

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 16. September 2009

1470. Umsetzung und Inkraftsetzung von kantonalen Gesetzen und eidgenössischen Vorlagen (Schreiben an die Geschäftsprüfungs- kommission des Kantonsrates)

Auf Antrag der Staatskanzlei

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an die Geschäftsprüfungskommission des Kantonsrates:

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 29. Juni 2009 betreffend Umsetzung und Inkraftsetzung von kantonalen Gesetzen und eidgenössischen Vorlagen. Darin bezweifeln Sie bei verschiedenen Vorlagen den Willen des Regierungsrates auf eine speditive Inkraftsetzung bzw. Umsetzung. Sie wünschen eine Darlegung der Gründe, welche bei einigen namentlich erwähnten Vorlagen aus Ihrer Sicht zu Verzögerung geführt haben. Zudem interessieren Sie sich, wie sich der Regierungsrat zu einer verbindlicheren Regelung für die Inkraftsetzung eines kantonalen Gesetzes bzw. Umsetzung einer eidgenössischen Vorlage stellt.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns einleitend zum Vorschlag einer allgemeinen Regelung und nehmen anschliessend zu den einzelnen Vorlagen Stellung.

Wir sind der Auffassung, dass die geltende Regelung gemäss § 10 Abs. 2 des Publikationsgesetzes (LS 170.5) sachgerecht und ausreichend ist. Danach wird der Zeitpunkt des Inkrafttretens vom Regierungsrat bestimmt, soweit er nicht im rechtsetzenden Erlass festgelegt ist. Eine verbindlichere Regelung mit «starren» Fristen ist abzulehnen, da je nach Vorlage wenige bis sehr umfangreiche Vorbereitungsarbeiten vor der Inkraftsetzung des Erlasses anfallen. Zu denken ist insbesondere an den Aufwand für die Ausarbeitung von Ausführungserlassen und Vollzugsbestimmungen, ebenso an die entsprechenden organisatorischen Massnahmen, die einen angemessenen Aufschub des Inkrafttretens rechtfertigen. Hinzu kommen oft Zweckmässigkeitsüberlegungen, die eine unverzügliche Inkraftsetzung hinauszögern können (vgl. zu den zulässigen Gründen für eine verzögerte Inkraftsetzung auch André W. Moser, Das verzögerte Inkraftsetzen eines Gesetzes durch die Regierung [...], LeGes 2005/3, S. 47 ff.). Hier eine Inkraftsetzungsregel mit grundsätzlich starren Fristen vorzusehen, würde dem Einzelfall nicht gerecht.

Gleiches gilt für entsprechende Erlasse des Bundes. Auch hier wäre es unzweckmässig, allgemein verbindliche Vorgaben zu machen, bis zu welchem Zeitpunkt ein solcher Erlass auf kantonaler Ebene umgesetzt werden soll. Hinzu kommt hier, dass diese Vorgaben auch für den Kantonsrat bei den von ihm zu beschliessenden Vollzugs- und Umsetzungserlassen gälte.

Zudem ist zu bedenken, dass kantonale Gesetzeserlasse und ähnliche Vorlagen gemäss Art. 33 Abs. 1 der Kantonsverfassung in der Regel dem fakultativen Referendum unterstehen. Dies bedeutet, dass vor der Inkraftsetzung die Vorlage unter Ansetzung der Referendumsfrist von 60 Tagen für ein Gemeinde- oder Volksreferendum zu publizieren und anschliessend der Ablauf dieser Frist bzw. die Einreichung eines entsprechenden Referendums abzuwarten ist. Wird ein solches eingereicht, ist zudem dessen Zustandekommen zu prüfen, was gemäss § 143 Abs. 2 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR, LS 161) für das Volksreferendum wiederum bis zu drei Monaten in Anspruch nimmt. Ist ein Referendum zustande gekommen, ist zudem noch eine Volksabstimmung durchzuführen und die Rechtskraft des Ergebnisses dieser Abstimmung abzuwarten, bevor die Vorlage in Kraft gesetzt werden kann, was unter Berücksichtigung der heute gemäss § 59 Abs. 1 GPR geltenden Frist von acht Monaten zur Durchführung einer Volksabstimmung schliesslich zu einer weiteren Verzögerung von insgesamt bis zu 15 Monaten führen kann.

Wie entsprechend unterschiedlich lang die Zeitspanne zwischen der Verabschiedung einer Vorlage durch den Kantonsrat und der Inkraftsetzung dieses Erlasses sein kann, ergibt sich aus einer Erhebung zu den 2004 im Kanton Zürich in Kraft gesetzten Gesetzen (vgl. Christian Schuhmacher, Gesetzgebung und Zeit: Aspekte aus der Sicht des Kantons Zürich, LeGes 2005/3, S. 69). Durchschnittlich betrug bei diesen Vorlagen die Zeitspanne zwischen Verabschiedung durch den Kantonsrat und Inkrafttreten der Vorlage rund 14 Monate, wobei die kürzeste Dauer rund vier und die längste Dauer rund 29 Monate ausmachte.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Dauer bis zur Inkraftsetzung einer Vorlage aus sachlich gerechtfertigten Gründen sehr unterschiedlich sein kann und deshalb eine verbindlichere Regelung im Sinne Ihres Schreibens abzulehnen ist.

Zu den einzelnen von Ihnen aufgeführten Fällen:

1. Polizeigesetz

Über das Polizeigesetz vom 23. April 2007 hat erst am 24. Februar 2008 eine Volksabstimmung stattgefunden. Der Kantonsrat selbst hat die Ausführungsverordnung über die polizeiliche Zwangsanwendung seiner Genehmigung unterstellt. Damit musste auch die vom Regierungs-

rat verabschiedete Verordnung von der zuständigen Kommission des Kantonsrates behandelt werden. Die Genehmigung durch den Kantonsrat erfolgte am 18. Mai 2009. Ungeachtet der noch immer beim Bundesgericht hängigen Beschwerde gegen das Polizeigesetz hat der Regierungsrat nach der Genehmigung der Verordnung das Gesetz auf den 1. Juli dieses Jahres in Kraft gesetzt. Von Verzögerungen bei den Inkraftsetzungen dieses Gesetzes kann offensichtlich keine Rede sein.

2. Hundegesetz

Zum Hundegesetz vom 14. April 2008 (HuG) ist festzuhalten, dass erst am 30. November 2008 die Volksabstimmung stattfand. Dabei sprachen sich die Stimmberechtigten für die Variante mit Kampfhundeverbot aus. Gegenwärtig ist beim Bundesgericht eine Beschwerde gegen das Gesetz hängig. Mit Inkrafttreten des Hundegesetzes wird die Federführung für die Hundegesetzgebung an die Gesundheitsdirektion übergehen. Diese hat eine Hundeverordnung (HuV) erarbeitet, die dem Volksentscheid für ein Kampfhundeverbot entspricht. Der Verordnungsentwurf befindet sich derzeit in der Vernehmlassung. Die Umsetzung des HuG bedingt eine ganze Reihe von Vorarbeiten, die überdies (zumindest im zentralen Bereich des Umgangs mit Kampfhunden) erst in Angriff genommen werden konnten, nachdem die Volksabstimmung Klarheit über die konkrete Ausgestaltung des Erlasses geschaffen hatte.

Bei der HuV ist das Gesetz in zahlreichen, wichtigen Bereichen zu ergänzen und zu präzisieren. Zu nennen sind beispielsweise die Bezeichnung der Hunde, die der Rassetypenlisten I und II zugehören, die Ausgestaltung der praktischen Hundeausbildung und die Bestimmung der Anforderungen an die Hundeausbilderinnen und Hundeausbilder, die konkrete Umsetzung des Hundehaltungsverbot mit der übergangsrechtlichen Haltebewilligung und die Lösung der politisch sensiblen Finanzierungsfrage. Die Vernehmlassung zum Entwurf der HuV ist abgeschlossen. Ein grosser Teil der in der Vernehmlassung eingebrachten Vorschläge wird in der HuV berücksichtigt werden können. Parallel zu den Arbeiten an der HuV muss sodann ein Reglement zur praktischen Hundeausbildung erlassen werden, in dem die Lernziele über die Regelung in der HuV hinaus weiter ausgeführt werden und die konkret zu vermittelnden Lerninhalte festzulegen sind. Weiter sind die Verordnung über das kantonale Ordnungsbussenverfahren sowie die Gebührenordnung des Veterinäramtes zu revidieren.

Über den Erlass von neuen und die Revision von bestehenden Erlassen hinaus bedingt die Inkraftsetzung der neuen Hundegesetzgebung aber auch eine Fülle von administrativen Vorarbeiten. In erster Linie ist hier die Umsetzung im Bereich der Prävention von Bissverletzungen im Sinne von § 5 HuG zu erwähnen. Obige Ausführungen zeigen, wie auf-

wendig und vielschichtig die Vorarbeiten waren bzw. sind. Erschwerend kam hinzu, dass der Bund gleichzeitig seine Bestimmungen angepasst hat, was bei der Ausgestaltung der kantonalen Regelungen zu berücksichtigen war.

Unter diesen Umständen ist bereits eine Inkraftsetzung auf den 1. Januar 2010 ausgesprochen ehrgeizig und bedingt einen äusserst straffen Zeitplan. Von einem übermässig langen Hinausschieben der Inkraftsetzung kann hier klarerweise nicht gesprochen werden.

3. Einführungsgesetz zum Familienzulagengesetz

Beim Einführungsgesetz zum Familienzulagengesetz gelangen wir aus heutiger Sicht zur Beurteilung, dass es von Vorteil gewesen wäre, aufgrund der voraussichtlichen Bearbeitungsdauer des Geschäfts von vorneherein eine Verordnung als Übergangslösung zu erarbeiten, statt zunächst eine Gesetzgebung auf den 1. Januar 2009 anzustreben. Dabei ist festzuhalten, dass der Bundesgesetzgeber ausdrücklich vorgesehen hat, dass die kantonale Exekutive auf dem Verordnungsweg provisorische Einführungsbestimmungen erlassen kann, die durch eine nachfolgende gesetzliche Regelung ersetzt werden (nicht zutreffend ist der in diesem Zusammenhang zum Teil verwendete Begriff «Notverordnung»). Verschiedene Kantone haben diesen Weg anfänglicher Einführungsverordnungen beschritten.

4. Steuergesetzänderung vom 25. August 2003

Diese Steuergesetzänderung hatte einerseits den Ausgleich der Teuerung bei den Progressionsstufen der Einkommens- und Vermögenssteuertarife sowie den betragsmässig festgelegten Abzügen und andererseits zusätzliche, über den Ausgleich der Teuerung hinausgehende Erhöhungen verschiedener Abzüge (persönlicher Abzug, Kinderabzug und Kinderbetreuungskostenabzug) zum Inhalt.

Nachdem der Kantonsrat am 24. November 2003 das unbenützte Ablauf der Referendumsfrist für die erwähnte Teilrevision des Steuergesetzes festgestellt hatte, beschloss der Regierungsrat am 17. Dezember 2003, dass die Änderung des Steuergesetzes vom 25. August 2003 auf den 1. Januar 2006 in Kraft gesetzt werde. Die Verschiebung der Inkraftsetzung der Steuergesetzrevision, die von der Umsetzung her auch auf den 1. Januar 2005 in Kraft hätte gesetzt werden können, wurde mit der angespannten Finanzlage des Kantons begründet.

In der Folge wurde gegen den Beschluss des Regierungsrates vom 17. Dezember 2003 staatsrechtliche Beschwerde erhoben, die jedoch vom Bundesgericht am 8. Juni 2004 abgewiesen wurde. Das Bundesgericht erwog, dass von den administrativen Abläufen her eine Inkraftsetzung der Steuererleichterungen auf den 1. Januar 2005 ohne Weiteres

möglich gewesen wäre und wohl auch eher der bisherigen Übung entsprochen hätte. Der Regierungsrat stelle nicht ernsthaft in Abrede, dass die angespannte Finanzlage Anlass gegeben habe, die Gesetzesrevision, die für den Staat zu einem grösseren Einnahmenausfall führe, erst per 1. Januar 2006 in Kraft zu setzen. Ein solcher Entscheid erwecke verfassungsrechtliche Bedenken.

Entscheidend war für das Bundesgericht aber, dass der Regierungsrat seine Absicht, die Steuergesetzänderung vom 25. August 2003 erst auf den 1. Januar 2006 in Kraft zu setzen, schon vor der zweiten Lesung der Steuergesetzänderung am 25. August 2003 bekannt gemacht hatte. Das Bundesgericht erwog wörtlich: «Ins Gewicht fällt ... der vom Regierungsrat hervorgehobene Umstand, dass er seine Absicht, die Steuergesetzrevision (verbunden mit einer geplanten Steuerfusserhöhung) erst per 1. Januar 2006 in Kraft treten zu lassen, schon Anfang Mai 2003, d. h. noch vor der zweiten Lesung dieser Gesetzesrevision im Kantonsrat, öffentlich kundgegeben hat. Nachdem der Kantonsrat in seiner zweiten Lesung der Steuergesetzrevision am 25. August 2003 in Kenntnis dieser Erklärung auf eine eigene Vorschrift über die Inkraftsetzung verzichtet hat, kann dem Regierungsrat, wenn er sich für die Inkraftsetzung an seine gemachte Ankündigung hielt, jedenfalls keine willkürliche Missachtung des Willens des Gesetzgebers vorgeworfen werden. Die staatsrechtliche Beschwerde erweist sich daher als unbegründet.»

Eine willkürliche Verzögerung der Inkraftsetzung dieser Gesetzesnovelle liegt daher in diesem Fall nicht vor.

5. Volksinitiative «Schluss mit den Steuerprivilegien für ausländische Millionärinnen und Millionäre (Abschaffung der Pauschalsteuer)»

Mit der Annahme der Volksinitiative – einer ausformulierten Gesetzesinitiative – in der Volksabstimmung vom 8. Februar 2009 wurde § 13 Abs. 2 des Steuergesetzes aufgehoben. Danach können ausländische Personen, die erstmals oder nach mindestens zehnjähriger Landesabwesenheit in der Schweiz Wohnsitz nehmen und hier keine Erwerbstätigkeit ausüben, für die Staats- und Gemeindesteuern nur noch in der Steuerperiode, in der sie zuziehen, nach dem Aufwand besteuert werden. Eine Besteuerung nach dem Aufwand über die Zuzugsperiode hinaus ist nicht mehr möglich.

Der Regierungsrat hat diese Änderung des Steuergesetzes vom 8. Februar 2009 mit Beschluss vom 4. März 2009 auf den Beginn der nächsten Steuerperiode, d. h. auf den 1. Januar 2010, in Kraft gesetzt. Die Inkraftsetzung erfolgte damit auf den nächstmöglichen Zeitpunkt. Eine rückwirkende Inkraftsetzung auf den 1. Januar 2009 wäre rechtlich nicht zulässig gewesen, da sich die fragliche Steuergesetzänderung in der Regel zuungunsten der betroffenen Steuerpflichtigen auswirken wird.

6. Volksinitiative «Schutz vor Passivrauchen»

Dieses Beispiel zeigt, dass einer Inkraftsetzung innert einer bestimmten Frist auch gewichtige Interessen entgegenstehen können, wie namentlich Rechtssicherheit, Praktikabilität, das Vermeiden von wiederholten Rechtsänderungen innerhalb eines kurzen Zeitraumes und anderes mehr. Eine raschere Inkraftsetzung wäre im geschilderten Fall nicht im Interesse der Beteiligten gewesen. Der Regierungsrat hat sich diesbezüglich mehrfach erklärt. Einerseits im Regierungsratsbeschluss, in dem der Grundsatzentscheid gefällt wurde, die kantonale Inkraftsetzung zeitlich von den Entwicklungen auf Bundesebene abhängig zu machen. Andererseits anlässlich der Vernehmlassung zur Änderung der Verordnung zum Gastgewerbegesetz. Und schliesslich auch im Rahmen der Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 70/2009 (RRB Nr. 729/2009). Unseres Erachtens hätte ein zusätzlicher begründeter Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat auf Erstreckung der Inkraftsetzungsfrist (wie im thematisierten Kommissionsvorstoss vorgesehen) keinen zusätzlichen Nutzen oder Informationsgehalt aufweisen können. Bei einem ablehnenden Entscheid betreffend die Fristerstreckung wäre zudem die politische Verantwortlichkeit für die Umsetzung der Gesetzesänderung faktisch vom Regierungsrat auf den Kantonsrat verlagert worden.

7. Berufsbildungsfonds

Am 28. September 2008 haben die Stimmberechtigten das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Berufsbildung vom 14. Januar 2008 (EG BBG), einschliesslich der Bestimmungen über den Berufsbildungsfonds – darüber wurde gesondert abgestimmt – angenommen. Bereits Anfang 2009 wurde das Vernehmlassungsverfahren zur Verordnung über das EG BBG eröffnet. Mit Beschluss vom 8. Juli 2009 hat der Regierungsrat die Verordnung zum EG BBG erlassen und die Bestimmungen des EG BBG auf das Schuljahr 2009/2010 (17. August 2009) in Kraft gesetzt. Davon ausgenommen blieben einzig die Bestimmungen, welche die Finanzierung der Berufsbildung regeln, wozu auch der Berufsbildungsfonds gehört. Es ist geplant, diese Bestimmungen, zusammen mit den entsprechenden Ausführungsbestimmungen, auf 1. Januar 2011 in Kraft zu setzen.

Mit einem dringlichen Postulat wurde eine frühere Inkraftsetzung der Bestimmungen über den Berufsbildungsfonds gefordert (KR-Nr. 131/2009). In seiner Stellungnahme vom 27. Mai 2009 hat der Regierungsrat ausführlich begründet, weshalb eine frühere Inkraftsetzung weder machbar noch sinnvoll sei.

Der Kantonsrat hat sich in der Folge ebenfalls gegen eine frühere Inkraftsetzung der Bestimmungen über den Berufsbildungsfonds ausgesprochen. Am 15. Juni 2009 lehnte er die Überweisung des dringlichen Postulates mit 90 zu 77 Stimmen ab.

II. Mitteilung an die Direktionen des Regierungsrates und die Staatskanzlei.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi