



Kantonsrat

Sitzung vom: 15. März 2016, vormittags

Protokoll-Nr. 116

Nr. 116

Motion Hunkeler Damian und Mit. über ein Verfalldatum für Gesetze (M 31).
Teilweise Erheblicherklärung als Postulat

Damian Hunkeler begründet die am 14. September 2015 eröffnete Motion über ein Verfalldatum für Gesetze. Mit der teilweisen Erheblicherklärung als Postulat sei er einverstanden.

Im Namen des Regierungsrates ist Justiz- und Sicherheitsdirektor Paul Winiker bereit, die Motion teilweise als Postulat entgegenzunehmen. Die schriftliche Begründung lautet wie folgt:

„Die Befristung von Erlassen ist grundsätzlich ein akzeptiertes Instrument der Rechtsetzung. Es steht dem Gesetzgeber frei, Gesetze bloss befristet zu erlassen. Das Anliegen der Motion M 31 kann deshalb von Ihrem Rat direkt umgesetzt werden. Dazu bedarf es weder der Schaffung neuer noch der Änderung geltender gesetzlicher Grundlagen beziehungsweise der Zuleitung einer entsprechenden Beratungsgrundlage an Ihren Rat, was üblicherweise Inhalt einer Motion ist (vgl. § 67 Abs. 1a Gesetz über die Organisation und Geschäftsführung des Kantonsrates vom 28.06.1976 [SRL Nr. 30]). Ihr Rat kann bei jedem Gesetzgebungsvorhaben eine Befristung der Vorlage thematisieren und allenfalls beschliessen.

Die Forderung nach einem Verfalldatum für neue und überarbeitete Gesetze ist als Instrument gegen eine zunehmende Regulierungsdichte nicht neu. Die Idee hinter einer solchen auch als «sunset legislation» bezeichneten Gesetzgebung ist, dass neue Regulierungen zunächst nur auf Probe erlassen werden. Die befristete Gesetzgebung soll sicherstellen, dass Erlasse periodisch überprüft und an aktuelle Entwicklungen angepasst werden. Durch die Befristung soll erreicht werden, dass nach einem bestimmten Zeitraum der Gültigkeit einer Rechtsnorm erneut darüber entschieden werden muss, ob und wie diese Rechtsnorm weiter gelten soll. Das Ziel wäre das Entschlacken der Gesetzessammlung von Massnahmen, die überflüssig geworden sind oder sich als ineffizient herausgestellt haben. Die Anwendungspraxis der «sunset legislation» hat jedoch gezeigt, dass diese Erwartungen oft nicht erfüllt werden. Erfahrungen in andern Ländern haben gezeigt, dass Befristungspflichten erheblichen bürokratischen Aufwand verursachen. Sie führen aber nur in den wenigsten Fällen dazu, dass Rechtsnormen vor Ablauf der Befristung kritisch hinterfragt werden. Es kommt zu Verlängerungsautomatismen, die trotz ihrer geringen Effekte Arbeitskapazitäten in der Verwaltung und im Parlament binden, muss doch das gesamte formelle Verfahren der Rechtsetzung vor Ablauf der Befristung erneut in Gang gesetzt werden.

Wir sind der Ansicht, dass viele Bereiche kein Befristungspotenzial aufweisen. Das liegt vor allem daran, dass die meisten Regulierungen im Interesse der Rechtssicherheit auf Dauerhaftigkeit angelegt sind und oftmals dem Vollzug von Bundesrecht dienen. Befristungen sind deshalb nicht sinnvoll für Gesetze, welche die Staatsordnung an sich, das Zusammenleben und die Kernaufgaben des Staates regeln. Das gilt beispielsweise für die Verfassung, für Gesetze über die Staatsorganisation (z. B. Organisationsgesetz, Kantonsratsgesetz, Justizgesetz), für Verfahrensrechte (z. B. Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege) oder für Gesetze zur Einführung von Bundesrecht (Einführungsgesetze zum Zivilgesetzbuch, zum Schuldbetreibung- und Konkursgesetz, zum Gewässerschutzgesetz, zum Umweltschutzgesetz, zum

Opferhilfegesetz, zum Ausländergesetz, zum Krankenversicherungsgesetz, zum Landesversorgungsgesetz usw.). In diese Aufzählung gehört aber auch das Planungs- und Baugesetz, das in wesentlichen Teilen Ausführungsrecht zum Raumplanungsgesetz des Bundes beinhaltet.

Denkbar ist eine Befristung von Gesetzen dann, wenn es sich um zeitweilig auftretende Probleme oder Probleme, die durch andere geeignete Massnahmen nach einer bestimmten Zeit dauerhaft gelöst werden können, handelt. Befristungen sind ferner möglich für Gesetze mit unsicheren Wirkungen, für Gesetze mit hohem finanziellem Aufwand sowie für Gesetze, die im Hinblick auf eine systematische Wirkungskontrolle periodisch überprüft werden sollen. Insbesondere wirtschaftliche, kulturelle und soziale Fördermassnahmen laufen Gefahr, strukturerhaltend zu wirken, wenn sie längerfristig unverändert aufrechterhalten werden. Für Finanzhilfen kann eine gesetzliche Befristung deshalb sinnvoll sein, wie dies beispielsweise das Staatsbeitragsgesetz bereits vorsieht (vgl. § 6 Abs. 1c Staatsbeitragsgesetz vom 17.09.1996 [SRL Nr. 601]).

Die Prüfung der Befristung von Gesetzen ist eine Daueraufgabe im Rahmen der Rechtsetzung und der mit ihr betrauten Organe. Es soll nur so viel und nur solange wie nötig reguliert werden. Wir erachten es jedoch für falsch, die Befristung von Gesetzen grundsätzlich zu fordern. Eine automatische Ausserkraftsetzung von Gesetzen ist angesichts der heutigen Komplexität und Vernetzung der gesellschaftlichen Probleme und der Rechtsordnung nicht zu verantworten. Zum einen ist nicht sicher, dass bereits im Moment des Erlasses eines Gesetzes die möglichen Auswirkungen eines automatischen Geltungsverlustes absehbar sind. Zum andern ist nicht auszuschliessen, dass während der Geltungsdauer problembezogene oder rechtliche Abhängigkeiten entstehen, welche nach oder gerade durch die automatische Ausserkraftsetzung nicht behoben oder sogar verschärft werden. Die Reparaturleistungen, die durch einen solchen Mechanismus notwendig werden können, dürften in keinem Verhältnis zum Ertrag stehen. Sind befristete Erlasse nicht mehr die Ausnahme, sondern die Regel, wird die Rechtsordnung zudem hinsichtlich der Geltung der einzelnen Gesetze unübersichtlich. Die Rechtssicherheit geht verloren, und es entsteht der Eindruck einer Gesetzgebung auf Probe. Eine solche radikale Regelung halten wir nicht für sinnvoll.

Bereits heute ist eine periodische Überprüfung von Gesetzen auf ihre Notwendigkeit hin vorgeschrieben. Dafür braucht es keine Befristung sämtlicher neuen Gesetze. § 15 der Verfassung des Kantons Luzern vom 17. Juni 2007 (SRL Nr. 1) verlangt nämlich, dass Aufgaben regelmässig daraufhin zu überprüfen sind, ob sie notwendig und finanziell tragbar sind und ob sie wirksam, wirtschaftlich und vom geeigneten Leistungserbringer erfüllt werden. Solche Überprüfungen erfolgen punktuell heute schon und können aber auch im Rahmen der Finanz- und Aufgabenplanung, der parlamentarischen Oberaufsicht oder des verwaltungsinternen Controllings angeregt und angestossen werden. Unter Umständen sind gezielte Gesetzesevaluationen durchzuführen, so beispielsweise vorgesehen im Gesetz über den Finanzausgleich vom 5. März 2002 (SRL Nr. 610) oder im Gesetz über die Finanzierung der Pflegeleistungen der Krankenversicherung vom 13. September 2010 (SRL Nr. 867). Es existieren also bereits heute taugliche Mittel, um dem Anliegen der Motion M 31 Rechnung zu tragen.

Diese Ausführungen zeigen, dass das Anliegen einer periodischen Überprüfung von Gesetzen zwar durchaus berechtigt ist. Wir erachten jedoch den dafür mit der Motion M 31 vorgeschlagenen Weg nicht für zweckmässig und lehnen eine generelle Befristung von Erlassen ab. Damit würde einzig ein künstlicher Rechtsetzungsbedarf ausgelöst, der nur wenig mit dem eigentlichen Ziel der Verbesserung der Wirkungsorientierung in der Rechtsetzung zu tun hätte. Ein automatischer Wegfall eines Gesetzes nach zehn Jahren ist ohnehin nur in denjenigen Fällen sachgerecht, in denen absehbar ist, dass die staatliche Aufgabenerfüllung nach Fristablauf auch tatsächlich entbehrlich sein wird. Andernfalls besteht die Gefahr, dass Gesetze automatisch ausser Kraft treten und die rechtsetzenden Behörden (Regierungsrat sowie Kantonsrat und Volk) gezwungen sind, unter Zeitdruck wieder eine Rechtsgrundlage zu schaffen. Die Befristung von Gesetzen ist deshalb unseres Erachtens bloss einzelfallweise,

das heisst dort, wo es zweck- und sachgerecht ist, und nicht generell vorzusehen. Wir erachten eine kritische Prüfung einer Befristungsmöglichkeit im Rahmen jedes Gesetzgebungsverfahrens als zielführender als eine Steuerung über einen schematischen Automatismus, das heisst eine generelle Befristung aller neuen Gesetze. Um die Entscheidungsgrundlagen für Ihren Rat zu verbessern, werden wir die Möglichkeit einer Befristung von Gesetzen analog dem Gesetzgebungsleitfaden des Bundes in unsere Richtlinien über die Gesetzestechnik und die Anleitung zum Verfassen von Botschaften aufnehmen und im Rahmen von konkreten Gesetzgebungsvorhaben thematisieren.

Dementsprechend und weil es sich um einen Dauerauftrag handelt, beantragen wir Ihnen die teilweise Erheblicherklärung der Motion als Postulat.“

Fiona Schär lehnt die Motion im Namen der SP-Fraktion ab. Nicht in allen Bereichen sei ein Verfalldatum angezeigt; so wäre es kaum vorstellbar, dass ein Masterdiplom nach zehn Jahren seine Gültigkeit verliere. Dasselbe gelte für Gesetze. Eine generelle Befristung von Erlassen verstosse gegen die Rechtssicherheit. Gesetze würden Beständigkeit verlangen, damit einerseits der Bürger Kenntnis über Rechte und Pflichten habe und andererseits Staatshandlungen voraussehbar würden. Änderungen seien nur dann vorzunehmen, wenn es tatsächlich notwendig sei. Der Gesetzgebungsleitfaden des Bundes empfehle die Befristung von Gesetzen lediglich in speziellen Situationen. Eine generelle Befristung von Erlassen wäre nicht wirtschaftlich. Stimme man der Motion zu, wäre der Rat in zehn Jahren vor allem damit beschäftigt, einmal erlassene Gesetze zu verlängern oder neue Regeln für verfallene Gesetze aufzustellen. Mit einer generellen Befristung verkenne der Rat seine eigene Arbeit. Gesetze würden aufgrund von gesellschaftlichen Entwicklungen und Bedürfnissen geschaffen. Eine generelle Befristung würde zu einem Chaos und zu einem Mehraufwand führen. Die SP erachte aber eine Diskussion über eine Befristung von Gesetzen in gewissen Fällen als sinnvoll. In seiner Stellungnahme zur Motion bezeichne der Regierungsrat die Überprüfung von Erlassen als eine Daueraufgabe. Die Möglichkeit einer Befristung sei dem Regierungsrat bekannt, und er könne bereits davon Gebrauch machen. Daher lehne die SP-Fraktion auch eine teilweise Erheblicherklärung als Postulat ab.

Daniel Keller spricht sich im Namen der SVP-Fraktion für die teilweise Erheblicherklärung als Postulat aus. Die Motion von Damian Hunkeler sei bei der SVP-Fraktion auf breite Zustimmung gestossen. Die Flut von neuen Gesetzen und Verordnungen würden die Gesellschaft zusehends strapazieren, besonders betroffen dabei die zahlreichen KMU-Unternehmungen. Versuche man, die Motion tatsächlich umzusetzen, bleibe aber leider von der Grundidee nicht mehr viel übrig. Eine automatische Ausserkraftsetzung von Gesetzen in Bezug auf Vernetzung und Komplexität schaffe nur neue Probleme. Die periodische Aufarbeitung wäre zudem bürokratisch, sehr aufwendig und dementsprechend teuer. Es sei gut zu wissen, dass eine Überprüfung der Gesetze auf ihre Notwendigkeit hin in der Verfassung bereits vorgeschrieben sei. In der Praxis werde dies jedoch noch wenig wahrgenommen. Die Regierung empfehle, die Motion teilweise als Postulat erheblich erklären zu lassen und schlage eine kritische Überprüfung der Befristungsmöglichkeiten im Rahmen von jedem Gesetzgebungsverfahren vor. Die SVP könne sich diesem Kompromiss anschliessen. Es liege aber auch an den Ratsmitgliedern selber zu bestimmen, ob ein neues Gesetz tatsächlich notwendig, zielführend und nachhaltig sei. Wenn mit einem neuen Gesetz keine dringenden Probleme gelöst werden könnten, sollte man es im Zweifelsfall gar nicht erst erlassen. Damit setze man auf einen schlanken Staat und eine möglichst tiefe Staatsquote, weil der Verwaltung keine neuen und unnötigen Kostenstellen auferlegt würden. Eine Ablehnung der Motion wäre aber das falsche Signal.

Hans Stutz lehnt im Namen der Grünen Fraktion sowohl die Motion wie auch die teilweise Erheblicherklärung als Postulat ab. Der Vorstoss sei glattweg überflüssig. Er fordere die Regierung auf, alle neuen Gesetze, soweit mit Bundesgesetz vereinbar, mit einer maximalen Laufzeit von zehn Jahren vorzusehen. Nur sei es gar nicht der Regierungsrat, der neue Gesetze beschliesse, sondern es sei das Parlament, also der Kantonsrat. Was würde bei einer Umsetzung der Motion geschehen? Wenn die Regierung dem Parlament befristete Gesetze vorlegte, würde man bald feststellen, dass viele Bereiche kein Befristungspotenzial aufweisen würden. Es liege also am Kantonsrat und natürlich vor allem an jenen Fraktionen, die gerne die zu vielen Gesetze beklagten, dafür zu sorgen, dass Gesetze befristet würden,

wenn dies überhaupt möglich sei. Dafür brauche es keine Motion und kein Postulat, sondern einfach die Selbstverantwortung des Parlaments. Der Regierungsrat habe in seiner Begründung ausführlich und nachvollziehbar dargelegt, warum die Befristung von Gesetzen nur sehr selten umsetzbar sei, die Grüne Fraktion verstehe deshalb nicht, dass er die Motion als Postulat akzeptieren wolle.

Damian Hunkeler ist mit der teilweisen Erheblicherklärung als Postulat einverstanden. Die FDP setze sich immer wieder dafür ein, dass sich das Gewerbe auf seine Kernaufgaben konzentrieren könne und nicht dauernd mit staatlichen Regulierungen konfrontiert werde. Durch neue Gesetze und Verordnungen entstünden der Wirtschaft immer wieder administrativer Aufwand. Die Antwort der Regierung zeige klar auf, dass eine Befristung aller Gesetze auf zehn Jahre aus verschiedenen Gründen keine optimale Lösung wäre. Trotzdem sei die FDP-Fraktion der Ansicht, dass ein solcher Automatismus sehr wohl zu einer Reduktion der Gesetzesflut führen könnte. Ebenso sei die FDP der Ansicht, dass ein Verfahren zur Verlängerung der Gesetze einfacher als von der Regierung dargestellt gestaltet werden könnte. Die FDP habe die Motion eingereicht, weil sie bezweifle, dass der verfassungsmässige Auftrag zur regelmässigen Überprüfung von Aufgaben wirklich ernsthaft umgesetzt werde. Zudem könne die FDP das Argument nicht teilen, wonach die Umsetzung der Motion zu einer grösseren Rechtsunsicherheit führen könnte. Bereits heute könne der Kantonsrat über eine Motion jederzeit Gesetze verändern oder sie aussetzen. Mit einer teilweisen Erheblicherklärung als Postulat könne er sich aber einverstanden geben, da die Regierung die Wichtigkeit des Anliegens erkenne und bei konkreten Gesetzesvorhaben darauf zurückkommen wolle. Die FDP werde die Umsetzung und die erwähnten Vorgaben genau und kritisch prüfen, und sie erwarte konkrete Vorschläge zur Befristung von neuen Gesetzen dort, wo es Sinn mache. Gegebenenfalls werde die FDP mit weiteren Vorstössen auf dieses Thema zurückkommen.

Michèle Graber spricht sich im Namen der GLP-Fraktion für die teilweise Erheblicherklärung als Postulat aus. Die Regulierungskosten würden stetig steigen, deshalb erscheine ein Ablaufdatum für Gesetze auf den ersten Blick verlockend. Die strikte Forderung nach einem Ablaufdatum greife aber etwas kurz. Der Komplexität der Gesetzgebung mit übergeordnetem Recht, mit Quervernetzungen zu anderen Gesetzesbestimmungen und auf miteinander abgestimmten Verordnungen werde nicht Rechnung getragen. Weltweit seien bereits mehrfach sogenannte Sunset-Verfahren eingeführt worden. Eine Reduktion der Regulierungsdichte habe man aber nicht wirklich nachweisen können. Es habe sich aber gezeigt, dass infolge solcher Sunset-Verfahren die Regulierungen verschärft worden seien und somit ein gegenteiliger Effekt eingetreten sei. Dieses Szenario wäre sicher nicht im Sinn der FDP. Daneben sei das Risiko eines unreflektierten Verlängerungsmechanismus vorhanden, weil das Problem einer Rechtsunsicherheit bestehe und Regelungslücken unbedingt vermieden werden sollten. Die GLP könne sich nicht vorstellen, dass die geforderten Regeln zu weniger Bürokratie führen würden, im Gegenteil, die Bürokratie würde eher zunehmen. Die Einführung eines Ablaufdatums für Gesetze würde zu Rechtsunsicherheiten führen. Es wären alle paar Jahre Anpassungen an die neuen Rahmenbedingungen notwendig. Das wäre nicht wirtschaftsfreundlich. Die dadurch notwendig werdenden Evaluationen und Neubearbeitungen der Gesetzesvorlagen würden sowohl von der Verwaltung wie auch vom Parlament einen grossen Effort verlangen und hohe Ressourcen binden. Der Rat habe eine Reduktion der Regulierung bei der Verabschiedung teilweise selber in der Hand.

Roger Zurbruggen unterstützt im Namen der CVP-Fraktion ebenfalls die teilweise Erheblicherklärung als Postulat. Die Forderung der Motion sei bereits heute möglich, weil der Gesetzgeber ein Gesetz jederzeit mit einem Verfalldatum versehen könne. Die Erfahrungen anderer Länder mit sogenannten Sunset-Verfahren zeigten, dass der bürokratische Aufwand gross sei und die Erwartungen oft nicht erfüllt würden. Es seien nur wenige Gesetze, die ein Befristungspotenzial innehätten. Deshalb könne eine Prüfung allenfalls in Einzelfällen angebracht sein. Eine generelle Befristung von Gesetzen würde in den meisten Fällen nach Ablauf des Verfalldatums entweder zu einer Rechtsunsicherheit führen oder einen unmittelbaren Verlängerungsautomatismus verlangen. Die Fülle der verfallenen Gesetze würde keine sorgfältige Wiedererwägung im Einzelfall zulassen. Damit aber die Option einer Befristung im Gesetzgebungsprozess systematisch geprüft werden könne, wolle der Regierungsrat diesbezügliche Bemerkungen in die Richtlinien über die Gesetzestechnik und die Anleitung zum Verfassen von Botschaften aufnehmen.

Ylfete Fanaj erklärt, spätestens beim Lesen der Schlussfolgerungen des Regierungsrates werde klar, dass man den Vorstoss ablehnen müsse. Sie frage sich, was bei einer teilweisen

Erheblicherklärung als Postulat noch übrig bleibe. Ihr erscheine es eine Verlegenheitslösung. Der Vorstoss bringe nichts.

Im Namen des Regierungsrates unterstützt Justiz- und Sicherheitsdirektor Paul Winiker die teilweise Erheblicherklärung als Postulat. Fiona Schär habe zu Recht gesagt, dass die Gesetzgebung Rechtssicherheit benötige. Der Gesetzgebungsleitfaden des Bundes empfehle, die Befristung von Gesetzen situativ bei jedem Erlass zu prüfen; genau das schlage die Regierung vor. Daniel Keller finde, ein Automatismus schaffe neue Probleme und sei aufwendig; dem könne er nur zustimmen. Hans Stutz und Michèle Graber hätten richtigerweise erkannt, dass es der Kantonsrat selber in der Hand habe, die Befristung von einzelnen Gesetzen zu prüfen. Der Motionär selber sei mit der teilweisen Erheblicherklärung als Postulat einverstanden, da die Regierung eine Befristung situativ prüfen würde. Mit der vollen Überweisung müsste die Regierung bei jedem Gesetz einen Vorschlag über die Befristung vorlegen, was nicht sinnvoll erscheine.

Der Rat erklärt die Motion mit 88 zu 22 Stimmen als Postulat teilweise erheblich.