



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

06.5010.02

JD/P065010

Basel, 7. Mai 2008

Regierungsratsbeschluss

vom 6. Mai 2008

Anzug Thomas Mall und Konsorten betreffend periodischer Überprüfung von Gesetzen, Vorschriften, Regelungen etc.

Der Grosser Rat hat an seiner Sitzung vom 22. März 2006 den nachstehenden Anzug Thomas Mall und Konsorten dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen:

„Verwaltungen haben, genauso wie Menschen, die Tendenz, mit den Jahren Speck anzusetzen. Dies lässt sich auch beim Staat beobachten. Die Gesamtzahl von Gesetzen, Regelungen, Vorschriften, Verordnungen etc. nimmt laufend zu. Der Zuwachs an Regelungen ist viel grösser als die Streichung überholter, unnötiger oder obsoleter Vorschriften. Daher steigt die Regelungsdichte an. Menschen machen gelegentlich Abmagerungskuren. Etwas Analoges könnte auch für die staatliche Verwaltung gesund sein.“

In diesem Sinne sollte die Notwendigkeit und Rechtfertigung von staatlichen Regelungen permanent hinterfragt werden. Dies könnte durch periodisches Vorlegen eines „Schlankheitsberichtes“ erfolgen, der aufzeigen würde, wo nach Meinung der Regierung eine Vereinfachung möglich wäre. Ein solcher institutionalisierter Bericht hätte zur Folge, dass die Verwaltung ihre Tätigkeit permanent kritisch hinterfragen müsste.

Mit diesem Ziel schlagen die unterzeichnenden Grossräte vor, die Regierung möge prüfen und berichten, ob nicht alle Departemente verpflichtet werden sollen, regelmässig, z.B. zweimal pro Legislaturperiode, dem Grossen Rat zu berichten, welche Vereinfachungen oder Streichungen von Gesetzen und Vorschriften aller Art in ihrem Bereich realisierbar oder zu prüfen seien.

Thomas Mall, Tino Krattiger, Roland Vögeli, Urs Schweizer, Arthur Marti, Désirée Braun, Rolf von Aarburg, Stephan Maurer, André Weissen, Pius Marrer, Fernand Gerspach, Martin Hug, Donald Stückelberger, Claude François Beranek, Theo Seckinger, Christine Wirz-von Planta, Lorenz Nägelin, Markus G. Ritter, Angelika Zanolari, Giovanni Nanni, Ernst Mutschler, Daniel Wunderlin, Anita Lachenmeier-Thüring, Annemarie von Bidder, Tobit Schäfer, Peter Malama, Rolf Häring, Felix Eymann, Peter Zinkernagel“

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

I. Einleitende Bemerkungen

Ziel des Anzugs ist eine möglichst schlanke Gesetzgebung durch regelmässige Überprüfung der Rechtsvorschriften auf ihre Notwendigkeit und entsprechende Aufhebung überflüssiger Vorschriften. Deshalb soll der Regierungsrat dem Grossen Rat regelmässig, z.B. zwei Mal in einer Legislaturperiode, einen sog. „Schlankheitsbericht“ über die erfolgten Streichungen und Vereinfachungen unterbreiten.

Der Regierungsrat befürwortet das Ziel einer schlanken Gesetzgebung, zumal eine auf das Wesentliche beschränkte, klare und praktikable Rechtsordnung die Erfüllung der Staatsaufgaben erleichtern kann. Die Notwendigkeit der regelmässigen Überprüfung von Rechtserlassen auf ihre Notwendigkeit hin ist daher unbestritten. Der Regierungsrat hat sich denn auch schon mehrmals in der Vergangenheit entsprechend zu dieser Thematik geäussert. Wir können auf die Anzüge von Herrn H.R. Bachmann und Konsorten betreffend Beseitigung obsoleter Paragraphen und Gesetze und Herrn PD Dr. Hj. M. Wirz und Konsorten betreffend Revision resp. Aufhebung obsoleter kantonaler Gesetze und Verordnungen im Zusammenhang mit „Bauen in Basel“ verweisen. Beide Anzüge wurden dem Regierungsrat 1990 zur Behandlung überwiesen und 1993 als erledigt abgeschrieben. Zuletzt hat der Regierungsrat im Bericht vom 8. Juli 2003 zum Anzug Peter Bachmann und Konsorten betreffend die Verwesentlichung des kantonalen Rechts betont, dass eine regelmässige Überprüfung von Erlassen auf ihre Notwendigkeit hin angezeigt ist, er aber ein spezielles Projekt zur systematischen Überprüfung des kantonalen Rechts nicht für notwendig erachtet. An dieser Auffassung hält der Regierungsrat immer noch fest.

Schliesslich möchten wir noch darauf hinweisen, dass der Umfang und die Qualität der Gesetzgebung nicht nur davon abhängen, die geltenden Erlasse auf ihre Notwendigkeit hin zu überprüfen. Vielmehr muss auch beim Erlass neuer Rechtsnormen darauf geachtet werden, dass sie nur Wesentliches beinhalten. Daran haben sich alle Behörden, also sowohl der Regierungsrat als auch der Grossen Rat, zu halten.

II. Gründe gegen eine institutionelle Überprüfung von Rechtserlassen

Nachfolgend werden nochmals die Gründe aufgeführt, die nach Meinung des Regierungsrates gegen die von den Anzugstellenden vorgeschlagene institutionelle Überprüfung von Rechtserlassen sprechen.

1. Praxis im Kanton Basel-Stadt

In den einzelnen Departementen gehört es seit Jahren zu den Aufgaben, die geltenden Erlasse auf allen Stufen (Gesetz, Verordnungen, Reglemente) regelmäßig auf ihre Aktualität hin zu überprüfen bzw. zu prüfen und hinterfragen, ob sie immer noch Gültigkeit beanspruchen können oder ob sie zu ändern, zu ersetzen oder aufzuheben seien. Vor allem die drin-

gendsten und erforderlichen Änderungen ergeben sich denn auch regelmässig aus der alltäglichen Arbeit heraus, ohne dass ein Sonderaufwand betrieben werden muss. So sind zum Beispiel das Baudepartement und das Wirtschafts- und Sozialdepartement damit befasst, die Aufhebung des Gesetzes zur Förderung des Baus und der Erneuerung von Wohnungen (Wohnförderungsgesetz, SG 861.100) vorzubereiten. Es hat sich nämlich gezeigt, dass die erwartete Wirkung – durch finanzielle und andersartige Hilfen eine Vermehrung und Erneuerung von günstigem Wohnraum im Kanton zu erreichen – nicht eingetreten ist. Im Zusammenhang mit der Auflösung des vormaligen Amts für Miet- und Wohnungswesen hatte das WSD die mit der Tätigkeit verbundenen Erlasse nicht nur im Hinblick auf ihre organisatorischen Anpassungen (neue Zuständigkeiten) hin überprüft, sondern auch die Gelegenheit genutzt, ein überholtes Gesetz und eine überholte Verordnung ersatzlos zur Aufhebung vorzuschlagen. Im Gesundheitsdepartement wurden z.B. die Hundegesetzgebung und das gesamte Heilmittelrecht in den letzten Jahren überarbeitet, ein neues Gesundheitsgesetz ist noch in Erarbeitung. Auch im Zusammenhang mit der Bearbeitung parlamentarischer Vorstösse, die den Regierungsrat zur Aufnahme, Änderung oder Aufhebung von Erlassen ermuntern oder verpflichten, erfolgt eine Überprüfung der jeweiligen Erlasses auf ihre Aktualität hin durch die Departemente.

Aktuell werden seit dem Inkrafttreten der neuen Kantonsverfassung vom 23. März 2005 zudem alle Rechtserlasse spezifisch auf ihre formelle und materielle Übereinstimmung mit der Verfassung überprüft. Bereits an die neuen Verfassungsbestimmungen angepasst wurden beispielsweise das Gesetz betreffend Initiative und Referendum, das Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates, das Gemeindegesetz, das Wahlgesetz, das Gerichtsorganisationsgesetz, das Haftungsgesetz, das Tagesbetreuungsgesetz, das Schulgesetz und das Verwaltungsrechtspflegegesetz.

Zur Zeit läuft auch ein Projekt zur Optimierung des Bewilligungswesens. Nicht mehr zeitgemäss Bewilligungen sollen abgeschafft und einzelne Verfahren vereinfacht werden. Alle Departemente wurden beauftragt, den Revisionsbedarf in ihrem Bereich zu überprüfen.

Im Weiteren werden neue Erlasse im Hinblick auf die Aufnahme in die Gesetzessammlung von der Redaktion der Systematischen Gesetzessammlung immer formell überprüft. Dabei legt die Redaktion grössten Wert darauf, dass die alten Erlasse aufgehoben werden. Auch macht die Redaktion laufend die Departemente auf obsolete Erlasse oder einzelne obsolete Bestimmungen aufmerksam und ersucht um Veranlassung der notwendigen Änderung oder gar Aufhebung.

Die seit dem Jahre 1981 in Loseblattform erscheinende Systematische Gesetzessammlung des Kantons Basel-Stadt ermöglicht es, ohne Beeinträchtigung der übrigen Gesetzessammlung neue Erlasse am systematisch richtigen Ort einzufügen, einzelne Blätter auszutauschen, wenn nur einzelne Bestimmungen eines Erlasses geändert worden sind, oder aufgehobene Erlasse als Ganzes aus der Gesetzessammlung auszuscheiden. Diese Nachführung erfolgt in mehreren Nachträgen pro Jahr und ist so heute à jour nachgeführt. Bei der Einordnung der einzelnen Nachträgen wird jedes Mal sichtbar, dass der Grosse Rat als Gesetzgeber und der Regierungsrat als Verordnungsgeber, aber auch in anderen Formen rechtsetzende Einheiten wie Departemente und aus der Verwaltung ausgegliederte öffentlich-rechtliche Körperschaften und Anstalten, nicht nur neue Erlasse hervorbringen oder in be-

stehenden Erlassen einzelne Bestimmungen ändern, sondern ganze Erlasses aufheben, wenn es diese nicht mehr braucht oder wenn ihre Bestimmungen in anderen Erlassen untergebracht worden sind. Zum Beispiel wurden im Jahre 2007 88 Erlasses geändert und 33 aufgehoben. Im Inhaltsverzeichnis der Chronologischen Gesetzessammlung finden sich jeweils ein Überblick über alle Änderungen und Streichungen.

2. Unverhältnismässiger Mehraufwand

Neben der bereits bestehenden Praxis im Kanton spricht der unverhältnismässige Aufwand gegen die vorgeschlagene periodische Überprüfung von Rechtserlassen:

Die Zielsetzung des Anzugs lässt sich nur dann verwirklichen, wenn die betreffenden Erlasses umfassend revidiert werden. Denn es lassen sich kaum einzelne Normen aus einem Erlass herausbrechen, ohne gleichzeitig den Aufbau des Erlasses oder andere, weiterhin notwendige Paragraphen anzupassen und die damit aufgeworfenen materiellen Fragen umfassend und nach einem einheitlichen Regelungskonzept zu beantworten. Eine solche Überprüfung würde zu einem nicht vernachlässigbaren Mehraufwand führen. Die von den Anzugststellenden vorgeschlagene 2-Jahres-Regel zur Überprüfung der Erlasses ist zudem, im Hinblick auf die Dauer und den Umfang der Prüfung, zu kurz. Die dazu erforderlichen Ressourcen – personell und finanziell – stehen der Verwaltung in diesem Umfang nicht zur Verfügung.

Auch bei den ähnlichen Projekten im Bund und in anderen Kantonen zeigte sich, dass sie aufgrund des enormen finanziellen Aufwands teilweise nicht verwirklicht, oder gar nicht erst lanciert wurden:

- Der Bund hat ein Projekt zur Verbesserung seines Rechts durchgeführt. In der Botschaft zur formellen Bereinigung des Bundesrechts vom 22. August 2007 beantragt der Bundesrat, 31 Erlasses der Bundesversammlung, die an Bedeutung verloren haben, ganz aufzuheben und in 55 Erlassen einzelne obsolet gewordene Bestimmungen zu streichen. Er hat gleichzeitig auch 168 Verordnungen gestrichen und weitere Änderungen vorgenommen. Diese Streichungen und Änderungen beschränken sich auf Fälle, in denen Regelungen durch neue Normen verdrängt wurden, ihren Anwendungsbereich verloren haben oder Wiederholungen oder Widersprüche aufweisen. Es fand keine materielle Bereinigung des Bundesrechts statt, die Normen wurden also inhaltlich nicht auf ihren Sinn und Zweck überprüft. Der Bundesrat will die Qualität der Gesetzgebung aber dadurch sichern, dass bei jeder Revision einer Norm deren Notwendigkeit geprüft werden soll. Zudem soll auch die gesetzgeberische Ausbildung verbessert werden.
- Der Kanton Graubünden hat über mehrere Jahre hinweg mit hohem personellem Aufwand seine Gesetzessammlung „entrümpelt“, dabei jedoch die gesetzten Ziele aufgrund fehlender Ressourcen nicht erreichen können. Um die Kapazitäten der Verwaltung nicht zu sprengen, musste sich das Projekt nachträglich auf die Anpassung der Hälfte der änderungsbedürftigen Erlasses beschränken.
- Der Regierungsrat des Kantons Zürich hat mit Beginn 1999 während rund drei Jahren sämtliche Erlasses des Kantons im Projekt „Durchleuchtung der kantonalen Gesetzge-

bung“ auf ihren Änderungsbedarf hin überprüft. Das eigentliche Ziel des Projekts, sämtliche Erlasse umfassend zu prüfen und zu revidieren, konnte aber aufgrund fehlender Ressourcen nicht verwirklicht werden.

- Im Kanton Aargau hat es der Regierungsrat im Jahr 2005 abgelehnt, ein umfassendes flächendeckendes Projekt zur Überprüfung der gesamten aargauischen Rechtsordnung (mit rund 680 Erlassen) zu lancieren. Er war der Meinung, dass die ohnehin in den Departementen laufenden jährlichen Rechtssetzungsarbeiten als Anlass zu nutzen sind, um die Gesetzessammlung schrittweise auf ihre Aktualität hin zu prüfen.

Aus diesem Vergleich ergibt sich, dass sich eine systematische Überprüfung der kantonalen Rechtsordnung nur mit den erforderlichen (personellen und finanziellen) Ressourcen realisieren lässt.

III. Zusammenfassung und Antrag

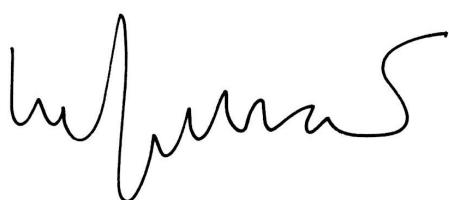
Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass die regelmässige Überprüfung von Erlassen auf ihre Notwendigkeit hin angezeigt und nötig ist. Es gehört denn auch in den Departementen seit Jahren zu den Aufgaben, die geltenden Erlasse auf ihre Aktualität hin zu überprüfen bzw. zu prüfen und hinterfragen, ob sie immer noch Gültigkeit beanspruchen können oder ob sie zu ändern, zu ersetzen oder aufzuheben seien. Der Regierungsrat lehnt lediglich die von den Anzugstellenden vorgeschlagene institutionalisierte Form zur Überprüfung von Rechtsvorschriften ab, zumal sie zu einem unverhältnismässigen Mehraufwand in der Verwaltung führen würde und ohne die nötigen finanziellen Ressourcen nicht realisierbar ist. Der Regierungsrat erachtet es deshalb als sinnvoller, die Überprüfung wie bisher in die alltägliche Arbeit der Gesetzgebung und allgemein des Verwaltungshandelns zu integrieren.

Wir beantragen Ihnen daher, den Anzug Thomas Mall und Konsorten betreffend periodischer Überprüfung von Gesetzen, Vorschriften, Regelungen etc. abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Marco Greiner
Vizestaatsschreiber