

Stellungnahme

Vorentwurf zur Parlamentarischen Initiative 14.422: Einführung des Verordnungsvetos

Plenarversammlung vom 27. September 2018

Am 21. Juni 2018 eröffnete die Staatspolitische Kommission des Nationalrates (SPK-N) die Vernehmlassung zu ihrem Vorentwurf betreffend die Einführung des Verordnungsvetos. Die Kantonsregierungen nehmen zu dieser Vorlage wie folgt Stellung:

1. Allgemeine Bemerkungen

- 1 Die Kantonsregierungen lehnen die Einführung eines Verordnungsvetos entschieden ab. Sie sind der Meinung, dass die zurzeit vorhandenen politischen und rechtlichen Instrumente des Parlaments ausreichend sind, um dessen Gesetzgebungswillen einzubringen.

Gemäss Bundesverfassung sind alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen (Art. 164 Abs. 1 BV). Der Bundesrat erlässt rechtsetzende Bestimmungen in Form einer Verordnung, soweit er durch Verfassung oder Gesetz dazu ermächtigt ist (Art. 182 Abs. 1 BV). Aus diesen verfassungsrechtlichen Bestimmungen wird bereits ersichtlich, dass die Bundesversammlung als Gesetzgeber weitgehend entscheiden kann, in welchen Bereichen der Bundesrat Verordnungen erlassen kann. Dem Gesetzgeber obliegt der Entscheid, was er selbst für wichtig erachtet und wo er der Verwaltung Raum für Ordnungsrecht lassen will.

Zudem kann die Bundesversammlung mittels verschiedenen Instrumentarien auf Verordnungen einwirken: Zunächst ist dabei die Motion gemäss Art. 120 ParlG zu nennen. Betrifft eine Motion den Zuständigkeitsbereich des Bundesrats, muss dieser die Motion umsetzen oder der Bundesversammlung einen Erlassentwurf unterbreiten, mit welchem die Motion umgesetzt werden kann. Vielfach muss zur Umsetzung einer Motion eine Verordnung erlassen oder geändert werden. Dem Parlamentsgesetz sind weitere Interventionsrechte der Legislative gegenüber dem Ordnungsgeber zu entnehmen. So kann die zuständige Kommission gemäss Art. 22 Abs. 3 ParlG verlangen, dass ihr der Entwurf einer wichtigen Verordnung des Bundesrats zur Konsultation unterbreitet wird. Zudem sehen heute schon diverse Sachgesetze vor, dass gesetzvertretende Verordnungen des Bundesrats vom Parlament genehmigt werden müssen.

Der Gesetzgeber verfügt also bereits über weitreichende Interventionsmöglichkeiten mit Blick auf die Ordnungsgebung. Die Einführung eines kassatorisch wirkenden Verordnungsvetos würde jedoch dem konstruktiven Zusammenarbeiten zwischen Legislative und Exekutive entgegenwirken.

Zusammenarbeit zwischen Legislative und Exekutive (Gewaltenteilung)

- 2 Die Unterscheidung zwischen Gesetz und Verordnung (auch bei gesetzesvertretenden Verordnungen) geht von der Annahme aus, dass das Parlament mit den vom ihm erlassenen Gesetzen den grundsätzlichen politischen Willen mit der gebotenen Klarheit festlegt und die mehr praktische Umsetzung der Gesetze, insbesondere die Regelung der administrativen Abläufe aber auch die Konkretisierung eines allfälligen Ermessens dem Bundesrat überlässt. Die Einführung eines Vetomechanismus stellt diese Aufgabenteilung grundsätzlich in Frage. Die praktischen Erfahrungen mit dem Verordnungsveto im Kanton Solothurn zeigen, dass das Verordnungsveto primär zur Wahrung politischer Interessen eingesetzt werden dürfte. Wenn aber die Legislative in das rechtlich korrekt ausgeübte Vollzugsermessen der Exekutive eingreift, wird das Prinzip der Gewaltenteilung verletzt.

Der Bundesrat wird zwar mit der Ausarbeitung der Regeln für die praktische Umsetzung von Gesetzen beauftragt, sieht sich aber der ständigen Unsicherheit gegenüber, ob seine Arbeit schlussendlich vom Parlament nicht doch wieder widerrufen wird. Dadurch wird gegenüber der Exekutive ein grundsätzliches Misstrauen zum Ausdruck gebracht. Die Bundesratsmitglieder sind als Vertreterinnen und Vertreter einer Kollegialbehörde nicht strikt nach Parteilinie tätig. Vielmehr beschliessen und handeln Kollegialbehörden «aus der Mitte» heraus, weil sie eine Gesamtverantwortung haben und nur mit Kompromissen erfolgreich handeln. Die Funktion des Bundesrates als konsensorientierte Kollegialbehörde wird mit dem Verordnungsveto untergraben, und unterschiedliche politische Kräfteverhältnisse in Parlament und Bundesrat können eine politische Blockade bewirken.

- 3 Das Parlament hat es in der Hand, bei der Gesetzesausarbeitung alle Bestimmungen, die für das Parlament wesentlich sind – gegebenenfalls auch das üblicherweise an den Bundesrat delegierte Ermessen – so zu regeln, dass der Gesetzgebungswille klar zum Ausdruck kommt und sich der Interpretationsspielraum der Exekutive beim Erlass von Verordnungen nur noch auf Ausführungsdetails beschränkt, die das Parlament bewusst nicht selbst regeln wollte. In diesem Sinne würde ein institutionalisiertes Vetorecht das Parlament geradezu dazu verleiten, Gesetze zu wenig genau zu beraten, im Bewusstsein, später beim Vorliegen der dazugehörigen Verordnung nochmals eingreifen zu können. Einer solchen Verwässerung der Aufgabenteilung zwischen Legislative und Exekutive sollte kein Vorschub geleistet werden. Zudem kann ein Verordnungsveto die Legislative dazu verleiten, den Erlass wichtiger Rechtssätze vermehrt der Exekutive zu delegieren. Aufgrund der Vetomöglichkeit bleibt die Einflussnahme der Legislative gewährleistet, während das Mitwirkungsrecht des Volkes (Referendum) umgangen wird.

Anpassung des heutigen Systems nicht notwendig

- 4 Änderungen und Neuerungen sollten nur dann eingeführt werden, wenn sich die bestehende Ordnung nicht bewährt hat. Gerade dies ist vorliegend nicht der Fall. Selbst die Initianten eines Vetorechtes räumen ein, dass von einem neu einzuführenden Vetorecht nur äusserst selten Gebrauch gemacht werden würde, was zeigt, dass die Arbeit der Exekutive heute als solide und gut angesehen wird. Das bestehende System der gegenseitigen Mitwirkung und Zusammenarbeit zwischen Parlament und Bundesrat beim Gesetzgebungsverfahren durch parlamentarische Vorstösse, Vernehmlassungsverfahren, präzisere Gesetzgebung etc. hat sich bewährt und ist gut austariert. Es sind keine Missstände zu erkennen, die eine Verschiebung der Kräfte innerhalb der Gewaltenteilung von der Exekutive hin zur Legislative notwendig erscheinen lassen. Falls einzelne unbefriedigende Fälle vorliegen sollten, hat das Parlament seine bereits bestehenden politischen und rechtlichen Instrumente wohl zu wenig genutzt.

Insgesamt fehlt es im erläuternden Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats vom 25. Mai 2018 an einer Konkretisierung der Notwendigkeit eines Verordnungsvetos. Es kann diesem kein

Beispiel entnommen werden, bei welchem der Verordnungsgeber den Willen des Gesetzgebers missachtet hat, ohne dass der Gesetzgeber innert nützlicher Frist mit den bestehenden Instrumentarien seinen Willen hätte durchsetzen können.

Im erläuternden Bericht wird als Begründung für die Einführung des Verordnungsvetos insbesondere die Verbesserung der Rechtskontrolle in den Vordergrund gestellt. Dafür ist im Rechtsstaat Schweiz aber die Justiz, im Rahmen der konkreten und abstrakten Normenkontrolle, zuständig und auch viel besser geeignet. Eine zusätzliche Rechtskontrolle durch ein politisches Gremium ist weder notwendig noch sachgerecht.

Erschwerung der Umsetzung und des Vollzugs von Bundesrecht für die Kantone

- 5 Neben den rechtsstaatlichen Vorbehalten weisen die Kantone insbesondere darauf hin, dass sich durch ein Vetorecht des Parlamentes das Inkrafttreten einer Verordnung in jedem Fall – auch wenn kein Veto ergriffen wird – hinauszögert und damit auch für das Gesetz ein verlängerter Schwebezustand entsteht. Dadurch werden die Kantone bei der Umsetzung von Bundesgesetzen auf kantonaler Ebene behindert. Die Zusammenarbeit zwischen Bundesbehörden und kantonalen Behörden ermöglicht es heute den Kantonen eigene Dispositionen bereits parallel zur Ausarbeitung einer Verordnung vorzubereiten. Solche Vorarbeiten wären kaum mehr sinnvoll, wenn jederzeit mit einem Veto zu rechnen ist. Jedenfalls könnten die Verzögerungen auf Bundesebene nicht mit einer Verkürzung der Umsetzungsfristen auf kantonaler Ebene kompensiert werden. Im Gegenteil: Da aufgrund von Vetobefürchtungen die Kantone eher auf Vorarbeiten verzichten würden, würden sich die Umsetzungsfristen tendenziell verlängern. Bereits heute stehen die Kantone in diesem Zusammenhang regelmässig unter zeitlichem Druck. Neben Anpassungen am kantonalen Recht müssen auch im Bereich der politischen Prozesse, der Kommunikation und auf organisatorischer Ebene Aufwendungen getätigt werden, um zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen oder geänderten Bundesrechts vorbereitet zu sein. Die Möglichkeit der Erhebung eines Verordnungsvetos auf Bundesebene verschärft diese Problematik und stellt die in den letzten Jahren getätigten Bemühungen zur Verbesserung dieser Situation in Frage. Es wird sehr bedauert, dass diese negativen Auswirkungen auf die Umsetzungsarbeiten der Kantone im erläuternden Bericht keine Erwähnung gefunden haben.

Mehraufwand für alle beteiligten Akteure

- 6 Indem die dem Veto unterliegenden Verordnungen publiziert und die Vetoanträge in den zuständigen Kommissionen und im Rat behandelt werden müssen, führt ein Verordnungsveto zu einem deutlichen Mehraufwand im Bereich der politischen Prozesse, der Gesetzgebung, in der Kommunikation und auf organisatorischer Ebene. Bei Annahme eines Vetos, muss ausserdem von der Exekutive die Verordnung überarbeitet werden. In den letzten Jahren wurden grosse Bemühungen getätigt, um die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen im Bereich der Umsetzung von Bundesrecht zu stärken. Aufgrund dieser engen Zusammenarbeit werden auch die Kantone durch das Verordnungsveto zusätzlich belastet, beispielsweise im Rahmen der koordinierten Umsetzungsplanung.

Einen Mehraufwand und eine Verzögerung des Gesetzgebungsprozesses generiert nicht zuletzt das Konfliktpotenzial, das sich ergibt, weil nur gesetzesvertretende, nicht aber gesetzesvollziehende Verordnungen, deren Erlass verfassungsunmittelbar in die Zuständigkeit des Bundesrates fällt, dem Verordnungsveto unterliegen. Differenzen zwischen Bundesrat und Parlament bezüglich der Frage, ob eine konkrete Verordnung dem Veto untersteht oder nicht, scheinen absehbar.

Die Kantonsregierungen erwarten, dass der sich abzeichnende Mehraufwand im erläuternden Bericht konkret aufgezeigt wird.

2. Bemerkungen zu einzelnen Artikeln

Art. 129b E-ParlG

- 7 Das für ein Veto vorgeschlagene Verfahren ist aus Sicht der Kantonsregierungen eher destruktiv ausgestaltet. Es ist zwar vorgesehen, dass ein Antrag immer begründet werden muss, jedoch wird anschliessend in der zuständigen Kommission und im Rat nur noch über das Veto selbst, nicht aber über die Begründung, diskutiert und abgestimmt. Damit wird am Ende nur die vorgelegte Verordnung ausser Kraft gesetzt.

Unbefriedigend ist zudem, dass eine neu zu erlassende Verordnung, bei einem erfolgreichen Verordnungsveto, wohl gesamthaft nicht in Kraft treten kann, auch wenn die Verordnung nur in Teilen oder gar nur einzelne Bestimmungen bestritten sind. Unklar ist, was die Rechtsfolge eines erfolgreichen Vetos bei einer Änderung oder Aufhebung einer bestehenden Verordnung wäre. Die Rechtsfolge gemäss Art. 129b Abs. 4 E-ParlG, wonach die Verordnung nicht in Kraft gesetzt werden kann, ist für diese Fälle nicht passend.

Art. 22a Abs. 1 E-ParlG

- 8 Falls entgegen den vorstehenden grundsätzlichen Vorbehalten an einem Vetorecht festgehalten wird, sollte dieses auf neu zu erlassende bundesrätliche Verordnungen beschränkt und keinesfalls auf Departementsverordnungen ausgedehnt werden. Letztere enthalten i.d.R. untergeordnete, oft rein administrative oder sehr technische Bestimmungen. Solche Verordnungen einer Konsultationspflicht oder gar einem Veto zu unterstellen, würde den Verwaltungsaufwand und die parlamentarische Tätigkeit unnötig aufblähen, ohne eine essenzielle Verbesserung zu bringen. Die Ausweitung der Konsultation auf Departementsverordnungen würde neben der Einführung des Verordnungsvetos eine weitere Verwischung der Kompetenzen bedeuten und wird folglich ebenfalls abgelehnt.

Weiter ist der letzte Halbsatz von Art. 22a Abs. 1 E-ParlG dahingehend anzupassen, dass die zuständigen Kommissionen der Bundesversammlung auf Verlangen vor dem Erlass neuer rechtsetzender Bestimmungen des Bundesrates konsultiert werden, wenn keine Dringlichkeit besteht oder es die zeitlichen Verhältnisse zulassen. Besteht schon Dringlichkeit dürfte die Konsultation gerade nicht möglich sein.

Art. 22a Abs. 3 lit. b E-ParlG

- 9 Es ist unklar, wer, zu welchem Zeitpunkt und nach welchen Kriterien darüber entscheidet, ob eine Verordnung notwendig im Sinne der Bestimmung von Art. 22a Abs. 3 lit. b E-ParlG und somit nicht dem Vetorecht unterstellt ist. Das Datum der Inkraftsetzung scheint kein geeigneter Indikator, ob eine Verordnung vom Veto ausgenommen sein soll oder nicht. Vielmehr kommt es auf die Dringlichkeit der Umsetzung einer Verordnung an. Zudem sollte festgelegt werden, dass Gesetzesänderungen grundsätzlich erst in Kraft treten dürfen, wenn die dazugehörigen Verordnungen rechtskräftig geworden sind.

Art. 22a Abs. 3 lit. c E-ParlG

- 10 Der in Art. 22a Abs. 3 lit. c E-ParlG vorgesehene Ausnahmetatbestand wird als problematisch angesehen. Dass per Gesetz eine Verordnung dem Veto entzogen werden kann, führt zu einem dazu, dass bereits zum Zeitpunkt der Einführung eines Vetos eine ganze Reihe von bestehenden Gesetzen angepasst werden muss. Zum anderen wird in Zukunft bei sämtlichen Revisionen von Bestimmungen eines Bundesgesetzes oder beim Erlass eines neuen Bundesgesetzes geprüft werden müssen, ob eine Bestimmung gemäss Art. 22a Abs. 3 lit. c E-ParlG aufgenommen werden muss. Dies würde die jeweiligen Revisionsarbeiten erschweren. Aus diesen Gründen erscheint es sinnvoller, in Art. 22a Abs. 3 lit. c E-ParlG zu normieren,

dass Verordnungen, mit welchen periodisch auf Entwicklungen reagiert werden muss, nicht dem Verordnungsveto unterstehen.

Art. 13 Abs. 1 Bst. e^{bis} E-PubIG

- 11 Es reicht, auf Verordnungen Bezug zu nehmen, die dem Veto unterstehen. Ein Veto ist gemäss Art. 22a Abs. 2 E-ParlG nur gegen Verordnungen möglich, die rechtsetzende Bestimmungen enthalten.

Art. 13a Abs. 1 Bst. b^{bis} E-PubIG

- 12 Im Rahmen der Vorlage wird neu eine Publikationspflicht für Erläuterungen zu rechtssetzenden Verordnungen vorgesehen. Diese Neuerung ist grundsätzlich zu begrüessen, bieten doch solche Erläuterungen wertvolle Informationen für die vom Erlass betroffenen Personen und die Rechtsanwender. Die Einführung einer solchen Publikationspflicht im Zusammenhang mit einem Verordnungsveto scheint aber sachfremd. Diese sollte vielmehr für die Erläuterungen sämtlicher Verordnungen eingeführt werden und nicht nur für diejenigen, die dem Veto unterstellt sind. Die Kantonsregierungen sind deshalb der Meinung, dass die Publikation von Erläuterungen zu Verordnungen in einem eigenständigen Projekt angegangen und eine umfassende Regelung angestrebt werden sollte.

Die Veröffentlichung der Erläuterungen muss zwingend in den Amtssprachen gemäss Art. 70 Abs. 1 der Bundesverfassung erfolgen.