

Sitzung vom 22. Juni 2016

603. Anfrage (Welches sind die teuersten Gesetze?)

Die Kantonsräte Andreas Hauri, Zürich, Benno Scherrer Moser, Uster, und Michael Zeugin, Winterthur, haben am 4. April 2016 folgende Anfrage eingereicht:

Im Rahmen des Budgetprozesses wird durch die Regierung und Verwaltung immer wieder damit argumentiert, dass bei der Mehrheit aller Positionen, aufgrund der gesetzlichen Grundlage, kein finanzieller Spielraum bestehe.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um Beantwortung folgender Fragestellungen:

1. Welche kantonalen Gesetze sind nicht zwingend im Sinne des Bundesrechts?
2. Welche nicht zwingenden kantonalen Gesetze haben die höchsten finanziellen Konsequenzen für den Kanton? Wir bitten um Auflistung der Top 20.
3. Welche zwingend notwendigen kantonalen Gesetze wurden durch den Kantonsrat in den letzten 5 Jahren verschärft im Sinne der finanziellen Konsequenzen?
4. Welche zwingend notwendigen und durch den Kantonsrat verschärften Gesetze haben die höchsten finanziellen Konsequenzen für den Kanton? Wir bitten um Auflistung der Top 20.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Andreas Hauri, Zürich, Benno Scherrer Moser, Uster, und Michael Zeugin, Winterthur, wird wie folgt beantwortet:

Für den Regierungsrat steht die Anfrage im Zusammenhang mit der Leistungsüberprüfung 2016, er geht davon aus, dass mit ihr der Spielraum für Sparmassnahmen ausgelotet werden soll. Weil die Fragen aber eher offen und wenig bestimmt formuliert sind, erfordert ihre Beantwortung eine vorgängige Konkretisierung. So wird im Folgenden davon ausgegangen, dass mit dem Begriff der zwingenden Gesetze nur solche gemeint sind, die gebundene Ausgaben begründen. Vielmehr scheint die Frage im Zentrum zu stehen, wann eine gesetzliche Regelung überhaupt notwendig erscheint.

Zu Frage 1:

Wird unter «im Sinne des Bundesrechts zwingenden Gesetzen» das kantonale Ausführungsrecht zu Bundesgesetzen verstanden, wären all jene kantonalen Erlasse nicht zwingend bzw. allenfalls unnötig, die der Kanton im Rahmen der verfassungsmässigen Aufgabenteilung mit dem Bund in eigener, originärer Zuständigkeiten aufgrund der Vorgaben der Kantonsverfassung erlässt (z. B. Mittelschulgesetz [LS 413.21]). Es gibt zudem kantonale Gesetze, die einerseits Ausführungsrecht zu Bundesgesetzen, andererseits aber auch eigene kantonale Regelungsbereiche enthalten (z. B. Polizeigesetz [LS 550.1]). Solche Gesetze wären dann zumindest teilweise nicht zwingend.

Kantonale Gesetze regeln typischerweise grundlegende Gesichtspunkte der Staatstätigkeit, die aufgrund des bundesrechtlichen Legalitätsprinzips zwingend in einer rechtsstaatlich korrekten Form geregelt werden müssen. Dies gilt z. B. für das kantonale Steuergesetz (LS 631.1), dessen Inhalt teilweise ausdrücklich durch die Bundesgesetzgebung vorgegeben ist. Im Übrigen hat der Kanton zwar einen gewissen Spielraum, *wie* er seine Tätigkeit regeln will. Unbestritten ist aber, dass die grundlegende Staatstätigkeit einer gesetzlichen Regelung bedarf und dass diese hinreichend bestimmt sein muss. Was das bedeutet, kann nicht im Voraus (d. h. ohne endgültige Klärung durch ein Gericht) festgestellt werden. Eine Aufstellung aller in diesem Sinn «nicht zwingenden» Gesetze und Gesetzesbestimmungen wäre daher unsorgfältig.

Was als grundlegende Staatstätigkeit gewertet wird und was nicht, wird im Übrigen durch den politischen Prozess beantwortet. Obwohl die Erfüllung staatlicher Aufgaben in aller Regel Ausgaben bedingt, greift daher eine rein ökonomisch-kostenbezogene Analyse der Gesetzgebung unter Ausblendung des politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses zu kurz. Letztlich sind im politischen Prozess nicht die finanziellen Konsequenzen an sich entscheidend, sondern die mehrheitsfähige politische Beurteilung.

Zu Fragen 2 und 4:

Der genaue Nachweis der finanziellen Konsequenzen von einzelnen Rechtserlassen ist kaum möglich. Er würde bedingen, dass die Kosten der staatlichen Aufgabenerfüllung jeweils einem bestimmten kantonalen Gesetz zugewiesen werden könnten. Viele Gesetze regeln sogenannte Querschnittsthemen, die ihre Wirkungen in verschiedenen Bereichen der Aufgabenerfüllung zeigen (z. B. Umweltrecht, Raumplanung usw.). Umgekehrt gibt es staatliche Aufgaben, die ihre Grundlage in verschiedenen Erlassen haben (Strassenbau mit Grundlagen beispielsweise im [kantonalen] Strassengesetz, im Umweltschutzgesetz und im Raumplanungs-

gesetz). Das bedeutet, dass in einem einzigen Arbeitsschritt mitunter mehrere Gesetzesbestimmungen aus unterschiedlichen Gesetzen angewendet werden. Folglich würde bei der Aufhebung eines Gesetzes ein bestimmter Aufwand nicht automatisch entfallen. In vielen Fällen käme dann ein anderes Gesetz zur Anwendung, dessen Umsetzung ebenfalls mit Aufwand verbunden wäre: Eine ersatzlose Aufhebung des Personalgesetzes beispielsweise (was wohlgemerkt eine Änderung von Art. 47 der Kantonsverfassung voraussetzt) würde zur (mindestens sinngemässen) Anwendung des privaten Arbeitsrechts des Obligationenrechts führen.

Für die verschiedenen staatlichen Aufgabenbereiche und deren Aufwände und Erträge wird auf den Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan verwiesen, den die Finanzverwaltung veröffentlicht und der unter www.fv.zh.ch, Stichwort Finanzplanung, abrufbar ist.

Zu Frage 3:

Wie bereits zu Frage 2 ausgeführt, lassen sich Ausgaben aufgrund staatlicher Aufgaben kaum auf einzelne Erlasse bzw. auf einzelne Bestimmungen zurückführen und beziffern. Somit können auch «Verschärfungen» – was auch immer die Fragesteller darunter verstehen – nicht einzelnen Bestimmungen zugeordnet werden.

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