

Sitzung vom 12. April 2017

**357. Motion (Einführung eines parlamentarischen Verordnungsvetos)**

Die Kantonsräte Franco Albanese, Winterthur, Martin Romer, Dietikon, und Marcel Lenggenhager, Gossau, haben am 30. Januar 2017 folgende Motion eingereicht:

Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat eine Gesetzesvorlage zur Einführung eines Vetos gegenüber Verordnungen, Verwaltungsänderungen und Verwaltungsaufhebungen des Regierungsrates und der Verwaltung vorzulegen.

Das Vetorecht des Kantonsrates soll sich nicht nur auf gesetzesvertretende Verordnungen gemäss seiner legislativen Kompetenz beziehen, sondern aufgrund seiner Oberaufsicht über Regierung und Verwaltung auch auf Vollziehungsverordnungen.

Die Gesetzesvorlage soll vorsehen, dass sich das Veto auf die Verordnung als Ganze oder nur auf einzelne Bestimmungen beziehen kann. Sie soll zudem das Kontrollverfahren des Kantonsrates regeln und insbesondere vorsehen, dass 60 Ratsmitglieder innerhalb von 30 Tagen nach Publikation des Verwaltungsbeschlusses ein Veto einlegen können. Der Vetobeschluss des Kantonsrates soll mit einfachem Mehr zustande kommen. Er soll in Nachachtung des Gewaltenteilungsprinzips bloss kassatorische Wirkung haben. Von der Veto-Regelung auszunehmen sind Verordnungen, die durch den Kantonsrat genehmigt werden müssen.

*Begründung:*

Verordnungsbestimmungen – ob solche in gesetzesvertretenden Verordnungen oder in Vollziehungsverordnungen – regeln oft wichtige Einzelfragen. Die Einzelheiten einer Regelung, ihre Konkretisierung und Verdeutlichung in detaillierten Bestimmungen ist vielfach entscheidend für die Auswirkungen einer Regelung auf den Bürger als das Grundsätzliche, das im Gesetz geregelt ist.

Mit dem Verordnungsveto wird die Aufgabenverteilung im Bereich der Rechtsetzung differenzierter ausgestaltet, indem das Parlament unter qualifizierten Voraussetzungen und lediglich mit einem kassatorisch wirkenden Vetorecht, also ohne Gestaltungsbefugnis, in die Rechtsetzungstätigkeit der Exekutive eingreifen kann. Mit der vorliegenden Motion wird nicht die Exekutivgewalt des Regierungsrates in Frage gestellt, sondern das Prinzip der Gewaltenteilung verfeinert und gestärkt. Die Gesetzgebung gehört zur Kernkompetenz der Legislative. Deshalb soll es ihr un-

benommen sein, sicherzustellen, dass die Exekutive keine legislativen Zuständigkeiten an sich zieht. Mit anderen Worten soll mit einem Vetorecht verhindert werden, dass sich die Regierung unter dem Etikett Exekutivgewalt Legislativkompetenzen anmasst. Dies ist ein Vorgang, den man leider auch bei den Gerichten beobachten kann, namentlich beim Bundesgericht, welches sich immer wieder unter dem Etikett der Judikativkompetenz als Gesetzgeber betätigt.

Zuweilen wurden bereits diverse Verordnungen unter die Genehmigungspflicht des Kantonsrates gestellt (vgl. Antwort des Regierungsrates zum Geschäft Kr.-Nr. 124/2015 vom 17. Juni 2015), was im Gegensatz zu einem Verordnungsveto staatsrechtlich, trotz rechtlicher Zulässigkeit, Raum für Kritik lässt. Ein Vetorecht setzt indessen einer unbedingten Genehmigungspflicht ein neues fakultatives Instrument der Oberaufsicht entgegen, welches dem Parlament lediglich das Recht einräumt, gegen eine Verordnung, Verordnungsänderungen und Verordnungsaufhebungen Einspruch zu erheben. Ein solches Verordnungsveto kann folglich dazu führen, dass die Genehmigungspflicht für Verordnungen nicht weiter ausgebaut wird oder sogar gewisse Verordnungen aus der Genehmigungspflicht entlassen werden. Auf diese Weise wird einer Aushöhlung der Exekutivkompetenz der Regierung über genehmigungspflichtige Verordnungen entgegengewirkt.

Die Erfahrungen aus dem Kanton Solothurn zeigen zudem, dass das Verordnungsveto in erster Linie präventive Wirkung entfaltet und äusserst selten zum Einsatz kommt. Eine Blockade der Regierung durch das Parlament ist somit nicht zu befürchten; dies umso mehr, als für die Ergreifung des Vetos in Solothurn ein tieferes Quorum vorgesehen ist als in der vorliegenden Motion.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zur Motion Franco Albanese, Winterthur, Martin Romer, Dietikon, und Marcel Lenggenhager, Gossau, wird wie folgt Stellung genommen:

### **1. Ausgangslage**

#### ***Blick über die Kantonsgrenze***

In der Schweiz kennt heute nur der Kanton Solothurn ein Verordnungsveto in der Art, wie es mit der vorliegenden Motion angestrebt wird. Knapp ein Sechstel der Kantonsrätinnen und Kantonsräte können gegen eine Verordnung oder Verordnungsänderung ein Veto einlegen. Bestätigt die Mehrheit der Kantonsrätinnen und Kantonsräte das Veto, wird

die Verordnung an den Regierungsrat zurückgewiesen. Von 1988 bis 2016 wurde bei über 1100 Verordnungen bzw. Ordnungsänderungen 76 Mal ein Veto erhoben. Neun Vetos wurden in der Folge zurückgezogen, 46 Vetos vom Kantonsrat abgelehnt und 14 Vetos bestätigt.

Das Freiburger Parlament kann ein Veto gegen gesetzvertretende Verordnungen ergreifen. Bei den viel häufigeren Vollzugsverordnungen ist das Veto ausgeschlossen.

Die Kantone Aargau, Basel-Stadt, Bern, St. Gallen und Zug haben die Einführung eines Ordnungsvertos in den letzten zehn Jahren geprüft, die Idee letztlich aber verworfen. Im Kanton Schaffhausen wird die Einführung eines Ordnungsvertos zurzeit diskutiert.

Im Bund stand das Ordnungsverto bereits mehrfach zur Diskussion. Nachdem mehrere parlamentarische Initiativen abgelehnt wurden, ist nun erneut eine entsprechende PI (Pa. Iv. 14.422 [Aeschi] «Einführung des Ordnungsvertos») hängig.

### ***Verteilung der Rechtsetzungskompetenzen im Kanton Zürich***

Gemäss Art. 54 in Verbindung mit Art. 38 Abs. 1 der Kantonsverfassung (KV, LS 101) erlässt der Kantonsrat alle wichtigen kantonalen Rechtssätze in der Form des Gesetzes. Weniger wichtige Rechtssätze, wie namentlich jene über den Vollzug der Gesetze, werden in der Form der Verordnung und durch den Regierungsrat erlassen (Art. 38 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 67 KV). Dabei ist der Regierungsrat an die gesetzlichen Vorgaben gebunden. Will der Regierungsrat wichtige Rechtssätze in einer Verordnung festhalten, darf er dies nur gestützt auf eine Delegationsermächtigung des Kantonsrates.

## **2. Würdigung des Ordnungsvertos**

### ***Notwendigkeit einer Verfassungsänderung***

Das Gewaltenteilungsprinzip wie auch seine wichtigsten Konkretisierungen und Durchbrechungen haben Verfassungsrang. Aus diesem Grund bedingt auch die Einführung eines Ordnungsvertos einer Verfassungsänderung (Nuspliger/Mäder, *Der Dialog zwischen Regierung und Parlament*, ZBl 115/2014, S. 523 ff., 543). Dies gilt umso mehr, als die Kompetenz zum Erlass von Vollzugsverordnungen heute gemäss klarem Wortlaut der Verfassung abschliessend dem Regierungsrat zukommt (Art. 67 Abs. 1 KV).

Die Notwendigkeit einer Verfassungsänderung ergibt sich ferner aus der verfassungsmässigen Stufenordnung des Rechts. Mit der Verfassung, den Gesetzen und den Verordnungen kennt die Kantonsverfassung drei Stufen der Rechtsetzung. Für jede dieser Stufen ist auch die Regelungs-

kompetenz in der Verfassung festgelegt. Das Verordnungsveto würde diese Stufenordnung des Rechts aufweichen und eine neue Stufe bilden, welche die Verfassung nicht vorsieht.

Ein Verordnungsveto lässt sich entgegen der Annahme der Motionäre auch nicht auf die Oberaufsicht des Kantonsrates gegenüber dem Regierungsrat (Art. 57 KV) abstützen. Die Oberaufsicht beschränkt sich auf grundsätzliche Fragen und bewirkt kein Weisungsrecht gegenüber dem Regierungsrat (Hauser, in: Häner/Rüssli/Schwarzenbach, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich 2007, Art. 57 N. 3 und 4). Eine Kassation von vom Regierungsrat erlassenen Ordnungsbestimmungen geht weit darüber hinaus.

Die Notwendigkeit einer Verankerung des Verordnungsvetos in der Verfassung bestätigt auch der Blick über die Kantonsgrenze. So findet sich sowohl im Kanton Solothurn als auch im Kanton Freiburg eine ausdrückliche Verankerung des Verordnungsvetos in der Verfassung.

Die Einführung des Verordnungsvetos auf der Grundlage einer Gesetzesänderung ist somit unzulässig.

Abgesehen von der fehlenden verfassungsrechtlichen Grundlage sprechen zudem folgende Überlegungen gegen ein Verordnungsveto:

### ***Verletzung der Kernkompetenz des Regierungsrates***

Das Verordnungsveto verletzt die Kernkompetenz des Regierungsrates. Der Vollzug – zu dem auch der Erlass von Verordnungen gehört – bildet im System der Gewaltenteilung die Kernaufgabe der Exekutive. Aufgabe des Kantonsrates ist es demgegenüber, die *grundlegenden* Vorgaben und Rahmenbedingungen für den Vollzug zu definieren.

Bei Einführung eines Verordnungsvetos dürfte es zudem allein die Zahl der kantonalen Verordnungen dem Kantonsrat verunmöglichen, den Erlass, die Änderungen und die Aufhebung von Verordnungen systematisch auf ihre Rechtmässigkeit hin zu prüfen. Es ist deshalb nicht auszuschliessen, dass das Verordnungsveto dazu eingesetzt wird, im Einzelfall politisch abweichende Meinungen durchzusetzen. So würden politisch unliebsame Ordnungsbestimmungen des Regierungsrates vom Kantonsrat aus beliebigen Gründen umgestossen, obschon sich die Ordnungsbestimmungen im Rahmen der vom Kantonsrat selbst definierten gesetzlichen Schranken bewegen. Dass diese Befürchtung ernst zu nehmen ist, zeigen die praktischen Erfahrungen mit dem Verordnungsveto im Kanton Solothurn. So musste der ehemalige Staatsschreiber bereits zehn Jahre nach Einführung des Verordnungsvetos die Bilanz ziehen, dass das Verordnungsveto nicht wie vorgesehen zur Rechtmässigkeitskontrolle, son-

dern zu Wahrung politischer Interessen eingesetzt wird (Schwaller, Einspruchsrecht des solothurnischen Kantonsrates gegen Verordnungen des Regierungsrates [Verordnungsveto], Gesetzgebungsbulletin 3/2004, S. XXIII ff., XXVI f.). Wenn der Kantonsrat aber einzig aufgrund politischer Interessen in das rechtlich korrekt ausgeübte Vollzugsermessen der Regierung eingreifen kann, liegt eine klare Verletzung der Gewaltenteilung vor.

### ***Verletzung der Kernkompetenz der Gerichte***

Die Normenkontrolle, d. h. die Kompetenz zur Überprüfung der Vereinbarkeit von Verordnungen mit dem übergeordneten Recht, fällt gemäss Verfassung den obersten Gerichten zu (Art. 76 Abs. 2 KV). Eine zusätzliche Rechtskontrolle des Kantonsrates ist vor diesem Hintergrund weder nötig noch mit der Verfassung vereinbar.

### ***Verletzung des Wahlsystems und der Funktionsweise des Regierungsrates***

Das Verordnungsveto widerspricht dem Grundgedanken der Volkswahl von Kantons- und Regierungsrat. Der Kantonsrat wird im Proporzwahlverfahren gewählt. Dieses stellt sicher, dass die politischen Parteien im Verhältnis ihrer Wählerstärke vertreten sind. Der Regierungsrat wird demgegenüber – ebenfalls vom Volk – im Majorzwahlverfahren gewählt. Bei Majorzwahlen steht die Persönlichkeit der Kandidatinnen und Kandidaten im Vordergrund, ihre Parteizugehörigkeit und Linientreue sind von untergeordneter Bedeutung. Auch wenn in der Regel die Kandidatinnen und Kandidaten der stärksten Parteien in den Regierungsrat gewählt werden, kann es wegen der unterschiedlichen Wahlsysteme zu unterschiedlichen Kräfteverhältnissen in Kantons- und Regierungsrat kommen (divided government). Auch wenn die politische Eigenständigkeit des Regierungsrates zu Meinungsdivergenzen mit dem Kantonsrat führen kann, ist sie doch Ausdruck des verfassungsmässig verankerten Wahlsystems und widerspiegelt den Willen der Wählerinnen und Wähler. Hinzu kommt, dass die Regierungsratsmitglieder als Vertreterinnen und Vertreter einer Kollegialbehörde nicht strikt nach Parteilinie funktionieren. Vielmehr beschliessen und handeln Kollegialbehörden «aus der Mitte» heraus, weil sie eine Gesamtverantwortung haben und nur mit Kompromissen erfolgreich handeln können (vgl. auch Nuspliger/Mäder, a. a. O., S. 527 f.).

Kann der Kantonsrat mit dem Verordnungsveto dem Regierungsrat eine Entscheidungsfindung nach seinen politischen Mehrheitsverhältnisse aufzwingen, wird die vom Wahlsystem angestrebte politische Eigenständigkeit des

Regierungsrates gegenüber dem Kantonsrat ausgehebelt und die Funktionsweise des Regierungsrates als konsensorientierte Kollegialbehörde untergraben.

Gerade bei unterschiedlichen politischen Kräfteverhältnissen im Kantonsrat und im Regierungsrat kann ein Verordnungsveto eine politische Blockade der Regierung bewirken.

### ***Kontrolle der Verordnungstätigkeit ist gewährleistet***

Die Kontrolle der Verordnungstätigkeit des Regierungsrates ist bereits nach geltendem Recht gewährleistet.

Die politische Kontrolle obliegt in erster Linie dem Kantonsrat. Er kann durch hinreichend definierte gesetzliche Rahmenbedingungen die Verordnungstätigkeit des Regierungsrates steuern. Diese Steuerung kann beim Erlass neuer Gesetzesbestimmungen erfolgen. Sie erlaubt aber auch ein späteres Einschreiten, wenn der Kantonsrat nachträglich zur Auffassung gelangt, dass ein bestehendes Gesetz dem Regierungsrat einen zu grossen Ermessensspielraum einräumt. Es ist dem Kantonsrat dann unbenommen, beispielsweise mit einer Motion oder einer parlamentarischen Initiative eine Gesetzesänderung anzustossen, um den Handlungsspielraum des Regierungsrates zu konkretisieren und eine Verordnung in die «richtigen» Bahnen zu lenken. Auch unter Wahrung der Gewaltenteilung kann der Kantonsrat somit entscheidenden Einfluss auf die Verordnungen des Regierungsrates nehmen und benötigt hierzu kein Veto-recht. Dies gilt umso mehr, als der Kantonsrat – rein faktisch – auch Regelungen in ein Gesetz aufnehmen kann, die eigentlich in eine Verordnung gehören.

Die rechtliche Kontrolle der Verordnungen des Regierungsrates wird durch die Normenkontrolle der Gerichte (Art. 79 Abs. 2 KV) garantiert. Danach können die Verordnungen von jedermann abstrakt, d. h. bei ihrem Erlass oder bei Änderungen, und auch im Zusammenhang mit einem konkreten Anwendungsfall durch gerichtliche Instanzen auf ihre Rechtmässigkeit überprüft werden. Diese Prüfung umfasst auch die Kontrolle, ob die kantonalen Gesetze eingehalten werden.

### ***Verwischung der Kompetenzen***

Das Verordnungsveto verwischt die politische Verantwortung für den Erlass der Verordnungen. Die konkrete Formulierung stammt zwar stets vom Regierungsrat, der Kantonsrat kann aber so lange ein Veto einlegen, bis ihm der Vorschlag des Regierungsrates passt. Dies birgt das Risiko, dass Kantonsrat und Regierungsrat sich unter Hinweis auf die Verantwortung des anderen Organs der eigenen politischen Verantwortung entziehen wollen.

### ***Verzögerung im Rechtsetzungsprozess***

Aufgrund des Verordnungsvetos muss für das Inkraftsetzen von Verordnungen bzw. Ordnungsänderungen neben der Rechtsmittelfrist die Frist zur Erhebung eines Vetos abgewartet werden. Diese Frist soll zwar gleich lang wie die Rechtsmittelfrist sein und gleichzeitig mit dieser Frist zu laufen beginnen, sodass – bei unbenütztem Ablauf – keine zusätzliche Verzögerung erfolgt. Wird vom Vetorecht jedoch Gebrauch gemacht, verzögert sich die Inkraftsetzung der Verordnung mindestens um die Zeit, die der Kantonsrat benötigt, um über das Verordnungsveto zu beschliessen. Selbst wenn über das Veto bereits innert 14 Tagen nach seiner Erhebung beschlossen würde (was eine Vorberatung in einer Kommission faktisch ausschliesst), sind Verzögerungen von sechs Wochen bei ferienbedingten Beratungspausen nicht ausgeschlossen. Dies mag auf den ersten Blick als vernachlässigbar erscheinen. Tatsache ist jedoch, dass bereits mit den heute zu durchlaufenden Prozessen, die vom Bund oder durch andere Umstände vorgegebenen Termine häufig nur knapp eingehalten werden können. Mit dem Verordnungsveto würde sich dieses Problem nochmals verschärfen. Es ist damit zu rechnen, dass Termine verschiedentlich nicht mehr eingehalten werden können. Ein Inkraftsetzen während laufender Vetofrist oder vor Beschlussfassung des Kantonsrates über ein Veto ist aus Gründen der Rechtssicherheit keine Alternative.

### ***Unnötiger zusätzlicher Verwaltungsaufwand***

Die Motionäre begründen ihren Vorstoss unter anderem mit den Auswirkungen, die eine Verordnung auf die Bürgerinnen und Bürger haben kann. Es ist ihnen offensichtlich ein Anliegen, den Staat schlank zu halten und eine unnötige Verkomplizierung und Bürokratisierung der Rechtsordnung auf Verordnungsebene zu unterbinden. Dieses Anliegen ist vorbehaltlos zu unterstützen. Die Motion läuft ihm aber geradewegs zuwider, indem sie den Prozess der Ordnungsgebung stark erschwert und verzögert. Im Falle eines Verordnungsvetos beginnt dieser Prozess noch einmal ganz von vorne, und dies erst noch mit unklaren Vorgaben und der Gefahr, dass gegen die überarbeitete Verordnung erneut ein Veto eingelegt wird. Dies bedeutet einen erheblichen Zusatzaufwand, was dazu führen kann, dass die Verwaltung mit zusätzlichen Mitteln ausgestattet werden muss. Demgegenüber ist es viel zweckmässiger, wenn von einem Verordnungsveto abgesehen wird und der Kantonsrat auf Gesetzesstufe die geeigneten Vorkehren trifft, um die Ordnungsgebung in die aus seiner Sicht richtigen Bahnen zu lenken.

### **Weitere Risiken**

- *Umsetzungsprobleme:* Wird der Beschluss über ein Verordnungsveto nicht oder ungenügend begründet, ist es für den Regierungsrat schwierig zu erkennen, wie er die Verordnung anpassen muss, damit gegen die bereinigte Version nicht erneut das Veto ergriffen wird. Gleiches gilt für die Konstellation, dass eine Verordnung von den verschiedenen politischen Lagern aus unterschiedlichen Gründen abgelehnt wird.
- *Missbrauchsgefahr:* Das Verordnungsveto kann den Kantonsrat dazu verleiten, den Erlass wichtiger Rechtssätze vermehrt dem Regierungsrat zu delegieren. Aufgrund der Vetomöglichkeit bleibt die Einflussnahme des Kantonsrates gewährleistet, während das Mitwirkungsrecht des Volkes (Referendum) umgangen wird.
- *Gefahr unsorgfältiger Gesetzgebung:* Das Verordnungsveto kann zu unsorgfältiger Gesetzgebung verleiten, weil der Eindruck entsteht, mangelhafte Erlasse auf unterer Stufe mit dem Verordnungsveto korrigieren zu können.

Ein allgemeines Vetorecht des Kantonsrates gegenüber Verordnungen geht um einiges weiter als der hier und dort anzutreffende Genehmigungsvorbehalt, mit dem sich der Kantonsrat die Zustimmung zu einer Verordnung des Regierungsrates vorbehält. Der Genehmigungsvorbehalt wurde im Kanton Zürich mit ähnlichen Argumenten wie die vorstehend aufgeführten bereits vor 40 Jahren sehr kritisch beurteilt (vgl. Georg Müller, Exposé zur Frage der Regelung des Ordnungsrechts in der Kantonsverfassung, 10. April 1978, N. 31; Hans Nef, Die Genehmigung von Verordnungen des Regierungsrates durch den Kantonsrat im Kanton Zürich, Rechtsgutachten, ZBl 78/1977, S. 241 ff.). Umso mehr müssen diese verfassungsrechtlichen Vorbehalte für ein allgemeines Vetorecht gelten.

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Motion KR-Nr. 27/2017 nicht zu überweisen.

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

Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:  
**Husi**