



Sekretariat der Staatspolitischen Kommissionen
Parlamentsdienste
3003 Bern

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

Bern, 27. August 2018

Pa.Iv. 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, gesetzesvertretende Verordnungen zuweilen nicht dem Willen des Gesetzgebers entsprechen oder gar über die gesetzlichen Grundlagen hinausgehen. Das vorgeschlagene Verordnungsveto hat zum Ziel, in derartigen Fällen reagieren und gewissermassen die «Notbremse» ziehen zu können. Gemäss dem erläuternden Bericht soll das Verordnungsveto 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 Verordnungsveto lediglich für gesetzesvertretende Verordnungen zur Anwendung kommen. Wie der erläuternde Bericht richtigerweise festhält, wäre ein Verordnungsveto bei rein gesetzesvollziehenden Verordnungen rechtlich unzulässig. Eine gesetzesvertretende Verordnung ergänzt die gesetzliche Regelung, soweit sie das Gesetz dazu ermächtigt (vgl. Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 14 Rz. 25). Typische Beispiele für gesetzesvertretende 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 gesetzesvertretende Verordnung ist, wenn der Gesetzgeber der Exekutive die Möglichkeit einräumen wollte, Teile der Regelung unter Umständen zu durchbrechen.



Mit anderen Worten: Im Bereich der gesetzvertretenden 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: Innert 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 innert 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