

Sitzung vom 6. April 2011

396. Anfrage (Regulierungsbremse – keine Erlasse mehr für die Ewigkeit)

Die Kantonsräte Gaston Guex, Zumikon, Thomas Vogel, Illnau-Effretikon, und Beat Walti, Zollikon, haben am 28. Februar 2011 folgende Anfrage eingereicht:

Im Kanton Zürich – wie auch in anderen Kantonen und auf Bundesebene – herrscht ein ungebrochener Trend zur Regulierung, ja zur Überregulierung. Als Folge davon hat sich die Sammlung von Rechtssätzen in den vergangenen Jahren derart vergrössert, dass die Adressaten dieser gesetzlichen Bestimmungen den Überblick längst verloren haben.

Wir sehen einen ersten wirksamen Schritt darin, so schnell als möglich sicherzustellen, dass neu verabschiedete Erlasse (unter Erlassen verstehen wir Gesetze, Verordnungen und finanzwirksame Beschlüsse) zeitlich nicht unbegrenzt Gültigkeit haben, sondern in regelmässigen Abständen auf Sinn und Zweck überprüft werden müssen.

In einem zweiten Schritt müssen Lösungen gefunden werden, um bestehende Erlasse auf ihre Zweckmässigkeit zu durchforsten, wobei dem Aufwand-Nutzen-Verhältnis besondere Beachtung geschenkt werden muss. Wir erwähnen diesen zweiten Schritt der Vollständigkeit halber, er ist nicht Gegenstand dieser Anfrage.

Zu unseren Fragen an den Regierungsrat:

1. Teilt der Regierungsrat unsere Ansicht, dass es schon heute in der Kompetenz des Kantonsrates als Gesetzgeber liegt, neue Erlasse bei der Verabschiedung im Parlament mit einer zeitlich begrenzten Gültigkeit zu versehen, verbunden mit der Möglichkeit, diesen Erlass – wenn sinnvoll oder notwendig auch mit Anpassungen – mit einer neuen Gültigkeitsdauer zu versehen?
2. Wenn ja, auf welche gesetzliche (oder verfassungsmässige) Grundlagen stützt sich diese Möglichkeit?
3. Wenn nein, gegen welche gesetzliche (oder verfassungsmässige) Grundlagen verstösst ein solches Vorgehen des Kantonsrates?
4. Was müsste in diesem Falle unternommen werden, um ein solches Vorgehen zu ermöglichen?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Gaston Guex, Zumikon, Thomas Vogel, Illnau-Effretikon, und Beat Walti, Zollikon, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Der Gesetzgeber kann nicht nur den Inhalt eines Gesetzes festlegen; es steht ihm auch zu, den Beginn und das Ende der Geltung eines von ihm beschlossenen Erlasses zu bestimmen. Auch die Richtlinien der Rechtsetzung vom 21. Dezember 2005 beruhen auf diesem Grundsatz, indem sie den Wortlaut von Gesetzesbestimmungen zur Befristung von Erlassen regeln (Rz. 108 der Richtlinien). Zeigt sich in der Folge, dass ein Erlass länger als ursprünglich vorgesehen gelten soll, so kann die das Ende der Geltungsdauer regelnde Gesetzesbestimmung entsprechend geändert werden. Bei Gesetzen wäre hierzu eine Gesetzesrevision erforderlich.

Zu Fragen 2–4:

Die Möglichkeit, ein Gesetz von vornherein zu befristen, ist rechtlich nicht ausdrücklich geregelt. Die Zulässigkeit ergibt sich jedoch daraus, dass es der Gesetzgeber jederzeit in der Hand hat, ein von ihm erlassenes Gesetz auch wieder aufzuheben. Dies folgt implizit auch aus Art. 33 Abs. 1 lit. a KV, wonach dem Volk auf Verlangen (fakultatives Referendum) nicht nur der Erlass oder die Änderung, sondern auch die Aufhebung eines Gesetzes zur Abstimmung zu unterbreiten ist. Kann der Gesetzgeber die Aufhebung eines Gesetzes jederzeit beschliessen, spricht nichts dagegen, ihm dieses Recht bereits anlässlich der Verabschiedung des Gesetzes einzuräumen, indem er dessen Gültigkeitsdauer von vornherein befristet.

Die Fragesteller scheinen davon auszugehen, dass auch im Kanton Zürich der Umfang der Gesetzessammlung stark zugenommen habe. Diese Annahme trifft zu, wenn auch nicht in dem Mass, wie gemeinhin angenommen wird. 1961 umfasste das Zürcher Recht 4500 Seiten (Zürcher Gesetzessammlung 1961). Bis 1981 nahm der Umfang des zürcherischen Rechts nur unmerklich zu, nämlich um 60 Seiten auf 4560 Seiten (Zürcher Gesetzessammlung 1981). Heute, 30 Jahre später, beträgt der Umfang des Zürcher Rechts 5600 Seiten (Stand Loseblatt-Sammlung [LS] Ende März 2011), was einer Zunahme von knapp einem Viertel entspricht. Zu einem beträchtlichen Teil lässt sich dieses Anwachsen durch die stärkere Regulierung des Bereichs der Fachhochschulen und der Universität erklären: In der Zürcher Gesetzessammlung 1981 um-

fassten die entsprechenden Erlasse (Erlass-Nr. 413.31–415.462) rund 180 Seiten, heute sind es rund 930 Seiten (LS 414.10–415.632), was einer Zunahme von 750 Seiten entspricht. Blendet man den Bereich Fachhochschulen und Universität aus, hat der Umfang des Zürcher Rechts in den letzten 30 Jahren nur um rund 7% zugenommen (4560 abzüglich 180 Seiten, also 4380 Seiten im Jahr 1981 gegenüber 5600 abzüglich 930 Seiten, also 4670 Seiten im Jahr 2011). Bei der Würdigung dieser Zahlen ist indessen auch zu berücksichtigen, dass eine Reihe von Rechtsgebieten heute nicht mehr von den Kantonen, sondern vom Bund geregelt werden, beispielsweise die Bereiche des Zivil- und des Strafprozessrechts.

Hat der Umfang des Bestands des Zürcher Rechts in den letzten drei Jahrzehnten wie dargelegt nur massvoll zugenommen, so ist hinsichtlich des Umfangs der Rechtsänderungen eine wesentliche Zunahme zu verzeichnen. Dies lässt sich anhand des Umfangs der Jahresbände der chronologischen Gesetzessammlung (sogenannte offizielle Sammlung, OS) zeigen. Während um 1981 die Gesetzes- und Verordnungsrevisionen rund 370 Druckseiten pro Jahr beanspruchten, betrug der entsprechende Durchschnittswert für die Jahre 2008–2010 860 Seiten (mit dem Rekordwert von 1014 Seiten im Jahr 2010). Das entspricht einer Zunahme von rund 130% gegenüber dem Wert des Jahres 1981. Diese Zahl belegt die allgemeine Wahrnehmung, dass die Gesetze immer häufiger geändert werden und in diesem Sinn «kurzlebiger» geworden sind.

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

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi