

Sitzung vom 5. Oktober 1994

3025. Motion und Anfrage (Befristung der Geltungsdauer von Gesetzen und Verordnungen)

Kantonsrat Dr. Jörg N. Rappold, Küsnacht, hat am 4. Juli 1994 folgende Anfrage eingereicht:

Ich frage den Regierungsrat an, ob er die Geltungsdauer von Gesetzen und Verordnungen grundsätzlich oder wenigstens in der Mehrzahl der Fälle befristen kann.

Die Kantonsräte Hans-Jacob Heitz, Winterthur, und Walter Bosshard, Horgen, haben am 11. Juli 1994 folgende Motion eingereicht und schriftlich begründet:

Der Regierungsrat wird beauftragt, Rechtsgrundlagen für die Möglichkeit einer Befristung von Gesetzen und Verordnungen, d.h. Gesetze mit Verfalldatum oder «kündbare» Gesetze, zu schaffen.

Auf Antrag seiner Präsidentin und nach Einsichtnahme in einen Bericht des Staatschreibers

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zur Motion Hans-Jacob Heitz, Winterthur, und Walter Bosshard, Horgen, wird unter gleichzeitiger Beantwortung der Anfrage Dr. Jörg N. Rappold, Küsnacht, wie folgt Stellung genommen:

1. Gesetzen und Verordnungen kommen im Rechtsstaat verschiedene wichtige Funktionen zu. Zu ihnen gehören die Gewährleistung einer möglichst gerechten Ordnung gesellschaftlicher Verhältnisse ebenso wie die Garantie rechtsstaatlicher Verwaltung. Zusehends an Aufmerksamkeit gewinnt heute indessen auch ihre Steuerungsfunktion.

Als generell-abstrakte Ordnungsmuster sind sie wesensgemäss darauf ausgerichtet, künftig sich wiederholendes oder wiederholbares Geschehen zum voraus nach bestimmten Vorstellungen und Massstäben verbindlich zu entscheiden und die Rechtssicherheit zu gewährleisten. Vielfältigen Einflüssen technischer, wirtschaftlicher und sozialer Art ausgesetzt, können sich jedoch die Ziele und die tatsächlichen Grundlagen und Problemkreise, die den Erlass eines Gesetzes prägen, im Laufe der Zeit ändern. Daraus ergeben sich Forderungen nach der Revision einzelner Bestimmungen oder ganzer Erlasse. Die Forderungen werden naturgemäss heute um so öfter gestellt, je rascher sich das technische, wirtschaftliche und soziale Umfeld ändert.

2. Entgegen weitverbreiteten Vorstellungen von der Tätigkeit des Gesetzgebers werden häufiger bestehende Gesetze geändert als vollständig neue geschaffen; selbst bei Totalrevisionen entspricht dem neuen wenigstens ein ganzes Gesetz, das aufgehoben wird. So sind im Bund vom 1. Januar 1992 bis 1. Januar 1994 34 Gesetzesänderungen in Kraft getreten; im gleichen Zeitraum haben 24 neue Gesetze 17 alte aufgehoben. Im Kanton Zürich konnten die Stimmberechtigten in den Jahren 1991-1993 über 22 Gesetzesrevisionen, aber nur über 6 neue Gesetze abstimmen.

Die Ursachen für das Tätigwerden des Gesetzgebers liegen auf verschiedenen Ebenen. Oft ist neues Bundesrecht der zwingende Anlass für die Kantone, ihre Gesetze anzupassen und neue Normen zu schaffen. Es sei in diesem Zusammenhang nur auf das Umweltschutzgesetz, das Raumplanungsgesetz und das Opferhilfegesetz verwiesen. Daneben löst vor allem die internationale Stufe, insbesondere die Entwicklung im europäischen Raum, einen starken Bedarf nach Änderungen aus. Dabei hat es auf den Umfang der Rechtsänderungen nur geringen Einfluss, ob der Bund unmittelbar zur Übernahme des Staatsvertrags-

rechts gehalten ist oder ob er seine Gesetze in autonomer Weise anpasst. Jede Rechtsänderung des Bundes wirkt sich mittel- oder unmittelbar auf das kantonale Recht aus. Die Kantone sind gehalten, das Bundesrecht im Alltag anzuwenden und zu verwirklichen, da der Bund ohne die kantonalen Organe auf den meisten Gebieten vollzugsunfähig wäre.

Häufig aber ergibt sich auch die Notwendigkeit, im autonomen kantonalen Bereich den bestehenden Rechtszustand zu ändern. Der Regierungsrat wird in diesen Fällen von sich aus tätig oder durch parlamentarische Vorstösse dazu veranlasst; zahlreiche andere Gesetzesänderungen beruhen auf Initiativen, insbesondere auf Volksinitiativen, die den Wunsch eines Teils der Bevölkerung nach Änderung des bestehenden Rechts zum Ausdruck bringen.

Über alles betrachtet befinden sich auf diese Weise die kantonalen Gesetze und Verordnungen gewissermassen in ständiger Revision. Diese Feststellung ist insofern nicht erstaunlich, als gerade das Verständnis des Gesetzes als eines Instruments dessen ständige Revisionsmöglichkeit bedingt. Wenn der erwartete Erfolg nicht oder stärker als erwartet eintritt, wenn eine nicht bedachte, unerwünschte Nebenfolge zutage tritt oder wenn sich Zweifel an der Wirksamkeit eines Gesetzes ergeben, wird - mit Recht - die Revision der massgebenden Bestimmungen angestrebt. Dies aber führt dazu, dass die Gesetzgebung heute nicht mehr primär auf Dauer, sondern stärker auf Anpassungsfähigkeit ausgerichtet ist.

Ansichts der zahlreichen tatsächlich laufenden Änderungen ist es aber auch offensichtlich, dass weder das Recht selbst noch die an der Rechtsetzung teilnehmenden Organe die stete Anpassung behindern.

3. Bei dieser Sachlage fragt es sich, was Verfalldaten von Gesetzen zur Verbesserung des kantonalen Rechts beitragen würden. Ein automatisches Beenden der Wirkung einer Gesetzesnorm steht grundsätzlich in Widerspruch zum Sinn des Gesetzes, das im Interesse der Rechtssicherheit die Berechenbarkeit staatlichen Handelns für den Einzelnen festlegt.

Gleichwohl kann es in einzelnen Fällen sinnvoll sein, bereits beim Erlass von Normen zum Ausdruck zu bringen, dass die Regelung als Versuch gedacht ist oder dass sie in einem zum voraus bestimmten Zeitpunkt auf ihre Wirksamkeit und Effizienz überprüft werden soll. Dafür sind aber aus verschiedenen Gründen keine neuen und auf alle Erlasse anwendbaren Rechtsgrundlagen erforderlich:

Zunächst ist festzustellen, dass eine Befristung oder zum voraus fixierte Revision nicht in allen Bereichen angezeigt ist; ihre Berechtigung ist zum Beispiel für das Beitragswesen anders zu beurteilen als für das Prozessrecht.

Sodann steht es - auch ohne ausdrückliche Vorschriften - Kantonsrat und Regierungsrat heute schon frei, in Erlassen Befristungen festzulegen oder zu beantragen.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass das Durchforsten des kantonalen Paragrafenwaldes von Regierungsrat und Verwaltung im Rahmen des Vollzugs als eine Daueraufgabe betrachtet wird. Zu erinnern ist z.B. an das Bereinigungsgesetz vom 5. April 1981, mit welchem zahlreiche Gesetzesbestimmungen an spätere Erlasse des Bundes und des Kantons angepasst und insbesondere acht Gesetze vollständig aufgehoben wurden. Seither wird mit Hilfe der Redaktionskommissionen des Regierungsrates und des Kantonsrates stets darauf geachtet, dass bei jeder Gesetzesrevision überholte Bestimmungen aufgehoben werden. Wie das Beispiel des Gastgewerbegesetzes zeigt, schlägt der Regierungsrat selbst für verhältnismässig neue Gesetze eine Totalrevision vor, wenn das Bedürfnis dazu genügend gross erscheint.

Der Regierungsrat beantragt daher dem Kantonsrat, die Motion nicht zu überweisen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Staatskanzlei.

Zürich, den 5. Oktober 1994

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:
i.V. Hirschi