



Sekretariat der Staatspolitischen Kommissionen
Parlamentsdienste
3003 Bern

3. Oktober 2018 (RRB Nr. 945/2018)

**Parlamentarische Initiative 14.422, Einführung des Verordnungsvetos
(Vernehmlassung)**

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren Nationalrätinnen und Nationalräte

Mit Schreiben vom 21. Juni 2018 haben Sie uns eingeladen, zum Vorentwurf für eine Teilrevision des Parlamentsgesetzes betreffend die Einführung eines Verordnungsvetos Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für diese Gelegenheit und äussern uns wie folgt:

Für die inhaltliche Beurteilung der Vernehmlassungsvorlage verweisen wir auf die Stellungnahme der Konferenz der Kantonsregierungen vom 27. September 2018, die wir vollumfänglich unterstützen.

Genehmigen Sie, sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren Nationalrätinnen und Nationalräte,
den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:



Dr. Thomas Heiniger

Die Staatsschreiberin:



Dr. Kathrin Arioli



Postgasse 68
Postfach
3000 Bern 8
www.rr.be.ch
info.regierungsrat@sta.be.ch

Staatspolitische Kommission
des Nationalrates (SPK-N)
z.H.d. Sekretariats der SPK-N
Parlamentsdienste
3003 Bern

Per E-Mail an:
spk.cip@parl.admin.ch

5. September 2018

RRB-Nr.:	923/2018
Direktion	Staatskanzlei
Unser Zeichen	2018.STA.1083
Ihr Zeichen	101-04/14.422n/SPK--CIP
Klassifizierung	Nicht klassifiziert



Vernehmlassung zum Vorentwurf der parlamentarischen Initiative 14.422: Einführung des Verordnungsvetos. Stellungnahme des Kantons Bern an die SPK-N

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat des Kantons Bern bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme in eingangs erwähnter Sache.

1. Grundsätzliche Haltung des Regierungsrates und politische Diskussion im Kanton Bern zum Verordnungsveto

Im Kanton Bern wurde die Einführung des Vetos für kantonale Verordnungen in den letzten Jahren wiederholt diskutiert. Bereits im Vorfeld der Kantonsverfassung 1993 wurde das Instrument aus folgenden Gründen abgelehnt: Das Verordnungsveto macht das Funktionieren des Staatswesens schwerfälliger; es führt zu einer Vermischung der Verantwortlichkeiten; es hat zur Folge, dass das Parlament zwangsläufig Mitverantwortung für das Verordnungsrecht übernimmt, da es - auch bei Nichterhebung eines Vetos - einer Verordnung stillschweigend zustimmt; es ist unnötig, da dem Parlament stets der Weg einer Gesetzesänderung offen steht.

Für den Regierungsrat gelten diese grundsätzlichen Argumente des Verfassungsgebers gegen ein Verordnungsveto immer noch und er hat seine ablehnende Haltung im Zusammen-

hang mit einer entsprechenden kantonalen parlamentarischen Initiative bekräftigt.¹ Seine kritische Einstellung zum Verordnungsveto gilt unabhängig davon, ob es auf kantonaler oder eidgenössischer Ebene eingeführt werden soll. Dies deshalb, weil auf beiden Staatsebenen der Vollzug von Gesetzen eine Kernaufgabe der Exekutive ist und mittels Verordnungsgebung erfolgt (Art. 182 BV sowie Art. 90 Bst. d i.V.m. Art. 88 KV). Die politische Verantwortung in diesem Bereich kann u.E. nicht zweigeteilt werden, ohne dass es zu einer unerwünschten Vermischung der Verantwortlichkeiten kommen würde. In diesem Zusammenhang ist auch die Funktion der Verordnung zu betonen, den Gesetzgeber von Detailregelungen zu entlasten. Mit einem Verordnungsveto würde hingegen der Bundesgesetzgeber in Detailbestimmungen greifen können, die nicht als grundlegend i.S.v. Artikel 164 Absatz 1 BV bezeichnet werden können. Diese rechtsstaatlich bedenkliche Aufweichung einer eindeutigen Aufgabenteilung gilt es zu vermeiden.

Zu erwähnen ist schliesslich, dass der Grosse Rat des Kantons Bern im Jahr 2016 trotz anfänglicher Unterstützung eines Verordnungsvetos auf dessen Einführung verzichtete.² Die zuständige Parlamentskommission (Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen, SAK) erachtete die bestehenden Einwirkungsmöglichkeiten des Parlaments auf die Verordnungsgebung als ausreichend und ein Veto ohne zusätzlichen Nutzen. Im Kanton Bern besteht ein mit Artikel 151 ParlG vergleichbares Recht der Legislative, wonach die Kommissionen verlangen können, dass ihnen der Entwurf zu einer Verordnung oder einer Verordnungsänderung des Regierungsrates zur Konsultation unterbreitet wird (Art. 41 Abs. 1 des Gesetzes vom 4. Juni 2013 über den Grossen Rat [Grossratsgesetz, GRG]; BSG 151.21). Die SAK befand, dass dieses Konsultationsrecht bereits eine präventive Wirkung (auf die Verordnungsgebung des Regierungsrates) entfalte. Weiter schienen ihr die möglichen Nachteile des Verordnungsvetos, wie etwa ein politischer Missbrauch des Instruments, eine unerwünschte Verzögerung der Verfahren und die Behinderung des Regierungsrates bei der Umsetzung von Gesetzesbestimmungen, als gravierend. Ausserdem könnte die Vetomöglichkeit das Parlament zu unsorgfältiger Gesetzgebung verleiten, weil der Eindruck bestünde, dass Erlasse via Verordnungsveto auf der Verordnungsstufe noch einmal korrigiert werden könnten. Und schliesslich befürchtete die SAK, dass bei ungenutzter Vetomöglichkeit der Eindruck entstünde, dass das Parlament mit der Verordnung einverstanden sei und sie mittrage. Die eingehende Prüfung jeder einzelnen Verordnung auf ihre Übereinstimmung mit dem Gesetz wäre für Milizparlamentarierinnen und -parlamentarier kaum zu bewältigen.

2. Negative Auswirkungen auf die Kantone

Aus föderalistischer Perspektive befürchtet der Regierungsrat, dass sich ein Verordnungsveto der Bundesversammlung insbesondere auf die *Umsetzungsgesetzgebung in den Kantonen negativ auswirken* würde. Ein Verordnungsveto hätte zur Folge, dass das Inkrafttreten einer Verordnung in jedem Fall – auch wenn kein Veto ergriffen wird – hinausgezögert wird und damit auch für die Anwendung des Gesetzes ein verlängerter Schwebezustand entsteht. Dadurch werden die Kantone bei der Umsetzung von Bundesgesetzen auf kantonaler Ebene

¹ Siehe RRB 1469/2013 vom 6. November 2013 „Stellungnahme und Antrag des Regierungsrates zur vorläufigen Unterstützung der Parlamentarischen Initiative 185-2013, Kommission Parlamentsrecht, Änderung der Kantonsverfassung (Stärkung Parlament)“.

² Siehe die Begründung im Vortrag vom 10. Oktober 2016 der Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen (SAK) zu «Verfassung des Kantons Bern (Änderung). Revisionsbedarf aufgrund der parlamentarischen Initiativen 185-2013 «Änderung der Kantonsverfassung (Stärkung Parlament)» und 186-2013 «Überprüfung von Volksvorschlag und Eventualantrag)», Ziff. 3.5.5, S. 18 f.

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 die Kantone aufgrund von Vetobefürchtungen eher auf Vorarbeiten verzichten würden, würden sich die Umsetzungsfristen tendenziell verlängern.

Schliesslich ist der Regierungsrat überzeugt, dass ein Verordnungsveto zu *Mehraufwand* im Bereich der politischen Prozesse, der Gesetzgebung, der Kommunikation und auf organisatorischer Ebene führen wird. 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.

Der Regierungsrat bittet Sie, diese beiden nachteiligen Auswirkungen auf die Kantone (kantonale Umsetzungsgesetzgebung und Mehrbelastung) ebenfalls im erläuternden Bericht zu thematisieren.

3. Einführung des Verordnungsvetos und Verfassungsmässigkeit

Der Regierungsrat stellt fest, dass Sie beabsichtigen, das Instrument des Verordnungsvetos ohne eine Änderung der Bundesverfassung einzuführen. Im erläuternden Bericht weisen Sie darauf hin, dass die Bundesverfassung in Artikel 182 Absatz 2 eine verfassungsunmittelbare Zuständigkeit des Bundesrates für *gesetzesvollziehende* Verordnungen begründet und in diesen Fällen daher ein Veto verfassungsrechtlich unzulässig wäre. Sobald eine Verordnung auch *gesetzesvertretende* Bestimmung enthalte, sei das Veto im Rahmen der bestehenden Verfassung jedoch zulässig. Gerade weil sich, wie Sie ausführen, in der Praxis die gesetzesvertretende und gesetzesvollziehende Bestimmungen nicht immer eindeutig auseinanderhalten lassen, ist für uns die Praktikabilität Ihres Gesetzesvorschlags ohne entsprechende Verfassungsänderung zumindest fraglich. Wir bitten Sie, die Frage der Verfassungsmässigkeit des vorgeschlagenen Verordnungsvetos eingehender zu prüfen.

Abgesehen von diesem praktischen Aspekt zur Einhaltung der Bundesverfassung, wäre der Ausnahmekatalog im neuen Artikel 22a Absatz 3 ParlG allenfalls mit Verordnungen zu ergänzen, welche ausschliesslich gesetzesvollziehend sind.

Es sei darauf hingewiesen, dass auch die Exekutive des Kantons Bern wie der Bundesrat die verfassungsmässige Kompetenz zum Erlass von gesetzesvollziehenden Verordnungen hat (Art. 90 Bst. d i.V.m. Art. 88 KV). Im Kanton Bern wurde daher die Einführung des Verordnungsvetos jeweils im Rahmen einer Verfassungsänderung diskutiert.

4. Bemerkungen zu einzelnen Artikeln

Zu den einzelnen Artikeln hat der Regierungsrat folgende Bemerkungen:

Zu Art. 129b ParlG

Es fällt auf, dass das für das Veto vorgeschlagene Verfahren eher destruktiv ausgestaltet ist und konstruktive Elemente weitgehend fehlen. Es entspricht u.E. auch nicht dem Modell der Gewaltenkooperation, welches dem Verordnungsveto gemäss Ihren eigenen Ausführungen offenbar zugrunde liegen soll (siehe erläuternder Bericht, Ziff. 2.7, S. 7). Der Regierungsrat bittet Sie daher zu prüfen, das von Ihnen unterbreitete Verfahren bei Verordnungsvetos im Sinne der Kooperation und des Dialogs zwischen den beiden Gewalten zu optimieren. Zum Beispiel, indem vor dem jeweiligen Entscheid der Kommission bzw. des Rates zwingend ein Austausch zwischen der Legislative und der Exekutive stattfinden muss, oder indem ermöglicht wird, das Veto auf einzelne (besonders strittige) Bestimmungen der Verordnung zu beschränken.

Zu Art. 13 Abs. 1 Bst. e^{bis} und Art. 13a Abs. 1 Bst. b^{bis} PublG

Der Regierungsrat begrüsst es grundsätzlich, dass eine Publikationspflicht für Erläuterungen zu rechtssetzenden Verordnungen eingeführt werden sollte. Solche Erläuterungen bieten wertvolle Informationen für die vom Erlass betroffenen Personen und die Rechtsanwenderinnen und -anwender. Im Kanton Bern werden denn auch diese Erläuterungen zu den Verordnungen (sog. Vortrag) nach Beschlussfassung durch den Regierungsrat bzw. nach Verabschiedung durch die Direktion der Öffentlichkeit zugänglich gemacht.

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. Der Regierungsrat ist deshalb der Meinung, dass die Publikation von Erläuterungen zu Verordnungen in einem eigenständigen Projekt angegangen und eine umfassende Regelung angestrebt werden sollte.

Zudem ist irritierend, dass gemäss dem Vorschlag der Mehrheit der SPK-N der erläuternde Bericht zu den Verordnungen nicht im Bundesblatt, sondern bloss auf der Publikationsplattform veröffentlicht werden soll. Damit müssten die Erläuterungen nicht zwingend in allen drei Amtssprachen übersetzt werden. Der Regierungsrat des Kantons Bern beantragt als Exekutive eines zweisprachigen Kantons, dass die Veröffentlichung der Erläuterungen zu Verordnungen zwingend in den Amtssprachen gemäss Artikel 70 Absatz 1 der Bundesverfassung erfolgen muss.

Der Regierungsrat bedankt sich für die Berücksichtigung seiner Anliegen.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident



Christoph Neuhaus

Der Staatsschreiber



Christoph Auer



Landammann und Regierungsrat des Kantons Uri

Sekretariat der Staatspolitischen Kommission
Parlamentsdienste
3003 Bern

Parlamentarische Initiative Einführung des Verordnungsvetos; Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident
Sehr geehrte Kommissionsmitglieder

Am 21. Juni 2018 hat die Staatspolitische Kommission des Nationalrats die Vernehmlassung zu einem Vorentwurf zur parlamentarischen Initiative 14.422 ausgelöst. Der Vorentwurf schlägt vor, der Bundesversammlung die Möglichkeit zu geben, gegen Verordnungen des Bundesrats oder der Bundesdepartemente ein Veto einzulegen. Wir äussern uns dazu wie folgt.

Das Verordnungsveto widerspricht dem Grundsatz der Gewaltentrennung, seine Verfassungsmässigkeit ist staatsrechtlich stark umstritten. Es beschneidet die Kompetenzen der Exekutive. Auch werden die Verantwortungen verwischt. Es hat sich aus diesem Grund in den Kantonen nicht durchgesetzt. Einzig im Kanton Solothurn besteht dieses Instrument. Die Auswirkungen in der Praxis sind aber gering. Es mag sein, dass dem Verordnungsveto eine gewisse präventive Wirkung zukommt. Diese besteht aber generell, weil in einem Anwendungsfall eine Verordnung vom Bundesgericht immer auch darauf überprüft werden kann, ob sie sich an den Rahmen des Gesetzes hält.

Das Verordnungsveto ist als Instrument für Ausnahmefälle gedacht mit grossen Hürden, damit es nicht rechtsmissbräuchlich eingesetzt werden kann. Ein ziemlich kompliziertes Verfahren, das lediglich in Ausnahmesituationen greifen soll. Wir erachten eine solche «Notbremse» weder als notwendig noch als sinnvoll. Sie widerspricht dem Prinzip der Gewaltenteilung. Dem Parlament stehen andere Möglichkeiten offen, in solchen Ausnahmefällen seiner Auffassung bezüglich richtiger Umsetzung seiner Gesetze auf Verordnungsebene Nachachtung zu schaffen.

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident, sehr geehrte Kommissionsmitglieder, wir danken Ihnen abschliessend für die Gelegenheit zur Stellungnahme und grüssen Sie mit vorzüglicher Hochachtung.

Altdorf, 24. August 2018



Im Namen des Regierungsrats
Der Landammann Der Kanzleidirektor

Roger Nager

Roman Balli

6431 Schwyz, Postfach 1260

An das
Sekretariat der Staatspolitischen Kommissionen
Parlamentsdienste
3003 Bern

elektronisch an: spk.cip@parl.admin.ch

Schwyz, 18. September 2018

14.422 n Pa.Iv. Aeschi Thomas. Einführung des Verordnungsvetos
Vernehmlassungsantwort des Kantons Schwyz

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 21. Juni 2018 lädt die Staatspolitische Kommission des Nationalrates (SPK-NR) die Kantonsregierungen ein, zur oben erwähnten Vernehmlassungsvorlage bis 12. Oktober 2018 Stellung zu nehmen.

Die Parlamentarische Initiative (Pa.Iv) 14.422 wurde am 16. Juni 2014 im Nationalrat (NR) eingereicht und fordert die Einführung eines Verordnungsvetos. Ihr wurde am 27. April 2016 vom Nationalrat und am 25. August 2016 von der Staatspolitischen Kommission des Ständerates (SPK-SR) Folge gegeben. Der in die Vernehmlassung geschickte Vorentwurf (VE) unterscheidet zwischen Verordnungen, die dem Veto unterstehen und solchen, die einer Überprüfung nicht unterstellt sein sollen. Ausgenommen vom Veto sind hiernach Verordnungen, die:

- der Bundesrat gestützt auf die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) erlässt (Art. 22a Abs. 3 Bst. a VE-ParlG);
- notwendig sind, damit Bestimmungen der BV, von Bundesgesetzen oder völkerrechtlichen Verträgen, deren Datum der Inkraftsetzung in diesen Erlassen festgelegt ist, rechtzeitig umgesetzt werden können (Art. 22a Abs. 3 Bst. b VE-ParlG);
- durch Bundesgesetz dem Veto entzogen sind (Art. 22a Abs. 3 Bst. c VE-ParlG).

Der VE sieht vor, dass Verordnungen, welche nicht unter Art. 22a Abs. 3 VE-ParlG fallen, innerhalb von 15 Tagen nach Veröffentlichung im Amtsblatt per Veto bekämpft werden können. Stellt mindestens ein Drittel der Ratsmitglieder den begründeten Antrag auf ein Veto, soll die zuständige Kommission des Rates den Antrag innerhalb von 60 Tagen behandeln. Stimmt die Kommission zu, hat der zuständige Rat in der folgenden Session darüber befinden. Lehnt die Kommission ab, wäre der Antrag auf ein Veto erledigt (Art. 129b Abs. 2 VE-ParlG). Stimmt der eine Rat dem Antrag zu, muss für die Wirksamkeit des Vetos auch der andere Rat zustimmen (Art. 129 Abs. 3 VE-ParlG).

Eine Minderheit I beantragt, auf den VE nicht einzutreten. Eine Minderheit II fordert, dass die vorbereitende Kommission zwingend ihrem Rat Anträge stellen muss und eine Minderheit III beantragt, dass keine vorbereitende Kommission einzusetzen ist und der Rat direkt über die Vetoanträge zu befinden hat.

An der bisherigen, grundsätzlich bewährten institutionellen Aufgabenteilung zwischen der Exekutive und der Legislative soll festgehalten werden. Im Gesetzgebungsverfahren hat es das Parlament jeweils in der Hand, die wesentlichen Bestimmungen so zu regeln, dass der Gesetzgebungswille klar zum Ausdruck kommt und sich der Interpretationsspielraum der Exekutive beim Erlass von Verordnungen nur doch auf Ausführungsdetails beschränkt. Dass es gelegentlich dennoch vorkommt, dass eine Verordnungsbestimmung nicht dem Willen des Gesetzgebers entspricht oder keine genügende gesetzliche Grundlage hat, ist nicht zu bestreiten. Auch wenn sich dieser Weg zugegebenermassen als aufwändig erweist, hat der Gesetzgeber in solchen Fällen nötigenfalls aber die Möglichkeit, das Gesetz so zu ändern, dass zwingend auch die Verordnung angepasst werden muss. Das im Rahmen eines Verordnungsvetos vorgeschlagene Verfahren wäre insgesamt noch träger und der politische Prozess würde auf eidgenössischer wie indirekt auch auf kantonaler Stufe – im Rahmen der Umsetzung – noch aufwändiger.

Der Regierungsrat lehnt die Vorlage somit ab und unterstützt damit den Nichteintretensantrag der Minderheit I.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

Im Namen des Regierungsrates:

Kaspar Michel, Landammann



Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber

Kopie z.K. an:

– die Schwyzer Mitglieder der Bundesversammlung.



CH-6061 Sarnen, Postfach 1562, Staatskanzlei

A-Post

Sekretariat der Staatspolitische Kom-
mission des Nationalrats
3003 Bern

Per Mail:
Spk.cip@admin.ch

Referenz/Aktenzeichen: 20180391
Unser Zeichen: cb

Sarnen, 10. September 2018

Parlamentarische Initiative Einführung des Verordnungsvetos: Vorentwurf einer Änderung des Parlamentsgesetzes

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 21. Juni 2018 unterbreiten Sie den Kantonsregierungen einen Vorentwurf zu einer Änderung des Parlamentsgesetzes zur Vernehmlassung bis 12. Oktober 2018.

Fristgerecht nehmen wir zum Vorentwurf wie folgt Stellung:

Das Verordnungsveto widerspricht dem Grundsatz der Gewaltentrennung, seine Verfassungsmässigkeit ist staatsrechtlich stark umstritten; es beschneidet die Kompetenzen der Exekutive. Auch werden die Verantwortungen verwischt. Es hat sich auch diesem Grund in den Kantonen nicht durchgesetzt. Einzig im Kanton Solothurn besteht dieses Instrument. Die Auswirkungen in der Praxis sind aber gering. Es mag sein, dass dem Verordnungsveto eine gewisse präventive Wirkung zukommt. Diese besteht aber generell, weil in einem Anwendungsfall eine Verordnung vom Bundesgericht immer auch darauf überprüft werden kann, ob sie sich an den Rahmen des Gesetzes hält.

Das Verordnungsveto ist als Instrument für Ausnahmefälle gedacht mit grossen Hürden, damit es nicht rechtsmissbräuchlich eingesetzt werden kann. Ein ziemlich kompliziertes Verfahren, das lediglich in Ausnahmesituationen greifen soll. Wir erachten eine solche „Notbremse“ weder als nötig noch als sinnvoll. Sie widerspricht fundamentalen Prinzipien der Gewaltenteilung. Dem Parlament stehen andere Möglichkeiten offen, in solchen Ausnahmefällen seiner Auffassung bezüglich dem richtigen Gesetzesvollzug Nachachtung zu verschaffen.

Für die Gelegenheit zur Stellungnahme danken wir Ihnen, sehr geehrte Herr Kommissionspräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, bestens.

Freundliche Grüsse

Staatskanzlei



Nicole Frunz Wallimann
Landschreiberin

Kopie an:

- Kantonale Mitglieder des eidgenössischen Parlaments
- Regierungsrat (Zirkulation)
- Volkswirtschaftsdepartement



KANTON
NIDWALDEN

LANDAMMANN UND
REGIERUNGSRAT

Dorfplatz 2, Postfach 1246, 6371 Stans
Telefon 041 618 79 02, www.nw.ch

CH-6371 Stans, Dorfplatz 2, Postfach 1246, STK

Staatspolitische Kommission des Nationalrats
Sekretariat
Parlamentsdienste
3003 Bern

Telefon 041 618 79 02
staatskanzlei@nw.ch
Stans, 24. September 2018

Vernehmlassung der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates betreffend die Parlamentarische Initiative 14.422 zur Einführung des Verordnungsvetos

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns mit Schreiben vom 21. Juni 2018 eingeladen, zu oben genannter Vorlage Stellung zu nehmen. Wir danken für die Möglichkeit der Mitwirkung und äussern uns gerne wie folgt.

Der Kanton Nidwalden lehnt die Einführung eines Verordnungsvetos ab.

Wir erachten den gesetzgeberischen Handlungsbedarf als nicht hinreichend ausgewiesen. Im Bericht wird auf "einzelne Fällen" verwiesen, in denen Bundesrat und Verwaltung den Willen des Gesetzgebers falsch interpretieren würden. Ausserdem habe sich "gelegentlich" der Wille des Gesetzgebers im Gesetz auch noch nicht klar genug geäussert (Ziff. 2.3, S. 5). Gemäss den Ausführungen weiter hinten im Bericht (Ziff. 2.7, S. 8) werde das Verordnungsveto dort zur Anwendung gelangen, wo "ein erklärter Wille des Gesetzgebers auf Verordnungsstufe umgangen wird". Beispiele, in welchen Fällen dem Willen des Gesetzgebers bisher nicht Rechnung getragen worden ist – sei es aufgrund einer Fehlinterpretation oder gar vorsätzlich – fehlen aber im Bericht. Unkonkrete Hinweise auf "einzelne Fälle" oder "gelegentliches" Auftreten rechtfertigt es unseres Erachtens nicht, das erfolgreiche und bewährte System von Checks und Balances aus dem Gleichgewicht zu bringen.

Mit Blick auf die Gewaltenteilung soll es keine Verwässerung der Aufgabenteilung zwischen der Legislative und der Exekutive geben. Das bisherige System mit gegenseitiger Mitwirkung und Zusammenarbeit zwischen Parlament und Bundesrat bei Gesetzgebungsverfahren durch parlamentarische Vorstösse, Vernehmlassungsverfahren bzw. präzisere Gesetzgebungen hat sich bewährt. Das Verordnungsveto würde zu einer unklaren Verteilung der Zuständigkeiten und zu einer Vermischung der Verantwortlichkeiten führen.

Wenn es dem Gesetzgeber nicht gelungen ist, im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens seinen Willen hinreichend präzise zu formulieren, so soll er dies stufengerecht, d.h. in einem Gesetzgebungsverfahren korrigieren. Nur so sind auch die politischen Mitwirkungsrechte der Bevölkerung, insb. das Referendumsrecht, gewahrt. Wenn das Parlament seinen wahren gesetzgeberischen Willen erst auf Verordnungsstufe genügend klar zum Ausdruck bringt, so beschneidet es damit auch die Volksrechte.

Weiter weisen wir darauf hin, dass durch ein Vetorecht des Parlaments das Inkrafttreten einer Verordnung in jedem Fall – auch wenn kein Veto ergriffen würde – hinausgezögert würde und damit auch für das Gesetz ein verlängerter Schwebezustand entstünde. Dadurch würden die Kantone, welche das Bundesrecht letztlich umsetzen, behindert. Gerne illustrieren wir dies anhand von drei exemplarischen Beispielen:

1. Ausländergesetz vom 16. Dezember 2005

Art. 20 Abs. 2^{bis}

Der Bundesrat muss jeweils Ende Jahr mit einer Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE, SR 142.201) die Kontingente für Arbeitskräfte aus Nicht-EU/EFTA-Staaten für das kommende Kalenderjahr festlegen, gestützt auf die aktuellen Wirtschaftszahlen, die Prognosen der aktuellen Kontingentsausschöpfung, der konjunkturellen Lage sowie unter Berücksichtigung der Arbeitslosenzahlen. Wenn ein Veto gegen diese Verordnungsänderung möglich wäre, so könnten die Kontingente nicht gestützt auf aktuelle Wirtschaftszahlen und Prognosen festgelegt werden. Auch der Bezug auf die aktuelle Kontingentsausschöpfung würde fehlen. Ein Verordnungsveto würde zudem ein Inkrafttreten auf den 1. Januar des Folgejahres praktisch verunmöglichen. Ein Inkrafttreten auf den 1. Januar des Folgejahres ist jedoch zwingend, weil die gesetzlich vorgesehene Kontingentsperiode vom 1. Januar bis 31. Dezember dauert.

2. Arbeitslosenversicherungsgesetz von 25. Juni 1982

Art. 35 Abs. 2 zweiter Satz

Nach Artikel 35 des Arbeitslosenversicherungsgesetzes kann der Bundesrat die Höchstdauer der Kurzarbeitsentschädigung bei andauernder erheblicher Arbeitslosigkeit verlängern. In der Praxis kann diese Bestimmung nur sinnvoll umgesetzt werden, wenn das Verfahren stark beschleunigt wird. Die Verzögerung, die durch einen Antrag für ein Verordnungsveto entsteht, könnte betroffene Unternehmen gefährden bzw. Entlassungen veranlassen.

3. Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 2018

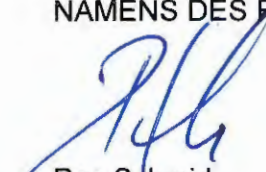
Art. 25 Abs. 1^{bis} und 2

Die gestützt auf Artikel 25 Absatz 1 Bundesstatistikgesetz (BStatG) erlassene Statistikerhebungsverordnung (SR 431.012.1) enthält im Anhang eine Liste der statistischen Erhebungen, die jährlich revidiert wird. Diese periodische Aktualisierung ist notwendig, damit den aktuellen Bedürfnissen von Wirtschaft und Gesellschaft Rechnung getragen werden kann. Ein Verordnungsveto würde die notwendige Inkraftsetzung per 1. Januar des Folgejahres in Frage stellen.

Abschliessend danken wir Ihnen, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wenn Sie diese Überlegungen bei Ihren weiteren Arbeiten berücksichtigen.

Freundliche Grüsse

NAMENS DES REGIERUNGSRATES


Res Schmid
Landammann




lic. iur. Hugo Murer
Landschreiber

Geht an:

- spk.cip@parl.admin.ch

Glarus, 2. Oktober 2018
Unsere Ref: 2018-202

**Vernehmlassung Parlamentarische Initiative 14.422, Aeschi Thomas, Einführung des
Verordnungsvetos**

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Sie gaben uns in eingangs genannter Angelegenheit die Möglichkeit zur Stellungnahme. Dafür danken wir und lassen uns gerne wie folgt vernehmen:

Der Regierungsrat des Kantons Glarus lehnt die Einführung eines Verordnungsvetos auf Bundesebene ab. Die Ablehnung erfolgt in Kenntnis der negativen Stellungnahme der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) vom 27. September 2018, welche der Regierungsrat vollumfänglich teilt und unterstützt.

Aus Sicht des Regierungsrates sprechen (zusätzlich) folgende Gründe gegen die Einführung eines Verordnungsvetos:

- *Missachtung des Gewaltenteilungsprinzips:* Das Verordnungsveto erhöht den Einfluss des Parlaments. Es führt zu einer Machtverschiebung weg von der Exekutive hin zur Legislative. Mit dieser Machtverschiebung greift das Parlament über seine Gesetzgebungskompetenz hinaus. Die Verordnungsgebung als untergeordnete Ebene der Rechtsetzung gehört nicht zu den Kernaufgaben des Parlaments. Bei der vorgeschlagenen Lösung geht es nicht nur um die präventive Kontrolle, was der Bundesrat mit den ihm übertragenen Rechtsetzungsbefugnissen macht und in wie weit er dem meist selbst interpretationsbedürftigen „Willen des Gesetzgebers“ folgt. Vielmehr erstreckt sich die Interventionsmöglichkeit – mit Ausnahme der Verordnungen nach Artikel 22a Absatz 3 VE-ParlG – auch auf blosse Vollziehungsverordnungen. Diese müssen sich per definitionem an den Rahmen des Gesetzes halten. Damit ist der Vollzug betroffen. Dieser ist jedoch im Gefüge der Gewaltenteilung eine Kernaufgabe der Exekutive (Art. 182 Abs. 2 BV). Zum Vollzug gehört auch die Verordnungsgebungskompetenz (Art. 182 Abs. 1 BV). Da das vorgeschlagene allgemeine Verordnungsveto somit in bestehende verfassungsrechtliche Befugnisse des Bundesrates eingreift, bedarf es selbst einer Verfassungsgrundlage (vgl. Art. 79 Abs. 3 KV SO; Art. 93 Abs. 3 KV FR). Diese fehlt in der Bundesverfassung; weder die Bestimmung betreffend die Oberaufsicht (Art. 169 BV) noch diejenige über Aufträge an den Bundesrat (Art. 171 BV) genügen hierzu. Die Einführung des Verordnungsvetos erfordert somit eine Verfassungsänderung und nicht bloss wie von der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats vorgeschlagen eine Anpassung des Parlamentsgesetzes.

- *Verwischung der Verantwortlichkeiten:* Heute liegt die politische Verantwortung für Verordnungen – trotz der Möglichkeit eines Konsultationsverfahrens nach Artikel 151 ParlG – eindeutig beim Bundesrat. Die Einführung eines Verordnungsvetos hebt die Mitwirkungsmöglichkeiten des Parlaments auf eine neue Stufe. Wer konsultiert werden muss und ablehnen kann, nimmt auf den Inhalt einer Verordnung massgeblichen Einfluss. Dies obwohl er formal den Erlass von Ordnungsbestimmungen weder erzwingen, noch deren Inhalt ändern kann. Damit kommt es zu einer Kompetenzvermischung bei der Ordnungsgebung zwischen der Exekutive und der Legislative. Mit der Einführung des Verordnungsvetos würden zwei neue Kategorien von Verordnungen geschaffen, nämlich solche, welche das Parlament gar nicht beachtet, und solche, welche das Parlament diskutiert und im Falle der Ablehnung des Verordnungsvetos ausdrücklich gebilligt hat. Auch wenn das Verordnungsveto an der rechtlichen Qualifikation von Verordnungen nichts ändert, ist davon auszugehen, dass das Bundesgericht bei der Beurteilung einer Verordnung die politischen Diskussionen im Parlament bei ihrer Auslegung mitberücksichtigen dürften. Dies insbesondere mit Blick auf die Frage, ob sich eine Verordnung an den rechtlichen Rahmen des Gesetzes hält oder nicht. Damit würde das Parlament über das Verordnungsveto mittelbar auch auf das gerichtliche Normenkontrollverfahren Einfluss nehmen.
- *Verzögerung des Rechtsetzungsprozesses:* Die Möglichkeit eines Verordnungsvetos verzögert den Prozess der Ordnungsgebung. Die Verzögerung hat vielfach auch eine spätere Inkraftsetzung des Gesetzes zur Folge. Neue Gesetze werden oft von Verordnungen begleitet, ohne die sie nicht angewandt werden können. Ein Verordnungsveto kann entweder zu einer empfindlichen Verzögerung führen oder mit Blick auf die notwendige rasche Inkraftsetzung des Gesetzes faktisch nicht mehr ausgeübt werden. In den Kantonen dürfte die Einführung eines Verordnungsvetos die Umsetzung von Bundesrecht verzögern. Aufgrund des Schwebezustandes würden die Kantone vorläufig auf Vorarbeiten zur Umsetzung von Bundesrecht verzichten. Was die blosse Änderung von bestehendem Ordnungsrecht betrifft, besteht die Gefahr, dass – je nach Änderungsbeschluss – mehrere Verordnungen betroffen und durch das Veto blockiert würden. Des Weiteren bleibt aus dem Vernehmlassungsentwurf unklar, ob das Parlament auch gegen eine Aufhebung einer Verordnung intervenieren könnte und damit die bestehende Verordnung bis zum Entscheid in Kraft bliebe. Schliesslich hindert ein Verordnungsveto den Bundesrat auch nicht daran, an seiner ursprünglichen Konzeption festzuhalten und nochmals die gleiche oder zumindest eine ähnliche Lösung vorzuschlagen. Dies führt letztlich zu einer Blockierung, die nur dadurch gelöst werden kann, indem das Parlament dem Bundesrat durch Gesetzesänderung die Grundlage für die Verordnung entzieht. Dazu hat es die Materie im Gesetz entweder selbst zu regeln oder die Delegationsnorm präziser bzw. enger zu fassen. Diese Möglichkeiten hat das Parlament jedoch bereits heute auch ohne Verordnungsveto.
- *Anreiz für eine unsorgfältige Gesetzgebung:* Auch ohne Verordnungsveto hat die Bundesversammlung die Möglichkeit, in unwichtigen Bereichen gesetzgeberisch tätig zu werden, indem sie auf die Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen an die Exekutive verzichtet und die Materie im Gesetz selbst regelt. Dies gilt auch für Fragen des Vollzugs. Artikel 164 BV sieht vor, dass Wichtiges ins Gesetz gehört. Daraus ist jedoch nicht der Umkehrschluss zu ziehen, dass das Parlament nicht auch Regelungen von untergeordneter Bedeutung in die Form eines Gesetzes giessen kann. Artikel 164 BV verpflichtet das Parlament nicht, weniger wichtige Bestimmungen dem Bundesrat zu überlassen. Würde das Verordnungsveto eingeführt, könnte dies das Parlament dazu verleiten, vermehrt vermeintlich Unwichtiges an den Bundesrat zu delegieren, da ihm immer noch die Interventionsmöglichkeit gegen unliebsame Ordnungsbestimmungen bliebe. Damit trägt das Instrument nicht zu einer besseren, sondern zu einer unsorgfältigeren Gesetzgebung bei. Dies auch, weil in der Praxis nicht rechtsetzungstechnische Fragen über den Einsatz des Verordnungsvetos entscheiden dürften, sondern politische. Beim Verordnungsveto handelt es sich letztlich um ein politisches Instrument. So ist es denkbar, dass ein Verordnungsveto von Mitgliedern des Parlaments aus diametral entgegengesetzten Gründen unterstützt wird. Während den einen die Verordnung zu schwach ist, ist sie den anderen zu

einschneidend. Ob in der Bundesversammlung eine Mehrheit für eine Anpassung der Verordnung durch den Bundesrat in einem bestimmten Sinn zustande kommt, bleibt zu bezweifeln.

- *Mildere Instrumente:* Die Bundesversammlung verfügt auch ohne Verordnungsveto über genügend Ein- und Mitwirkungsmöglichkeiten, die es ihr erlauben, einzuschreiten, wenn der Bundesrat Verordnungsbestimmungen erlässt, die nicht dem Willen des Gesetzgebers entsprechen. So steht es ihr bereits im Rahmen der parlamentarischen Beratung einer Gesetzesvorlage frei, die Delegationsnormen so präzise und eng zu fassen, dass der Spielraum des Bundesrates eingeschränkt wird. Zu diesem Zweck führt der Bundesrat die Bestimmungen, mit welcher Rechtsetzungskompetenzen an die Exekutive delegiert werden sollen, jeweils bereits in den Botschaften explizit auf. Dies erlaubt es den Mitgliedern des Parlaments, im Sinne einer sorgfältigen Gesetzgebung über Umfang und Inhalt der Delegation von Rechtsetzungskompetenzen an den Bundesrat zu beraten. In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass die Bundesversammlung die weitere Regelung einer Materie durch Gesetz statt an den Bundesrat auch an das Parlament selbst delegieren kann (Art. 22 Abs. 2 ParlG; Verordnung der Bundesversammlung). Eine Praxis, die insbesondere im Kanton Glarus ab und an noch vorkommt, gerade wenn es um die Regelung weniger wichtiger Punkte in Rechts-, Sach- oder Lebensbereichen geht, die politisch und gesellschaftlich einen gewissen Stellenwert einnehmen (vgl. z. B. Bauverordnung [GS VII B/1/2], Jagdverordnung [GS VI E/211/2], Lohnverordnung [GS II C/1/1]). Auch stünde es der Bundesversammlung frei, durch Gesetz bestimmte Verordnungen des Bundesrates einem Genehmigungsvorbehalt zu unterstellen, wie dies in jüngster Zeit bei der Änderung des Bankengesetzes vom 30. September 2011 erfolgt ist (vgl. Übergangsbestimmung zur Änderung vom 30. September 2011, AS 2012 817). Nach Inkrafttreten des Gesetzes oder einer Gesetzesänderung bzw. vor der Verordnungsgebung durch den Bundesrat steht den Kommissionen gestützt auf Artikel 151 ParlG ein Konsultationsrecht zu. Das Ergebnis einer Konsultation kann darin bestehen, dass die Kommission vom Verordnungsentwurf Kenntnis nimmt oder dass sie dem Bundesrat empfiehlt, die Verordnung anzupassen. Auch wenn die Empfehlungen rechtlich nicht verbindlich sind, bedeutet dies nicht, dass sie wirkungslos bleiben. Wenn es um eine politisch wichtige Frage wie jüngst z. B. um die Zulässigkeit von Kriegsmaterialausfuhren nach Ländern, die in einen internen bewaffneten Konflikt verwickelt sind (Änderung Kriegsmaterialverordnung), geht und wenn sich die Kommissionen beider Räte einig sind, dürfte den Empfehlungen zumindest faktisch einige Bedeutung zukommen. Würde der Bundesrat ihnen in diesen Fällen nicht folgen, müsste er mit der Möglichkeit rechnen, dass die Kommissionen mit einer parlamentarischen Initiative auf dem Weg der Gesetzgebung die Delegationsnorm ändern und damit ihre politischen Ziele erreichen. Unabhängig davon steht es den Parlamentarierinnen und Parlamentariern frei, mit einer Motion gestützt auf Artikel 120 Abs. 1 ParlG vom Bundesrat die Änderung einer Verordnung zu verlangen. Wird eine solche Motion angenommen, hat der Bundesrat die Wahl, entweder die Verordnung direkt zu ändern oder aber der Bundesversammlung einen Gesetzesentwurf zu unterbreiten, durch welchen die Delegationsnorm im Sinne des Vorstosses angepasst werden soll (Art. 120 Abs. 2 ParlG).

Zusammenfassend hält der Regierungsrat das Verordnungsveto für ein negatives Instrument – ein Instrument der Bremsung und Verhinderung, das staatliches Handeln noch schwerfälliger macht. Die Bundesversammlung sollte die Kräfte auf ihre Kerngebiete konzentrieren, nämlich auf das Fällen von demokratischen Leitentscheiden. Das Bundesparlament beklagt immer wieder Zeit- und Ressourcenknappheit. Indem es darauf verzichtet, Ressourcen für untergeordnete Fragen wie das Verordnungsveto zu verwenden, kann es nun Gegensteuer geben. In diesem Sinne spricht sich der Regierungsrat gegen die Einführung des Verordnungsvetos aus und lehnt die ihm zur Vernehmlassung unterbreitete Vorlage der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates ab.

Genehmigen Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Freundliche Grüsse

Für den Regierungsrat



Dr. Andrea Bettiga
Landammann



Hansjörg Dürst
Ratsschreiber

E-Mail an: spk.cip@parl.admin.ch

versandt am: **03. Okt. 2018**



Regierungsrat, Postfach, 6301 Zug

Staatspolitische Kommission
des Nationalrats
Sekretariat
Parlamentsdienste
3003 Bern

Zug, 4. Oktober 2018 hs

Vernehmlassung zum Vorentwurf der parlamentarischen Initiative 14.422: Einführung eines Vetorechts

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident
Sehr geehrte Frau Nationalrätin
Sehr geehrter Herr Nationalrat

Mit Schreiben vom 21. Juni 2018 haben Sie uns eingeladen, zum Vorentwurf der parlamentarischen Initiative 14.422 «Einführung eines Vetorechts» bis zum 12. Oktober 2018 Stellung zu nehmen.

Wir verweisen in diesem Zusammenhang auf die Stellungnahme der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) vom 27. September 2018, der wir uns anschliessen. Zudem verweisen wir auf unsere Stellungnahme zuhanden der KdK vom 28. August 2018, welche unsere Anliegen beziehungsweise Anträge im Detail festhalten.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse
Regierungsrat des Kantons Zug

Manuela Weichelt-Picard
Frau Landammann

Tobias Moser
Landschreiber

Beilagen:

- Beilage 1: Stellungnahme der KdK vom 27. September 2018
- Beilage 2: Regierungsratsbeschluss vom 28. August 2018

Kopie per E-Mail an:

- mail@kdk.ch
- Alle Direktionen
- Staatskanzlei

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 Verordnungsrecht 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 Verordnungsgebung. 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 dem, 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-PublG

- 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-PublG

- 12 Im Rahmen der Vorlage wird neu eine Publikationspflicht für Erläuterungen zu rechtssetzenden Verordnungen vorgesehen. Diese Neuerung ist grundsätzlich zu begrüßen, 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.



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, zwingt 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*

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 gesetzvertretenden 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 gesetzvertretenden 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 gesetzvertretende Verordnung. Zwar begründet auch unsere Verfassung in § 41 Bst. c die Obergericht des Kantonsrats über die Behörden, somit auch über den Regierungsrat. Bei der verfassungsrechtlichen Obergericht 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 Verordnungsänderungen 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 Verordnungsbestimmung 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 Verordnungsrecht immer wieder dem Regierungsrat zurückweisen würde.

6. Die Bemerkung in der Motionsbegründung, das Parlament erlasse in der Regel allgemein gehaltene Erlasse, weshalb dem Verordnungsrecht 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 Hürli-mann 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 (Nr. 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 Verordnungswesen 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 Viertelsmehrheit 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.



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat CE
Staatsrat SR

Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

T +41 26 305 10 40, F +41 26 305 10 48
www.fr.ch/ce

Conseil d'Etat
Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

Commission des institutions politiques
Secrétariat
Services du Parlement
3003 Berne

Document PDF et Word à :
spk.cip@parl.admin.ch

Fribourg, le 28 août 2018

14.422 n lv.pa. Aeschi Thomas. Droit de veto du Parlement sur les ordonnances du Conseil fédéral - Réponse à la consultation

Monsieur le Président,

Le Conseil d'Etat a pris connaissance de la procédure de consultation citée en marge. Il remercie la Commission des institutions politiques du Conseil national de l'avoir consulté et lui répond comme suit.

Le Conseil d'Etat estime en substance que les instruments politiques et juridiques dont dispose actuellement le Parlement suffisent pour faire valoir la volonté du législateur.

Il s'oppose de ce fait au projet mis en consultation.

S'agissant des motifs de son opposition, le Conseil d'Etat les fonde essentiellement sur le principe, reconnu en Suisse, de la séparation des pouvoirs. Ce principe, expressément consacré dans la Constitution du canton de Fribourg (cf. art. 85 Cst) n'est, il est vrai, pas inscrit en tant que tel dans la Constitution fédérale. Il n'en demeure pas moins qu'il s'agit là d'un des trois piliers de l'organisation de notre Etat, et que l'on ne devrait de ce fait s'en écarter que pour des motifs impérieux.

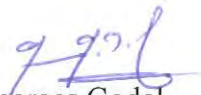
La Suisse est un état de droit, régi par des dispositions légales dont la portée est diverse. Si les règles régissant les droits et obligations des individus doivent être adoptées dans un acte au sens formel (à savoir un acte adopté par le Parlement), les règles d'importance secondaire doivent être adoptées par l'autorité exécutive. Une mise en œuvre la plus conforme possible de ce système de séparation des pouvoirs contribue au fonctionnement harmonieux de notre Etat; l'introduction d'un mécanisme de veto sur des règles de portée exécutive, tel que voulu par l'avant-projet mis en consultation, remettrait fondamentalement en question cette séparation des pouvoirs.

A cela s'ajoute le fait que déjà à l'heure actuelle, lorsque le pouvoir législatif estime nécessaire de limiter le pouvoir d'exécution (ou d'appréciation) de l'autorité exécutive, il édicte des lois qui entrent résolument dans la législation de détail. Ajouter dans ces circonstances, au pouvoir législatif, un droit de veto sur les compétences exécutives de l'exécutif reviendrait à affaiblir excessivement cette autorité par rapport au pouvoir législatif. Au final, cela mènerait au déséquilibre de notre système.

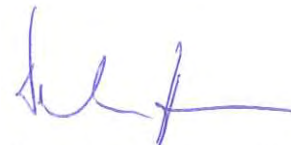
Nous relevons en passant que le système légal fribourgeois contient d'ores et déjà un système de veto dans sa législation sur le Grand Conseil. Celui-ci se limite toutefois, comme il se doit, aux seules compétences législatives déléguées au Conseil d'Etat; il est expressément précisé dans notre législation, au surplus, que le veto ne peut pas porter sur les dispositions d'exécution prises par le Conseil d'Etat conformément à ses compétences constitutionnelles (cf. article 93 de la Constitution cantonale fribourgeoise et articles 177ss de la loi fribourgeoise sur le Grand Conseil, RSF 121.1).

En vous souhaitant bonne réception de la présente, nous vous prions de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

Au nom du Conseil d'Etat :


Georges Godel
Président




Danielle Gagnaux-Morel
Chancelière d'Etat

Sekretariat der Staatspolitischen
Kommissionen
Parlamentsdienste
3003 Bern

18. September 2018

Vernehmlassung zur Parlamentarischen Initiative Einführung des Verordnungsvetos

Sehr geehrter Herr Fluri
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 21. Juni 2018 haben Sie uns die Parlamentarische Initiative Einführung des Verordnungsvetos zur Vernehmlassung zugestellt. Wir nehmen gerne wie folgt Stellung:

1. Ausgangslage

Stand heute ist der Kanton Solothurn der einzige Kanton, in welchem ein umfassendes Verordnungsveto praktiziert wird. Das Solothurner Verordnungsveto wurde mit der Totalrevision der Verfassung (KV) vom 8. Juni 1986 (BGS 111.1; Inkrafttreten 1988) eingeführt. Der Regierungsrat erlässt Verordnungen auf der Grundlage und im Rahmen der Gesetze, Staatsverträge und Konkordate (Art. 79 Abs. 2 KV). 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 (Art. 79 Abs. 3 KV). Gemäss § 44 Absatz 2 des Kantonsratsgesetzes vom 24. September 1989 (BGS 121.1) ist der Einspruch kurz zu begründen. Das Solothurner Verordnungsveto gilt für alle Verordnungen der Regierung und der Gerichte. Nach dem Beschluss einer Verordnung, Verordnungsänderung oder -aufhebung werden die Beschlüsse den Mitgliedern des Kantonsrates unter Hinweis auf die Vetofrist persönlich zugestellt (keine amtliche Publikation). Das Inkrafttreten einer Verordnung, Verordnungsänderung oder -aufhebung steht jeweils unter dem Vorbehalt des Einspruchsrechts des Kantonsrats.

Insgesamt wird das Veto im Kanton Solothurn im Verhältnis zur Anzahl Verordnungen und Verordnungsänderungen, die beschlossen werden, relativ selten eingesetzt. Es gab mehrere Jahre, in denen das Instrument gar nie eingesetzt wurde, das «Rekordjahr» war das Jahr 1995 mit 9 eingereichten Vetos (bei 54 unterbreiteten Vorlagen). Seit der Einführung 1988 bis Ende August 2018 wurden insgesamt 1144 Verordnungen oder Verordnungsänderungen dem Parlament vorgelegt. In 80 Fällen wurde ein Veto eingereicht; davon wurden 17 vom Parlament gutgeheissen, 46 wurden abgelehnt, 8 wurden vor der Behandlung im Parlament zurückgezogen und in 8 Fällen nahm der Regierungsrat seine Verordnung selber noch vor der Behandlung im Parlament zurück.

Grundsätzlich ist das Verordnungsveto im Kanton Solothurn unbestritten. In der Regel wird das Vetorecht mit Zurückhaltung ausgeübt und entfaltet somit keine blockierende Wirkung auf die

Tätigkeit von Regierungsrat und Verwaltung. Schwierigkeiten bringt teilweise die lange Frist von 60 Tagen. Gerade im Bereich des Vollzugs von Bundesrecht sind die tendenziell kürzer werdenden Fristvorgaben bezüglich kantonalen Umsetzung kaum auf die bestehende Vetofrist von 60 Tagen abzustimmen. Die Existenz des Verordnungsvetos wird im Kanton Solothurn auch vom Regierungsrat nicht in Frage gestellt. Dennoch sind wir der Ansicht, dass der Kantonsrat, zumindest beim Vollzug von Aufgaben, welche im kantonalen Kompetenzbereich mit entsprechendem Handlungsspielraum liegen, Vollzugsverordnungen mittels Auftrag stärker und proaktiver mitgestalten könnte, als dies mit einem kassatorischen Veto der Fall ist.

2. Bemerkungen zur Vorlage

Aus den folgenden Gründen steht der Regierungsrat des Kantons Solothurn einer Einführung des Verordnungsvetos auf Bundesebene eher kritisch gegenüber:

2.1. Verzögerungen

Die Einführung eines Verordnungsvetos führt zu Verzögerungen. Einerseits auf Bundesebene, andererseits wenn es um die Umsetzung und den Vollzug von Bundesrecht in den Kantonen geht. Ohne Einspruch hält sich die Verzögerung durch die vorgesehene kurze Vetofrist von 15 Tagen in Grenzen. Wird das Verordnungsveto ergriffen, kann es zu beträchtlichen Verzögerungen kommen, welche wir als problematisch erachten. Diesbezüglich begrüssen wir die in der Vorlage vorgesehene kurze Veto-Frist von 15 Tagen, die relativ grosse Hürde von einem Drittel der Mitglieder eines Rates und den Verzicht auf ein Differenzbereinigungsverfahren.

2.2. Mehraufwand

Ein Verordnungsveto führt zu Mehraufwand auf organisatorischer Ebene und im Bereich der politischen Prozesse. Durch das Zweikammersystem des Bundes wird ein Verordnungsveto zusätzlich schwerfälliger und komplexer.

Falls an einem Vetorecht festgehalten wird, sollte sich dieses auf bundesrätliche Verordnungen beschränken und nicht wie im Entwurf in Artikel 22a Absatz 2 ParlG vorgesehen auch für Departementsverordnungen gelten. Diese enthalten in der Regel untergeordnete, häufig rein administrative oder sehr technische Bestimmungen. Eine Vetounterstellung der Departementsverordnungen führt zu einem deutlich höheren Aufwand in der Verwaltung und bei der parlamentarischen Tätigkeit ohne offenbaren Mehrnutzen.

2.3. Bereits bestehende Einflussmöglichkeiten

Schon heute gibt es für die Parlamentsmitglieder diverse Instrumente, um Einfluss auf die Umsetzung von Ordnungsbestimmungen nehmen zu können. Es besteht die Möglichkeit, in einem Gesetz explizit festzulegen, dass die Ausführungsbestimmungen vom Bundesrat zur Genehmigung vorgelegt werden müssen, es gibt ein Konsultationsrecht der Kommissionen und mittels parlamentarischen Vorstössen kann Einfluss genommen werden.

Für die Möglichkeit eine Stellungnahme abgeben zu dürfen, bedanken wir uns bestens.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES



Roland Heim
Landammann



Andreas Eng
Staatsschreiber



Rathaus, Marktplatz 9
CH-4001 Basel

Tel: +41 61 267 80 54
Fax: +41 61 267 85 72
E-Mail: staatskanzlei@bs.ch
www.regierungsrat.bs.ch

Sekretariat der
Staatspolitischen Kommissionen
Parlamentsdienste
3003 Bern

Basel, 12. September 2018

Regierungsratsbeschluss vom 11. September 2018

**14.422 n Pa.IV. Aeschi Thomas, Einführung des Verordnungsvetos; Vernehmlassung
Stellungnahme des Kantons Basel-Stadt**

Sehr geehrte Damen und Herren

Für die Gelegenheit zur Stellungnahme in oben genannter Angelegenheit danken wir Ihnen bestens. Wir teilen Ihnen mit, dass der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt die Einführung eines Verordnungsvetos in grundsätzlich ablehnt. Dies im Wesentlichen aus folgenden Überlegungen: Es besteht aus unserer Sicht kein Grund, in die geltende Zuständigkeitsordnung einzugreifen, denn es sind keine konkreten Missstände erkennbar – im erläuternden Bericht wird diesbezüglich auch nichts erwähnt –, die eine Verschiebung der Kräfte innerhalb der Gewaltenteilung von der Exekutive hin zur Legislative notwendig erscheinen lassen. Die zurzeit vorhandenen politischen und rechtlichen Instrumente des Parlaments sind vielmehr ausreichend, um dessen Gesetzgebungswillen einzubringen.

Ferner kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Einführung des Verordnungsvetos einen Mehraufwand für die Kantone bewirken würde. Die heutige Zusammenarbeit zwischen Bundesbehörden und kantonalen Behörden im Bereich des Vollzugsrechts sowie die in den letzten Jahren mit grossem Aufwand eingeführte koordinierte Umsetzungsplanung ermöglicht es den Kantonen, ihre Dispositionen bereits parallel zur Ausarbeitung einer Verordnung zu treffen. Solche Vorarbeiten würden erschwert, wenn jederzeit mit einem Veto zu rechnen wäre. Wir bedauern im Übrigen, dass die möglichen Auswirkungen auf die Umsetzungsarbeiten der Kantone im erläuternden Bericht nicht erwähnt werden.

Da wir die Einführung des Verordnungsvetos nicht befürworten, verzichten wir darauf, uns zu den einzelnen Bestimmungen zu äussern. Einzig zu Art. 13 Abs. 1 Bst. b^{bis} PublG möchten wir anmerken, dass die dort vorgeschlagene Publikationspflicht eines erläuternden Berichts zur Verordnung sehr zu begrüßen ist. Eine solche Pflicht sollte indes nicht nur im Kontext des Verordnungsvetos eingeführt werden, sondern es wäre vielmehr eine umfassende grundsätzliche Publikationspflicht von Verordnungserläuterungen zu prüfen, wie dies im Kanton Basel-Stadt praktiziert wird.

Wir bedanken uns für die Kenntnisnahme.

Mit freundlichen Grüßen
Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Regierungsrat BL, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

Kommission für Rechtsfragen
des Nationalrats
Bern

Zustellung per E-Mail an:
spk.cip@parl.admin.ch

Liestal, 25. September 2018

Vernehmlassung

zur Parlamentarischen Initiative 14.422 "Einführung des Verordnungsvetos" (Änderung des Parlamentsgesetzes)

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Besten Dank für die Einladung zur Meinungsäusserung. Die Kantonsregierung Basel-Landschaft erachtet die zur Diskussion gestellte Einführung eines Verordnungsvetos als kontraproduktiv und lehnt sie ab. Die heute dem Parlament zur Verfügung stehenden politischen und rechtlichen Instrumente, mit denen es seinen Gesetzgebungswillen manifestieren kann, beurteilen wir aus staatspolitischer Sicht als ausreichend.

Ein parlamentarisches Vetorecht gegenüber bundesrätlichen Verordnungen würde die bewährte Aufgabenteilung zwischen den eidgenössischen Räten und dem Bundesrat beim Erlass von Rechtssätzen verwässern. Mit der Gesetzgebungskompetenz legt das Parlament seinen politischen Willen in der gebotenen Klarheit fest, während die Exekutive für die praktische Umsetzung der Gesetzesregelungen, namentlich die Festlegung der administrativen Abläufe aber auch die Konkretisierung eines allfälligen Ermessens verantwortlich ist. Das Parlament hat es in der Hand, Gesetze so zu gestalten, dass sich der Interpretationsspielraum der Exekutive beim Erlass von Verordnungen auf einen Ausführungsspielraum beschränkt, den das Parlament bewusst nicht selbst regeln wollte.

Demgegenüber würde das vorgeschlagene Verordnungsveto der Bundesversammlung zu einer unklaren Verteilung der Zuständigkeiten und zu einer Vermischung der Verantwortlichkeiten führen und so das verfassungsmässige Gewaltenteilungsprinzip existenziell in Frage stellen. Der Bundesrat wäre zwar mit der Ausarbeitung der Regeln für die praktische Umsetzung von Gesetzen beauftragt, sähe sich aber der ständigen Unsicherheit gegenüber, ob seine Arbeit schlussendlich nicht

doch noch vom Parlament zur Makulatur erklärt wird. Der daraus entstehende beträchtliche Mehraufwand könnte namentlich bei dringlichen Rechtsetzungsvorhaben äusserst kontraproduktive Zeitverzögerungen verursachen. Insbesondere müssten die Vetoanträge in den zuständigen Kommissionen und im Rat behandelt werden, und bei Annahme eines Verordnungsvetos müsste die fragliche Verordnung überarbeitet werden. Über das Ausmass des zu erwartenden Mehraufwands enthält der erläuternde Bericht keine konkreten Angaben, was zwingend nachzuholen ist. In diesem Zusammenhang weisen wir auch darauf hin, dass der Bund und die Kantone in den vergangenen Jahren beträchtliche Anstrengungen unternommen haben, um ihre Zusammenarbeit bei der Umsetzung von Bundesrecht zu optimieren. Mit dem vorgeschlagenen Verordnungsveto würde die schweizweit koordinierten Umsetzungsplanung von Bundesrecht zusätzlich erschwert.

Last but not least erscheint uns das mit einem Vetorecht zum Ausdruck gebrachte Misstrauen, welches dem Bundesrat mit der vorgeschlagenen parlamentarischen "Notbremse" entgegengebracht werden soll, als nicht angemessen. Im erläuternden Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats wird zwar vermerkt, in der Praxis komme es "gelegentlich" vor, dass eine Verordnungsbestimmung nicht dem Willen des Gesetzgebers entspreche oder keine genügende gesetzliche Grundlage habe. An anderer Stelle wird festgehalten, das neue Instrument werde "nur in Ausnahmefällen" zur Anwendung gelangen. Leider werden nirgends Beispiele angeführt, die den Bedarf für das vorgeschlagene Vetorecht belegen könnten. Aber selbst wenn ausnahmsweise eine Verordnungsregelung nachweislich und gravierend dem Willen des Gesetzgebers widersprechen sollte, hat es das Parlament schon heute in der Hand, auf Gesetzesstufe korrigierend einzugreifen. Das Vetorecht erscheint uns auch von daher überflüssig.

Abschliessend bedanken wir uns nochmals für die Möglichkeit zur Meinungsäusserung sowie für eine wohlwollende Prüfung unserer staatspolitischen Bedenken gegenüber der Einführung eines parlamentarischen Vetorechts.

Freundliche Grüsse



Monica Gschwind
Regierungspräsidentin



Elisabeth Heer Dietrich
Landschreiberin

**Kanton Schaffhausen
Regierungsrat**

Beckenstube 7
CH-8200 Schaffhausen
www.sh.ch

T +41 52 632 71 11
F +41 52 632 72 00
staatskanzlei@ktsh.ch



Regierungsrat

Sekretariat der
Staatspolitischen Kommissionen
Parlamentdienste
3003 Bern

Schaffhausen, 25. September 2018

Parlamentarische Initiative 14.422: Einführung des Verordnungsvetos; Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Einladung zur eingangs erwähnten Vernehmlassung und nehmen dazu fristgerecht Stellung.

Wir lehnen die Einführung des Verordnungsvetos auf Bundesebene ab. Die zurzeit vorhandenen politischen und rechtlichen Instrumente des Parlaments sind ausreichend, um dessen Gesetzgebungswillen einzubringen.

Die Einführung des Verordnungsvetos ist nach Ansicht des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen ein unnötiger und nicht zielführender Eingriff in die verfassungsrechtliche Kompetenzaufteilung. Das Verordnungsveto ist kein taugliches Instrument zur Lösung des Problems der unklaren und auslegungsbedürftigen Gesetzgebung. Das Parlament kann diesbezüglich durch eine unmissverständliche Gesetzgebung Klarheit schaffen. Zudem verkompliziert und verzögert das Verordnungsveto den ohnehin schon langwierigen Gesetzgebungsprozess. Dadurch werden die Kantone bei der Umsetzung von Bundesgesetzen auf kantonaler Ebene behindert.

Wir hoffen, Ihnen mit unserer Stellungnahme dienen zu können, und danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Ausführungen.



Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Ch. Amsler", written in a cursive style.

Christian Amsler

Der Staatsschreiber

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Bilger", written in a cursive style.

Dr. Stefan Bilger



Regierungsrat, 9102 Herisau

Sekretariat der Staatspolitischen Kommission
Parlamentsdienste
3003 Bern

Dr. iur. Roger Nobs
Ratschreiber
Tel. +41 71 353 63 51
roger.nobs@ar.ch

Herisau, 28. September 2018

Eidg. Vernehmlassung; 14.422 Parlamentarische Initiative. Einführung des Verordnungsvetos; Stellungnahme des Regierungsrates von Appenzell Ausserrhoden

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates (SPK) hat am 25. Mai 2018 ihr Sekretariat beauftragt, bei den Kantonen, den politischen Parteien, den gesamtschweizerischen Dachverbänden der Gemeinden, Städte und Berggebiete, den Dachverbänden der Wirtschaft sowie bei weiteren interessierten Kreisen ein Vernehmlassungsverfahren zum eingangs erwähnten Geschäft durchzuführen.

Der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden nimmt dazu wie folgt Stellung:

Der erläuternde Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates (SPK) enthält keine Erwägungen über die Auswirkungen der Vorlage auf die Kantone. Diese Haltung, die Auswirkungen von Anpassungen im Gesetzgebungsverfahren des Bundes auf die Kantone schlicht nicht zu beleuchten, kritisiert der Regierungsrat. Er erwartet, dass die Auswirkungen auf die Kantone – insb. die Mehrbelastungen und die Effekte auf die Umsetzung von Bundesrecht – im erläuternden Bericht dargelegt und gewürdigt werden.

Der Regierungsrat lehnt die Einführung eines Verordnungsvetos ab. Die Bundesversammlung hat genügend Mittel zur Verfügung, um die Umsetzung des durch sie formulierten gesetzgeberischen Willens auf andere Weise sicherzustellen. Die nachfolgend aufgeführten Nachteile des Verordnungsvetos müssen dabei nicht in Kauf genommen werden.

Zur Aufgabenteilung zwischen Bundesrat und Bundesversammlung äussert sich der Regierungsrat nicht. Das ist Sache der Eidgenössischen Behörden.

Der Regierungsrat weist aber darauf hin, dass ein Vetorecht des Parlaments die Umsetzung von Gesetzen verzögert, selbst dann wenn das Veto im konkreten Fall nicht ergriffen wird. Die Inkraftsetzung neuen Rechts verzögert sich damit ebenfalls – auch auf Gesetzesstufe. Dadurch werden gerade die Kantone bei der Umsetzung von Bundesrecht behindert.



Die enge Zusammenarbeit zwischen Bundesbehörden und kantonalen Behörden ermöglicht es den Kantonen heute, eigene Dispositionen bereits parallel zur Ausarbeitung einer Verordnung zu treffen. Solche Vorarbeiten machen keinen Sinn, wenn jederzeit mit einem Veto zu rechnen ist.

Diese zusätzlichen Unsicherheiten und Verzögerungen können nicht mit einer Verkürzung der Umsetzungsfristen auf kantonomer Ebene kompensiert werden. Im Gegenteil: Der oben geschilderte Verzicht auf Vorarbeiten führt zwangsläufig zu einer Verlängerung der Umsetzungsfristen, da mit der Vorbereitung der Umsetzung zugewartet werden muss, bis Rechtssicherheit herrscht. 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. Ein Verordnungsveto auf Bundesebene verschärft diese Problematik.

In den letzten Jahren wurden grosse Bemühungen getätigt, um die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen bei der Umsetzung von Bundesrecht zu stärken. In diesen Bemühungen werden Bund und Kantone durch das Verordnungsveto zurückgeworfen.

Diese Nachteile, vor dem Hintergrund des nicht erkennbaren Handlungsbedarfs für die Einführung eines solchen Instruments, führen den Regierungsrat zu einer klaren Ablehnung eines Verordnungsvetos.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Im Auftrag des Regierungsrates

Roger Nobs, Ratschreiber



Staatskanzlei, Regierungsgebäude, 9001 St.Gallen

Staatspolitische Kommission
des Nationalrates
3003 Bern

Staatskanzlei
Regierungsgebäude
9001 St.Gallen
T +41 58 229 32 60
F +41 58 229 38 96

St.Gallen, 9. Oktober 2018

**Vorentwurf zur parlamentarischen Initiative 14.422 Aeschi Thomas. Einführung des
Verordnungsvetos; Vernehmlassungsantwort**

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 21. Juni 2018 laden Sie die Kantonsregierungen und weitere Adressaten zur Vernehmlassung zum Vorentwurf zur parlamentarischen Initiative 14.422 «Einführung des Verordnungsvetos» ein. Die Regierung des Kantons St.Gallen dankt Ihnen für diese Gelegenheit und hat die Staatskanzlei mit Beschluss vom 28. August 2018 ermächtigt, sich wie folgt zu äussern:

Das Verordnungsveto wirft in Bezug auf die Gewaltenteilung und das Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive verschiedene Fragen auf. Insbesondere sind Verzögerungen und Mehraufwand bei allen Akteuren zu erwarten. Zu berücksichtigen ist dabei auch, dass die Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone in Folge engerer Fristen und wachsender Rechtsunsicherheit behindert werden kann. Um seine Anliegen auch mit Blick auf den Erlass von Ordnungsrecht geltend zu machen, stehen dem Gesetzgeber andere und besser geeignete Instrumente zur Verfügung (präzisere Gesetzgebung, Bericht und Empfehlungen der Aufsichtskommissionen, parlamentarische Vorstösse, Parlamentsverordnungen anstatt Delegation an den Bundesrat usw.).

Auf diesen grundsätzlichen Überlegungen basiert auch die Stellungnahme der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) vom 27. September 2018; sie wird daher insgesamt unterstützt.

In Ergänzung zur KdK-Stellungnahme erlauben wir uns, auf aktuelle Entwicklungen im Kanton St.Gallen hinzuweisen: Mit der Motion 42.18.07 «Einbezug des Kantonsrates beim Ordnungsrecht» hat der Kantonsrat in der Junisession 2018 einen Vorstoss gutgeheissen, mit dem die Regierung eingeladen wird, «dem Kantonsrat den Entwurf eines Nachtrags zum Staatsverwaltungsgesetz zu unterbreiten, der vorsieht, dass die Regierung dem Kantonsrat mit der Vorlage für einen Gesetzeserlass im Rahmen der Botschaft auch die



Grundzüge des angedachten zugehörigen Verordnungsrechts unterbreitet, wenn die entsprechende Verordnung eine politische Aussenwirkung hat oder von Amtes wegen in der Gesetzessammlung veröffentlicht wird.».

Die Regierung ist der Ansicht, dass ein solcher Einbezug des Parlamentes im Grundsatz eine sinnvolle Balance darstellt zwischen dessen berechtigten Anliegen mit Blick auf die Umsetzung der von ihm erlassenen Gesetze einerseits sowie dem Interesse an einer klaren Zuständigkeitsverteilung und einem effizienten Verfahren anderseits. Dieses Modell könnte auch auf Bundesebene eine Alternative zum Verordnungsveto darstellen und sollte unseres Erachtens daher vertieft geprüft werden.

Für die Berücksichtigung unserer Anliegen danken wir Ihnen bestens.

Freundliche Grüsse

Canisius Braun
Staatssekretär



Zustellung auch per E-Mail an:
spk.cip@parl.admin.ch

Kopie an:
RELEG (intern)

REGIERUNGSRAT

Regierungsgebäude, 5001 Aarau
Telefon 062 835 12 40, Fax 062 835 12 50
regierungsrat@ag.ch
www.ag.ch/regierungsrat

A-Post Plus

Staatspolitische Kommission
des Nationalrats
Sekretariat der Staatspolitischen
Kommissionen
Parlamentsdienste
3003 Bern

29. August 2018

14.422 n Parlamentarische Initiative Aeschi Thomas; Einführung des Verordnungsvetos; Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 21. Juni 2018 wurden die Kantonsregierungen eingeladen, sich zum Vorentwurf verschiedener Gesetzesänderungen im Zusammenhang mit der Einführung des Verordnungsvetos auf Bundesebene vernehmen zu lassen. Wir danken Ihnen dafür und nehmen die Gelegenheit gerne wahr.

Der Regierungsrat des Kantons Aargau lehnt die Einführung eines Verordnungsvetos auf Bundesebene mit folgender Begründung ab.

1. Allgemeine Bemerkungen

1.1 Weitere Vermischung der Rechtsetzungskompetenzen auf Bundesebene

Die Kompetenzen im Bereich der Rechtsetzung auf Bundesebene sind in der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999 geregelt. Gemäss Art. 164 Abs. 1 BV sind alle wichtigen **rechtsetzenden** Bestimmungen in der Form des **Bundesgesetzes** zu erlassen. Nach Art. 182 Abs. 1 BV erlässt der Bundesrat die **rechtsetzenden** Verordnungen, soweit er durch Verfassung oder Gesetz dazu ermächtigt ist. Bereits aus diesen verfassungsrechtlichen Bestimmungen wird ersichtlich, dass die Bundesversammlung als Gesetzgeber weitgehend entscheiden kann, in welchen Bereichen der Bundesrat Verordnungen erlassen kann. Es obliegt ihm der Entscheid, was er selbst für wichtig erachtet und wo er der Verwaltung Raum für Verordnungsrecht lassen will.

Diese von der Bundesverfassung vorgesehene Kompetenzverteilung ist bereits heute in mehrfacher Weise zuungunsten der Exekutive durchbrochen. Die Bundesversammlung kann mittels verschiedenen Instrumentarien auf Verordnungen einwirken: Zunächst ist dabei die Motion gemäss Art. 120 des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG) vom 13. Dezember 2002 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 Verordnungsgeber 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 unterbrei-

tet wird. Zudem sehen heute schon diverse Sachgesetze vor, dass gesetzvertretende Verordnungen des Bundesrats vom Parlament genehmigt werden müssen. Bereits diese bestehenden Interventionsmöglichkeiten der Legislative führen zu einer Verwischung der Verantwortlichkeiten im Bereich der Rechtsetzung und müssen staatsrechtlich als fragwürdig erachtet werden (vgl. PIERRE TSCHANNEN, in: BERNHARD EHRENZELLER, BENJAMIN SCHINDLER, RAINER J. SCHWEIZER, KLAUS A. VALLENDER [Hrsg.], Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Auflage, Zürich / St. Gallen 2014). Die Einführung eines Verordnungsvetos würde zu einer weiteren Verwischung führen.

Der Kanton Aargau hat die Einführung des Verordnungsvetos ins kantonale Recht vor einigen Jahren im Rahmen der Revision des Gesetzes über die Organisation des Grossen Rates und den Verkehr zwischen dem Grossen Rat, dem Regierungsrat und der Justizleitung (Geschäftsverkehrsgesetz, GVG) vom 19. Juni 1990 erwogen. Nach eingehender Prüfung der rechtlichen und politischen Situation sowie gestützt auf Rechtsgutachten von Prof. Dr. Andreas Auer und Prof. Dr. Martina Caroni wurde von der Einführung des Verordnungsvetos abgesehen. Neben den bereits erwähnten Bedenken wurde damals angeführt, dass die Einführung eines kassatorisch wirkenden Verordnungsvetos dem konstruktiven Zusammenarbeiten zwischen Legislative und Exekutive entgegenwirken würde.

1.2 Keine sachliche Notwendigkeit

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrats bezeichnet das Verordnungsveto als "Notbremse" und als Instrument für Ausnahmefälle. Diese Einschätzung der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats zeigt gerade, dass die Exekutive im Bereich der Rechtsetzung eine tadellose Arbeit leistet. Das bestehende System mit den unter Ziffer 1.1 aufgezeigten Instrumentarien funktioniert und bedarf keiner Ergänzung durch das Verordnungsveto. Eine Notwendigkeit, allfälligen Missständen im Bereich der Rechtsetzung der Exekutive mittels eines kassatorisch wirkenden Vetos zu begegnen, ist nicht ersichtlich. Dies zeigen auch entsprechende Zahlen aus dem Kanton Solothurn, wonach in den 23 Jahren seit der Einführung des Verordnungsvetos nur bei 3 % der Verordnungen ein Vetoantrag gestellt worden ist und bloss 1 % der Verordnungen mittels Veto verhindert wurden (vgl. Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats vom 25. Mai 2018, Seite 6).

Insgesamt fehlt es im 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 Ordnungsgeber den Willen des Gesetzgebers missachtet hat, ohne dass der Gesetzgeber innert nützlicher Frist mit den bestehenden Instrumentarien seinen Willen hätte durchsetzen können. Es wird in diesem Bericht auch der Tatsache zu wenig Beachtung geschenkt, dass es dem Gesetzgeber im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens obliegt, gegenüber der Verwaltung deutlich auszudrücken, wie das jeweilige Gesetz aus seiner Sicht umzusetzen ist.

1.3 Erschwerung der Umsetzung und des Vollzugs von Bundesrecht für die Kantone

Die Möglichkeit eines Verordnungsvetos stellt die Kantone im Bereich der Umsetzung und des Vollzugs von Bundesrecht vor Probleme. 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.

Diese Auswirkungen auf die Kantone blieben im Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats vom 25. Mai 2018 unerwähnt, sind jedoch zwingend zu berücksichtigen.

2. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

2.1 Art. 22a Abs. 1 E-ParlG

Die vorgesehene Revision des Parlamentsgesetzes sieht nicht nur die Einführung des Verordnungsvetos vor. Zusätzlich soll die heute gemäss Art. 22 Abs. 3 ParlG nur betreffend Verordnungen des Bundesrats vorgesehene Konsultation der zuständigen Kommission auf Verordnungen der Departemente ausgeweitet werden.

Verordnungen der Departemente enthalten in der Regel rein administrative oder sehr technische Bestimmungen. Bei der Delegation der Rechtsetzungskompetenz an ein Departement hat der Bundesrat gemäss Art. 48 Abs. 1 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG) vom 21. März 1997 zudem die Tragweite der Rechtsätze zu beachten. Bei Verordnungen von Departementen handelt es sich folglich stets nur um solche von keiner besonderen Tragweite. Eine Konsultation der zuständigen Kommission in solchen Fällen würde für die betroffenen Departemente einen bedeutenden Mehraufwand bedeuten, ohne dass dadurch ein Mehrwert zu erwarten ist. Zudem würde die Ausweitung der Konsultation neben der Einführung des Verordnungsvetos eine weitere Verwischung der Kompetenzen bedeuten. Diese Änderung wird folglich ebenfalls abgelehnt.

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

Gemäss dieser Bestimmung sollen Verordnungen, die notwendig sind, damit Bestimmungen der Bundesverfassung, von Bundesgesetzen oder von völkerrechtlichen Verträgen, deren Inkraftsetzungsdatum in diesen Erlassen festgelegt ist, rechtzeitig umgesetzt werden können, nicht dem Verordnungsveto unterstellt sein.

Es stellt sich hier die Frage, wer zu welchem Zeitpunkt und nach welchen Kriterien darüber entscheidet, ob eine Verordnung notwendig im Sinne dieser Bestimmung ist. Es ist nicht klar, was mit Notwendigkeit gemeint ist. Soll jede Verordnung, welche die rechtzeitige Umsetzung in Frage stellt, vom Verordnungsveto ausgeschlossen sein oder braucht es eine gewisse Wahrscheinlichkeit, dass der nicht rechtzeitige Erlass einer Verordnung die Umsetzung beispielsweise eines völkerrechtlichen Vertrags in Frage stellt? Der Begriff der Notwendigkeit in diesem Zusammenhang müsste konkretisiert und das Verfahren betreffend Feststellung der Notwendigkeit definiert werden.

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

Auf Stufe des Bundesgesetzes soll bestimmt werden können, dass einzelne Verordnungen dem Veto entzogen werden. Es soll sich dabei um Verordnungen handeln, die keinen Aufschub dulden (vgl. Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats vom 25. Mai 2018, Seite 10). Konkret sollen Verordnungen, mit welchen rasch auf neue Entwicklungen reagiert werden muss, und solche, mit welchen periodisch Anpassungen an eine Entwicklung vorgenommen werden muss, nicht dem Verordnungsveto unterstehen (vgl. Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats vom 25. Mai 2018, Seite 14). Diesem Bericht sind auf den Seiten 15 ff. diverse Bundesgesetze zu entnehmen, welche solche Ausnahmebestimmungen enthalten sollen.

Es erscheint sinnvoller, in Art. 22 Abs. 3 lit. c E-ParlG zu normieren, dass Verordnungen, mit welchen periodisch auf Entwicklungen reagiert werden muss, nicht dem Verordnungsveto unterstehen. Die vorgesehene Lösung hat zum einen zur Folge, dass eine grosse Anzahl bestehender Gesetze angepasst werden muss. Zum anderen wird in Zukunft bei sämtlichen Revisionen von Bestimmungen des Bundesgesetzes oder beim Erlass eines neuen Bundesgesetzes geprüft werden müssen, ob eine Bestimmung gemäss Art. 22 Abs. 3 lit. c E-ParlG aufgenommen werden muss. Dies würde die jeweiligen Revisionsarbeiten erschweren.

2.4 Art. 129b Abs. 2 E-ParlG

Das vorgeschlagene Verfahren betreffend Verordnungsveto ist nicht konstruktiv. Zwar muss das Verordnungsveto begründet werden. In der Folge soll jedoch nur das Zustandekommen des Vetos an sich, nicht jedoch die Begründung, für den Bundesrat verbindlich sein. Aus diesem Grund wird bereits in der Kommission und in der Folge auch in den Räten nur über den Antrag und nicht über die zugrundeliegende Begründung diskutiert und abgestimmt (vgl. Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats vom 25. Mai 2018, Seite 14).

Für den Bundesrat dürfte es deshalb in der Regel nicht klar ersichtlich sein, aus welchen Gründen die Bundesversammlung einem Verordnungsveto zugestimmt hat. Es kommt folglich zu einer reinen Kassation der Verordnung, ohne dass dem Bundesrat ein Lösungsvorschlag für den Erlass einer besseren Verordnung aufgezeigt wird.

2.5 Art. 129b Abs. 4 E-ParlG

Gemäss Art. 129b Abs. 4 E-ParlG ist die Rechtsfolge eines erfolgreichen Verordnungsvetos, dass die Verordnung nicht in Kraft tritt. Aufgrund des Wortlauts dieser Bestimmung ist davon auszugehen, dass die neu zu erlassende Verordnung gesamthaft nicht in Kraft treten kann. Dies ist unbefriedigend, wenn die Verordnung nur in Teilen oder gar nur einzelne Bestimmungen bestritten sind. Es stellt sich zudem die Frage, ob das Verordnungsveto zulässig ist, wenn keine neue Verordnung in Kraft treten soll, sondern eine bestehende Verordnung geändert oder aufgehoben werden soll. Jedenfalls ist es unklar, was in diesem Fall die Rechtsfolge eines erfolgreichen Vetos 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.

2.6 Art. 13a Abs. 1 lit. b^{bis} E-PublG

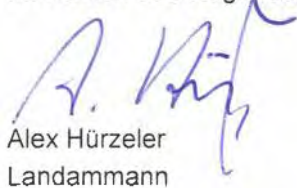
Gemäss Art. 13 Abs. 1 lit. e^{bis} E-PublG sollen Verordnungen, die dem Verordnungsveto unterstehen, im Bundesblatt publiziert werden. Entsprechende Erläuterungen sollen nicht im Bundesblatt, jedoch gemäss 13a Abs. 1 lit. b^{bis} E-PublG auf der Publikationsplattform, mithin auf der Internetseite www.bundesrecht.admin.ch, veröffentlicht werden.

Die Veröffentlichung von Erläuterungen zu Verordnungen ist grundsätzlich zu begrüßen. Dies dient sowohl den von den Verordnungen betroffenen Privatpersonen als auch den rechtsanwendenden Behörden. Allerdings ist nicht ersichtlich, weshalb bloss Erläuterungen zu Verordnungen veröffentlicht werden sollen, welche dem Verordnungsveto unterstehen. Eine solche Veröffentlichungspflicht sollte sinnvollerweise für alle Bundesverordnungen gelten beziehungsweise sollte die Einführung einer Veröffentlichungspflicht für Bundesverordnungen umfassend und unabhängig von der Einführung eines Verordnungsvetos geprüft werden.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats



Alex Hürzeler
Landammann



Vincenza Trivigno
Staatsschreiberin

Kopie

- spk.cip@parl.admin.ch

Staatskanzlei, Rechtsdienst, 8510 Frauenfeld

Sekretariat der Staatspolitischen
Kommissionen, Parlamentsdienste
Herr Kurt Fluri
Kommissionspräsident
3003 Bern

Frauenfeld, 25. September 2018

Vernehmlassung zu 14.422 n Pa.lv. Aeschi Thomas; Einführung des Verordnungsvetos

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für Möglichkeit, zum Vorentwurf zur Einführung des Verordnungsvetos Stellung zu nehmen.

Wir lehnen den Vorentwurf zur Einführung eines Verordnungsvetos auf Bundesebene ab. Gegen ein Verordnungsveto sprechen sowohl prinzipielle Überlegungen (u.a. Unvereinbarkeit mit der Bundesverfassung, Verstoss gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung, Verletzung der Kernkompetenzen der Exekutive, Verwischung von Kompetenzen) als auch die Praktikabilität (u.a. Verzögerung im Rechtssetzungsprozess, unnötiger Verwaltungsaufwand, Unklarheiten bei der Umsetzung).

Wir schliessen uns der Stellungnahme der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) in allen Punkten an und verweisen daher ergänzend auf diese Stellungnahme.

Unvereinbarkeit mit der Bundesverfassung

Alle wichtigen rechtssetzenden Bestimmungen sind in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen (Art. 164 Abs. 1 BV), während gemäss Art. 182 Abs. 2 BV der Bundesrat für den Vollzug der Gesetzgebung zuständig ist. Der Bundesrat sorgt für den Vollzug der Gesetzgebung, der Beschlüsse der Bundesversammlung und der Urteile richterlicher Behörden des Bundes. Die Bundesverfassung sieht kein Verordnungsveto vor. Seine Einführung durchbräche das Gewaltenteilungsprinzip und erforderte eine Verfassungsänderung. Entgegen dem erläuternden Bericht (Ziff. 2.7 S. 7) reiht sich das Verordnungsveto nicht in ein Modell der Gewaltenkooperation ein, sondern verwischt die Zuständigkeiten von Parlament und Bundesrat und widerspricht Art. 164 und Art. 182 BV.

Es gehört zu den Vorteilen der Schweizer Gesetzgebung, dass nicht immer alle Details in einem Gesetz im formellen Sinn geregelt werden. Technische Einzelheiten, Konkretisierungen und Zuständigkeitsfragen gehören zu Recht auf Verordnungsstufe, zumal diese Einzelheiten auch einem schnelleren Wandel unterliegen und unkompliziert angepasst werden können.

Es ist Sache der Legislative, die Gesetze möglichst so präzise zu formulieren, dass für den Bundesrat und seine Departemente klar ist, was geregelt werden soll und wie der Vollzug auszusehen hat. Die Bundesversammlung kann als Gesetzgeber weitgehend entscheiden, 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 Verordnungen lässt. Die Bundesversammlung hat diese Aufgabe als Gesetzgeber wahrzunehmen. Das Verordnungsveto setzt den falschen Anreiz, diese Aufgabe nicht ernst zu nehmen, weil sie nachträgliche Korrekturen ermöglicht. Das richtige Mittel, den Vollzug der Gesetze zu beeinflussen, ist, gute und klare Gesetze zu machen. So bleibt die Kompetenzordnung der Bundesverfassung gewahrt. Erst dies ermöglicht es im Übrigen dem Volk, seine Mitwirkungsrechte wahrzunehmen: Obligatorisches und fakultatives Referendum (Art. 140 und Art. 141 BV) sind gegen Gesetze möglich, nicht aber gegen Verordnungen. Eine Verschiebung wichtiger Bestimmungen auf die Verordnungsebene höhle deshalb die Mitwirkungsrechte des Volkes aus. Ist das Parlament der Ansicht, sein Wille sei vom Bundesrat ungenügend respektiert worden, kann es das Gesetz anpassen. Die Bundesversammlung hat genügend Instrumente, dem Willen des Gesetzgebers Nachachtung zu verschaffen. Zudem kann die Rechtsprechung korrigierend eingreifen. Das Verordnungsveto würde den Gesetzgebungsprozess und den Vollzug vermischen: Es würde den Einflussbereich des Parlaments auf den Vollzug erweitern, denn die Exekutive hätte bei der Ausarbeitung von Verordnungen die Möglichkeit eines Vetos in ihre Überlegungen einzubeziehen und wäre nicht mehr frei, die sachlich beste Lösung zu wählen.

Fehlende Begründung der Notwendigkeit der Einführung eines Verordnungsvetos

Bezeichnenderweise enthält der erläuternde Bericht zwar ein Argumentarium für die Widerlegung der Argumente, die gegen die Einführung eines Verordnungsvetos sprechen, aber keines für seine Einführung. Motiv der Vorlage ist offenbar, dem Gesetzgeber eine Notbremse bei mangelnder Beachtung seines Willens in die Hand zu geben (vgl. Titel von Ziff. 2.3 des erläuternden Berichts). Das Verordnungsveto als Notbremse ist in der Verfassung nicht vorgesehen. Es ist kein geeignetes Instrument zur Disziplinierung des Bundesrates. Es ist bezeichnend, dass der erläuternde Bericht keine Begründung für die Einführung des Verordnungsvetos nennt. Dies zeigt, dass kein Bedarf besteht, dieses Instrument einzuführen.

Verzögerung im Gesetzgebungsprozess

Die Möglichkeit eines Verordnungsvetos stellt die Kantone im Bereich der Umsetzung und des Vollzugs von Bundesrecht vor Probleme. 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.

Gemäss Art. 129b Abs. 2 des Vorentwurfs genügt ein Drittel der Mitglieder eines Rates, um einen Antrag auf ein Veto einzureichen. Praktische Erfahrungen aus dem Kanton Solothurn, der ein Verordnungsveto kennt, zeigen, dass das Verordnungsveto primär zur Wahrung politischer Interessen eingesetzt werden dürfte. Greift die Legislative in das korrekt ausgeübte Ermessen der Exekutive ein, wird das Prinzip der Gewaltenteilung verletzt. Die Funktion des Bundesrates als konsensorientierte Kollegialbehörde wird mit dem Verordnungsveto untergraben, und unterschiedliche politische Kräfteverhältnisse in Parlament und Bundesrat könnten eine politische Blockade bewirken.

Das Verordnungsveto ist ein kompliziertes, schwer zu handhabendes Instrument

Der Vorentwurf fügt in 15 Bundesgesetzen Ausnahmen im Sinne von Art. 22a Abs. 3 lit. c PubLG ein. Dies illustriert, wie kompliziert die Handhabung des Verordnungsvetos ist. Es ist absehbar, dass lange, aber wenig fruchtbare Diskussionen darüber geführt werden, wann eine entsprechende Ausnahme in ein Gesetz aufzunehmen ist und wann nicht. Das in Art. 22a Abs. 3 lit. c des Vorentwurfs genannte Kriterium, dass Verordnungen vom Vetorecht ausgenommen sind, die notwendig sind, damit Bestimmungen rechtzeitig umgesetzt werden können, ist schwammig. Es ist absehbar, dass darüber gestritten werden wird, welche Verordnungen im Sinne dieser Bestimmungen notwendig sind. Auch die Abgrenzung zwischen gesetzesvertretenden und gesetzesvollziehenden Verordnungen (Art. 22a Abs. 3 lit. a des Vorentwurfs) ist unklar. Das Verordnungsveto würde den Gesetzgebungsprozess unnötig aufblähen und Revisionsarbeiten erschweren.

Unklar bleibt aufgrund der vorgeschlagenen Gesetzesänderungen zudem das weitere Vorgehen, wenn ein Veto tatsächlich zustande kommt. Den Erläuterungen lässt sich zwar entnehmen, dass ein Antrag für ein Veto zu begründen ist. Auf der anderen Seite soll dann aber diese Begründung für den Bundesrat und seine Departemente nicht verbindlich sein. Dies könnte dazu führen, dass die überarbeitete Verordnung nicht dem

4/4

Willen des Parlamentes entspricht und das Vetorecht erneut ergriffen würde. Unklar ist auch, was geschieht, wenn das Veto erfolgreich eingelegt worden ist. Völlig offen ist, ob die ganze Verordnung neu geschrieben werden müsste. Gäbe es verbindliche Aufträge an den Verordnungsgeber?

Weiter ist unklar, was geschieht, wenn nur gegen einen einzelnen Aspekt einer Verordnung das Veto eingelegt wird. Zudem stellt sich die Frage, ob das Veto nur greift bei einer neuen Verordnung oder bei einer Totalrevision oder aber auch bei Änderungen von Verordnungen.

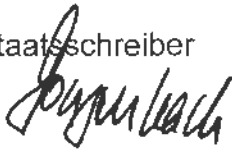
Wir beantragen, es sei auf die Einführung eines Verordnungsvetos auf Bundesebene zu verzichten.

Mit freundlichen Grüssen

Die Präsidentin des Regierungsrates



Der Staatschreiber



4679

fr

0

10 ottobre 2018

Repubblica e Cantone Ticino
Consiglio di Stato
Piazza Governo 6
Casella postale 2170
6501 Bellinzona
telefono +41 91 814 43 20
fax +41 91 814 44 35
e-mail can-sc@ti.ch

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Segreteria delle commissioni
delle istituzioni politiche
Servizi del Parlamento
3003 Berna
spk.cip@parl.admin.ch

14.422 n. Iv. Pa. Aeschi Thomas. Introduzione del diritto di veto contro le ordinanze

Signor Presidente,

vi ringraziamo per averci dato l'opportunità di esprimere la nostra opinione in merito alla summenzionata procedura di consultazione.

Lo scrivente Consiglio di Stato si allinea alla presa di posizione della Conferenza dei Governi cantonali, ed esprime parere contrario all'iniziativa parlamentare in oggetto. Consideriamo in effetti gli strumenti politici e giuridici attualmente in dotazione al Parlamento sufficienti per realizzare la volontà del legislatore. In sintesi riteniamo che l'introduzione del diritto di veto contro le ordinanze del Consiglio federale e dei Dipartimenti solleverebbe delle criticità relative alla separazione dei poteri, rallenterebbe il processo legislativo a livello federale e creerebbe delle difficoltà di applicazione del diritto federale nei Cantoni.

Vogliate gradire, Signor Presidente, Signora segretaria generale, l'espressione della nostra stima.

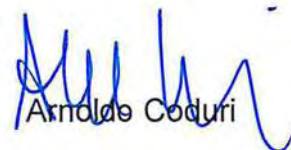
PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:



Claudio Zali

Il Cancelliere:



Arnoldo Coduri

Copia:

- Consiglio di Stato (decs-dir@ti.ch, dfe-dir@ti.ch, di-dir@ti.ch, dss-dir@ti.ch, dt-dir@ti.ch, can-sc@ti.ch)
- Deputazione ticinese alle camere federali (can-relazioniesterne@ti.ch)
- Pubblicazione in internet



CONSEIL D'ETAT

Château cantonal
1014 Lausanne

Commission des institutions politiques du
Conseil national
Monsieur Kurt Fluri
Président
Palais fédéral
3003 Berne

Réf. : MFP/15024179

Lausanne, le 29 août 2018

Avant-projet relatif à l'initiative parlementaire 14.422 : Droit de veto du Parlement sur les ordonnances du Conseil fédéral

Monsieur le Président,

Nous nous référons à votre courrier du 19 juin 2018 concernant le dossier cité sous rubrique et vous remercions de nous avoir consultés.

L'avant-projet de la majorité de votre Commission vise à introduire un droit de veto du Parlement fédéral sur les ordonnances du Conseil fédéral ou des départements qui fixent des règles de droit.

Cet avant-projet porte sur une question institutionnelle fondamentale : la séparation des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif. En effet, la distinction entre loi et ordonnance repose sur l'idée que le Parlement exprime avec clarté une volonté politique au moyen des lois qu'il édicte. Il laisse ensuite au Conseil fédéral la tâche de les mettre en œuvre. L'introduction d'un droit de veto sur les ordonnances remet en question cette séparation des pouvoirs. Et pourrait conduire à péjorer le processus législatif, le Parlement sachant qu'il a toujours la possibilité d'intervenir par la suite sur l'ordonnance pour préciser ses intentions.

La réglementation proposée entraînera vraisemblablement un report de l'entrée en vigueur des ordonnances et rallongera ainsi la période jusqu'à la mise en application des lois. Cette augmentation de délai péjorera le travail de mise en œuvre du droit fédéral par les autorités cantonales. Grâce à la bonne collaboration entre autorités fédérales et cantonales, les travaux législatifs cantonaux se déroulent actuellement en parallèle à l'élaboration des ordonnances. Un tel fonctionnement n'aurait plus lieu d'être en cas de droit de veto du Parlement. L'allongement de la procédure législative au niveau fédéral ne devrait en aucun cas se reporter sur les cantons par un raccourcissement des délais de mise en œuvre.

L'introduction d'un droit de veto sur les ordonnances nécessite leur publication dans la Feuille fédérale. Pour alléger la procédure, la majorité de la Commission propose de renoncer à la publication des rapports explicatifs dans la Feuille fédérale et de ne les mettre en ligne que sur la plateforme prévue à l'art. 13a LPubl. Elle renonce en outre à

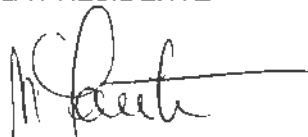
l'obligation de les publier dans les trois langues officielles. Si la publication des rapports explicatifs accompagnant les ordonnances est saluée, il n'est pas admissible de renoncer à l'obligation de les publier dans les trois langues officielles. Une telle proposition est de nature à défavoriser les minorités et à péjorer la qualité du débat politique. Cette question devrait par ailleurs faire l'objet d'un projet à part.

Pour toutes ces raisons, le Conseil d'Etat vaudois s'oppose à l'avant-projet de la Commission et à l'introduction d'un droit de veto du Parlement sur les ordonnances du Conseil fédéral et des départements.

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à ce courrier, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, nos salutations distinguées.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE



Nuria Gorrite

LE CHANCELIER



Vincent Grandjean

Copie

- OAE



Conseil d'Etat
Staatsrat

**CANTON DU VALAIS
KANTON WALLIS**



2018.03810

Commission des institutions politiques
Service du parlement
3003 Berne

Date 3 octobre 2018

Initiative parlementaire 14.422

Droit de veto du Parlement sur les ordonnances du Conseil fédéral

Monsieur le Président,

Mesdames, Messieurs,

Le Conseil d'Etat du canton du Valais a pris connaissance avec intérêt de l'avant-projet de modification de la loi sur le Parlement visant à introduire un droit de veto sur les ordonnances du Conseil fédéral que votre commission a mis en consultation le 21 juin 2018. Il vous remercie de l'avoir consulté et vous fait part ci-après de sa détermination.

Le gouvernement valaisan partage le souci de votre commission de garantir une mise en œuvre du droit fédéral aussi proche que possible de la volonté exprimée par le parlement. Au plan cantonal, le canton du Valais connaît du reste la possibilité, pour le Conseil d'Etat ou le Grand Conseil, de prévoir dans un acte législatif l'approbation de l'ordonnance par le Grand Conseil (art. 89 et 90 LOC RP). Cette possibilité est utilisée ponctuellement, à la satisfaction du gouvernement et du parlement cantonal.

Ceci précisé, l'instauration d'un droit de veto institutionnalisé au niveau fédéral ne nous paraît pas nécessaire. Le parlement fédéral règle toutes les dispositions qu'il juge essentielle dans les textes de lois et ses commissions compétentes sont régulièrement consultées sur les principaux projets d'ordonnance. Le parlement fédéral dispose de surcroît des instruments nécessaires pour intervenir si la mise en œuvre d'une loi par le Conseil fédéral ne devait pas être jugée conforme à ses intentions initiales.

Le Conseil d'Etat du canton du Valais ne voit donc pas la nécessité d'instaurer de nouvelles prérogatives permettant au parlement fédéral de renvoyer les projets d'ordonnance au Conseil fédéral.

Un droit de veto généralisé du parlement fédéral sur les ordonnances du Conseil fédéral, uniquement limité à quelques exceptions dûment spécifiées, compliquerait par ailleurs singulièrement la mise en œuvre du droit fédéral. Les cantons sont aujourd'hui régulièrement associés à la rédaction des dispositions d'application. Ils peuvent ainsi anticiper la transposition



des nouvelles dispositions fédérales en droit cantonal. Cette anticipation est dans bien des cas nécessaire, compte tenu des délais imposés par la Confédération et des contraintes découlant des processus de décision internes aux cantons.

Le Conseil d'Etat du canton du Valais estime que la répartition des compétences qui prévaut actuellement entre le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale pour l'adoption des dispositions légales et infra-légales est tout-à-fait satisfaisante et qu'elle n'a pas à être modifiée. Il ne voit pas la nécessité de compliquer le processus législatif et vous invite dès lors à renoncer aux modifications de la loi sur le Parlement mises en consultation suite à l'acceptation de l'initiative parlementaire Aeschi 14.422.

Le Conseil d'Etat du canton du Valais se rallie par ailleurs à l'argumentation développée par la Conférence des gouvernements cantonaux dans sa position du 27 septembre 2018 et vous invite à vous y référer au surplus.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Madame, Monsieur, l'expression de notre parfaite considération.

Au nom du Conseil d'Etat

La présidente		Le chancelier
 Esther Waeber-Kalbermatten*		 Philipp Spörri



LE CONSEIL D'ÉTAT

DE LA RÉPUBLIQUE ET
CANTON DE NEUCHÂTEL

Commission des institutions politiques du
Conseil national
Secrétariat
Services du Parlement
3003 Berne

Consultation fédérale de l'initiative parlementaire 14.422 : droit de veto du Parlement sur les ordonnances du Conseil fédéral

Monsieur le président,
Mesdames, Messieurs,

Nous remercions la Commission des institutions politiques du Conseil national de nous avoir associés à la consultation susmentionnée.

Nous vous renvoyons à la prise de position de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), à laquelle le Conseil d'État s'est joint.

En vous remerciant d'avoir sollicité notre avis, nous vous prions de croire, Monsieur le président, Mesdames, Messieurs, à l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 1^{er} octobre 2018

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
L. KURTH

La chancelière,
S. DESPLAND





Genève, le 10 octobre 2018

Le Conseil d'Etat

4648-2018

Conseil national
Commission des institutions politiques
Monsieur Kurt Fluri
Président
Services du Parlement
3003 Berne

Concerne : 14.422 n Iv.pa. Aeschi Thomas. Droit de veto du Parlement sur les ordonnances du Conseil fédéral

Monsieur le Président,

Votre courrier du 21 juin 2018 relatif à l'objet cité en titre nous est bien parvenu et a retenu toute notre attention.

Dans les paragraphes qui suivent, notre Conseil vous exposera ses observations, lesquelles se recoupent largement avec celles exprimées au travers de la réponse de la Conférence des gouvernements cantonaux.

A titre préliminaire, tout en relevant l'importance de la thématique soulevée par la consultation, nous relèverons qu'il est difficile pour notre Conseil de se prononcer, dans le cas d'espèce, sur la répartition des compétences entre deux autorités fédérales. Si le principe de cette initiative parlementaire devait l'emporter, nous nous interrogerions toutefois sur le niveau normatif d'une telle réforme. En effet, dans la mesure où il s'agirait de clarifier une question institutionnelle portant sur la répartition des compétences entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral, une modification de la Constitution fédérale nous paraîtrait opportune.

Sur le fond, notre Conseil est opposé au droit de veto tel que proposé, estimant que le Parlement dispose actuellement d'instruments politiques et juridiques suffisants pour faire valoir la volonté du législateur, d'une part, et que, du point de vue du principe de la proportionnalité, les difficultés engendrées par un droit de veto ne se justifiaient pas.

Tout d'abord, lors de l'élaboration des lois, il incombe au Parlement de régler toutes les dispositions – et, le cas échéant, la marge d'appréciation dont dispose généralement le Conseil fédéral – qui lui sont essentielles, de sorte que la volonté du législateur soit claire et explicite et que la marge d'interprétation de l'exécutif lors de l'adoption d'ordonnances se limite à des détails d'exécution que le Parlement ne souhaitait pas régler lui-même. Si toutefois une volonté claire et une précision suffisante ne peuvent être atteintes dans le cadre du choix de la formulation d'une loi particulière, c'est probablement justement parce

que la volonté du Parlement n'est pas unanime. Par ailleurs, le Parlement ne représente souvent qu'une partie du législateur fédéral, lequel comprend le corps électoral au travers du référendum obligatoire ou facultatif.

Or, notre Conseil constate que, selon le texte de l'avant-projet, la proposition de veto doit certes être motivée lors de son dépôt mais non pas à la sortie de la commission et du conseil ; finalement, seule l'ordonnance est invalidée, sans que le Parlement n'ait soumis à l'exécutif de propositions pour la modification à envisager. Il est ainsi à craindre que l'exécutif ne sache pas dans quel sens reprendre son projet d'ordonnance. En effet, comme relevé au paragraphe précédent, même en faisant preuve de la meilleure volonté possible, il n'est pas toujours évident de savoir quelle a été l'intention exacte du législateur, puisque les motifs ayant donné lieu à un consensus pour le vote au Parlement peuvent diverger et que le corps électoral peut en avoir d'autres.

De plus, le droit de veto tel que prévu par l'initiative ferait peser une charge supplémentaire sur tous les acteurs et entraverait la mise en œuvre et l'exécution du droit fédéral.

En effet, du point de vue des cantons, que le veto soit opposé ou non, le délai de l'entrée en vigueur des ordonnances fédérales handicaperait la mise en œuvre du droit fédéral à l'échelle cantonale, puisque les cantons ne pourraient plus avancer les travaux en parallèle à l'élaboration d'une ordonnance dont la validité demeurerait incertaine. La mise en œuvre de la loi fédérale dans le canton s'en trouverait ainsi retardée. Pour éviter ce retard, soit le canton se verrait forcé de commencer les travaux avant de savoir si l'ordonnance entrera ou non en vigueur, quitte à perdre du temps et des moyens inutilement, soit il serait contraint à procéder aux travaux dans des délais beaucoup plus brefs, avec toutes les difficultés organisationnelles et institutionnelles que cela implique. Notre Conseil regrette que le rapport explicatif ne fasse pas état des conséquences négatives sur les travaux de mise en œuvre des cantons.

Du point de vue du législatif fédéral, puisque les ordonnances soumises au droit de veto devront être publiées et que les propositions de veto devront être traitées dans les commissions compétentes et au conseil, il faudra s'attendre à une hausse sensible du travail et des coûts liés au processus politique et législatif, à la communication et à l'organisation. Par ailleurs, si l'initiative telle que soumise devait être acceptée malgré les présentes considérations, non seulement un certain nombre de lois devrait être modifié à son entrée en vigueur mais la question d'une exception au droit de veto ou non se présenterait pour chaque nouveau projet de loi.

Du point de vue de l'exécutif fédéral, un veto pourrait enfin réduire à néant le temps et les moyens plus ou moins importants engagés, d'une part, et celui-ci devrait tout recommencer, d'autre part.

En outre, les initiants admettent eux-mêmes que le droit de veto ne serait que très rarement invoqué, ce qui tend à prouver que le travail de l'exécutif est perçu aujourd'hui comme solide et efficace. Dans les rares cas où un « freinage d'urgence » serait par hypothèse nécessaire et considéré comme tel par la majorité du Parlement, l'on serait donc fondé à penser qu'une modification législative pourrait aussi bien être adoptée suffisamment rapidement pour obliger l'exécutif à revoir son ordonnance.

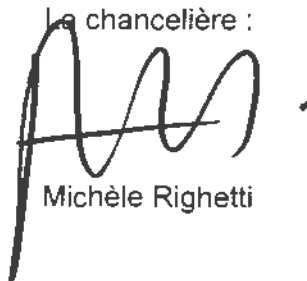
Au vu de ce qui précède et sans même examiner les questions liées à la répartition institutionnelle des compétences et au niveau législatif auquel devrait intervenir une

éventuelle modification, notre Conseil estime que les inconvénients mis en évidence l'emportent sur les bénéfices d'un droit de veto du Parlement.

En vous remerciant de l'attention que vous porterez au présent courrier, nous vous prions de recevoir, Monsieur le Président, l'assurance de notre parfaite considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :

A stylized, handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long vertical stroke on the left.

Michèle Righetti

Le président :

A handwritten signature in blue ink, featuring a large, circular initial 'A' followed by a series of loops.

Antonio Hodgson

Hôtel du Gouvernement – 2, rue de l'Hôpital, 2800 Delémont

Commission des institutions politiques
Secrétariat
Services du Parlement
3003 Berne

Hôtel du Gouvernement
2, rue de l'Hôpital
CH-2800 Delémont

t +41 32 420 51 11
f +41 32 420 72 01
chancellerie@jura.ch

Delémont, le 2 octobre 2018

**Consultation sur l'avant-projet relatif à l'initiative parlementaire 14.422 :
Droit de veto du Parlement sur les ordonnances du Conseil fédéral**

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Il est fait référence à votre courrier du 21 juin 2018 relatif à l'objet cité en marge.

Le Gouvernement de la République et Canton du Jura a l'avantage de vous faire savoir qu'il adhère pleinement à la prise de position de la Conférence des gouvernements cantonaux rejetant l'introduction d'un droit de veto en faveur de l'Assemblée fédérale à l'encontre des ordonnances du Conseil fédéral et des départements, à laquelle il se permet de renvoyer.

D'un point de vue institutionnel, l'outil proposé dans l'avant-projet ne paraît pas opportun dès lors qu'il érige le Parlement en une sorte de juge constitutionnel ou qu'il crée une espèce d'instrument semblable au référendum facultatif.

Le droit de veto souhaité ne paraît pas cohérent avec le principe de la délégation. On peut certes concevoir que l'autorité qui délègue fixe certaines cautions. Cela étant, celles-ci ne devraient pas être fixées de façon générale et abstraite, mais plutôt dans des cas concrets dans la législation spécifique. En clair, on peut attendre du Parlement qu'il balise mieux la voie, de façon préventive, dans les cas où il le juge important, plutôt qu'il n'attende "pour voir".

Un droit de veto ne se justifie par ailleurs pas en proportionnalité. Il n'y a pas de problème vraiment sérieux à régler. Des solutions existent déjà quand un problème de ce genre se pose. L'outil proposé vise beaucoup trop large en alourdissant de façon générale la procédure d'adoption des ordonnances, avec notamment une double publication. Il ne sera pas sans incidences financières.

Le mécanisme proposé nécessiterait en outre un système d'exceptions excessivement complexe et pas forcément cohérent. Le fait que le droit de veto s'applique aux ordonnances des départements mais pas à celles des unités administratives décentralisées n'est en particulier guère compréhensible.

S'agissant des cantons, le droit de veto aurait au surplus pour effet de différer de manière peu opportune le moment où la teneur du droit fédéral est portée de façon sûre à leur connaissance.

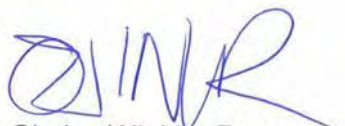
Enfin, quoi qu'en dise le rapport explicatif, il n'est pas exclu que l'outil puisse être utilisé par le Parlement ou certaines de ses fractions à des fins tactiques purement politiciennes, avec pour effet de retarder l'entrée en vigueur des ordonnances.

Nous vous remercions de nous avoir associé à la procédure de consultation et vous prions de croire, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

David Eray
Président




Gladys Winkler Docourt
Chancelière d'État

Commission des institutions politiques
du Conseil national
Secrétariat
Services du Parlement
3003 Berne

Berne, le 28 septembre 2018

Consultation sur l'avant-projet relatif à l'initiative parlementaire 14.422 « Droit de veto du Parlement sur les ordonnances du Conseil fédéral » : prise de position de la Conférence des gouvernements cantonaux

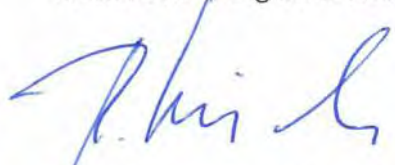
Monsieur le Président,
Madame la Conseillère nationale,
Monsieur le Conseiller national,

Par courrier du 21 juin 2018, vous avez invité les gouvernements cantonaux à se prononcer, au plus tard le 12 octobre, sur l'avant-projet relatif à l'initiative parlementaire 14.422 « Droit de veto du Parlement sur les ordonnances du Conseil fédéral ».

Nous avons le plaisir de vous adresser en pièce jointe la prise de position adoptée le 27 septembre 2018 par l'Assemblée plénière CdC.

En vous remerciant d'ores et déjà d'en prendre note, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Madame la Conseillère nationale, Monsieur le Conseiller national, l'assurance de notre considération distinguée.

Conférence des gouvernements cantonaux



Benedikt Würth, conseiller d'État
Président



Thomas Minger
Secrétaire général suppléant

Kontaktperson | Contact
Manel Baumann

Kontaktdaten | Coordonnées
m.baumann@kdk.ch

Referenz | Référence
3F-4318-5-20180928-Stellungnahme

Haus der Kantone
Maison des cantons

Speichergasse 6 | Postfach | CH-3001 Bern
Speichergasse 6 | Case postale | CH-3001 Berne

mail@kdk.ch | www.kdk.ch
mail@cdc.ch | www.cdc.ch

t + 41 (0) 31 320 30 00
f + 41 (0) 31 320 30 20

Pièce jointe :

- Prise de position CdC du 27 septembre 2018

En copie :

- Gouvernements cantonaux

Prise de position

Avant-projet relatif à l'initiative parlementaire 14.422 : Droit de veto du Parlement sur les ordonnances du Conseil fédéral

Assemblée plénière du 27 septembre 2018

Le 21 juin 2018, la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N) a lancé la procédure de consultation sur son avant-projet relatif à l'introduction d'un droit de veto du Parlement sur les ordonnances du Conseil fédéral. Les gouvernements cantonaux prennent position comme suit :

1. Remarques générales

1. Estimant que les instruments politiques et juridiques dont dispose actuellement le Parlement suffisent pour faire valoir la volonté du législateur, les gouvernements cantonaux sont résolument opposés à l'introduction d'un droit de veto.

En vertu de la Constitution fédérale, toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale (art. 164, al. 1, Cst.). Le Conseil fédéral édicte des règles de droit sous la forme d'une ordonnance, dans la mesure où la Constitution ou la loi l'y autorisent (art. 182, al. 1, Cst.). Il ressort clairement de ces dispositions que l'Assemblée fédérale peut, en tant qu'autorité législative, largement décider des secteurs dans lesquels le Conseil fédéral est autorisé à édicter des ordonnances. Il revient au législateur de décider de ce qu'il considère comme important et où il entend laisser l'administration légiférer par voie d'ordonnance.

Par ailleurs, l'Assemblée fédérale dispose de divers moyens pour influencer sur les ordonnances : il convient de citer tout d'abord la motion telle que définie à l'art. 120, LParl. Si une motion concerne le champ de compétence du Conseil fédéral, il est tenu de la mettre en œuvre ou de soumettre à l'Assemblée fédérale un projet d'acte par lequel la motion peut être appliquée. Il n'est pas rare qu'il faille édicter une ordonnance ou la modifier pour appliquer une motion. La loi sur le Parlement prévoit d'autres droits d'intervention de l'autorité législative vis-à-vis de l'exécutif. Ainsi, la commission compétente peut, selon l'art. 22, al. 3, LParl, exiger d'être consultée sur un projet d'ordonnance du Conseil fédéral qu'elle estime important. En outre, il existe déjà diverses lois qui prévoient que les ordonnances de substitution du Conseil fédéral doivent être approuvées par le Parlement.

Le législateur dispose ainsi de possibilités d'intervention relativement étendues. Cependant, l'introduction d'un droit de veto assorti d'un effet cassatoire desservirait une coopération constructive entre pouvoir législatif et pouvoir exécutif.

Collaboration du législatif et de l'exécutif (séparation des pouvoirs)

- 2 La distinction entre loi et ordonnance (qui vaut aussi pour les ordonnances de substitution) repose sur l'idée que le Parlement exprime avec clarté une volonté politique fondamentale au moyen des lois qu'il édicte, et qu'il laisse au Conseil fédéral le soin de mettre en œuvre les lois, notamment de régler les procédures administratives et l'éventuelle marge d'appréciation. L'introduction d'un mécanisme de veto remettrait en question cette séparation des pouvoirs. Les expériences du canton de Soleure montrent que le droit de veto sur les ordonnances sert principalement la défense d'intérêts politiques. Toute restriction par le pouvoir législatif de la liberté d'appréciation légitime de l'exécutif remet en question le principe de la séparation des pouvoirs.

Certes, le Conseil fédéral resterait chargé d'élaborer les règles servant à la mise en œuvre des lois, mais sans jamais avoir la certitude que son travail ne sera pas balayé par le Parlement, ce qui ne manquerait pas d'engendrer une méfiance fondamentale à l'égard de l'exécutif. Les conseillers fédéraux sont membres d'un « collège » et s'interdisent à ce titre de suivre la ligne d'un parti. Les décisions sont donc prises de manière collégiale, car la responsabilité de cette autorité est globale et son action ne peut être couronnée de succès que si elle accepte certains compromis. Le droit de veto ne ferait qu'entraver le fonctionnement collégial, ouvert au consensus, du Conseil fédéral et des rapports de force politiques au sein du Parlement et du Conseil fédéral risqueraient de paralyser l'action politique.

- 3 Lors de l'élaboration des lois, il incombe au Parlement de régler toutes les dispositions qui lui sont essentielles – et, le cas échéant, de délimiter la marge d'appréciation dont dispose généralement le Conseil fédéral –, de sorte que la volonté du législateur soit claire et explicite, et que la marge d'interprétation de l'exécutif lors de l'adoption d'ordonnances se limite à des détails d'exécution que le Parlement ne souhaitait pas régler lui-même. Dans ce sens, un droit de veto institutionnalisé inciterait tout bonnement le Parlement à ne pas examiner les lois de manière trop poussée, en sachant pertinemment qu'il pourrait intervenir plus tard sur l'ordonnance y afférente. On ne saurait ouvrir la voie à un tel affaiblissement de la séparation des pouvoirs législatif et exécutif. Par ailleurs, un droit de veto peut inciter le pouvoir législatif à déléguer toujours plus l'adoption de règles de droit importantes au pouvoir exécutif. Le recours au veto préserve le pouvoir d'influence du pouvoir législatif, alors que le droit de participation du peuple (référendum) est contourné.

Il n'est pas nécessaire d'adapter le système actuel

- 4 Les modifications ou nouveautés n'ont lieu d'être que si l'ordre établi n'a pas fait ses preuves, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Les initiants eux-mêmes concèdent que ce nouveau droit de veto ne serait que très rarement invoqué, ce qui tend à prouver que le travail de l'exécutif est perçu aujourd'hui comme solide et efficace. Le système actuel, qui repose sur la coopération entre le Parlement et le Conseil fédéral et sur la participation conjointe au processus législatif – au moyen d'interventions parlementaires, de procédures de consultation, de législation plus précise, etc. – a fait ses preuves et est équilibré. On ne lui connaît pas de dysfonctionnements qui auraient rendu nécessaire un transfert des pouvoirs de l'exécutif vers le législatif. Si de rares cas problématiques étaient à signaler, cela signifierait que le Parlement a trop peu fait usage des instruments politiques et juridiques dont il dispose déjà.

Le rapport explicatif de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 25 mai 2018 ne se prononce aucunement sur la nécessité concrète d'un droit de veto sur les ordonnances. Il ne donne aucun exemple de non-respect par l'exécutif de la volonté de l'autorité législative sans que cette dernière n'ait pu faire respecter sa volonté dans un délai raisonnable à l'aide des moyens à sa disposition.

Le rapport explicatif justifie l'instauration du droit de veto sur les ordonnances entre autres par la volonté d'améliorer le contrôle. Or, la Suisse est un État de droit dans lequel cette compétence relève de la justice, nettement mieux en mesure d'assurer le contrôle normatif, concret et abstrait. Il n'est ni nécessaire, ni justifié d'ajouter un contrôle supplémentaire confié à un organe politique.

Mise en œuvre et exécution du droit fédéral plus compliquées pour les cantons

- 5 En plus d'avoir émis des réserves sur l'État de droit, les cantons soulignent que le droit de veto du Parlement retardera dans tous les cas l'entrée en vigueur d'une ordonnance – même si aucun veto n'est opposé – et rallongera la période jusqu'à la mise en application concrète de la loi, ce qui handicaperait les cantons dans la mise en œuvre du droit fédéral à leur échelon. Grâce à la collaboration des autorités fédérales et cantonales, les cantons peuvent aujourd'hui préparer leurs propres dispositions parallèlement à l'élaboration d'une ordonnance. Ces travaux n'auraient plus lieu d'être si un veto pouvait être proposé à tout moment. D'éventuels retards à l'échelon fédéral ne pourraient en tout état de cause être compensés par un raccourcissement des délais de mise en œuvre à l'échelon cantonal. Ces délais pourraient au contraire s'allonger, puisque les cantons risqueraient de renoncer aux travaux préparatoires, par crainte d'un veto. À noter que les cantons travaillent aujourd'hui déjà avec des délais très serrés : pour que leur législation soit prête au moment de l'entrée en vigueur du droit fédéral, nouveau ou modifié, ils doivent non seulement l'adapter, mais aussi investir énormément dans les processus politiques, dans la communication et dans l'organisation. L'introduction d'un droit de veto à l'échelon fédéral ne ferait qu'aggraver la situation et remettre en question tout ce qui a été fait ces dernières années pour l'améliorer. Il est regrettable que le rapport explicatif ne fasse pas état des conséquences négatives sur les travaux de mise en œuvre des cantons.

Charge supplémentaire pour tous les acteurs

- 6 Puisque les ordonnances soumises au droit de veto devront être publiées et que les propositions de veto devront être traitées dans les commissions compétentes et au conseil, il faudra s'attendre à une hausse sensible du travail et des coûts liés aux processus politique et législatif, à la communication et à l'organisation. En outre, une fois le veto accepté, l'exécutif devra retravailler l'ordonnance. De gros efforts ont été déployés ces dernières années pour renforcer la collaboration entre la Confédération et les cantons concernant la mise en œuvre du droit fédéral. En raison de cette étroite coopération, le droit de veto sur les ordonnances augmentera encore la charge des cantons, dans le cadre notamment de la planification coordonnée.

Le potentiel de conflits qui résulte du fait que seules les ordonnances de substitution, et non les ordonnances d'exécution, édictées par le Conseil fédéral comme le prévoit la Constitution, sont soumises au droit de veto ferait augmenter la charge de travail et ralentirait le processus législatif. Il faut donc s'attendre à des différences de points de vue entre le Conseil fédéral et le Parlement sur la question de savoir si une ordonnance spécifique est soumise au veto, ou non.

Les gouvernements cantonaux attendent que le rapport explicatif⁴ mette en lumière la charge supplémentaire concrète que cela représentera.

2. Commentaire de certains articles

Art. 129b, P-LParl

- 7 Les gouvernements cantonaux estiment que la procédure proposée pour le traitement d'un veto revêt un caractère passablement destructeur. Si l'article dispose que toute proposition de veto doit être motivée, la commission en charge de son examen et le conseil ne débattront et ne voteront que sur le veto, et non sur les motifs qui le sous-tendent. Finalement, seule l'ordonnance sera invalidée.

Il est par ailleurs regrettable que l'ensemble d'une nouvelle ordonnance ne puisse pas entrer en vigueur en cas de veto, dès lors que seuls certains éléments ou certaines dispositions sont contestés. On ne connaît pas non plus les conséquences juridiques qu'aurait un veto en cas de modification ou de suppression d'une ordonnance. La non-entrée en vigueur de l'ordonnance telle que spécifiée à l'art. 129b, al. 4, P-LParl, ne s'applique pas à ces cas de figure.

Art. 22a, al. 1, P-LParl

- 8 Si, malgré les réserves précédemment mentionnées, le droit de veto est maintenu, il ne devrait porter que sur les nouvelles ordonnances du Conseil fédéral et être exclu pour les ordonnances des départements. Ces dernières contiennent en général des dispositions de rang inférieur, souvent purement administratives ou très techniques. Les soumettre à une obligation de consultation ou même à un veto se traduirait par une explosion inutile du travail administratif et de l'activité parlementaire, sans amélioration substantielle. Étendre la consultation aux ordonnances des départements renforcerait le processus de gellement des compétences. Raison pour laquelle les gouvernements cantonaux s'y opposent.

Il convient aussi de modifier la dernière phrase de l'art. 22a, al. 1, P-LParl en précisant que les commissions compétentes de l'Assemblée fédérale sont consultées, avant l'édiction de règles de droit du Conseil fédéral, lorsqu'elles en font la demande et pour autant qu'il n'y ait pas d'urgence ou que les délais le permettent. S'il y avait urgence, la consultation ne devrait pas avoir lieu.

Art. 22a, al. 3, let. b, P-LParl

- 9 Il n'est pas précisé oui, à quel moment et selon quels critères, décide si une ordonnance est nécessaire au sens de l'art. 22a, al. 3, let. b, P-LParl, et partant si elle est exclue du droit de veto. La date d'entrée en vigueur ne semble pas être un critère approprié pour décider si une ordonnance est exclue ou non du droit de veto. Est déterminante en revanche l'urgence de la mise en œuvre d'une ordonnance. Il conviendrait par ailleurs de préciser que les amendements de loi ne sauraient entrer en vigueur tant que les ordonnances afférentes ne sont pas entrées en force.

Art. 22a, al. 3, let. c, P-LParl

- 10 Les exceptions prévues à l'art. 22a, al. 3, let. c, P-LParl sont considérées comme problématiques. Le fait qu'en vertu d'une loi, une ordonnance ne puisse pas être l'objet d'un veto signifie d'une part que toute une série de lois existantes doivent être modifiées dès lors que le droit de veto est introduit. De l'autre, toute révision des dispositions d'une loi fédérale ou toute édicton d'une nouvelle loi fédérale supposera de vérifier si ladite disposition constitue une exception au sens de l'art. 22a, al. 3, let. c, P-LParl. Le travail de révision n'en serait que plus compliqué. Il serait par conséquent préférable de préciser à l'art. 22a, al. 3, let. c, P-LParl que les ordonnances qui doivent être mises à jour périodiquement sont exclues du droit de veto.

Art. 13, al. 1, let. e^{bis}, P-LPubl

- 11 Il suffit de mentionner les ordonnances sujettes au veto. Selon l'art. 22a, al. 2, P-LParl, le veto n'est envisageable que pour les ordonnances qui fixent des règles de droit.

Art. 13a, al. 1, let. b^{bis}, P-LPubl

- 12 Le projet prévoit une obligation de publication des rapports explicatifs sur les ordonnances qui fixent des règles de droit. On ne peut que se féliciter de ce changement, car ces rapports fournissent de précieuses informations pour les personnes concernées et les praticiens du droit. Cependant, il est quelque peu surprenant que l'introduction d'une telle obligation de publication soit liée au droit de veto sur les ordonnances. Cette obligation devrait porter sur les rapports explicatifs relatifs à l'ensemble des ordonnances, et pas uniquement à celles qui sont soumises à un veto. Par conséquent, les gouvernements cantonaux pensent que la question de la publication des rapports explicatifs relatifs aux ordonnances devrait faire l'objet d'un projet à part et qu'il faudrait la régler globalement.

Les rapports explicatifs doivent être impérativement publiés dans les langues officielles conformément à l'art. 70, al. 1, Cst.

Staatspolitische Kommission
des Nationalrates
Sekretariat
Parlamentsdienste
3003 Bern

Bern, 28. September 2018

Vernehmlassung zum Vorentwurf der parlamentarischen Initiative 14.422
"Einführung des Verordnungsvetos": Stellungnahme der Konferenz der Kantonsregierungen

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident
Sehr geehrte Frau Nationalrätin
Sehr geehrter Herr Nationalrat

Mit Schreiben vom 21. Juni 2018 haben Sie die Kantonsregierungen eingeladen, zum Vorentwurf der parlamentarischen Initiative 14.422 "Einführung des Verordnungsvetos" bis zum 12. Oktober 2018 Stellung zu nehmen.

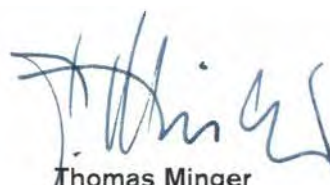
In der Beilage lassen wir Ihnen die Stellungnahme der KdK zukommen, die von der Plenarversammlung am 27. September 2018 verabschiedet worden ist.

Wir bitten um Kenntnisnahme und danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme

Freundliche Grüsse
Konferenz der Kantonsregierungen



Regierungsrat Benedikt Würth
Präsident



Thomas Minger
Stv. Generalsekretär

Beilage:

- Stellungnahme der KdK vom 27. September 2018

Kopie:

- Kantonsregierungen

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 einzulassen.

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 die Entscheidung, was er selbst für wichtig erachtet und wo er der Verwaltung Raum für Verordnungsrecht 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 Verordnungsgeber 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 Verordnungsgebung. Die Einführung eines kassationswirkender Verordnungsvetos wurde 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 ausgearbeitet. 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 gesetzestretende, nicht aber gesetzestvollziehende 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 Verordnungs-veto, 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 zum einen 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-PublG

- 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-PublG

- 12 Im Rahmen der Vorlage wird neu eine Publikationspflicht für Erläuterungen zu rechtssetzenden Verordnungen vorgesehen. Diese Neuerung ist grundsätzlich zu begrüssen, 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.

Geht per Mail an: spk.cip@parl.admin.ch

4.10.2018

Vernehmlassung zur Parlamentarische Initiative Aeschi: Einführung des Verordnungsvetos

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Bürgerlich-Demokratische Partei (BDP) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme in obgenannter Vernehmlassung.

Die BDP erachtet die Einführung des Verordnungsvetos als massvolles Instrument, welches in Ausnahmefällen dem Parlament die Möglichkeit gibt, bei Verordnungen einzugreifen. Die vorgeschlagenen hohen Hürden verhindern einerseits einen Missbrauch des Vetos zu Obstruktionszwecken und andererseits verdeutlichen sie die Absicht eines solchen Mittels als Notbremse. Allerdings befürwortet die BDP die Position, dass auch ein von der zuständigen Kommission abgelehnter Antrag auf ein Veto in den Räten behandelt werden muss – dies entspricht dem üblichen Verfahren.

Die Bundesversammlung erlässt die Gesetze und ermächtigt den Bundesrat und die Departemente dazu, die Verordnungen zu den Gesetzen zu erlassen. Wenn nun eine Verordnung nicht dem Willen der Legislative entspricht, braucht es ein aufwändiges Verfahren, um dies zu korrigieren. Der vorliegende Entwurf vereinfacht richtigerweise diesen Prozess, stellt mit seinen hohen Hürden aber auch sicher, dass dies nur in Ausnahmefällen geschehen wird.

Dieses als Notbremse gedachte Veto soll in erster Linie präventiv wirken und nicht den Rechtssetzungsprozess unnötig blockieren. Begrüssenswert sind deshalb die hohen Hürden, die die Einreichung eines Vetos erschweren und einerseits eine Überlastung der Bundesversammlung oder der Verwaltung verhindern sollen, andererseits Obstruktionsversuche durch Minderheiten vorbeugen sollen.

Die im Entwurf formulierten Hürden sind wichtig und richtig. Einzig in einem Punkt bedarf es einer Änderung. Von mindestens einem Drittel der Mitglieder eines Rates eingereichte Anträge für ein Veto sollen in jedem Fall nach der Beratung in der Kommission in den Räten behandelt werden, auch wenn die Kommission ablehnend entschied. Dies entspricht dem üblichen Verfahren.

Wir danken für die Prüfung und Berücksichtigung unserer Anliegen.

Mit freundlichen Grüssen



Martin Landolt
Parteipräsident BDP Schweiz



Rosmarie Quadranti
Fraktionspräsidentin BDP Schweiz

CVP Schweiz, Postfach, 3001 Bern

Sekretariat der Staatspolitischen Kommissionen
Parlamentsdienste
3003 Bern

Per E-Mail: spk.cip@parl.admin.ch

Bern, 11. Oktober 2018

Vernehmlassung: Änderung des Parlamentsgesetzes (Einführung des Verordnungsvetos)

Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns eingeladen, zur Änderung des Parlamentsgesetzes (Einführung des Verordnungsvetos) Stellung zu nehmen. Für diese Gelegenheit zur Meinungsäusserung danken wir Ihnen bestens.

Allgemeine Bemerkungen

Die CVP steht zur Gewaltentrennung. Die Ausarbeitung von Gesetzeserlassen liegt beim Parlament, das Erlassen von Verordnungen liegt anschliessend in der Kompetenz des Bundesrates und den entsprechenden Departementen. Es kann aber vorkommen, dass eine Verordnung nicht dem expliziten Willen des Gesetzgebers entspricht. In diesem Fall muss es dem Gesetzgeber möglich sein, zu intervenieren.

Die heute vorhandenen Instrumente sind schwerfällig und benötigen viel Zeit. Der Vorschlag der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates ermöglicht hingegen, innert kurzer Frist auf eine ungewollte Verordnungsbestimmung zu reagieren. Die Hürden müssen unseres Erachtens aber gleichzeitig genügend hoch sein. Das Verordnungsveto darf nur in Fällen zum Tragen kommen, in welchen eine Mehrheit des Parlamentes zum Schluss kommt, dass der Wille des Gesetzgebers nicht respektiert wurde. Dadurch, dass mindestens ein Drittel der Mitglieder eines Rates einen entsprechenden Antrag stellen und dieser anschliessend von der Mehrheit der zuständigen parlamentarischen Kommission unterstützt werden muss, bevor sich ein Rat überhaupt damit beschäftigt, wird diese Vorgabe unserer Ansicht nach erfüllt. Die Gefahr, dass das Verordnungsveto von einer parlamentarischen Minderheit missbraucht werden kann, wird so reduziert. Aus diesen Gründen unterstützt die CVP den vorliegenden Vorentwurf.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und verbleiben mit freundlichen Grüssen

CHRISTLICHDEMOKRATISCHE VOLKSPARTEI DER SCHWEIZ

Sig. Gerhard Pfister
Präsident der CVP Schweiz
Christlichdemokratische Volkspartei
Hirschengraben 9, Postfach, 3001 Bern
T: 031 357 33 33, F: 031 352 24 30
info@cvp.ch, www.cvp.ch, PC 30-3666-4

Sig. Gianna Luzio
Generalsekretärin CVP Schweiz

Sekretariat der Staatspolitischen Kommissionen
Parlamentssdienste
3003 Bern

Per Mail an: spk.cip@parl.admin.ch

Bern, 28. September 2018
VL Verordnungsveto / YB

**Änderung des Parlamentsgesetzes (Einführung des Verordnungsvetos)
Vernehmlassungsantwort der FDP.Die Liberalen**

Sehr geehrte Damen und Herren

Für Ihre Einladung zur Vernehmlassung der oben genannten Vorlage danken wir Ihnen. Gerne geben wir Ihnen im Folgenden von unserer Position Kenntnis.

FDP.Die Liberalen stimmt der vorliegenden Änderung des Parlamentsrechts, die die Einführung des Verordnungsvetos zum Gegenstand hat, zu.

Die Gesetzgebung ist die Kernkompetenz des Parlamentes. Aber auch der Bundesrat hat Rechtsetzungsbefugnisse, sofern ihn das Parlament dazu ermächtigt. Der Bundesrat erlässt rechtsetzende Normen in Form der Verordnung. Wenn das Parlament die Kompetenz zur Rechtsetzung also teilweise an den Bundesrat delegiert, sollte es umgekehrt ein Instrument zur Hand haben, mit dem es die bundesrätliche Rechtsetzung nötigenfalls zurückbinden kann. Mit dem Verordnungsveto erhält das Parlament dieses Instrument, für den Fall, dass der Bundesrat den Willen des Gesetzgebers nicht genügend berücksichtigt.

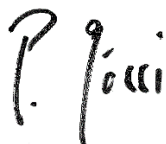
Mit dem Verordnungsveto wird kein Verhinderungsinstrument geschaffen. Aufgrund der vorgeschlagenen Ausgestaltung des Vetos ist nicht mit einer übermässigen Inanspruchnahme dieses Instruments zu rechnen. Dafür sorgen die hohen Hürden, die ein Vetoantrag überwinden muss. Konkret muss ein Drittel der Mitglieder eines Rates den Vetoantrag innerhalb von 15 Tagen nach Publikation der Verordnung unterzeichnen. Gelingt dies, müssen nacheinander die Mehrheit der zuständigen Kommission und die Mehrheit beider Räte dem Antrag zustimmen. Durch dieses Vorgehen wird sichergestellt, dass das Verordnungsveto nicht zu Obstruktionszwecken missbraucht werden kann.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Argumente.

Freundliche Grüsse

FDP.Die Liberalen
Die Präsidentin

Der Generalsekretär



Petra Gössi
Nationalrätin



Samuel Lanz



Grünliberale Partei Schweiz
Monbijoustrasse 30, 3011 Bern

Staatspolitische Kommission des Nationalrates
3003 Bern

Per E-Mail an: spk.cip@parl.admin.ch

10. Oktober 2018

Ihr Kontakt: Ahmet Kut, Geschäftsführer der Bundeshausfraktion, Tel. +41 31 311 33 03, E-Mail: schweiz@grunliberale.ch

Stellungnahme der Grünliberalen zu Pa.Iv. 14.422 Einführung des Verordnungsvetos

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Vorlage und den erläuternden Bericht zu Pa.Iv. 14.422 Einführung des Verordnungsvetos und nehmen dazu wie folgt Stellung:

Die Grünliberalen begrüßen die Einführung des Verordnungsvetos und unterstützen die Vorlage. Das Parlament soll direkt und schnell eingreifen können, wenn der Bundesrat oder ein Departement eine Verordnung mit rechtsetzenden Bestimmungen beschliesst, die nicht dem Willen des Gesetzgebers entspricht.

Die Grünliberalen teilen das Ziel, das Verordnungsveto so auszugestalten, dass es vor allem eine präventive Wirkung entfaltet und lediglich in Ausnahmefällen als „Notbremse“ dient. Das Verordnungsveto soll hingegen nicht dazu verwendet werden können, den Rechtsetzungsprozess übermässig zu verzögern oder gar zu blockieren. Daher begrüssen die Grünliberalen, dass angemessene Hürden für ein Verordnungsveto geschaffen werden sollen:

- Der Antrag auf ein Veto muss von mindestens einem Drittel der Mitglieder eines Rates ausgehen, muss begründet werden und ist an eine kurze Frist gebunden (Vorentwurf: 15 Tage nach Veröffentlichung der Verordnung im Bundesblatt).
- Der Antrag gelangt nur dann in den Rat, wenn die zuständige Kommission ihm zustimmt. Die Minderheiten, welche den Antrag dem Rat auch dann vorlegen wollen, wenn die Kommission ihn ablehnt (Minderheit II Rutz), bzw. die ganz auf eine Vorberatung durch die Kommission verzichten möchten (Minderheit III Rutz), werden abgelehnt.
- Beide Räte müssen dem Antrag zustimmen (Zweikammersystem).
- Bestimmte Arten von Verordnungen werden aus sachlichen Gründen vom Vetorecht ausgenommen: (i) Verordnungen, die der Bundesrat unmittelbar gestützt auf die Bundesverfassung (BV) erlässt, (ii) Verordnungen, die notwendig sind, damit Bestimmungen in der BV, Bundesgesetzen oder völkerrechtliche Verträgen, deren Datum der Inkraftsetzung in diesen Erlassen festgelegt ist, rechtzeitig umgesetzt werden sowie (iii) Verordnung, die durch Bundesgesetz dem Veto entzogen sind (z.B. um dringliche Massnahmen in der Seuchenbekämpfung anordnen zu können oder für rechtzeitige jährliche Aktualisierungen).

Mit folgenden Punkten der konkreten Umsetzung des Verordnungsvetos sind die Grünliberalen hingegen nicht einverstanden bzw. beantragen eine Überarbeitung:

- Die Frist von 15 Tagen, um den Antrag auf Veto zu stellen, ist auch unter Berücksichtigung des Anliegens, das Vetorecht nur als „Notbremse“ auszugestalten, sehr knapp bemessen. Selbst wenn man davon ausgeht, dass das Vetorecht überwiegend Verordnungen betreffen dürfte, zu denen eine Vernehmlassung durchgeführt wird und die daher grundsätzlich bekannt sind, ist die Frist sehr kurz. So muss die Verordnung innerhalb dieser Frist zur Kenntnis genommen, auf Änderungen hin analysiert, die nötigen Unterschriften (67 Mitglieder des Nationalrats oder 16 Mitglieder des Ständerats) gesammelt und der Antrag begründet werden. Um die Praktikabilität zu verbessern, schlagen die Grünliberalen vor, für die nötigen Unterschriften ein elektronisches Tool einzurichten, damit nicht aufwändig eigenhändige Unterschriften von Ratsmitgliedern in der ganzen Schweiz gesammelt werden müssen. Zudem ist zu prüfen, ob die Frist nicht während Ferien- und Feiertagen angemessen zu verlängern ist, so wie es auch bei Vernehmlassungsfristen vorgesehen ist (siehe Art. 7 Abs. 3 des Vernehmlassungsgesetzes). Verlängert man die Frist von 15 Tagen nicht, besteht das Risiko, dass Anträge „auf Vorrat“ eingereicht und später – nach Analyse der Verordnung – wieder zurückgezogen werden, was nicht im Sinne der Sache wäre.
- Der Vorentwurf sieht vor, dass künftig zusammen mit der Verordnung auch ein erläuternder Bericht publiziert wird, und zwar auf der bestehenden „Publikationsplattform“ des Bundes (neuer Art. 13a Abs. 1 Bst. b^{bis} des Publikationsgesetzes). Das ist zu begrüßen, denn es erleichtert nicht nur die Beurteilung der Verordnung durch das Parlament, sondern auch die spätere Rechtsanwendung. Nicht einverstanden sind die Grünliberalen hingegen mit der Aussage im erläuternden Bericht, dass der Bericht „nicht zwingend in die drei Amtssprachen übersetzt“ werden müsse (erläuternder Bericht, S. 10). Gerade aus den erwähnten Gründen ist für die Grünliberalen zwingend, dass der Bericht stets in alle drei Landessprachen übersetzt wird. Hingegen geht es zu weit bzw. führt zu einem unnötigen Mehraufwand, die Publikation des Berichts im Bundesblatt zu verlangen (so aber die Minderheit IV Masshardt).

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und die Prüfung unserer Anmerkungen und Vorschläge.

Bei Fragen dazu stehen Ihnen die Unterzeichnenden sowie unser zuständiges Fraktionsmitglied, Nationalrätin Tiana Moser, gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Jürg Grossen
Parteipräsident



Ahmet Kut
Geschäftsführer der Bundeshausfraktion

**Sekretariat der Staats-
politischen Kommissionen
Parlamentsdienste
3003 Bern**

Elektronisch an:
spk.cip@parl.admin.ch

Bern, 12. Oktober 2018

14.422 n Pa.Iv. Aeschi Thomas. Einführung des Verordnungsvetos

Antwort der Schweizerischen Volkspartei (SVP)

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir nehmen im Rahmen der oben genannten Vernehmlassung Stellung zur Vorlage. Wir äussern uns dazu wie folgt:

Die SVP befürwortet die Einführung eines Verordnungsvetos. Ein solches Instrument hilft, die Gewaltenteilung zu wahren. Darüber hinaus dürfte es mit Blick auf die Regulierungsflut auch eine begrüssenswerte präventive Wirkung entfalten.

Die SVP bevorzugt eine Variante, bei der ein Rat auch ohne Konsultation bzw. Mehrheitsbeschluss der vorberatenden Kommission über die Ergreifung des Vetos befinden kann. Es wird anerkannt, dass gewisse Arten von Verordnungen im Sinne der Praktikabilität ausgeschlossen und die Publikationsvorschriften einfach gehalten werden sollen.

Immer häufiger kommt es vor, dass Verordnungen nicht nur sehr ausführlich ausgestaltet sind, sondern auch Bereiche aufgreifen und regulieren, die das Parlament nicht besprochen bzw. absichtlich nicht im Gesetz erfasst hat. Greift die Exekutive in solche Bereiche ein, kommt dies einer Verletzung der Gewaltentrennung gleich. Im Sinne eines Korrektivs sollte es der Legislative darum möglich sein, Verordnungen der Exekutive mittels eines Vetos zu kassieren.

Aufgrund der schieren Anzahl an jährlich beschlossenen Verordnungen und um den Gesetzgebungsprozess nicht unnötig zu verzögern, liegt auf der Hand, dass ein solches Instrument primär eine präventive Wirkung entfalten soll. Entsprechend sollten die Hürden für die Ergreifung des Verordnungsvetos nicht zu niedrig angesetzt werden. Die SVP erklärt sich darum damit einverstanden, dass die Frist mit 15 Tagen kurz und das Quorum mit einem Drittel eines Rates hoch angesetzt wird. Hingegen erachtet die SVP die Zustimmung der vorberatenden Kommission nicht als notwendige Voraussetzung, um einen Vetoantrag in den Rat zu bringen.

Aus Sicht der SVP kann darauf verzichtet werden, die Vetoanträge einer Kommission zur Vorberatung zuzuweisen. Die Anträge sollen ohne weitere Verzögerung direkt zur Abstimmung in den Rat gelangen, wie dies die Minderheit III (Rutz et al.) verlangt. Befürchtungen, dass dieses Instrument inflationär gebraucht werden könnte, sind unbegründet: Ein Rat wird einem Vetoantrag nicht zustimmen, wenn dieser davon ausgehen muss, dass die Antragssteller das Veto nur ergreifen wollen, um damit Partikulärinteressen zu genügen oder Parteipolitik zu betreiben. Insofern sind die Antragssteller ohnehin gehalten, ihren Antrag gegenüber dem Plenum inhaltlich eingehend zu begründen.

Sollte die Staatspolitische Kommission zum Schluss gelangen, dass Vetoanträge dennoch durch die zuständige Kommission vorberaten werden sollen, so muss zwingend sichergestellt werden, dass der Rat auch bei einem ablehnenden Entscheid der Kommission über den Minderheitsantrag für ein Veto befinden kann. Da die Kommissionsdiskussion durch einen Drittel des Rates verlangt worden ist, wäre es unverständlich, wenn nur Mehrheitsanträge aus der Kommission ins Plenum gelangen sollten. Das Quorum von einem Drittel der Ratsmitglieder ist eine beachtliche Hürde. Entsprechend sollte das Geschäft auch über einen Minderheitsantrag in der Kommission ins Plenum gelangen können. Es stünde in keinem Verhältnis zu den umfassenden Rechten der Kommissionminderheiten in anderen Angelegenheiten, wenn diese just für das Verordnungsveto eingeschränkte würden. In diesem Sinne unterstützt die SVP hier die Minderheit II (Rutz et al.).

Wir danken für die Möglichkeit zur Stellungnahme sowie deren Berücksichtigung und verbleiben mit freundlichen Grüßen

SCHWEIZERISCHE VOLKSPARTEI

Der Parteipräsident



Albert Rösti
Nationalrat

Die sty. Generalsekretärin



Silvia Bär



Per E-Mail

Sekretariat der Staatspolitischen Kommissionen

Parlamentsdienste

3003 Bern

spk.cip@parl.admin.ch

Vernehmlassung zur Parlamentarischen Initiative 14.422 Aeschi Thomas Einführung des Verordnungsvetos

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme, die wir gerne wahrnehmen:

1 Grundsätzliche Bemerkungen

Die SP Schweiz lehnt die vorgeschlagene Umsetzung dieser Parlamentarischen Initiative vollumfänglich ab und folgt entsprechend der Position der Minderheit I der SPK-N.¹ Die Idee eines Verordnungsvetos ritzt die Gewaltenteilung. Die daraus resultierende Aufgabenteilung zwischen eidg. Räten und Bundesrat, wonach die Bundesversammlung die wichtigen rechtssetzenden Bestimmungen in Form von Bundesgesetzen erlässt und der Bundesrat hingegen die weniger wichtigen Fragen auf dem Verordnungsweg regelt,² hat sich bewährt. Es ist gerade bei einem Milizparlament richtig und sachgerecht, die weniger wichtigen und oft überwiegend technischen Umsetzungsfragen von Bundesgesetzen in der Entscheidkompetenz des Bundesrates und in der Vorbereitung durch die entsprechenden Spezialist/innen der Bundesverwaltung zu belassen.

Die von den Unterstützer/innen eines Verordnungsvetos monierte Missachtung des Willen des Parlaments bei der Umsetzung auf Verordnungsstufe sehen wir nicht: Aufgrund des stabilen Konkordanzprinzips im Bundesrat spiegelt der Bundesrat die politische Ausrichtung des Parlament.

Vielmehr sind wir überzeugt, dass die bereits bestehenden Möglichkeiten zur Einflussnahme des Parlaments bei der Ausgestaltung von Bundesratsverordnung, d.h. die (häufig stattfindenden)

¹ Siehe Erläuternder Bericht, S. 6.

² Vgl. Erläuternder Bericht, S. 4.

Konsultationen der zuständigen Sachbereichskommissionen nach Art. 151 ParlG, das Verlangen einer Verordnungsänderung mittels Motion sowie die Änderung der entsprechenden gesetzlichen Grundlagen³ ausreichend sind.

Weiter erachten wir das mit dem Ergreifen eines Verordnungsvetos Risiko einer Verzögerung der Inkraftsetzung von Verordnungen und die damit verbundenen Folgen als problematisch: Trotz relativ kurzen Fristen lässt sich eine Verzögerung nicht verhindern, was nicht „nur“ aus v.a. sicherheitspolitischen Gründen wie bei den vorgesehenen Ausnahmefällen⁴, sondern auch z.B. bei finanziellen Auswirkungen problematisch wäre. Mit diesem Hintergrund erachten wir das vorgesehene Quorum für die Beantragung eines Verordnungsvetos als viel zu tief, sowohl bei der Mehrheitsvariante und erst recht bei der Variante der Minderheiten II und III als viel zu tief (siehe dazu unten stehend unter Ziff. 2.1.).

Und schliesslich stellt sich die Frage nach der praktischen Notwendigkeit und damit dem gesetzgeberischen Handlungsbedarf. Selbst die Befürworter/innen eines Verordnungsvetos gehen davon aus, dass dieses äussert selten zur Anwendung kommen würde.⁵ Für uns ist deshalb fraglich, ob es opportun ist, für solche „seltene Ausnahmefälle“ ein Gesetzgebungsprojekt in Gang zu bringen, das in einem problematischen Verhältnis zum wichtigen staatsrechtlichen Grundsatz der Gewaltenteilung steht.

2 Kommentar zu den wichtigsten Bestimmungen

2.1 Hürde für Beantragung eines Verordnungsvetos (Artt. 129b Abs. 2 gemäss Mehrheit resp. Art. 71 lit. b^{bis} gemäss Minderheiten II und III VE-ParlG)

Das in sämtlichen Varianten vorgesehene Quorum eines Drittels der Ratsmitglieder zur Beantragung eines Verordnungsvetos an die zuständige Sachbereichskommission resp. das Ratsplenum erachten wir als viel zu tief (siehe dazu oben stehend unter Ziff. 1): In der aktuellen Zusammensetzung des Nationalrates würde diese Schwelle bereits durch die Mitglieder einer einzelnen Fraktion erreicht. Somit wäre ein solcher Antrag politisch zu wenig breit abgestützt, um die damit verbundenen Folgen (insbesondere die zeitliche Verzögerung) rechtfertigen zu können. Dieses tiefe Quorum erachten wir bei den Varianten der Minderheiten II und II besonders problematisch, da dadurch bereits direkt oder indirekt eine Ratsdebatte dazu erzwungen kann. Doch auch bei der Mehrheitsvariante hat das Erreichen dieses Quorums eine Behandlung in der zuständigen Sachbereichskommission und damit möglicherweise eine zeitliche Verzögerung zur Folge. Die SP Schweiz beantragt deshalb, diese Schwelle auf mindestens 40% der Ratsmitglieder festzusetzen.

³ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 2, 6, 7.

⁴ Siehe Erläuternder Bericht, S. 14.

⁵ Erläuternder Bericht, S. 6, 15.

2.2 Verfahren zur Beantragung eines Vetos im Ratsplenum (Artt. 129b Abs. 2 gemäss Mehrheit resp. Art. 71 lit. b^{bis} gemäss Minderheiten II resp. Art. 219 Abs. 2 gemäss Minderheit III VE-ParlG)

Wie oben unter Ziff. 1 ausgeführt, lehnt die SP Schweiz diese Vorlage vollumfänglich ab. Im Falle eines Eintretens auf die Vorlage geben wir der Mehrheitsvariante aber den Varianten der Minderheiten II und III aus folgenden Gründen den Vorzug: Wenn schon ist es notwendig, dass sich die zuständigen Sachbereichskommission vorberatend mit einem Antrag auf Verordnungsveto auseinandersetzt, weswegen die Variante der Minderheit III für uns die schlechteste Konstellation darstellt. Und gegenüber der Variante der Minderheit II ist die Mehrheitsvariante insofern praxistauglicher, dass ein Verordnungsveto im Ratsplenum nur traktandiert wird, wenn dafür in der Kommission eine Mehrheit erreicht wurde.⁶ Diese minimale Hürde ist insbesondere mit Blick auf den Ausnahmecharakter eines Verordnungsvetos und der damit einhergehenden Zeitverzögerung gerechtfertigt.

Wir bitten Sie, unsere Anliegen bei der Überarbeitung der Vorlage zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüssen

SOZIALDEMOKRATISCHE PARTEI DER SCHWEIZ



Christian Levrat
Präsident



Claudio Marti
Politischer Fachsekretär

⁶ Siehe Erläuternder Bericht, S. 11.

De: Müller Andreas <Andreas.Mueller@chgemeinden.ch>
Envoyé: Dienstag, 2. Oktober 2018 14:45
À: _PARL_Info_SPK.CIP
Objet: Keine Stellungnahme: 14.422 n Pa.Iv. Aeschi Thomas. Einführung des Verordnungsvetos

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Ihrem Schreiben vom 19. Juni 2018 haben Sie dem Schweizerischen Gemeindeverband (SGV) das oben erwähnte Geschäft zur Vernehmlassung unterbreitet. Für die Gelegenheit, uns aus Sicht der rund 1600 dem SGV angeschlossenen Gemeinden äussern zu können, danken wir Ihnen.

Nach Studium der Unterlagen teilen wir Ihnen hiermit jedoch mit, dass der SGV zu dieser Vorlage keine Stellungnahme einreicht.

Vielen Dank für Ihre Kenntnisnahme.

Schweizerischer Gemeindeverband

Andreas Müller
Public affairs
Laupenstr. 35, Postfach
3001 Bern
Tel. 031 380 70 03
andreas.mueller@chgemeinden.ch
www.chgemeinden.ch



SGV - Gemeinsam für starke Gemeinden

Der **Schweizerische Gemeindeverband** vertritt die Anliegen der Gemeinden auf nationaler Ebene. Er setzt sich dafür ein, dass der Gestaltungsspielraum der Gemeinden nicht weiter eingeschränkt wird. Er informiert in der **«Schweizer Gemeinde»** - **hier** geht es zur aktuellen Ausgabe - im Internet und an Fachtagungen über kommunalpolitisch relevante Themen und gute Praxisbeispiele. Unter den Gemeinden fördert er den Austausch, mit dem Ziel, ihre Leistungsfähigkeit zu steigern.



Sekretariat der Staatspolitischen Kommissionen
Parlamentsdienste
3003 Bern

Per Mail: spk.cip@parl.admin.ch

Bern, 27. August 2018

**Pa.lv. 14.422 Aeschi Thomas. Einführung des Verordnungsvetos
Vernehmlassung**

Sehr geehrte Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen bestens für die Gelegenheit, zur parlamentarischen Initiative 14.442 von Nationalrat Thomas Aeschi «Einführung eines Ordnungsreferendums» Stellung nehmen zu können. Der Schweizerische Städteverband vertritt die Städte, städtischen Gemeinden und Agglomerationen in der Schweiz und damit gut drei Viertel der Schweizer Bevölkerung.

Allgemeine Einschätzung

Grundsätzlich ist durchaus verständlich, dass es für den Gesetzgeber unbefriedigend ist, wenn un-selbständige, gesetzvertretende Verordnungen zuweilen nicht dem Willen des Gesetzgebers entsprechen oder gar über die gesetzlichen Grundlagen hinausgehen. Das vorgeschlagene Ordnungs-veto hat zum Ziel, in derartigen Fällen reagieren und gewissermassen die «Notbremse» ziehen zu können. Gemäss dem erläuternden Bericht soll das Ordnungs-veto vor allem eine präventive Wirkung entfalten und nur in Ausnahmefällen zur Anwendung kommen.

Allerdings stellt sich die Frage, ob die Einführung dieses neuen Instruments überhaupt nötig und gerechtfertigt sei. Konkret soll das Ordnungs-veto lediglich für gesetzvertretende Verordnungen zur Anwendung kommen. Wie der erläuternde Bericht richtigerweise festhält, wäre ein Ordnungs-veto bei rein gesetzvollziehenden Verordnungen rechtlich unzulässig. Eine gesetzvertretende Verordnung ergänzt die gesetzliche Regelung, soweit sie das Gesetz dazu ermächtigt (vgl. Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 14 Rz. 25). Typische Beispiele für gesetzvertretende Verordnungen sind Fälle, in denen der Gesetzgeber bewusst bestimmte Fragen nicht geregelt hat und es der Exekutive überlässt, das Gesetz zu vervollständigen. Eine andere typische gesetzvertretende Verordnung ist, wenn der Gesetzgeber der Exekutive die Möglichkeit einräumen wollte, Teile der Regelung unter Umständen zu durchbrechen.



Mit anderen Worten: Im Bereich der gesetzesvertretenden Verordnungen liegt es am Gesetzgeber, welchen Handlungsspielraum er der Exekutive für die «Ergänzung» oder «Vervollständigung» der gesetzlichen Regelung geben will. Allerdings liegt es in der Natur der Sache, dass die Interpretation des Willens des Gesetzgebers durch die Exekutive nicht in jedem Fall dem tatsächlichen Willen entspricht. Für derartige Fälle bestehen bereits heute mehrere Möglichkeiten, auf den Verordnungstext Einfluss zu nehmen. Verordnungen werden meistens einem Vernehmlassungsverfahren unterzogen und auch den zuständigen parlamentarischen Kommissionen zur Konsultation vorgelegt (vgl. Art. 22a Abs. 1 ParlG). Weiter kann der Gesetzgeber eine Verordnung, die nicht seinem Willen entspricht, mit parlamentarischen Instrumenten korrigieren und zu guter Letzt besteht im konkreten Anwendungsfall auch die Möglichkeit einer gerichtlichen Überprüfung.

Mit dem vorgeschlagenen Verordnungsveto würde eine weitere Korrekturmöglichkeit eingeführt: Innerhalb 15 Tagen nach der Publikation müsste mindestens ein Drittel der Mitglieder eines Rates einen entsprechenden Antrag unterschreiben, worauf die Mehrheit der stimmenden Mitglieder der zuständigen Kommission innerhalb 60 Tagen dem Veto ebenfalls zustimmen müssen. Anschliessend müssen beide Parlamentskammern dem Verordnungsveto zustimmen. Das mehrstufige Verfahren setzt richtigerweise hohe Hürden für das Ergreifen eines Verordnungsvetos; allerdings ist der administrative Aufwand beträchtlich. Das Verordnungsveto dürfte nicht nur den Gesetz- und Verordnungsgebungsprozess schwerfälliger machen, sondern wohl auch einen eher höheren Stellenbedarf nach sich ziehen als im erläuternden Bericht ausgewiesen. Die verhältnismässig schlanke Gesetzgebung, welche die schweizerische Rechtsetzungstradition bislang ausgezeichnet hat, würde bis zu einem gewissen Grad in Frage gestellt.

Zusammenfassend beurteilen wir den Vorschlag für die Einführung eines Verordnungsvetos dennoch positiv. Der Aufwand für ein Instrument, das nur in Ausnahmefällen zum Zuge kommen soll, scheint uns allerdings sehr gross zu sein. Es wird voraussichtlich auch weiterhin wenige Fälle geben, in denen Bundesrat und Verwaltung den Willen des Gesetzgebers nicht richtig interpretieren. In diesen Fällen ist es aber nötig, dass das Parlament seinen Willen durchsetzen kann, weil es verfassungsmässig die gesetzgebende Instanz ist. Selbstverständlich ist uns dabei bewusst, dass das Verordnungsveto sehr wohl dazu genutzt werden kann, die Umsetzung von beschlossenen Gesetzgebungen zu verzögern und sich dabei politisch zu profilieren. Die Erfahrungen des Kantons Solothurn, welcher als bisher einziger das Instrument des Verordnungsvetos eingeführt hat, zeigen aber in eine andere Richtung. Dort lässt sich immerhin auch eine gewisse präventive Wirkung insofern nachweisen, als der Regierungsrat des Kantons Solothurn sehr wohl darauf achtet, mit seinen Verordnungsänderungen oder -erlassen den Willen des Kantonsrates nicht zu unterlaufen.

Falls die Kommission der Einführung eines Verordnungsvetos zustimmt, bitten wir Sie, dieses im Sinne der Mehrheit auszugestalten.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.



Freundliche Grüsse

Schweizerischer Städteverband

Präsident

Kurt Fluri, Nationalrat
Stadtpräsident Solothurn

Direktorin

Renate Amstutz

Kopie Schweizerischer Gemeindeverband

Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB)
Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB)
Gruppo svizzero per le regioni di montagna (SAB)
Gruppa svizera per las regiuns da muntogna (SAB)

3001 Bern / Seilerstrasse 4 / Postfach / Tel. 031/ 382 10 10 / Fax 031/ 382 10 16
www.sab.ch info@sab.ch Postkonto 50-6480-3



Bern, 28. September 2018
TK / C13

Sekretariat der Staatspolitischen
Kommissionen
Parlamentsdienste

3003 Bern

spk.cip@parl.admin.ch

(avec un résumé en français à la fin du document)

Parlamentarische Initiative zur Einführung des Verordnungsvetos

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident
Sehr geehrte Kommissionsmitglieder

Die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum obenstehenden Geschäft. Die SAB vertritt als gesamtschweizerische Dachorganisation die Interessen der Berggebiete in wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Belangen. Mitglieder der SAB sind 22 Kantone, 41 Regionen, rund 600 Gemeinden sowie zahlreiche Organisationen und Einzelmitglieder.

Die SAB hat den Vorentwurf der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats zur Einführung des Verordnungsvetos geprüft und stimmt diesem zu. Angesichts der wachsenden Bedeutung des Ordnungsrechts des Bundesrates und der Verwaltung erachtet sie das Verordnungsveto als ein wichtiges ergänzendes Instrument, um sicherzustellen, dass die Ausführungsbestimmungen dem Willen des Gesetzgebers entsprechen. Bei der Ausgestaltung des Ordnungsrechts verfügen Bundesrat und Verwaltung über einen beträchtlichen Handlungsspielraum. Dies führt teilweise zu einem hohen Detaillierungsgrad, der über den Willen des Gesetzgebers hinausgeht. Zudem traten in den letzten Jahren immer wieder Fälle auf, in denen über den Verordnungsweg Ausführungsbestimmungen erlassen wurden, die im Parlament auf breite Kritik stiessen. Zahlreiche für die Berggebiete und ländlichen Räume beson-

ders relevante Bestimmungen werden derzeit auf der Stufe des Verordnungsrechts festgelegt, beispielsweise in den Bereichen der Postversorgung und der Energiepolitik. Daher erachtet es die SAB als wichtig, dass die Bundesversammlung die Möglichkeit hat, auf rechtssetzende Bestimmungen im Gesetzesvollzug Einfluss zu nehmen, falls sie dies in spezifischen Fällen als nötig erachtet. Die bereits bestehenden Mittel des Parlaments sind vor diesem Hintergrund unbefriedigend. Das im Art. 151 des Parlamentsgesetzes vorgesehene Recht parlamentarischer Kommissionen, zu Verordnungsentwürfen des Bundesrates konsultiert zu werden, ermöglicht zwar eine Beteiligung des Parlaments an der Ausarbeitung des Verordnungsrechts. Bei einer grundsätzlich unterschiedlichen Beurteilung der Ausführungsverordnung reicht dieses Recht allerdings nicht aus. Der Weg über eine Änderung der Delegationsnorm eines Gesetzes durch die Bundesversammlung ist komplex, zeitlich aufwendig und stellt deswegen ebenfalls kein angemessenes Instrument dar.

Die SAB ist sich bewusst, dass das Verordnungsveto grundsätzlich einen Eingriff in die Kernkompetenzen der Exekutive darstellt und in Bezug auf die Gewaltentrennung komplexe verfassungsrechtliche Fragen aufwirft. Im Hinblick auf die konkrete Ausgestaltung des Instruments erachtet sie es deswegen als wichtig, dass das Verfahren nicht zu einer Verzögerung oder einer Blockade der Rechtssetzung führt. Es muss dem Umstand Rechnung tragen, dass eine rasche Inkraftsetzung von Gesetz und Verordnung oft im öffentlichen Interesse liegt. Das Verordnungsveto soll seine Wirkung vor allem als präventives Instrument entfalten und dazu beitragen, bei der Ausarbeitung der Ausführungsbestimmungen eine vom Willen der Parlamentsmehrheit abweichende Interpretation der gesetzlichen Grundlage oder einen zu hohen Detaillierungsgrad zu verhindern. Vor diesem Hintergrund begrüsst die SAB ausdrücklich die von der Kommission vorgeschlagene Vorgehensweise. Insbesondere erachtet sie es als zentral, dass ein Antrag auf ein Verordnungsveto nur dann dem Rat unterbreitet wird, wenn sich eine Mehrheit der zuständigen Kommission für ein solches ausspricht. Auf diese Weise kann sichergestellt werden, dass das Instrument nicht von politischen Minderheiten zur Verzögerung oder Obstruktion des Gesetzgebungsprozesses missbraucht wird. Aus den gleichen Überlegungen heraus befürwortet die SAB die kurzen Fristen sowie die vorgesehenen Einschränkungen des Anwendungsbereichs des Verordnungsvetos, beispielsweise bei Verordnungen, die notwendig sind, damit gesetzliche Bestimmungen oder völkerrechtliche Verträge im festgelegten Zeitrahmen umgesetzt werden können.

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme und verbleiben

mit freundlichen Grüssen

**SCHWEIZERISCHE ARBEITSGEMEINSCHAFT
FÜR DIE BERGGEBIETE (SAB)**

Die Präsidentin:

Der Direktor:

Christine Bulliard-Marbach
Nationalrätin

Thomas Egger
Nationalrat

Résumé

Le Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB) soutient l'introduction du droit de veto sur les ordonnances selon les modalités et la procédure proposées par la Commission des institutions politiques du Conseil national. De nombreuses dispositions légales particulièrement importantes pour les régions de montagne sont actuellement contenues dans des ordonnances d'exécution, notamment dans les domaines des prestations postales et de la politique énergétique. Les instruments dont dispose l'Assemblée fédérale selon la loi sur le Parlement ne lui permettent pas d'intervenir de manière efficace lorsqu'une disposition d'exécution ne correspond pas à la volonté du législateur. Le SAB est conscient que le droit de veto sur les ordonnances soulève des questions constitutionnelles complexes. En vertu de la séparation des pouvoirs, il considère cet instrument comme un instrument essentiellement préventif. Il est important de veiller à ce que la procédure ne conduise pas à des blocages du processus législatif.

Sekretariat der Staatspolitischen Kommissionen
Parlamentsdienste
3003 Bern

spi.cip@parl.admin.ch

Bern, 26. September 2018 sgv-KI/ak

Vernehmlassung: (14.422 n Pa.Iv. Aeschi Thomas). Einführung des Verordnungsvetos

Sehr geehrte Damen und Herren

Als grösste Dachorganisation der Schweizer Wirtschaft vertritt der Schweizerische Gewerbeverband sgv über 230 Verbände und gegen 500 000 KMU, was einem Anteil von 99.8 Prozent aller Unternehmen in unserem Land entspricht. Im Interesse der Schweizer KMU setzt sich der grösste Dachverband der Schweizer Wirtschaft für optimale wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen sowie für ein unternehmensfreundliches Umfeld ein.

Mit Schreiben vom 19. Juni 2018 laden die Staatspolitische Kommissionen ein, sich zur Einführung eines Verordnungsvetos (Pa.Iv. Aeschi, 14.422) zu äussern. Mit dem Vorentwurf verschiedener Gesetzesänderungen wird vorgeschlagen, dass die Bundesversammlung gegen Verordnungen des Bundesrates oder der Departemente das Veto einlegen kann. Der Schweizerische Gewerbeverband sgv dankt für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Der sgv unterstützt die vorgesehene Einführung eines Verordnungsvetos durch die Bundesversammlung. Zudem unterstützt er die Minderheitsanträge Rutz et al. (Minderheit II und III).

Mit dem Verordnungsveto sollen die eidgenössischen Räte im Rahmen ihrer Legislativfunktion ein Vetoinstrument für jene Fälle erhalten, in denen Bundesrat und Verwaltung eine Verordnungsbestimmung nicht im Sinne des Gesetzes erlassen. Damit erhält der Gesetzgeber ein Instrument, Detailbestimmungen zu korrigieren, wenn sie nicht seinem Willen entsprechen. Die Hürde für das Verordnungsveto wird mit einem Drittel des jeweiligen Rats (67 im Nationalrat, 16 im Ständerat) und der zeitlichen Dringlichkeit (Einreichung innert 15 Tagen nach der Publikation beim Ratssekretariat) hoch angesetzt. Zudem muss ein entsprechender Antrag begründet werden. Diese Begründung soll dem Bundesrat Hinweise geben, wie die Verordnung abgeändert werden muss, sollte der Antrag angenommen werden.

Mit diesen quantitativen und qualitativen Hürden können Blockade- und Obstruktionspolitik vermieden werden. Das Verordnungsveto soll ein Instrument für Ausnahmefälle werden und primär eine präventive Wirkung entfalten. Bundesrat und Verwaltung sollen die entsprechenden Verordnungen im Wissen darum, dass sie dem Veto unterliegen, erlassen und damit beim Erlass besondere Umsicht an den Tag legen.

Aus rechtlichen oder sachlichen Gründen sollen bestimmte Verordnungen nicht dem Verordnungsveto unterstellt werden können, z. B. wenn zeitliche Dringlichkeit gefordert ist wie im Falle von Sperrung von Vermögenswerten.

Werden hingegen Verordnungsänderungen von sozial- und wirtschaftspolitisch bedeutender Tragweite vorgenommen, wie das im Fall der Anpassung des Höchstzinssatzes für Konsumkredite (Änderung der Verordnung zum Konsumkreditgesetz (VKKG)) der Fall gewesen ist, soll ein Verordnungsveto grundsätzlich möglich sein.

Position des sgv zu den Minderheitsanträgen Rutz et al.

Eine Minderheit (Minderheit II) verlangt, dass der ursprüngliche Antrag von mindestens einem Drittel der Mitglieder eines Rates in jedem Fall vom Rat behandelt werden muss, auch wenn er von der zuständigen Kommission nicht unterstützt wird. Der Schweizerische Gewerbeverband sgv unterstützt diese Forderung aus demokratiepolitischen Gründen. Wenn die Hürden für ein Verordnungsveto bewusst hoch gesetzt werden, soll das Ratsplenum in jedem Fall Stellung nehmen können. Zudem entspricht dieses Vorgehen dem üblichen Verfahren bei Anträgen in den Kommissionen.

Ein weiterer Minderheitsantrag (Minderheit Rutz et al. III) fordert die Möglichkeit der Behandlung eines Antrages durch das Plenum ohne vorgängige Beratung durch die Kommission. Auch diese Möglichkeit soll für gewisse Fälle geschaffen werden können. Das soll aber die Ausnahme bilden, da ein gewisses Risiko besteht, dass die Konsequenzen eines Vetos ohne vorgängige Prüfung durch die Kommission nicht genügend geklärt werden können.

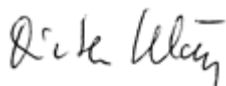
Wir danken für die Berücksichtigung der Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gewerbeverband sgv



Hans-Ulrich Bigler
Direktor, Nationalrat



Dieter Kläy
Ressortleiter

Staatspolitische Kommission
des Nationalrates

spk.cip@parl.admin.ch

Bern, 7. September 2018

14.422 n Pa. Iv. Aeschi: Einführung des Verordnungsvetos

Sehr geehrte Damen und Herren,

Der Schweizerische Gewerkschaftsbund bedankt sich für die Möglichkeit, zur obengenannten Pa. Iv. Stellung nehmen zu dürfen.

Der SGB spricht sich klar gegen die obenerwähnte Pa. Iv. bzw. den dazugehörigen Vorentwurf aus.

Unserer Ansicht nach würde dieses neue Instrument den Grundsatz der Gewaltenteilung missachten, wonach die Bundesversammlung für die Gesetze und der Bundesrat für die Verordnungen zuständig sind. Es würde zu einer unklaren Verteilung der Zuständigkeiten und zu einer Vermischung der Verantwortlichkeiten führen.

Weiter könnte so eine parlamentarische „Sperrminorität“ den Rechtsetzungsprozess auch nach Unterlegung, sogar nach einer Volksabstimmung, torpedieren. Dies wäre gerade für die Schweiz mit ihren direktdemokratischen Instrumenten höchst bedenklich.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

SCHWEIZERISCHER GEWERKSCHAFTSBUND



Paul Rechsteiner
Präsident



Luca Cirigliano
Zentralsekretär

Sekretariat der Staatspolitischen Kommissionen
Parlamentsdienste
3003 Bern

E-Mail an: spk.cip@parl.admin.ch

Zürich, 3. Juli 2018

14.422 n Pa.Iv. Aeschi Thomas. Einführung des Verordnungsvetos: Stellungnahme zur Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, im Rahmen des laufenden Vernehmlassungsverfahrens zur Pa. Iv. Aeschi Thomas, Einführung des Verordnungsvetos Stellung zu nehmen. GastroSuisse, der grösste gastgewerbliche Arbeitgeberverband für Hotellerie und Restauration mit rund 20'000 Mitgliedern (Hotels, Restaurants, Cafés, Bars etc.) in allen Landesgegenden, organisiert in 26 Kantonalsektionen und vier Fachgruppen, nimmt im Vernehmlassungsverfahren zur Änderung des Parlamentsgesetzes (Einführung des Verordnungsvetos) gerne wie folgt Stellung:

I. Allgemeine Würdigung

GastroSuisse befürwortet die Einführung eines Verordnungsvetos. Jedoch teilt der Verband die Auffassung des Bundesrates, dass das neue Instrument den Rechtsetzungsprozess nicht übermässig verzögern oder blockieren darf. Mit den kurzen Fristen für den Ablauf des Verfahrens sowie den Einschränkungen – den Ausnahmen und der begrenzten Gültigkeit auf rechtsetzende Bestimmungen – wird dies erreicht. Aus demselben Grund hält GastroSuisse die Einführung eines Verordnungsvetos für geeigneter als eine Genehmigungspflicht für Verordnungen.

II. Zu den einzelnen Änderungen des Parlamentsgesetzes

GastroSuisse befürwortet sämtliche Änderungen des Parlamentsgesetzes gemäss Vorentwurf zur Einführung des Verordnungsvetos.

III. Zu den Änderungen anderer Bundesgesetze

GastroSuisse befürwortet, dass das Verordnungsveto für Verordnungen nach Art. 39 Abs. 1 des Lebensmittelgesetzes ausgeschlossen wird. Der Verband ist jedoch der Meinung, dass die Ausnahme nicht für Verordnungen nach Art. 39 Abs. 2 des Lebensmittelgesetzes gelten soll.

Solange die Gesundheit der Bevölkerung nicht gefährdet ist, besteht keine Dringlichkeit. Deshalb soll das Verordnungsveto hier nicht unnötig ausgeschlossen werden.

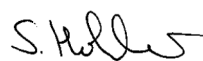
Besten Dank für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

GastroSuisse



Daniel Borner
Direktor



Severin Hohler
Leiter Wirtschaftspolitik

Sekretariat der Staatspolitischen Kommissionen
Parlamentsdienste
3003 Bern

Bern, 15. August 2018

Parlamentarische Initiative. Einführung des Verordnungsvetos

Der Verband öffentlicher Verkehr lehnt Verordnungsveto ab

Sehr geehrte Damen und Herren

Als Dachverband der nationalen Transportunternehmen des öffentlichen Verkehrs nimmt der Verband öffentlicher Verkehr (VöV) gerne Stellung zu den Gesetzesänderungen betreffend Verordnungsveto.

Verordnungsbestimmungen haben sich an gesetzlichen Grundlagen zu orientieren und dem Willen des Gesetzgebers zu entsprechen. Da die Bundesämter über vertieftes Sachwissen verfügen und die wesentlichen Probleme beim Zeitpunkt der Umsetzung des Gesetzes teilweise nicht bekannt sind, können Verordnungen den Willen des Gesetzgebers missachten. Dass die Bundesversammlung daher eine «Notbremse» wünscht, ist in gewissen Fällen verständlich. Bereits heute ist aber durch die Konsultation der zuständigen parlamentarischen Kommission die Möglichkeit vorhanden, die Umsetzung des Willens des Gesetzgebers auf Verordnungsstufe zu prüfen.

Der VöV lehnt das Verordnungsveto ab und folgt der Kommissionsminderheit: Mit dem Veto wird in die Gewaltentrennung eingegriffen. Dies führt zu unklaren Zuständigkeiten und einer Vermischung der Verantwortlichkeiten. Das Verordnungsveto erhöht zudem die Belastung von Parlament und Bundesrat, da mit wenigen Ausnahmen jede Verordnung dem Verordnungsveto unterliegt. Dies führt zu unnötigen Verzögerungen im Gesetzgebungsprozess. Mit der Einreichungsfrist von 15 Tagen wird diese Problematik nur bedingt entschärft, da bei erfolgreichem Zustandekommen des Antrags für ein Verordnungsveto ein aufwändiges Verfahren in Gang gesetzt wird. Es ist daher zweifelhaft, ob mit dem Verordnungsveto das Ziel der Verordnungsänderung schneller erreicht wird als über eine Motion oder parlamentarische Initiative. Inwiefern verhindert werden soll, dass das Verordnungsveto nicht zum Zwecke der Obstruktion und Verzögerung verwendet wird, ist nicht klar. Insbesondere die «präventive Wirkung» ist nicht zu unterschätzen. Politische Gruppierungen

oder Lobbyorganisationen können durch die Androhung des Verordnungsvetos bereits in der Erarbeitungsphase Einfluss auf die Bundesämter nehmen.

Der VöV begrüsst ausdrücklich, dass die Vorlage das Verordnungsveto lediglich als «Notbremse» definiert und hohe Hürden für die Einreichung eines Antrages geschaffen werden. Die Einschränkungen des Anwendungsbereichs sind zudem für das Funktionieren des Rechtsstaates äusserst notwendig. Die Blockierung oder Verzögerung des Rechtsetzungsprozesses muss auf jeden Fall verhindert werden.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse



Ueli Stückelberger
Direktor VöV



Mirjam Bütler
Vizedirektorin VöV



Sekretariat der Staatspolitischen Kommissionen
Parlamentssdienste
3003 Bern

spk.cip@parl.admin.ch

**VSEI
USIE**

Limmatstrasse 63
8005 Zürich
044 444 17 17
www.vsei.ch

Zürich, 24. August 2018

mr

Vernehmlassung: 14.422 n Pa.Iv. Aeschi Thomas. Einführung des Verordnungsvetos

Sehr geehrter Damen und Herren

Im Namen des Verbands Schweizerischer Elektro-Installationsfirmen (VSEI) danken wir Ihnen für die Möglichkeit, zu den Änderungen des Parlamentsgesetzes (ParlG) Stellung nehmen zu können.

Der VSEI ist die Berufsorganisation für rund 2'000 Elektro- und Telekommunikations-Installationsfirmen mit über 40'000 Mitarbeitenden. Jährlich schliessen ca. 3'000 Lernende ihre Grundbildung in einem der VSEI-Berufe Elektroinstallateur, Montage-Elektriker, Telematiker und Elektroplaner ab. Die Ausbildung zum Elektroinstallateur EFZ gehört zu den zehn meist gewählten Grundbildungen. Mehr als 1'300 Personen absolvieren jährlich eine Prüfung auf Niveau Berufsprüfung und höhere Fachprüfung. Damit ist die Branche eine der grössten Ausbilderinnen im Bereich der handwerklichen Berufe in der Schweiz.

Der VSEI lehnt die Einführung eines Verordnungsvetos des Parlaments ab. Sie stellt einen unnötigen Eingriff in die Gewaltenteilung dar und verkompliziert den Gesetzgebungsprozess. Das Parlament verfügt ausserdem bereits über ausreichend Mittel um gegen unerwünschte Verordnungen oder Verordnungsbestandteile vorzugehen. Hingegen entziehen sich bestimmte Regulierungen unterhalb der Verordnungsstufe jeglicher demokratischer Kontrolle. Deshalb sollten auch bei Wegweisungen, Behelfen und Praxisänderungen seitens der Verwaltung ordentliche Vernehmlassungsverfahren durchgeführt werden.

Der von der SPK-N ausgearbeitete Entwurf versteht das Verordnungsveto als „Notbremse“ für Verordnungen, die über den gewünschten Regulierungsgrad des Gesetzgebers hinausgehen oder – im seltensten Fall – gegen den eigentlichen Willen des Parlaments verstossen. Verordnungen stellen das Bindeglied zwischen allgemein-abstrakter Gesetzesnorm und alltäglicher Praxis dar. Sie sind damit einer der Haupttreiber der Regulierungskosten, die von Bundesrat und Parlament als ein grosses Problem für die gesamte Schweizer Wirtschaft identifiziert wurden. Der VSEI unterstützt grundsätzlich Massnahmen, die dazu führen können, Regulierungskosten zu senken. Gegenüber der Einführung des Verordnungsvetos hat er aber – nicht zuletzt aus staatspolitischen Gründen – grosse Bedenken.

Eine Divergenz zwischen Gesetz und Verordnung kann nur dann entstehen, wenn der Gesetzgeber den Bundesbehörden einen gewissen Spielraum bei der Ausarbeitung von Detailbestimmungen einräumt. Dies geschieht ganz bewusst, nicht zuletzt weil so die nötige Flexibilität geschaffen wird, praxisrelevante Bestimmungen den aktuellen Gegebenheiten anzupassen, ohne den langwierigen parlamentarischen Gesetzgebungsprozess zu absolvieren. Damit steht es dem Parlament aber bereits heute frei, den Spielraum der Behörden zu begrenzen. Hinzu kommt, dass ungewollte Bestimmungen in den Verordnungen später durch reguläre parlamentarische Vorstösse angepasst werden können. Zudem sind die zuständigen parlamentarischen Kommissionen bereits beim Vernehmlassungsverfahren zu den Verordnungen zur Stellungnahme aufgerufen.

Demgegenüber erhöht die Einführung des Verordnungsvetos den Einfluss des Parlaments nur bedingt, zumal das Veto sich nur gegen die Verordnung als Ganzes und nicht auf Teilbestimmungen bezieht. Dies dürfte gerade für die Bundesbehörden eine schwierige Ausgangslage darstellen, da bei der Nutzung des Ermessensspielraums stets das Veto droht. Das dürfte den Gesetzgebungsprozess als solchen verzögern. Damit erhöht sich vor allem die Rechtsunsicherheit, was insbesondere für die Unternehmen ein Problem darstellt. Sie sind schnell auf klare Verhältnisse und Fristen angewiesen, um ihre Prozesse den rechtlichen Gegebenheiten anzupassen. Im Vergleich zum Status quo bringt ihnen die Einführung des Verordnungsvetos deshalb kaum einen Vorteil.

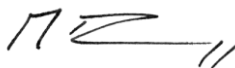
Neben den Verordnungen bestehen Regulierungen, die vom Parlament gar nicht beurteilt werden können und die auch sonst kein Vernehmlassungsverfahren durchlaufen. So werden bspw. Messweisen und Kontrollgegenstände in Wegleitungen ausgegeben, die eine eigentliche Ausdehnung des gesetzlichen Regelungsgegenstands darstellen, ohne Einbindung des Gesetzgebers oder interessierter Kreise. Dies führt gerade für Unternehmen, insbesondere auch durch die fehlende Kommunikation durch die Behörden, zu grossen Schwierigkeiten im Arbeitsalltag und zu hohen Kosten. Im Gegensatz zur Einführung des Verordnungsvetos würde eine Ausdehnung des Vernehmlassungsverfahrens auf solche informellen Regulierungen tatsächlich zu mehr Kontrolle des Parlaments und zu einer Senkung der Regulierungskosten führen.

Wir danken Ihnen für die wohlwollende Prüfung und die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse



Simon Hämmerli
Direktion



Michael Rupp
Öffentlichkeitsarbeit

**VSEI
USIE**

Limmatstrasse 63
8005 Zürich
044 444 17 17
www.vsei.ch



DIE SPITÄLER DER SCHWEIZ
LES HÔPITAUX DE SUISSE
GLI OSPEDALI SVIZZERI

Staatspolitische Kommission des Nationalrats
c/o Sekretariat der Staatspolitischen Kommissionen
Parlamentsdienste
3003 Bern

Mail: spk.cip@parl.admin.ch

Ort, Datum Bern, 28. August 2018
Ansprechpartner/in Martin Bienlein

Direktwahl
E-Mail

031 335 11 13
martin.bienlein@hplus.ch

14.422 n Pa.Iv. Aeschi Thomas. Einführung des Verordnungsvetos Vernehmlassungsantwort H+

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir erlauben uns an der Vernehmlassung 14.422 n Pa.Iv. Aeschi Thomas. Einführung des Verordnungsvetos teilzunehmen, da unsere Mitglieder die Spitäler, Kliniken und Pflegeinstitutionen regelmässig von Verordnungen des Bundesrates betroffen sind.

H+ Die Spitäler der Schweiz ist der nationale Spitzenverband der öffentlichen und privaten Spitäler, Kliniken und Pflegeinstitutionen. Ihm sind 226 Spitäler, Kliniken und Pflegeinstitutionen als Aktivmitglieder an 380 Standorten sowie rund 160 Verbände, Behörden, Institutionen, Firmen und Einzelpersonen als Partnerschaftsmitglieder angeschlossen.

1 Hohe Bedeutung

Die Gesetze und Verordnungen dringen immer mehr in die lebensweltliche Realität ein und stellen dafür Regeln auf. Damit dringen sie auch immer mehr in komplexe menschliche und technische Interaktionen vor. Dies wird in Zukunft noch zunehmen und damit an Bedeutung gewinnen.

2 Gewaltenteilung und bundesrätliche Gesetzgebung

Generell misst H+ der Gewaltenteilung zwischen den eidgenössischen Räten und dem Bundesrat einen hohen Stellenwert bei. Es kommt jedoch immer wieder vor, dass Verordnungen des Bundesrates in der sozialen Krankenversicherung (KVG) rechtsetzenden Charakter haben, da das Gesetz nicht detailliert ist oder der Bundesrat zusätzliche Regeln setzt. Insofern übernimmt der Bundesrat vom Gesetzgeber gewollt oder ungewollt gesetzgeberische Aufgaben.

Das Bundesverwaltungsgericht hat das zuständige Bundesamt und andere Bundesstellen bei der Ausführung der KVG-Revision Spitalfinanzierung wiederholt und mit scharfen Worten kritisiert und die Umsetzung im Sinne des Gesetzes vorgenommen. Zum Teil wurde die Revision nicht im Verordnungsrecht umgesetzt.

Durch die Initiative hofft H+ auch auf eine präventive Wirkung.

Zu den Verordnungen gehören auch Verordnungen der zuständigen Bundesämter, wenn der Bundesrat seine Gesetzgebungshoheit an diese delegiert hat.

3 Aufwand und Hürden

Das Parlamentsprozedere ist in allen drei Anträgen (Mehrheit und den beiden Minderheitsanträgen) aufwendig und hat mit einem Drittel der Mitglieder einer Kammer hohe Hürden.

Es stellt sich die Frage, ob die beiden Plenen der eidgenössischen Räte einbezogen werden müssen, oder ob nicht die beiden Sachbereichskommissionen gemeinsam mit dem Bundesrat eine Lösung finden können. Anders als in der eigentlichen Gesetzgebung, deren Existenz im Willen des Parlaments oder des Volksvetos (Referendums) liegt, ist die Gesetzgebung zur Gesetzesumsetzung durch den Bundesrat eine notwendige Folge. Diese erschöpft sich nicht in Existenz oder Nicht-Existenz, sondern kann sehr wohl unterschiedliche sachlichen Aspekte beinhalten. Solche sachlichen Unterschiede können die Sachbereichskommissionen besser mit dem Bundesrat verhandeln als die Plenen.

Die Hürde mit einem Drittel eines Rates, das sind 67 National- und 16 Ständerätinnen und -ständeräte, in einer Parlamentskammer sind hoch. Das notwendige Quorum könnte auf die Hälfte oder sogar zwei Drittel der zuständigen Sachkommissionsmitglieder reduziert werden.

Ebenso ist die zeitliche Kürze von 15 Tagen eine hohe Hürde. Die Fristen sollten sich nach den Gewohnheiten des Bundesrates richten (Dauer zwischen Beschluss und Inkraftsetzung). Verzögerungen sind zu vermeiden.

Diese hohen Hürden könnten dazu führen, dass das gesetzgeberische Ziel, nämlich die präventive Wirkung, sich nicht entfalten kann und nicht einmal in Ausnahmefällen zur Anwendung kommt.

Die Publikation im Bundesblatt in den drei Amtssprachen sollte hingegen eingehalten werden (Minderheitsantrag IV).

Die Begründung des Antrags hingegen stellt keine zusätzliche Hürde dar, sondern liegt in der ratio legis, die Abweichungen vom Bundesgesetz verhindern will. Das müssen die Antragstellerinnen und -Antragsteller begründen.

4 Einschränkungen

Eine Einschränkung vor allem bei Dringlichkeit scheinen sachgerecht.

Die genannten Einschränkungen erscheinen sachlich korrekt soweit dies H+ in den von uns bekannten Gesetzen beurteilen kann.

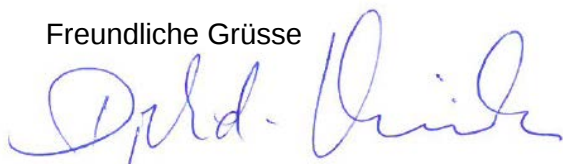
5 Fazit

- Die bundesrätliche Rechtsetzungen unterliegen heute keiner demokratischen Kontrolle. Eine Verstärkung des Parlaments erscheint deshalb notwendig.
- Das vorgeschlagene Parlamentsprozedere ist relativ aufwendig und hat (zu) hohe Hürden für das Veto.
- Den vorgeschlagenen Ausnahmen in den Gesetzen stimmt H+ zu.

H+ stimmt deshalb der Einführung des Verordnungsvetos zu, bittet Sie aber die Vetohürden herabzusetzen.

Gerne stehen wir für Rückfragen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Dorit Djelid
Direktorin a.i.

Commission des institutions politiques
Secrétariat
Services du Parlement
3003 Berne

spk.cip@parl.admin.ch

Paudex, le 14.09.2018
PAS/ty

Droit de veto du Parlement sur les ordonnances du Conseil fédéral

Madame, Monsieur,

Nous avons pris connaissance avec intérêt de l'objet cité sous rubrique, qui a retenu toute notre attention, et nous permettons de vous faire part de notre position sur ce sujet.

Nous approuvons le projet sur le principe et, s'agissant de la procédure, nous adhérons à la proposition de la majorité.

Bien que la compétence d'édicter des ordonnances appartienne au Conseil fédéral, le projet ne porte pas une réelle atteinte à la séparation des pouvoirs. Premièrement, il n'institue pas une procédure d'approbation par les Chambres, mais un simple droit de veto, qui ne s'appliquerait par ailleurs de loin pas à toutes les ordonnances. Il faut ensuite garder à l'esprit que le pouvoir réglementaire du Gouvernement résulte d'une délégation de compétence du Parlement. Or on doit trop souvent déplorer que le Conseil fédéral – ou l'administration en cas de sous-délégation – outre passe ses prérogatives en édictant des règles de droit dépourvues de base légale. Il n'y a ainsi rien de choquant à ce que le Parlement puisse s'opposer à une ordonnance contenant des dispositions allant à l'encontre de la volonté du législateur.

S'agissant des conditions d'exercice du droit de veto et de la procédure, la proposition de la majorité nous paraît pertinente. Elle est suffisamment stricte pour limiter le risque de détournement de l'outil à des fins purement électoralistes, tout en ayant un effet préventif.

Enfin, indépendamment de l'adoption du projet, le Parlement serait bien avisé de rédiger les dispositions de délégation de compétences de manière plus précise. En effet, les auteurs du rapport reconnaissent eux-mêmes que ces dernières sont «souvent formulées de façon relativement libre et vague».

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à cette prise de position, nous vous prions de croire, Madame, Monsieur, à l'expression de notre considération distinguée.

Route du Lac 2
1094 Paudex
Case postale 1215
1001 Lausanne
T +41 58 796 33 00
F +41 58 796 33 11
info@centrepatronal.ch

Kapellenstrasse 14
Postfach 5236
3001 Bern
T +41 58 796 99 09
F +41 58 796 99 03
cpbern@centrepatronal.ch
www.centrepatronal.ch

Centre Patronal



Sophie Paschoud

Sekretariat der Staatspolitischen Kommissionen
Parlamentsdienste
3003 Bern

per E-Mail an: spk.cip@parl.admin.ch

Bern, 26. September 2018

14.422 n Pa. Iv. Aeschi Thomas. Einführung des Verordnungsvetos

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren Kommissionsmitglieder

Mit Schreiben vom 19. Juni 2018 laden Sie uns ein, an der Vernehmlassung zur Einführung eines Verordnungsvetos teilzunehmen, wofür wir uns bedanken. Gerne nehmen wir dazu wie folgt Stellung:

Position curafutura

curafutura unterstützt die Einführung eines Verordnungsvetos als «Instrument für Ausnahmefälle» und als «Instrument mit präventivem Wirkungscharakter» wie es die Staatspolitische Kommission vorschlägt. Mit der das KVG betreffenden Ausnahme (Prämienverbilligung Art. 66a KVG) ist curafutura einverstanden.

Begründung

Instrument mit präventivem Charakter

Wie die Staatspolitische Kommission in ihrem erläuternden Bericht schreibt, lässt sich bei der Frage der Delegation der Befugnisse zur Rechtsetzung an den Bundesrat oder an ihm untergeordnete Organe die Abgrenzung vom «Wichtigem» und «weniger Wichtigem» in der politischen Praxis nicht immer trennscharf vornehmen. Bundesrat und Verwaltung versuchen in der Regel, den im Rahmen der Gesetzgebung geäusserten Absichten des Gesetzgebers Rechnung zu tragen. Jedoch verfügt die Verwaltung über vertiefte Sachkenntnisse und soll auch vorausschauend agieren. Das kann zu einer vom Gesetzgeber nicht erwünschten Eigendynamik führen. Ein relativ eng gefasstes Verordnungsveto wie es die Staatspolitische Kommission vorschlägt, kann als präventives Instrument dienen, so dass Bundesrat und Verwaltung noch besser versuchen, den Willen des Gesetzgebers zu beachten. Im Ausnahmefall soll das Verordnungsveto zur Korrektur dienen.

Definition und Verfahren des Verordnungsvetos

curafutura teilt die Ansicht der Kommission, in welchen Fällen ein Verordnungsveto rechtlich nicht zulässig oder zweckmässig ist. curafutura unterstützt zudem die Hürden, die für die Einleitung des

Verfahrens gesetzt werden sollen. Nämlich, dass als erste Hürde mindestens ein Drittel der Ratsmitglieder innert der Frist von 15 Tagen nach Publikation des Verordnungsentwurfs einen entsprechenden Antrag unterschreiben muss und dass als zweite Hürde für die weitere Behandlung durch den Rat die Mehrheit der stimmenden Mitglieder der zuständigen Kommission nötig sind.

Ausnahmen vom Verordnungsveto

Mit der Ausnahme vom Verordnungsveto von KVG-Artikel 66a «Prämienverbilligung durch den Bund für Versicherte, die in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union, in Island oder in Norwegen wohnen» ist curafutura einverstanden.

Fazit

curafutura erachtet den Vorschlag der Staatspolitischen Kommission zur Einführung eines Verordnungsvetos als sinnvoll und unterstützt das Vorhaben als «Instrument für Ausnahmefälle» und als «Instrument mit präventivem Wirkungscharakter».

Für die Kenntnisnahme und Berücksichtigung unserer Stellungnahme danken wir Ihnen bestens.

Freundliche Grüsse
curafutura



Pius Zängler
Direktor



Saskia Schenker
Stellvertretende Direktorin
Leiterin Gesundheitspolitik



Schweizerischer Baumeisterverband
Société Suisse des Entrepreneurs
Società Svizzera degli Impresari-Costruttori
Societad Svizra dals Impressaris-Constructurs

Sekretariat der Staatspolitischen Kom-
missionen
Parlamentsdienste
3003 Bern

Zürich, 27. September 2018

Vernehmlassung zu: 14.422 n Pa.lv. Aeschi Thomas. Einführung des Verordnungsvetos

Sehr geehrte Damen und Herren
Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident

Mit Schreiben vom 19. Juni 2018 laden die Staatspolitischen Kommissionen ein, sich zur Einführung eines Verordnungsvetos (14.442 n Pa.lv. Aeschi Thomas) zu äussern. Mit dem Vor-entwurf verschiedener Gesetzesänderungen wird vorgeschlagen, dass die Bundesversammlung gegen Verordnungen des Bundesrates oder der Departemente das Veto einlegen kann.

Der Schweizerische Baumeisterverband (SBV) vertritt die Interessen von rund 2'600 Unternehmen des Bauhauptgewerbes in den Bereichen Arbeitgeber-, Berufs- und Wirtschaftspolitik. Der SBV nimmt in Funktion als deren Interessenvertreter daher gerne die Gelegenheit zur Stellungnahme wahr.

Der SBV unterstützt die vorgesehene Einführung eines Verordnungsvetos durch die Bundesversammlung unter Vorbehalt des Fortbestehens des informellen Konsultationsverfahrens.

Allgemeines

Mit dem Verordnungsveto soll die Bundesversammlung im Rahmen ihrer Legislativfunktion ein Vetoinstrument für jene Fälle erhalten, in denen Bundesrat und Verwaltung eine Verordnungsbestimmung nicht im Sinne des Gesetzes erlassen.

Bei der Ausgestaltung des Verordnungsvetos ist darauf zu achten, dass es nicht durch Minderheiten zum Zwecke der Obstruktion und Verzögerung verwendet werden kann. Um dies zu verhindern, wird bereits für die Einleitung eines Verordnungsvetos eine hohe Hürde gesetzt, indem mindestens ein Drittel der Mitglieder eines Rates innert der kurzen Frist von 15 Tagen nach Publikation des Verordnungsentwurfs einen entsprechenden Antrag unterschreiben muss.

Als weitere Hürde braucht es eine Mehrheit der stimmenden Mitglieder der zuständigen Kommission, welche innert 60 Tagen nach Einreichung des Antrags entscheiden muss. Damit wird erreicht, dass das Begehren gründlich geprüft werden kann und dass der Rat nur solche Begehren behandeln muss, die tatsächlich mehrheitsfähig sind. Angesichts der hohen Hürden für das Zustandekommen eines Vetos darf unseres Erachtens damit gerechnet werden, dass es ein Instrument für Ausnahmefälle bleiben wird. Die Existenz des Vetorechtes wird präventive sowie disziplinierende Wirkungen entfalten. Denn die Verwaltung wird bei der

WIR BAUEN DIE SCHWEIZ. IHRE BAUMEISTER.

Vorbereitung von Verordnungen die Absichten des Gesetzgebers sorgfältig interpretieren und besondere Umsicht an den Tag legen, um das Risiko eines Vetos zu vermindern.

Weiter ist zu erwähnen, dass ein Verordnungsveto nur kassatorisch eingesetzt werden kann. Es geht also nicht darum, vonseiten des Parlamentes eine Verordnung zu ändern. Im Sinne einer Rückweisung müsste dann der Bundesrat eine Verordnung gemäss den Diskussionen der Räte überholen.

Oft wird der Vorwurf der Verletzung der Gewaltenteilung erhoben. Zahlreiche Gesetze enthalten unbestimmte Rechtsbegriffe, weil nicht alle Details im Gesetz geregelt werden. Es wird dann mit allgemeinen Formulierungen auf die Verordnungsebene verwiesen. Unter Umständen beinhalten diese Konkretisierungen aber wichtige Dinge bzw. Fragen. Gemäss Art. 164 Abs. 1 der Bundesverfassung sind alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in Form eines Bundesgesetzes (und nicht in der Form der Verordnung) zu erlassen. Mit anderen Worten bliebe dem Parlament mit einem Verordnungsveto vorbehalten, die Konkretisierung, die es mit den unbestimmten Rechtsbegriffen delegiert hat, auf Verordnungsebene nachzuholen und zu regeln. Aus diesem Grund kann beim Verordnungsveto nicht von einer Verletzung der Gewaltenteilung gesprochen werden.

Aus rechtlichen oder sachlichen Gründen sollen bestimmte Verordnungen nicht dem Verordnungsveto unterstellt werden können.

Minderheitsanträge

Das Verordnungsveto soll als «Notbremse» einer Parlamentsmehrheit dienen. Dieses Instrument soll nicht der politischen Profilierung dienen können, indem ein Instrument für eine Blockade und Verzögerung der Umsetzung des Willens der Mehrheit geschaffen wird. Auf Grund dessen unterstützt der SBV die Minderheitsanträge I und II nicht. Bekanntlich soll gemäss den Minderheitsanträgen (I und II) der ursprüngliche Antrag von mindestens einem Drittel der Mitglieder eines Rates in jedem Fall vom Rat behandelt werden müssen, auch wenn er von der zuständigen Kommission nicht unterstützt wird.

Unseres Erachtens besteht hier eine grosse Gefahr der Politisierung der Angelegenheiten. Selbstverständlich sind die Interessenvertretung und die damit verbundene politische Profilierung legitimer Ausdruck der grundlegenden Repräsentationsfunktion des Parlamentes und seiner einzelnen Fraktionen und Mitglieder. Zur Wahrnehmung dieser Funktion stehen aber bereits genügend andere Verfahren zur Verfügung.

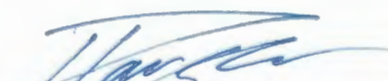
Vorbehalt

Zu unserem eingangs erwähnten Vorbehalt ist folgendes zu erwähnen: Es muss sichergestellt werden, dass die zuständigen Ämter wie bis anhin vor dem formellen Erlass einer Verordnung die betroffenen Organisationen konsultieren und diese anschliessend die Möglichkeit erhalten, entsprechend Stellung zu nehmen und/oder bei der Erarbeitung mitzuwirken. Durch die allfällige Einführung des Verordnungsvetos muss das sogenannte informelle Konsultationsverfahren zwingend bestehen bleiben.

Wir danken für die Kenntnisnahme.

Freundliche Grüsse
Schweizerischer Baumeisterverband


Benedikt Koch
Direktor


Patrick Hauser
Vizedirektor

Kopie an: SGV, SAV, Economiesuisse



santésuisse

Die Schweizer Krankenversicherer

Les assureurs-maladie suisses

Gli assicuratori malattia svizzeri

santésuisse
Römerstrasse 20
Postfach
CH-4502 Solothurn
Tel. +41 32 625 41 41
Fax +41 32 625 41 51
mail@santesuisse.ch
www.santesuisse.ch

Per E-Mail an:
Sekretariat der Staatspolitischen
Kommissionen
Parlamentsdienste
3003 Bern
spk.cip@parl.admin.ch

Für Rückfragen:
Daniel Habegger
Direktwahl: +41 32 625 4155
Daniel.Habegger@santesuisse.ch

Solothurn, 3. Oktober 2018

14.422 n Pa.Iv. Aeschi Thomas, Einführung des Verordnungsvetos, Stellungnahme santésuisse

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zum Vorentwurf der SPK-NR vom 25. Mai 2018 Stellung nehmen zu können.

santésuisse unterstützt im Grundsatz die vorgeschlagene Gesetzesänderung

Im erläuternden Bericht zum Vernehmlassungsentwurf wird gut beschrieben, wie die Argumente der Befürworter und der Gegner lauten. Aus Sicht von santésuisse ist auf die demokratiepolitisch bedenkliche Praxis der Verwaltung hinzuweisen, in den Verordnungen jeweils mehr und anderes regeln zu wollen, als es der Gesetzgeber wollte.

Gerade im Bereich der Gesundheitspolitik waren in den letzten Jahren etliche Verordnungen bzw. Verordnungsänderungen des Bundesrates oder des federführenden Departementes (EDI) zu verzeichnen, welche der Mehrheitsmeinung im Parlament zuwiderliefen. Mitunter wurden solche Verordnungen beschlossen, ohne dass bei den direkt betroffenen Krankenversicherern eine Vernehmlassung durchgeführt wurde.

- **Beispiel Datenlieferungen nach KVG (Verordnung des Bundesrates zu Art. 28 KVV, Aufsichtsdaten/Daten der Versicherer):**
Per 1. August 2016 hat der Bundesrat eine neue Verordnung zu den Datenlieferungen der Krankenversicherer in Kraft gesetzt, ohne eine Vernehmlassung durchzuführen. Die Verordnung steht in Zusammenhang mit vom BAG zusätzlich verlangten Datenlieferungen durch die Krankenversicherer. Es war eine Motion des Ständerates notwendig, um bei EDI bzw. BAG eine Denkpause zu bewirken. Die weiteren Abklärungen des Gesetzgebers sind am Laufen.
- **Beispiel Franchisen und Rabatte nach KVG (Verordnung des Bundesrates):**
Der Bundesrat hat am 28. Juni 2017 per Verordnungsänderung beschlossen, die «Rabatte» hoher Franchisen herabzusetzen und den Rabatt der tiefsten Wahlfranchise zu erhöhen. Obwohl genau dies in der Vernehmlassung von der grossen Mehrheit der politischen Parteien und der weiteren interessierten Kreise abgelehnt worden war und obwohl

das Parlament zur gleichen Zeit die hohen Franchisen im Sinne von mehr Eigenverantwortung stärken wollte. In der Folge mussten diverse Vorstösse lanciert und überwiesen werden, bis der Bundesrat einzulenken bereit war.

- **Beispiel Prämienregionen (Verordnung des EDI):**

Während der Beratungen zum KVAG hatte die bürgerliche Mehrheit im Nationalrat einen Antrag Rossini, der eine Kürzung der «Rabatte» zwischen den einzelnen Prämienregionen vorgeschlagen hatte, in aller Deutlichkeit verworfen. Dies hinderte das EDI in der Folge nicht daran, beim neu in Kraft getretenen KVAG eine Verordnungsänderung zu vernehmlassen, welche eine massive Reduktion der Rabatte zur Folge gehabt hätte. In der Folge waren etliche Vorstösse im National und Ständerat notwendig (zwei Motionen SR, 1 parlamentarische Initiative NR), um das EDI zurückzupfeifen. Der definitive Rückzug steht noch aus.

Aufgrund der oben genannten Erfahrungen spricht sich santésuisse für diese ergänzende Handlungsoption zu Gunsten des Parlaments aus. Zu den Minderheits- und Mehrheitsvarianten der Befürworter äussert sich santésuisse hingegen nicht. Im Vordergrund steht für den Verband die erhoffte präventive Wirkung gegen vom Gesetzgeber nicht abgestützte Verordnungsänderungen, die auch von der Mehrheit der SPK-NR ins Feld geführt wird.

Wir bedanken uns für Ihre Kenntnisnahme und die Berücksichtigung unserer Anmerkungen. Für Fragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

santésuisse

Direktion



Verena Nold
Direktorin

Abteilung Politik und Kommunikation



Matthias Müller
Abteilungsleiter

Sekretariat der Staatspolitischen
Kommissionen, Parlamentsdienste
3003 Bern

Per Email an: spk.cip@parl.admin.ch

Basel, 5. Oktober 2018

Vernehmlassungsantwort

14.422 n Pa.IV. Aeschi Thomas. Einführung des Verordnungsvetos

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf die Anhörung zur Parlamentarischen Initiative 14.422 „Einführung des Verordnungsvetos“ und danken Ihnen für die Möglichkeit der Stellungnahme.

Handel Schweiz fördert und vereinfacht den Handel als führende Organisation des Handels und als kompetenter Partner gegenüber Behörden und Medien in der Schweiz. Als Dachverband des Schweizer Handels und damit als Vertreter von rund 3'700 Handelsunternehmen vertritt Handel Schweiz eine liberale Ordnungspolitik ohne helvetische Sonderzüge. Für die Aussenwirtschaftspolitik bedeutet dies die Integration der schweizerischen Wirtschaft in Europa und in der Welt. Wir stehen ein für die Öffnung der Schweizer Grenzen für Güter, Dienstleistungen, Personen und Kapital mit gleichwertigem Zugang zu den Auslandsmärkten sowie für die Beseitigung der nichttarifären Handelshemmnisse. Handel Schweiz setzt sich vehement für den freien Handel und Wettbewerb ein und bekämpft die Einführung und Aufrechterhaltung von technischen Handelshemmnissen.

Handel Schweiz begrüsst die vorgeschlagene Änderung zum Bundesgesetz über die Bundesversammlung.

In der jüngeren Vergangenheit hat sich die Verwaltung teilweise über die Legislative gestellt, sich über den Willen des Parlaments hinweggesetzt oder deutlich über den Willen des Parlaments hinaus Verordnungen erlassen. Zudem hat der Detailierungsgrad in Verordnungen zugenommen. An eine Legiferierung durch die Exekutive und durch Exekutivbehörden sind hohen Anforderungen zu stellen. Hinzu kommt, dass gewisse Verwaltungen einen erheblichen Personalzuwachs verzeichneten. In gleichem Masse hat sich die Bürokratie in Form von Verordnungen und damit die administrative Belastung in Unternehmen erhöht.

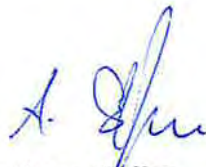
Im Sinne der Gewaltenteilung ist es aus unserer Sicht unerlässlich, das letzte Wort zu Verordnungen dem Parlament zu überlassen. Wir sind überzeugt, dass dies auch eine bremsende Wirkung die bürokratischen Eigeninteressen der Verwaltung und damit auf die ausufernde Bürokratie hat. Die Wirtschaft wird langfristig entlastet.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Argumente. Für Fragen oder ein Gespräch stehen wir Ihnen jederzeit zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
Handel Schweiz



Ueli Stursberg
1. Sekretär



Andreas Steffes
Sekretär

Kontakt: corinne.geiser@publica.ch
Telefon: +41 58 485 22 46

Per E-Mail

spk.cip@parl.admin.ch

Sekretariat der Staatspolitischen Kommissionen
Parlamentsdienste
3003 Bern



Bern, 5. Oktober 2018

Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung zu Pa.Iv. 14.422 Aeschi_Verordnungsveto

Sehr geehrter Herr Fluri

Gerne nutzen wir die Gelegenheit zur Stellungnahme in oben erwähnter Angelegenheit.

Grundsätzliches:

Aus rechtsstaatlichen Überlegungen stehen wir einem Verordnungsveto sehr kritisch und zurückhaltend gegenüber. Dies im Wesentlichen deshalb, weil wir der Auffassung sind, dass ein Verordnungsveto mit dem Grundsatz der Gewaltentrennung schlecht vereinbar ist. Die Bundesverwaltung hat die Möglichkeit und trägt die Verantwortung dafür, sich bei der Vorbereitung einer Verordnung eingehend mit dem Willen des Gesetzgebers auseinanderzusetzen bzw. sicherzustellen, dass sie beim Erlass einer Verordnung den gesetzgeberischen Willen respektiert. Dagegen überzeugt uns das im Bericht enthaltene Argument, das Verordnungsveto sei mit dem System der kooperierenden Gewalten vereinbar, nicht - ein Vetorecht hat u.E. mit Kooperation nichts gemeinsam.

Verordnungsveto im Bereich der beruflichen Vorsorge:

Im aktuellen Entwurf des Parlamentsgesetzes wird zu Recht die Festlegung des Mindestzinssatzes durch den Bundesrat (Art. 15 Abs. 2 BVG; Art. 12 BVV 2) vom Verordnungsveto ausgenommen. Es handelt sich u.E. jedoch nicht um die einzige Ausnahme im Bereich der beruflichen Vorsorge.

Beim BVG handelt es sich um ein Rahmengesetz. Es bildet die Grundlage für die Vorsorgereglemente der Vorsorgeeinrichtungen. Damit ist die Ausgangslage im Zusammenhang mit dem hier diskutierten Verordnungsveto eine ganz andere als in anderen Rechtsgebieten: Im Bereich der beruflichen Vorsorge kann eine Verordnungsänderung nicht direkt umgesetzt werden. Die Umsetzung erfolgt gestützt auf die Reglemente, namentlich die Vorsorgereglemente, welche von den obersten paritätischen Organen der Vorsorgeeinrichtungen erlassen werden. Das bedeutet, dass jede Verordnungsänderung, soweit sie Bestimmungen enthält, die von den Vorsorgeeinrichtungen übernommen werden müssen oder sollen, die entsprechende Anpassung der betroffenen Reglemente voraussetzt. Neben den Reglementsänderungen bedingen Verordnungsänderungen vielfach weitere Änderungsprozesse für die Anpassungen der Software an die neuen rechtlichen Vorschriften aus.

Diese Vorbereitungsarbeiten werden angesichts des dafür notwendigen, zweitweise erheblichen Zeitaufwands an die Hand genommen, bevor der Beschluss des Bundesrates vorliegt, um die Aktualisierung bis zum Inkrafttreten der neuen Vorschriften sicherzustellen.

Wird das Verordnungsveto eingeführt, besteht das Risiko, dass sowohl die Reglements- als auch die Softwareanpassungen vergebens erfolgen. Abgesehen vom nicht unerheblichen administrativen und kostenmässigen Aufwand für die Vorsorgeeinrichtungen kann diese Situation auch bei Versicherten und Arbeitgebern Rechtsunsicherheit auslösen und das Vertrauen in die zweite Säule nicht unerheblich beeinträchtigen.

Mit dem Verordnungsveto untrennbar verbunden sind demnach folgende Risiken:

- auf Seiten der Vorsorgeeinrichtungen: Verzögerungen und Effizienzverluste, welche nicht im Sinne der Durchführung der beruflichen Vorsorge und deshalb abzulehnen sind;
- auf Seiten der Versicherten und Arbeitgebenden: Verlust des Vertrauens in die 2. Säule infolge von Rechtsunsicherheit. Einen Vertrauensverlust gilt es unter allen Umständen zu vermeiden.

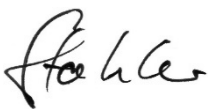
Die genannten Risiken sehen wir namentlich bei den nachfolgenden Bestimmungen:

- Art. 7 Abs. 1 BVV 1 (Art. 64c Abs. 3 BVG)
Die Höhe der Aufsichtsabgabe bildet Teil der bei den Vorsorgeeinrichtungen anfallenden Verwaltungskosten. Würde infolge des Vetos ein Tarif geändert, wären damit unter Umständen unnötige, kostengenerierende administrative und buchhalterische Aufwände verbunden (nachträgliche Rechnungsstellung oder Rückerstattung).
- Art. 1 BVV 2 (Art. 1 Abs. 2 + 3 BVG)
Art. 1h BVV 2 (Art. 1 Abs. 3 BVG)
Das Vorsorgegeschäft ist typischerweise ein langfristiges. Die Festsetzung sowohl der Beiträge als auch der Leistungen bilden die Basis für die finanzielle Sicherheit jeder Vorsorgeeinrichtung. Änderungen sind, wie oben erwähnt, von langer Hand vorzubereiten. Weitere Verzögerungen bei der Umsetzung von Leistungs- und Finanzierungsbestimmungen durch die Einführung des Verordnungsvetos lehnen wir ab.
- Art. 1j BVV 2 (Art. 2 Abs. 2 und 3 BVG).
Art. 1k BVV 2 (Art. 2 Abs. 4 BVG)
Art. 3a BVV 2 (Art. 8 BVG),
Art. 3 BVV 2 (Art. 7 Abs. 2 und Art. 8 BVG)
Art. 4 BVV 2 (Art. 8 und 34 Abs. 1 Bst. b BVG)
Art. 5 BVV 2 (Art. 9 BVG)
Art. 6 BVV 2 (Art. 10 Abs. 1 BVG)
Diese Bestimmungen legen die Rahmenbedingungen, Fristen und Grenzwerte für die obligatorische Vorsorge der Arbeitnehmenden fest. Wird gegen vorgesehene Änderungen dieser Bedingungen ein Verordnungsveto ergriffen, erfolgen Aufnahme in die Versicherung und Festsetzung des versicherten Verdienstes nach «altem» Recht. Wird das Veto angenommen, ändern sich die Versicherungsbedingungen unter Umständen rückwirkend, was neben Rechtsunsicherheit sowohl bei den Versicherten als auch bei Arbeitgebern und Vorsorgeeinrichtungen für letztere zusätzlichen nicht kostenneutralen Verwaltungsaufwand generiert.
- Art. 27j BVV 2 (Art. 41 Abs. 8 BVG)
Würde gegen eine Verlängerung der Aufbewahrungsfristen das Versicherungsveto erfolgreich ergriffen, besteht das Risiko, dass Akten, die nach Ablauf der noch geltenden Aufbewahrungsfrist zulässigerweise vernichtet wurden, obschon sie nach neuem Recht noch aufbewahrt werden müssen.
- Art. 53 - 58 BVV 2 (Art. 71 Abs. 1 i.V.m. 97 Abs. 1 BVG)
Das oben Ausgeführte gilt sinngemäss genauso für die Vorschriften betreffend die Kategorienbegrenzungen bzw. Anlagelimiten.

- Art. 2 BVV 3 (Art. 82 Abs. 2 BVG)
Art. 3 BVV 3 (Art. 82 Abs. 2 BVG)
Art. 5 BVV 3 (Art. 82 Abs. 2 BVG)
Art. 6 und 7 BVV 3 (Art. 82 Abs. 2 BVG)
Ein Verordnungsveto gegen die genannten Bestimmungen führt durchwegs in allen betroffenen Bereichen zu Rechtsunsicherheit, weshalb es abzulehnen ist.
- Art. 6 FZV (Art. 17 FZG)
Soll der Abrechnungsmodus für den Freizügigkeitsfall geändert werden und wird dagegen das Verordnungsveto ergriffen, entsteht bei Austretenden und Vorsorgeeinrichtungen Rechtsunsicherheit. Je nach Ergebnis und Zeitpunkt des Inkrafttretens besteht zudem das Risiko zusätzlichen Verwaltungsaufwands für die Vorsorgeeinrichtungen, dann nämlich, wenn sie wegen erfolgreichem Veto Austrittsabrechnungen kontrollieren bzw. korrigieren und Austrittsleistungen nachzahlen oder Teile davon zurückfordern müssen. Sollte eine Rückforderung von Austrittsleistung erfolglos bleiben, würde das Veto gar noch Verluste für die Vorsorgeeinrichtungen bzw. den Versichertenbestand generieren.
- Art. 8 FZV (Art. 26 Abs. 2 FZG; Art. 51a Abs. 2 Bst. e BVG)
Dass der Bundesrat die Kompetenz hat, zur Höhe des technischen Zinssatzes zu legiferieren, erachten wir ohnehin nicht als zielführend, handelt es sich doch dabei um einen Wert, dessen Richtigkeit nicht objektiv oder politisch festzulegen ist, sondern zu den unentziehbaren Kompetenzen des obersten Organs einer Vorsorgeeinrichtung gehört. Aus diesem Grund lehnen wir es ab, dass mit der Einführung des Verordnungsvetos sogar der Gesetzgeber soll Einfluss nehmen können.
- Art. 15 FZV (Art. 17 FZG)
Ein Verordnungsveto gegen die genannte Bestimmung bewirkt Rechtsunsicherheit, weshalb es abzulehnen ist.

Wir hoffen auf wohlwollende Kenntnisnahme unserer Stellungnahme zum Verordnungsveto.

Freundliche Grüsse
Pensionskasse des Bundes PUBLICA



Dieter Stohler
Direktor



Corinne Geiser, Fürsprecherin
Leiterin Strategischer Rechtsdienst

Sekretariat der Staatspolitischen Kommissionen
Parlamentsdienste
3003 Bern

Per E-Mail an: spk.cip@parl.admin.ch

Bern, 08.10. 2018 - SB

**Stellungnahme anlässlich der Vernehmlassung:
14.422 Pa.IV. Aeschi. Einführung des Verordnungsvetos**

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident,
sehr geehrte Damen und Herren

hotelleriesuisse dankt Ihnen für die Möglichkeit, im Rahmen der laufenden Vernehmlassung zur Umsetzung der Parlamentarischen Initiative 14.422 Stellung zu nehmen. Gerne unterbreiten wir Ihnen im Folgenden unsere Position.

1. Vorbemerkung

hotelleriesuisse ist das Kompetenzzentrum für die Schweizer Beherbergungsbranche und vertritt als Unternehmerverband die Interessen der innovativen und nachhaltigen Hotelbetriebe. Die von hotelleriesuisse klassierten Betriebe repräsentieren rund zwei Drittel der Schweizer Hotelbetten und generieren knapp 75 Prozent der Logiernächte. Gemäss Satellitenkonto 2016 erzielt der Tourismus mit einer Nachfrage von 47 Mrd. Franken eine direkte Bruttowertschöpfung von 17 Mrd. Franken – was einem Anteil von 2,6 Prozent an der gesamtwirtschaftlichen direkten Bruttowertschöpfung der Schweiz entspricht. Der Tourismus gehört zudem zu den vier wichtigsten Exportbranchen der Schweiz. Die Hotellerie als Rückgrat des Tourismus erwirtschaftet allein einen jährlichen Umsatz von über 7,6 Mrd. Franken und beschäftigt knapp 80'000 Mitarbeitende. hotelleriesuisse setzt sich deshalb mit Nachdruck für die Verbesserung der Erfolgs- und Wachstumschancen wettbewerbswilliger und wettbewerbsfähiger Hoteliere und Hotels in der Schweiz ein.

2. Grundsätzliches

Mit dem Verordnungsveto sollen die eidgenössischen Räte im Rahmen ihrer Legislativfunktion ein Vetoinstrument für jene Fälle erhalten, in denen Bundesrat und Verwaltung eine Verordnungsbestimmung nicht im Sinne des Gesetzes erlassen. Der delegierende Gesetzgeber würde damit eine effiziente Möglichkeit erhalten, Detailbestimmungen zu korrigieren, wenn sie nicht dem gesetzgeberischen Willen entsprechen. Die Hürden für den Gebrauch dieses neuen Instruments sind dabei hoch angesetzt, sodass keine Blockade des Rechtsetzungsprozesses resultiert und kein Missbrauch für politische Profilierungszwecke droht. Vom Veto ausgenommen sind die «selbstständigen Verordnungen» des Bundesrates, gewisse Bestimmungen aus

Spezialgesetzen sowie zeitkritische Erlasse, deren Inkraftsetzung durch übergeordnetes Recht terminlich vorgegeben ist.

3. Beurteilung der Vorlage aus Sicht von hotelleriesuisse

Der Gesetzgeber delegiert die Ausgestaltung von Detailbestimmungen an Bundesrat und Verwaltung. Dabei kommt es vor, dass eine Verordnungsbestimmung nicht dem Willen des Gesetzgebers entspricht oder keine genügende gesetzliche Grundlage hat. Eine Verordnung kann aber weitreichende Folgen haben und aus der wirtschaftlichen Optik beispielsweise starke administrative Mehrbelastungen für betroffene Unternehmen und Branchen auslösen. Dieser Sachverhalt ist dann problematisch, wenn Bundesrat und Verwaltung durch überschüssende Detailbestimmungen die gesetzgeberischen Absichten übersteuern oder nicht adäquat abbilden. In solchen Fällen ist es deshalb korrekt, dass der Gesetzgeber eine fehlgeleitete Detailbestimmung rasch und effizient korrigieren kann. Mit dem Verordnungsveto erhält das Parlament ein nützliches Instrument zur Korrektur von Detailbestimmungen, die nicht dem gesetzlichen Willen entsprechen. Richtigerweise sieht der Entwurf der staatspolitischen Kommission Ausnahmen vor, in denen das Veto nicht zur Anwendung gelangen kann - aus sachlichen oder terminlichen Gründen sowie zur Wahrung der Gewaltentrennung im Falle von «selbstständigen Verordnungen des Bundesrates» (*Artikel 22a Abs. 3, Buchstaben a, b, c ParlG*).

Der Gesetzgebungsprozess darf durch das Verordnungsveto nicht unnötigerweise blockiert und nicht für reine Obstruktionspolitik missbraucht werden. Dies wird durch hohe Hürden und kurze Behandlungsfristen beim Vetoverfahren sichergestellt. Der begründete Vetoantrag muss innert 15 Tagen von mindestens einem Drittel der Mitglieder eines Rates unterschrieben werden. Zudem sieht die Mehrheit der Kommission im Entwurf richtigerweise vor, dass im Rat nur über Vetoanträge abgestimmt wird, die von der Kommissionsmehrheit gestützt werden. Mit dieser behutsamen Schaffung von Vetorechten bei Verordnungen kann sichergestellt werden, dass dieses Instrument nur in Ausnahmefällen zur Anwendung kommt, jedoch eine wünschenswerte Präventivwirkung entfaltet.

hotelleriesuisse unterstützt aus diesen Gründen die Einführung des Verordnungsvetos gemäss dem Mehrheitsentwurf. Sämtliche Minderheitsanträge sollten hingegen abgelehnt werden.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme unserer Position und stehen Ihnen für weitere Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

hotelleriesuisse



Claude Meier
Direktor



Christophe Hans
Leiter Wirtschaftspolitik

Sekretariat der Staatspolitischen
Kommissionen
Parlamentsdienste
3003 Bern
Per E-Mail an: spk.cip@parl.admin.ch

Zürich, 9. Oktober 2018

14.422 n Pa.Iv. Aeschi Thomas. Einführung des Verordnungsvetos. Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren Nationalräte

Namens des Swico bedanken wir uns für die Möglichkeit, unsere Position zur Parlamentarischen Initiative „Einführung des Verordnungsvetos“ darzulegen und reichen Ihnen hiermit unsere Stellungnahme ein.

1. Legitimation und Betroffenheit

Swico ist der Verband der ICT-Anbieter der Schweiz. Swico vertritt die Interessen von 500 ICT-Anbieterfirmen, welche 56'000 Mitarbeitende beschäftigen und einen Umsatz von jährlich CHF 40 Milliarden erwirtschaften.

Als Branchenverband leistet Swico im Interesse seiner Mitglieder einen wichtigen Klärungs- und Informationsbeitrag für Politik, Gesellschaft und Wirtschaft und bringt insbesondere die Expertenmeinung der ICT-Wirtschaft in die Gesetzgebungsprozesse und den bundesstaatlichen Entscheidungsprozess ein. Swico ist daher zu vorliegender Stellungnahme legitimiert.

2. Stellungnahme

Die Rechtsetzung, d.h. der Erlass von generell-abstrakten Regelungen, stellt die Kernfunktion der Bundesversammlung dar. Dabei kann die Bundesversammlung jedoch nicht alle Regelungen selbst erlassen. Der Bundesrat und seine Departemente erlassen ebenfalls rechtsetzende Bestimmungen in der Form der Verordnung. In der Praxis ist es hingegen kaum vermeidbar, dass in einzelnen Fällen die Interpretation des Willens des Gesetzgebers durch Bundesrat und Verwaltung nicht seinem tatsächlichen Willen entspricht.

Hinsichtlich des hier vorgeschlagenen Verordnungsvetos sind die Hürden für die Auslösung des Verfahrens, für die Einreichung eines Antrages in einem Rat und für das Zustandekom-

men eines Vetos zu Recht hoch: Mindestens ein Drittel der Mitglieder eines Rates muss innerhalb von 15 Tagen nach Veröffentlichung der Verordnung im Bundesblatt den Antrag auf ein Veto stellen. In der Folge müssen diesem Antrag die Mehrheit der zuständigen Kommission und die Mehrheit beider Räte zustimmen.

Des Weiteren sind Einschränkungen des Verordnungsvetos vorgesehen. Ausgenommen vom Vetorecht sind z.B. Verordnungen, die der Bundesrat nicht durch das Gesetz, sondern unmittelbar gestützt auf die Bundesverfassung erlässt oder Verordnungen, deren Verabschiedung aus sachlichen Gründen keinen Aufschub duldet.

3. Fazit

Die Einführung eines Verordnungsvetos ist zu befürworten. Es ist davon auszugehen, dass ein Verordnungsveto bei der Ausarbeitung einer Verordnung präventive Wirkung auf Bundesrat und Verwaltung hat. Ein Verordnungsveto stellt dem Parlament ein Instrument zur Verfügung für den Fall, dass der Bundesrat den Willen des Gesetzgebers nicht entsprechend berücksichtigt. Auch ist mit der vorgeschlagenen Regelung gewährleistet, dass die einzelnen Kompetenzen nach wie vor klar definiert und abgegrenzt sind. Darüber hinaus ist die Einführung eines Verordnungsvetos zielführender als die gelegentlich auch geforderte Genehmigungspflicht für Verordnungen.

Wir danken Ihnen namens unserer Mitglieder für eine Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Swico

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "C. Hofmann".

Christa Hofmann
Head Legal & Public Affairs



Seilbahnen Schweiz
Remontées Mécaniques Suisses
Funivie Svizzere
Pendicularas Svizras

Sekretariat der Staatspolitischen Kommissionen
Parlamentsdienste
3003 Bern

Per E-Mail an: spk.cip@parl.admin.ch

Bern, 10. Oktober 2018
Tel. +41 31 359 23 23, info@seilbahnen.org

Vernehmlassung:

14.422 n Pa.IV. Aeschi Thomas. Einführung des Verordnungsvetos

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Verband Seilbahnen Schweiz (SBS) bedankt sich für die Möglichkeit zu der titelerwähnten Parlamentarischen Initiative Stellung zu nehmen. SBS vertritt die Anliegen und Interessen von knapp 370 Seilbahnunternehmen auf nationaler Ebene und ist insbesondere in tourismus- und wirtschaftspolitischen, raumplanerischen, ökologischen sowie technischen Themen von diversen Verordnungen betroffen.

Grundhaltung:

SBS äussert sich *befürwortend* zur vorliegenden Vernehmlassung und dem damit zusammenhängenden Vorentwurf zur Änderung des Parlamentsgesetzes (ParIG).

Begründung:

Der Ansatz einer «Notbremse» für Verordnungen ist nachvollziehbar und gerechtfertigt. SBS erachtet das Verordnungsveto als zielführendes, ergänzendes Instrument, um sicherzustellen, dass Behörden Bestimmungen so ausgestalten, wie sie vom Parlament (Gesetzgeber) in Auftrag gegeben wurden. Bundesrat und Behörden haben heute bei der Ausgestaltung von Ausführungsbestimmungen einen relativ grossen Handlungsspielraum. Dies kann dazu führen, dass diese letztlich nicht vollständig dem Willen des Gesetzgebers entsprechen, punkto Detaillierung über das Ziel hinausschiessen oder von der Verwaltung so ausgelegt werden, dass sie einen unverhältnismässigen administrativen Aufwand verursachen. Die Einführung des Verordnungsvetos kann dem entgegenwirken indem es direkt dazu führt, dass Ausführungsbestimmungen notfalls durch den Gesetzgeber gebremst werden können. Indirekt wird das Instrument aber vor allem eine präventive Wirkung erzeugen und bei der Ausarbeitung respektive der Auslegung dazu beitragen, eine von der Mehrheit im Parlament abweichende Haltung zu verhindern.

SBS ist sich bewusst, dass die Hürden zur Intervention mittels Verordnungsveto relativ hoch sind und erachtet diese als gerechtfertigt. Den von der zuständigen Kommission vorgeschlagenen Ansatz begrüsst SBS. Wir erachten es als zentral, dass ein Antrag auf ein Verordnungsveto nur dann dem Rat unterbreitet wird, wenn er ein bestimmtes Quorum erfüllt. Mit der Definition der Höhe des





Seilbahnen Schweiz
Remontées Mécaniques Suisses
Funivia Svizzera
Pendicularas Svizras

Quorums ist SBS jedoch nicht einverstanden. Mit dem von der Kommission vorgeschlagenen Quorum wird der parteipolitischen Zusammensetzung der Kommission zu viel Gewicht beigemessen. Es müssen auch anders gewichtete Argumente, wie z.B. jene des Berggebiets, Gewicht entfalten können. Wir beantragen deshalb das Quorum nicht bei der Kommissionsmehrheit, sondern im Sinne eines Kompromisses aus dem Minderheitsantrag und dem Kommissionsantrag bei einem Drittel (1/3) der zuständigen Kommission festzusetzen. Auf diese Weise kann sichergestellt werden, dass das Instrument nicht von politischen Minderheiten zur Verzögerung oder Obstruktion des Gesetzgebungsprozesses missbraucht wird. Aus ähnlichen Überlegungen heraus befürworten wir die kurzen Fristen sowie die vorgesehenen Einschränkungen des Anwendungsbereichs des Verordnungsvetos. Beispielsweise bei Verordnungen, die notwendig sind, damit gesetzliche Bestimmungen oder völkerrechtliche Verträge im festgelegten Zeitrahmen umgesetzt werden können.

Wir danken Ihnen zum Voraus für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme. Bei Fragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Alexander Bernhard
Direktor



Sekretariat der Staatspolitischen Kommissionen
Parlamentsdienste
3003 Bern

Per E-Mail an: spk.cip@parl.admin.ch

Brig, 10. Oktober 2018 FR/jh

Vernehmlassung:

14.422 n Pa.lv. Aeschi Thomas. Einführung des Verordnungsvetos

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Verband Walliser Bergbahnen (WBB) bedankt sich für die Möglichkeit zu der titelerwähnten Parlamentarischen Initiative Stellung zu nehmen. Der Verein WBB vertritt die Anliegen und Interessen der Bergbahnen im Wallis auf nationaler Ebene und ist insbesondere in tourismus- und wirtschaftspolitischen, raumplanerischen, ökologischen sowie technischen Themen von diversen Verordnungen betroffen.

Grundhaltung:

Die WBB äussern sich *befürwortend* zur vorliegenden Vernehmlassung und dem damit zusammenhängenden Vorentwurf zur Änderung des Parlamentsgesetzes (ParlG).

Begründung:

Der Ansatz einer «Notbremse» für Verordnungen ist nachvollziehbar und gerechtfertigt. Die WBB erachten das Verordnungsveto als zielführendes, ergänzendes Instrument, um sicherzustellen, dass Behörden Bestimmungen so ausgestalten, wie sie vom Parlament (Gesetzgeber) in Auftrag gegeben wurden. Bundesrat und Behörden haben heute bei der Ausgestaltung von Ausführungsbestimmungen einen relativ grossen Handlungsspielraum. Dies kann dazu führen, dass diese letztlich nicht vollständig dem Willen des Gesetzgebers entsprechen, punkto Detaillierung über das Ziel hinausschiessen oder von der Verwaltung so ausgelegt werden, dass sie einen unverhältnismässigen administrativen Aufwand verursachen. Die Einführung des Verordnungsvetos kann dem entgegenwirken indem es direkt dazu führt, dass Ausführungsbestimmungen notfalls durch den Gesetzgeber gebremst werden können. Indirekt wird das Instrument aber vor allem eine präventive Wirkung erzeugen und bei der Ausarbeitung respektive der Auslegung dazu beitragen, eine von der Mehrheit im Parlament abweichende Haltung zu verhindern.

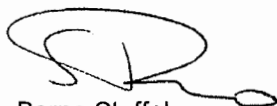
Die WBB sind sich bewusst, dass die Hürden zur Intervention mittels Verordnungsveto relativ hoch sind und erachtet diese als gerechtfertigt. Den von der zuständigen Kommission vorgeschlagenen Ansatz begrüssen die WBB. Wir erachten es als zentral, dass ein Antrag auf ein Verordnungsveto nur dann dem Rat unterbreitet wird, wenn er ein bestimmtes Quorum erfüllt. Mit der Definition der Höhe des Quorums sind die WBB jedoch nicht einverstanden. Mit dem von der Kommission vorgeschlagenen Quorum wird der parteipolitischen Zusammensetzung der Kommission zu viel Gewicht beigemessen. Es müssen auch anders gewichtete Argumente, wie z.B. jene des Berggebiets, Gewicht entfalten können. Wir beantragen deshalb das Quorum nicht bei der Kommissionsmehrheit, sondern im Sinne eines Kompromisses aus dem Minderheitsantrag und dem Kommissionsantrag bei einem Drittel (1/3) der zuständigen Kommission fest-

zusetzen. Auf diese Weise kann sichergestellt werden, dass das Instrument nicht von politischen Minderheiten zur Verzögerung oder Obstruktion des Gesetzgebungsprozesses missbraucht wird. Aus ähnlichen Überlegungen heraus befürworten wir die kurzen Fristen sowie die vorgesehenen Einschränkungen des Anwendungsbereichs des Verordnungsvetos. Beispielsweise bei Verordnungen, die notwendig sind, damit gesetzliche Bestimmungen oder völkerrechtliche Verträge im festgelegten Zeitrahmen umgesetzt werden können.

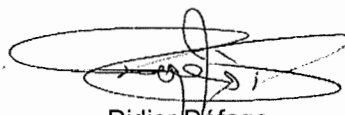
Wir danken Ihnen zum Voraus für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme. Bei Fragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Walliser Bergbahnen
Remontées Mécaniques du Valais



Berno Stoffel
Präsident WBB/RMV



Didier Défago
Vizepräsident WBB/RMV



Secrétariat général
Spk.cjp@parl.admin.ch

Commission des institutions politiques
Secrétariat
Services du Parlement
3003 BERNE

Genève, le 11 octobre 2018
3248/RR – FER No 32-2018

Modification de la loi sur le Parlement (Droit de veto du Parlement sur les ordonnances du Conseil fédéral)

Madame, Monsieur,

C'est avec intérêt que notre Fédération a pris connaissance du projet susmentionné.

Pour rappel, la FER est composée de 6 membres, représentant des associations économiques et patronales. Elle couvre plus de 45'000 entreprises en Suisse romande, à l'exception du canton de Vaud.

Appréciation générale

Dans notre système politico-juridique suisse, le niveau de traitement des différentes normes dépend de l'importance de ces dernières: les plus fondamentales sont portées au rang constitutionnel, les dispositions d'une certaine importance sont de nature législative alors que celles de moindre envergure sont traitées au niveau de l'ordonnance. Cette dernière se fonde sur une norme de rang supérieur, généralement une loi, plus rarement la Constitution fédérale.

Il convient également de rappeler un principe cardinal de notre Etat de droit, qui est la séparation des pouvoirs. La mission première du Parlement est de légiférer, et dans ce cadre, il lui appartient d'exprimer avec prévision et clarté sa pensée, de manière à ce que la volonté du législateur soit la plus explicite possible. Il incombe ensuite au Conseil fédéral et à ses départements de mettre en œuvre les décisions votées par l'Assemblée fédérale, dans le respect de l'esprit de la loi. Dans la mesure où le législateur a été suffisamment précis dans l'expression de sa volonté, les ordonnances d'application se limitent à en préciser les détails.

Le présent projet propose d'introduire un droit de veto du Parlement à l'encontre de certaines ordonnances. Le tiers d'un Conseil pourrait en faire la demande, dans les 15 jours qui suivent la publication de l'ordonnance concernée dans la Feuille Fédérale (FF – publication qui n'est pas prévue dans le système actuel). A charge ensuite aux deux Chambres de se prononcer dans les 60 jours sur la mesure, par un vote à la majorité. Si les partisans de la mesure indiquent que cette faculté ne serait sans doute que peu utilisée, elle permettrait de leur point de vue de corriger un projet qui ne respecterait pas, aux yeux du Parlement, la volonté du législateur.

Dans les faits, ce droit de veto, qui n'existe qu'à Soleure au niveau cantonal, constitue un outil de défiance de l'Assemblée fédérale à l'encontre du Conseil fédéral et de l'administration. Si notre Fédération déplore que cette proposition ne soit que très partiellement étayée, elle relève avant tout certains biais rédhibitoires.

Le mécanisme met en premier lieu à mal le principe de la séparation des pouvoirs, telle que le conçoit notre Etat de droit. Il convient de rappeler qu'une ordonnance est un outil d'application d'une loi. Si un élément de cette transposition devait ne pas refléter l'esprit de la loi qu'elle met en œuvre, elle pourrait alors être attaquée devant les instances judiciaires. Rappelons par ailleurs que les ordonnances les plus importantes sont généralement soumises à consultation des acteurs concernés, et qu'il est encore possible à ce stade d'en modifier la teneur en fonction des remarques émises de part et d'autre.

Le système proposé a par ailleurs le défaut d'alourdir considérablement le processus actuel d'adoption des normes. Il donne à une minorité le pouvoir de ralentir ce mécanisme, à défaut de pouvoir l'annuler. Dans un environnement où tout s'accélère et dans lequel la vitesse d'exécution des décisions importe toujours davantage, une telle proposition est un non-sens.

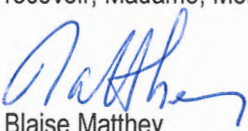
Cette mesure pourrait par ailleurs inciter le Parlement à faire preuve de moins de rigueur dans la rédaction d'une loi, dans la mesure où le droit de veto contre l'ordonnance d'exécution lui donnerait la possibilité de «corriger le tir» en la rejetant au motif que celle-ci ne respecterait pas l'esprit (peu clair) de la loi. Une telle situation, qui n'est en soit déjà pas acceptable, engendrerait de plus un biais antidémocratique. En effet, l'ordonnance ne peut être attaquée par référendum, au contraire d'une loi. Le Parlement pourrait également être tenté dans certains cas de manquer de précision, afin de rendre une loi plus acceptable aux yeux des citoyens, et d'éviter un référendum. Il se réserverait ensuite la possibilité de poser son veto, si l'ordonnance d'application ne va pas dans le sens souhaité par le Parlement.

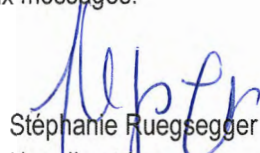
Commentaire des articles

Dans la mesure où notre Fédération rejette la proposition, elle rejette bien entendu les modifications proposées. Nous ne résistons toutefois à la tentation de souligner que le délai de 15 jours accordé pour réunir l'accord du tiers des membres d'un Conseil (soit 16 signatures pour le Conseil des Etats) nous paraît extrêmement généreux, à l'heure où certains estiment qu'un délai de 8 jours pour préparer un contrôle de terrain des conditions de travail est trop long, à l'heure de l'informatique.

Notre Fédération s'oppose donc à cette proposition, qui met à mal le principe de la séparation des pouvoirs, alourdit inutilement le processus de décision et ne contribue en rien à améliorer le fonctionnement de nos institutions.

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à ces quelques lignes, nous vous prions de recevoir, Madame, Monsieur, nos plus respectueux messages.


Blaise Matthey
Secrétaire général


Stéphanie Rueggsegger
Une directrice
FER Genève

Sekretariat der Staatspolitischen Kommissionen
Parlamentsdienste
Bundesgasse 3
3003 Bern

Zürich, 11. Oktober 2018

Per Email: spk.cip@parl.admin.ch

Vernehmlassung: Parlamentarische Initiative. Einführung des Verordnungsvetos

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir nehmen Bezug auf die Vernehmlassung zur Einführung des Verordnungsvetos.

Zur Vorlage nimmt der VSV als führender nationaler Branchenverband der unabhängigen Vermögensverwalter wie folgt Stellung:

I. Grundsätzliche Gedanken

1. Instrument des Verordnungsvetos schliesst wichtige Lücke

Der VSV begrüsst die Absicht des Gesetzgebers zur Einführung eines Verordnungsvetos. In der Vergangenheit war der VSV mehrfach mit Situationen konfrontiert, in denen die Auswirkungen von Verordnungen auf die Wirtschaft nicht dem ursprünglichen Willen des Gesetzgebers entsprachen oder nur ungenügend in der gesetzlichen Grundlage verankert waren. **Der VSV begrüsst den Vorschlag dieses wichtigen Instruments, das eine Lücke im Gesetzgebungsprozess schliesst.**

Der VSV teilt allerdings auch die Meinung der Mehrheit der Kommission, dass das Verordnungsveto so ausgestaltet werden muss, dass es den Rechtsetzungsprozess nicht unnötig verzögert. Die Hürden müssen entsprechend genügend hoch angesetzt werden, so wie dies der erläuternde Bericht ausführt. Für die Wahrung der Rechtssicherheit – welche für die funktionierende Wirtschaft wichtige Grundlage ist – sind zudem auch genügend kurze Fristen notwendig. Die genannten 15 Tage nach Publikation, innert derer ein Drittel eines Rates ein entsprechendes Veto unterschreiben müssen, scheinen uns hierzu zweckdienlich.

Im Sinn von «Checks and Balances» ist davon auszugehen, dass ein Verordnungsveto allgemein zu saubereren Verordnungsformulierungen seitens der Verwaltung führen wird. Daher ist davon auszugehen, dass das Instrument des Verordnungsvetos nur in Notfällen eingesetzt werden wird und damit die Form einer eigentlichen Notbremse gewährleistet ist.

2. Beispiele aus der Sicht des VSV

Beispiele den VSV betreffend, in welchen Verordnungen nicht dem ursprünglichen Willen des Gesetzgebers entsprachen oder nur ungenügend in der gesetzlichen Grundlage verankert waren, sind zum Beispiel die Verordnung über den internationalen automatischen Informationsaustausch in Steuersachen (AIAV), die Verordnung über die kollektiven Kapitalanlagen (KKV) oder die Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV2).

Im Fall der KKV wurden die administrativen Hürden in der Verordnung so hochgelegt, dass das neu geschaffene und zeitgemässe Fundament des Kollektivanlagengesetzes (KAG) erst nach über einem Jahr erste Wirkungen entfalten konnte. In der Zwischenzeit waren die Anbieter, bedingt durch den hohen Umsetzungsaufwand und die weiterhin vorhandene Rechtsunsicherheit in wesentlichen Sach- und Auslegungsfragen mit Anpassungsarbeiten beschäftigt. Der Gesetzgeber hatte während der Parlamentsdebatte jedoch explizit festgehalten, dass er keine Überregulierung und Swiss Finish will.

Ein eindrückliches Beispiel war auch die Strukturreform im Rahmen der BVV2. Während im Rat im Rahmen der Diskussion Graber (11.3099 Motion Überarbeitung der Verordnungen über die berufliche Vorsorge im Zusammenhang mit der Strukturreform) die Grundsatzdebatte noch lief, verabschiedete der Bundesrat bereits die entsprechende Verordnung.

3. Zur Befürchtung der Minderheit, das Verordnungsveto verzögere den Prozess und verwässere die Gewaltenteilung

Die zwei zentralen Argumente der Minderheit besagen, das Verfassungsveto verzögere den Prozess und unterlaufe die Gewaltenteilung. Dazu kann bemerkt werden, dass das Vorgehen, welches die Minderheit anstelle dessen vorschlägt, nämlich die Präzisierung des Gesetzes und damit das gesetzliche Erzwingen einer Verfassungsänderung, sogar erst recht eine Vermischung der Ebenen von Gesetz und Verordnung zur Folge hat. Dies weil dabei nämlich im Gesetz selbst Details ergänzt werden, welche zuvor aus sachlichen Gründen richtigerweise der Ebene der Verfassung zugeordnet wurden. Zudem ist dieser Prozess auf jeden Fall langsamer als ein Verordnungsveto und führt damit einerseits zu einer Periode, in welcher die ungewollte und unbefriedigende Lösung bereits in Kraft getreten ist, sowie andererseits zu einer grösseren Rechtsunsicherheit, welche im Interesse der Wirtschaft unbedingt zu vermeiden ist.

II. Zu den einzelnen Bereichen der Vorlage

Der VSV nimmt nachfolgend zur Ausgestaltung der Artikel 71Bst. b^{bis} und Art. 129 Stellung.

4. Das Verordnungsveto als Beratungsgegenstand und Vorberatung durch die Kommission

Der VSV ist einerseits der Ansicht, dass eine Vorberatung durch die Kommission sehr wohl Sinn macht. Denn wie oben erwähnt, kann davon ausgegangen werden, dass dieses Instrument nur in Ausnahmesituationen eingesetzt werden wird und derlei Situationen bedürfen eigentlich immer einer eingehenden Klärung, wie sie in einer vorberatenden Kommission gewährleistet werden kann.

Jedoch teilt der VSV den Antrag der Minderheit, ein Verordnungsveto auch dann an den Rat zu überweisen, wenn die Kommission ihm nicht zugestimmt hat. **Denn die Tatsache, dass ein Drittel des betreffenden Rates innert 15 Tagen das Veto zuvor per Unterschrift unterstützt hat, sollte ausreichend Grund sein, den Antrag auf jeden Fall im Plenum zu beraten. Jedoch – wie bereits erwähnt – mit einer beiliegenden Empfehlung der Kommission.**

Da es sich wie bereits erwähnt beim vorliegenden Vorschlag um eine «Notbremse» handelt, also um ein Instrument, das nur in Notfällen eingesetzt werden soll und das nicht zu einer Flut von Vetos führen soll und darf, kann davon ausgegangen werden, dass die Mehrbelastung der Räte sich in Grenzen halten wird, auch wenn die Kommission das Veto nicht direkt für erledigt erklären kann.

5. Publikation der vetopflichtigen Verordnungen

Der Vorschlag, die Verordnungen zusammen mit einem erläuternden Bericht zu publizieren, erachtet der VSV als begrüssenswert. Können so doch gerade in Fällen, in denen die Sachlage eben nicht trivial ist, auch die Überlegungen kommuniziert werden, welche die Verwaltung dazu bewogen haben, eine bestimmte Formulierung zu wählen. Das Bundesblatt ist der stufengerechte und passende Ort für eine solche Publikation.

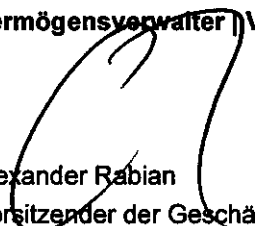
6. Art der Behandlung im Rat

Die Behandlung von Verordnungsvetos unter Kategorie III scheint dem VSV eine gute Wahl. Unter Kategorie IV wären die Optionen zu stark eingeschränkt. **Es ist davon auszugehen, dass Fälle, in denen ein Verordnungsveto tatsächlich zustande kommt, nie ganz trivial und auch nie ganz klar sein werden und durchaus noch zusätzlicher Erläuterung bedürfen. Eine allfällige Minderheit ebenfalls zu Wort kommen zu lassen, um die eigenen Beweggründe darzulegen, wäre daher nur angemessen.**

Abschliessend bedanken wir uns für die Möglichkeit zur Vernehmlassung Einführung des
Verordnungsvetos. Für Rückfragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

**Verband Schweizerischer
Vermögensverwalter | VSV**



Alexander Rabian
Vorsitzender der Geschäftsleitung SRO



Ralph Frey
Mitglied der Geschäftsleitung SRO

Zentralsekretariat
Monbijoustrasse 20
Postfach
3001 Bern
Tel. 031 380 64 30
Fax. 031 380 64 31

TREUHAND|SUISSE, Postfach, 3001 Bern
Sekretariat der Staatspolitischen Kommissionen
Parlamentsdienste
3003 Bern

Bern, 12. Oktober 2018

14.422 n Pa.IV. Aeschi Thomas. Einführung des Verordnungsvetos

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 12.06.2018 hat der Kommissionspräsident der Staatspolitische Kommission des Nationalrats (SPK) das Vernehmlassungsverfahren zur Einführung des Verordnungsvetos eröffnet. Wir erlauben uns, im Namen von TREUHAND|SUISSE zur Vernehmlassungsvorlage wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Einleitende Bemerkungen

TREUHAND|SUISSE befürwortet die Einführung eines Verordnungsvetos. Ein Verordnungsveto stellt unserer Ansicht nach eine pragmatische Massnahme zur punktuellen Eindämmung der Regulierungswut dar. Der Kanton Solothurn kennt bereits seit den 1980er Jahren ein Verordnungsveto und ist damit bisher gut gefahren.

TREUHAND|SUISSE ist ebenfalls der Meinung, dass ein Verordnungsveto seine Wirkung vor allem als präventives Instrument entfalten soll. Damit verhindert wird, dass beispielsweise wichtige Bestimmungen ohne parlamentarische Zustimmung in die Verordnung aufgenommen werden oder die Absichten des Gesetzgebers nicht sinngemäss interpretiert werden.

2. Zum Verordnungsveto

TREUHAND|SUISSE ist sich bewusst, dass das Verordnungsveto grundsätzlich als Eingriff in die Kernkompetenzen der Exekutive aufgefasst werden kann und Fragen in Bezug auf die Gewaltentrennung aufwirft. In der Schweiz sind jedoch bereits heute Abweichungen von der organisatorischen Gewaltentrennung auszumachen. Das Konzept der geteilten, aber kooperierenden Gewalten mit sich überlagernden Kompetenzen, wie in den Erläuterungen zur Vernehmlassung selber ausgeführt wird, entspricht schweizerischer Tradition. Das Verordnungsveto ist ein adäquates Instrument, um sicherzustellen, dass der Wille des Gesetzgebers nicht umgangen werden kann.

Dies kann etwa dann der Fall sein, wenn Verwaltung und Bundesrat Präzisierungen zum Gesetz vornehmen, die zu zusätzlichen, vom Parlament nicht behandelten Verschärfungen der

Regeln, zu einer nicht gewollten Mehrbelastung für die Betroffenen oder zur Behinderung beabsichtigter Deregulierung führen.

Wir erachten die Einführung eines solchen Instruments als notwendig. In der Vergangenheit war immer wieder mal festzustellen, dass auf dem Verordnungsweg Bestimmungen eingeführt wurden, die nicht ganz dem Willen des Parlaments entsprachen. So zum Beispiel bei der Umsetzung der Eingeschränkten Revision. Eine Korrektur über den Weg einer Gesetzesrevision ist aber zeitlich aufwändig und kostenintensiv, da der gesamte Gesetzgebungsprozess durchlaufen werden muss, inklusive möglichem Referendum. Mit dem Verordnungsveto bestünde dagegen die Möglichkeit, Anpassungen auf jener Stufe dort vornehmen zu lassen, wo die Korrekturen anfallen.

3. Zur Vorgehensweise

Der Verband begrüsst die von der Kommission vorgeschlagene Vorgehensweise und erachtet es als zentral, dass ein Antrag auf ein Verordnungsveto nur dann dem Rat unterbreitet wird, wenn sich eine Mehrheit der zuständigen Kommission für ein solches ausspricht. Das Instrument des Verordnungsvetos ist mit Bedacht einzusetzen und darf nicht dazu benutzt werden, aus opportunistischen Gründen von den eidg. Räten getroffene Beschlüsse zu unterlaufen. Es soll, wie in den Erläuterungen festgehalten, ein Instrument für Ausnahmefälle sein. Die mehrfachen Hürden – Antrag durch mindestens einen Drittel einer Kommission, zustimmende Mehrheit der Kommission, Zustimmung beider Kammern des Parlaments – erachten wir als zweckmässig. Wie weit die Fristensetzung für das Verfahren sinnvoll sind, wird die Erfahrung zeigen.

Der Verband teilt die Auffassung des Bundesrates, dass das neue Instrument den Rechtsetzungsprozess nicht übermässig verzögern oder blockieren darf. Mit den kurzen Fristen für den Ablauf des Verfahrens sowie den Einschränkungen – den Ausnahmen und der begrenzten Gültigkeit auf rechtsetzende Bestimmungen – wird dies erreicht. Aus diesem Grund hält TREUHAND|SUISSE die Einführung eines Verordnungsvetos für geeigneter als eine Genehmigungspflicht für Verordnungen.

4. Zu den Änderungen des Parlamentsgesetzes und anderer Bundesgesetze

TREUHAND|SUISSE befürwortet die Änderungen des Parlamentsgesetzes und anderer Bundesgesetze gemäss Vorentwurf zur Einführung des Verordnungsvetos.

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme und stehen Ihnen bei weiteren Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

TREUHAND|SUISSE Schweizerischer Treuhänderverband

Nationalrätin Daniela Schneeberger
Zentralpräsidentin TREUHAND|SUISSE

Stefan Wyer
Mitglied Geschäftsleitung TREUHAND|SUISSE