

Sitzung vom 2. Februar 2011

105. Anfrage (Stark wachsender Vernehmlassungsaufwand)

Die Kantonsräte Willy Germann, Winterthur, und Johannes Zollinger, Wädenswil, haben am 15. November 2010 folgende Anfrage eingereicht:

Die Flut an Vernehmlassungen schwillt immer mehr an. Noch vor wenigen Jahren wurden in einer Amtsperiode nur wenige Vernehmlassungen durchgeführt. Heute laufen meist mehrere Vernehmlassungen parallel.

Dies erzeugt bei den Parteien einen kaum mehr zumutbaren Mehraufwand. Vernehmlassungen belasten zudem die Verwaltung.

Viele Vernehmlassungen sind schlicht überflüssig. Oder sie verlangen und erschweren die Legiferierung. Sie dispensieren die Regierung zudem von Führungsverantwortung.

Eine Effizienzsteigerung wäre durchaus möglich.

Wenn der Vernehmlassungsaufwand aber nicht markant reduziert wird, müssten die Parteien für diesen Aufwand entschädigt werden.

Wir fragen deshalb den Regierungsrat an:

1. Wie begründet die Regierung die stark gestiegene Zahl an Vernehmlassungen gegenüber der früheren Zurückhaltung, Parteien und Verbände zu belasten?
2. Welche Arbeit fällt in der Verwaltung mit jeder Vernehmlassung an?
3. Ist die Regierung gewillt, die Anzahl Vernehmlassungen markant zu reduzieren?
4. Ist die Regierung bereit, die Parteien für jede Vernehmlassung zu entschädigen? Oder besser: Ist die Regierung bereit, eine Vorlage für eine Parteienfinanzierung vorzulegen, womit die steigenden Aufgaben der Parteien für den Staat abgegolten werden (Sekretariat, Experten usw.)?

Auf Antrag der Staatskanzlei

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Willy Germann, Winterthur, und Johannes Zollinger, Wädenswil, wird wie folgt beantwortet:

Das Vernehmlassungsverfahren wird in den §§ 12 ff. der Verordnung über das Rechtsetzungsverfahren in der kantonalen Verwaltung (LS 172.16) geregelt. Es dient dazu, den betroffenen Behörden, Parteien, Verbänden, Körperschaften und anderen Organisationen Gelegenheit zu geben, sich zu einem Erlassentwurf zu äussern. Externes Fachwissen zu den Erlassentwürfen kann nutzbar gemacht, die Vollzugstauglichkeit geprüft und die politische Akzeptanz abgeklärt werden. Es kann sichergestellt werden, dass sich die verschiedenen Interessengruppen ins Verfahren einbringen können und Erlasse zweckmässig, vollziehbar und politisch akzeptiert sind. Als Teil des Gesetzgebungsprozesses dienen die Vernehmlassungen somit der demokratischen Willens- und Konsensbildung, die in einer Referendumsdemokratie eine Notwendigkeit darstellen. Es gehört zu den Aufgaben der politischen Parteien, an diesem Prozess der Willensbildung, wozu auch die Beteiligung an Vernehmlassungen gehört, mitzuwirken. Mit der Vorlage eines Erlassentwurfs nimmt der Regierungsrat die ihm zukommende Führungsverantwortung wahr. Dass Vernehmlassungsverfahren mit personellem Aufwand verbunden sind und Zeit beanspruchen, ist offenkundig. Von einer unerwünschten Verlangsamung und Erschwerung des Gesetzgebungsverfahrens kann jedoch keine Rede sein. Im Übrigen ist die Teilnahme an Vernehmlassungen keine Pflicht, es steht den Parteien frei, darauf zu verzichten.

Zu Frage 1:

Die Anfrage geht davon aus, dass die Zahl an Vernehmlassungen in der letzten Zeit stark gestiegen sei. Genaue Angaben über die Zahl der durchgeführten Vernehmlassungen liegen nicht vor. Bezogen auf die Anzahl Erlasse dürften heute in etwa dieselbe Zahl von Vernehmlassungen durchgeführt werden wie vor fünf oder zehn Jahren. Entgegen der Annahme in der Anfrage deutet nichts darauf hin, dass sich Regierungsrat und Verwaltung bei der Ansetzung von Vernehmlassungsverfahren früher «mehr Zurückhaltung» auferlegt haben.

Gleichwohl dürfte die Wahrnehmung zutreffen, wonach – absolut betrachtet – in letzter Zeit mehr Vernehmlassungen durchgeführt worden sind als früher. Dies ist aber nicht mit einer veränderten Praxis der Anwendung der erwähnten Ordnungsbestimmungen zu erklären, sondern mit einer Zunahme neuer Gesetze und Gesetzesänderungen

pro Jahr in den vergangenen Jahren. Letzteres lässt sich an der Zunahme des Umfangs der Jahressbände der chronologischen Gesetzessammlung ablesen. Die nachfolgende Tabelle zeigt den Umfang der OS-Jahressbände der letzten zehn Jahre und belegt die beschriebene Tendenz.

Jahr	Seitenzahl der OS
2001	409
2002	412
2003	384
2004	517
2005	567
2006	616
2007	608
2008	677
2009	899
2010	1014

Die Zunahme der Vernehmlassungsverfahren ist deshalb mit der Zunahme der Zahl von neuen Gesetzen und hauptsächlich von Gesetzesänderungen zu erklären. Gründe für diese Erscheinung sind unter anderem:

- Umfangreiche Anpassungen an das geänderte Bundesrecht (neue Zivil-, Straf- und Jugendstrafprozessordnung; Änderungen im Bereich des Strafrechts und des Sozialversicherungsrechts; neuer Finanzausgleich Bund/Kantone).
- Umfangreiche Anpassungen an die neue Kantonsverfassung (Verwaltungsverfahrenrecht, Unterstellung der Bau- und Steuerrekurskommissionen unter das Verwaltungsgericht).

Das beste Mittel, die Anzahl der Vernehmlassungen einzudämmen, ist, die Anzahl der Gesetze auf das Notwendige zu beschränken. Diesbezüglich kommt auch dem Kantonsrat eine massgebliche Rolle zu.

Zu Frage 2:

Vernehmlassungen müssen vor- und nachbereitet werden. Zur Vorbereitung gehört in erster Linie die Abfassung des Vorentwurfs (Vernehmlassungsentwurf) samt erläuterndem Bericht. Diese und die übrigen Vernehmlassungsunterlagen sind den Vernehmlassungsadressaten per Post zuzustellen und zudem ins Internet zu stellen.

Im Rahmen der Auswertung der Vernehmlassung sind die eingegangenen Stellungnahmen in einem einzigen Dokument zusammenzufassen. Die Anregungen sind zu prüfen und zu bewerten, und es ist zu entscheiden, ob ihnen gefolgt werden soll. Die Zusammenstellung der Vernehmlassungen wird wiederum im Internet veröffentlicht.

Zu Frage 3:

Gemäss § 12 Abs. 2 der Rechtsetzungsverordnung wird eine Vernehmlassung insbesondere dann durchgeführt, wenn es sich um eine Rechtsänderung von besonderer Tragweite handelt, wenn Körperschaften, Behörden, Verbände oder andere Organisationen in ihren Interessen wesentlich betroffen sind oder wenn der Erlass in erheblichem Masse ausserhalb der kantonalen Verwaltung vollzogen wird. Eine Rechtsänderung ist dann von besonderer Tragweite, «wenn sie wesentliche finanzielle, volkswirtschaftliche oder gesellschaftliche Auswirkungen hat oder der Koordination mit andern Bereichen der Rechtsordnung bedarf und wenn der Gesetzgeber über einen relativ erheblichen Gestaltungsspielraum verfügt» (§3 Rechtsetzungsverordnung). Diese Kriterien sind im Wesentlichen bei Gesetzesänderungen erfüllt, nicht aber bei allen Ordnungsänderungen.

Es ist sinnvoll und zweckmässig, an den Voraussetzungen gemäss Rechtsetzungsverordnung und der dazu entwickelten Praxis festzuhalten. Angesichts der Freiwilligkeit der Teilnahme besteht keine Veranlassung, die Voraussetzungen für die Durchführung von Vernehmlassungsverfahren zu verschärfen.

Zu Frage 4:

Vorerst ist darauf hinzuweisen, dass der Kanton gemäss § 55 Abs. 1 des Kantonsratsgesetzes (LS 171.1) Beiträge an die Fraktionen des Kantonsrates leistet, die in erster Linie für die Finanzierung der Fraktionsarbeit in den Parteisekretariaten dienen. Für den Regierungsrat und die Verwaltung ist es nützlich und hilfreich, aber nicht zwingend, dass sich eine politische Partei zu sämtlichen Vernehmlassungsvorlagen äussert. Wie bei andern Aktivitäten werden die politischen Parteien auch hier eine Auswahl treffen müssen und sich in dieser frühen Phase der Rechtsetzung nur zu jenen Vorlagen äussern, die ihre politischen Schwerpunkte berühren. In diesem Ausmass aber darf den politischen Parteien die Abgabe einer Stellungnahme auch ohne zusätzliche finanzielle Abgeltung zugemutet werden.

Die Einführung einer staatlichen Parteienfinanzierung ist eine Grundsatfrage. Die Diskussion darüber sprengt den Rahmen der Beantwortung dieser Anfrage.

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

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi