagen vor, so wird über sie paarweise in der Reihenfolge ihres Zustandekommens abgestimmt.

Sinnvollerweise kann, ohne das Verfahren allzu sehr zu verkomplizieren, nur über zwei Alternativen gleichzeitig abgestimmt werden. Deshalb sieht diese Bestimmung vor, dass für den Fall, dass mehrere Varianten vorliegen, über diese nacheinander und paarweise abgestimmt wird, und zwar in der Reihenfolge, wie sie zu Stande gekommen sind.

#### **Art. 43 Dringlichkeitsrecht**

<sup>1</sup> Gesetze, deren Inkrafttreten keinen Aufschub erträgt, können vom Kantonsrat mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder sofort in Kraft gesetzt werden.

Bisher sah die kantonale Verfassung kein Dringlichkeitsrecht vor. Ähnlich wie im Bund soll ein solches nun auch im Kanton für ausserordentliche Umstände vorgesehen werden.

<sup>2</sup> Wird das Referendum ergriffen, so findet die Volksabstimmung innert sechs Monaten nach Inkrafttreten des Gesetzes statt.

<sup>3</sup> Wird das Gesetz abgelehnt, so tritt es unmittelbar nach der Volksabstimmung ausser Kraft.

## D Kultur der Demokratie

Dieser Abschnitt ist eine echte Neuerung in der schweizerischen Verfassungsgebung. Mit ihm sollen die Rechte und Verfahren der Direkten Demokratie ergänzt und in einer sie tragenden politischen Kultur verankert werden.

### Art. 44 Demokratisches Engagement

<sup>1</sup> Kanton und Gemeinden unterstützen das demokratische politische Engagement und fördern die demokratische Auseinandersetzung.

Die Demokratie lebt vom Engagement Einzelner und der Bereitschaft aller, sich mit den Meinungen und Positionen Anderer auseinander zu setzen. Deshalb ist es eine sinnvolle Aufgabe für Kanton und Gemeinden, Bürgerinnen und Bürger in diesem Engagement zu unterstützen.

<sup>2</sup> Sie tragen zur Vorbereitung der Jugendlichen auf die Mitwirkung und Mitverantwortung in Staat und Gesellschaft bei.

Spezielle Anstrengungen sollen der Motivation der Jugendlichen zum politischen Engagement gelten. Sie sollen ermutigt werden, politisch zu handeln und so Mitverantwortung in der Gesellschaft zu übernehmen.

### Art. 45 Politische Parteien

<sup>1</sup> Politische Parteien sind wesentliche Träger der Demokratie und wirken bei der Meinungs- und Willensbildung der Stimmberechtigten mit.

Zwar werden die Fraktionen im Kantonsrat jetzt schon vom Kanton unterstützt. Doch sind die Parteien ganz grundsätzlich bisher in der Verfassung nicht verankert und anerkannt worden. Dies soll hier, wie in der Bundesverfassung des Jahres 1999, geschehen.

<sup>2</sup> Kanton und Gemeinden können sie dabei unterstützen, sofern ihre Ziele und ihr Aufbau demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätzen entsprechen. Direkte finanzielle Unterstützung ist ausgeschlossen, ausgenommen diejenige an die Fraktionen.

Die Formulierung dieses Artikels entspricht im Wesentlichen dem entsprechenden Passus in der Bundesverfassung. Eine über die Unterstützung der Fraktionen hinausgehende öffentliche Parteienfinanzierung wird durch den zweiten Satz von Absatz 2 ausdrücklich ausgeschlossen. Da eine lebendige Demokratie ohne funktionstüchtige Parteien undenkbar ist, sollen diese in ihren Bemühungen von Kanton und Gemeinden beispielsweise in logistischer Hinsicht (etwa durch Zurverfügungstellung kostenloser Werbeflächen oder kommunaler Räumlichkeiten) unterstützt werden.

### Art. 46 Information vor Volksabstimmungen

Die Behörden informieren die Bevölkerung vor Volksabstimmungen umfassend, sachgerecht und bürgernah und ermöglichen die freie Meinungsbildung.

Vor Volksabstimmungen haben die Behörden besondere Anstrengungen zur umfassenden, sachgerechten und verständlichen Information der Stimmberechtigten zu unternehmen. Dabei sollen auch modernste Kommunikationsmedien vermehrt genutzt werden.

## 6. Kapitel Behörden

In diesem Kapitel geht es um die Personen und Institutionen, die dafür sorgen, dass der Kanton Zürich im Interesse seiner Bewohnerinnen und Bewohner seine Aufgaben erfüllen kann. Als Behörden gelten die Organe aller drei Gewalten, also vor allem Parlament, Regierung und Gerichte. Ist von Behörden im

## A Allgemeine Bestimmungen

### Art. 47 Wählbarkeit

<sup>1</sup> In die kantonalen Behörden und den Ständerat sind alle Stimmberechtigten des Kantons wählbar.

Allgemeinen die Rede, so sind auch die Gemeindebehörden angesprochen; ansonsten ist von den kantonalen Behörden die Rede, zu denen auch jene der Bezirke gehören.

Alle Stimmberechtigten können in die kantonalen Behörden gewählt werden. Der Verfassungsrat hat darauf verzichtet, weiter gehende Erfordernisse für eine Wahl in bestimmte Behörden festzulegen.

<sup>2</sup> Wer in die übrigen Behörden gewählt werden kann, bestimmt das Gesetz.

### Art. 48 Amtsdauer

<sup>1</sup> Die Amtsdauer der Behördenmitglieder beträgt vier Jahre.

<sup>2</sup> Für die Richterinnen und Richter beträgt sie sechs Jahre.

Wer für wie lange in eine Behörde gewählt werden kann, wird hier für alle Behörden geregelt, sodass dies bei den einzelnen Behörden jeweils nicht wiederholt werden muss. An der Amtsdauer sowohl der politischen Behörden als auch der Mitglieder der Gerichte hat der Verfassungsrat nichts geändert.

### Art. 49 Unvereinbarkeit

<sup>1</sup> Die Mitglieder des Kantonsrates, des Regierungsrates, der obersten kantonalen Gerichte und der kantonalen Ombudsstelle dürfen nicht gleichzeitig einer anderen dieser Behörden angehören.

<sup>2</sup> Das Gesetz kann weitere Unvereinbarkeiten vorsehen.

Diese Unvereinbarkeiten sind eine Folge der einem Rechtsstaat eigenen Gewaltenteilung (Art. 3). Der Verfassungsrat wollte dieses Prinzip klar umsetzen.

Das gleichzeitige Ausüben von Mandaten auf verschiedenen Ebenen, Gemeinde und Kanton, wird von diesem Prinzip nicht berührt.

### Art. 50 Ausstand

<sup>1</sup> Wer öffentliche Aufgaben wahrnimmt, tritt bei Geschäften, die ihn oder sie unmittelbar betreffen, in den Ausstand. Ausgenommen ist die Rechtsetzung im Parlament.

<sup>2</sup> Das Gesetz kann weitere Ausstandsgründe vorsehen.

Die Pflicht, in den Ausstand zu treten, stellt sicher, dass keine Eigeninteressen die Behördentätigkeit beeinflussen. Die Ausstandspflicht gilt für alle, die in irgendeiner Form öffentliche Aufgaben wahrnehmen. Die Betroffenheit muss unmittelbar sein, damit jemand, aus privaten oder wirtschaftlichen Gründen, in den Ausstand treten muss. Im Parlament gilt die Ausstandspflicht nur bei der Behandlung von entsprechenden Geschäften, nicht aber im Bereich der Rechtsetzung.

### Art. 51 Immunität

<sup>1</sup> Die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates äussern sich im Kantonsrat frei und können dafür nicht belangt werden.

<sup>2</sup> Der Kantonsrat kann die Immunität mit Zustimmung von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder aufheben.

<sup>3</sup> Die Strafverfolgung der Mitglieder des Regierungsrates und der obersten kantonalen Gerichte wegen Handlungen und Äusserungen im Amt ist nur mit vorheriger Zustimmung des Kantonsrates zulässig.

Parlamentarierinnen und Parlamentarier ebenso wie die Mitglieder des Regierungsrates üben ihr Mandat frei aus und sind nur dem Volk und sich selber gegenüber verantwortlich. Sie geniessen grösstmögliche Meinungsäusserungsfreiheit. Diese wird durch die Immunität geschützt.

**Art. 52 Nebenamtliche Behördentätigkeit**

Kanton und Gemeinden schaffen günstige Rahmenbedingungen für die nebenamtliche Tätigkeit in Behörden.

Da es immer schwieriger wird, geeignete Personen zu finden, die bereit sind, neben den beruflichen und familiären Verpflichtungen auch noch Aufgaben im Interesse der Öffentlichkeit zu übernehmen, haben Kanton und Gemeinden ein besonderes Interesse, für Rahmenbedingungen zu sorgen, die dies erleichtern.

**Art. 53 Staatshaftung**

<sup>1</sup> Der Kanton, die Gemeinden und die Organisationen des öffentlichen Rechts haften kausal für den Schaden, der durch rechtswidrige amtliche Tätigkeit oder Unterlassung der Behörden oder Personen in ihrem Dienst verursacht worden ist.

Unabhängig von der Frage, ob ein Verschulden vorliegt, hat die geschädigte Person Anspruch auf eine Entschädigung für den durch eine rechtswidrige amtliche Tätigkeit angerichteten Schaden.

<sup>2</sup> Das Gesetz kann vorsehen, dass der Staat aus Billigkeit auch für Schaden aufkommt, der durch rechtmässige amtliche Tätigkeit der Behörden verursacht worden ist.

Das Gesetz kann sogar für den Fall, dass die den Schaden verursachende Behörde rechtmässig gehandelt hat, eine Haftung für besonders stossende Situationen vorsehen.

<sup>3</sup> Private, die öffentliche Aufgaben erfüllen, haften kausal für den Schaden, den sie dabei verursachen. Die auftraggebende Stelle haftet subsidiär.

Bei der Aufgabenerfüllung durch Private soll die geschädigte Person gleichgestellt sein, wie wenn der Staat die Aufgabe selbst erfüllen würde.

**Art. 54 Arbeitsverhältnisse und Verantwortlichkeit**

<sup>1</sup> Das Arbeitsverhältnis des Staats- und Gemeindepersonals untersteht dem öffentlichen Recht.

Die Arbeitsverhältnisse sollen wie bisher im ganzen Kanton für alle Angestellten des Kantons und der Gemeinden öffentlich-rechtlich bleiben.

<sup>2</sup> Das Gesetz regelt die Verantwortlichkeit gegenüber Kanton und Gemeinden von:

- a. Staats- und Gemeindepersonal;
- b. Behördenmitgliedern;
- c. Privaten, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen.

Der Rückgriff auf die Person, welche im Namen des Staates einen Schaden verursacht hat, wird auf Gesetzesstufe geregelt.

**Art. 55 Amtssprache**

Die Amtssprache ist Deutsch.

**Art. 56 Rechtsetzung**

<sup>1</sup> Alle wichtigen Rechtssätze des kantonalen Rechts werden in der Form des Gesetzes erlassen. Dazu gehören namentlich die wesentlichen Bestimmungen über:

- a. die Ausübung der Volksrechte;
- b. die Einschränkung verfassungsmässiger Rechte;
- c. Organisation und Aufgaben der Behörden;
- d. Voraussetzungen und Bemessungsgrundlagen von Steuern und anderen Abgaben, mit Ausnahme von Gebühren in geringer Höhe;

Alle wichtigen Rechtssätze müssen inskünftig in einem Gesetz beschlossen werden. Gesetzesvertretende Verordnungen sind nicht mehr zulässig. Diese Differenzierung ist wichtig, denn Gesetze unterstehen dem fakultativen Referendum, während bei Verordnungen keine Mitbestimmung der Bürgerinnen und Bürger möglich ist. Die nebenstehende Aufzählung, was unter dem Adjektiv «wichtig» zu verstehen ist, ist nicht abschliessend und somit beispielhaft zu verstehen.



- e. Zweck, Art und Umfang staatlicher Leistungen;
- f. dauernde oder wiederkehrende Aufgaben des Kantons;
- g. die Übertragung von Aufgaben an die Gemeinden.

<sup>2</sup> Weniger wichtige Rechtssätze, namentlich solche über den Vollzug der Gesetze, werden in der Form der Verordnung erlassen.

<sup>3</sup> Verfassung und Gesetz bestimmen, welche Behörden Verordnungen erlassen können.

Weniger wichtige Bestimmungen sollen in Verordnungen geregelt werden, doch bestimmen Verfassung und Gesetz, welche Behörden in welchen Angelegenheiten Verordnungen erlassen dürfen.

## B Kantonsrat

### Art. 57 Funktion und Zusammensetzung

<sup>1</sup> Der Kantonsrat übt im Zusammenwirken mit den Stimmberechtigten die verfassungs- und gesetzgebende Gewalt aus.

<sup>2</sup> Er ist ein Milizparlament und besteht aus 180 Mitgliedern.

In einer Direkten Demokratie wirken Parlament und Stimmberechtigte zusammen. Im Falle der Verfassungsgebung bereitet der Kantonsrat vor, worüber die Stimmberechtigten entscheiden. In der Gesetzgebung kann mittels Referendum eine Minderheit der Stimmberechtigten erwirken, dass die Stimmberechtigten das letzte Wort haben sollen.

An der Zahl der Mitglieder des Kantonsrates wollte der Verfassungsrat nichts ändern. Dies vor allem im Hinblick auf dessen Repräsentativität für alle Teile der Bevölkerung, der Vertretung der kleineren Parteien und der ausgeglichenen Arbeitsbelastung der Mitglieder des Parlamentes. Alle sollen ihr Mandat mit einer anspruchsvollen Berufstätigkeit verbinden können.

### Art. 58 Wahl

<sup>1</sup> Die Mitglieder des Kantonsrates werden vom Volk im Verhältniswahlverfahren gewählt.

<sup>2</sup>

Während der Grundsatz, wonach der Kantonsrat nach dem Proporzsystem gewählt werden soll, unbestritten war - welches Modell im Rahmen des Proporzwahlrechts zur Anwendung kommen soll, ist derzeit Gegenstand der kantonsrätlichen Beratung -, erwies sich die Frage nach den angemessenen Wahlkreisen als eines der umstrittensten Themen im Verfassungsrat. Nach intensiven Auseinandersetzungen beschloss der Verfassungsrat, sich nach der Öffentlichen Vernehmlassung in Kenntnis des in der Zwischenzeit ergehenden Beschlusses des Kantonsrates noch einmal dieser Frage anzunehmen.

Beratung und Beschlussfassung zu Abs. 2 (Wahlkreiseinteilung) werden gemäss Beschluss des Plenums vom 15. Mai 2003 bis nach der Öffentlichen Vernehmlassung ausgesetzt.

### Art. 59 Unabhängigkeit der Mitglieder

<sup>1</sup> Die Mitglieder des Kantonsrates stimmen ohne Weisungen.

Die Mitglieder des Kantonsrates sind an keine Instruktionen gebunden und nur ihrem eigenen Gewissen verantwortlich.

<sup>2</sup> Sie legen ihre Interessenbindungen offen.

Ähnlich wie die Mitglieder des Nationalrates sollen sie besondere Verbindungen, die von öffentlichem Interesse sind, deklarieren und in einem Verzeichnis der Öffentlichkeit zur Kenntnis bringen.

#### Art. 60 Öffentlichkeit der Verhandlungen

Die Verhandlungen des Kantonsrates sind öffentlich.

Dieses Gebot der öffentlichen Verhandlungsführung erfasst nur das Plenum des Kantonsrates, nicht aber seine Kommissionen.

#### Art. 61 Rechtsetzung

<sup>1</sup> Der Kantonsrat beschliesst über:

- a. Vorlagen zur Änderung der Verfassung;
- b. Gesetze;
- c. interkantonale und internationale Verträge, soweit nicht der Regierungsrat zuständig ist.

Hauptaufgabe des Kantonsrates ist die Gesetzgebung. Er übt diese Aufgabe nicht allein aus; einerseits hat er auf die Volksrechte zu achten, andererseits arbeitet er mit dem Regierungsrat und der Verwaltung zusammen.

<sup>2</sup> Vorbehalten bleiben die Volksrechte.

#### Art. 62 Planung

<sup>1</sup> Der Kantonsrat nimmt zu grundlegenden Plänen der staatlichen Tätigkeit Stellung; er äussert sich insbesondere zu Schwerpunkten der Aufgaben- und Finanzplanung.

Bei der grundlegenden Planung, eine der wichtigen staatlichen Aufgaben, hat der Kantonsrat ein Mitsprache- und Mitwirkungsrecht, aber keine Entscheidungsbefugnisse. Diese stehen im Allgemeinen dem Regierungsrat zu.

<sup>2</sup> Er beschliesst über die Grundzüge der räumlichen Entwicklung.

Explizit dem Kantonsrat vorbehalten ist jedoch die Raumplanung.

#### Art. 63 Finanzbefugnisse

<sup>1</sup> Der Kantonsrat beschliesst über:

- a. neue einmalige Ausgaben von mehr als 3 Millionen Franken;
- b. neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 300 000 Franken;
- c. die Veräusserung von Vermögenswerten über 3 Millionen Franken, die öffentlichen Zwecken dienen;
- d. das Budget;
- e. den Steuerfuss für die Staatssteuer;
- f. die Genehmigung der Staatsrechnung.

Wie bereits im Kapitel über die Volksrechte dargelegt, beschloss der Verfassungsrat, dem Kantonsrat neu abschliessende Finanzkompetenzen zuzugestehen.

Diese betreffen neue einmalige Ausgaben in der Höhe zwischen je 3 und 6 Millionen Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben in der Höhe zwischen 300 000 und 600 000 Franken sowie die Veräusserung von Vermögenswerten im Betrag zwischen 3 und 6 Millionen Franken.

Der Steuerfuss wird abschliessend vom Kantonsrat festgelegt. Der Verfassungsrat lehnte Anträge, diese Festlegung dem obligatorischen oder fakultativen Referendum zu unterstellen, deutlich ab.

<sup>2</sup> Der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder bedürfen:

- a. Ausgabenbeschlüsse;
- b. Beschlüsse, die zu Mehrausgaben oder einer Saldoverschlechterung gegenüber dem Budgetantrag des Regierungsrates führen;

Die Bestimmung von Abs. 2 bedeutet, dass die folgenden Ausgaben der Zustimmung einer Mehrheit der Mitglieder des Kantonsrates, also von mindestens 91 Kantonsrätinnen und Kantonsräten, bedürfen. Sie wird als «Ausgabenbremse» bezeichnet und soll zum Ausdruck bringen, dass der Verfassungsrat den haushälterischen und sparsamen Umgang mit öffentlichen Geldern als Verfassungsauftrag versteht.

- c. Bestimmungen, die Staatsbeiträge oder Finanzausgleichsbeträge betreffen und Mehrausgaben nach sich ziehen können.

#### **Art. 64** Parlamentarische Kontrolle

- <sup>1</sup> Der Kantonsrat übt die Kontrolle über Regierung, Verwaltung und andere Träger öffentlicher Aufgaben sowie über den Geschäftsgang der obersten kantonalen Gerichte aus.

Unter der parlamentarischen Kontrolle ist eine Art Oberaufsicht des Parlamentes über alle zu verstehen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen. Primär erstreckt sich diese auf Regierung und Verwaltung. Sie ist eine Folge des Prinzips der Gewaltenteilung und dient nicht der Korrektur von einzelnen Entscheidungen, sondern der Beurteilung der generellen Geschäftsführung und soll auch das Vertrauen der Bevölkerung in die öffentlichen Institutionen stärken.

- <sup>2</sup> Das Gesetz bestimmt die dafür notwendigen Auskunfts- und Einsichtsrechte.

#### **Art. 65** Wahlbefugnisse

Der Kantonsrat wählt seine eigenen Organe und nimmt die weiteren ihm übertragenen Wahlen vor.

#### **Art. 66** Weitere Aufgaben und Befugnisse

- <sup>1</sup> Der Kantonsrat kann:

- a. im Namen des Kantons auf Bundesebene das fakultative Referendum ergreifen;
- b. der Bundesversammlung eine Standesinitiative einreichen.

Die Mitwirkung des Kantons Zürich beim Referendum von acht Kantonen gegen ein Bundesgesetz sowie die Lancierung einer Standesinitiative bedürfen im Kanton Zürich der Zustimmung des Kantonsrates und dürfen nicht vom Regierungsrat beschlossen werden.

- <sup>2</sup> Er beschliesst über:

- a. Begnadigungsgesuche, die vom Regierungsrat befürwortet werden;
- b. Vorlagen, die dem fakultativen Referendum unterstehen.

Der Verfassungsrat hält es für richtig, dass der Kantonsrat wie bisher nur die vom Regierungsrat befürworteten Begnadigungsgesuche zu beurteilen hat.

- <sup>3</sup> Der Kantonsrat kann den Regierungsrat mit der Erarbeitung von Vorlagen beauftragen, die in seiner Zuständigkeit liegen.

Diese Initiativfunktion des Kantonsrates zur Auslösung der Ausarbeitung von Gesetzen trägt der Tatsache Rechnung, dass der Regierungsrat in der Vorbereitungsphase stark an der Gesetzgebung beteiligt ist.

- <sup>4</sup> Das Gesetz kann dem Kantonsrat weitere Aufgaben und Befugnisse übertragen.

## C Regierungsrat

### Art. 67 Funktion und Zusammensetzung

<sup>1</sup> Der Regierungsrat ist die oberste leitende und vollziehende Behörde des Kantons.

Allen kooperativen modernen Staatsleitungsmodellen zum Trotz wird hier festgehalten, wer im Kanton Zürich die Verantwortung für den ordentlichen Gang der Tagesgeschäfte trägt.

<sup>2</sup> Er besteht aus sieben vollamtlichen Mitgliedern.

Eine Veränderung der Zahl der Regierungsräte ist vom Verfassungsrat abgelehnt worden.

<sup>3</sup> Er wählt für je ein Jahr seine Präsidentin oder seinen Präsidenten und seine Vizepräsidentin oder seinen Vizepräsidenten.

Ebenso ist die Wahl des Regierungspräsidenten durch das Volk von der Mehrheit des Verfassungsrates verworfen worden. Die Regierung soll ihre Spitze jedes Jahr selber wählen.

### Art. 68 Wahl

<sup>1</sup> Die Mitglieder des Regierungsrates werden gleichzeitig mit dem Kantonsrat vom Volk gewählt.

Die Wahl der Regierung durch den Kantonsrat wurde im Verfassungsrat nicht zur Diskussion gestellt.

<sup>2</sup> Die Wahl erfolgt nach dem Mehrheitswahlverfahren.

Hingegen verwarf der Verfassungsrat die Wahl des Regierungsrates nach dem Proporzsystem, wie dies in den Kantonen Zug und Tessin der Fall ist.

<sup>3</sup> Der ganze Kanton bildet den Wahlkreis.

### Art. 69 Nebentätigkeit

<sup>1</sup> Die Mitglieder des Regierungsrates dürfen keine andere bezahlte Tätigkeit ausüben.

Grundsätzlich sollten die Regierungsräte keine weitere Arbeit annehmen, für die sie entlohnt werden. Sie sollen möglichst unabhängig sein.

<sup>2</sup> Ausgenommen ist die vom Kantonsrat bewilligte Vertretung des Kantons in Organisationen des öffentlichen und privaten Rechts.

Die einzige Ausnahme betrifft die Vertretung des Kantons in Verwaltungsräten oder ähnlichen anderen Gremien, wenn ein Mitglied des Regierungsrates vom Kantonsrat damit beauftragt wurde.

<sup>3</sup> Höchstens zwei Mitglieder des Regierungsrates dürfen der Bundesversammlung angehören.

Diese Regelung entspricht dem heutigen Recht. Einerseits ist ein Regierungsratsmandat anstrengend, aufwändig und erfordert die ganze Arbeitskraft der betreffenden Personen. Andererseits erlaubt die geltende Regelung, dass Zürcher Anliegen in Bern kompetent vertreten werden.

### Art. 70 Stellung gegenüber dem Kantonsrat

Die Mitglieder des Regierungsrates haben in den Verhandlungen des Kantonsrates und seiner Kommissionen beratende Stimme und Antragsrecht.

Ein Mitglied des Regierungsrates kann in den Kommissionen und im Plenum des Kantonsrates jederzeit das Wort ergreifen oder einen Antrag stellen, nicht jedoch mitstimmen.

### Art. 71 Organisation

<sup>1</sup> Der Regierungsrat fasst seine Beschlüsse als Kollegialbehörde.

Der Verfassungsrat wollte das Kollegialprinzip in der Verfassung verankern.

<sup>2</sup> Die Vorbereitung der Regierungsgeschäfte und der Vollzug der Beschlüsse werden auf Direktionen verteilt.

<sup>3</sup> Der Regierungsrat kann den Direktionen und den ihnen unterstellten Verwaltungseinheiten Geschäfte zur selbstständigen Erledigung übertragen.

<sup>4</sup> Jeder Direktion steht ein Mitglied des Regierungsrates vor.

#### **Art. 72 Planung**

<sup>1</sup> Der Regierungsrat bestimmt auf Grund einer langfristigen Betrachtung die Ziele und die Mittel seiner Regierungspolitik.

<sup>2</sup> Zu Beginn jeder Amtsperiode erstellt er ein Regierungsprogramm.

Die Organisation des Regierungsrates ist nicht in der Verfassung zu regeln. Der Verfassungsrat möchte nur die Aufteilung auf Direktionen vorsehen, denen jeweils ein Mitglied des Regierungsrates vorsteht und denen er Geschäfte zur selbstständigen Erledigung übertragen kann.

Das zu Beginn jeder Legislaturperiode vom Regierungsrat vorzulegende Regierungsprogramm soll die Ziele und Mittel der Regierungspolitik in einen grösseren zeitlichen wie thematischen Zusammenhang stellen.

#### **Art. 73 Rechtsetzung**

<sup>1</sup> Der Regierungsrat leitet in der Regel das Vorverfahren der Rechtsetzung. Er weist in seinen Berichten auf die langfristigen sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Auswirkungen hin.

<sup>2</sup> Er kann Verordnungen über den Vollzug von Gesetzen erlassen.

Der Regierungsrat leitet die Vorbereitungen der Gesetzgebung und weist in den entsprechenden Berichten auf die längerfristigen Auswirkungen in den verschiedenen Bereichen der Gesellschaft hin.

Die Verordnungen des Regierungsrates haben sich auf den Vollzug von Gesetzen zu beschränken.

#### **Art. 74 Finanzbefugnisse**

<sup>1</sup> Der Regierungsrat erarbeitet den Budgetantrag und die Staatsrechnung.

<sup>2</sup> Er beschliesst im Rahmen des Budgets über:

- a. neue einmalige Ausgaben bis 3 Millionen Franken;
- b. neue wiederkehrende Ausgaben bis 300 000 Franken;
- c. gebundene Ausgaben.

<sup>3</sup> Er beschliesst über die Veräusserung von Vermögenswerten bis 3 Millionen Franken, die öffentlichen Zwecken dienen.

Eine der wichtigen Aufgaben des Regierungsrates ist die Erarbeitung eines Budgetantrages und der Staatsrechnung.

Die Finanzkompetenzen des Regierungsrates sind neu in der Verfassung zu verankern. Sie werden durch jenen Betrag begrenzt, ab dem der Kantonsrat zuständig ist. Zum Vergleich: Die Städtzürcher Stimmberechtigten gewährten dem Stadtrat 2002 neu eigene Finanzkompetenzen von bis zu 2 Millionen Franken (bisher 1 Million).

#### **Art. 75 Interkantonale und internationale Zusammenarbeit**

<sup>1</sup> Der Regierungsrat handelt interkantonale und internationale Verträge aus. Er ist im Rahmen seiner Verordnungskompetenz allein für deren Abschluss zuständig.

<sup>2</sup> Er informiert die zuständige Kommission des Kantonsrates laufend und umfassend über Vorhaben der interkantonalen und internationalen Zusammenarbeit.

Der Verfassungsrat ist der Meinung, dass für den Abschluss von Verträgen, die keinen Gesetzesrang haben, der Regierungsrat im Rahmen seiner Verordnungskompetenz zuständig ist. Er muss jedoch die zuständige Kommission des Kantonsrates umfassend informieren.

**Art. 76 Leitung der Verwaltung**

<sup>1</sup> Der Regierungsrat leitet die kantonale Verwaltung und bestimmt im Rahmen des Gesetzes deren Organisation.

<sup>2</sup> Er sorgt dafür, dass die Verwaltung rechtmässig, effizient, kooperativ, sparsam und bürgerfreundlich handelt.

<sup>3</sup> Er beaufsichtigt die weiteren Träger öffentlicher Aufgaben, soweit nach Gesetz nicht der Kantonsrat zuständig ist.

Die Verwaltung soll so geleitet werden, dass sie einerseits möglichst effizient und kostengünstig, andererseits aber auch rechtmässig und bürgerfreundlich ist.

Der Regierungsrat hat auch die anderen Organisationen und Personen zu beaufsichtigen, welche ausserhalb der Verwaltung öffentliche Aufgaben wahrnehmen.

**Art. 77 Weitere Aufgaben**

<sup>1</sup> Der Regierungsrat vollzieht die Verfassung, die Gesetze, Verordnungen, Beschlüsse des Kantonsrates und die vollstreckbaren Urteile.

<sup>2</sup> Der Regierungsrat:

a. wahrt die öffentliche Ordnung und Sicherheit;

b. bereitet Wahlen und Abstimmungen vor und führt sie durch;

c. vertritt den Kanton nach innen und aussen;

d. nimmt die ihm übertragenen Wahlen vor;

e. berichtet dem Kantonsrat jährlich über seine Tätigkeit;

f. nimmt Stellung im Rahmen von Vernehmlassungsverfahren und im Hinblick auf aussenpolitische Entscheide des Bundes und teilt die Stellungnahme dem Kantonsrat mit;

g. erfüllt alle in Verfassung und Gesetz genannten weiteren Aufgaben, soweit sie nicht einer anderen Behörde zugewiesen sind.

In diesem Artikel werden die besonders wichtigen weiteren Aufgaben des Regierungsrates zusammengefasst. Gemäss Absatz 2 lit. g kommt ihm eine Auffangkompetenz zu, das heisst, er ist für alles zuständig, das nicht ausdrücklich einer anderen Behörde zugewiesen ist.

**Art. 78 Notstand**

<sup>1</sup> Ist die öffentliche Sicherheit schwer wiegend gestört oder unmittelbar bedroht, so kann der Regierungsrat auch ohne gesetzliche Grundlage Massnahmen ergreifen, insbesondere Notverordnungen erlassen.

<sup>2</sup> Notverordnungen unterbreitet er unverzüglich dem Kantonsrat zur Genehmigung. Sie fallen spätestens ein Jahr nach ihrem Inkrafttreten dahin.

Normalerweise bedarf jegliche regierungsrätliche Massnahme einer gesetzlichen Grundlage. Von dieser Regel darf der Regierungsrat im Notfall abweichen und beispielsweise Notverordnungen erlassen. Solche muss er allerdings unverzüglich dem Kantonsrat zur Genehmigung unterbreiten; in jedem Fall fallen sie spätestens ein Jahr nach Inkrafttreten dahin.

## D Rechtspflege

### Art. 79 Aufgaben und Stellung der Gerichte

<sup>1</sup> Die Gerichte entscheiden Streitsachen und Straffälle, die ihnen das Gesetz zuweist. Das Gesetz kann ihnen weitere Aufgaben übertragen.

Die Hauptaufgabe der Gerichte, die Erledigung der ihnen zugewiesenen Streit- und Strafsachen, wird hier verankert.

<sup>2</sup> Die Gerichte sind in ihrer Rechtsprechung von den anderen Staatsgewalten unabhängig. Ein rechtskräftiger Entscheid einer Gerichtsinstanz kann von keiner der anderen Gewalten aufgehoben oder geändert werden.

Parlament und Volk sind zwar für die Wahl der Mitglieder der Gerichte zuständig und die Regierung muss die Urteile vollziehen, doch die Rechtsprechung der Gerichte erfolgt völlig unabhängig von den anderen Staatsgewalten. Diese dürfen sich in keiner Weise in die Rechtsprechung der Gerichte einmischen.

<sup>3</sup> Unter der Leitung der obersten kantonalen Gerichte verwalten sie sich selbst. Das Gesetz sieht hierzu gemeinsame Organe der obersten kantonalen Gerichte vor.

Organisatorisch verwalten sich die Gerichte selber. Der Gesetzgeber soll durch den zweiten Satz veranlasst werden, hierzu wie bisher gemeinsame Organe der obersten kantonalen Gerichte vorzusehen.

### Art. 80 Grundsätze der Gerichtsorganisation

<sup>1</sup> Die Gerichtsorganisation und das Verfahren gewährleisten eine verlässliche und rasche Rechtsprechung.

Hier wird das Ziel der Organisation des Gerichtswesens und der Verfahren, die es prägen, festgehalten.

<sup>2</sup> Die obersten kantonalen Gerichte sind das Kassationsgericht, das Obergericht, das Verwaltungsgericht und das Sozialversicherungsgericht.

Hier werden die obersten kantonalen Gerichte bezeichnet, die nur ausnahmsweise als erste Instanz angerufen werden und in der Regel als Berufungsinstanz für Urteile der anderen Gerichte wirken.

<sup>3</sup> Sie sind in erster Linie Rechtsmittelinstanz. Das Gesetz kann ihnen auch erstinstanzliche Funktionen übertragen.

<sup>4</sup> Die erstinstanzlichen Gerichte sind der Gebietsorganisation folgend oder nach Sachgebieten einzurichten.

Die Gerichte, an die sich Personen in Streitfällen zuerst wenden, können sowohl nach Sachgebieten oder auch der Gebietsorganisation (vor allem den Bezirksgrenzen) folgend eingerichtet werden. Eine Kombination dieser Kriterien ist möglich.

### Art. 81 Gerichtsbarkeit

<sup>1</sup> Die Zivilgerichtsbarkeit wird ausgeübt durch:

- a. die Friedensrichter und Friedensrichterinnen;
- b. die Bezirksgerichte;
- c. das Obergericht und das diesem angegliederte Handelsgericht;
- d. das Kassationsgericht.

In diesem Artikel werden die einzelnen Gerichtsinstanzen aufgelistet.

<sup>2</sup> Die Strafgerichtsbarkeit wird ausgeübt durch:

- a. die Bezirksgerichte;
- b. das Obergericht und das diesem angegliederte Geschworenengericht;
- c. das Kassationsgericht.

<sup>3</sup> Die Verwaltungsgerichtsbarkeit wird ausgeübt durch:

- a. die Rekursgerichte;
- b. das Verwaltungsgericht;
- c. das Sozialversicherungsgericht.

<sup>4</sup> Das Gesetz kann Rechtsprechungsbefugnisse auf weitere bestehende Behörden übertragen.

Absatz 4 besagt, dass ohne Änderung der Verfassung keine neuen Gerichte geschaffen werden dürfen.

#### **Art. 82 Wahl**

<sup>1</sup> Der Kantonsrat wählt die Mitglieder und Ersatzmitglieder der für das gesamte Kantonsgebiet zuständigen Gerichte. Eine vom Kantonsrat bestimmte Kommission prüft die Kandidaturen.

Die Mitglieder der obersten Gerichte des Kantons, welche in der Regel als Rechtsmittelinstanz wirken und für den ganzen Kanton zuständig sind, werden vom Kantonsrat nach einer Vorprüfung der Kandidaturen gewählt.

<sup>2</sup> Die Mitglieder der übrigen Gerichte werden vom Volk, die Ersatzmitglieder von der übergeordneten Gerichtsinstanz gewählt.

Vor allem die Bezirksgerichte, mit denen die Stimmberechtigten in Streitfällen am ehesten direkt zu tun haben, werden von diesen gewählt.

<sup>3</sup> Das Gesetz legt die Wählbarkeitsvoraussetzungen fest. Diese gewährleisten die fachlichen Voraussetzungen zur Ausübung des Richteramtes.

Der Gesetzgeber soll mit Wählbarkeitsvoraussetzungen sicherstellen, dass nur ausreichend befähigte Personen ein Richteramt übernehmen können.

#### **Art. 83 Zivil- und Strafrechtspflege**

<sup>1</sup> Für Zivil- und Strafverfahren sieht das Gesetz zwei gerichtliche Instanzen vor.

Wie immer stehen die folgenden Artikel unter dem Vorbehalt des Bundesrechts. Dieses kann insbesondere vorsehen, dass in einem Kanton in einem bestimmten Rechtsgebiet nur eine Instanz zulässig ist.

<sup>2</sup> Die zweite Instanz prüft umfassend, ob die Vorinstanz das Recht richtig angewandt hat. Sie muss bezüglich der Feststellung des Sachverhaltes mindestens offensichtliche Fehler richtig stellen können.

Hier wird die Aufgabe der zweiten Instanz umschrieben, was im juristischen Sprachgebrauch als «freie Überprüfung der Rechtsanwendung» bezeichnet wird.

<sup>3</sup> Ist der Weiterzug an ein eidgenössisches Gericht nicht möglich, so kann das Gesetz eine dritte Instanz vorsehen. Diese überprüft die Entscheide auf Willkür und schwere Verfahrensmängel.

Dieser Absatz soll eine dritte kantonale Instanz überall dort ermöglichen, wo der Weiterzug an ein eidgenössisches Gericht nicht möglich wäre.

#### **Art. 84 Verwaltungsrechtspflege**

<sup>1</sup> Für Anordnungen, die im Verwaltungsverfahren ergangen sind, gewährleistet das Gesetz die wirksame Überprüfung durch eine Rekursinstanz sowie den Weiterzug an ein Gericht. Das Gesetz sieht in begründeten Fällen Ausnahmen vor.

Auch im Verwaltungsrecht sollen in der Regel zwei Instanzen zur Verfügung stehen, wobei die erste auch eine verwaltungsinterne Instanz sein kann. Ausnahmen sowohl von der Anzahl der Instanzen wie auch von deren Art müssen möglich sein.

<sup>2</sup> Entscheide im Klageverfahren können an eine zweite gerichtliche Instanz weitergezogen werden.

Auch für Klageverfahren sollen neu zwei Instanzen eingesetzt werden.



**Art. 85 Öffentlichkeit der Entscheide**

<sup>1</sup> Rechtspflegeentscheide werden auf angemessene Weise der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Der Schutz der Persönlichkeit bleibt gewahrt.

<sup>2</sup> Die Entscheidungspraxis wird veröffentlicht.

Die Einschränkung in dieser Formulierung beruht auf der Überlegung, dass nicht jedes Urteil vollständig veröffentlicht werden muss. Dies wäre unverhältnismässig und würde den Schutz der Persönlichkeit nicht wahren. Die Praxis muss aber publiziert werden und leicht zugänglich sein.

**Art. 86 Normenkontrolle**

<sup>1</sup> Die Gerichte und die vom Volk gewählten kantonalen Behörden wenden Bestimmungen, die gegen übergeordnetes Recht verstossen, nicht an.

<sup>2</sup> Kantonale Erlasse mit Ausnahme der Verfassung und der Gesetze können bei einem vom Gesetz bezeichneten obersten Gericht angefochten werden, wenn geltend gemacht wird, dass sie gegen übergeordnetes Recht verstossen.

<sup>3</sup> Die Anfechtbarkeit kommunaler Erlasse regelt das Gesetz.

Den wichtigsten rechtsanwendenden Behörden des Kantons wird hier auf Verfassungsstufe die Aufgabe der konkreten Normenkontrolle übertragen. Sie haben darauf zu achten, ob das geltende Recht übergeordnetem Recht widerspricht und es gegebenenfalls nicht anzuwenden.

Voraussichtlich wird der Gesetzgeber das Verwaltungsgericht mit der hier postulierten abstrakten Normenkontrolle betrauen.

**E Bezirksbehörden****Art. 87 Einteilung des Kantons**

<sup>1</sup> Der Kanton ist in Bezirke eingeteilt. Das Gesetz bezeichnet ihre Gebiete.

<sup>2</sup> Kantonale Aufgaben, die dezentral zu erfüllen sind, obliegen den Bezirksbehörden.

<sup>3</sup> Das Gesetz kann aus wichtigen Gründen im Einzelfall eine andere Gebietseinteilung festlegen.

Rolle, Bedeutung und Zukunft der Bezirke und damit die Gebietsorganisation überhaupt gehörten zu den umstrittensten Themen der Verfassungsrevision. Darauf will der Verfassungsrat nach der Vernehmlassungsphase zurückkommen. Die jetzige Formulierung orientiert sich im Wesentlichen an den gegenwärtigen Verhältnissen. Aus diesem Grund umfasst die vorliegende Regelung neben der Einteilung nur die Bezirksbehörden.

Als Varianten werden vom Verfassungsrat im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens das Modell Zweckgemeinden und das Modell Regionalisierung zur Diskussion gestellt. (siehe Seiten 58 und 59).

**Art. 88 Behörden**

<sup>1</sup> Die Behörden der Bezirke sind:

- a. die Statthalterin oder der Statthalter;
- b. der Bezirksrat;
- c. die gerichtlichen Instanzen;
- d. die weiteren vom Gesetz bezeichneten Behörden.

<sup>2</sup> Sie werden von den Stimmberechtigten des Bezirks gewählt.

Ihre Behörden machen heute eigentlich die Bezirke aus. Deren Aufgabe liegt vor allem in der Rechtspflege. Für andere Modelle der Gebietsorganisation, insbesondere für ein Regionenmodell, fand sich im Verfassungsrat keine Mehrheit.

<sup>3</sup> Die Bezirksbehörden erfüllen die Aufgaben, die ihnen das Gesetz überträgt, insbesondere solche der Aufsicht, der Rechtsprechung und der Verwaltung.

## F Weitere Behörden

### Art. 89 Ombudsstelle

<sup>1</sup> Die Ombudsstelle vermittelt zwischen Privatpersonen und der kantonalen Verwaltung oder Privaten, die kantonale Aufgaben wahrnehmen.

<sup>2</sup> Sie ist von der Verwaltung unabhängig.

<sup>3</sup> Der Kantonsrat wählt eine Ombudsperson, welche die Ombudsstelle leitet.

Die Ombudsstelle soll neu in der Verfassung verankert werden. Sie soll auch zwischen Privatpersonen und Privaten, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, vermitteln.

### Art. 90 Ständerat

<sup>1</sup> Die beiden Mitglieder des Ständerates werden vom Volk gewählt.

<sup>2</sup> Die Amtsdauer beträgt vier Jahre. Die Wahl erfolgt gleichzeitig mit der Wahl des Nationalrates.

<sup>3</sup> Die Wahl erfolgt nach dem Mehrheitswahlverfahren. Der ganze Kanton bildet den Wahlkreis.

Der Ständerat ist zwar als zweite gleichberechtigte Kammer des Bundesparlamentes ein Organ des Bundes, doch können die Kantone die Form der Wahl ihrer Ständeräte selber bestimmen.

Der Verfassungsrat möchte an der bisherigen Form des Majorzprinzips festhalten und lehnte das Proporzwahlrecht für die Ständeratswahl ab.

<sup>4</sup> Schweizerinnen und Schweizer, die im Ausland wohnen und bei eidgenössischen Vorlagen im Kanton Zürich stimmberechtigt sind, können sich an der Wahl beteiligen.

Neu wird in der Verfassung festgehalten, dass alle Auslandsschweizerinnen und Auslandsschweizer, welche im Kanton Zürich über eidgenössische Vorlagen abstimmen dürfen, sich auch an der Wahl der Zürcher Ständeräte beteiligen können.

## 7. Kapitel Gemeinden

### A Allgemeine Bestimmungen

#### Art. 91 Arten und Aufgaben

<sup>1</sup> Die politischen Gemeinden nehmen alle öffentlichen Angelegenheiten wahr, für die weder Bund noch Kanton zuständig sind.

<sup>2</sup> Aufgaben in Schule und Bildung können sie an Schulgemeinden übertragen.

Die Gemeinden haben in der Schweiz im Vergleich zu den meisten anderen Staaten eine starke Position und einen eigenen Gestaltungsraum. Diese Autonomie der Gemeinden zu stärken, war dem Verfassungsrat ein besonders grosses Anliegen. Deshalb hat er dies bereits im ersten Artikel dieser Verfassung festgehalten (Art. 1 Abs. 4).

Die Gemeinden dürfen alle öffentlichen Angelegenheiten regeln, für die weder Bund noch Kanton zuständig sind.

Für alle Angelegenheiten der Schule und der Bildung können die Gemeinden eigene Schulgemeinden bilden.

<sup>3</sup> Die politischen Gemeinden und die Schulgemeinden sind selbstständige Körperschaften des öffentlichen Rechts.

#### **Art. 92 Änderung im Bestand**

<sup>1</sup> Für die Bildung neuer oder die Vereinigung oder Auflösung bestehender Gemeinden ist die Zustimmung der Mehrheit der Stimmenden in jeder vom Entscheid betroffenen Gemeinde erforderlich.

Der Zusammenschluss von kleinen Gemeinden ist immer wieder ein heiss umstrittenes Thema. Dem Verfassungsrat war es wichtig zu unterstreichen, dass dies nicht ohne Einwilligung aller unmittelbar betroffenen Stimmberechtigten und Gemeinden geschehen darf.

<sup>2</sup> Die Stimmberechtigten entscheiden an der Urne.

Diese entscheiden darüber nicht an der Gemeindeversammlung, sondern an der Urne.

<sup>3</sup> Gemeinden, die sich zusammenschliessen wollen, werden in ihren Bestrebungen vom Kanton unterstützt.

Der Kanton soll jene Gemeinden, die sich zusammenschliessen wollen, unterstützen; er darf freilich die Gemeinden nicht zwingen, sich zusammenzuschliessen.

#### **Art. 93 Gemeindeautonomie**

<sup>1</sup> Die Gemeinden regeln ihre Angelegenheiten selbstständig. Das kantonale Recht gewährt ihnen möglichst weiten Handlungsspielraum.

Im Sinne der Stärkung der Gemeindeautonomie soll das kantonale Recht darauf achten, dass der Handlungsspielraum der Gemeinden nicht nur nicht eingeschränkt, sondern sogar möglichst gross gehalten wird.

<sup>2</sup> Der Kanton achtet auf die möglichen Auswirkungen seines Handelns auf die Gemeinden, insbesondere auf die Städte und die Agglomerationen.

Mit diesem Absatz soll der Kanton angehalten werden, sich bei seinem Handeln zu fragen, welche Auswirkungen dieses auf die Gemeinden, Städte und Agglomerationen hat. Vor allem die Erwähnung der Städte und Agglomerationen ist neu und Ausdruck einer besonderen Sensibilität für die Probleme der Städte und der grösseren Agglomerationen.

<sup>3</sup> Er hört die Gemeinden, die von seinen Entscheiden betroffen sind, rechtzeitig an.

Einem ähnlichen Bemühen um Rücksichtnahme entspricht auch das Recht der betroffenen Gemeinden, angehört zu werden, bevor der Kanton entsprechende Entscheide trifft.

#### **Art. 94 Volksrechte in der Gemeinde**

Das Gesetz regelt die Volksrechte in der Gemeinde. Es sieht insbesondere ein Initiativ-, Referendums- und Anfragerecht vor.

Die konkrete Ausgestaltung der kommunalen Direkten Demokratie soll dem Gesetzgeber überlassen werden. Dies soll aber in ähnlicher Form geschehen wie dies im Kanton der Fall ist.

#### **Art. 95 Urnenabstimmungen**

<sup>1</sup> Beschlüsse über Ausgaben, die einen in der Gemeindeordnung festgelegten Betrag übersteigen, sowie in Verfassung, Gesetz und Gemeindeordnung besonders bezeichnete Geschäfte unterliegen der Urnenabstimmung.

Urnenabstimmungen haben eine andere Repräsentativität für die ganze Bevölkerung einer Gemeinde als die Beschlüsse der Gemeindeversammlung. Diese ist oft einseitig zusammengesetzt und mobilisiert häufig Bevölkerungsteile, die an einzelnen Geschäften ein besonderes Interesse haben. Um Korrekturen zu ermöglichen, soll in der Gemeindeordnung festgehalten werden können, ab welchen Beträgen und für welche wichtigen Geschäfte die Urnenabstimmung obligatorisch ist.

<sup>2</sup> In der Gemeindeversammlung kann ein Drittel der anwesenden Stimmberechtigten verlangen, dass über einen Beschluss nachträglich an der Urne abgestimmt wird. Die Gemeindeordnung kann zudem vorsehen, dass auch ein Zehntel der Stimmberechtigten dies innert 30 Tagen nach Veröffentlichung des Beschlusses verlangen kann.

Wenn eine grössere Minderheit an der Gemeindeversammlung dies verlangt, dann soll ein Beschluss der Gemeindeversammlung der Urnenabstimmung unterbreitet werden. Das Gleiche können, sofern dies die Gemeindeordnung vorsieht, auch zehn Prozent der Stimmberechtigten nachträglich innert 30 Tagen verlangen. Dieses Quorum ist deshalb relativ hoch, weil verhindert werden soll, dass die Gemeindeversammlung abgewertet wird und die Stimmberechtigten demotiviert werden, sie zu besuchen.

<sup>3</sup> Das Gesetz bestimmt, welche Geschäfte von der Urnenabstimmung ausgeschlossen sind.

#### **Art. 96 Gemeindeorganisation**

<sup>1</sup> Die Organe der Gemeinde sind:

- a. die Gesamtheit der Stimmberechtigten;
- b. der Gemeindevorstand;
- c. die weiteren vom Gesetz bezeichneten Behörden.

<sup>2</sup> Die politische Gemeinde kann an Stelle der Gemeindeversammlung ein Gemeindeparlament vorsehen.

Der Verfassungsrat verzichtete darauf, den Gemeinden die Form der politischen Organisation vorzuschreiben. Insbesondere sind sie frei, selber zu entscheiden, ob sie ein Gemeindeparlament schaffen wollen oder nicht.

#### **Art. 97 Quartiere und Ortsteile**

<sup>1</sup> Die Gemeinden können die Erfüllung kommunaler Aufgaben Quartier- oder Ortsteilkommissionen mit selbstständiger Verwaltungsbefugnis übertragen.

Neu will der Verfassungsrat die Quartier- und Ortsteildemokratie ermöglichen. Dies aus der Überlegung, dass einzelne Stadtkreise und Quartiere in der Stadt Zürich grösser sind als manche Städte in der Schweiz. Aber auch Ortsteile in Landgemeinden sollen die Möglichkeit haben, einzelne nur sie betreffende Angelegenheiten selbst zu regeln. Die Gemeinden sollen entscheiden, welche Befugnisse sie den Quartieren oder Ortsteilen zur selbstständigen Erledigung übertragen wollen.

<sup>2</sup> Die Wahl der Kommissionen steht den Stimmberechtigten des Quartiers oder Ortsteils zu.

Die Kommissionen, die mit der Erledigung der Geschäfte betraut werden, müssen von allen Stimmberechtigten in den jeweiligen Quartieren oder Ortsteilen gewählt werden können.

<sup>3</sup> Das Gesetz bestimmt die nähere Organisation und die Ausübung der politischen Rechte in Quartieren und Ortsteilen.

Die Ausgestaltung der direktdemokratischen Rechte obliegt dem Gesetzgeber.

#### **Art. 98 Gemeindeordnung**

<sup>1</sup> Die Gemeinde regelt ihre Organisation und die Zuständigkeit ihrer Organe in der Gemeindeordnung.

Die Gemeindeordnung ist für die Gemeinde, was diese Verfassung für den Kanton Zürich ist. In ihr soll gesagt werden, wer wann wofür zuständig ist und wie sich die Gemeinde organisieren möchte.

<sup>2</sup> Diese wird von den Stimmberechtigten an der Urne beschlossen.

Die Gemeindeordnung muss von den Stimmberechtigten in der Gemeinde mehrheitlich angenommen werden, bevor sie gelten kann.

<sup>3</sup> Sie muss vom Regierungsrat genehmigt werden. Dieser prüft sie auf ihre Rechtmässigkeit.

Der Regierungsrat überprüft die Gemeindeordnung nur auf ihre Rechtmässigkeit hin, das heisst, ob sie mit dem eidgenössischen und dem kantonalen Recht übereinstimmt.

#### **Art. 99 Aufsicht**

Die Gemeinden stehen unter der Aufsicht der Bezirksbehörden und des Regierungsrates.

### **B Zusammenarbeit der Gemeinden**

#### **Art. 100 Grundsätze**

<sup>1</sup> Die Gemeinden können Aufgaben gemeinsam erfüllen.

Oft ist es zweckmässiger und effizienter, wenn Gemeinden gewisse Aufgaben gemeinsam erfüllen. Eine solche Zusammenarbeit ist im Interesse des Kantons und soll, wenn nötig und sinnvoll, auch an Kantonsgrenzen nicht scheitern.

<sup>2</sup> Der Kanton ermöglicht die Zusammenarbeit der Gemeinden über die Kantonsgrenzen hinaus. Er unterstützt sie bei der Wahrung ihrer Interessen.

#### **Art. 101 Vertragliche Zusammenarbeit**

<sup>1</sup> Zur gemeinsamen Erfüllung einer oder mehrerer Aufgaben können die Gemeinden untereinander Verträge abschliessen.

Die Zusammenarbeit der Gemeinden soll vertraglich gestaltet und abgesichert werden.

<sup>2</sup> Wichtige Verträge werden in den betreffenden Gemeinden den Stimmberechtigten oder dem Parlament zur Genehmigung unterbreitet.

Um zu verhindern, dass die kommunale Demokratie ausgehöhlt wird, müssen wichtige Verträge den Stimmberechtigten oder den Gemeindeparlamenten zur Genehmigung unterbreitet werden.

#### **Art. 102 Zusammenarbeit in Zweckverbänden**

<sup>1</sup> Zur gemeinsamen Erfüllung einer oder mehrerer Aufgaben können sich die Gemeinden zu Zweckverbänden zusammenschliessen.

Solche Zweckverbände existieren bereits heute in überaus zahlreicher Form. Dies ist gegenwärtig die traditionelle Form, in der verschiedene Gemeinden gemeinsam gemeinsame Aufgaben bewältigen.

<sup>2</sup> Wenn wichtige öffentliche Interessen es erfordern, können sie dazu verpflichtet werden. Das Gesetz regelt das Verfahren.

Wie bisher sollen Gemeinden ausnahmsweise auch dazu verpflichtet werden können, gemeinsame Aufgaben in Zweckverbänden zu erfüllen.

#### **Art. 103 Organisation der Zweckverbände**

<sup>1</sup> Zweckverbände sind demokratisch zu organisieren.

Zweckverbände sind grundsätzlich so demokratisch zu organisieren wie einzelne Gemeinden.

<sup>2</sup> Aufgaben und Organisation des Zweckverbandes werden in den Statuten geregelt.

<sup>3</sup> Diese müssen vom Regierungsrat genehmigt werden. Er prüft sie auf Rechtmässigkeit.

#### **Art. 104 Organe der Zweckverbände**

<sup>1</sup> Die Organe des Zweckverbandes sind namentlich:

- a. die Gesamtheit der Stimmberechtigten;
- b. die Delegiertenversammlung;
- c. der Vorstand.

<sup>2</sup> Die Statuten können die Aufgaben der Delegiertenversammlung den Vorständen der Verbandsgemeinden übertragen.

Das Vorgehen gemäss Abs. 2 ist vor allem bei kleineren Zweckverbänden sinnvoll, bei denen die Gemeindevorstände auch die kompetentesten Beteiligten sind.

#### **Art. 105 Mitwirkung des Volkes bei Zweckverbänden**

<sup>1</sup> Die Zustimmung der Mehrheit der Stimmenden jeder Verbandsgemeinde ist erforderlich für:

- a. die Gründung eines Zweckverbandes;
- b. die Änderung grundlegender Bestimmungen der Verbandsstatuten.

<sup>2</sup> Für andere Vorlagen genügt die Zustimmung der Mehrheit der Stimmenden des Verbandsgebiets. Die Statuten können zudem die Zustimmung einer Mehrheit der Verbandsgemeinden vorsehen.

Dieser Artikel soll die demokratische Kontrolle eines Zweckverbandes garantieren. Dadurch soll die Aushöhlung der kommunalen Demokratie verhindert werden. Zum Schutz von Minderheiten bedarf die Gründung eines Zweckverbandes oder die Änderung wesentlicher Vertragsbestimmungen der Zustimmung aller betroffenen Gemeinden. In den übrigen Fällen ist es den Zweckverbänden überlassen, qualifizierte Mehrheiten für die Zustimmung zu verlangen.

<sup>3</sup> Die Stimmberechtigten entscheiden an der Urne.

<sup>4</sup> Das Gesetz regelt das Initiativ- und Referendumsrecht in Zweckverbänden.

#### **Art. 106 Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und dem Kanton**

<sup>1</sup> Der Kanton kann sich an allen Zusammenarbeitsformen, die den Gemeinden zur Verfügung stehen, beteiligen.

Überall dort, wo Gemeinden zusammenarbeiten, soll sich an dieser gemeinsamen Anstrengung auch der Kanton beteiligen können.

<sup>2</sup> Das Gesetz kann vorsehen, dass die Gemeinden je nach ihrer Leistungsfähigkeit in unterschiedlichem Mass zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben herangezogen werden. Werden einzelnen Gemeinden kantonale Aufgaben zur selbstständigen Erledigung übertragen, sind sie angemessen zu entschädigen.

Mit diesem Absatz soll der Gesetzgeber die Möglichkeit erhalten, gewisse öffentliche kantonale Aufgaben an einzelne Gemeinden zu delegieren, die dazu besonders gut in der Lage sind. Dafür sollen die Gemeinden angemessen entschädigt werden.

#### **Art. 107 Aufsicht über die Zweckverbände**

Zweckverbände stehen unter der Aufsicht der Bezirksbehörden und des Regierungsrates.

## **8. Kapitel Öffentliche Aufgaben**

Die Auflistung der Aufgaben von Kanton und Gemeinden im Rahmen einer Kantonsverfassung ist kein einfaches Unterfangen. Denn einerseits müssen die Kantone Aufgaben erfüllen, die ihnen vom Bund übertragen werden. Andererseits dürfen die Kantone alles tun, wozu «die Bundesverfassung schweigt». Eine abschliessende Auflistung der kantonalen Aufgaben ist deshalb nicht möglich. Entsprechend folgte der Verfassungsrat auch der bewährten schweizerischen Tradition und lehnte einen «Verfassungsvorbehalt» für die kantonalen Aufgaben ab. Das heisst, die vom Kanton zu erfüllenden Auf-

gaben bedürfen keiner speziellen Grundlage in der Verfassung. Dennoch wollte der Verfassungsrat jene Bereiche aufzählen, in welchen der Kanton eine gewisse Eigenständigkeit und Gestaltungsfreiheit hat und diese besonders wahrnehmen will. Dies im Sinne einer Orientierung und nicht einer filigranen Feinsteuerung.

## A Allgemeine Bestimmungen

### Art. 108 Grundsätze

- <sup>1</sup> Kanton, Gemeinden und andere Träger öffentlicher Aufgaben arbeiten bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zusammen.
- <sup>2</sup> Die Gemeinden nehmen öffentliche Aufgaben selber wahr, wenn sie diese ebenso zweckmässig erfüllen können wie der Kanton.
- <sup>3</sup> Kanton und Gemeinden prüfen regelmässig, ob die öffentlichen Aufgaben notwendig sind und ob sie wirkungsvoll, wirtschaftlich und von der geeigneten Trägerschaft erfüllt werden.
- <sup>4</sup> Bevor sie eine neue Aufgabe übernehmen, legen sie deren Finanzierbarkeit dar.

Solche Grundsätze gab es in der alten Zürcher Kantonsverfassung keine. Dem Verfassungsrat ist es jedoch wichtig, jene Prinzipien darzulegen, welche bei der Planung und Durchführung aller öffentlichen Aufgaben und bei der Aufsicht im Kanton Zürich zu beachten und zu befolgen sind.

Diese Grundsätze lassen sich umgangssprachlich folgendermassen zusammenfassen:

- Alle, die öffentliche Aufgaben erfüllen, sollen möglichst gut zusammenarbeiten.
- Der Kanton tut nichts, was die Gemeinden besser tun können.
- Nur weil es früher immer so war, soll eine Aufgabe nicht beim Kanton oder bei den Gemeinden bleiben. Dies soll nur so lange geschehen, als es notwendig und zweckmässig ist. Ebenso ist regelmässig zu prüfen, ob die öffentlichen Aufgaben von jenen erfüllt werden, die dies auch am besten können.
- Bevor Kanton und Gemeinden eine neue Aufgabe übernehmen, sollen sie zeigen, dass sie diese auch finanzieren können.

### Art. 109 Übertragung öffentlicher Aufgaben

- <sup>1</sup> Der Kanton und im Rahmen der Gesetzgebung die Gemeinden können öffentliche Aufgaben Dritten übertragen. Sie können hierzu Organisationen des öffentlichen oder privaten Rechts schaffen oder sich daran beteiligen.
- <sup>2</sup> Sie regeln in einem Beschluss, der dem Referendum untersteht, namentlich:
  - a. Art und Umfang der zu übertragenden öffentlichen Aufgaben;
  - b. die Grundzüge der Ausgestaltung der Organisationen nach Abs. 1 und ihre Aufgaben;

Der Kanton und, im Rahmen des Gesetzes, auch die Gemeinden müssen nicht alles selber anpacken. Sie können bestimmte Aufgaben an Dritte übertragen.

Übertragen Kanton oder Gemeinden öffentliche Aufgaben an Dritte, so muss diese Übertragung in ihrer Art, ihrer Form und ihrem Umfang in einem referendumsfähigen Beschluss erfolgen.

c. Umfang der Rechtsetzungsbefugnisse innerhalb gesetzlich vorgegebener Ziele;

d. Art und Umfang von bedeutenden Beteiligungen;

e. Aufsicht und Rechtsschutz.

#### **Art. 110 Aufsicht**

Organisationen des öffentlichen oder des privaten Rechts, die im Rahmen eines Leistungsauftrages öffentliche Aufgaben erfüllen, verfügen über ein fachlich ausgewiesenes, von der operativen Führung unabhängiges Aufsichtsorgan. Diesem obliegt die regelmässige Kontrolle über die qualitative und wirtschaftliche Erfüllung des Leistungsauftrages.

Wer öffentliche Aufgaben erfüllt, soll immer wieder dazu veranlasst werden, sich zu fragen, ob er dies wirkungsvoll, wirtschaftlich und in geeigneter Form tut. Das dazu vorgesehene Organ soll unabhängig und fachlich ausgewiesen sein.

### **B Öffentliche Ordnung und Sicherheit**

Im folgenden Aufgabenkatalog von Kanton und Gemeinden ist die Verbindlichkeit der Aufgabenerfüllung unterschiedlich. Entsprechend abgestuft sind die dafür gewählten Verben.

Von «gewährleisten» wird in der Verfassung gemäss dem Willen des Verfassungsrates bei jenen Aufgaben gesprochen, deren Erfüllung der Kanton gleichsam garantiert und in der Regel auch selber wahrnimmt.

Von «sorgen für» wird bei Aufgaben gesprochen, zu denen sich der Kanton verpflichtet, deren Erfüllung er aber anderen Institutionen oder Privaten übertragen kann.

Von «unterstützen» oder «fördern» wird bei Aufgaben gesprochen, zu deren Erfüllung der Kanton beiträgt – vor allem durch günstige Rahmenbedingungen und finanzielle Mittel –, die er aber weder selber übernehmen kann noch will.

#### **Art. 111**

Kanton und Gemeinden gewährleisten die öffentliche Ordnung und Sicherheit.

Bezüglich Sicherheit übernimmt der Verfassungsrat (wie auch für Raumplanung sowie Umwelt- und Naturschutz) weit gehend die in der Bundesverfassung als Aufgabe der Kantone formulierten Aufgabenstellungen.

### **C Raumplanung und Umwelt**

#### **Art. 112 Raumplanung**

Kanton und Gemeinden sorgen für die geordnete Besiedlung des Landes, die zweckmässige und haushälterische Nutzung des Bodens und die Erhaltung des Lebensraums.

Als besonderes raumplanerisches Ziel wird hier die Erhaltung des Lebensraumes hervorgehoben.



**Art. 113 Umwelt- und Naturschutz**

<sup>1</sup> Kanton und Gemeinden sorgen für den Schutz des Menschen und der Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen. Diese sind so weit als möglich zu vermeiden.

<sup>2</sup> Die Kosten der Vermeidung und Beseitigung tragen die Verursacher.

<sup>3</sup> Kanton und Gemeinden sorgen für die Erhaltung und den Schutz der Tier- und Pflanzenwelt. Sie fördern die Renaturierung der Gewässer.

<sup>4</sup> Kanton und Gemeinden können die Anwendung nachhaltiger Technologien fördern.

Betont wird, dass Schädigungen entsprechend dem Vorsorgeprinzip zu vermeiden sind und dass, geschehen sie trotzdem, das Verursacherprinzip zur Anwendung kommen soll.

Der Verfassungsrat wollte sich mit der Bundeskompetenz im Bereich des Schutzes der Tier- und Pflanzenwelt nicht zufrieden geben, nahm diese Aufgabe in die Kantonsverfassung auf und erweiterte sie in Abs. 3 um die Renaturierung der Bäche und Flüsse, zum Schutz der Lebenswelt von bedrohten Tier- und Pflanzenarten.

Nachhaltige Technologien schonen die Natur; deshalb gehört die Förderung von deren Anwendung in diesen Artikel.

**Art. 114 Heimatschutz**

Kanton und Gemeinden sorgen für die Erhaltung von wertvollen Landschaften, Ortsbildern, Gebäudegruppen und Einzelbauten sowie von Naturdenkmälern und Kulturgütern.

**D Verkehr, Wasser und Energie****Art. 115 Verkehr**

<sup>1</sup> Kanton und Gemeinden sorgen für eine sichere, wirtschaftliche und umweltgerechte Ordnung des gesamten Verkehrs und für ein leistungsfähiges Verkehrsnetz. Der Kanton übt die Hoheit über die Staatsstrassen aus.

<sup>2</sup> Sie fördern den öffentlichen Personenverkehr im ganzen Kantonsgebiet.

<sup>3</sup> Der Kanton fördert die Verlagerung des Güterverkehrs auf die Schiene.

Die Förderung des öffentlichen Verkehrs und die Umlagerung des Güterverkehrs auf die Schiene, sprich die Eisenbahn, sind bereits in der geltenden Verfassung des Kantons Zürich als Aufgaben verankert. Ersteres ist Grundlage des «Zürcher Verkehrsverbundes» und letzteres ist als Beitrag zur umwelt-schonenden Bewältigung des Güterverkehrs zu verstehen.

**Art. 116 Wasser**

<sup>1</sup> Der Kanton übt die Hoheit über die Gewässer aus.

Absatz 1 erwähnt eines der in der alten Verfassung ebenfalls genannten «Regalrechte», die «Staatsmonopole» bedeuten. Weitere Beispiele sind das «Salzregal» oder das «Bergregal». Bei den Gewässern ist vor allem an die zahlreichen Zürcher Seen zu denken.

<sup>2</sup> Kanton und Gemeinden gewährleisten eine sichere, wirtschaftliche und umweltgerechte Wasserversorgung.

Die Wasserversorgung gehört zu den Kernaufgaben der öffentlichen Hand, die sie grundsätzlich auch selber wahrnehmen soll.

<sup>3</sup> Sie sorgen für den Schutz vor Hochwasser und anderen Naturgefahren.

Absatz 3 verankert explizit in der Verfassung, was der Kanton und die Gemeinden seit Jahrzehnten tun.

**Art. 117 Energie**

Der Kanton schafft günstige Rahmenbedingungen für eine ausreichende Energieversorgung.

Der Verfassungsrat versteht diese Formulierung als «realistische» Formulierung. Damit meint er, es gelte Verfassungsformulierungen zu finden, die auch im Krisenfall eingehalten werden könnten. Im Krisenfall könnte der Kanton die Versorgung mit fossilen Energieträgern nicht garantieren, er könnte aber günstige Rahmenbedingungen für eine ausreichende Versorgung schaffen.

Die Formulierung des Art. 117 würde eine Liberalisierung des Elektrizitätsmarktes ohne weitere Verfassungsänderung ermöglichen.

**E Wirtschaft****Art. 118 Wirtschaftsförderung**

<sup>1</sup> Kanton und Gemeinden schaffen günstige Rahmenbedingungen für eine vielseitige, wettbewerbsfähige, soziale und freiheitliche Wirtschaft. Sie berücksichtigen dabei insbesondere die Entwicklung von kleinen und mittleren Unternehmen, die Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen sowie die Sozialpartnerschaft.

Im Bereich der Wirtschaft überlässt die Bundesverfassung den Kantonen keinen grossen eigenen Gestaltungsraum. Die Kantone sind gemäss Bundesverfassung gehalten, sich an den Grundsatz der «Wirtschaftsfreiheit» zu halten (seit 2000 geltender Begriff für die alte «Handels- und Gewerbefreiheit»).

Absatz 1 bringt den Willen des Verfassungsrates zum Ausdruck, dass die Wirtschaft vielseitig strukturiert und sozial ausgestaltet werden soll.

<sup>2</sup> Sie fördern die Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Betreuungsaufgaben.

Von einer solchen Aufgabe ist in der Verfassung von 1869 «natürlich» nicht die Rede. Sie entspricht aber der Aufgabe des Staates in einer modernen Gesellschaft, in der die meisten Frauen ebenso berufstätig sein wollen wie die Männer und diese sich auch an den Betreuungsaufgaben der Kinder beteiligen wollen. Für die Familie der Zukunft wird es wichtig sein, dass alle, die dies möchten, ihre Betreuungsverpflichtungen und ihre Erwerbsarbeit aufeinander abgestimmt verbinden können.

**Art. 119 Land- und Forstwirtschaft**

Der Kanton sorgt dafür, dass Land- und Forstwirtschaft nachhaltig betrieben werden und ihre verschiedenen Aufgaben erfüllen können.

In der Land- und Forstwirtschaft werden den Kantonen von der Bundesverfassung nur Vollzugsaufgaben übertragen. Die Multifunktionalität der modernen Landwirtschaft wurde um der allgemeinen Verständlichkeit willen als «Erfüllung verschiedener Aufgaben» umschrieben.

**Art. 120 Kantonalbank**

<sup>1</sup> Der Kanton betreibt eine Kantonalbank.

Die Kantonalbank ist eine Schöpfung der alten Verfassung von 1869 und wurde damals geschaffen, um die wirtschaftlichen Nöte vieler Bauern und Handwerker lindern zu helfen. Ihre Existenz als «Staatsbank» ist erst kürzlich in einer Volksabstim-

mung bestätigt worden. Deshalb hat der Verfassungsrat hier das Wort «betreiben» gewählt – eine Privatisierung der Kantonalbank setzte also eine Verfassungsänderung voraus.

<sup>2</sup> Diese berücksichtigt die regionalen Interessen.

Durch den zweiten Absatz betont der Verfassungsrat, dass die Kantonalbank in ihrer Geschäftstätigkeit auch die Interessen der regionalen Wirtschaft und die ausgeglichene wirtschaftliche Entwicklung des Kantons berücksichtigen soll.

### Art. 121 Wohnen

Kanton und Gemeinden fördern den gemeinnützigen Wohnungsbau und das selbst genutzte Wohneigentum.

Eine der grossen Pionierleistungen der 1869er Verfassung war die verfassungsrechtliche Verankerung der Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus. Diese erwies sich im ganzen 20. Jahrhundert vor allem in den Städten als ausnehmend wichtig. Der Verfassungsrat ergänzte die traditionelle Förderung um die Förderung des selbst genutzten Wohneigentums.

## F Soziales und Gesundheit

### Art. 122 Sozialhilfe

<sup>1</sup> Kanton und Gemeinden sorgen dafür, dass Menschen in einer Notlage, die sie nicht aus eigener Kraft bewältigen können, ein Obdach und existenzsichernde Mittel erhalten.

Dem Verfassungsrat ist die Sozialhilfe als Bekenntnis zur sozialen Verantwortung wichtig.

<sup>2</sup> Sie fördern die berufliche Umschulung und Weiterbildung erwerbsloser Personen und ihre Wiedereingliederung in den Arbeitsprozess.

Damit verpflichten sich Kanton und Gemeinden, jedem Menschen, ungeachtet seiner Herkunft, der auf dem Gebiet des Kantons Zürich in Not gerät und sich nicht selber helfen kann, mindestens ein Obdach und die Mittel zukommen zu lassen, die er oder sie zur Existenz benötigt.

<sup>3</sup> Sie bekämpfen die Ursachen von sozialer Not und Armut.

Kanton und Gemeinden sollen nicht nur die Menschen ohne Erwerb existenziell absichern, sondern ihnen auch im Bemühen behilflich sein, im Erwerbsleben wieder einen Platz zu finden, um von der eigenen Arbeit leben zu können.

Kanton und Gemeinden sollen nicht nur bei der Bewältigung der Symptome von Not und Armut mithelfen, sondern auch die Ursachen der sozialen Probleme angehen.

### Art. 123 Betagte

Kanton und Gemeinden fördern in Zusammenarbeit mit Privaten die Lebensqualität der Betagten.

Kanton und Gemeinden sollen die Lebensqualität aller Betagten beachten und gegebenenfalls fördern.

### Art. 124 Jugend und Familie

<sup>1</sup> Kanton und Gemeinden fördern die Familie als Gemeinschaft von Erwachsenen und Kindern in der Erfüllung ihrer Aufgaben.

Der Verfassungsrat bemüht sich hier um ein offenes und modernes Familienverständnis und begreift die Familie als Gemeinschaft, die vielfältige Formen haben kann.

<sup>2</sup> Der Kanton fördert Massnahmen zum Schutz und zur Integration von Kindern und Jugendlichen.

Kinder und Jugendliche haben Anspruch auf besonderen Schutz und Zuwendung. Entsprechende Anstrengungen tragen zu ihrer gesellschaftlichen Integration bei und sind von grosser präventiver Bedeutung.

<sup>3</sup> Er sorgt für eine bedarfsgerechte regionale Jugend- und Familienhilfe.

<sup>4</sup> Er sorgt für eine Mutterschaftsversicherung.

Gewiss ist die Mutterschaftsversicherung primär eine Bundesaufgabe. Sollte der Bund dieser aber nicht nachkommen, hat der Kanton den Müttern, auch im Interesse der Kinder, zur Seite zu stehen.

## Art. 125 Gesundheit

<sup>1</sup> Kanton und Gemeinden gewährleisten eine ausreichende und für alle wirtschaftlich tragbare Gesundheitsversorgung.

Das Gesundheitswesen war lange eine ausschliesslich kantonale Aufgabe. Trotz dem zunehmenden Engagement des Bundes haben Kanton und Gemeinden noch viel zur Gewährleistung einer ausreichenden Gesundheitsversorgung beizutragen. Unter diesem offenen Begriff werden nicht nur die traditionelle ambulante und stationäre Behandlung verstanden, sondern auch spitalexterne, teilstationäre und Entlastungspflege sowie die Rehabilitation.

<sup>2</sup> Sie fördern die Gesundheitsvorsorge.

Vorsorgen ist immer besser als heilen: Das gilt ganz besonders für die Gesundheitsvorsorge; dass wir hier zu wenig tun, ist einer der Gründe der zu hohen Kosten des Gesundheitswesens.

## G Integration

### Art. 126

<sup>1</sup> Kanton und Gemeinden treffen geeignete Massnahmen zur Unterstützung der Integration der im Kanton wohnhaften Ausländerinnen und Ausländer.

<sup>2</sup> Ziel der Integration ist ein Zusammenleben der einheimischen und der ausländischen Wohnbevölkerung in gegenseitiger Achtung und Toleranz, auf der Grundlage der verfassungsmässigen Ordnung und Werte.

Kanton und Gemeinden fördern nicht nur prinzipiell den Dialog zwischen den Kulturen (Art. 7), sondern haben auch einen Beitrag zu leisten zum einvernehmlichen Zusammenleben von Menschen, die hier geboren und aufgewachsen sind und solchen, die freiwillig oder unfreiwillig zuzogen. Dies ist in gegenseitigem Respekt zu erreichen.

## H Bildung

### Art. 127 Grundsatz

Kanton und Gemeinden sorgen für ein Erziehungs- und Bildungswesen, das die geistigen, seelischen und körperlichen Fähigkeiten des einzelnen Menschen berücksichtigt und fördert, seine Verantwortung und seinen Gemeinsinn stärkt und auf seine persönliche und berufliche Entwicklung ausgerichtet ist.

Die Bildung ist eine der zentralen und vornehmsten Aufgaben des Kantons und der Gemeinden. Je gezielter sie diese Aufgabe wahrzunehmen verstehen, desto besser sind die Zukunftsaussichten für die Gesellschaft und die hier lebenden Menschen. Die Bildungsanstrengungen sind von bestimmten Werten und Zielen geleitet, die in einem Grundsatz den konkreten Aufgaben vorangestellt werden.

In der Kantonsverfassung von 1869 ist die «republikanische Bürgerbildung» als Aufgabe des Staates verstanden worden. Ohne diesen Begriff wieder zu gebrauchen, versuchte der

Verfassungsrat, hier und im Abschnitt zur Kultur der Demokratie (Kapitel 5) seinen Sinn aufzunehmen.

### Art. 128 Öffentliche Schulen

<sup>1</sup> Kanton und Gemeinden führen öffentliche Schulen.

Kantone und Gemeinden sind verpflichtet, öffentliche Schulen selbst zu führen.

<sup>2</sup> Diese sind konfessionell und politisch neutral.

Die Schulen stellen einen Integrationsfaktor für die Gesellschaft dar und sollen deshalb alle ansprechen und zusammenbringen.

<sup>3</sup> Der Besuch der Volksschule ist obligatorisch.

Das Obligatorium des Besuchs des Grundschulunterrichtes ist bereits in der Bundesverfassung verankert.

### Art. 129 Hochschulen

Der Kanton sorgt für eine qualitativ hoch stehende Lehre, Ausbildung und Forschung an Universität und Hochschulen.

Der Bund betreibt nur technische Hochschulen. Andere unterstützt er. Bisher war die Universität in der Kantonsverfassung nicht erwähnt. Mit der Verankerung der Universität und der Hochschulen in der Verfassung bringt der Verfassungsrat zum Ausdruck, dass er dieser Bildungsaufgabe im Kanton eine zentrale Bedeutung beimisst.

### Art. 130 Berufs-, Weiter- und Erwachsenenbildung

<sup>1</sup> Der Kanton fördert die Berufsbildung.

Auch die Förderung der Berufsbildung ist eine Aufgabe des Kantons. Kanton und Gemeinden sollen nicht nur die berufliche Weiterbildung, um im Beruf à jour zu bleiben, sondern die Bildung im Allgemeinen unterstützen, die einem auch hilft, sich in der Gesellschaft und in der Zeit zurechtzufinden und zu orientieren.

<sup>2</sup> Kanton und Gemeinden fördern die berufliche Weiterbildung und die Erwachsenenbildung.

### Art. 131 Privatschulen

<sup>1</sup> Privatschulen, welche die gleichen Aufgaben wie die öffentliche Volksschule erfüllen, sind bewilligungspflichtig und unterstehen staatlicher Aufsicht.

Die Führung von Privatschulen neben den öffentlichen Volksschulen will der Verfassungsrat nicht ausschliessen. Dabei muss aber die Aufsicht gewährleistet sein.

<sup>2</sup> Der Kanton kann Privatschulen, deren Leistungen von öffentlichem Interesse sind, unterstützen.

Wird das Angebot der öffentlichen Schulen im allgemeinen Interesse ergänzt, so soll deren Unterstützung möglich sein.

## Kultur und Sport

### Art. 132 Kultur

Kanton und Gemeinden fördern die Kultur und die Kunst.

Die Kulturförderung wird vom Bund den Kantonen übertragen. Der Kanton erkennt darin eine besondere Aufgabe, die er gemeinsam mit den Gemeinden erfüllen will. Dem Verfassungsrat war ein sehr offener Kulturbegriff wichtig. Zur Förderung der Kultur und der Kunst gehört das Fördern des Schaffens, aber auch dessen Verbreitung, Vermittlung und Diskussion.

**Art. 133 Sport**

Kanton und Gemeinden fördern den Sport.

Mit der Förderung des Sports ist hier nicht die Mitfinanzierung des Spitzensports gemeint, sondern die Förderung der sportlichen Betätigung möglichst vieler Menschen im Kanton Zürich.

**9. Kapitel Finanzen****Art. 134 Grundsätze**

<sup>1</sup> Kanton, Gemeinden und andere Organisationen des öffentlichen Rechts führen einen aufgabengerechten Finanzhaushalt nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, der Sparsamkeit und der Wirksamkeit. Sie berücksichtigen die konjunkturelle Entwicklung.

Der Verfassungsrat versuchte eine finanzpolitische Mittellinie zu finden zwischen jenen, die den Finanzbedarf entsprechend der vom Staat zu erbringenden Leistungen bestimmen wollten, und jenen, welche die staatlichen Leistungen an den vorhandenen finanziellen Mitteln ausrichten möchten. Diese Mittellinie kommt im Begriff der «Aufgabengerechtigkeit» des Finanzhaushaltes zum Ausdruck.

<sup>2</sup> Budget und Rechnung richten sich nach den Grundsätzen der Transparenz, Vergleichbarkeit und Öffentlichkeit.

<sup>3</sup> Bei der Festlegung der Bemessungsgrundlagen von Abgaben und Staatsbeiträgen wird der Förderung von umweltgerechtem Verhalten besondere Beachtung geschenkt.

Die in Abs. 3 verlangte ökologische Sensibilität bei der Festlegung der Bemessungsgrundlagen von Abgaben und Staatsbeiträgen entspricht der Verpflichtung, dem Prinzip der Nachhaltigkeit nachzuleben (vgl. Art. 6).

**Art. 135 Haushaltsgleichgewicht**

<sup>1</sup> Kanton und Gemeinden gleichen ihre Finanzhaushalte mittelfristig aus.

Defizite sind in niemandes Interesse, denn sie binden zu viel Steuergelder für Zinszahlungen, die ohne diese Last produktiver verwendet werden könnten.

<sup>2</sup> Bilanzfehlbeträge werden mittelfristig getilgt.

**Art. 136 Aufgaben- und Finanzplanung**

<sup>1</sup> Kanton und Gemeinden planen ihre Aufgaben und Finanzen.

<sup>2</sup> Sie stimmen öffentliche Aufgaben und deren Finanzierung aufeinander ab.

<sup>3</sup> Sie sind bestrebt, die Steuerquote nicht ansteigen zu lassen.

<sup>4</sup> Sie setzen kurz- und mittelfristige Ziele und achten auf die langfristigen Auswirkungen der geplanten Massnahmen.

Die Verfassung will, dass die notwendigen Aufgaben und die Kosten für deren Finanzierung immer zusammen betrachtet und gleichzeitig geplant werden. Regierungsziele und die zugehörige Finanzplanung sind in einem gemeinsamen Dokument darzulegen.

Dabei sollen sich Kanton und Gemeinden bemühen, die Steuerbelastung der einzelnen Stimmberechtigten nicht weiter ansteigen zu lassen.

**Art. 137 Grundsätze der Besteuerung**

<sup>1</sup> Die Steuern werden ausgestaltet nach den Grundsätzen der Allgemeinheit, der Gleichmässigkeit und der Solidarität sowie nach dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit.

Als die alte Verfassung vor 134 Jahren in Kraft trat, waren diese Grundsätze neu und fast revolutionär. Heute haben sie sich allgemein als angemessen, gerecht und zweckmässig durchgesetzt. Sie sind auch in Art. 126 BV enthalten. Der Verfassungsrat möchte zusätzlich den Grundsatz der Solidarität erwähnen.

<sup>2</sup> Die Ausgestaltung soll insbesondere:

- a. die Gesamtbelastung der Steuerpflichtigen mit Abgaben berücksichtigen;
- b. den Leistungswillen der Steuerpflichtigen erhalten und ihre Selbstvorsorge fördern;
- c. Personen mit Unterhalts- und Unterstützungspflichten entlasten;
- d. Ehepaare gegenüber Unverheirateten nicht benachteiligen;
- e. eine angemessene Vermögensbildung ermöglichen.

<sup>3</sup> Die Steuerprogression muss massvoll sein und darf eine bestimmte Höhe nicht übersteigen.

<sup>4</sup> Tiefe Einkommen und kleine Vermögen werden nicht besteuert.

<sup>5</sup> Steuerprivilegien zu Gunsten Einzelner sind unzulässig.

#### **Art. 138 Steuerarten**

<sup>1</sup> Das Gesetz kann folgende Steuern vorsehen:

- a. Kanton:
  - 1. Einkommens- und Vermögenssteuer natürlicher Personen,
  - 2. Gewinn- und Kapitalsteuer juristischer Personen,
  - 3. Erbschafts- und Schenkungssteuer,
  - 4. Motorfahrzeugsteuer,
  - 5. Schiffssteuer,
  - 6. Spielbankenabgabe;
- b. Politische Gemeinden:
  - 1. Einkommens- und Vermögenssteuer natürlicher Personen,
  - 2. Gewinn- und Kapitalsteuer juristischer Personen,
  - 3. Personalsteuer,
  - 4. Grundstückgewinnsteuer,
  - 5. Handänderungssteuer,
  - 6. Hundesteuer;
- c. Schulgemeinden:
  - 1. Einkommens- und Vermögenssteuer natürlicher Personen,

Die Aufzählung in Abs. 2 ist nicht abschliessend, sondern enthält die wichtigsten Kriterien und Zielsetzungen, die bei der Bemessung der Steuerlast vom Gesetzgeber berücksichtigt werden müssen.

Um die Erhebung neuer Steuern möglichst schwer zu machen, entschied sich der Verfassungsrat dazu, die bestehenden Steuern in der Verfassung abschliessend aufzuzählen. Für die Erhebung von neuen Steuern müsste die Verfassung geändert werden.

2. Gewinn- und Kapitalsteuer juristischer Personen.

Regelung bezüglich Kirchensteuer erfolgt später (nach der Volksabstimmung über die Vorlage des Kantonsrates zum Thema Kirche und Staat).

#### **Art. 139** Finanzausgleich

<sup>1</sup> Der Kanton stellt den Finanzausgleich sicher.

Sinn, Zweck und Konsequenz des Finanzausgleichs werden hier beschrieben.

<sup>2</sup> Der Finanzausgleich:

- a. ermöglicht allen Gemeinden die Erfüllung ihrer notwendigen Aufgaben;
- b. dient der Ausgewogenheit der Gemeindesteuerfüsse;
- c. fördert unter Beachtung der Gemeindeautonomie den wirksamen Einsatz der Mittel.

<sup>3</sup> Der Finanzausgleich wird vom Kanton und von den Gemeinden finanziert.

#### **Art. 140** Lastenausgleich

<sup>1</sup> Erbringt eine Gemeinde besondere Leistungen für ein grösseres Gebiet oder trägt sie besondere Lasten, so kann das Gesetz dafür unter Berücksichtigung ihrer Leistungsfähigkeit eine angemessene Abgeltung vorsehen.

Mit dem Lastenausgleich sollen besondere Leistungen abgegolten werden, die eine Gemeinde für ein grösseres Gebiet erbringt, oder besondere Lasten, die eine Gemeinde zu tragen hat. Dabei möchte der Verfassungsrat bei der Bemessung der Abgeltung die Leistungsfähigkeit der Gemeinde berücksichtigt haben.

<sup>2</sup> Gemeinden, die Abgeltungen finanzieren oder erhalten, haben ein Mitspracherecht.

Zudem soll die Mitsprache aller Beteiligten sichergestellt werden.

#### **Art. 141** Prüfung der Finanzhaushalte

<sup>1</sup> Die Finanzkontrolle prüft den Finanzhaushalt des Kantons. Sie ist unabhängig und selbstständig.

Der Verfassungsrat misst der Unabhängigkeit der Finanzkontrolle grosses Gewicht bei. Neben der Kontrolle der Kantonsfinanzen müssen auch die Gemeinden und die anderen Organisationen des öffentlichen Rechts ihre Finanzhaushalte durch unabhängige und fachkundige Organe überprüfen lassen. Der Text lässt offen, ob diese Prüfung durch eine eigene unabhängige Finanzkontrolle, durch die kantonale Finanzkontrolle oder durch fachkundige private Firmen erfolgt.

<sup>2</sup> Die Finanzhaushalte der Gemeinden und der anderen Organisationen des öffentlichen Rechts werden durch unabhängige und fachkundige Organe geprüft.



## 10. Kapitel Staat und Kirchen

Beratung zu diesem Thema zurückgestellt bis nach der Volksabstimmung über die Vorlage des Kantonsrates.

## 11. Kapitel Schlussbestimmungen

### A Änderung der Kantonsverfassung

#### Art. 142 Grundsätze

<sup>1</sup> Die Verfassung kann jederzeit ganz oder teilweise geändert werden.

<sup>2</sup> Verfassungsvorlagen werden zweimal beraten.

<sup>3</sup> Verfassungsänderungen unterliegen der Volksabstimmung.

#### Art. 143 Teilrevision

Bei einer teilweisen Änderung der Verfassung muss die Einheit der Materie gewahrt werden.

#### Art. 144 Totalrevision

<sup>1</sup> Das Volk entscheidet auf Grund einer Volksinitiative oder eines Beschlusses des Kantonsrates, ob eine Totalrevision der Verfassung einzuleiten sei.

Der Verfassungsrat verzichtete darauf, einer künftigen Generation vorzuschreiben, wie sie die Totalrevision der Verfassung zu realisieren hat. Entscheidend ist einzig, dass diejenigen, welche die Verfassung einmal angenommen haben, auch über ihre Totalrevision befinden können müssen.

<sup>2</sup> Es entscheidet gleichzeitig, ob der Kantonsrat oder ein vom Volk gewählter Verfassungsrat die Vorlage ausarbeiten soll.

### B Übergangsbestimmungen

Beratung erfolgt später.

## Varianten

Gemäss Plenumsbeschluss vom 23. Mai 2003 gehen folgende Varianten zur Gliederung des Kantons in die Vernehmlassung:

### Modell Zweckgemeinden

#### Art. A Zweckgemeinden

- <sup>1</sup> Die politischen Gemeinden können sich für die Erfüllung einer oder mehrerer Aufgaben zu Zweckgemeinden zusammenschliessen.
- <sup>2</sup> Die Zweckgemeinden organisieren sich wie die politischen Gemeinden. Die Stimmberechtigten verfügen im Rahmen der übertragenen Aufgaben über das Initiativ- und Referendumsrecht.
- <sup>3</sup> Zweckgemeinden können keinem Zweckverband angehören.
- <sup>4</sup> Die Zweckgemeinden finanzieren sich über Steuern oder Gebühren.

Das Modell Zweckgemeinden kann auch als «Gemeinden plus» verstanden werden. Darin soll die Form der interkommunalen Zusammenarbeit, ohne dass eine zusätzliche staatliche Ebene geschaffen werden müsste, verstärkt und geklärt werden. Die Zweckgemeinde wäre eine neue öffentlich-rechtliche Körperschaft auf kommunaler Ebene. Sie würde interessierten Gemeinden erlauben, bei Bedarf freiwillig mit anderen Gemeinden zur Erfüllung wichtiger Aufgaben (beispielsweise Raumplanung, Polizei-, Bildungs- und Gesundheitswesen) in der Rechtsform einer Gemeinde zusammenzuarbeiten. Dies würde eine flexible Zusammenarbeit der interessierten Gemeinden ermöglichen.

Die Zweckgemeinden wären zudem demokratisch organisiert, verfügten über eigene Finanzkompetenzen und über die Gemeindeautonomie. Deshalb unterschieden sie sich auch wesentlich von den Zweckverbänden, die neben den Zweckgemeinden als weitere Zusammenarbeitsform aber bestehen bleiben könnten. Im Gegensatz zu den politischen Gemeinden würden die Zweckgemeinden die Aufgaben nach funktionalen und nicht mehr nur nach territorialen Gesichtspunkten erfüllen. Dadurch entsprächen die Zweckgemeinden auch dem Grundsatz der Subsidiarität, sie verfügten über bürgernahe Strukturen und könnten der Zentralisierungstendenz entgegengestellt werden.

## Modell Regionalisierung

### Art. A Bestand

- <sup>1</sup> Der Kanton ist in Regionen gegliedert. Die Stadt Zürich ist einer Region gleichgestellt.
- <sup>2</sup> Die Regionen sind Körperschaften des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit.
- <sup>3</sup> Die Verwaltungskreise des Kantons richten sich nach den Regionen, soweit nicht triftige Gründe dagegen sprechen.

### Art. B Organisation

Die obligatorischen Organe der Regionen sind:

- a. die Stimmberechtigten, die ihre politischen Rechte an der Urne ausüben;
- b. der Regionalrat;
- c. die Regionalvorsteherschaft und die übrigen Behörden.

### Art. C Befugnisse, Aufgaben

- <sup>1</sup> Die Regionen sind im Rahmen des übergeordneten Rechts befugt, ihre Organisation zu bestimmen, ihre Behörden und ihre Verwaltung einzusetzen, Steuern zu erheben sowie ihre finanziellen Angelegenheiten und die Erfüllung ihrer Aufgaben selbstständig zu regeln.
- <sup>2</sup> Sie erfüllen die Aufgaben, die ihnen das Gesetz zuweist. Die Gemeinden können einzelne Aufgaben den Regionen übertragen.

### Art. D Aufsicht

Die Regierung übt im Rahmen des kantonalen Rechts die Aufsicht über die Regionen aus.

Die Bezirke sind heute nichts anderes als dezentralisierte kantonale Verwaltungseinheiten. Dadurch stehen gegenwärtig zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben nur zwei Ebenen, der grosse Kanton und die kleine Gemeinde, zur Verfügung. Dies führte bis heute zu rund 220 Zweckverbänden und verschiedenen Verwaltungskreisen und ist weder übersichtlich noch besonders transparent oder demokratisch.

Diese Zwischenebene soll mittels Regionen neu, übersichtlicher und vor allem demokratischer ausgestaltet werden. Eine Region soll etwa zwei bis drei Bezirke umfassen, beispielsweise das ganze Zürcher Oberland, und Aufgaben erfüllen wie die Akutspitalversorgung, die Heimaufsicht, die Raum- und Verkehrsplanung, die Amtsvormundschaft oder die Familienberatung und Jugendhilfe.

Die Bevölkerung würde sich mit den Regionen schnell und besser identifizieren können als mit etwas dünnen, auf Verwaltungs- und Aufsichtsfunktionen reduzierten Bezirken. Denn die Regionen würden wichtige überkommunale Aufgaben übersichtlich erfüllen und wären demokratisch sauber strukturiert. Die Regionalisierung hätte zudem eine bevölkerungsmässig ausgeglichene Einteilung des Kantons zur Folge.

## 7

### Wie geht es weiter mit der Verfassungsrevision?

Bis zum 15. November 2003 haben die interessierten Organisationen sowie alle Bürgerinnen und Bürger, die sich zur Totalrevision der Zürcher Verfassung äussern wollen, Zeit, um Stellung zu nehmen. Ihre kritischen Bemerkungen, Änderungs- und Ergänzungsvorschläge sowie die sonstigen Anregungen werden danach bis Anfang Januar 2004 sorgfältig ausgewertet, systematisch zusammengestellt und analysiert.

Jede der sechs Kommissionen des Verfassungsrates wird den Entwurf im Lichte der Ergebnisse der Vernehmlassung ein weiteres Mal gründlich diskutieren und dem Plenum neue Anträge unterbreiten. Diese Verarbeitung der Vernehmlassungsergebnisse durch die Kommissionen wird Grundlage der zweiten Lesung des Verfassungsentwurfes durch das Plenum des Verfassungsrates im Mai/Juni des kommenden Jahres sein. Anschliessend werden die neuen Formulierungen des Verfassungsrates redaktionell bereinigt.

Eine Schlussberatung des bereinigten Verfassungsentwurfes durch den Verfassungsrat ist für den Herbst 2004 vorgesehen. Die Volksabstimmung über den Verfassungsentwurf soll im Frühjahr 2005 stattfinden. Nach der Schlussberatung im Plenum wird somit noch einmal ausreichend Zeit für die öffentliche Diskussion des Abstimmungsentwurfes bestehen.





## Impressum

Herausgeber:  
Verfassungsrat des Kantons Zürich  
[www.verfassungsrat.zh.ch](http://www.verfassungsrat.zh.ch)

---

Projektleitung:  
Federas Beratung AG, Zürich  
[www.federas.ch](http://www.federas.ch)

---

Kommunikationsberatung:  
Arcanis AG, Zürich  
[www.arcanis.ch](http://www.arcanis.ch)

---

Visuelle Gestaltung:  
René Habermacher, Zürich  
[www.habermacher.ch](http://www.habermacher.ch)

---

Druckvorstufe:  
Altamont prepress ag, Zürich  
[www.altamont.ch](http://www.altamont.ch)

---

Druck:  
DE Druck AG, Effretikon  
[www.dedruck.ch](http://www.dedruck.ch)

---

