



Regierungsrat, Postfach, 6301 Zug

Konferenz der
Kantonsregierungen
Haus der Kantone
Speichergasse 6
Postfach 444
3000 Bern 7

Zug, 28. August 2018 hs

Vernehmlassung zum Vorentwurf der parlamentarischen Initiative 14.422: Einführung eines Vetorechts

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 11. Juli 2018 haben Sie uns eingeladen, zum Entwurf der Stellungnahme der KdK vom 11. Juli 2018 in eingangs genannter Sache allfällige Änderungs- oder Ergänzungsanträge zu stellen. Wir nehmen dazu wie folgt Stellung:

Grundsatz

Wir unterstützen im Grundsatz die Stellungnahme der KdK, welche sich gegen ein Vetorecht des Parlaments ausspricht und stellen ergänzend **folgende Anträge**:

Antrag 1

In der Stellungnahme (beispielsweise anschliessend an Ziff. 6) soll ergänzend darauf hingewiesen werden, dass die Rolle der Bundesverwaltung dahingehend überdacht werden soll, als sie beim Erlass von Verordnungen vermehrt auf einen föderalistischen Vollzug mit mehr Handlungsspielraum für die Kantone Wert legt. Um dem Negativeffekt der Einheit von Auswertungsstelle von Vernehmlassungen und Verordnungsautor auszuweichen, ist allenfalls eine unabhängige Auswertungsstelle vorzusehen.

Antrag 2

In Ergänzung von Ziff. 8 des Entwurfs der Stellungnahme (für den Fall, dass an einem Vetorecht festgehalten wird) beantragen wir, dass Gesetzesänderungen erst dann in Kraft treten dürfen, wenn die dazugehörigen Verordnungen rechtskräftig geworden sind.

Antrag 3

In Ergänzung von Ziff. 8 des Entwurfs der Stellungnahme (für den Fall, dass an einem Vetorecht festgehalten wird) beantragen wir, dass sich das Vetorecht nicht auf Anpassungen/Änderungen von bestehenden Verordnungen beziehen darf.

Begründungen

Zu Antrag 1

Die KdK zeigt in Ihrer Stellungnahme die negativen Auswirkungen eines Verordnungsvetos gut auf. Ein Verordnungsveto würde nicht nur den Erlass von neuen Verordnungen systematisch verzögern, sondern auch den Parlamentsbetrieb durch ein weiteres parlamentarisches Instrument aufblähen. In einer schnelllebigen Zeit ist es notwendig, dass Gesetze und Verordnungen rasch auf die veränderten Rahmenbedingungen angepasst werden können. Die vorliegende Initiative würde das Gegenteil bewirken. Das Parlament hat genügend Einflussmöglichkeiten, um eine allfällig unerwünschte Umsetzung der Gesetze zu verhindern oder zu ändern. Unser Gesetzgebungssystem ist auf einer sauberen Trennung von politischer Überprüfbarkeit und gerichtlicher Überprüfbarkeit eines Erlasses aufgebaut. Die Verfassung und Bundesgesetze sind der gerichtlichen Überprüfbarkeit entzogen (Art. 190 Bundesverfassung). So gibt es in der Schweiz denn auch kein Verfassungsgericht. Grund dafür ist, dass eben nur und ausschliesslich das Volk über diese Erlasse befinden kann (entweder mit obligatorischem oder fakultativem Referendum). Von der schweizerischen Konzeption her darf eine vom Volk erlassene Bestimmung nicht durch ein Gericht überprüft werden. Hingegen sind alle anderen Erlasse, die nicht dem Volkswillen unterliegen (z.B. Verordnungen), durch ein Gericht überprüfbar. Dies ist ein ganz normaler und tausendfach geübter Vorgang in unserem schweizerischen Staatswesen.

Aus Gründen der Gewaltenteilung bzw. Kompetenzzuteilung zwischen Parlament und Bundesrat, ist es nicht angebracht, dass die Legislative Mikromanagement betreibt. Dieses Ansinnen ist die Folge der zunehmend fehlenden Konsensbereitschaft der Parteien. Konsens braucht Spielraum.

Dennoch ist es uns ein Anliegen, auf eine problematische Entwicklung beim Erlass von Verordnungen hinzuweisen. Es sind gewisse Tendenzen zu beobachten, welche nachvollziehen lassen, weshalb es zu einer solchen parlamentarischen Initiative kommt. Bundesrätliche Verordnungen werden sehr stark von der Verwaltung und deren Eigeninteresse geprägt. Negativ verstärkend kommt dazu, dass Vernehmlassungen, Mitberichte, Anhörungen von der gleichen Verwaltungsstelle ausgewertet werden, die auch für den Vollzug zuständig ist. Diesem unerwünschten Effekt könnte allenfalls entgegengewirkt werden, indem die Auswertungen von Vernehmlassungen durch unabhängige Stellen vorgenommen werden und nicht durch diejenigen Stellen, welche für Vollzug auch zuständig sind. Folglich können die Verwaltungsstellen die Tonalität bei Vernehmlassungen stark beeinflussen. Zudem sind sie dem Bundesrat näher, als andere Interessensgruppierungen, wie beispielsweise die Kantone. Verschärfend kommt hinzu, dass die Bundesverwaltung zunehmend den föderalistisch aufgebauten Gesetzesvollzug mit immer detaillierteren Vorgaben zentralisieren will. Das Hauptargument liegt oft im Verweis auf die Oberaufsicht und die vermeintliche Harmonisierung des Vollzugs. So werden Gesetze zunehmend als «Rahmengesetz» formuliert, was dem Ordnungsgeber einen grossen Spielraum bei der Regelung von oft strittigen Einzelheiten offen lässt. Zudem wirken Verordnungen

oft rechtsetzend, was zu einer Umdeutung von Gesetzesbestimmungen führen kann. Mit dem Erlass von Verordnungen können auch ganze Verfahrenswege neu schaffen und enorme Kosten (für die Kantone) auslösen.

Falls ein Vetorecht kommen sollte, müsste dem Volk das Recht zustehen, über ein vom Parlament ausgeübtes Vetorecht entscheiden zu können. Ob dies als fakultatives oder gar obligatorisches Referendum ausgestaltet würde, wäre noch zu prüfen. Ein solches Verfahren wäre extrem aufwändig und würde unser Politsystem lähmen. Mit dem Vetorecht würde einer Minderheit des Parlaments (ein Drittel der Mitglieder eines Rates) ein Instrument in die Hand gegeben, um das Inkrafttreten eines ihm missliebigen Gesetzes zu verhindern. Dieses Vorgehen würde das bewährte System von «Checks and Balances» bzw. die Gewaltenteilung in Frage stellen.

Zu Antrag 2

Es gilt zu verhindern, dass Gesetze in Kraft treten und die dazugehörigen Verordnungen durch ein Veto verzögert werden. So wurden beispielsweise im Bereich des öffentlichen Verkehrs in den letzten Jahren diverse Gesetzesreformen durch das Parlament beschlossen. Das Departement und der Bundesrat hatten dabei zeitnah zum Parlamentsbeschluss die betroffenen alten Verordnungen überarbeitet oder ersetzt. Dies soll weiterhin so bleiben. Falls bei einem überarbeiteten neuen Gesetz die dazugehörigen Verordnungen durch ein Veto des Parlaments gestoppt werden könnten, wie dies die Initiative wünscht, wäre die Umsetzung des Gesetzes unklar. Es würden weiterhin die alten Verordnungen gelten. Diese Rechtsunsicherheit gilt es zu vermeiden. Eine Gesetzesänderung soll erst dann in Kraft treten, wenn auch die geänderten Verordnungen dazu in Kraft treten können.

Zu Antrag 3

Sollte an einem Vetorecht festgehalten werden, sind davon die Anpassungen/Änderungen von bestehenden Verordnungen auszunehmen. Die systematische Gesetzessammlung des Bundes zählt eine Vielzahl an Gesetzen und Verordnungen auf. Dieses filigrane Gesetzeswerk unterliegt regelmässigem Anpassungsbedarf von Einzelregelungen an technische, wirtschaftliche oder gesellschaftliche Veränderungen. Mit dem Vetorecht des Parlaments besteht die Gefahr, dass notwendige Änderungen einer bestehenden Verordnung möglichst vermieden oder weit hinausgeschoben werden. Es kann auch eine einzige notwendige Änderung dazu führen, dass ganze Verordnungen vollständig überarbeitet werden. Es soll dem Bundesrat und den Departementen weiterhin möglich sein, Regelungen in bestehenden Verordnungen ohne Umweg über das Parlament anzupassen. Das Vetorecht würde somit nur für neue Verordnungen, zum Beispiel aufgrund eines neuen Gesetzes, gelten.

Motion von Andreas Hausheer und Rudolf Balsiger betreffend Einführung eines parlamentarischen Verordnungsvetos (Vorlage Nr. 1929.1 – 13389)

Im Kanton Zug wurde am 31. März 2010 betreffend Einführung eines parlamentarischen Verordnungsvetos eine Motion eingereicht. Mit Bericht und Antrag vom 24. Mai 2011 beantragte der Regierungsrat, die Motion sei nicht erheblich zu erklären und als erledigt abzuschreiben (Beilage 1; https://kr-geschaefte.zug.ch/gast/geschaefte/190?searchterm=1929#dok_654). Der Kantonsrat hat in seiner Sitzung vom 27. Oktober 2011 beschlossen, die Motion nicht erheblich zu erklären (Beilage 2; <https://www.zg.ch/behoerden/kr/protokolle>).

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Zug, 28. August 2018

Freundliche Grüsse
Regierungsrat des Kantons Zug



Manuela Weichelt-Picard
Frau Landammann



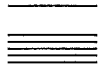
Tobias Moser
Landschreiber

Beilagen:

- Beilage 1: Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 24. Mai 2011
- Beilage 2: Auszug aus dem Kantonsratsprotokoll vom 27. Oktober 2011

Kopie per E-Mail an:

- mail@kdk.ch
- Alle Direktionen
- Staatskanzlei



**Motion von Andreas Hausheer und Rudolf Balsiger
betreffend Einführung eines parlamentarischen Verordnungsvetos
(Vorlage Nr. 1929.1 - 13389)**

Bericht und Antrag des Regierungsrates
vom 24. Mai 2011

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 31. März 2010 reichten Andreas Hausheer und Rudolf Balsiger eine Motion betreffend Einführung eines parlamentarischen Verordnungsvetos ein (Vorlage Nr. 1929.1 - 13389). Das Motionsbegehren lautet wie folgt:

Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat eine Vorlage für eine Verfassungsänderung zur Einführung eines Verordnungsvetos zu unterbreiten. Mit dem Verordnungsveto soll der Kantonsrat gegen eine vom Regierungsrat beschlossene Verordnung oder Verordnungsänderung innert einer bestimmten Frist Einspruch einlegen können, wenn dies von einem Viertel der Ratsmitglieder verlangt wird. Wird der Einspruch durch die Mehrheit des Rates bestätigt, so wird die Vorlage als Ganzes an den Regierungsrat zurückgewiesen. Die Details werden auf Gesetzesstufe geregelt.

Nach Auffassung der Motionäre nehme die Zahl neuer Gesetze auch im Kanton Zug zu. Dabei mache das Parlament in der Regel allgemein gehaltene Gesetze. Umso grösseres Gewicht hätten die Verordnungen, die in der Regel von Regierungsrat und Verwaltung ausgearbeitet würden. Es bestehe das Risiko, dass in solchen Verordnungen der Wille des Parlamentes nicht genügend respektiert werde. Dies sei aus demokratischer Sicht stossend.

Respektierten Regierungsrat und Verwaltung den Willen der Parlamentsmehrheit nicht, müsse das Parlament intervenieren können. Über die Gesetzgebung sei dies kaum lösbar. Eine Einschränkung der Verordnungskompetenz oder eine enge Fassung der gesetzlichen Delegationsnormen machten die Gesetze unnötig lang und komplizierter. Um eine möglichst genaue Umsetzung der vom Kantonsrat beschlossenen Gesetze sicherzustellen und um zu vermeiden, dass der Gesetzgeber zu diesem Zweck unnötige Details in die Gesetze einfügen müsse, biete sich die Möglichkeit des Verordnungsvetos an. Allein schon die Tatsache, dass es ein solches Vetorecht gebe, zwinge Regierung und Verwaltung, die Verordnungen dem Willen des Gesetzgebers entsprechend auszuarbeiten. Bei der Abwägung zwischen Gewaltenteilung und einer Stärkung der parlamentarischen Rechte gegenüber der Regierung sei die Stärkung der parlamentarischen Rechte höher zu gewichten.

Der Kantonsrat hat die Motion am 6. Mai 2010 dem Regierungsrat zur Beantwortung und Antragstellung überwiesen. Der Regierungsrat nimmt zum Motionsanliegen nachfolgend Stellung und gliedert seine Motionsantwort wie folgt:

I.	In Kürze	2
II.	Das Motionsanliegen	3
III.	Parlamentsveto in Bund und Kantonen	3
	3.1 Bund	3
	3.2 Kantone	4
	3.2.1 Übersicht	4
	3.2.2 Kanton Solothurn	4
IV.	Heutige Rechtslage im Kanton Zug	5
	4.1 Kantonsrat	5
	4.2 Regierungsrat	5
V.	Stellungnahme des Regierungsrats	6
VI.	Antrag	9

I. In Kürze

Der Regierungsrat lehnt die von zwei Motionären verlangte Einführung eines Verordnungsvetos des Kantonsrats gegen Verordnungen des Regierungsrats entschieden ab

Zwei Motionäre beauftragten den Regierungsrat, dem Kantonsrat eine Vorlage für eine Verfassungsänderung zur Einführung eines Verordnungsvetos zu unterbreiten. Dies soll es dem Kantonsrat ermöglichen, gegen eine vom Regierungsrat beschlossene Verordnung oder Verordnungsänderung innert einer bestimmten Frist Einspruch erheben zu können, wenn dies von einem Viertel der Ratsmitglieder verlangt wird. Bestätigt die Mehrheit des Kantonsrats den Einspruch, wird die Vorlage als Ganzes dem Regierungsrat zurückgewiesen. Einzelheiten des Verordnungsvetos sollen auf Gesetzesstufe geregelt werden.

Der Regierungsrat lehnt die Einführung des Verordnungsvetos für den Kanton Zug als rechtlich unzulässig und politisch unnötig ab

Die Zuger Kantonsverfassung weist dem Kantonsrat das ausschliessliche Recht der Gesetzgebung zu unter Vorbehalt des Referendums. Sache des Kantonsrats ist auch die Genehmigung aller Verträge mit anderen Kantonen, soweit sie rechtsetzend sind. Somit ist das Gesetz das zentrale Gefäss für die politischen Entscheidungen und die Erlassform für alle wichtigen und grundlegenden Rechtssätze. Folgerichtig beschränkt unsere Kantonsverfassung das Gesetzgebungsrecht des Kantonsrats in materieller Hinsicht nicht. Er entscheidet selbst, ob und inwieweit eine Regelung angezeigt ist. Der Vollzug der Gesetze und Beschlüsse des Kantonsrats ist hingegen ausschliesslich Sache des Regierungsrats. Das regierungsrätliche Rechtsetzungsrecht besteht nur, wenn es zur Erfüllung der dem Regierungsrat gemäss Verfassung und Gesetz zugewiesenen Aufgaben erforderlich ist. Delegiert hingegen die Legislative ausnahmsweise dem Regierungsrat das Recht, materielle Regelungsinhalt zu erlassen, ist dies nur in genau abgestecktem und eng begrenztem Rahmen möglich. Das Parlament hat es also in der Hand, die Gesetze so auszugestalten, so dass es über die Leitplanken des vom Regierungsrat zu erlassenden Rechts keine Zweifel gibt.

Die Einführung des Verordnungsvetos ist ein unzulässiger Eingriff in die verfassungsrechtliche Kompetenzaufteilung und würde zu einer Kompetenz- und Verantwortungsvermischung führen. Der Regierungsrat wird und will wie bisher auch in Zukunft in seinem Zuständigkeitsbereich Verantwortung übernehmen und entsprechend verantwortungsvoll handeln. Er lehnt deshalb das Verordnungsveto als rechtlich unzulässig und politisch unnötig ab.

II. Das Motionsanliegen

Die Motionäre stellen die verfassungsrechtliche Kompetenz des Regierungsrats zum Erlass von Verordnungsrecht grundsätzlich nicht in Frage. Sie möchten jedoch die aktive Einflussnahme des Kantonsrats bei der Erarbeitung von Verordnungsrecht insofern sichern, als ein bestimmtes Quorum von Ratsmitgliedern innert einer bestimmten Frist – ähnlich dem Referendum – gegen eine Verordnung oder Verordnungsänderung das Veto einlegen kann. Hat das Veto Erfolg und bestätigt der Kantonsrat den Einspruch, wird die Verordnung oder Verordnungsänderung an den Regierungsrat zurückgewiesen, und zwar als Ganzes (kassatorisch). Damit schliesst die Motion zwar aus, dass der Kantonsrat die regierungsrätliche Verordnungskompetenz an sich zieht und das Ausführungsrecht selbst regelt. Es ermöglicht aber dem Parlament trotzdem die – zumindest indirekte – Einflussnahme auf das Verordnungsrecht der Exekutive.

III. Parlamentsveto in Bund und Kantonen

3.1 Bund¹

Auf Bundesebene war die Einflussnahme des Parlaments auf die Rechtsetzungsarbeit des Bundesrats immer wieder ein Thema, wie die nachfolgende Übersicht zeigt:

- 1994 Parlamentarische Initiative von NR Vreni Spoerry "Genehmigungsvorbehalt bei wichtigen Verordnungen". Abgelehnt.
- 2002 Parlamentarische Initiative von NR Maya Lalive d'Epinay "Verordnungsveto". Abgelehnt.
- 2006 Parlamentarische Initiative von NR Josef Kunz "Genehmigung von Verordnungen durch das Parlament". Abgelehnt.
- 2008 Parlamentarische Initiative der SVP-Fraktion "Veto des Parlamentes gegen Verordnungen des Bundesrates". Abgelehnt.
- 2010 Parlamentarische Initiative von NR Thomas Müller "Mitsprache des Parlamentes bei Verordnungen". Abgelehnt.

Seit dem 1. Dezember 2003 richtet sich das Verfahren bei parlamentarischen Initiativen nach dem Bundesgesetz über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002². Dieses sieht in Art. 151 das Recht der zuständigen Kommission vor, dass ihr der Entwurf zu einer wichtigen Verordnung des Bundesrats zur Konsultation unterbreitet wird. Eine Änderung oder Zurückweisung des bundesrätlichen Verordnungsentwurfs ist mit dieser Regelung zwar nicht möglich. Das Parlament kann jedoch über seine Kommission dem Bundesrat zur Kenntnis bringen, ob und inwieweit sie die vorgesehene Verordnung angepasst haben möchte. Ob nun die Zurückhaltung des Parlaments in dieser Frage mit der Möglichkeit der Konsultation von Verordnungen zusammenhängt, lässt sich nicht gesichert nachweisen.

¹ Diese Ausführungen stützen sich auf den Beitrag von Ruth Lüthi, stv. Sekretärin der Staatspolitischen Kommissionen der eidg. Räte, der in der Publikation "Parlament", Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen, Nr. 2, August 2010, erschienen ist.

² Parlamentsgesetz (SR 171.10)

3.2 Kantone

3.2.1 Übersicht

Aktuell verfügt nur das Parlament des Kantons Solothurn über das Verordnungsveto (vgl. unsere Ausführungen nachfolgend unter Ziff. 2.2.2). In anderen Kantonen – unseres Wissens im Kanton Aargau, im Kanton St. Gallen und im Kanton Basel-Stadt – war die Einführung des Verordnungsvetos jedoch auch schon ein Thema. So verlangte im April 2009 die SVP-Fraktion des Kantonsrats St. Gallen die Einführung des Verordnungsvetos. In seiner Motionsantwort vom 18. August 2009 beantragte der Regierungsrat Nichteintreten auf die Motion. In der anschliessenden Abstimmung beschloss der Kantonsrat mit 67 zu 38 Stimmen Nichteintreten. Gleich entschied der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, der am 13. April 2011 eine Motion betreffend Einführung eines Verordnungsvetos mit 38 gegen 27 Stimmen nicht überwiesen hat.

Am 4. Mai 2010 reichte die FDP-Fraktion des Aargauer Grossen Rats eine Motion ein betreffend Einführung eines Verordnungsvetos im aargauischen Recht. Der Regierungsrat lehnte die Motion am 30. Juni 2010 ab, doch überwies sie der Grosse Rat am 7. September 2010 mit 89 gegen 29 Stimmen dem Regierungsrat zur Umsetzung.

3.2.2 Kanton Solothurn³

Mit der Totalrevision seiner Kantonsverfassung von 1986 führte der Kanton Solothurn per Anfang 1988 das Verordnungsveto des Kantonsrats ein. Die massgebliche Bestimmung der Kantonsverfassung vom 8. Juni 1986 (Art. 79 Abs. 3 KV) lautet wie folgt:

³ 17 Kantonsräte können innert 60 Tagen gegen eine vom Regierungsrat beschlossene Verordnung oder Verordnungsänderung Einspruch einlegen. Wird der Einspruch durch die Mehrheit der anwesenden Kantonsräte bestätigt, so ist die Vorlage an den Regierungsrat zurückgewiesen. Das Kantonsratsgesetz regelt das nähere Verfahren.

Das Kantonsratsgesetz vom 24. September 1989 konkretisiert diese Verfassungsbestimmung wie folgt:

§ 44. 4. *Verordnungsveto*

¹ Hat der Regierungsrat eine Verordnung oder Verordnungsänderung beschlossen, stellt er den Text den Ratsmitgliedern zu.

² Innert 60 Tagen seit dem Versand kann jedes Ratsmitglied gegen die Verordnung oder Verordnungsänderung schriftlich Einspruch erheben. Der Einspruch ist nach Möglichkeit kurz zu begründen.

³ Erheben mindestens 17 Ratsmitglieder Einspruch, entscheidet der Rat über die Bestätigung des Einspruchs in der Regel in der nächsten Session.

⁴ Die Absätze 1-3 gelten sinngemäss auch für Verordnungen und Geschäftsreglemente der Gerichte.

Das Vetorecht versteht sich als Kontrollmittel des Parlaments, falls sich eine Verordnung bzw. eine Verordnungsänderung zu weit vom Sinn und Geist eines Gesetzes entfernen sollte. Vetogründe inhaltlicher Art nennt die Solothurner Gesetzgebung nicht. Somit beschränkt sich das Vetorecht nicht nur auf eine Rechtmässigkeitskontrolle, sondern es sind auch politische Motive zulässig, wenn das Parlament davon ausgeht, der Regierungsrat vollziehe den Willen des Gesetzgebers nicht in dessen Sinn. Das Veto ist kassatorisch ausgestaltet. Damit ist sichergestellt, dass der Kantonsrat nicht Fragen aus dem Zuständigkeitsbereich des Regierungsrats regelt.

³ Diese Ausführungen stützen sich teilweise auf Beiträge, die in der Publikation "Parlament", Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen, Nr. 2, August 2010, erschienen sind.

Seit Einführung des Verordnungsvetos am 1. Januar 1988 bis Ende 2010 legte der Regierungsrat dem Parlament 978 Verordnungen oder Verordnungsänderungen vor. Dagegen wurden 69 Vetos erhoben. Von denen zog der Kantonsrat 7 zurück, 41 fanden keine Mehrheit und wurden abgelehnt und 14 vom Kantonsrat bestätigt. Der Regierungsrat selbst zog sieben Verordnungen oder Verordnungsänderungen zurück. Im Jahr 2011 wurde bis anhin gegen eine Verordnung Einspruch erhoben. Der Regierungsrat zog diese Verordnung zurück und unterbreitete sie dem Kantonsrat in einer geänderten Fassung, worauf das Veto am 5. April 2011 formell abgeschrieben wurde.

IV. Heutige Rechtslage im Kanton Zug

4.1 Kantonsrat

Die Zuger Kantonsverfassung (KV) weist dem Kantonsrat "das ausschliessliche Recht der Gesetzgebung" zu (§ 47 Bst. b KV), unter Vorbehalt des Referendums (§ 34 KV) und der Gesetzesinitiative (§ 35 KV). Sache des Kantonsrats ist auch die Genehmigung aller Verträge mit anderen Kantonen (§ 41 Bst. i KV), soweit sie rechtsetzend sind (Konkordate).

Das Gesetz ist das zentrale Gefäss für die politischen Entscheidungen und die Erlassform für alle wichtigen und grundlegenden Rechtssätze, die eine unbestimmte Vielzahl von Adressatinnen und Adressaten betreffen. Folgerichtig beschränkt unsere Kantonsverfassung das Gesetzgebungsrecht des Kantonsrats in materieller Hinsicht nicht. Er entscheidet selbst, ob und inwieweit eine Regelung angezeigt ist. Er verabschiedet den Inhalt der Gesetze und Beschlüsse und entscheidet über den Zeitpunkt ihres Inkrafttretens. Diese freie Rechtsetzungstätigkeit des Kantonsrats wird lediglich durch höheres Recht beschränkt, insbesondere durch Bundesrecht. Umgekehrt gibt unsere Kantonsverfassung der Legislative aber auch nicht vor, welche Inhalte zwingend in der Form eines Gesetzes zu kleiden sind. Dies ist beispielsweise im Bund anders. Hier verlangt Art. 164 der Bundesverfassung (BV), dass etwa die Ausübung politischer und die Einschränkung verfassungsrechtlicher Rechte, die Rechte und Pflichten von Personen sowie das Abgaberecht auf Gesetzesstufe festgehalten werden müssen.

Ebenfalls im Unterschied zur Bundesverfassung (Art. 164 Abs. 2 BV) kennt unsere Kantonsverfassung keine ausdrücklich verankerte Möglichkeit der Gesetzesdelegation auf die Exekutive. Unsere Kantonsverfassung enthält aber auch kein ausdrückliches Delegationsverbot, das jegliche Gesetzgebungsdelegation von der Legislative an die Exekutive ausschliesse. Die Praxis lässt jedoch die Gesetzgebungsdelegation auch ohne ausdrückliche Verfassungsbestimmung zu. Von dieser Möglichkeit hat der Zuger Kantonsrat – allerdings sehr zurückhaltend – schon Gebrauch gemacht, etwa wenn er dem Regierungsrat im Personalgesetz⁴ trotz der vorgeschriebenen Abhängigkeit der Beförderung von der individuellen Leistung die Möglichkeit einräumt, besonderen Verhältnissen durch Festlegung bestimmter Beförderungsmechanismen Rechnung zu tragen (§ 48 Personalgesetz). Häufiger delegiert der Kantonsrat dem Regierungsrat die Befugnis, den Zeitpunkt des Inkrafttretens eines Erlasses zu bestimmen.

4.2 Regierungsrat

Im Rahmen des Vollzugs der Gesetze und Beschlüsse ist der Regierungsrat mit dem Erlass der notwendigen Vollzugsverordnungen beauftragt, und zwar abschliessend (§ 47 Abs. 1 Bst. d

⁴ vom 1. September 1994 (BGS 154.21)

KV). Der Umfang dieses regierungsrätlichen Rechtsetzungsrechts wird durch die Verfassung und die bestehenden Gesetze beschränkt. Es besteht nur, wenn es zur Erfüllung der dem Regierungsrat gemäss Verfassung und Gesetz zugewiesenen Aufgaben erforderlich ist. Es ist im Kanton Zug mithin komplementär zum Gesetzesrecht.

Delegiert hingegen die Legislative ausnahmsweise der Exekutive die Befugnis, primäres Recht zu setzen und materielle Regelungsinhalte zu erlassen, insbesondere Rechte und Pflichten für die Bevölkerung zu begründen und Ausgaben zu beschliessen, ist dies nur in genau abgestecktem und eng begrenztem Rahmen möglich. So darf diese Delegation nur auf dem Weg des referendumsfähigen Gesetzes im formellen Sinn erfolgen. Sie hat sich auf ein konkret und eng umschriebenes Sachgebiet zu beschränken. Schliesslich muss die Delegationsbestimmung die wesentlichen Inhalte mit möglichst hohem Konkretisierungsgrad selber regeln. Nur in diesen engen Schranken kann der Regierungsrat gesetzesvertretende Verordnungen erlassen.

V. Stellungnahme des Regierungsrats

Der Kantonsrat ist zusammen mit den Stimmberechtigten Gesetzgeber, während der Regierungsrat entweder Ausführungsrecht oder gestützt auf eine entsprechende Gesetzesdelegation materielle Regelungsinhalte erlässt. Was der Regierungsrat regeln darf, ergibt sich sowohl bei der Vollzugs- wie auch bei der gesetzesvertretenden Verordnung aus dem Gesetz, liegt also nicht im Belieben des Regierungsrats.

1. Vollzugsverordnungen dienen der Ausführung, Vervollständigung, Präzisierung oder Auslegung eines Gesetzes. Sie dürfen sich nur auf eine Materie beziehen, die Gegenstand des zu vollziehenden Gesetzes bildet, dürfen dieses also weder aufheben oder abändern, sondern müssen strikt der Zielsetzung des Gesetzes folgen, das es zu konkretisieren gilt. Dies setzt – nicht zuletzt auch, um dem verfassungsrechtlichen Gesetzmässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 1 BV) zu genügen – präzise formulierte Gesetze mit einem hinreichenden und angemessenen Mass an Bestimmtheit voraus. Das in der Geschäftsordnung des Kantonsrats⁵ vorgegebene Gesetzgebungsverfahren mit Vorberatung in der kantonsrätlichen Kommission und zweimaliger Beratung im Plenum bietet Gewähr dafür, dass Wichtiges auf Gesetzesstufe präzise festgeschrieben wird. Präzise gefasste Gesetzesbestimmungen wirken sich direkt auf die Regelungszuständigkeit der Exekutive aus. Das Parlament hat es also in der Hand, die Gesetze so auszugestalten, so dass es über die Leitplanken des Ausführungsrechts keine Zweifel gibt.

Der Gesetzesvollzug gehört im Sinne der Gewaltenteilung zu den ureigensten Funktionen der Exekutive und ist denn auch in § 47 Abs. 1 der Kantonsverfassung ausdrücklich dem Regierungsrat zugewiesen. Dabei ist sich der Regierungsrat durchaus seiner grossen Verantwortung bewusst, wenn es gilt, den Willen des Gesetzgebers umzusetzen. Auch ohne Verordnungsveto hat der Kantonsrat Möglichkeiten, über den Weg parlamentarischer Vorstösse – vorab über die Interpellation – die im Rahmen des Gesetzesvollzugs erforderliche Rechtsetzungstätigkeit des Regierungsrats zu beaufsichtigen. Um dieses Ziel zu erreichen, braucht es kein zusätzliches Instrument in Form des Verordnungsvetos.

Soll der Kantonsrat gegen den Erlass einer Vollzugsverordnung sein Veto einlegen können, muss er sich bei der Frage, ob die Verordnung zurückgewiesen werden soll oder nicht, auch

⁵ Kantonsratsbeschluss über die Geschäftsordnung des Kantonsrats vom 1. Dezember 1932 (BGS 141.1)

zum Verordnungsinhalt äussern können. Damit greift er in die Kompetenz des Regierungsrats zum Erlass von Vollzugsrecht ein. Diese Kompetenz steht verfassungsrechtlich unmissverständlich dem Regierungsrat zu, und zwar abschliessend. Das Verordnungsveto ist deshalb verfassungswidrig. Gemäss § 21 Abs. 1 der Kantonsverfassung darf keine Gewalt in den durch Verfassung oder Gesetz festgelegten Wirkungsbereich der anderen eingreifen. Unzulässig ist der Eingriff nicht erst dann, wenn der Kantonsrat dem Regierungsrat verbindlich Weisungen erteilt in einem Bereich, in dem der Regierungsrat abschliessend zu entscheiden hat. Ein unzulässiger Eingriff liegt aufgrund der verfassungsrechtlichen Kompetenzaufteilung vielmehr auch vor, wenn der Kantonsrat eine Vollzugsverordnung als Ganzes dem Regierungsrat zurückweisen kann.

2. Bei den gesetzesvertretenden Verordnungen handelt es sich um die zulässige Rechtsetzung der Exekutive, jedoch nicht aufgrund ihrer Vollzugskompetenz, sondern aufgrund einer Ermächtigung des Gesetzgebers. Dabei muss die Delegationsbestimmung die Grundzüge der Regelung mit möglichst hohem Konkretisierungsgrad selbst enthalten. Der Handlungsspielraum der Exekutive ist somit gering. Das Parlament hat es in der Hand, mit der konkreten Ausgestaltung der Delegationsbestimmung auf den Inhalt der gesetzesvertretenden Verordnung massgeblichen Einfluss zu nehmen. Trotzdem bleibt das Parlament nicht in Unkenntnis über die Eckwerte des Vollzugs. Wie der Regierungsrat in seiner Antwort auf das Postulat betreffend gleichzeitiges Vorlegen von Verordnungen bzw. Richtlinien zu Gesetzesvorlagen in bestimmten Fällen vom 15. April 2003⁶ ausführt, skizziert er in seinen Vorlagen an das Parlament nicht nur die mutmasslichen personellen und finanziellen Auswirkungen, die aus dem Gesetzesvollzug resultieren, sondern er informiert, soweit dies möglich ist, die kantonsrätliche vorberatende Kommission über die Grundzüge der vom Regierungsrat auszuarbeitenden Ausführungsbestimmungen. Dieses Vorgehen hat sich bewährt; der Regierungsrat wird diese Praxis weiterhin fortführen. Im Ergebnis entspricht diese regierungsrätliche Praxis dem Konsultationsverfahren⁷ auf Bundesebene: Zwar kann die vorberatende Kantonsratskommission den in seinen Grundzügen skizzierten regierungsrätlichen Verordnungsentwurf nicht ändern und auch nicht blockieren. Sie kann dem Regierungsrat jedoch Hinweise geben, in welche Richtung sie die Verordnung letztlich ausgestaltet wissen möchte. Dieses bewährte Vorgehen ist nicht nur effizienter als das Verordnungsveto, sondern auch kostengünstiger, entfällt dadurch doch der doppelte Aufwand, den das Verordnungsveto nach sich zieht. Auch unter diesen Gesichtspunkten erübrigt sich somit das Vetorecht des Kantonsrats gegen die regierungsrätlichen Verordnungen.

3. Gemäss dem Solothurner Modell des Verordnungsvetos ist die Kontrolle des Parlaments über die regierungsrätliche Rechtsetzung umfassend. Sie beschränkt sich nicht nur darauf, ob eine Frage stufengerecht geregelt wird (Rechtmässigkeitsprüfung), sondern auch, ob sie mit dem übergeordneten Gesetzesrecht in Einklang steht (Umsetzung des politischen Willens des Gesetzgebers). Das Verordnungsveto erstreckt sich zudem über beide Verordnungsarten, also über die Vollzugs- und über die gesetzesvertretende Verordnung. Zwar begründet auch unsere Verfassung in § 41 Bst. c die Oberaufsicht des Kantonsrats über die Behörden, somit auch über den Regierungsrat. Bei der verfassungsrechtlichen Oberaufsicht des Parlaments handelt es sich jedoch nicht um ein *direktes* Einwirkungsinstrument in den Zuständigkeitsbereich der Exekutive. Einwirkungsmöglichkeiten bestehen in diesem Rahmen nur über die parlamentarischen Instrumente⁸. Wird das Verordnungsveto nach Solothurner Modell ausgestaltet, darf der Kantonsrat dem Regierungsrat bei ihm missliebigen Verordnungen zwar keine Weisungen erteilen,

⁶ Vorlage Nr. 959.2 - 11138

⁷ Art. 151 Parlamentsgesetz

⁸ Ehrenzeller, St. Galler Kommentar, Zürich 2002, Art. 169 BV N 6

wie die Verordnung auszugestalten sei. Es ist jedoch nicht von der Hand zu weisen, dass sich der Regierungsrat bei der Neuauflage einer zurückgewiesenen Verordnung an den Voten im Parlament ausrichten wird. Faktisch hat das Verordnungsveto somit die gleiche Wirkung wie eine direkte Weisung. Dies widerspricht dem verfassungsrechtlichen Gewaltenteilungsprinzip. Das Verordnungsveto berührt mithin einen zentralen Bereich der verfassungsrechtlichen Befugnisse des Regierungsrats, begründet die geteilte Verantwortung in der Verordnungsgesetzgebung und leistet Vorschub für die Machtverschiebung von der Exekutive zur Legislative, insbesondere in einem Bereich, den die Verfassung der Exekutive vorbehält (Vollzugsverordnung) bzw. der Gesetzgeber ausdrücklich der Exekutive zur Regelung zugewiesen hat (gesetzesvertretende Verordnung). Das Verordnungsveto ist somit auch unter diesen Gesichtspunkten ein schwerwiegender Verstoss gegen das Gewaltenteilungsprinzip und deshalb unzulässig. Auch deshalb lehnt der Regierungsrat die Forderung nach Einführung des Verordnungsvetos ab.

4. Es ist Sache des Parlaments, bei der Gesetzesberatung so sorgfältig zu arbeiten, so dass es keiner Interpretation bedarf, was der Gesetzgeber will und was auf der Verordnungsebene ausführend oder gesetzesvertretend zu regeln ist. Überdies hat das Parlament mit dem ihm zur Verfügung stehenden parlamentarischen Instrumentarium genügend Möglichkeiten, die Exekutive zu kontrollieren. Sollte über die Ausgestaltung von Verordnungsrecht wegen einer interpretationsbedürftigen Gesetzesbestimmung keine Klarheit herrschen, steht es dem Regierungsrat frei, seinen Verordnungsentwurf einem Vernehmlassungsverfahren zu unterwerfen. Dieses Vorgehen ist nicht nur systemgerechter als das Verordnungsveto, sondern auch wirksamer, weil auf diese Weise Anliegen berücksichtigt werden können, die im Parlament möglicherweise nicht beachtet werden.

5. Das Verordnungsveto macht zudem den Parlamentsbetrieb schwerfälliger. So verzögert etwa ein erfolgreiches Veto den Rechtsetzungsprozess. Verordnungen und Ordnungsänderungen dürfen aus Gründen der Rechtssicherheit erst nach unbenütztem Ablauf der Vetofrist in Kraft gesetzt werden. In der Praxis kann dies zu Verzögerungen führen, wenn ein Gesetz mit Ausführungsbestimmungen auf einen bestimmten Termin wirksam werden muss (z.B. auf den Beginn des Schuljahres). Verzögerungen entstehen auch beim Vollzug von Bundesrecht, das bereits auf Bundesebene nicht zeitgerecht verabschiedet wurde, jedoch auf einen bestimmten Termin hin wirksam werden sollte. Bereits eine einzige dem Parlament missliebige Ordnungsbestimmung kann zu einem erfolgreichen Veto und damit zur Verzögerung bei der Inkraftsetzung eines Gesetzes mit dazugehöriger Verordnung führen. Verzögerungen sind aber auch zu erwarten, wenn Minderheiten, die ihre Anliegen im Gesetzgebungsprozess nicht durchsetzen konnten, das Verordnungsveto dazu benützen, die bei der Gesetzesberatung geführten Diskussionen wieder aufleben zu lassen. Dies beeinträchtigt die Handlungsfähigkeit des Kantons stark und liegt nicht im öffentlichen Interesse. Schliesslich könnte das Verordnungsveto im schlimmsten Fall bei entsprechender Polarisierung im Parlament zur Blockierung der Exekutivarbeit führen, nämlich dann, wenn das Parlament notwendiges Ordnungsrecht immer wieder dem Regierungsrat zurückweisen würde.

6. Die Bemerkung in der Motionsbegründung, das Parlament erlasse in der Regel allgemein gehaltene Erlasse, weshalb dem Ordnungsrecht umso grösseres Gewicht zukomme, ist insofern zu relativieren, als der Kantonsrat der Gesetzgeber ist und nicht der Regierungsrat. Er hat es somit in der Hand, dass nicht allgemein gehaltene, sondern Gesetze mit einem ausreichenden Bestimmungsgrad verabschiedet werden. Unter diesen Voraussetzungen besteht kein Risiko, dass in Verordnungen der Wille des Gesetzgebers nicht genügend respektiert wird.

Die weitere Bemerkung in der Motionsbegründung, eine enge Fassung der gesetzlichen Delegationsnormen mache die Gesetze unnötig lang und komplizierter, ist insofern nicht richtig, als sich eine Delegationsnorm nicht nur auf ein konkret und eindeutig umschriebenes Sachgebiet zu beschränken hat, sondern sie muss überdies die wesentlichen Inhalte mit möglichst hohem

Konkretisierungsgrad selber regeln. Wird die Delegationsnorm nach diesen Grundsätzen erarbeitet, bleibt dem Regierungsrat nichts anderes übrig, als entsprechend diesen Vorgaben zu legiferieren. Dazu kommt, dass der Regierungsrat bei gesetzesvertretenden Verordnungen gemäss seiner langjährigen Praxis dem Kantonsrat die Eckpunkte der Verordnung vorlegt und dem Parlament somit die erforderlichen Entscheidungsgrundlagen zugänglich macht. Dies hat sich bewährt und trug in der Vergangenheit dazu bei, dass die Ausgestaltung von Verordnungsrecht nie Anlass zu Unsicherheiten oder gar Konflikten zwischen Regierung und Parlament geboten hat. Auch aus diesen Gründen ist die Einführung des Verordnungsvetos unnötig.

7. Der Regierungsrat ist deshalb dezidiert der Auffassung, dass eine effiziente und von klaren Verantwortungen geprägte Gesetzgebung auch klare Abgrenzungen der Verantwortungsbereiche braucht. Die politische Verantwortung für das Verordnungsrecht (Vollzugsverordnung) liegt gestützt auf die Verfassung beim Regierungsrat. Sie kann damit eindeutig der Exekutive zugeordnet werden. Der Regierungsrat wird und will wie bisher auch in Zukunft in seinem Zuständigkeitsbereich Verantwortung übernehmen und entsprechend verantwortungsvoll handeln. Die Einmischung der einen Gewalt in den Zuständigkeitsbereich der andern darf nicht möglich sein. Dies führt zu einer Kompetenz- und damit auch zu einer Verantwortungsvermischung. Deshalb lehnen wir das Verordnungsveto als rechtlich unzulässig und politisch unnötig ab. Auch das Verordnungsveto gegen gesetzesvertretende Verordnungen ist nicht angebracht. Schliesslich ist es das Parlament selbst, das den konkreten Rahmen dieser Rechtsetzungstätigkeit des Regierungsrats vorgibt. Der Kantonsrat würde seinen eigenen Delegationsentscheid in Frage stellen, wenn er im Nachhinein über das Verordnungsveto Einfluss auf seine dem Regierungsrat delegierte Rechtsetzungstätigkeit nehmen wollte. Dies führte zu einer Verwischung der Verantwortlichkeiten von Parlament und Regierung. Dies ist ebenfalls nicht nur nicht angebracht, sondern rechtlich auch unzulässig.

VI. Antrag

Die Motion von Andreas Hausheer und Rudolf Balsiger betreffend Einführung eines parlamentarischen Verordnungsvetos (Vorlage Nr. 1929.1 - 13389) sei nicht erheblich zu erklären und als erledigt abzuschreiben.

Zug, 24. Mai 2011

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Matthias Michel

Der Landschreiber: Tino Jorio



Protokoll des Kantonsrates

19. Sitzung: Donnerstag, 27. Oktober 2011
(Nachmittagssitzung)
Zeit: 14.00 – 17.00 Uhr

Vorsitz

Kantonsratspräsidentin Vreni Wicky, Zug

Protokoll

Guido Stefani

256 Namensaufruf

Der Namensaufruf ergibt die Anwesenheit von 70 Mitgliedern.

Abwesend sind: Manuel Brandenburg, Irène Castell-Bachmann und Eusebius Spe-scha, alle Zug; Martin B. Lehmann, Unterägeri; Daniel Abt, Baar; Andreas Hürlimann und Beda Schlumpf, beide Steinhausen; Kurt Balmer, Dominik Lehner und Hanni Schriber-Neiger, alle Risch.

**257 Änderung des Gesetzes betreffend die Einführung des Schweizerischen Zivil-gesetzbuches für den Kanton Zug vom 17. August 1911 (BGS 211.1)
(Umsetzung der ZGB Revision vom 19. Dezember 2008 [Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht] im Kanton Zug)**

Traktandum 7 – Es liegen vor: Berichte und Anträge des Regierungsrats (Nrn. 2036.1 – 13731), der Kommission (Nr. 2036.3 – 13874) und der Staatswirtschafts-kommission (Nr. 2036.4 – 13875).

Fortsetzung der Debatte der Vormittagssitzung (siehe Ziff. 255)

§ 47 (neu) Abs. 2

Die **Vorsitzende** weist darauf hin, dass hier der Regierungsrat eine Entschädi-gungspflicht zulasten des Kantons beantragt. Die Stawiko schliesst sich diesem Antrag an. Die vorberatende Kommission favorisiert auch hier eine gemeindliche Lösung.

Markus Jans hat mit den Kommissionsmitgliedern nicht darüber gesprochen. Aber wir hatten diesen Absatz zusätzlich eingefügt, sofern die Mandatsführung auf Gemeindeebene geschieht. Jetzt haben wir das aber auf Kantonsebene, deshalb schliesst sich die Kommission selbstverständlich dem Antrag an, dass die Kosten vom Kanton zu tragen sind. Wir ziehen unseren Antrag also zurück.

267 **Motion von Andreas Hausheer und Rudolf Balsiger betreffend ein parlamentarisches Ordnungsveto**

Traktandum 10 – Es liegt vor: Bericht und Antrag des Regierungsrats (Nr. 1929.2 – 13788).

Landschreiber Tobias Moser wird hier durch seine Stellvertreterin Renée **Spillmann** Siegwart abgelöst.

Andreas **Hausheer** weist darauf hin, dass die Motion zum Ziel hat, die Stellung und Einflussmöglichkeiten des Kantonsrats zu stärken. Wenn ein Viertel der Ratsmitglieder mit einer Verordnung nicht einverstanden ist, können diese innert einer bestimmten Frist dagegen Einspruch erheben. Wenn dieser Einspruch von der Mehrheit des Kantonsrats bestätigt wird, geht die Verordnung als Ganzes an den Regierungsrat zurück.

Der Regierungsrat ist gegen ein solches Ordnungsveto, wie seinem Bericht zu entnehmen ist. Einem Bericht, der absolut einseitig und tendenziös geschrieben ist, wie der Votant es in diesem Rat noch nie erlebt hat. Neben der extremen Unausgewogenheit kann schon fast darüber hinweggesehen werden, dass der Regierungsrat die Frist zur Beantwortung der Motion von einem Jahr nicht eingehalten hat.

Alle Argumente, die für ein Ordnungsveto sprechen, werden gar nicht erst erwähnt. Dies, obwohl sich der Regierungsrat sicherlich auch darüber Gedanken gemacht hat oder hätte machen sollen. Er schreibt sehr viel in seiner Antwort, letztlich konzentriert sich seine Argumentation aber lediglich auf zwei Punkte:

1. Die Einführung des Ordnungsvetos sei rechtlich unzulässig und verfassungswidrig. Dieses Argument greift völlig ins Leere, will doch die vorliegende Motion eben gerade eine entsprechende Verfassungsänderung.

2. Der Kantonsrat könne ja die Gesetze so formulieren, dass sie nicht allgemein gehalten sind, sondern einen ausreichenden Bestimmungsgrad hätten. Das tönt in der Theorie vielleicht gut. In der Praxis ist diese theoretische Vorgabe aber kaum voll umsetzbar. Unter anderem nur schon aufgrund der Tatsache, dass es sich beim Parlament um ein Milizparlament handelt, von dem kaum erwartet werden kann, dass es Folgen und/oder Lücken einer Gesetzgebung zu 100 % erkennen kann.

Nun zu den Argumenten, die für ein Ordnungsveto sprechen. Da der Regierungsrat diese in seiner Antwort schlicht ausgeblendet hat, wird dieses Votum etwas länger als gewohnt. Andreas Hausheer erwartet vom zuständigen Regierungsrat Beat Villiger, dass er nun spätestens hier im Rat in seinem Votum noch auf diese Pro-Argumente eingeht und erklärt, warum sie von der Regierung schlicht ignoriert worden sind.

1. Es ist zwar grundsätzlich richtig, dass der Kantonsrat über Gesetze entscheidet. Faktisch ist es nun aber mal so, dass die ganzen Vorbereitungsarbeiten und Gesetzesvorschläge von einer Verwaltung inklusive Regierung ausgearbeitet werden, die sich bis ins hinterste Detail mit einer Angelegenheit befassen kann und auch über ein grösseres Fachwissen verfügt als ein Milizparlament. Dieses berät vielleicht einen halben oder einen ganzen Tag über ein Geschäft, mit dem sich die Verwaltung während Wochen auseinandergesetzt hat. Dass sich hier eine Wissenslücke zu Ungunsten des Parlaments ergeben kann, liegt auf der Hand. Das Ordnungsveto hilft, dieses Missverhältnis auszugleichen.

2. Das Verordnungsveto gibt dem Parlament ein Korrektivmittel im Rechtssetzungsprozess. Es ist keineswegs so, dass der Rechtssetzungsprozess mit der Behandlung im Parlament abgeschlossen ist. Dieser Prozess geht mit der Ausarbeitung der Verordnungen weiter. Es ist nicht einzusehen, warum das Parlament mitten im Rechtssetzungsprozess ausgeschaltet wird, wenn es erkennt, dass das Gesetz nicht in seinem Sinne umgesetzt werden soll.

3. Das Verordnungsveto ermöglicht schlanke Gesetze und hilft zu verhindern, dass Gesetze voll von Bestimmungen sind, die eigentlich nicht gesetzeswürdig sind. So wird die Qualität der Rechtssetzung erhöht.

4. Durch die in der Motion geforderte Anzahl von Kantonsräten, die ein Veto einlegen können, ist die Gefahr gebannt, dass Einzelinteressen verfolgt werden könnten, wie dies der Regierungsrat befürchtet.

5. Die Erfahrung aus dem Kanton Solothurn zeigt, dass das Verordnungsveto zu keiner Aufblähung des Verwaltungsapparats geführt hat.

6. Der Kantonsrat hat gemäss Verfassung die Oberaufsicht über den Regierungsrat. Das Verordnungsveto gibt dem Regierungsrat ein massvolles Steuerungsinstrument, um seine Funktion als Oberaufsicht wahrnehmen zu können. Mit dem Verordnungsveto kann der Kantonsrat verhindern, dass seine Entscheide nicht gesetzeskonform ausgelegt werden.

Sie sehen, es gibt durchaus eine ganze Menge an objektiven Gründen, die das Verordnungsveto rechtfertigen. Mit der Erheblicherklärung der Motion stärken wir unsere eigene Stellung und unsere eigenen Einflussmöglichkeiten.

Der Kanton Aargau hat es uns letztes Jahr vorgemacht, indem er eine entsprechende Motion der FDP entgegen dem Antrag des Regierungsrats mit 89:29 gut hiess. Dort stimmten übrigens neben der FDP auch die CVP, die SVP und die GLP für das Verordnungsveto. – In diesem Sinne beantragt der Votant die Erheblicherklärung der Motion und dankt danke für die Unterstützung des Rats.

Stefan Gisler: Woher rührt bei den Motionären von FDP und CVP ihr grosses Misstrauen gegen die Regierung? Gegen eine Regierung notabene, in welcher CVP und FDP seit Jahren die absolute Mehrheit haben. Setzen ihre eigenen Regierungsräte die vom Kantonsrat erlassenen Gesetze mittels der dann folgenden Verordnungen nicht sinngemäss um? Gibt es dazu Beispiele? Wohl kaum. Und überhaupt sind wir vom Kantonsrat die Legislative und es ist unsere Aufgabe, die Gesetze präzise genug zu formulieren, dass es dann auch so herauskommt, wie wir das beabsichtigt haben. Aus seiner doch schon längeren Ratserfahrung kann der Votant zudem feststellen, dass die Regierung bereits beim Prozess der Gesetzesberatung transparent macht, wie sie die Verordnungen gestalten wird. Somit haben die vorberatende Kommission und der Rat die nötigen Entscheidungsgrundlagen, und die Regierung hält sich auch daran. Es kommt hinzu, dass ein Verordnungsveto den parlamentarischen Betrieb und das Regieren extrem verlangsamt. Ein Ja zur Motion würde die Politik wortwörtlich zur Schnecke machen. Im Sinne eines effizienten Staates plädiert die AGF wie die Regierung für Nichterheblicherklärung und Abschreibung der Motion. Elementar scheint Stefan Gisler die Fortführung einer sauberen Gewaltenteilung. Der Kantonsrat legiferiert und die Regierung regiert. Das hat sich bewährt und das sieht die Verfassung vor. Gerne zitiert der Votant abschliessend an dieser Stelle alt Regierungsrat Uttinger: «Gott bewahre den Kanton vor 80 Regierungsräten».

Thomas **Werner** hält fest, dass die SVP grundsätzlich das Anliegen der Motionäre versteht. Auch wir neigen gerne dazu, denen da oben ein wenig auf die Finger zu schauen, was sie machen und was nicht. Auch wir mögen es überhaupt nicht, wenn Gesetze oder Artikel, die wir verabschieden, dann irgendwie zurechtgebogen würden. Aber dem votanten ist kein Fall bekannt, wo es so gewesen wäre. Wir halten das Verordnungsveto für das falsche Instrument. Wir sind der Überzeugung, dass wir fähig sind, die Gesetze so zu erlassen, dass sie nachher vom Regierungsrat auch wirklich so umgesetzt werden, wie wir uns dies vorgestellt haben. Vielmehr wollen wir uns deshalb an der eigenen Nase nehmen und uns künftig weiterhin dafür einsetzen, dass gute Gesetzesgrundlagen diesen Saal verlassen. Die SVP-Fraktion ist deshalb grossmehrheitlich für Nichterheblicherklärung und Abschreiben der Motion.

Adrian **Andermatt** hält fest, dass die FDP-Kantonsratsfraktion eine gewisse Sympathie hat für die Motion Hausheer/Balsiger. Denn auf den ersten Blick erscheint das Verordnungsveto ein probates Mittel zu sein, um vermeintlich unnötige oder allenfalls dem Willen des Parlaments widersprechende Verordnungen zu bekämpfen. Trotzdem empfiehlt die FDP-Kantonsratsfraktion, den Anträgen der Regierung zu folgen und dabei die Motion als nicht erheblich zu erklären.

Ausschlaggebend für die Position der FDP ist der vertieftere zweite Blick, nämlich die Analyse der genannten Motion aus einer staatsrechtlichen wie auch staatspolitischen Perspektive. Die Einführung eines Verordnungsvetos stellt einen massiven Eingriff in die verfassungsrechtliche Kompetenzaufteilung zwischen der Legislative und der Exekutive dar. Diese Kompetenzaufteilung sieht vor, dass der Kantonsrat als Legislative grundsätzlich das ausschliessliche Recht der Gesetzgebung hat. Der Exekutive steht dieses Recht nicht zu. Der Regierung steht aber – und auch das ist verfassungsmässig so vorgesehen – das ausschliessliche Recht zum Erlass von Vollzugsrecht zu, um die ihr gemäss Verfassung und Gesetz zugewiesenen Aufgaben erfüllen zu können. Dies geschieht unter anderem mittels Erlass von Vollzugsverordnungen.

Mischen wir uns als Legislative hier ein – z.B. mittels des vorgeschlagenen Verordnungsvetos – werden nicht nur Kompetenzen und Verantwortungen der verschiedenen Staatsgewalten vermischt, sondern es wird potenziell verfassungswidrig die Kompetenz der Exekutive beschnitten. Als Legislative können wir selbstverständlich dem Regierungsrat auch das Recht zur Rechtssetzung delegieren. Wenn wir dies tun, erfolgt dies jedoch stets in einem im Voraus definierten, engen Rahmen, den wir ja auch selbst bestimmen. Es liegt somit insbesondere an uns, so zu legislieren bzw. unsere Gesetze so zu gestalten, dass der Handlungsspielraum der Exekutive zwar genügend gross, aber eben nicht zu gross ist. Das ist zwar keine einfache Aufgabe, aber eine, die wir durchaus bewältigen können. Das Verordnungsveto stellt zudem – und dies ist ein rein politischer Aspekt – ein aus unserer Sicht unnötiges Misstrauensvotum gegenüber unserer Regierung dar, welches aus Sicht der FDP-Fraktion nicht angezeigt ist.

Heini **Schmid** beantragt im Namen einer klaren Mehrheit der CVP-Fraktion, dem Antrag des Regierungsrats zu folgen und die Motion nicht erheblich zu erklären. Zunehmend scheint in der Politik der Grundsatz zu gelten «Misstrauen ist besser als Vertrauen». Zunehmend haben wir Parlamentarier das Gefühl, dass wir der Regierung überall in ihr Handwerk pfuschen können. Besonders beliebt ist dabei bei Parlamentariern, sich in nicht wirklich bedeutende, aber sehr konkrete Fragen,

meist aus dem operativen Bereich der Politik, einzumischen. Diese Einmischungen führen zunehmend dazu, dass die Verantwortlichkeiten verwischt werden. So wird der Trend, dass wenn etwas schiefgeht, jeder dem anderen die Verantwortung zuschiebt, noch zusätzlich gefördert. So nach dem Motto, das Parlament habe ja ein Vetorecht gegen diese Verordnung gehabt. Die CVP ist der Meinung, dass wir uns auf unsere ureigene Kompetenz, die Gesetzgebung, konzentrieren sollten. Die Anforderung an uns als Gesetzgeber wachsen laufend. Widerstehen wir der Versuchung, uns von den strategischen Fragen in einen politischen Aktivismus zu flüchten.

Sicherheitsdirektor Beat Villiger hält fest, dass der Motionär schon ausgeführt hat, um was es geht. Dass nämlich Verordnungen oder Verordnungsänderungen mit Mehrheiten wieder in den Kantonsrat geholt oder zurückgewiesen werden können. Die Begründung liegt darin, dass man Angst hat, dass bei der Verordnungsbearbeitung durch den Regierungsrat und die Verwaltung die Interessen und der Wille des Parlaments zu wenig berücksichtigt würden.

Wir haben in der Beantwortung klar ausgeführt, dass dem nicht so ist. Und der Sicherheitsdirektor ist froh, dass die beiden Juristen Andermatt und Schmid hier auch klar ausgeführt haben, wo die Aufgabenteilung in diesem Bereich im Kanton Zug liegt, und zwar aufgrund der Verfassung. Das Verordnungsveto widerspricht dem verfassungsrechtlichen Gewaltenteilungsprinzip und berührt einen zentralen Bereich des Regierungsrats. Die politische Verantwortung für das Verordnungsrecht liegt nun einmal beim Regierungsrat.

Beat Villiger ist sicher, dass ein Verordnungsveto den Parlamentsbetrieb schwerfällig machen würde. Dass Gesetze oder Verordnungen zum Teil auch nicht innert Frist in Kraft gesetzt werden könnten. Da könnte ein Pingpongspiel stattfinden. Und wenn gesagt wird, wir hätten keine guten Beispiele aufgeführt, so liessen sich diese auch nicht finden. Auch die Motionäre nennen ja kein einziges Beispiel, wo es schief gelaufen ist im Kanton Zug. Und gerade der Kanton holt nicht nur beim Gesetzes-, sondern auch im Ordnungswesen immer wieder die Meinungen bei den Parteien und Gemeinden ein. Das führte ja gerade in den letzten Tagen zu grosser Kritik, dass wir zu viele Vernehmlassungen auf den Weg schicken würden. Beat Villiger bittet den Rat, diese Motion nicht erheblich zu erklären, weil sie einfach auch zu mehr Aufwand führt und wir hier nach dem «Spirit of Zug» leben, wo bürgernah gehandelt wird und möglichst schnelle Verwaltungsabläufe stattfinden. Und wenn jetzt noch der Kanton Aargau als Beispiel herangezogen wird, so sind die gar noch nicht so weit. Das ist jetzt erst in der Mühle. Und der Kanton Solothurn hat das zwar schon jahrelang, aber man hat seit 1999 ca. 1'000 Verordnungen und Verordnungsänderungen gehabt. 64 sind dann mit einer Viertelmehrheit in den Kantonsrat geholt, aber nur sieben sind im Kassationssystem oder an den Regierungsrat zurückgewiesen worden.

→ Der Rat beschliesst mit 49:8 Stimmen, die Motion nicht erheblich zu erklären.