

Sitzung vom 20. Januar 2015

39. Anfrage (What matters is what works – Wirksamkeitsüberprüfung der Gesetzgebung)

Die Kantonsräte Ralf Margreiter und Beat Bloch, Zürich, haben am 3. November 2014 folgende Anfrage eingereicht:

Die Wirksamkeit staatlicher Massnahmen ist bei ihrer Ein- und Weiterführung von zentraler Bedeutung: «What matters is what works» wirkt der Ideologiesteuerung von Politik entgegen.

Der Bundesverfassungsgeber hat das erkannt und mit Art. 170 eine der wenigen Neuerungen der BV 1999 festgelegt. Diese verpflichtet und berechtigt die Bundesversammlung, die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen. Gestützt darauf erlässt der Bundesgesetzgeber Evaluationsklauseln in Gesetzen (z. B. Art. 59a Kartellgesetz) oder legt spezifische Prüfaufträge an den Bundesrat fest (z. B. Fernmeldegesetz, Jugendstrafrecht). Das Parlamentsgesetz des Bundes definiert den Evaluationsauftrag der Bundesversammlung näher (Art. 27 und 44 ParlG).

Die Zürcher Kantonsverfassung begnügt sich in Art. 57 derweil mit der Festlegung der «klassischen» Oberaufsichtsfunktion des Parlamentes («Kontrolle») und ordnet ihm keine gesicherte Rolle in der Gesetzesevaluation (Wirksamkeitsüberprüfung) im Kanton Zürich zu. Effizienz und Effektivität sind nach dem Wortlaut der KV im Grundsatz dem Regierungsrat überlassen.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Welche Gesetze (und ggf. gesetzesvertretenden Verordnungen) des Kantons Zürich enthalten heute bereits explizite Evaluationsbestimmungen über das Gesetz als Ganzes oder über einzelne Bestimmungen?
2. Zu welchen Gesetzen bzw. zu welchen einzelnen Bestimmungen nimmt der Regierungsrat – mit oder ohne explizite Evaluationsklausel – heute schon regelmässige Wirksamkeitsüberprüfungen (im Sinn der nachträglichen/«ex post»-Evaluation) vor? Welche davon werden veröffentlicht?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Ralf Margreiter und Beat Bloch, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Eine allgemeine Bestimmung zur Wirksamkeitsprüfung, die Art. 170 BV (SR 101) entspräche, kennt das kantonale Recht nicht. Aufgabe des Regierungsrates ist es allerdings nicht nur, Gesetze umzusetzen, sondern auch ihre Wirksamkeit zu prüfen und dem Kantonsrat bei entsprechendem Bedarf Änderungen zu beantragen. Der Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) enthält denn neben dem Budget und den Planungsjahren auch eine auf Indikatoren gestützte Wirkungsprüfung für die langfristigen gesetzlichen Aufgaben. Diese Aufgaben sind aus den langfristigen Zielen abgeleitet, die der Regierungsrat auf der Grundlage der gesetzlichen Aufträge der Bundesgesetzgebung und der kantonalen Gesetzgebung festlegt. Die Aufgaben sind den einzelnen Direktionen bzw. den Leistungsgruppen innerhalb der Direktionen zugeordnet (z. B. der Strafverfolgung Erwachsene in der Direktion der Justiz und des Innern). Für jede Aufgabe einer Leistungsgruppe sind im KEF jeweils Indikatoren festgelegt, anhand derer im Geschäftsbericht unter anderem jährlich die Wirkung der gesetzlichen Aufgabenerfüllung beurteilt wird. KEF und Geschäftsbericht werden dem Kantonsrat jedes Jahr zur Kenntnisnahme unterbreitet und auf der Homepage des Kantons veröffentlicht.

Zu Frage 1:

Folgende kantonalen Gesetze und Verordnungen enthalten ausdrückliche Evaluationsbestimmungen:

- § 31 des Finanzausgleichsgesetzes vom 12. Juli 2010 (FAG, LS 132.1) sieht vor, dass der Regierungsrat dem Kantonsrat mindestens alle vier Jahre einen Bericht über den Vollzug und die Wirksamkeit des Finanzausgleichsgesetzes vorlegt. Falls sich die Ressourcenunterschiede oder die Belastung der Gemeinden wesentlich verändert haben, ist der Regierungsrat verpflichtet, dem Kantonsrat eine Revision des Finanzausgleichsgesetzes vorzuschlagen. In diesem Sinne soll der Finanzausgleich und damit das Finanzausgleichsgesetz als Ganzes regelmässig evaluiert werden. § 14a des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 (GG, LS 131.1) verpflichtet den Regierungsrat zudem, im Rahmen dieses Berichts auch über den Stand der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden und über den Handlungsspielraum der Gemeinden

bei der Erfüllung ihrer Aufgaben Stellung zu nehmen. Dadurch soll die Wirkung des Subsidiaritätsprinzips überprüft und der Gesetzgeber bei seinen Entscheiden zur Verteilung der Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden unterstützt werden.

Gestützt darauf wurde 2009 der Gemeindebericht erstellt, der den Stand der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden und den Handlungsspielraum der Gemeinden bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben aufzeigt (vgl. Vorlage 4644). Der Bericht ermöglicht einen systematischen Überblick, welche öffentlichen Aufgaben Kanton und Gemeinden gemeinsam erfüllen und wer dabei für die Rechtsetzung, den Vollzug und die Finanzierung zuständig ist, und stellt den Stand der Gemeindeautonomie aus Sicht des Kantons und der Gemeinden dar. 2013 wurde der Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht erstellt. Dieser beleuchtet ebenfalls die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden und zeigt neu die Veränderungen der Aufgabenteilung während der Berichtsperiode sowie die Auswirkungen auf Handlungsspielraum und Ausgaben der Gemeinden auf (vgl. Vorlage 5008). Gleichzeitig stellt er die Entwicklung der Gemeindeeinnahmen dar und gibt Auskunft über die Wirkungsweise des Finanzausgleichs.

- Das Gesetz über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 (LS 170.4) enthält in § 39 eine Wirksamkeitsklausel. Gestützt darauf erfolgt eine schrittweise Evaluation durch den Datenschutzbeauftragten mit jeweils unterschiedlichen Themenschwerpunkten.
- Gemäss § 22 des Kirchengesetzes vom 9. Juli 2007 (LS 180.1) berichten die kantonalen kirchlichen Körperschaften der Direktion der Justiz und des Innern jeweils auf das Ende einer Beitragsperiode über die Verwendung der Kostenbeiträge und über die Auswirkungen und die Wirksamkeit des durchgeführten Tätigkeitsprogramms. Die Direktion kann gestützt auf den Tätigkeitsbericht die Evaluation einzelner Punkte der Tätigkeitsprogramme verlangen.
- Die Integrationsverordnung vom 20. September 2006 (LS 172.8) legt fest, dass die Fachstelle für Integrationsfragen die kantonale Integrationsförderung koordiniert und regelmässig deren Bedarf, die Massnahmen und die Wirkungen überprüft. Über ihre Tätigkeit erstattet sie der Direktion der Justiz und des Innern Bericht (§ 3 Abs. 2 Integrationsverordnung).

Zu Frage 2:

Ohne ausdrückliche Verpflichtung werden zudem folgende gesetzlichen Bestimmungen bzw. Tätigkeitsbereiche der Verwaltung auf ihre Wirksamkeit überprüft:

- Das Archivgesetz vom 24. September 1995 (LS 170.6) wird auf seine Wirksamkeit überprüft. Im Jahresbericht des Staatsarchivs wird regelmässig öffentlich darüber berichtet.
- Das Steuergesetz vom 8. Juni 1997 (LS 631.1) wird regelmässig in dem Sinne auf seine Wirksamkeit überprüft, als BAK Basel Economics seit 2007 im Auftrag der Finanzdirektion unter dem Titel «Zürcher Steuerbelastungsmonitor» einen jährlichen Bericht zur steuerlichen Position des Kantons Zürich erstellt. Der Bericht wird veröffentlicht und gibt Auskunft über die Steuerbelastung des Kantons Zürich bei natürlichen und juristischen Personen im Vergleich zu anderen Kantonen und ausgewählten ausländischen Standorten.
- Auch im Umweltbereich wird ohne entsprechende gesetzliche Verpflichtung in einzelnen Bereichen eine Wirksamkeitsüberprüfung durchgeführt:
 - Im Bereich Lärm- und Schallschutz bestehen Programmvereinbarungen mit dem Bund, in denen Umweltziele festgelegt sind. Die Kantone reichen dem Bund dazu jährlich ihre Jahresberichte ein. Ausserdem werden Schadstoffe in der Luft und in Gewässern regelmässig untersucht.
 - Im Bereich der Luftreinhaltung wird die Wirksamkeit von lufthygienischen Massnahmen anhand von Indikatoren gemessen und ausgewertet (Massnahmenplan Luftreinhaltung; Verordnung über den Massnahmenplan Luftreinhaltung, LS 713.11). Der entsprechende Grundlagenbericht zum Massnahmenplan ist über das Internet öffentlich zugänglich.

Zudem enthalten Bundesgesetze in gewissen Bereichen, in denen der Kanton tätig ist, Evaluationsbestimmungen, bzw. ordnet der Bundesrat eine Überprüfung der Wirksamkeit ohne ausdrückliche gesetzliche Pflicht an:

- Gestützt auf das Opferhilfegesetz vom 23. März 2007 (OHG, SR 312.5) sorgt der Bundesrat für die periodische Überprüfung der Zweckmässigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Massnahmen nach OHG (Art. 33 OHG). Die Wirksamkeit der Tätigkeit der kantonalen Opferhilfestellen, die das Opferhilfegesetz vollziehen, wird deshalb regelmässig überprüft. Die nächste Evaluation wird 2015 stattfinden, dabei wird unter anderem auch eine Evaluation des Vollzuges in den Kantonen angestrebt. Der Evaluationsbericht wird 2016 veröffentlicht werden.

- Im Bereich der Gleichstellung von Frau und Mann ist das Gleichstellungsgesetz vom 24. März 1995 (SR 151.1) massgebend. Dieses wurde letztmals 2005 im Auftrag des Bundesamtes für Justiz evaluiert (Synthesebericht «Evaluation der Wirksamkeit des Gleichstellungsgesetzes»).

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi