



Regierungsrat

Luzern, 23. Februar 2016

STELLUNGNAHME ZU MOTION**M 31**

Nummer: M 31
Eröffnet: 14.09.2015 / Justiz- und Sicherheitsdepartement
Antrag Regierungsrat: 23.02.2016 / teilweise Erheblicherklärung als Postulat
Protokoll-Nr.: 183

Motion Hunkeler Damian und Mit. über ein Verfalldatum für Gesetze**A. Wortlaut der Motion**

Die Regierung wird aufgefordert, alle neuen Gesetze, soweit mit Bundesgesetz vereinbar, mit einer maximalen Laufzeit von zehn Jahren vorzusehen. Neue Gesetze sollen damit automatisch nach zehn Jahren wieder verfallen. Der Kantonsrat kann rechtzeitig vor Ablauf des Gesetzes die Gültigkeit um jeweils weitere zehn Jahre verlängern.

Begründung:

In der Privatwirtschaft ist es undenkbar, dass man interne Vorschriften und Reglemente nicht einer periodischen Überprüfung unterzieht. Auch bei der ISO-Zertifizierung steht in regelmässigen Zeitabständen eine Rezertifizierung an. Anders ist das bei kantonalen Gesetzen und Verordnungen. Bei diesen wird erst auf grossen Druck oder nach dem Einreichen von Motionen oder Postulaten geprüft, ob Anpassungsbedarf besteht oder ob die Gesetze und Vorgaben noch zeitgemäss sind. Missstände können so ausgesessen werden. Im Gesetzgebungsleitfaden des Bundes ist das Mittel der befristeten Inkraftsetzung von Gesetzen und Verordnungen explizit vorgesehen.

Nur mit der Einführung eines Verfalldatums kann der stetigen Zunahme von staatlichen Regelungen und Einschränkungen Einhalt geboten werden.

Hunkeler Damian
Hauser Patrick
Wettstein Daniel
Freitag Charly
Amrein Othmar
Peter Fabian
Born Rolf
Moser Andreas
Burkard Ruedi
Amrein Ruedi
Zemp Gaudenz
Schmid-Ambauen Rosy
Müller Guido

Dickerhof Urs
Bossart Rolf
Bucher Hanspeter
Omlin Marcel
Camenisch Räto B.
Furrer-Britschgi Nadia
Winiger Fredy
Frank Reto
Grüter Franz
Stöckli Ruedi
Müller Pius
Keller Daniel

B. Begründung Antrag Regierungsrat

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 bzw. 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 Befristungspotential 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 finanziellen 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 Rechtssetzung 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 verwaltungsinernen 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 Rechtssetzung 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 rechtssetzenden 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, d.h. 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 d.h. 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.