

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 5. September 2018

837. Parlamentarische Initiative 14.422 betreffend Einführung des Verordnungsvetos (Schreiben an die Konferenz der Kantons- regierungen)

1. Ausgangslage

a) Am 21. Juni 2018 löste die Staatspolitische Kommission des Nationalrates (SPK-N) die Vernehmlassung zu einem Vorentwurf zur parlamentarischen Initiative 14.422 aus. Gemäss Vorentwurf soll der Bundesversammlung insbesondere die Möglichkeit gegeben werden, gegen Verordnungen des Bundesrates oder der Bundesdepartemente ein Veto einzulegen.

b) Die Plenarversammlung der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) vom 28. Juni 2018 wurde darüber informiert, dass angesichts der staatspolitischen Bedeutung des Geschäfts geplant sei, im Rahmen der KdK eine gemeinsame Stellungnahme der Kantone anzustreben. Aus diesem Grund liess die KdK den Kantonsregierungen mit Schreiben vom 11. Juli 2018 einen Entwurf für eine Stellungnahme zukommen. Die Kantonsregierungen sind eingeladen, der KdK Änderungs- oder Ergänzungsanträge zuzustellen.

Gestützt auf die eingegangenen Antworten wird die Plenarversammlung der KdK am 27. September 2018 die Stellungnahme bereinigen und verabschieden.

2. Beurteilung der parlamentarischen Initiative und des Entwurfs für eine Stellungnahme der KdK

a) Die parlamentarischen Initiative 14.422 sieht vor, dass die Bundesversammlung gegen Verordnungen des Bundesrates oder der Departemente das Veto einlegen kann. Ausgenommen sollen Verordnungen sein, die a) der Bundesrat unmittelbar gestützt auf die Bundesverfassung erlässt, b) aufgrund terminlicher Vorgaben des übergeordneten Rechts rasch umgesetzt werden müssen oder c) durch ein Bundesgesetz dem Veto entzogen sind.

Das Veto soll von mindestens einem Drittel der Mitglieder eines der beiden Räte beantragt werden können und bedarf in der Folge der Unterstützung durch die zuständige Kommission dieses Rates. Erfolgt eine Unterstützung durch die Kommission, entscheidet der Rat über das Veto in der folgenden ordentlichen Session. Stimmt der Rat dem Antrag zu, geht das Geschäft an den anderen Rat.

Als Folge dieser Rechtsänderungen sollen mit dem Vorentwurf zur vorliegenden parlamentarischen Initiative verschiedene Gesetze vom Anwendungsbereich des Verordnungsvetos ausgenommen werden. Ferner ist vorgesehen, dass Erläuterungen zu Verordnungen, die dem Veto unterstehen, veröffentlicht werden müssen.

b) Im Stellungnahmeentwurf lehnt die KdK das Verordnungsveto ab. Es werden im Wesentlichen jene Gründe gegen das Verordnungsveto vorgebracht, die auch der Regierungsrat im Zusammenhang mit der Motion KR-Nr. 27/2017 betreffend Einführung eines parlamentarischen Verordnungsvetos auf kantonaler Ebene geltend machte (RRB Nr. 357/2017; vgl. ferner Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 302/2017 betreffend Ist der Regierungsrat für Alternativen zu einem Verordnungsveto bereit?). Zusätzlich macht die KdK zu Recht auf die negativen Auswirkungen eines Verordnungsvetos aufmerksam, die bei der Umsetzung und beim Vollzug von Bundesrecht durch die Kantone entstehen (zeitliche Verzögerungen und Mehraufwand).

Unterstützt wird hingegen die Publikationspflicht für Erläuterungen zu rechtsetzenden Verordnungen, die jedoch in allgemeiner Form bzw. in einem eigenen Projekt eingeführt und nicht auf Verordnungen beschränkt werden sollen, die dem Veto unterstehen.

c) Die Beurteilung der KdK im Stellungnahmeentwurf deckt sich mit der Haltung des Regierungsrates gegenüber dem Verordnungsveto und weist zu Recht auf die sich für die Kantone ergebenden Vollzugs- und Umsetzungsprobleme hin. Der Stellungnahmeentwurf der KdK kann deshalb unterstützt werden.

Im Schreiben an die KdK ist ergänzend auf drei zusätzliche negative Auswirkungen des Verordnungsvetos hinzuweisen. Diese können im Hinblick auf die Plenarversammlung in die Stellungnahme der KdK aufgenommen werden.

Aufgrund der voraussichtlichen Stellungnahme der KdK kann auf eine selbstständige Stellungnahme des Kantons Zürich gegenüber der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates verzichtet werden.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an die Konferenz der Kantonsregierungen, Haus der Kantone, Speichergasse 6, Postfach, 3001 Bern (Zustellung auch per E-Mail an mail@kdk.ch):

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 11. Juli 2018, mit dem Sie uns den Entwurf der gemeinsamen Stellungnahme der Kantonsregierungen betreffend die parlamentarischen Initiative 14.422 zur Einführung eines Verordnungsvetos zugestellt haben. Wir danken für die Einladung und unterstützen die Idee einer gemeinsamen Stellungnahme der Kantone durch die KdK.

Die Beurteilung des Verordnungsvetos im Sinne des Stellungnahmeentwurfs der KdK deckt sich mit unserer Haltung gegenüber dem Verordnungsveto auf kantonaler Ebene (vgl. hierzu Stellungnahme zur Motion KR-Nr. 27/2017 betreffend Einführung eines parlamentarischen Verordnungsvetos [RRB Nr. 357/2017] und Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 302/2017 betreffend Ist der Regierungsrat für Alternativen zu einem Verordnungsveto bereit? [RRB Nr. 29/2018]). Zu Recht wird in der Stellungnahme der KdK zudem auf die absehbaren Vollzugs- und Umsetzungsprobleme auf kantonaler Ebene hingewiesen.

Ergänzend zu den im Stellungnahmeentwurf bereits aufgeführten Argumenten sprechen folgende Überlegungen gegen die Einführung des Verordnungsvetos:

1. 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.
2. 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 können (vgl. Nuspliger/Mäder, Der Dialog zwischen Regierung und Parlament, ZBl 115/2014, S. 523 ff., 527 f.). 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. Ein Verordnungsveto kann die Legislative schliesslich 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.

II. Dieser Beschluss ist bis zur Plenarversammlung der KdK vom 27. September 2018 nicht öffentlich.

III. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates (nach Veröffentlichung gemäss Dispositiv II), den Finanzdirektor und die übrigen Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli