

Sitzung vom 16. März 2016

**232. Anfrage (Befristung von Gesetzen und Verordnungen
[Sunset Legislation])**

Die Kantonsräte Alex Gantner, Maur, Thomas Vogel, Illnau-Effretikon, und Peter Vollenweider, Stäfa, haben am 7. Dezember 2015 folgende Anfrage eingereicht:

Kantonale Gesetze und Verordnungen (zusammen: Erlasse) sind in der Regel unbefristet. Das Fehlen eines Verfallsdatums erschwert eine regelmässige Grundsatzdiskussion über die Notwendigkeit, den zweckmässigen Umfang und die Zielwirksamkeit eines entsprechenden Erlasses. Bei fehlenden Mehrheiten passiert am Schluss nichts und der gültige Erlass bleibt bestehen. Ein Verfallsdatum, sprich die vorgängig festgesetzte automatische Aufhebung eines Erlasses an einem bestimmten Datum, zwingt den Gesetzgeber, eine neue Regulierung rechtzeitig vorzubereiten und zu beschliessen, oder zumindest den Erlass mit einem bewussten und zu begründenden Entscheid zu verlängern.

Gemäss Antwort auf die Anfrage KR-Nr. 60/2011 sei die Möglichkeit, ein Gesetz von vornherein zu befristen, rechtlich nicht ausdrücklich geregelt. Die Zulässigkeit ergäbe sich jedoch daraus, dass es der Gesetzgeber gemäss Kantonsverfassung in der Hand hätte, ein von ihm erlassenes Gesetz wieder aufzuheben.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Gibt es kantonale Gesetze, die befristet sind? Falls ja, welche und wie lautet das jeweilige Verfallsdatum?
2. Gibt es kantonale Verordnungen, die befristet sind? Falls ja, welche und wie lautet das jeweilige Verfallsdatum?
3. Könnten bestehende Gesetze nachträglich durch eine jeweilige Gesetzesrevision (z. B. via einer Parlamentarischen Initiative) befristet werden? Falls ja, welches sind die gesetzlichen Grundlagen dazu? Falls diese fehlen, welche müssten geschaffen werden?
4. Könnten nur einzelne Paragraphen eines Gesetzes, wo zweckmässig, ein Verfallsdatum haben?
5. Könnten bestehende Verordnungen nachträglich durch einen Beschluss des zuständigen Gesetzgebers befristet werden? Falls ja, welches sind die gesetzlichen Grundlagen dazu? Falls diese fehlen, welche müssten geschaffen werden?

6. Könnte der Kantonsrat mit der Überweisung eines Postulates den Regierungsrat auffordern bzw. zwingen, eine bestimmte bestehende Verordnung neu zu befristen? Falls nein, weshalb nicht?
7. Ist der Regierungsrat bereit, alle Gesetze und Verordnungen auf die Zweckmässigkeit einer Befristung zu prüfen? Falls ja, innerhalb welchen Zeitraums, falls nein, weshalb nicht?
8. Ist der Regierungsrat bereit, bei Antragstellung an den Kantonsrat neue Gesetze grundsätzlich mit einem Verfallsdatum zu versehen? Falls nicht, weshalb?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Alex Gantner, Maur, Thomas Vogel, Illnau-Effretikon, und Peter Vollenweider, Stäfa, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Zurzeit ist kein kantonales Gesetz in Kraft, das befristet ist. Am 17. Februar 2016 verabschiedete der Regierungsrat zuhanden des Kantonsrates das Taxigesetz, für dessen Geltungsdauer eine Befristung von 15 Jahre vorgesehen ist (Vorlage 5256).

Zu Frage 2:

Zurzeit ist die Übergangsordnung zur Umsetzung von § 48 Volksschulgesetz (LS 412.100.3) in Kraft. Am 1. August 2016 wird zudem die befristete Verordnung zur Umsetzung von § 27 Abs. 2 Mittelschulgesetz in Kraft treten (vgl. RRB Nr. 141/2016).

Zu Frage 3:

Ja, bestehende Gesetze können nachträglich befristet werden. Dies muss mittels Gesetzesänderung im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erfolgen.

Zu Frage 4:

Ja, grundsätzlich können auch nur einzelne Bestimmungen eines Erlasses befristet werden.

Zu Frage 5:

Ja, bestehende Verordnungen können nachträglich befristet werden. Dies muss mittels Verordnungsänderung im ordentlichen Rechtsetzungsverfahren für Verordnungen erfolgen.

Zu Frage 6:

Nein, da ein Postulat keine Verpflichtung des Regierungsrates enthalten kann, eine Verordnung zu ändern (Umkehrschluss aus § 22 Abs. 1 Kantonsratsgesetz [LS 171.1]).

Zu Frage 7:

Das Anliegen, dass keine unnötigen Erlasse in der Gesetzessammlung verbleiben, ist zweifellos berechtigt und wird vom Regierungsrat vollumfänglich geteilt. Kritisch beurteilt der Regierungsrat hingegen eine systematische Prüfung aller Erlasse auf eine Befristung hin.

Zum einen bestehen schon heute zahlreiche Massnahmen zur Überprüfung der Zielsetzung und Wirksamkeit eines Erlasses, die standardmässig geprüft und bedarfsgerecht eingesetzt wurden und werden. Zu nennen sind die *Regulierungsfolgeabschätzung* gemäss Entlastungsgesetzgebung, die *Befristung* (vgl. die zu Fragen 1 und 2 genannten Beispiele), die *Evaluation* (vgl. z. B. § 11 Verordnung über Schulversuche an der Volksschule [LS 412.104]), die *Berichterstattungspflicht* (vgl. z. B. § 31 Finanzausgleichsgesetz [LS 132.1]) oder der Erlass von *Versuchsbestimmungen* (vgl. z. B. § 36 Verordnung über den Gemeindehaushalt [LS 133.1]). Gemäss Art. 72 KV sind ferner *Notverordnungen* zwingend befristet. Neben diesen, in den Erlassen selbst definierten Massnahmen zur Überprüfung des Rechts werden heute Erlasse aufgrund von *Anträgen des Regierungsrates* oder *parlamentarischer Vorstösse* aufgehoben oder überarbeitet. Gestützt auf diese Massnahmen und Impulse wurden allein 2015 Rechtsänderungen in über 130 der rund 840 Erlasse der Gesetzessammlungen publiziert.

Schliesslich fand eine allgemeine Prüfung der Zweck- und Verhältnismässigkeit der Erlasse – und damit u. a. auch von der notwendigen Wirkungsdauer – im Zusammenhang mit der Prüfung des geltenden Rechts nach § 5 des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen (LS 930.1) statt. Für diese wurde die Gesetzessammlung mit grossem Aufwand auf unverhältnismässige administrative Belastungen für die Unternehmen hin durchforstet. In seinem Bericht kam der Regierungsrat zum Schluss, dass die Prüfung nur zu wenigen Beanstandungen führte (vgl. Vorlage 5147).

Vor diesem Hintergrund zweifelt der Regierungsrat, ob eine umfassende Prüfung des geltenden Rechts auf eine Befristung hin erheblichen Handlungsbedarf aufzeigen würde. Zudem würde die Prüfung erhebliche Mittel beanspruchen, was – beim erwarteten Ergebnis – der Zielsetzung einer effizienten Verwaltung widersprechen würde.

Zu Frage 8:

Die Organe, die Gesetze oder Verordnungen erlassen können, sind auch befugt, diese Erlasse zu ändern oder wieder aufzuheben. Die Möglichkeit, einen Erlass von vornherein zu befristen, ist nicht ausdrücklich geregelt. Die Zulässigkeit ergibt sich jedoch daraus, dass es das zuständige Organ jederzeit in der Hand hat, «seine» Erlasse auch wieder aufzu-

heben. Kann das zuständige Organ die Aufhebung eines Erlasses jederzeit beschliessen, spricht nichts dagegen, ihm dieses Recht bereits anlässlich der Verabschiedung des Erlasses einzuräumen, indem das Organ die Gültigkeitsdauer von vornherein beschränkt (vgl. auch Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 60/2011 betreffend Regulierungsbremse – keine Erlasse mehr für die Ewigkeit).

Die Befristung eines Erlasses ist sinnvoll, wenn von vornherein absehbar ist, dass der Erlass nach Fristablauf entbehrlich ist. Dies trifft etwa zu, wenn das Regelungsbedürfnis nur für eine bestimmte Zeit besteht oder bei zeitlich beschränkten Pilotprojekten (z. B. im Schulbereich). In der Praxis werden Erlasse zuweilen befristet, um das zuständige Organ zu zwingen, vor Ablauf der Frist eine Erfolgskontrolle durchzuführen, oder um mit einer neuen Regelung Erfahrungen zu sammeln. Hierbei ist allerdings zu beachten, dass Rechtsetzung bis zu einem gewissen Grad immer «auf Probe» erfolgt und es dem normalen Gang eines Erlasses entspricht, dass der Erlass aufgrund tatsächlicher oder rechtlicher Entwicklungen oder seiner Wirkungen geändert oder aufgehoben wird. Vor diesem Hintergrund sind Erlasse grundsätzlich unbefristet und eine Befristung ist nur dann angezeigt, wenn die tatsächlichen Entwicklungen oder die Wirkungen einer Regulierung so unklar sind, dass der soeben geschilderte normale Gang der Rechtsänderung nicht gewagt werden kann (Georg Müller / Felix Uhlmann, Elemente einer Rechtssetzungslehre, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2013, Rz. 275 f.). Dies kann insbesondere in Bereichen der Fall sein, in denen ein aussergewöhnlich tiefgreifender technischer Wandel absehbar ist.

Insgesamt ist eine pauschale Befristung der Erlasse aus Sicht des Regierungsrates nicht sachgerecht. Weiterhin soll im Einzelfall entschieden werden, welche Massnahme zur Prüfung der Zielsetzung und Wirksamkeit eines Erlasses (vgl. Beantwortung der Frage 7) angezeigt sind.

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

Vor dem Regierungsrat
Der stv. Staatsschreiber:
Hösli