

## **Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich**

Sitzung vom 10. November 2010

### **1602. Entwurf einer allgemeinen Verfassungsbestimmung über die Grundversorgung (zur Umsetzung der Motion 05.3232); Vernehmlassung**

Mit Schreiben vom 27. August 2010 lädt das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) die Kantonsregierungen ein, sich zum Entwurf einer allgemeinen Verfassungsbestimmung über die Grundversorgung vernehmen zu lassen.

Mit dem vorgestellten Entwurf einer neuen Verfassungsbestimmung erfüllt der Bundesrat einen Auftrag des Parlaments (Motion 05.3232 der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Ständerates [KVF-S]). Der Bundesrat hatte sich seinerzeit gegen die Übernahme der Motion ausgesprochen und steht der Einführung einer allgemeinen Verfassungsbestimmung über die Grundversorgung nach wie vor skeptisch gegenüber. Dazu führt das EJPD aus, die Motion verlange eine offen ausgestaltete, allgemeine Bestimmung, die insbesondere die betroffenen Sachbereiche nicht abschliessend aufzähle. Die Grundversorgung sei eine äusserst vielschichtige und breite Querschnittsthematik und lasse sich auf Verfassungsebene nicht einheitlich in verbindlichen Rechtssätzen erfassen, da zu viele verschiedene Fragestellungen und zu viele verschiedene Regulierungsinstrumente aufeinander träfen. Es sei hingegen möglich, auf einer symbolischen und politischen Ebene die wichtigsten Grundsätze festzuhalten, nach denen in der Schweiz bereits heute eine bestmögliche Versorgung der Bevölkerung mit den grundlegenden Gütern und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs angestrebt werde. Die Bestimmung hätte somit kaum unmittelbare rechtliche Folgen, würde jedoch in allgemeiner Form Vorgaben und Handlungsaufträge für den Bund und die Kantone formulieren. Mit der vorliegenden Vernehmlassung soll insbesondere geklärt werden, ob eine solche Bestimmung von den Vernehmlassungsteilnehmern für nötig erachtet wird.

Die Plenarversammlung der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) hat am 1. Oktober 2010 beschlossen, im Rahmen des vorliegenden Vernehmlassungsverfahrens eine gemeinsame, konsolidierte Stellungnahme auszuarbeiten, wobei ein zweistufiges Verfahren vorgesehen ist. In einem ersten Schritt äussern sich die Kantonsregierungen und die betroffenen Konferenzen zum mit Schreiben vom 21. Oktober 2010 zugestellten Vernehmlassungsentwurf des KdK-Sekretariats. In einem zweiten Schritt wird – nach Einarbeitung der Stellungnahmen – den Kantonen der überarbeitete Vernehmlassungsentwurf zugestellt werden, damit dieser anlässlich der Plenarversammlung der KdK am 17. Dezember 2010 verabschiedet werden kann.

Der vom KdK-Sekretariat vorgelegte Vernehmlassungsentwurf deckt sich inhaltlich weitestgehend mit dem Ergebnis der kantonalen Unternehmlassung, in deren Rahmen alle Direktionen und die Staatskanzlei zur Stellungnahme eingeladen worden sind. Vor diesem Hintergrund ist gegenüber dem EJPD auf eine direkte Stellungnahme zu verzichten und stattdessen auf jene der KdK zu verweisen. Die inhaltliche Stellungnahme zum Vernehmlassungsentwurf ist an die KdK zu richten.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an die Konferenz der Kantonsregierungen:

Wir danken für den mit Schreiben vom 21. Oktober 2010 zugestellten Vernehmlassungsentwurf zum Entwurf einer allgemeinen Verfassungsbestimmung über die Grundversorgung und äussern uns dazu wie folgt:

Zu Frage 1: Halten Sie eine Verfassungsbestimmung in der Art des vorgestellten Entwurfes für nützlich und notwendig?

Wir erachten eine allgemeine Verfassungsbestimmung über die Grundversorgung weder als nützlich noch als notwendig und lehnen die Bestimmung daher ab.

Der Begründung für die Ablehnung der Bestimmung im Vernehmlassungsentwurf schliessen wir uns an. Den Alternativvorschlag halten wir ebenfalls für eine denkbare Lösung, da dadurch auf schlanke Weise ein politisches Bekenntnis abgegeben werden kann. Zudem geht aus der vorgeschlagenen Formulierung zum einen hervor, dass sich aus der Bestimmung keine unmittelbaren Ansprüche auf staatliche Leistung ableiten lassen, und zum anderen, dass sich die Kompetenzbereiche von Bund und Kantonen nicht verschieben.

Zu Frage 2: Haben Sie Bemerkungen zur systematischen Positionierung der Bestimmung im Anschluss an die Sozialziele (Art. 41 BV)?

Sofern die Bestimmung in der Verfassung aufgenommen werden soll, ist die Platzierung sinnvoll. Wir stimmen dem Antwortvorschlag zu Frage 2 zu.

Zu Frage 3: Haben Sie Bemerkungen zum Handlungsauftrag an Bund und Kantone (Abs. 1)?

Der Antrag II wird von uns unterstützt, insbesondere die Aufnahme des vorgeschlagenen Abs. 4 in die Bestimmung. Es ist sicherzustellen, dass aus der Verfassungsbestimmung über die Grundversorgung weder Leistungsansprüche noch Kompetenzzuweisungen abgeleitet werden können.

Der Formulierung in Abs. 1 können wir nicht folgen. Im Erläuternden Bericht (Ziff. 1.1.3. B und C) wird zutreffend festgehalten, dass die Grundversorgung sehr unterschiedliche Kompetenzbereiche beschlagen kann. Das kommt in Art. 41a Abs. 1 in keiner Weise zum Ausdruck. Vielmehr wird der Eindruck erweckt, dass die Grundversorgung stets eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen ist.

Zu Frage 4: Haben Sie Bemerkungen zur Definition des Begriffs «Grundversorgung» (Abs. 2)?

Der im Vernehmlassungsentwurf vertretenen Auffassung, die inhaltliche Dimension des Begriffs «Grundversorgung» solle gänzlich offengelassen werden, können wir im Rahmen des Alternativvorschlags zustimmen.

Sollte jedoch die Bestimmung wie vorgeschlagen in die Verfassung aufgenommen werden, so wären dem Begriff der Grundversorgung hier klarere Konturen zu geben. Die Ausführungen im Erläuternden Bericht des Bundesrates zeigen deutlich, dass der Begriff in mehrfacher Hinsicht zu offen ist. Beispielsweise ist nicht von vornherein klar, dass damit nur die vom Staat erbrachten Güter und Dienstleistungen erfasst werden sollen, nicht aber auch z. B. die Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln, Kleidung und andern Gütern des primären Bedarfs, die durch die Privatwirtschaft angeboten werden.

Die Einschränkung des Begriffs der Grundversorgung auf *Güter und Dienstleistungen* ist sinnvoll. Würde er auf die soeben erwähnten Güter des primären Bedarfs bzw. auf ersatzweise ausgerichtete staatliche Geldleistungen (Sozialhilfe) ausgedehnt, würden grosse Teile des Sozialhilferechts unter diesen Begriff fallen. Damit wäre die Verfassungsbestimmung inhaltlich wohl überladen.

Hingegen regen wir an, in der Begriffsumschreibung von Abs. 2 klarzustellen, dass hier nur die *vom Bund oder von den Kantonen erbrachten* Güter und Dienstleistungen gemeint sind. So kann sinnvollerweise erreicht werden, dass lebensnotwendige Güter, die ohne staatliches Zutun vorhanden sein sollen (z. B. saubere Luft), nicht unter die Grundversorgungsnorm fallen. Auch Güter und Dienstleistungen, die üblicherweise von der Privatwirtschaft erbracht werden (z. B. Lebensmittel), werden auf diese Weise zweckmässig vom Geltungsbereich ausgeschlossen.

Selbst wenn der Begriff der Grundversorgung wie von uns vorgeschlagen eingegrenzt wird, stellen sich weiterhin schwierige Abgrenzungsfragen, wie folgendes Beispiel zeigt: Gemäss Art. 41 Abs. 1 lit. e BV setzen sich Bund und Kantone dafür ein, dass «Wohnungssuchende für sich und ihre Familien eine angemessene Wohnung zu tragbaren Bedingungen finden können». Der Staat erstellt aber üblicherweise nicht selbst Wohnungen, sondern er subventioniert entsprechende Bauvorhaben

Privater. Gilt dieser sogenannte soziale Wohnungsbau nun ebenfalls als Bereich staatlicher Tätigkeit, der von der Grundversorgung erfasst wird? Folgt man dem Erläuternden Bericht des Bundesrates, ist die Frage zu verneinen, denn ein Staatsbeitrag ist weder ein Gut noch eine Dienstleistung. Ob der Staat selbst sozialen Wohnungsbau betreibt (und damit auch in diesem Bereich der Grundversorgungsnorm untersteht) oder Staatsbeiträge zwecks Bereitstellung von mehr Wohnraum leistet (und damit von der Grundversorgungspflicht nicht erfasst ist), hat aus der Sicht von betroffenen Privaten aber etwas Zufälliges an sich.

Schliesslich ist unseres Erachtens das Verhältnis der beiden Adjektive «grundlegend» und «üblich» in der Formulierung «... umfasst die *grundlegenden* Güter und Dienstleistungen des *üblichen* Bedarfs» nicht klar. Die Bedeutungsfelder der beiden Begriffe überschneiden sich weitgehend, sodass auf den einen oder den andern Begriff wohl verzichtet werden kann.

Zu Frage 5: Haben Sie Bemerkungen insbesondere zur exemplarischen Aufzählung der Sachbereiche (Abs. 2)?

Dem Antwortentwurf zu Frage 5 stimmen wir zu. Die gewählte exemplarische Aufzählung der Sachbereiche ist weder sinnvoll noch sachlich gerechtfertigt. Mit der von uns angeregten Ergänzung, wonach es sich um die *vom Bund oder von den Kantonen zu erbringenden* Güter und Dienstleistungen handelt, kann auf die Aufzählung ohne Verlust normativen Inhalts verzichtet werden.

Zu Frage 6: Haben Sie Bemerkungen zu den Bewertungskriterien der Grundversorgung (Abs. 3)?

Wir teilen die im Vernehmlassungsentwurf aufgeführten Bedenken, erheben jedoch gegen die Kriterien in Abs. 3 an sich keine Einwände. Eine vollständig offene Formulierung an dieser Stelle würde keine Vorteile bergen.

Allerdings sind einige Umformulierungen nötig. Zum einen fehlt im vorgeschlagenen Wortlaut eine Relativierung der Bewertungskriterien, wie sie im Erläuternden Bericht zu den einzelnen Kriterien an sich zum Ausdruck kommt. Der Ausdruck im Einleitungssatz, wonach Bund und Kanton lediglich «anstreben», genügt nicht. Die Relativierung könnte im Einleitungssatz durch den Zusatz «in der Regel» oder «unter Berücksichtigung regionaler Besonderheiten» zum Ausdruck gebracht werden.

Die Gliederung der einzelnen Elemente in Abs. 3 ist nicht eingängig. Während Art. 41a Abs. 3 lit. a die geografische und lit. b die soziale Dimension der Grundversorgung regelt, befasst sich lit. f des Entwurfs mit der zeitlichen Dimension. Wir empfehlen, die genannten drei Grundsätze hintereinander zu regeln und den jetzigen lit. f des Entwurfs neu als lit. c zu platzieren.

Zudem stören wir uns grundsätzlich an dem Versprechen, dass die Grundversorgung allen zugänglich, von hoher Qualität, für alle erschwinglich und dauerhaft verfügbar sein soll, weil dies der ökonomischen Logik der Knappheit widerspricht. Die öffentliche Hand hat – genauso wie Unternehmen und Privathaushalte – knappe finanzielle Mittel zur Verfügung, die möglichst haushälterisch verwendet werden müssen. Um keine falschen Erwartungen zu schüren, halten wir folgende Abschwächungen des Wortlautes für nötig:

- a) Das Element «von hoher Qualität» (lit. c) ist wegzulassen oder zumindest durch den Ausdruck «von angemessener Qualität» zu ersetzen.
- b) Auf lit. e ist zu verzichten, da bereits in lit. b enthalten. Alternativ sollte zumindest eine andere Formulierung gewählt werden, z. B. «in allen Regionen erschwinglich sind».
- c) Das Wort «dauerhaft» sollte in lit. f weggelassen werden.

Zu Frage 7: Haben Sie weitere Bemerkungen?

Wir schliessen uns der vorgeschlagenen Bemerkung an.

II. Dieser Beschluss ist bis zur Beschlussfassung der KdK nicht öffentlich.

III. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates (nach Beschlussfassung der KdK), an die Mitglieder und die Direktionen des Regierungsrates sowie an die Staatskanzlei.



Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:

**Husi**