

August 2010 – Nr. 2 – 13. Jahrgang
Août 2010 – No. 2 – 13^{ème} année
Agosto 2010 – No. 2 – 13^o anno



PARLAMENT
PARLEMENT
PARLAMENTO

Mitteilungsblatt der Schweizerischen
Gesellschaft für Parlamentsfragen

Bulletin d'information de la Société suisse
pour les questions parlementaires

Bollettino d'informazione della Società
svizzera per le questioni parlamentari



SCHWERPUNKT – LE THEME – IL TEMA

Veto des Parlamentes gegen Verordnungen der Regierung

Droit de veto du Parlement sur les ordonnances édictées par le gouvernement

BEITRÄGE – CONTRIBUTIONS

**Für eine erweiterte parlamentarische Mitwirkung im Bereich interkantonalen
Zusammenarbeit**

Zur stärkeren Beteiligung der Bundesversammlung in ausserordentlichen Lagen

MITTEILUNG

Kanton Glarus



Editorial: Mitsprache des Parlaments bei Verordnungen	Seite 3
Schwerpunkt – Le thème – Il tema Veto des Parlamentes gegen Verordnungen der Regierung Droit de veto du Parlement sur les ordonnances édictées par le gouvernement	
Felix Uhlmann: Das Verordnungsveto – eine Auslegeordnung	Seite 4
Fritz Brechbühl: Verordnungsveto des Solothurner Kantonsrates	Seite 8
Andreas Eng: Verordnungsveto des Solothurner Kantonsrates – Ergänzungen aus regierungsrätlicher Sicht	Seite 13
André Schoenenweid-Butty: Le veto du Parlement en droit fribourgeois	Seite 14
Claude Bumann: Die Genehmigungsverordnung im Kanton Wallis	Seite 16
Ruth Lüthi: Diskussionen über die Einführung eines Verordnungsvetos auf Bundesebene	Seite 19
Beiträge – Contributions	
Moser, Christian: Für eine erweiterte parlamentarische Mitwirkung im Bereich der interkantonalen Zusammenarbeit	Seite 21
Agata Zielniewicz: Zur stärkeren Beteiligung der Bundesversammlung in ausserordentlichen Lagen	Seite 24
Mitteilung	
Glarus: Miliztaugliche Parlamentsreform – ständige Kommissionen	Seite 31
Korrespondenten – Correspondents – Corrispondenti	
Vorstand SGP	Seite 33

Für weitere Informationen (frühere Ausgaben dieses Heftes. Links auf kantonale und kommunale Parlamente):
<http://www.sgp-ssp.net>
Pour de plus amples informations (éditions antérieures du bulletin, liens aux sites des parlements cantonaux et communaux):
<http://www.sgp-ssp.net>



Mitsprache des Parlaments bei Verordnungen

In der Wintersession 2009 haben 115 Mitglieder des Nationalrats die Parlamentarische Initiative Müller Thomas unterzeichnet, die dem Parlament ein Vetorecht bei Verordnungen einräumen will. Das Anliegen ist nicht neu. Es geht im Kern um die Sicherstellung, dass Verordnungen des Bundesrates dem Geist und dem Zweck des zu Grunde liegenden Gesetzes entsprechen.

Mit den Schlussabstimmungen im Parlament ist der Gesetzgebungsprozess – unter dem Vorbehalt des Referendums – beendet. Danach liegt es am Bundesrat, die Ausführungsbestimmungen zur Umsetzung des Gesetzes in der Form der Verordnung zu erlassen. In der Mehrzahl der Fälle erfolgt dies unproblematisch. In Einzelfällen kommt es jedoch immer wieder vor, dass in eine Verordnung eine oder mehrere Bestimmungen aufgenommen werden, die vom Gesetzgeber inhaltlich nicht so gemeint waren. Nach heutiger Rechtslage hat das Parlament dies entweder ohne weiteres hinzunehmen oder einzelne Parlamentsmitglieder wirken über neue Vorstösse auf nachträgliche detaillierte Gesetzesänderungen hin. Beides ist unbefriedigend: sowohl eine Verordnung, die nicht der politischen Absicht des Gesetzgebers entspricht, als auch der faktische Zwang zu neuen parlamentarischen Vorstössen, um die nachträgliche Korrektur zu erwirken.

Ausgangspunkt der ganzen Problematik ist, dass sich die von der Bundesverfassung vorgegebene Unterscheidung, was in das Gesetz und was in die Verordnung gehört, in der Praxis nicht durchwegs nach der reinen Lehre umsetzen lässt. Nach Artikel 164 der Bundesverfassung sind alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen. Weil Gesetze lesbar und verständlich sein sollen, werden in einzelnen Bestim-

mungen häufig unbestimmte Gesetzesbegriffe verwendet, die für die Anwendung des Gesetzes einer Erklärung bedürfen. Diese Erklärung wird dann in der Verordnung vorgenommen. Damit wird aber in der Verordnung geregelt, was eigentlich im Gesetz geregelt werden sollte. In diesem Punkt ist die Gewaltenteilung zwischen Parlament und Bundesrat bereits heute teilweise verwischt. Diese Verwischung ist in der Praxis unproblematisch, sofern die zusätzlichen Bestimmungen in der Verordnung dem Sinn und Zweck des Gesetzes entsprechen. Für Fälle, wo die Verordnung abweicht, ist eine praktikable Lösung zu finden.

Die Mitwirkung des Parlaments bei Verordnungen des Bundesrates wurde in den letzten Jahren mehrmals thematisiert. Letztmals hatte der Nationalrat im Dezember 2008 einem ähnlichen Vorstoss mit 152:11 zugestimmt, den der Ständerat in der Folge in der Frühjahrsession mit 27:6 ablehnte.

Die Parlamentarische Initiative Müller Thomas berücksichtigt die bisher insbesondere vom Ständerat vorgebrachten Bedenken bezüglich Gewaltenteilung und missbräuchlichem Einsatz des Vetorechts. Wesentlich sind 3 Punkte:

1. Das Vetorecht gilt nur für die rechtssetzenden Verordnungen des Bundesrates gemäss Art. 182 Abs. 1 der Bundesverfassung, die auf einer Gesetzgebungsdelegation des Parlaments beruhen. Das Parlament soll das Recht bekommen, dort einzugreifen, wo der Bundesrat in seiner Verordnung vom Sinn und Zweck der delegierten Rechtsetzung abweicht. Das Vetorecht gilt jedoch nicht für Verordnungen, die gemäss Bundesverfassung in der unmittelbaren Kompetenz des Bundesrates liegen.
2. Das Veto wirkt lediglich kassatorisch, aber nicht reformatorisch. Es liegt da-

mit am Bundesrat, aufgrund der Debatte die Verordnung oder Teile davon neu vorzulegen. Das Parlament kann die einzelnen Bestimmungen der Verordnung nicht von sich aus abändern. Damit ist die Befürchtung unbegründet, dass das Parlament im Rahmen der Vetodebatte den Gesetzgebungsprozess quasi auf Verordnungsebene wiederholt.

3. Die Ausübung des Vetorechts berücksichtigt die Besonderheiten des Zweikammersystems. Die Abstimmung über ein Veto kommt nur zustande, wenn sie von einem Viertel der Mitglieder beider Räte verlangt wird, also kumulativ von 50 Mitgliedern des Nationalrates und 12 Mitgliedern des Ständerates. Dieses Quorum setzt eine Hürde, die den politischen Missbrauch verhindert.

Für die Abstimmung über das Veto soll danach die einfache Mehrheit beider Räte genügen.

In der bisherigen Beratung beantragt die SPK des Nationalrates, der Parlamentarischen Initiative Folge zu geben; die SPK des Ständerates lehnt sie ab.



Thomas Müller, Nationalrat,
Stadtpräsident von Rorschach

IMPRESSUM

Das Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen erscheint 3 mal jährlich und wird durch die Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen herausgegeben.

Sekretariat der Gesellschaft und Vertrieb: Moritz von Wyss, Sekretariat SPK, Parlamentsdienste, 3003 Bern.

Redaktion: Ruth Lüthi, Sekretariat SPK, Parlamentsdienste, 3003 Bern, Tel. 031 322 98 04

Produktion: Paul Buetiger AG, Solothurnstrasse 57, 4562 Biberist

Redaktionsschluss der nächsten Nummer: 31. Oktober 2010.

Die von den Autorinnen und Autoren vertretenen Meinungen müssen sich mit denjenigen der Redaktion nicht decken.

Die Verantwortung für die einzelnen Beiträge liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Mitteilungen können direkt an die Redaktion gesandt werden, vorzugsweise per E-Mail (ruth.luethi@pd.admin.ch).

Le bulletin d'information SSP paraît 3 fois l'an et est publié par la Société suisse pour les questions parlementaires.

Secrétariat de la société et distribution: Moritz von Wyss, Secrétariat CIP, Services du Parlement, 3003 Berne.

Rédaction: Ruth Lüthi, Secrétariat CIP, Services du Parlement, 3003 Berne, Tel. 031 322 98 04.

Production: Paul Buetiger AG, Solothurnstrasse 57, 4562 Biberist

Délai rédactionnel du prochain numéro: 31 octobre 2010.

Les avis exprimés par les auteurs sont de leur seule responsabilité et ne reflètent pas nécessairement celles de la rédaction.

Les nouvelles peuvent être transmises directement à la rédaction, si possible par voie électronique (ruth.luethi@pd.admin.ch).

Il bollettino d'informazione SSP viene pubblicato 3 volte all'anno dalla Società svizzera per le questioni parlamentari (SSP).

Segretariato della Società e distribuzione: Moritz von Wyss, Segretariato CIP, Servizi del Parlamento, 3003 Berna.

Redazione: Ruth Lüthi, Segretariato CIP, Servizi del Parlamento, 3003 Berna, Tel. 031 322 98 04.

Produzione: Paul Buetiger AG, Solothurnstrasse 57, 4562 Biberist

Termine redazionale della prossima edizione:

31 ottobre 2010.

Le opinioni espresse dagli autori non devono collimare con quelle della redazione. Gli autori sono responsabili delle loro opinioni.

Le informazioni possono essere trasmesse direttamente alla redazione, possibilmente per e-mail (ruth.luethi@pd.admin.ch).



Das Verordnungsveto – eine Auslegeordnung

Prof. Dr. Felix Uhlmann, LL.M., Advokat, Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht sowie Rechtsetzungslehre, Leiter des Zentrums für Rechtsetzungslehre (ZfR)

I. Einleitung

Wenige staatsrechtliche Themen werden in der Politik so heftig diskutiert wie die Einführung eines Vetos des Parlaments gegen Verordnungen des Bundesrates. Der vorliegende Beitrag versucht eine kurze Auslegeordnung aus Sicht der Rechtswissenschaft.

II. Ausgestaltung und Abgrenzung

a) Grundlagen

Verordnungen werden von der Regierung erlassen. Das Parlament nimmt aber auf den Erlass von Verordnungen in verschiedener Weise Einfluss, sei es in Form eines Konsultationsverfahrens¹, sei es, dass spezialgesetzlich bestimmte Verordnungen einer ausdrücklichen oder stillschweigenden Genehmigung bedürfen².

Die eidgenössischen Räte haben sich mit verschiedenen Vorstössen zur Einführung eines *allgemeinen Verordnungsvetos*³ des Parlaments beschäftigen müssen⁴. In der

letzten am 11. Dezember 2009 eingereichten Variante wird mittels einer Parlamentarischen Initiative Folgendes verlangt⁵: *«Das Parlament nimmt die entsprechenden Gesetzesänderungen vor, damit die eidgenössischen Räte zu bundesrätlichen Verordnungen ein einfaches Veto, ohne Möglichkeit der Abänderung, einlegen können, wenn dies von einem Viertel der Ratsmitglieder beider Räte (50 Mitgliedern des Nationalrates und 12 Mitgliedern des Ständerates) verlangt wird und die einfache Mehrheit beider Räte diesem Antrag zustimmt.»*

Anliegen und Stossrichtung der Initiative sind klar. Der Text lässt allerdings auch verschiedene Fragen offen, die spätestens im Falle einer allfälligen Umsetzung zu klären wären. Sie sind nachfolgend in der gebotenen Kürze zu thematisieren.

b) Kontrollgegenstand

Gegenstand der Kontrolle sind «bundesrätliche Verordnungen». Der Begriff wurde soweit ersichtlich in der Begründung und in den Diskussionen im Parlament zu früheren Vorstössen nicht weiter thematisiert. Wörtlich verstanden schränkt der Zusatz «bundesrätlich» den Kontrollgegenstand auf Verordnungen des Bundesrates ein. Verordnungen werden aber nicht nur vom Bundesrat erlassen. Der Bundesrat kann diese Kompetenz dem Departement delegieren (Art. 48 Abs. 1 RVOG). Auch Bundesämter können Verordnungen erlassen, wenn dies im Gesetz vorgesehen ist (Art. 48 Abs. 2 RVOG). Die Einschränkung auf Verordnungen des Bundesrates ist in Übereinstimmung mit dem heutigen Konsultationsverfahren in Art. 151 Abs. 1 ParlG⁶ und entlastet das Parlament von einer noch weitergehenden Aufsicht über die Verordnungstätigkeit der Exekutive. Sie schafft allerdings einen aus Sicht des Parlaments wohl unerwünschten Anreiz für den Bundesrat, Rechtsetzungskompetenzen, über deren Inhalt er praktisch weiterhin bestimmen kann, «nach unten» zu delegieren. Solche Subdelegationen kann das Parlament allerdings durch Gesetz oder Verordnungsveto verhindern.

Initiativtext und Begründung lassen keine Hinweise darauf erkennen, dass das Parlament nur gegen Verordnungsbestim-

mungen intervenieren darf, welche anstelle des Gesetzes erlassen wurden (sog. «gesetzesvertretende Verordnung»⁷). Vielmehr ist davon auszugehen, dass vom Verordnungsveto auch sog. *Vollzugsverordnungen* betroffen sind, also Verordnungen, die typischerweise gesetzliche Bestimmungen nur konkretisieren oder verdeutlichen⁸. Dies erscheint sachgerecht. Die Unterscheidung zwischen gesetzesvertretenden und vollziehenden Verordnungen wäre praktisch kaum durchführbar und müsste richtigerweise in Bezug auf jede einzelne Bestimmung in der Verordnung durchgeführt werden⁹. Nicht zu übersehen ist allerdings, dass mit der Kontrolle von Vollziehungsverordnungen ein zentraler Bereich der Befugnisse der Exekutive (Art. 182 Abs. 2 BV) betroffen ist¹⁰.

Damit hängt zusammen, dass die Kontrolle des Parlaments umfassend erscheint, das heisst nicht darauf beschränkt ist, die Verordnung auf ihre Übereinstimmung mit dem übergeordneten Gesetzesrecht zu prüfen. Das Parlament kann exekutives Handeln auch auf seine (politische) *Zweckmässigkeit* überprüfen¹¹. Es schuldet dem Bundesrat auch keine Rechtfertigung oder Begründung für sein Veto. Andere Lösungen sind von der Initiative wohl nicht intendiert. Alternativen zu einer umfassenden Kontrolle dürften auch kaum praktikabel sein¹².

Offen bleibt, ob sich das Veto auch gegen Verordnungen richten kann, die der Bundesrat selbständig, d. h. nicht gestützt auf ein Bundesgesetz, sondern direkt auf die Verfassung, erlassen darf (sog. «selbständige Verordnungen»), die aber nicht nur

¹ Art. 151 ParlG.

² Vgl. den Überblick bei GEORG MÜLLER, *Elemente einer Rechtssetzungslehre*, 2. Aufl., Zürich 2006, Rz. 233 ff. Vgl. zu den spezialgesetzlichen Vorbehalten im Kanton Zürich HANS NEF, *Die Genehmigung von Verordnungen des Regierungsrates durch den Kantonsrat im Kanton Zürich*, ZBl 78 (1977) 241 ff.; zu einigen Beispielen aus dem Bundesrecht vgl. HANS GEORG NUSSBAUM, *Rahmenbedingungen der Verordnungsgebung: Rechtliche Grundlagen und Funktionen der Verordnungsgebung*, LeGes 2003/1 9 ff., 36 ff. Zur Rechtslage in Deutschland vgl. FRITZ OSSENBUHL, *Gesetz und Verordnung im gegenwärtigen Staatsrecht*, ZG 1997 305 ff., 314 ff.

³ Vgl. zum Begriff MARCEL BUTTLIGER, *Die Verordnungstätigkeit der Regierung insbesondere deren Kontrolle durch das Parlament mittels Verordnungsvorbehalt*, Diss. Zürich, Bern u.a. 1993, S. 281 f.

⁴ Parlamentarische Vorstösse sind abrufbar auf www.parlament.ch: Pa. Iv. SVP-Fraktion «Veto des Parlaments gegen Verordnungen des Bundesrates» (08.401); Pa. Iv. Kunz «Genehmigung von Verordnungen durch das Parlament» (06.471); Pa. Iv. Lalive d'Épinay «Verordnungsveto» (02.430); Pa. Iv. Spoerry «Genehmigungsvorbehalt bei wichtigen Verordnungen» (94.404). Ein allgemeines Verordnungsveto kennt der Kanton Solothurn in Art. 79 Abs. 3 der Kantonsverfassung vom 8. Juni 1986 (BGS 111.1), vgl. dazu BERNHARD EHRENZELLER, *10 Jahre solothurnische Kantonsverfassung, Was hat sie uns gebracht? Ein Rück- und Ausblick*, ZBl 100 (1999) 553 ff., 566 f.; KONRAD SCHWALLER, *Einspruchsrecht des solothurnischen Kantonsrates gegen Verordnungen des Regierungsrates (Verordnungsveto)*, Gesetzgebungsbulletin, 3/2004, S. XXIII ff.

⁵ Pa. Iv. Thomas Müller «Mitsprache des Parlamentes bei Verordnungen» (09.511).

⁶ Vgl. dazu NUSSBAUM (Fn. 2), S. 33 ff.

⁷ Zu den Verordnungsbegriffen vgl. ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 6. Aufl., Zürich 2010, Rz. 118 ff.

⁸ Vgl. in diesem Sinne auch BUTTLIGER (Fn. 3), S. 286 f.

⁹ Vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN (Fn. 7), Rz. 135 ff.

¹⁰ Vgl. unten Ziff. III. a.

¹¹ So offenbar die Erfahrung aus dem Kanton Solothurn, wo SCHWALLER (Fn. 4) feststellt, dass es bei der Nutzung des Vetorechts weniger um die Zuständigkeit zur Rechtsetzung im Schnittbereich Gesetz – Verordnung geht, sondern vielmehr «handfeste, in der Regel finanzielle Interessen» im Zentrum stehen (S. XXVI); in diesem Sinne allgemein auch BUTTLIGER (Fn. 3), S. 287.

¹² Zur Frage der Kognition des Parlaments vgl. ALFRED KÖLZ, *Reform der Volksrechte im Kanton Solothurn*, in: FS 500 Jahre Solothurn im Bund, Solothurn 1981, S. 13 ff., 35.



Vollzugsfragen betreffen¹³. Wichtigstes Beispiel solcher Verordnungen sind *dringliche Verordnungen im Bereich der inneren und äusseren Sicherheit* (Art. 185 Abs. 3 BV). In diesen Fällen ist mindestens eine präventive¹⁴ Kontrolle durch das Parlament kaum denkbar; eine nachträgliche Kontrolle würde wohl noch stärker in eine Kernkompetenz der Regierung eingreifen als eine Kontrolle von (ebenfalls selbständigen, weil direkt auf die Verfassung gestützten) Vollziehungsverordnungen¹⁵. Das Parlament wird sich in Kürze mit diesen Verordnungen zu beschäftigen haben; verlangt wird in einer Parlamentarischen Initiative die rasche Überführung solcher Verordnungen in Gesetzesrecht¹⁶. Das Veto ist gegen die bundesrätliche *Verordnung* als Ganzes gerichtet. Das Parlament kann gemäss Parlamentarischer Initiative die Verordnung nicht ändern und damit wohl auch nicht nur punktuell verhindern. Bei der Änderung einer *bestehenden Verordnung* ist anzunehmen, dass der Änderungsbeschluss des Bundesrates dem Veto unterstellt ist. Dies hat einerseits zur Folge, dass einzelne Änderungen der Verordnung nicht dazu führen, dass die betreffende Verordnung insgesamt von neuem dem Veto unterstellt ist. Andererseits kann eine Verordnungsänderung des Bundesrates auch mehrere einzelne Verordnungen betreffen, die dann im geänderten Teil gesamthaft dem Veto unterstellt wären. Fraglich ist schliesslich, ob das Parlament gegen die *Aufhebung* einer Verordnung intervenieren kann und damit die bestehende Verordnung in Kraft bleibt. Formal wäre dies konsequent; ob es auch sachgerecht erscheint, ist eine andere Frage.

c) Kontrollorgan

In einem früheren Vorstoss¹⁷ sollte als Kontrollorgan jeder Rat unabhängig vom anderen agieren können, dies mindestens

hinsichtlich der Ergreifung des Verordnungsvetos, möglicherweise – die Initiative erscheint in dieser Frage nicht ganz eindeutig – auch hinsichtlich des Entscheids über das Veto. Die entsprechende Initiative wurde unter dem Gesichtspunkt des Zweikammersystems kritisiert¹⁸ und ist möglicherweise aus diesem Grund im Ständerat deutlich unterlegen¹⁹ – dies im Gegensatz zum Nationalrat, welcher der Motion mit 152 zu 11 Stimmen zugestimmt hatte²⁰. Der letzte Vorstoss verlangt für ein erfolgreiches Verordnungs veto die einfache Mehrheit beider Räte. Sind sich die Räte nicht einig, ist ein Differenzbereinungsverfahren (Art. 89 ff. ParlG) durchzuführen. Bleibt ein Rat bei der Ablehnung des Vetos, tritt die Verordnung in Kraft.

Ebenfalls im Gegensatz zu einer früheren Fassung²¹ unterscheidet die Initiative deutlich zwischen dem Quorum für das Aussprechen des Vetos (einfache Mehrheit beider Räte) und für die «Einsprache», welche zur Abstimmung in den Räten führt²². Zur Abstimmung kommt es, wenn sie vom einem Viertel der Ratsmitglieder beider Räte (50 Mitgliedern des Nationalrates und 12 Mitgliedern des Ständerates) verlangt wird.

d) Verfahren

Die Initiative äussert sich nicht zum anwendbaren Verfahren. Anzunehmen ist, dass es sich um eine *präventive Kontrolle* handelt²³. Dies hat zur Folge, dass das Parlament über Verordnungsänderungen hinreichend in Kenntnis gesetzt werden muss, um innert einer festzulegenden Frist reagieren zu können²⁴. Idealerweise ist das Verfahren für ein Verordnungs veto mit demjenigen der Konsultation abzustimmen (Art. 151 ParlG). Dies ist auch deswegen geboten, weil ein mögliches Veto dem Konsultationsverfahren neues Gewicht verleiht²⁵.

Ein erfolgreiches Veto wird oft nicht nur die geplante Verordnung, sondern auch das Gesetz betreffen. Wird durch das Veto das notwendige Verordnungsrecht integral verhindert, dürfte in vielen Fällen auch die Inkraftsetzung eines neuen Gesetzes verzögert werden. Es wird zu prüfen sein, ob in einem solchen Fall der Exekutive die rasche Inkraftsetzung neuer Verordnungsbestimmungen ohne vorgängige Kontrolle durch das Parlament möglich sein sollte. Praktisch bedeutsam erscheint dies, wo nur eine bestimmte, umstrittene Verordnungsbestimmung die Verordnung zu Fall gebracht hat, der Rest der Verordnung aber unbestritten und die rasche Inkraftsetzung von Gesetz und Verordnung im öffentlichen Interesse geboten ist.

III. Beurteilung

a) Zulässige Machtverschiebung?

Das Verordnungs veto erhöht den Einfluss des Parlaments. Es kommt zu einer Machtverschiebung von der Exekutive hin zur Legislative²⁶ – dies mindestens unter der Annahme, dass das Verordnungs veto ein echtes Machtmittel und nicht eine zusätzliche Bürde für ein be- oder gar überlastetes Parlament darstellt²⁷.

Die rechtliche Knacknuss liegt darin, dass das Parlament mit dieser Machtverschiebung über den Rahmen seiner Gesetzgebungskompetenz hinausgreift. Es geht nicht nur um die Frage, was der Bundesrat mit allfällig ihm übertragenen Rechtsetzungsbefugnissen macht und ob er diesbezüglich dem – nota bene meist interpretationsbedürftigen – «Willen» des Parlaments folgt. Die Interventionsmöglichkeit erstreckt sich wie dargelegt auf jede Form der Verordnung und damit insbesondere auf Vollziehungsverordnungen, die per definitionem im Rahmen des Gesetzes bleiben müssen. Betroffen ist damit (auch) der Vollzug.

Der Vollzug ist eine Stammfunktion der Exekutive (Art. 182 Abs. 2 BV). Zum Vollzug gehört auch die Verordnungsgebung (Art. 182 Abs. 1 BV). In diesen beiden Punkten erscheint der Verfassungstext eindeutig. Unsicher ist aber, ob es sich bei Vollzug und Verordnungsgebung (im Vollzugsbereich) um eine der Exekutive *vorbehaltene Funktion* handelt, die das Parlament zu respektieren hat. Dieser Konflikt ist so alt wie der schweizerische Bundesstaat und hat sich namentlich an

¹³ Vgl. BUTTLIGER (Fn. 3), S. 286 f.

¹⁴ Vgl. unten Ziff. II. d.

¹⁵ Auch im Kanton Solothurn besteht offenbar ein Vorbehalt für dringliche Verordnungen zur Einführung von Bundesrecht (vgl. EHRENZELLER [Fn. 4], S. 567).

¹⁶ Pa. Iv. der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates «Wahrung von Demokratie, Rechtsstaat und Handlungsfähigkeit in ausserordentlichen Lagen» (09.402); vgl. dazu auch Stellungnahme des Bundesrates vom 21. April 2010 (BBl 2010, 2803 ff.).

¹⁷ Pa. Iv. der SVP-Fraktion (08.401): «Das Parlament nimmt die entsprechenden Gesetzesänderungen vor, damit beide Räte zu bundesrätlichen Verordnungen ein einfaches Veto, ohne Möglichkeit der Abänderung, einlegen können, wenn dies von einem Drittel der Ratsmitglieder in einem der beiden Räte (von 67 Mitgliedern des Nationalrates oder 16 Mitgliedern des Ständerates) verlangt wird.»

¹⁸ Vgl. GEORG MÜLLER, Veto gegen Verordnungen fragwürdig – Eingriff ins Zweikammersystem und Überforderung des Parlaments, NZZ vom 17. Februar 2009, S. 15.

¹⁹ Vgl. AB 2009 187 ff., 190.

²⁰ Vgl. AB 2008 1923 f., 1924.

²¹ Pa. Iv. Kunz «Genehmigung von Verordnungen durch das Parlament» (06.471).

²² Vgl. dazu allgemein BUTTLIGER (Fn. 3), S. 284 ff.

²³ Zu anderen Formen vgl. MÜLLER (Fn. 2), Rz. 233 ff.

²⁴ Zu konkreten Vorschlägen hinsichtlich möglicher Fristen vgl. BUTTLIGER (Fn. 3), S. 291.

²⁵ Schon heute sieht das Gesetz eine Informationspflicht des Bundesrates über die Vorbereitung von Verordnungen vor (Art. 151 Abs. 3 ParlG).

²⁶ Vgl. ausführlich BUTTLIGER (Fn. 3), S. 291 ff.

²⁷ Vgl. in diese Richtung MÜLLER (Fn. 18), S. 15. Klar ist meines Erachtens, dass sich das Parlament nur mit einem Bruchteil von Verordnungen beschäftigen kann; alles andere wäre eine offensichtliche Überlastung des Parlaments (vgl. KÖLZ [Fn. 12], S. 35).



der Zulässigkeit sog. «unechter» Motionen entzündet²⁸. Er wird auch durch Art. 171 BV (Aufträge an den Bundesrat) letztlich nicht entschieden. Art. 171 BV klärt zwar, dass «der Gesetzgebung nicht entgegengehalten werden [kann], sie verstosse gegen die Verfassung, wenn sie Instrumente schafft, mit welchen die BVers indirekten Einfluss auf den Kompetenzbereich des BR ausüben kann»²⁹. Offen bleibt aber, ob es sich beim Parlamentsveto um einen zulässigen «indirekten» Einfluss (im Sinne des vorangehenden Zitats) oder unzulässigen direkten Einfluss handelt, resp. um eine zulässige «Einwirkung» (im Sinne des Verfassungstexts) oder unzulässige Einmischung oder Mitwirkung.

Spezifisch für das Parlamentsveto ist zu berücksichtigen, dass das Parlament schon heute in unwichtige Bereiche, namentlich in Vollzugsfragen, gesetzgeberisch eingreifen kann, wenn ihm dies beliebt. Art. 164 BV sieht vor, dass Grundlegendes und Wichtiges ins Gesetz gehört. Dies ist eine demokratische Forderung des Legalitätsprinzips (Art. 5 BV). Daraus ist jedoch nicht ohne Weiteres der Umkehrschluss ziehen, dass das Parlament nicht auch Regelungen von untergeordneter Bedeutung in die Form des Gesetzes kleiden könne; Art. 164 BV verpflichtet das Parlament nicht, weniger wichtige Bestimmungen dem Bundesrat zu überlassen³⁰. Mindestens für den Bund³¹ ist die Frage ohnehin akademischer Natur, da das Parlament eine unangefochtene Deutungshoheit über den Begriff der Wichtigkeit in Art. 164 BV hat und damit auch Unwichtiges regeln kann.

Insgesamt erscheint aber die juristische Antwort auf die Frage nach der Zulässigkeit der Machtverschiebung durch das Verordnungsveto offen. Die Antwort hängt stark mit dem allgemeinen Verständnis von Gewaltenteilung zusammen. Schon jetzt kann prognostiziert werden, dass unterschiedliche Gutachterinnen und

Gutachter zu unterschiedlichen Schlüssen kommen werden.

b) Kompetenzverwischung?

Kritik schlägt dem Verordnungsveto auch unter dem Stichwort der «Kompetenzverwischung» entgegen. Zutreffend ist sicher, dass die politische Verantwortung für Verordnungen heute beim Bundesrat liegt und damit eindeutig zugeordnet werden kann. Daran dürfte auch das Konsultationsverfahren in Art. 151 ParlG wenig geändert haben. Ein Verordnungsveto hebt die Mitwirkung des Parlaments qualitativ auf eine neue Stufe. Wer konsultiert werden muss und ablehnen kann, nimmt auf den Inhalt einer Verordnung massgeblichen Einfluss, auch wenn er formal den Erlass von Ordnungsbestimmungen weder erzwingen noch deren Inhalt ändern kann. Insofern kommt es in der Tat zu einer geteilten Verantwortung in der Verordnunggebung.

Schwieriger zu beantworten ist die Frage, ob dafür der negative Begriff der «Verwischung» gerechtfertigt ist. Fairerweise ist darauf hinzuweisen, dass in der Schweiz auch die Kompetenzen zum Erlass von Gesetzesrecht «verwischt» erscheinen – womit die Schweiz sicher nicht schlecht gefahren ist. Die Regierung ist typischerweise mit der Vorbereitung von Gesetzen befasst (Art. 181 BV und Art. 7 RVOG), das Parlament mit deren politischen Beurteilung und Verabschiedung³². Auch bei einer untauglichen Norm im Gesetz kann man sich die Frage stellen, ob der Fehler eher dem Bundesrat oder den Räten anzulasten ist – dies mindestens dort, wo das Parlament einen Fehler des Bundesrates kritik- und diskussionslos zum Gesetz gemacht hat.

c) Verordnungsveto und Zweikammersystem

Die letzte vorgeschlagene Fassung des Verordnungsvetos respektiert das geltende Zweikammersystem und lässt sich in das geltende Parlamentsrecht einpassen. Sie erhöht aber auch die *Komplexität* des Verordnungsvetos.

d) Entlastung des Gesetzes?

Das Verordnungsveto wird oft damit begründet, dass es dem Gesetzgeber vermehrt erlaubt, Unwichtiges zu delegieren, da ihm die Interventionsmöglichkeit gegen unliebsame Ordnungsbestimmungen bleibt.

Das Verordnungsveto soll «namentlich auch der Tendenz entgegenwirken, dass nichtgesetzeswürdige Details im Gesetz geregelt werden»³³.

Das Argument ist schwierig zu beurteilen; entsprechende Studien aus Kantonen oder aus dem Ausland liegen soweit ersichtlich nicht vor. Eine gewisse Skepsis erscheint angezeigt. Das Verordnungsveto ist ein politisches Instrument im politischen Prozess³⁴. Über seinen Einsatz werden nicht Fragen der Rechtsetzungstechnik entscheiden. Entsprechend darf auch bezweifelt werden, dass der nur potentielle Einsatz zu besserer Gesetzgebung führt. Überdies sollte auch ein funktionierendes Konsultationsverfahren (Art. 151 ParlG) das Anliegen einer stufengerechten Rechtsetzung weitgehend verwirklichen können. Funktioniert die Konsultation nicht, wird auch ein Verordnungsveto kaum zu besserer Rechtsetzung führen.

e) Verzögerung des Rechtsetzungsprozesses?

Die Möglichkeit eines Vetos verzögert den Prozess der Verordnunggebung. Dies gilt umso mehr, als in der letzten vorgeschlagenen Fassung ein Verordnungsveto die Zustimmung beider Räte erfordert. Das Verordnungsveto respektiert so den Grundgedanken des Zweikammersystems. Es wird dadurch aber auch *schwerfälliger*. Denkbar ist namentlich, dass die Räte über die Ausübung des Verordnungsvetos ein Differenzbereinungsverfahren durchführen müssen. Das mag bei einem wichtigen Geschäft wie der Gutheissung des Staatsvertrages in Sachen UBS relativ rasch gehen³⁵; für eine durchschnittliche

²⁸ Vgl. PHILIPPE MASTRONARDI, Art. 171 BV, in: Bernhard Ehrenzeller et al. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2. Aufl., Zürich 2008, Bd. II, Rz. 2. Vgl. die verfassungsrechtliche Kritik an der heutigen Regelung in Art. 120 ParlG bei ETIENNE GRISEL, Gouvernement suisse, Bern 2010, Rz. 142.

²⁹ MASTRONARDI, (Fn. 28), Rz. 13.

³⁰ ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7. Aufl., Zürich 2008, Rz. 1825; siehe auch Zusatzbericht der Staatspolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte zur Verfassungsreform vom 6. März 1997, BBl 1997 III 245 ff., 278.

³¹ In den Kantonen wird die Frage allenfalls in einem Streit über den zulässigen Inhalt einer Volksinitiative justiziabel (vgl. STEPHAN WULLSCHLEGER, Bürgerrechte und Volksrechte, in: Denise Buser [Hrsg.], Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Basel-Stadt, Basel 2008, S. 127 ff., S. 163 f.).

³² MÜLLER (Fn. 2), Rz. 409 ff.; vgl. KURT EICHENBERGER, Gesetzgebung im Rechtsstaat, in: VVDStRL 40 (1982), S. 7 ff., S. 29 f. und 33; vgl. HELMUTH SCHULZE-FIELTIZ, Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung, Berlin 1988, S. 292 ff.

³³ Vgl. die Begründung zur Pa. Iv. von Thomas Müller (09.511), abrufbar auf www.parlament.ch.

³⁴ Wie oben (Fn. 11) bereits festgehalten, stehen v.a. finanzielle Interessen im Zentrum. Das solothurnische Verordnungsveto dient beinahe ausnahmslos der Inhaltskontrolle eines Rechtssatzes. Im Ergebnis handelt es sich nicht mehr um ein rechtliches, sondern um ein politisches Kontrollinstrument (SCHWALLER [Fn. 4], S. XXVI f.).

³⁵ Während der Ständerat dem UBS-Staatsvertrag mit den USA am 3. Juni 2010 mit 31 zu 12 Stimmen zustimmte, lehnte ihn der Nationalrat am 8. Juni 2010 mit 106 Nein-Stimmen bei 76 Ja-Stimmen und 16 Enthaltungen ab. Die kleine Kammer hielt am 9. Juni 2010 an ihrer Zustimmung fest (31 Ja-Stimmen zu 9 Nein-Stimmen bei 2 Enthaltungen). Der Nationalrat stimmte dem Vertrag schliesslich am 15. Juni 2010 mit 81 zu 61 Stimmen bei 53 Enthaltungen doch noch zu. Zu klären blieb die Frage des fakultativen Referendums. Während der Ständerat ein solches zweimal abgelehnt hatte (am 9. und 15. Juni 2010), hielt der Nationalrat sowohl am 15. Juni (106 zu 80 Stimmen bei 9 Enthaltungen) als auch am 16. Juni 2010 (94 zu 77 Stimmen bei 14 Enthaltungen) daran fest, dass der Staatsvertrag dem fakultativen Referendum unterstellt werden sollte. Der Antrag der daraufhin einberufenen Einigungskonferenz, auf das fakultative Referendum zu verzichten, fand am 17. Juni 2010



– vielleicht von einem Rat als unwichtig erachtete – Verordnung kann dies deutlich länger gehen und den vernünftigen Zeitrahmen sprengen.

Die Verzögerung der Verordnungsgebung wird vielfach auch eine spätere Inkraftsetzung des Gesetzes zur Folge haben. Neue Gesetze werden oft von Verordnungen begleitet, ohne die das Gesetz nicht angewendet werden kann. Ein Veto kann entweder zu empfindlichen Verzögerungen führen oder mit Blick auf eine notwendige rasche Inkraftsetzung des Gesetzes faktisch nicht mehr ausgeübt werden.

In der Form des letzten parlamentarischen Vorstosses ist dagegen nicht damit zu rechnen, dass das Verordnungsveto zu einer eigentlichen *Blockierung* des politischen Prozesses führen wird. Solches wäre zu befürchten, wenn nur eine Kammer des Parlaments das Veto aussprechen könnte. In diesem Fall wäre denkbar, dass eine Mehrheit in einer Kammer notwendige Verordnungen verhindert, wenn sie weiss, dass sie nicht die Mehrheit in der zweiten Kammer hat, um auch das Gesetz ändern zu können. Allgemein werden Blockierungen je öfter eintreten, je stärker die Quoren zur Erreichung des Verordnungsvetos von denjenigen der Gesetzgebung abweichen. Bei der zuletzt vorgeschlagenen Variante ist das nicht der Fall – wenn man von der Konstellation absieht, dass das Parlament ein früheres Gesetz aus Angst vor dem Referendum nicht abzuändern versucht, dessen Vollzug aber mittels Verordnungsveto blockiert (was nicht dem Referendum unterstellt ist). Praktisch bedeutsam erscheint dies nicht.

f) Veränderung der Verordnungsqualität?

Die Mitwirkung des Parlaments bei der Verordnungsgebung wirft die Frage auf, ob dadurch die rechtliche Qualität der Verordnung ändert. Der Gesetzgeber kann zwar Verordnungen des Bundesrates nicht direkt ändern (und damit keine «Misch»-Verordnungen mit Recht des Bundesrates und Recht des Parlaments erzeugen³⁶). Mit der Einführung des Parlamentsvetos werden aber zwei Kategorien von Verordnungen geschaffen, nämlich solche, welche das Parlament gar nicht beachtet hat und solche, die das Parlament diskutiert und

im Falle einer Ablehnung des Verordnungsvetos ausdrücklich gebilligt hat.

Naheliegender erscheint, dass das Verordnungsveto die *rechtliche Qualität von Verordnungen* nicht ändert³⁷. Dies bedeutet, dass alle Verordnungen rechtlich gleich zu behandeln sind und ungeachtet parlamentarischer Beschäftigung solche des Bundesrates bleiben. Eine spätere, vielleicht vom Parlament unbeachtete Verordnung kann damit eine vom Parlament diskutierte und sinngemäss genehmigte Verordnung als *lex posterior* derogieren. Eine genehmigte Verordnung unterliegt auch in gleicher Weise der Kassation durch das Bundesgericht oder das Bundesverwaltungsgericht³⁸, wobei die Bundesgerichte die Diskussion im Parlament berücksichtigen dürften, dies insbesondere mit Blick auf die Frage, ob sich eine Verordnung an den rechtlichen Rahmen des Gesetzgebers hält.

Konsequenterweise hindert ein Verordnungsveto den Bundesrat auch nicht, an seiner ursprünglichen Konzeption festzuhalten und in einem nahe gelegenen oder gar im gleichen Rechtsbereich die gleiche Lösung vorzuschlagen. Diesbezüglich sind gewisse Blockierungen denkbar; das Parlament sitzt aber als Gesetzgeber am längeren Hebel und sollte sich letztlich durchsetzen können, indem gewisse Fragen nunmehr auf Gesetzesstufe geregelt werden³⁹.

g) Umgehungsstrategien

Der Erlass von Verordnungen ist in vielen Bereichen gesetzlich vorgesehen oder aufgrund des Legalitätsprinzips rechtlich zwingend. Oft steht es aber auch im Ermessen der Regierung, ob sie eine bestimmte Gesetzesbestimmung mittels einer Verordnung konkretisieren will oder ob sie die Gesetzbestimmung direkt anwendet und die Konkretisierung der Praxis überlässt. Diese Praxis ist oft eine Praxis der Verwaltungsbehörden, auf die die Exekutive mittels *Verwaltungsverordnungen* bestimmenden Einfluss nimmt. Die schwer abgrenzbare Kategorie der Verwaltungsverordnungen dürfte nicht dem Verordnungsveto unterliegen. Es ist deshalb

nicht auszuschliessen, dass das Verordnungsveto einen – wohl unwillkommenen – Anreiz schafft, vermehrt Verwaltungsverordnungen statt Rechtsverordnungen zu erlassen⁴⁰. Der Transparenz und Stabilität der Rechtsordnung wäre damit kaum gedient.

IV. Fazit

Die Rechtswissenschaft steht dem Verordnungsveto kritisch gegenüber. Juristisch heikel ist die Machtverschiebung im Vollzugsbereich. Bejaht man deren Zulässigkeit, lässt sich ein Verordnungsveto in der Form des jüngsten parlamentarischen Vorstosses durchaus in die schweizerische Gesetzgebungslandschaft einpassen. Es erscheint mir deshalb unrichtig, das Verordnungsveto als staatspolitischen Sündenfall zu brandmarken.

Allerdings ist nicht zu übersehen, dass ein Verordnungsveto in eine bisher eindeutig der Exekutive zugehörige Domäne eingreift. Ob diese Machtverschiebung, die eine gewisse Kompetenzverwischung mit sich bringt, wünschbar erscheint, ist eine politische Frage. Offen ist für mich das Verhältnis zwischen Macht- und Belastungszuwachs des Parlaments.

Ernst zu nehmen sind Bedenken in zeitlicher Hinsicht. Ein von beiden Kammern ausgesprochenes Verordnungsveto ist in Übereinstimmung mit dem heutigen Zweikammersystem, dürfte aber erhebliche Verzögerungen mit sich bringen, wenn über das Schicksal einer Verordnung ein Differenzbereinungsverfahren durchzuführen ist. Auch können Umgehungsstrategien der Regierung mittels Verwaltungsverordnungen nicht gänzlich ausgeschlossen werden.

sowohl beim Ständerat (einstimmig) als auch beim Nationalrat (81 zu 63 Stimmen bei 47 Enthaltungen) Zustimmung. Damit war der Staatsvertrag zwei Wochen nach Beginn der Debatte unter Dach und Fach gebracht.

³⁶ Zu den sich daraus ergebenden Schwierigkeiten vgl. die Ausführungen zu den Befugnissen der deutschen Länderparlamente in SEBASTIAN DETTE/THEES BURFEIND, *Verordnungsvertretende Gesetze nach Artikel 80 Abs. 4 GG – ein grösserer Gestaltungsspielraum für die Landesparlamente?*, ZG 1998 257 ff., 262 ff.

³⁷ So wohl auch BUTTLIGER (Fn. 3), S. 294.

³⁸ Bundesrätliche Verordnungen können grundsätzlich daraufhin geprüft werden, ob sie gesetz- und verfassungsmässig sind und zwar unabhängig davon, ob sie durch die eidgenössischen Räte genehmigt wurden oder nicht. Allerdings besteht eine Kontrolle durch die eidgenössischen Gerichte nur in der Form des akzessorischen Prüfungsrechts. Eine weitere Grenze bildet das Massgeblichkeitsgebot von Art. 190 BV (HÄFELIN/HALLER/KELLER [Fn. 30], Rz. 2096 f.); vgl. auch BGE 106 Ib 182 ff., 186; 104 Ib 412 ff., 420 ff.

³⁹ Vgl. dazu oben III. a.

⁴⁰ Vgl. für mögliche Kriterien, wann zur Rechts- und wann zur Verwaltungsverordnung zu greifen ist FELIX UHLMANN/IRIS BINDER, *Verwaltungsverordnungen in der Rechtsetzung – Gedanken über Pechmarie*, LeGes 2009/2, 151 ff., 159 ff.



Verordnungsveto des Solothurner Kantonsrates

Fritz Brechbühl, Ratssekretär

Ausgangslage

Das Verordnungsveto des Solothurner Kantonsrates wurde mit der Kantonsverfassung (KV) von 1986 eingeführt, die per 1. Januar 1988 in Kraft trat. Die entsprechenden Verfassungsbestimmungen lauten:

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 (Art. 79 Abs. 3 Sätze 1 und 2 KV).

Im Kantonsratsgesetz (KRG) wird präzisiert:

§ 44. 4. Verordnungsveto

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

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

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

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

Das Veto basiert auf einem von Prof. Dr. Alfred Kölz skizzierten «fakultativen Verordnungsreferendum des Kantonsrates»¹. Das Modell wurde zwar nicht im Detail ausgearbeitet, es sollte aber im Wesentlichen dazu dienen, das Problem der Abgrenzung von Gesetzesrecht und Verordnungsrecht zu entschärfen (was gehört ins Gesetz, was in die Verordnung?). Mit dem «Verordnungsreferendum» des Parlamentes sollte einerseits das vom Regierungsrat erlassene Verordnungsrecht zusätzlich demokratisch legitimiert und andererseits gleichzeitig das Parlament gestärkt werden. Dem Parlament sollte ermöglicht werden, neue Verordnungen bzw. Verordnungsänderungen des Regierungsrates aufzuheben, die Bestimmungen enthalten, die so wichtig sind, dass sie eben ins Gesetz und nicht

in die Verordnung gehören. Reine Vollziehungsverordnungen sollten aber ausschliesslich in den Bereich der Regierung fallen und deshalb nach dem Modell von Prof. Kölz dem Verordnungsreferendum nicht unterliegen. Mit anderen Worten: Der Regierungsrat sollte daran gehindert werden, in Verordnungen «grundlegende und wichtige Bestimmungen» zu erlassen, denn solche gehören ins Gesetz und nicht in die Verordnung. Diesen Gedanken von Prof. Kölz haben die entsprechende Kommission und auch der Verfassungsrat angenommen und dem von ihnen geschaffenen Vetorecht des Kantonsrates unterlegt. Der Verfassungsrat hat dem Vetorecht des Kantonsrates aber noch ein zweites Standbein gegeben: Der Präsident der zuständigen Sachkommission brachte diesen zweiten Gedanken vor dem Verfassungsrat auf den Punkt, indem er ausführte: «Das Vetorecht ist ein Kontrollmittel, um einzugreifen, wenn eine Verordnung sich zu weit vom Sinn und Geist eines Gesetzes entfernt. Verordnungen, das ist Ihnen allen bekannt, ordnen nicht nur Nebensächlichkeiten, sondern auch sehr bedeutungsvolle Fragen, sie ergänzen ein Gesetz und geben ihm Gestalt und Aussehen. Deshalb scheint es der Kommission richtig und wichtig zu sein, dass der Kantonsrat notfalls eingreifen kann.»² In der gleichen Sitzung hat es der Verfassungsrat im Übrigen abgelehnt, die sogenannte «Motion im delegierten Rechtsetzungsbereich» einzuführen. Dieses Instrument hätte es dem Parlament ermöglicht, dem Regierungsrat verbindliche Aufträge zu erteilen, wie seine Verordnungen im Detail zu gestalten seien. Damit wäre ein wesentlich stärkerer Eingriff in die Gewaltenteilung verbunden gewesen, als mit dem Vetorecht.

Zweck des Vetorechts

Der Sinn des Vetorechtes liegt nicht darin, dem Kantonsrat zu ermöglichen, die regierungsrätliche Verordnungskompetenz an sich zu ziehen und untergeordnete Detailfragen aus dem Zuständigkeitsbereich der Exekutive selber zu regeln. Deshalb ist das Veto rein kassatorisch ausgestaltet. Der Verfassungsrat verfolgte zwei andere Ziele: Einmal wollte er verhindern, dass der Regierungsrat eine Kompetenzüberschreitung begeht, indem er in die Kom-

petenz des Parlamentes eingreift und auf dem Verordnungsweg Bestimmungen erlässt, die richtigerweise vom Kantonsrat (bzw. Volk) in Gesetzesform zu erlassen wären. Sodann sollte der Kantonsrat über das Vetorecht neue Verordnungen bzw. Verordnungsänderungen des Regierungsrates aufheben können, die den Willen des Gesetzgebers nicht in dessen Sinn vollziehen. Diesbezüglich schrieb der Verfassungsrat in seiner Abstimmungsbotschaft zuhanden des Volkes: «Mit dieser Regelung will der Verfassungsrat erreichen, dass die durch den Regierungsrat erlassenen Verordnungen nicht in einem tatsächlichen oder vermeintlichen Widerspruch zum Willen des Gesetzgebers stehen.»

Das Veto soll aber nicht dazu führen, dass ein einzelnes Parlamentsmitglied aufgrund von Partikulärinteressen mittels Veto eine Verordnung des Regierungsrates blockieren kann. Deshalb entschied sich der Verfassungsrat für ein Quorum, das erreicht werden muss, damit eine regierungsrätliche Verordnung dem Parlament überhaupt zur Überprüfung vorgelegt werden kann. In der kommissionsinternen Diskussion wurden verschiedene Quoren diskutiert, letztlich einigte man sich auf 25 Ratsmitglieder (bei damals insgesamt 144 Kantonsratsmitgliedern); das Quorum wurde im Rahmen der Verkleinerung des Parlamentes auf 100 Mitglieder proportional gesenkt und liegt deshalb heute bei 17 Mitgliedern.

Das Vetorecht ist weder in der Verfassung noch im Kantonsratsgesetz an inhaltliche Bedingungen geknüpft. Namentlich werden nirgends Vetogründe definiert. Im Gegenteil – es wäre rein theoretisch sogar zulässig, ein Veto ohne formelle Begründung einzureichen (§ 44 Abs. 2 KRG: «Der Einspruch ist nach Möglichkeit kurz zu begründen»³). Die da und dort zu hörende Meinung, das Veto habe sich auf eine «Rechtmässigkeitskontrolle» zu beschränken, mag auf das Verordnungsreferendum gemäss Modell Kölz zugetroffen haben, findet aber im Verfassungs- und Gesetzeswortlaut zum Verordnungsveto keine Grundlage. Wohl diskutierte der Verfassungsrat ausführlich über die Gewaltenteilung und die damit verbundene Kompetenzzuweisung zwischen Parlament und Regierung; die Rechtmässigkeitskontrolle

¹ «Reform der Volksrechte im Kanton Solothurn» in Festschrift «500 Jahre Solothurn im Bund», Solothurn 1981; S. 34 ff.

² Verhandlungen des Verfassungsrates; 1985; S. 1319

³ Die zuständige Kommission des Verfassungsrates zog sogar in Betracht, für Vetos grundsätzlich keine Begründung vorzusehen, damit das Instrument möglichst schnell und einfach zu handhaben sei.



ist daher zweifellos Sinn des Verordnungsvetos. Aber der Verfassungsrat wollte mit dem Instrument des Vetos auch sicherstellen, dass sich regierungsrätliche Verordnungen nicht vom Sinn und Geist des Gesetzes entfernen – damit ist auch gesagt, dass sich das Veto nicht auf eine reine Rechtmässigkeitskontrolle beschränkt, sondern auch politische Motive zulässig sind, wenn es darum geht, Sinn und Geist eines Gesetzes zu ergründen. Unter diesem Blickwinkel stellt das Verordnungsveto ein Element der Oberaufsicht und der politischen Steuerung durch das Parlament dar.

Das Veto orientiert sich demnach primär an zwei Fragen:

1. Ist der Inhalt der Verordnung stufengerecht oder müsste ein Gesetz erlassen bzw. geändert werden?
2. Entspricht der Inhalt der Verordnung dem (politischen) Willen des Gesetzgebers?

Praxis

Die Frage, was «grundlegend und wichtig» ist, ist häufig eine politische und keine formaljuristische, weil die Antwort darauf eine Wertung durch das Parlament voraussetzt. Es ist auch nicht immer eindeutig, was der Wille des historischen Gesetzgebers effektiv war und ob der Wille des aktuellen Gesetzgebers damit übereinstimmt oder übereinstimmen muss. Die Grenze zwischen Rechtmässigkeitskontrolle und politischer Steuerung durch das Parlament ist deshalb fließend. Wo diese Grenze jeweils liegt, ist indessen nicht von grosser Bedeutung, weil sie für die Gültigkeit eines Vetos nicht relevant ist. Grundsätzlich kann jede Verordnung oder Verwaltungsänderung mit formaljuristischen oder mit politischen Argumenten mit dem Veto bekämpft werden.

Das Verordnungsveto wird seit jeher so verstanden, dass es nicht nur zur Verhinderung von Kompetenzüberschreitungen des Regierungsrats verwendet werden kann, sondern auch dann, wenn der Regierungsrat zwar stufengerecht, aber entgegen dem Sinn und Zweck eines Gesetzes bzw. entgegen dem Willen des Gesetzgebers legiferiert. Deshalb spielt es keine Rolle, ob es sich bei einer Verordnung um eine gesetzesvertretende oder um eine «bloss» vollziehende Verordnung handelt. Abgesehen davon, dass die Befugnis, grundlegende und wichtige Bestimmungen zu erlassen, vom Gesetzgeber nicht auf andere Organe übertragen werden darf (Art. 40 Abs. 1 KV) und folglich gesetzesvertretende Bestimmungen gar nicht zulässig sind, ist das Veto so umfassend konzipiert, dass es ohnehin jede Art von

Verordnung erfasst. Nach dem Wortlaut der einschlägigen Bestimmungen, kommt ein Veto auch dann gültig zustande, wenn (mindestens) 17 Ratsmitglieder je einzeln und je mit eigener Begründung das Veto ergreifen (§ 44 Abs. 2 KRG: «... kann jedes Ratsmitglied ... Einspruch erheben»). Das ist indessen noch nie vorgekommen, üblicherweise wird das Veto ähnlich wie ein parlamentarischer Vorstoss gehandhabt, indem ein Initiant oder eine Initiantin das Veto formuliert und die nötigen Unterschriften sammelt.

Insgesamt wird das Veto im Verhältnis zur Anzahl Verordnungen und Verwaltungsänderungen, die der Regierungsrat beschliesst, 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 Einführung 1988 bis Anfang Juni 2010 wurden insgesamt 961 Verordnungen oder Verwaltungsänderungen dem Parlament vorgelegt. In 63 Fällen wurde ein Veto eingereicht; davon wurden 13 vom Parlament gutgeheissen, 38 wurden abgelehnt, 7 wurden vor der Behandlung im Parlament zurückgezogen und in 5 Fällen nahm der Regierungsrat seine Verordnung selber noch vor der Behandlung im Parlament zurück.

Beispiele

Zur Illustration mögen vier Beispiele dienen:

1. Der Regierungsrat änderte seine gestützt auf zwei Bestimmungen des kantonalen Gesundheitsgesetzes erlassene Verordnung zum Schutz vor dem Passivrauchen und legte neu fest, dass ein Fumoir in der Regel unter 80m² gross sein und höchstens einen Drittel der Gesamtfläche der Ausschankräume ausmachen dürfe (statt bisher «weniger als die Hälfte»); ausserdem dürfe grundsätzlich nur ein Fumoir pro Betrieb bewilligt werden. Damit sollte der unbestimmte Gesetzesbegriff «Nebenraum» für die Bewilligungspraxis von Fumoirs umschrieben werden. Dagegen wurde das Veto ergriffen und einerseits geltend gemacht, es fehle die gesetzliche Grundlage für die Verschärfung der bisherigen Praxis, insbesondere die Beschränkung der Raumgrösse auf maximal 80m². Auch für die neue Vorgabe, dass pro Betrieb nur ein Fumoir bewilligt werden dürfe, finde sich im Gesundheitsgesetz keine gesetzliche Grundlage. In der Parlamentsdebatte wurde einerseits argumentiert, das Bundesgesetz zum Schutz vor Passivrauchen stelle die gesetzliche Grundlage dar, soweit tatsächlich stren-

gere Bestimmungen in die geänderte Verordnung aufgenommen worden seien. Im übrigen werde materiell nichts geändert, sondern lediglich durch die präzisierenden Ausführungsbestimmungen Klarheit geschaffen. Es wurde aber auch argumentiert, weder das Bundesgesetz zum Schutz vor Passivrauchen noch das kantonale Gesundheitsgesetz sähen solche Beschränkungen vor. Die neue Verordnung gehe mit den verschärften Bestimmungen weit über das Gesetz hinaus. Die Revision der kantonalen Verordnung schaffe ganz klar neues Recht, und das müsse, wenn schon, mit einem Gesetz und nicht mit einer Verordnung erlassen werden. Letztlich lehnte das Parlament das Veto mit 49:39 Stimmen ab.

2. Eine ganz ähnliche Diskussion, aber mit anderem Ausgang, ergab sich, als der Regierungsrat per Verordnung sog. «Polizeiliche Sicherheitsassistenten (PSA)» einführen wollte, denen weniger anspruchsvolle Polizeitätigkeiten übertragen werden sollten, um damit die umfassend ausgebildeten Polizisten und Polizistinnen zu entlasten. Im dagegen eingereichten Veto wurde ausgeführt, dieses richte sich nicht gegen die Schaffung der PSA als solchen, sondern gegen die Absicht des Regierungsrats, die Einführung einer neuen Polizeifunktion lediglich auf Verordnungsstufe und nicht im Rahmen des Gesetzes über die Kantonspolizei zu regeln. Angesichts der vorgesehenen, umfangreichen Einsatzbereiche der PSA sei deren rechtliche Verankerung auf Gesetzesstufe zu regeln. Dieser Begründung folgte das Parlament und hiess das Veto mit 48:39 Stimmen gut.

3. In einer Änderung der Verordnung zum Gebäudeversicherungsgesetz beschloss der Regierungsrat, die Gebäudeversicherungsbeiträge an Löschwasserversorgungen von bisher 30–50% auf einen Einheitssatz von 30% zu senken, weil ohne wesentliche Änderung der Entwicklung der Finanzmärkte das gesetzlich vorgeschriebene Minimum der Reserven bald erreicht sein werde. Dagegen wurde das Veto ergriffen und damit begründet, 118 von 125 Gemeinden seien mehr oder minder stark – je nach Finanzkraft – betroffen. Die Massnahme würde dazu führen, dass insbesondere Projekte ausserhalb der Bauzone und in abgelegenen Regionen nicht mehr möglich seien (hohe Kosten pro Anschluss aufgrund der Siedlungsstruktur). Im Parlament wurde argumentiert, der Einheitssatz treffe vor allem die finanzschwachen Gemeinden; das seien in der Regel diejenigen Gemeinden, die aufgrund ihrer Siedlungsstruktur ein weit verzweigtes Netz benötigten. Andere führten aus, es sei nicht Kernaufgabe der Gebäudeversicherung, einen indirek-



ten Finanzausgleich für die Gemeinden zu erbringen. Der Kantonsrat hiess das Veto mit 57:43 Stimmen gut.

4. Mit der Koordinationskommission Bildung setzte der Regierungsrat per Verordnung eine Art «bildungspolitischer Seismograph» als beratendes Gremium ein, das die Aufgabe hatte, das Bedürfnis nach Koordination und Vernetzung der verschiedenen Schulstufen und Ausbildungsbereiche aller Stufen abzudecken. Vier Jahre später stellte der Regierungsrat fest, diese Kommission könne sich hinsichtlich ihrer Aufgabe, ihren Kompetenzen und Aktionsmöglichkeiten wenig in das Bildungssystem einbringen; ein beratendes Gremium, wie es die Kommission darstellen sollte, sei letztlich in der (damaligen) Organisation des Departementes für Bildung und Kultur überflüssig. Deshalb hob der Regierungsrat die Verordnung über die Koordinationskommission Bildung auf und schaffte somit die Kommission ab. Dagegen wurde das Veto ergriffen. Auftrag, Zusammensetzung und Kompetenzen der Kommission seien zu wenig klar und eindeutig umschrieben gewesen; würden diese Punkte klarer und präziser als bisher gefasst, könne die Kommission eine wertvolle Funktion in der Bildungspolitik wahrnehmen. Der Kantonsrat lehnte das Veto mit klarer Mehrheit ab, weil es effizienter sei, bei Bedarf ausserparlamentarische ad hoc Kommissionen einzusetzen, als eine ständige Kommission zu führen, die kaum etwas bewirke.

Eingriff in die Gewaltenteilung?

Das Instrument des Vetos wurde nicht nur vom Regierungsrat, sondern auch von anderen Akteuren auf der politischen Bühne als Verstoß gegen das Gewaltenteilungsprinzip abgelehnt. Es sei nicht Aufgabe der Legislative, in welcher Art auch immer in die ureigene Verordnungs-Zuständigkeit der Exekutive einzugreifen. Dem hielt der Verfassungsrat entgegen: «In der Kommission haben wir uns immer wieder Gedanken über die Gewaltenteilung gemacht, die ein Grundanliegen der demokratischen Ordnung ist. Welche Stellung soll der Regierungsrat im Gewaltengefüge haben? Welche Beziehungen und Abhängigkeiten zu anderen politischen Gewalten, insbesondere zum Kantonsrat? Wir haben uns in der Kommission bemüht, die Machtverhältnisse – wie sie sich aus der Verfassung ergeben – auszugleichen, auszubalancieren.»⁴ Dafür sei namentlich das Verordnungs veto ein Beispiel, das mit der erweiterten Kompetenz

des Regierungsrates korreliere, der eine verfassungsrechtliche Verordnungskompetenz erhalten solle, «also eine Kompetenz, die nicht auf den generellen Vollzugauftrag oder auf Gesetzesdelegation abgestützt werden muss.»⁵ Unter diesem Aspekt erscheint das Verordnungsveto als Instrument der parlamentarischen Oberaufsicht und der Gewaltenteilung und damit als Element der Gewaltenteilung, aber nicht als unzulässiger Eingriff in das Prinzip der Gewaltenteilung. Die Exekutive wirkt im Übrigen ganz selbstverständlich im Gesetzgebungsverfahren mit; sie leitet das Vorverfahren der Verfassungs- und Gesetzgebung (Art. 79 Abs. 1 KV) und ist während der parlamentarischen Gesetzesberatung sogar antragsberechtigt (§ 6 Abs. 2 KRG), ohne dass irgend jemand darin einen unzulässigen Eingriff in die Gesetzgebungskompetenz des Parlaments und damit in die Gewaltenteilung erblicken würde. Insofern erscheint es unlogisch, den umgekehrten Fall, in welchem sich das Parlament zu Verordnungen der Exekutive äussert, anders – nämlich als Verletzung der Gewaltenteilung – zu beurteilen. Im Verfassungsrat wurde die Auffassung vertreten, es sei schwierig, die Gesetzgebungskompetenzen des Kantonsrates gegen die Rechtsetzungskompetenzen des Regierungsrates abzugrenzen; die Grenze habe sich in den vorangehenden Jahren auch immer mehr in Richtung Regierung verschoben. Das Verordnungsveto ermögliche eine konstruktive Zusammenarbeit zwischen Regierung und Parlament und stelle gerade keinen Eingriff des Parlaments in regierungsrätliche Kompetenzen dar, sondern stelle eine Schranke dar gegen Eingriffe des Regierungsrates in den Kompetenzbereich des Parlamentes.⁶ Ein Sprecher formulierte im Verfassungsrat pointiert: «Mit dem Argument der Gewaltenteilung braucht man so oder so nicht zu fechten. Wir sagen in dieser Verfassung ja deutlich, welche Gewalt für welche Bereiche zuständig ist. Wir brauchen da keinem irgendwie gearteten Dogma nachzubeten...».⁷ Praktische Konsequenzen haben sich allerdings nie aus der Diskussion ergeben, ob das Verordnungsveto einen – allenfalls sogar unzulässigen – Eingriff in die Gewaltenteilung darstelle.

In der Praxis ergeben sich Reibungsflächen zwischen Parlament und Regierung – abgesehen von inhaltlichen Meinungsverschiedenheiten – nur, wenn regierungsrätliche Verordnungen bzw. Verordnungsänderungen bereits in Kraft treten, während die 60-tägige Frist zur Ergreifung

des Vetos noch läuft. 1994 intervenierte die Geschäftsprüfungskommission deswegen einmal beim Regierungsrat; zweimal – 1995 (aus Kreisen der FDP) und 2010 (aus Kreisen der SP) – wurden zu dieser Frage Interpellationen eingereicht. 1995 wurde festgehalten: «Seit dem 1. Dezember 1994 sind mindestens 8 Verordnungen publiziert worden, deren Inkrafttreten jeweils auf einen Zeitpunkt vor dem Ablauf der kantonsrätlichen Einsprachefrist angesetzt war. In unseren Augen ist dies ein unzulässiges Unterlaufen des kantonsrätlichen Vetorechts. Anders als vom Volk in der Verfassung gewollt, hat der Kantonsrat in diesen Fällen nicht mehr das Recht, eine Verordnung zu verhindern, sondern er muss sie rückwirkend aufheben. Das Inkraftsetzen einer Verordnung vor Ablauf der Einsprachefrist gemäss Artikel 79 der Kantonsverfassung ist deshalb unseres Erachtens verfassungswidrig...». 15 Jahre später, 2010, stand in der Interpellation: «Auf 1. Januar 2010 hat der Regierungsrat insgesamt 13 neue Verordnungen oder Verordnungsänderungen in Kraft gesetzt. Bei 7 dieser Verordnungen geschah die Inkraftsetzung auf einen Zeitpunkt, bei dem die Frist für das Ergreifen des Verordnungsvetos noch nicht abgelaufen war, teilweise wurden die Verordnungen erst Mitte Dezember 2009 erlassen...».

Der Regierungsrat schrieb in seiner Stellungnahme zur Interpellation 1995 unter anderem: «Exekutives Recht ist an sich sehr flexibles Recht. Die Verordnungsgebung hat eine schnelle Anpassungsfähigkeit an veränderte Bedingungen zu garantieren. In gewissen Fällen des Verwaltungsvollzuges ist es daher unumgänglich, Verordnungen rückwirkend in Kraft zu setzen. Das betrifft namentlich Regelungen, die rasch und auf einen bestimmten Termin (Beginn des Kalenderjahres, des Schuljahres oder eines Semesters) wirksam werden müssen oder die eine Folge von Beschlüssen anderer Instanzen sind. ... Unsere Verordnungen haben suspensiv bedingte Rechtskraft, weil ihr Schicksal von einem allfälligen Veto abhängt. Wird das Veto nicht eingelegt oder im Parlament nicht bestätigt, tritt die Verordnung der Exekutive in Kraft, allenfalls rückwirkend. ... Die Regelung, dass Verordnungen zwei Monate unter dem Damoklesschwert des Vetos stehen, ist an sich nicht sehr effizient, erschwert das Handeln der Regierung und ist der Rechtssicherheit nicht dienlich. Falls ein Veto ergriffen wird, vergehen sogar vier bis fünf Monate, bis Klarheit darüber besteht, ob die Verordnung in Kraft treten kann oder nicht. Kein Betrieb arbeitet in einer Weise, wonach Beschlüsse nach so langer Zeit noch als wichtig erklärt werden können. Zu Recht wird jedoch immer wieder rasches und effizientes Handeln der Verwaltung gefordert, auch seitens des Par-

⁵ Verhandlungen des Verfassungsrates; 1983; S. 404

⁶ Verhandlungen des Verfassungsrates; 1983; S. 766 f.

⁷ Verhandlungen des Verfassungsrates; 1985; S. 1318

⁴ Verhandlungen des Verfassungsrates; 1983; S. 405



lamentes. Eine Verkürzung der Vetofrist oder die Abschaffung des Vetos könnte einem schnelleren und weniger schwerfälligen Verordnungsgebungsverfahren förderlich sein. Ein solcher Schritt wäre um so mehr geboten, als das (fakultative) Kontrollverfahren gegenüber der Regierung sich hinsichtlich Gesetzeswidrigkeiten und Missbrauch nicht als notwendig erweist und die Kontrollkompetenz wenig beansprucht beziehungsweise das Veto nur in einzelnen Fällen bestätigt wurde. ... Eine Abschaffung des Vetos hätte weitere Vorteile: Verwaltungsaufwand sowie Kosten (insbesondere für den Druck der für den Kantonsrat bestimmten Verordnungen) würden reduziert. Ohne das Risiko einer Suspendierung könnten wir unsere Rechtsetzungstätigkeit besser planen. ... Wir meinen daher, es sei mit Dringlichkeit zu prüfen, ob das Einspruchsverfahren abgeschafft oder zumindest die Einspruchsfrist erheblich verkürzt werden könnte. Selbst mit einer stark verkürzten Frist könnten die doch eher seltenen Fälle bedeutenden Widerspruchs sehr wohl artikuliert werden.» Ähnlich hatte sich der Regierungsrat bereits 1994 gegenüber der Geschäftsprüfungskommission geäußert.

Demgegenüber führte der Regierungsrat auf die neue Interpellation 2010 aus: «Wir teilen die Auffassung, dass Verordnungen oder Ordnungsänderungen aus Gründen der Rechtssicherheit grundsätzlich erst nach Ablauf der Vetofrist in Kraft treten sollten. In der Praxis ist dies nicht immer möglich, insbesondere bei Bestimmungen, die rasch und auf einen bestimmten Termin (Beginn des Kalenderjahres, des Schuljahres oder eines Semesters) wirksam werden müssen oder beim Vollzug von Bundeserlassen, welche bereits auf Bundesebene mit Verzug beschlossen wurden. Die kantonale Vollzugssetzung muss dann oft unter Zeitdruck ausgearbeitet werden. ... Die Publikation eines Erlasses im Amtsblatt ist in der Regel Voraussetzung für sein Inkrafttreten und seine Verbindlichkeit. Da Verordnungen bzw. Ordnungsänderungen erst nach Ablauf der Vetofrist publiziert werden, können den Betroffenen erst danach Pflichten auferlegt werden. ... Die Problematik ist erkannt. Die Departemente wurden aufgefordert, zukünftig bei Rechtsetzungsgeschäften dem notwendigen Zeitbedarf, einerseits für die Ausarbeitung der Vollzugsbestimmungen und andererseits bezüglich der Beschlussphase sowie der Einhaltung der Vetofrist, besser Rechnung zu tragen.»

Die im Kantonsrat abgegebenen Voten zu den beiden Interpellationen lassen sich so zusammenfassen, dass das Parlament den Umstand, dass nur relativ wenige Vetos letztlich gutgeheissen werden, als Zeichen für den sorgfältigen Umgang mit dem Vetorecht wertet. Ausserdem wird dem Veto eine gewisse präventive Wirkung zu-

geschrieben, die den Regierungsrat zu erhöhter Sorgfalt veranlasst. Gesetze sollten nur die grundlegenden Aussagen enthalten, die Verordnungen sollten die Details regeln, deshalb sei es für das Parlament wichtig, auch zu den Details etwas sagen zu können. Sträubte sich der Regierungsrat anfangs noch mit deutlichen Worten gegen das Instrument des Ordnungsvetos, scheint er sich inzwischen damit abgefunden zu haben. Auch sein 1995 noch mit Vehemenz vorgetragenes Argument der Schwerfälligkeit scheint an Bedeutung zu verlieren. Gegen eine «Verordnung über den elektronischen Austausch von Zonenkarten zwischen Gemeinden und Kanton» wurde am 16. Dezember 2009 das Veto ergriffen; der Regierungsrat liess sich dann aber mehr als zwei Monate Zeit, bis er am 23. Februar 2010 zum eingereichten Veto Stellung nahm, obwohl das Inkrafttreten bereits auf den 1. Januar 2010 festgesetzt worden war.

Konflikt mit WoV?

Im Kanton Solothurn ist die sog. wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV) flächendeckend eingeführt. Mit der Umstellung der Abläufe mit Auswirkungen bis in den Parlamentsbetrieb hinein wurden Stimmen laut, die das Ordnungs veto als mit den Grundsätzen von WoV unvereinbar erachteten. In der entsprechenden Botschaft vom 4. März 2003 an den Kantonsrat beantragte der Regierungsrat sogar formell die Aufhebung des Vetorechts, weil der neue «Auftrag» funktional weitgehend das Vetorecht ersetze. Der Auftrag sei auch im Bereich der Rechtsetzung anwendbar und erfülle deshalb weitgehend die Funktion des Vetorechts. Entscheidend sei aber, dass die Frage des Vetorechts bei der neuen Ausbalancierung der Gewaltenteilung politisch eine Schlüsselstellung einnehme. Die Frage des Vetorechts gehöre untrennbar zur Neuordnung des Verhältnisses unter den Gewalten. Verordnungen würden unter Umständen griffiger ausfallen, wenn nicht befürchtet werden müsse, im Parlament würde das Veto ergriffen. Das Vetorecht stellte nach Auffassung des Regierungsrates ein Hindernis für die Reform insgesamt dar. Das Parlament beurteilte die Sachlage indessen anders. Die wirkungsorientierte Verwaltungsführung habe zum Ziel, Effizienz und Wirkung der staatlichen Verwaltungstätigkeit zu stärken und die Inputsteuerung abzulösen, was zur Folge habe, dass für Regierung und Verwaltung zusätzliche Gestaltungsspielräume entstünden. Es könne daher der Eindruck entstehen, es finde eine gewisse Verschiebung der Macht vom Parla-

ment zur Regierung statt. Im Veto wurde ein gewisses Korrektiv dazu gesehen.

Was schon in der politischen Diskussion Mitte der 80er Jahre postuliert wurde, nämlich eine Reduktion des Gesetzes auf das Grundlegende und Wichtige, gilt auch und noch verstärkt im Zusammenhang mit der Einführung von WoV. Dazu schrieb der Regierungsrat in seiner Botschaft: *«Zwar ist denkbar, dass untergeordnete Regeln, welche bisher in Verordnungen enthalten waren, mit der Zeit aufgehoben und durch Leistungsziele ersetzt werden. Dies entspräche der Maxime schlanker und finaler Gesetzgebung. Dadurch darf aber der materielle Gesetzesbegriff von Artikel 40 Absatz 1 KV nicht verletzt werden: Alle grundlegenden und wichtigen Bestimmungen gehören weiterhin in das formelle Gesetz. ... § 5 des vorliegenden Entwurfes verhindert, dass grundlegende und wichtige Bestimmungen im Sinne der erwähnten Verfassungsbestimmung in einen Leistungsauftrag verschoben werden. WoV hält sich an die demokratischen und rechtsstaatlichen Vorrechte des Volkes.»* Trotzdem gab es Parlamentsmitglieder, die aufgrund der neuen mehrjährigen Globalbudgets für ganze Verwaltungseinheiten und den darauf basierenden Leistungsvereinbarungen eine «kalte» Kompetenzverschiebung hin zur Verwaltung und damit eine Entmachtung des Kantonsrates befürchteten und die das Vetorecht gerade deswegen nicht abgeben wollten.

Das Veto existiert seit 1988, seit 2005 ist WoV flächendeckend eingeführt. In den Jahren 1988 bis und mit 2004 hat der Regierungsrat dem Kantonsrat im Schnitt knapp 47 Verordnungen oder Ordnungsänderungen pro Jahr unterbreitet; in den Jahren 2005 bis und mit 2009 waren es indessen im Schnitt nur 32 pro Jahr. Ob die gut 30%ige Reduktion der Anzahl Verordnungen bzw. Ordnungsänderungen tatsächlich Ausdruck der vom Regierungsrat als «denkbar» bezeichneten Verschiebung «untergeordneter Regeln» von der Verordnungsebene auf die Ebene der Leistungsziele im Rahmen von WoV ist, muss offen bleiben – entsprechende Untersuchungen würden den Rahmen dieses Beitrags sprengen. Immerhin lässt sich aus dieser Tendenz aber nicht ableiten, dass die seinerzeitige Kommission des Verfassungsrates falsch gelegen hätte, als sie in ihrem Bericht vom 1. September 1983 an den Verfassungsrat schrieb: *«In Abs. 3 wird neu ein Einspracherecht des Kantonsrates gegen Verordnungen des Regierungsrates eingeführt. Die Kommission glaubt, damit die Problematik der Abgrenzung von Gesetz und Verordnung wesentlich zu entschärfen. Das Gesetz könnte unbesorgt auf das Grundsätzliche und Wichtige beschränkt werden; denn gegen eine Konkretisierung*



des Gesetzes, die den Erwartungen des Kantonsrates nicht entspräche, könnte sich dieser zur Wehr setzen. Der nicht selten gehörte Vorwurf, die Verordnung gebe dem Gesetz manchmal ein anderes Gesicht, verlöre an Bedeutung. Das Ordnungsrecht würde – hinsichtlich der Legitimation – aufgewertet. Dies steht auch im Interesse der Regierung. Die Kompetenzen und Verantwortlichkeiten zwischen Legislative und Exekutive werden durch das vorgeschlagene Einspracherecht nicht verwischt: Der Kantonsrat könnte nicht anstelle des Regierungsrates eine Verordnung beschliessen, die dem Referendum nicht unterläge. Er ist allerdings befugt, die von der Verordnung zu regelnde Materie in der Form des Gesetzes zu erlassen, wenn zum Beispiel der Regierungsrat einem kantonsrätlichen Einspruch nicht Rechnung tragen will.»

Auch wenn Mitte der 80er Jahre noch niemand von wirkungsorientierter Verwaltungsführung im heutigen Sinn sprach, kann festgestellt werden, dass sich das Streben nach schlanken Gesetzen (und Verordnungen) wohl nicht wesentlich von den heutigen Bestrebungen unterschied. Unter diesem Aspekt war und ist das Veto ein Instrument, das einerseits der Trennung des Strategischen (wichtig und grundsätzlich) vom Operativen (untergeordnet), andererseits der politischen Steuerung dient und das deshalb durchaus als WoV-konform angesehen werden kann. Falls im Verordnungsveto überhaupt ein Eingriff in die Gewaltenteilung erblickt werden kann, ist dieser Eingriff jedenfalls nicht schwerwiegend, weil die Kompetenz zum Erlass einer Verordnung in jedem Fall beim Regierungsrat bleibt und dieser lediglich angehalten wird, sich nicht ausserhalb der von Gesetz und Parlament vorgegebenen – strategischen – Leitlinien zu bewegen. Dazu äusserte Prof. Dr. Bernhard Ehrenzeller, zwar noch vor der definitiven Einführung von WoV, aber während laufender Versuchsphase, die Auffassung: «Paradoxerweise stellt sich die Frage, ob das Verordnungsveto unter dem Aspekt der Gewaltenteilung nicht nur das geringere Übel, sondern sogar das geeignetere parlamentarische Instrument wäre, um im Zeichen der Einführung von New Public Management in der kantonalen Verwaltung das innere Gleichgewicht der politischen Gewalten zu wahren. Das Verordnungsveto belässt der Regierung den ihr zustehenden Handlungsspielraum. Es ist die Regierung, welche die Verordnung beschliesst...».⁸

Fazit

War das parlamentarische Verordnungsveto bei seiner Einführung Mitte der 80er Jahre wegen der Frage der Vereinbarkeit mit dem Gewaltenteilungsprinzip noch umstritten und vor allem beim Regierungsrat sehr unbeliebt, hat es sich in der Praxis nicht nur halten, sondern fest verankern können. Auch wenn es nur selten zu diesem Instrument greift, möchte das Parlament heute darauf nicht mehr verzichten. Das Verordnungsveto erscheint als logische Folge der Bestrebungen, die Gesetze zu entschlacken und nur das Grundlegende und Wichtige in die Gesetze zu schreiben, Untergeordnetes aber dem Regierungsrat zur Regelung auf Verordnungsebene zu überlassen. Werden die Gesetze von Details entlastet und dem Regierungsrat folglich ein erweiterter Ermessensspielraum für seine Verordnungen zugestanden, entsteht das Bedürfnis seitens des Parlaments, ein Korrekturinstrument zur Verfügung zu haben. Diesem Bedürfnis wird das Veto gerecht und es führt gegenüber anderen denkbaren Instrumenten (Motion im delegierten Bereich; Auftrag) schneller zum gewünschten Ergebnis. Eine aus Sicht des Parlaments unerwünschte Verordnung oder Ordnungsänderung kann faktisch sofort gestoppt und aufgehoben werden, während bei allen anderen Instrumenten die unerwünschte Verordnung zuerst in Kraft treten würde und erst im Nachhinein mit relativ viel Aufwand (auch in zeitlicher Hinsicht) auf dem Gesetzgebungsweg korrigiert werden könnte. Wegen der rein kassatorischen Natur des Vetos besteht kein grundlegender Widerspruch zum Gewaltenteilungsprinzip, zumal es unmittelbar in der Verfassung und damit auf der gleichen Stufe wie die anderen Bestimmungen zur Gewaltenteilung verankert ist. Das Veto solothurnischer Ausprägung erscheint eher als Element der Oberaufsicht des Parlaments und der Gewaltenthemmung, denn als unzulässiger Eingriff in die Gewaltenteilung. Das Instrument steht auch im Einklang mit den Grundsätzen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung, weil es sich auf die Rechtsetzungstätigkeit bezieht und damit der politischen Steuerung dient, ohne in die Linien- und Führungsverantwortung des Regierungsrats gegenüber der Verwaltung einzugreifen.

⁸ «10 Jahre solothurnische Kantonsverfassung. Was hat sie uns gebracht? Ein Rück- und Ausblick», in Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, November 1999, S. 567



Verordnungsveto des Solothurner Kantonsrates – Ergänzungen aus regierungsrätlicher Sicht

Andreas Eng, Staatsschreiber

Wie aufgezeigt hat sich das Instrument des Verordnungsvetos nicht nur gehalten, sondern wurde im Zuge der Einführung der wirkungsorientierten Verwaltung (WoV) vielmehr bestätigt. Indem das Volk im Jahre 2003 im Rahmen einer Verfassungsabstimmung die infolge der Reduktion des Kantonsrates sich aufdrängende Verkleinerung des Quorums guthiess, kann indirekt gar von einer Bestätigung des parlamentarischen Instrumentes durch den Souverän gesprochen werden. Diese demokratischen Entscheide respektierend und der politischen Logik folgend, dass auf bestehende Mitwirkungsrechte kaum je verzichtet wird, erachtet es der Regierungsrat nicht als opportun, sich grundsätzlich gegen das Verordnungsveto auszusprechen, was aber nicht als Akt der Resignation zu interpretieren ist. Nach wie vor steht der Regierungsrat zu seiner Auffassung, dass der Kantonsrat, zumindest beim Vollzug von Aufgaben, die im kantonalen Kompetenzbereich mit entsprechendem Handlungsspielraum liegen, Vollzugsverordnungen mittels Auftrag stärker und proaktiver mitgestalten könnte als dies mit einem kassatorischen Veto der Fall ist.

Zu Recht ist festgestellt worden, dass der Kantonsrat mit der Ausübung seines Vetorechts Zurückhaltung übt. Dafür dürfte es mehrere Gründe geben. Tatsächlich dienen zahlreiche regierungsrätliche Verordnungen der Umsetzung von Bundesrecht, wobei der Handlungsspielraum der Kantone regelmässig sehr eng gehalten ist und sich damit auch die Frage eines Vetos kaum stellt. Andererseits ist der Regierungsrat, insbesondere im Vollzugsbereich von kantonalem Recht bemüht, im Rahmen eines Verordnungserlasses die jeweiligen Stakeholder im Sinne politischer Anspruchsgruppen vorgängig zu konsultieren. Dieses Vorgehen und die vom Kantonsrat bislang gezeigte Fähigkeit, zwischen den verschiedenen Rollen von Parlament und Regierung unterscheiden zu können, dürften weitere Gründe für die bisher eher geringe Anzahl von ergriffenen Vetos sein.

Die These hingegen, der Regierungsrat erlasse angesichts eines möglichen Vetos des Kantonsrates nur mit Zurückhaltung Verordnungen, lässt sich nicht ernsthaft belegen. Von einer präventiven Wirkung des Vetos zu sprechen lässt sich deshalb kaum rechtfertigen.

Vielmehr als die Existenz des Vetorechts bringt hingegen dessen lange Frist von 60 Tagen den Regierungsrat zunehmend in Schwierigkeiten. Gerade im Bereich des Vollzugs von Bundesrecht sind die tendenziell kürzer werdenden Fristvorgaben bezüglich kantonaler Umsetzung kaum auf die bestehende Vetofrist abzustimmen. Ein Inkraftsetzen einer Verordnung während einer laufenden Vetofrist ist weder aus Gründen des politischen Anstandes, noch aus der Sicht der Rechtssicherheit wünschbar. De lege ferenda wäre deshalb zu überlegen, ob die Vetofrist nicht auf 30 Tage verkürzt werden sollte. Einer vertretbaren Einschränkung bei der Ausübung des Vetorechts stünden umgekehrt Verbesserungen im Bereich der Rechtssicherheit und ein verstärktes Vertrauen in die rechtsstaatlichen Institutionen gegenüber, da weniger bis keine potentiell veto-belasteten Erlasse in Rechtskraft gesetzt werden müssten. Diese Verkürzung würde allerdings eine Verfassungsänderung (Art. 79 Abs. 3 KV SO, BGS 111.1) mit einer obligatorischen Volksabstimmung bedingen. Glücklicherweise wurde bis zum heutigen Zeitpunkt das Vetorecht mit Zurückhaltung ausgeübt und entfaltete somit auch keine blockierende Wirkung auf die Tätigkeit von Regierungsrat und Verwaltung. Dieser Umstand ist aber nicht der Konstruktion des Vetorechts zu verdanken, sondern ist vielmehr als Resultat der politischen Realität (bestehende Mehrheitsverhältnisse, im Konkordanzsystem des Kantons Solothurn gepflegte Umgangskultur) zu werten. Im Falle eines Konkurrenzsystems mit sich gegenüberstehender Regierung und Opposition wäre eine blockierende Wirkung des Vetorechts in seiner heutigen Ausgestaltung mit seiner relativ tiefen Unterzeichnungsquote (17 von 100 Mitgliedern) mit aller Wahrscheinlichkeit zu erwarten. Bereits eine – denkbare – politische Konstellation mit starken, sich neutralisierenden Polen am linken und rechten Rand des Parteienspektrums und verstärkt parteipolitisch agierenden Fraktionen könnte sowohl Parlamentsbetrieb wie die politische Handlungsfähigkeit des Regierungsrates längerfristig belasten oder gar lähmen.

In diesem Fall aber würde das Institut des Vetos seine Legitimation als Element der parlamentarischen Obergrenze und Rechtskontrolle verlieren. Spätestens zu diesem Zeitpunkt wäre eine grundsätzli-

che Infragestellung, mindestens aber eine Korrektur des Vetorechts mit Sicherheit angezeigt.



Le veto du Parlement en droit fribourgeois

André Schoenenweid-Butty, Chef adjoint du Service de législation de l'Etat de Fribourg

Objet et caractère général

Le droit de veto parlementaire est une nouveauté introduite par la Constitution du 16 mai 2004, qui en fixe le principe à son article 93 relatif à la délégation législative; ses conditions et modalités d'application sont réglées aux articles 177 à 181 de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC). (*Textes annexés*)

L'objet du veto, ce sont des dispositions adoptées en vertu d'une délégation spécifique du Grand Conseil.

- D'ordinaire, la délégation de compétence dans le domaine législatif est adressée au gouvernement. Elle pourrait toutefois aussi concerner le pouvoir judiciaire, des tiers (art. 54 et 104 let. c Cst.), notamment des associations (art. 138 Cst.), ou des communes (art. 130 Cst.).
- Cette institution ne vise que les actes pris sur la base d'une délégation législative spécifique. Elle n'est pas applicable aux actes d'exécution que le Conseil d'Etat prend en vertu de la compétence générale que lui attribue la fin de l'article 111 al. 2 Cst.
- La clause de veto doit définir son objet avec suffisamment de précision (art. 177 al. 3 LGC).

Son caractère général peut être décrit par les attributs: prévisible, déterminé, automatique, initial et graduel.

Prévisible: le veto doit être expressément prévu par le Grand Conseil dans la norme de délégation de compétence dont il doit permettre de surveiller la mise en œuvre (art. 177 LGC).

Déterminé: le contrôle par le veto ne porte que sur la conformité à la délégation des normes adoptées pour sa mise en œuvre (art. 177 al. 2 et 179 LGC).

Automatique: l'acte délégué avec une clause de veto est soumis d'office à la commission parlementaire compétente pour son contrôle (art. 178 LGC).

Initial: le veto est exercé avant l'entrée en vigueur de l'acte (art. 178 al. 2 LGC) et ne porte que sur la première version des dispositions adoptées sur délégation, mais pas sur leurs changements ultérieurs (art. 181 LGC).

Graduel: le veto s'exerce, au besoin, par des mesures de plus en plus contraignantes, pouvant aboutir à la révocation de la délégation (art. 179 et 180 LGC).

Une institution controversée

Le droit de veto a divisé la Constituante: ce n'est que par 50 voix contre 49 que son inscription a été retenue dans la nouvelle Constitution.

Pour les partisans du veto, il s'agissait d'éviter que le Grand Conseil soit confronté à un règlement qui ne corresponde pas à sa volonté, voire qui la viole de manière crasse. Ils ont toutefois expressément demandé de laisser à la loi sur le Grand Conseil le soin de dire quand et comment le veto pourrait s'appliquer. Ils ont également précisé que cet instrument doit permettre au Grand Conseil de dire à l'autorité délégataire comment il souhaite que le règlement d'application soit modifié pour ne pas devoir modifier la clause légale de délégation ou insérer des règles de caractère secondaire dans une loi.

Les adversaires de cette institution ont principalement relevé la nécessité de respecter la séparation des pouvoirs et de ne pas entraver inutilement le pouvoir réglementaire du Conseil d'Etat, ainsi que les difficultés de la mise en œuvre du veto.

Une solution légale pragmatique

Les nombreuses questions juridiques et pratiques soulevées par la mise en œuvre de cette institution ont été examinées et tranchées lors de l'élaboration de la nouvelle loi sur le Grand Conseil.

Le message résumait ainsi les principales réflexions:

- Il est important que le Conseil d'Etat sache clairement quand et sur quel objet le Grand Conseil souhaite réserver son intervention ultérieure.
- Il ne paraît pas efficient de suspendre une épée de Damoclès au-dessus de tout acte législatif du Conseil d'Etat, de ses modifications ou abrogations, alors que les règles déléguées devraient être non importantes (art. 93 al. 2 Cst.). Compte tenu de l'organisation de milice du Grand Conseil, du système des commissions ordinaires et du potentiel limité du Secrétariat du Grand Conseil, le veto devrait être un garde-fou (Rapporteur, BOC 2002 p. 366s.) et être plutôt envisagé pour des domaines ou des circonstances sensibles. Ce d'autant que rien n'oblige le Grand Conseil à faire une délégation à une autre autorité; s'il la fait, c'est normalement qu'il a confiance dans l'autorité délégataire, sinon il devrait

régler lui-même ces questions dans la loi ou dans une ordonnance parlementaire.

- L'introduction du mandat du Grand Conseil au Conseil d'Etat permet de ne pas donner un cadre excessif au veto. Le Grand Conseil pourra encore intervenir à l'usage pour faire rectifier le tir, si nécessaire.

Il poursuivait:

«Le projet prévoit ainsi que le veto, s'il est souhaité, doit être mentionné expressément dans l'acte qui comporte la délégation. Le Conseil d'Etat soumet ensuite d'office les dispositions qu'il adopte en vertu de cette délégation à la commission parlementaire qui a traité l'acte délégué, pour qu'elle examine leur conformité à la délégation et donne le cas échéant son feu vert. Le Grand Conseil n'intervient qu'en cas de problème.

Le veto ne s'exerce pas sur les modifications ultérieures des dispositions du Conseil d'Etat pour ne pas alourdir la procédure (la commission qui s'est occupée de la loi déléguée n'existera plus d'ordinaire) et parce que le Grand Conseil peut, au besoin, intervenir par un mandat.»

Les dispositions proposées ont été adoptées par le Grand Conseil sans aucune discussion.

Remarques complémentaires

Jusqu'ici (fin mai 2010), le Grand Conseil n'a jamais fait usage de cette institution. Dans notre canton, la plupart des commissions parlementaires sont non permanentes. Cela explique en grande partie le choix de ne pas étendre le veto au-delà de la version initiale de l'acte délégué.

Le Conseil d'Etat n'a pas de raison de proposer l'insertion d'une clause de veto dans une loi, si ce n'est pour convaincre le Grand Conseil de ne pas mettre trop de détails dans une loi, même sur des sujets politiquement sensibles.

La procédure de contrôle graduel doit permettre de ne pas retarder l'entrée en vigueur de l'acte concerné. Si la formulation légale est relativement lourde, le «Guide parlementaire» fournit un résumé et un schéma qui facilitent grandement la compréhension de cette procédure.



Références complémentaires

Message 265 et projet de loi sur le Grand Conseil (bilingue)

http://www.fr.ch/shared/data/pdf/publ/2002-06_265_message.pdf

«Guide parlementaire» (voir p. 10ss)

En français: http://www.fr.ch/fr/data/pdf/gc/2007_11/autres/divers_f_oct_09.pdf

En allemand: http://www.fr.ch/de/data/pdf/gc/2007_11/autres/commissions_parlementaires_d_oct_09.pdf

Article de Pierre Scyboz, *Pouvoirs législatif et exécutif: règles générales, organisation et fonctionnement*,

paru dans la *RFJ Numéro spécial 2005*, p. 235ss. (Veto, p. 245s.), disponible à l'adresse:

http://www.fr.ch/fr/data/pdf/tc/rfj_iii_a_no_sp_cial_2005_cst.pdf

Textes des dispositions topiques Constitution (RSF 10.1)

Art. 93 c) Délégation

¹ Les compétences législatives peuvent être déléguées, à moins que le droit supérieur ne l'interdise. La norme de délégation doit être suffisamment précise.

² Les règles de droit d'importance doivent toutefois être édictées sous forme de loi.

³ Le Grand Conseil peut opposer son veto aux actes de l'autorité délégataire.

Art. 93 c) Delegation

¹ Rechtsetzungsbefugnisse können übertragen werden, sofern es das übergeordnete Recht nicht ausschliesst und die Delegationsnorm hinreichend bestimmt ist.

² Grundlegende Bestimmungen ergehen indessen nur in Form des Gesetzes.

³ Der Grosse Rat kann gegen Rechtssätze, die in Wahrnehmung der Delegationsbefugnisse ergangen sind, sein Veto einlegen.

LGC (RSF 121.1)

Chapitre 14 Veto

Art. 177 Clause

¹ Le Grand Conseil insère une clause de veto dans l'acte qui délègue des compétences législatives s'il souhaite contrôler l'usage qui sera fait de la délégation octroyée.

² Le veto ne peut pas porter sur les dispositions d'exécution prises par le Conseil d'Etat conformément à ses compétences constitutionnelles.

³ La clause est insérée dans la norme qui prévoit la délégation ou dans une disposition finale de l'acte. Dans ce dernier cas, elle mentionne explicitement les

compétences législatives dont la mise en œuvre est soumise au veto.

Art. 178 Remise des dispositions

¹ L'autorité délégataire remet d'office au Grand Conseil les dispositions qu'elle a adoptées et qui sont soumises au veto.

² Elle agit suffisamment tôt pour permettre le contrôle par le Grand Conseil avant l'entrée en vigueur fixée.

Art. 179 Examen de la conformité

¹ La commission qui avait examiné ou proposé l'acte où a été insérée la clause de veto examine à bref délai la conformité à la délégation des dispositions adoptées.

² Elle renvoie à l'autorité délégataire les éventuelles dispositions non conformes avec une brève motivation et lui fixe un délai pour lui présenter des dispositions conformes.

³ Si les dispositions sont conformes à la délégation, la commission est compétente pour en donner acte à l'autorité délégataire; elle en informe le Grand Conseil.

⁴ Si, dans le délai imparti, l'autorité délégataire conteste la non-conformité des dispositions qu'elle a adoptées ou ne fournit pas des dispositions conformes à la délégation, la commission saisit le Grand Conseil.

Art. 180 Décision en cas de non-conformité

¹ Pour corriger la non-conformité des dispositions déléguées, le Grand Conseil peut: a) adresser à l'autorité délégataire un mandat, adopté à la majorité simple des votants;

b) adopter lui-même les règles déléguées, par la voie d'une ordonnance parlementaire.

² Le Grand Conseil peut également décider, à la majorité simple, de révoquer la norme de délégation et de poser lui-même les règles appropriées. Le projet d'acte est élaboré comme s'il donnait suite à une initiative parlementaire (art. 83).

Art. 181 Modifications ultérieures

Le veto ne porte pas sur les modifications ultérieures des dispositions déléguées.

14. Kapitel Veto

Art. 177 Klausel

¹ Delegiert der Grosse Rat in einem Erlass Gesetzgebungskompetenzen und will er deren Anwendung kontrollieren, so fügt er eine Vetoklausel ein.

² Ausführungsbestimmungen, die vom Staatsrat gemäss seinen verfassungsmässigen Zuständigkeiten erlassen werden, unterstehen nicht dem Veto.

³ Die Klausel wird in der Bestimmung, mit der die Delegation erteilt wird, oder in einer Schlussbestimmung des Erlasses

eingefügt. In diesem Fall erwähnt sie ausdrücklich, bei welchen Gesetzgebungskompetenzen die Ausführung dem Veto untersteht.

Art. 178 Einreichen der Ausführungsbestimmungen

¹ Die Behörde, die die Gesetzgebungskompetenz erhalten hat, legt dem Grosse Rat von Amtes wegen die von ihr erlassenen Bestimmungen vor, die dem Veto unterstehen.

² Sie handelt früh genug, damit der Grosse Rat die Bestimmungen vor dem festgesetzten Inkrafttreten kontrollieren kann.

Art. 179 Prüfung der Übereinstimmung

¹ Die Kommission, die den Erlass mit der Vetoklausel geprüft oder beantragt hatte, prüft innert kurzer Frist, ob die erlassenen Bestimmungen mit der Delegation übereinstimmen.

² Sie weist allfällige nicht übereinstimmende Bestimmungen mit einer kurzen Begründung an die Behörde, die die Gesetzgebungskompetenz erhalten hat, zurück und setzt ihr eine Frist, um übereinstimmende Bestimmungen vorzulegen.

³ Stimmen die Bestimmungen mit der Delegation überein, so kann die Kommission der Behörde, die die Gesetzgebungskompetenz erhalten hat, die Übereinstimmung bestätigen; sie teilt dies dem Grosse Rat mit.

⁴ Wenn die Behörde, die die Gesetzgebungskompetenz erhalten hat, in der festgesetzten Frist bestreitet, dass die Bestimmungen, die sie verabschiedet hat, nicht mit der Delegation übereinstimmen, oder keine übereinstimmende Bestimmungen vorlegt, gelangt die Kommission an den Grosse Rat.

Art. 180 Entscheid bei fehlender Übereinstimmung

¹ Um die fehlende Übereinstimmung der delegierten Bestimmungen zu korrigieren, kann der Grosse Rat:

a) der Behörde, die die Gesetzgebungskompetenz erhalten hat, mit der einfachen Mehrheit der Stimmenden einen Auftrag erteilen;

b) mit einer Parlamentsverordnung selbst die delegierten Bestimmungen erlassen.

² Der Grosse Rat kann auch mit einfacher Mehrheit beschliessen, dass die Delegationsnorm widerrufen wird, und selbst die geeigneten Bestimmungen festsetzen. Der Erlassentwurf wird so ausgearbeitet, wie wenn damit einer parlamentarischen Initiative Folge gegeben würde (Art. 83).

Art. 181 Spätere Änderungen

Spätere Änderungen der delegierten Bestimmungen unterstehen nicht dem Veto.



Die Genehmigungsverordnung im Kanton Wallis

Claude Bumann, Chef des Parlamentsdienstes

1. Rückblick

Die Walliser Kantonsverfassung vom Jahre 1907 (KV) erfuhr am 24. Oktober 1993 eine Anpassung an die veränderten Gegebenheiten. Neben den Volksrechten und den Unvereinbarkeitsregeln wurde auch das Verhältnis zwischen Parlament und Regierung neu definiert. Beiläufig bot diese Verfassungsrevision die Gelegenheit, einen schwelenden Konflikt zwischen beiden Gewalten zu regeln, der fünfzehn Jahre früher zu einem Rechtsgutachten von Werra geführt und die Zulässigkeit und Tragweite der Genehmigung von Verordnungen des Walliser Staatsrates durch den Grossen Rat zum Thema hatte.¹ Auch ohne ausdrückliche Grundlage in der Verfassung fanden sich nämlich in zahlreichen Gesetzen Bestimmungen, die den Staatsrat mit dem Erlass einer Verordnung betrauten und zugleich deren Genehmigung durch den Grossen Rat forderten. Mit dem neuen Artikel 57 ist die Diskussion über die Verfassungsmässigkeit eines solchen Genehmigungsvorbehalts im Wallis – im Gegensatz vielleicht zu andern Kantonen und beim Bund^{2,3} – obsolet geworden. Dieser hat folgenden Wortlaut:

¹ Der Staatsrat erlässt in Reglementsform die zur Anwendung kantonaler Gesetze und Dekrete⁴ notwendigen Bestimmungen.

² Das Gesetz kann dem Staatsrat die Befugnis zum Erlass von Verordnungen übertragen, indem es deren Zweck und die ihren Inhalt bestimmenden Grundsätze festlegt. Die Delegation muss sich auf einen genau umschriebenen Bereich beziehen. Die Verordnungen können der Genehmigung des Grossen Rates unterstellt werden.

³ Der Staatsrat behandelt die anderen Geschäfte in Form von Beschlüssen und Entscheiden.

¹ Raphael VON WERRA, Die Genehmigung von Verordnungen des Walliser Staatsrates durch den Grossen Rat, Rechtsgutachten vom 28. Januar 1977, ZWR 1977, S. 207 ff.

² Hans NEF, Die Genehmigung von Verordnungen des Regierungsrates durch den Kantonsrat im Kanton Zürich, ZBL, S. 241

³ Z.B. Parlamentarische Initiative Nr. 94.404 von Vreni SPOERRY, http://www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=19940404

⁴ Dringliche und zeitlich beschränkte gesetzgeberische Erlasse (Art. 32 Abs. 2 und Art. 42 KV; Art. 42 GORBG)

2. Die Möglichkeit des Genehmigungsvorbehalts

Der Artikel 57 KV hat auch in der Terminologie eine Klärung herbeigeführt. Während in der früheren Praxis die Begriffe «Reglement» und «Verordnung» uneinheitlich verwendet wurden, ist die Sprachregelung nun unzweideutig:

2.1. Reglement

Ein Reglement enthält die zur Anwendung kantonaler Gesetze und Dekrete notwendigen Bestimmungen, d.h. jene Normen, die im Rahmen des Gesetzes oder Dekretes bleiben, deren praktische Ausführungsmodalitäten näher umschreiben, die zuständigen Behörden bezeichnen und die Verfahren festlegen (Art. 57 Abs. 1 KV, Art. 88 GORBG⁵). In der Lehre wird ein solcher Erlass als *Vollziehungs-* oder *Vollzugsverordnung* bezeichnet.

Das Recht des Staatsrates, gesetzesvollziehende Bestimmungen zu erlassen, ergibt sich unmittelbar aus der Verfassung und bedarf mithin keiner ausdrücklichen Ermächtigung im einzelnen Gesetz mehr. Wenn dies gleichwohl der Fall ist, handelt es sich um eine einfache Bestätigung der verfassungsmässigen Kompetenzzuweisung an die Regierung. Klar verfassungswidrig ist jedoch, wenn in einem Gesetz oder Dekret der Staatsrat mit dem Vollzug beauftragt wird, der diesbezügliche Erlass aber der Genehmigung durch den Grossen Rat unterworfen wird. Dies käme einer unzulässigen Schmälerung der verfassungsrechtlichen Kompetenz des Staatsrates gleich. Der Grosse Rat kann wohl den Vollzug eines Gesetzes bis in die letzten Details regeln und damit den Handlungsspielraum des Staatsrates einengen, wo er dies aber unterlässt, kann der Staatsrat ausschliesslich und ohne parlamentarische «Fesseln» die der Vollziehung dienenden Bestimmungen erlassen⁶.

Aussage 1:

Vom Staatsrat (in Reglementsform) erlassene reine Vollzugsnormen dürfen in keinem Fall der Genehmigung durch den Grossen Rat unterworfen werden.

⁵ Gesetz über die Organisation der Räte und die Beziehungen zwischen den Gewalten vom 28. März 1996

⁶ VON WERRA, S. 212 ff.; NEF, S. 248 f.

2.2. Verordnung

Eine Verordnung enthält die Bestimmungen, die der Staatsrat erlässt, wenn ihn der Grosse Rat dazu ermächtigt (Art. 57 Abs. 2 KV, Art. 89 GORBG). Es handelt sich um eine sog. *gesetzesvertretende Verordnung*.

Die Kompetenz zum Erlass von gesetzesvertretenden Verordnungen beruht auf einer sog. Gesetzesdelegation, d.h. der Grosse Rat gibt seine ureigene Befugnis zur Rechtsetzung an den Staatsrat ab und ermächtigt ihn dadurch, an seiner Stelle Recht zu schaffen. Es versteht sich in diesem Fall von selbst, dass das Parlament diese Befugnis der Regierung von vornherein beschränken kann, indem er die Delegation mit einem Genehmigungsvorbehalt zugunsten des Parlaments verbindet⁷. Der verfassungsmässige Kompetenzrahmen des Staatsrates wird in diesem Fall nicht eingeengt. Der die Delegation enthaltende gesetzgeberische Erlass muss jedoch explizit angeben, ob die staatsrätliche Verordnung der Genehmigung durch den Grossen Rat unterliegt (Art. 89 Abs. 2 GORBG). In der Wahl dieses Mittels ist der Grosse Rat nicht beschränkt. Sinn macht ein Genehmigungsvorbehalt indessen nur, wenn in der Verordnung noch grundlegenden Fragen zu regeln sind und das Parlament seinen Einfluss auf die Regelung nicht vollständig aufgeben will.

Aussage 2:

Der Grosse Rat darf die vom Staatsrat aufgrund einer Gesetzesdelegation (in Form einer Verordnung) erlassenen Rechtsnormen *nach eigenem Belieben* seiner Genehmigung unterwerfen.

2.3. Gemischte Erlasse

Erlasse des Staatsrates, die sowohl Vollzugsnormen als auch auf Gesetzesdelegation gestützte Rechtsnormen enthalten, sind ebenfalls in die Form einer Verordnung zu kleiden (Art. 90 Abs. 1 GORBG). Aus den obigen Betrachtungen ergibt sich für die gemischten Erlasse konsequenterweise, dass nur jene Rechtsnormen, die der Staatsrat gestützt auf eine Gesetzesdelegation verordnet, mit einem Genehmigungsvorbehalt versehen können. Die reinen Vollzugsnormen müssen

⁷ VON WERRA, S. 218



vom Genehmigungsvorbehalt ausgenommen werden (Art. 90 Abs. 1 GORBG). Falls der Grosse Rat im Gesetz einen Genehmigungsvorbehalt aufnimmt, hat die Verordnung ausdrücklich anzugeben, welche Bestimmungen der parlamentarischen Genehmigung unterstellt sind (Art. 90 Abs. 2 GORBG).

Aussage 3:

Enthält ein Erlass des Staatsrates sowohl Vollzugs- als auch Rechtsnormen, dürfen *nur die gesetzvertretenden Rechtsnormen* der Genehmigung durch den Grossen Rat unterworfen werden.

2.4. Aufhebung und Abänderung von Genehmigungsverordnungen

Sofern eine Verordnung des Staatsrates mit einem Genehmigungsvorbehalt «belastet» ist, dürfen die betroffenen Rechtsnormen von der Regierung ohne erneute Genehmigung durch den Grossen Rat weder abgeändert noch aufgehoben werden. Im Gesetz ist dieser Grundsatz zwar nur für die gemischten Erlasse ausdrücklich festgehalten (Art. 90 Abs. 2 GORBG), er gilt aber ohne Zweifel auch für die gesetzvertretenden Verordnungen, zumal nach dem generellen Prinzip der Parallelität eine Norm nur in dem Verfahren abändert oder aufgehoben werden kann, in dem sie zustande gekommen ist (BGE 94 I 36; 105 Ib 72, 112 Ia 139)⁸.

Aussage 4:

Eine mit Genehmigung behaftete Rechtsnorm des Staatsrats kann *nur mit erneuter Genehmigung* des Grossen Rates abgeändert oder aufgehoben werden.

3. Die Rechtsnatur der Genehmigung

Die Genehmigung einer Verordnung durch den Grossen Rat ist ein Akt der Rechtsetzung und nicht etwa ein Mittel zur Aufsicht des Staatsrates im Rahmen der parlamentarischen Obergangsaufsicht⁹. Es besteht auch kein Zweifel, dass die Genehmigung des Grossen Rates konstitutiven Charakter hat und die Verordnung des Staatsrates erst nachher in Kraft gesetzt werden kann. Eine einmal erteilte Genehmigung kann jedoch nicht mehr zurückgenommen werden. Es versteht sich auch, dass der Grosse Rat seine Genehmigung nur aus sachlich vertretbaren Gründen

verweigern kann, ansonsten er in Willkür verfällt¹⁰.

Aussage 5:

Die Genehmigung des Grossen Rates ist für die Verordnung des Staatsrates *konstitutiver Natur*, d.h. Gültigkeitserfordernis. Die einmal erteilte Genehmigung kann nicht mehr zurückgenommen werden.

4. Das Verfahren der Genehmigung

Grundsätzlich müssen sämtliche dem Grossen Rat unterbreiteten Geschäfte durch eine Kommission vorberaten werden. Dies gilt auch für die dem Parlament zur Genehmigung vorgelegten (neuen bzw. abgeänderten) Verordnungen des Staatsrates. Der Vorprüfung durch die zuständige thematische Kommission und der anschliessenden Beratung im Grossen Rat sind theoretisch enge Grenzen gesetzt. Der Begriff «Genehmigung» lässt nämlich darauf schliessen, dass das Parlament die Vorlage nur als Ganzes billigen kann. Ist ihm ein Verordnungstext nicht genehm, so muss er ihn integral an den Staatsrat zurückweisen und hat nicht das Recht, den Regierungserlass abzuändern. Andernfalls hätte man es de facto mit einem Erlass des Grossen Rates zu tun¹¹. Möglich wäre, die Genehmigung unter der Bedingung auszusprechen, dass der Staatsrat die Verordnung in dem vom Grossen Rat gewünschten Sinne abändere¹².

In der Praxis hält sich der Grosse Rat fast ausnahmslos an die vorstehende Regel und die Abgeordneten sind sich bewusst, dass eine Verordnung «à prendre où à laisser» ist und dass sie im Parlament keine Abänderungsvorschläge einbringen können. Es kommt – allerdings höchst selten – vor, dass die vorprüfende Kommission den Staatsrat zu einer Änderung der Verordnung bewegt und dem Parlament dann eine vom ursprünglichen Wortlaut abweichende Variante (des Staatsrates) zur Genehmigung vorliegt.

Im Plenum wird die der Genehmigung unterliegende Verordnung durch einen einfachen Beschluss genehmigt (bzw. abgelehnt). Der Beschluss wird nicht in die Form eines Erlasses (Art. 44 und 45 GORBG) gekleidet. Die genehmigte Verordnung wird mit dem Zusatz «Im Grossen Rat genehmigt am ...» versehen und so im Amtsblatt veröffentlicht und in der Sammlung der Rechtserlasse abgelegt.

¹⁰ VON WERRA, S. 221

¹¹ VON WERRA, S. 220; NEF, S. 257

¹² VON WERRA, S. 220

Der Grosse Rat wird relativ selten mit Genehmigungsverordnungen befasst. In der vergangenen Legislaturperiode war dies durchschnittlich drei Mal pro Jahr der Fall und die Hälfte der Genehmigungsbeschlüsse betraf die Kantonspolizei (Bestand, Bezahlung). Keine einzige Verordnung erfuhr dabei eine materielle Änderung, drei Mal wurde der Text in redaktioneller Hinsicht (v.a. Übersetzungsfehler) abgeändert. Die Verordnungen wurden allesamt angenommen. In einem Fall (VO über die Kantonspolizei, Maisession 2005) wurde ein Rückweisungsantrag relativ klar abgelehnt.

Aussage 6:

Der Grosse Rat respektiert durchs Band die an den Staatsrat delegierte Gesetzgebungskompetenz und beantragt höchst selten eine materielle Abänderung.

5. Genehmigungsverordnungen im Kanton Wallis

Die Gesetzessammlung des Kantons Wallis enthält folgende 22 Rechtserlasse des Staatsrates, die dem Grossen Rat zur Genehmigung unterbreitet wurden:

- 172.010** Verordnung über die Befugnisse des Präsidiums und der Departemente vom 1. Mai 2009
- 172.130** Verordnung über die berufliche Vorsorge der Magistraten der Exekutive, der Justiz und der Staatsanwaltschaft vom 13. Oktober 1999
- 172.132** Reglement für eine Ruhegehaltsordnung der Magistraten der Exekutive, der Justiz und der Staatsanwaltschaft vom 30. März 1979
- 173.100** Organisationsreglement der Walliser Gerichte vom 4. Mai 1999
- 173.102** Reglement über die Archivierung der Gerichtsakten vom 5. September 2001
- 173.400** Verfahrensreglement des kantonalen Versicherungsgerichtes vom 2. Oktober 2001
- 312.100** Ausführungsreglement zum Gesetz über die Akten der gerichtlichen Polizei vom 26. Februar 1986
- 340.205** Reglement über die Gewährung von Ausgangsbewilligungen für Erstmalige und Rückfällige, erwachsene Verurteilte vom 27. Oktober 2003
- 400.108** Reglement betreffend das Statut der Schulkommission vom 9. Januar 1991
- 405.200** Reglement über die Anstellungsbedingungen des Lehrper-

⁸ siehe auch Artikel 37 GORBG

⁹ NEF, S. 253



sonals der Primar-, der Sekundar- und der Mittelschulen vom 20. Juni 1963

415.100 Vollziehungsreglement betreffend das Gesetz über die Gewährung von Kantonsbeiträgen an den Bau und die Erweiterung von Turn und Sportstätten vom 26. März 1975

550.100 Verordnung zum Gesetz über die Kantonspolizei vom 1. Oktober 1986

550.110 Verordnung betreffend die Bestellung der Mitglieder des Korps der Kantonspolizei vom 20. Dezember 1995

611.103 Reglement betreffend die Vertretung des Staates vor den Gerichten vom 22. Juni 1988

613.100 Verordnung zum interkommunalen Finanzausgleich vom 23. September 1992

614.100 Reglement betreffend das kantonale Finanzinspektorat vom 20. Mai 1981

616.100 Subventionsverordnung vom 14. Februar 1996

705.100 Bauverordnung vom 2. Oktober 1996

721.800 Reglement betreffend die Ausführung des Gesetzes über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte vom 4. Juli 1990

800.11 Verordnung über die Abweichungen der Tätigkeit des Gesundheitsnetzes Wallis (Subventionierung) vom 20. Dezember 2006

850.301 Ausführungsreglement zum Gesetz über die Eintreibung von Unterhaltsbeiträgen und die Entrichtung von Vorschüssen vom 15. April 1981

935.500 Vollziehungsreglement zum Gesetz zur Vollziehung des Bundesgesetzes betreffend die Lotterien und die gewerbsmäßigen Wetten vom 13. Mai 1937

• Gibt es andererseits Genehmigungsvorbehalte für reine Vollziehungserlasse des Staatsrates, die diesfalls verfassungswidrig wären¹³?

• Welches sind die Beweggründe des Grossen Rates, eine Verordnung des Staatsrates mit einem Genehmigungsvorbehalt zu versehen?

Auch ohne diese Abklärungen kann aber gesagt werden, dass der Grosse Rat die ihm von der Verfassung erteilte Möglichkeit, gesetzesvertretende Verordnungen der Kantonsregierung mit einem Genehmigungsvorbehalt zu versehen, mit Augenmass und Respekt vor dem Staatsrat und seinen Kompetenzen ausübt.

¹³ Vgl. die Auflistung der Zürcher Verordnungen, NEF, S. 251 f.

Es wäre nun eigentlich interessant (sprengt jedoch den Rahmen dieser Arbeit), eine Typologie der Walliser Genehmigungsverordnungen zu erstellen und den Recherchen etwa folgende Fragen voranzustellen:

- Wird die Unterscheidung in gesetzesvollziehende und gesetzesvertretende Verordnungen konsequent gelebt?
- Wird bei gemischten Erlassen darauf geachtet, dass nur die gesetzesvertretenden Bestimmungen der Genehmigung unterbreitet werden?
- Gibt es staatsrätliche Erlasse, die dem Grossen Rat zur Genehmigung unterbreitet wurden und werden, obwohl dies nicht nötig wäre?



Diskussionen über die Einführung eines Verordnungsvetos auf Bundesebene

Ruth Lüthi, stv. Sekretärin der Staatspolitischen Kommissionen der eidg. Räte

Zur Zeit befassen sich die Staatspolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte wieder einmal mit der Frage, ob ein Veto gegen Verordnungen des Bundesrates eingeführt werden soll. Die Frage ist nicht neu, wird sie doch von hartnäckigen Mitgliedern des Nationalrates in regelmässigen, immer kürzer werdenden Abständen zur Diskussion gebracht. Allerdings fallen die Initiativen des Nationalrates im Ständerat auf steinigen Boden.

1. Freisinnige Vorstösse für eine Genehmigungspflicht

Meistens ist es eine konkrete Verordnung, welche Ratsmitglieder dazu bewegt, das Thema Mitsprache des Parlamentes bei der Verordnungsgebung auf das Tapet zu bringen. So hatte die damalige Nationalrätin Vreni Spoerry 1994 offenbar Bedenken, was die Ausgestaltung der Mehrwertsteuer-Verordnung betraf. Wahrscheinlich erwartete sie nichts Gutes aus dem Departement von Otto Stich. Sie reichte deshalb eine parlamentarische Initiative ein, mit welcher sie die Einführung eines Genehmigungsvorbehalts bei wichtigen Verordnungen verlangte (94.404 Pa.Iv. Spoerry. Genehmigungsvorbehalt bei wichtigen Verordnungen). Konkret verlangte sie, dass «mindestens die gesetzvertretenden Verordnungen des Bundesrates der Genehmigung durch die eidgenössischen Räte bedürfen». In der Begründung ihrer Initiative führte Frau Spoerry aus: «Die Mehrwertsteuer-Verordnung ist zurzeit das anschaulichste Beispiel für das Anliegen der parlamentarischen Initiative, aber ihre Bedeutung ist eine allgemeine und geht über den konkreten Fall hinaus. Für die Mehrwertsteuer-Verordnung kann sie ohnehin nicht mehr wirksam werden. In der Zukunft ist es aber aufgrund der gegenwärtigen Erfahrungen notwendig, dass das Parlament zumindest immer dann die Gelegenheit zu einer politischen Gesamtbeurteilung einer bundesrätlichen Verordnung bekommt, wenn diese eine gesetzvertretende Funktion hat.» (Amtl. Bull. N 1995 2019). Die vorbereitende Kommission beantragte dem Rat knapp mit 11 zu 10 Stimmen, der Initiative keine Folge zu geben. Die starke Minderheit setzte sich aus Mitgliedern der FDP, der SVP und der

CVP zusammen. Die Kommission argumentierte, dass ein genereller Genehmigungsvorbehalt des Parlamentes dieses zu stark belasten und die Entscheidungsprozesse blockieren würde. Der Rat lehnte den Vorschlag mit 60 zu 39 Stimmen ab (Amtl. Bull. N 1995 2023.)

Auf wenig Gegenliebe stiess ein weiterer Vorstoss einer freisinnigen Nationalrätin. Im Jahre 2002 reicht die damalige Nationalrätin Maya Lalive d'Épinay unter dem Titel «Verordnungsveto» eine parlamentarische Initiative ein, mit welcher sie jedoch kein Veto gegenüber Verordnungen, sondern eine generelle parlamentarische Genehmigungspflicht von Verordnungen verlangte (02.430 Pa.Iv. Lalive d'Épinay. Verordnungsveto). Dies ging der vorbereitenden Kommission eindeutig zu weit. Sie beantragte dem Rat mit 13 zu 1 Stimmen bei 4 Enthaltungen, der Initiative keine Folge zu geben. Die Kommission wies darauf hin, dass es kaum praktikabel wäre, sämtliche Verordnungen des Bundesrates der Bundesversammlung zur Genehmigung zu unterbreiten. «Wenn schon», argumentierte die Kommission in ihrem Bericht vom 16. Mai 2003, «wäre es sinnvoller von einem Verordnungsveto im Sinne eines Referendums auszugehen, so wie es der Kanton Solothurn kennt. Die Initiantin verweist übrigens in ihrer Begründung ebenfalls auf dieses Modell, wonach das Parlament auf Verlangen einer bestimmten Anzahl seiner Mitglieder eine Verordnung an die Regierung zurückweisen kann. Die Kommission spricht sich jedoch auch gegen ein Verordnungsveto in dieser Form aus.» Der Nationalrat gab der Initiative am 11. Dezember 2003 keine Folge, ohne dass ein Gegenantrag gestellt wurde (Amtl. Bull. N 2003 1961).

2. Konsultation der zuständigen Parlamentskommission beim Erlass einer Verordnung

Der Nationalrat wollte also zu dieser Zeit nichts von einer parlamentarischen Genehmigung von Verordnungen wissen. Allerdings wollte die Bundesversammlung beim Erlass der Verordnungen doch nicht ganz aussen vor sein. Das Parlamentsgesetz vom 13. Dezember 2002 sieht in Artikel 151 nämlich vor, dass die zuständige Kommission verlangen kann, dass ihr der

Entwurf zu einer wichtigen Verordnung des Bundesrates zur Konsultation unterbreitet wird. Ist eine Verordnung unmittelbar im Anschluss an einen Erlass der Bundesversammlung zu ändern oder zu erlassen, so beschliesst die Kommission bei der Gesamtabstimmung über den Erlassentwurf, ob sie konsultiert werden will. Die Kommissionen können so eine Verordnung des Bundesrates nicht direkt ändern und auch nicht blockieren, sie können dem Bundesrat jedoch Hinweise geben, in welche Richtung sie die Verordnung geändert haben möchten. Die Bundesversammlung gab sich somit mit einem Konsultationsrecht bei der Verordnungsgebung zufrieden und verzichtete auf weitergehende Modelle wie Genehmigungspflicht oder Veto. Das Konsultationsrecht kann durchaus Wirkung zeigen, gibt es doch verschiedene Beispiele dafür, dass der Bundesrat einen Verordnungsentwurf auf Empfehlung der zuständigen Parlamentskommission geändert hat.

3. Ein neuer Versuch für die Einführung einer Genehmigungspflicht aus den Reihen der SVP

Weitergehende Modelle wurden seither aber immer wieder von Mitgliedern des Nationalrates vorgeschlagen. So forderte Nationalrat Josef Kunz (SVP. LU) im Jahre 2006 mit seiner parlamentarischen Initiative, dass der Bundesrat verpflichtet werden soll, den Erlass oder die Änderung einer Verordnung vom Parlament genehmigen zu lassen (06.471 Pa.Iv. Kunz. Genehmigung von Verordnungen durch das Parlament). Auch dieser Initiative war kein Erfolg beschieden. Die Kommission beantragte dem Rat mit 13 zu 6 Stimmen bei 2 Enthaltungen, der Initiative keine Folge zu geben, was dieser mit 111 zu 53 Stimmen tat (Amtl. Bull. N 2008 145). Wie bei Frau Spoerry war auch bei Nationalrat Kunz eine konkrete Verordnung Auslöser für seine Initiative. Er führte im Rat dazu aus: «Ein Beispiel ist die Tierschutzverordnung: Die WBK hatte sehr gute Arbeit geleistet, doch ging die Verordnung in verschiedenen Punkten weiter, als wir im Tierschutzgesetz gegangen waren. Es ist sogar schon vorgekommen, dass Anträge, die im Parlament abgelehnt wur-



den, anschliessend in der Verordnung stillschweigend aufgenommen worden sind.» Die vorberatende Staatspolitische Kommission zeigte in ihrem Bericht vom 1. Februar 2008 ein gewisses Verständnis für den Initianten: «Die Kommission kann das vom Initianten gegenüber der Verordnungsgebung geäusserte Unbehagen teilweise nachvollziehen. Es gibt immer wieder Fälle, bei denen Parlamentsmitglieder den Eindruck erhalten, dass die Verordnung nicht ganz dem Willen des Gesetzgebers entspricht. Allerdings erachtet es die Kommission kaum als umsetzbar, wenn die Bundesversammlung die Verordnungen des Bundesrates zu genehmigen hätte.» Die Kommission empfahl deshalb, vorerst noch weitere Erfahrungen mit dem Konsultationsrecht zu sammeln.

4. Vorschläge für die Einführung eines Verordnungsvetos

Erst der nächste Vorstoss nahm die im Kanton Solothurn praktizierte Lösung eines Verordnungsvetos auf und war damit auch erfolgreicher als die vorangehenden Vorschläge für ein Genehmigungsrecht. Die von der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei am 17. März 2008 eingereichte parlamentarische Initiative verlangte, dass «beide Räte zu bundesrätlichen Verordnungen ein einfaches Veto, ohne Möglichkeit der Abänderung, einlegen können, wenn dies von einem Drittel der Ratsmitglieder in einem der beiden Räte (von 67 Mitgliedern des Nationalrates oder 16 Mitgliedern des Ständerates) verlangt wird.» (08.401 Pa.Iv. Fraktion V. Veto des Parlamentes gegen Verordnungen des Bundesrates). Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates gab dieser Initiative am 26. Juni 2008 mit 13 zu 10 Stimmen Folge. Die Kommission zeigte sich überzeugt, dass es ein wirksames Mittel brauche, damit das Parlament intervenieren könne, wenn die Verordnungsgebung nicht in seinem Sinn erfolge. Die Kommission verwies auf die guten Erfahrungen, welche der Kanton Solothurn mit dem Verordnungsveto gemacht hat. Nicht einverstanden mit diesen Überlegungen war die Staatspolitische Kommission des Ständerates, deren Zustimmung notwendige gewesen wäre, damit die Nationalratskommission die entsprechenden Änderungen des Parlamentsgesetzes hätte ausarbeiten können. Die Ständeratskommission verweigerte aber ihre Zustimmung mit 6 zu 2 Stimmen bei einer Enthaltung. In einem solchen Fall wird einer parlamentarischen Initiative nur Folge gegeben, wenn beide Räte ihr zustimmen. Die Nationalratskommission beantragte deshalb in der Folge ihrem Rat mit 20 zu 3 Stimmen überaus

deutlich, der Initiative Folge zu geben, was dieser am 17. Dezember 2008 mit 152 zu 11 Stimmen ebenso deutlich tat. Im Nationalrat herrschte also über alle Parteien hinweg Konsens darüber, dass es ein Verordnungsveto im Sinne der Solothurner Lösung brauche (Amtl. Bull. N 2008 1924). Der Ständerat machte dem Nationalrat jedoch einen Strich durch die Rechnung und versenkte das Anliegen am 13. März 2009 mit 27 zu 6 Stimmen ebenso deutlich (Amtl. Bull. S 2009 191). Der Ständerat argumentierte insbesondere mit der Gewaltenteilung. Seiner Ansicht nach stellt ein Verordnungsveto einen zu grossen Eingriff in die Kompetenzverteilung zwischen Legislative und Exekutive dar.

Aber der Nationalrat lässt nicht locker. Mit 21 zu 0 Stimmen bei 5 Enthaltungen stimmte die Staatspolitische Kommission des Nationalrates am 15. April 2010 einer parlamentarischen Initiative des St. Galler CVP-Nationalrates Thomas Müller zu (09.511 Pa.Iv. Müller Thomas. Mitsprache des Parlamentes bei Verordnungen). Der Initiant verlangt, dass die eidgenössischen Räte ein Veto zu bundesrätlichen Verordnungen einlegen können, wenn dies von einem Viertel der Ratsmitglieder beider Räte (50 Mitgliedern des Nationalrates und 12 Mitgliedern des Ständerates) verlangt wird und die einfache Mehrheit beider Räte diesem Antrag zustimmt. Etwas ungewöhnlich mutet das Erfordernis an, dass der Antrag in beiden Räten gestellt werden muss. Der Initiant will mit diesem Vorschlag dem Zweikammersystem gerecht werden. Dies geschieht aber bereits dadurch, dass ein Veto nur dann auch tatsächlich eingereicht ist, wenn dem Antrag beide Räte zustimmen. Bei allen anderen Beratungsgegenständen der Bundesversammlung ist es so, dass beide Räte (bzw. ein Teil ihrer Mitglieder) unabhängig voneinander antragsberechtigt sind. Erst wenn der Rat, in dem das Anliegen eingebracht worden ist, dem Antrag zugestimmt hat, geht dieser als Beschluss des Erstrates an den anderen Rat. Dies sind die normalen Regeln des Zweikammersystems, die auch bei der Einführung eines Verordnungsvetos ohne Probleme zum Zug kommen könnten. Allenfalls könnte auch argumentiert werden, dass durch das Erfordernis der doppelten Antragsstellung die Hürde für die Einreichung eines Vetos möglichst hoch angesetzt werden soll, kann doch allein durch die Antragsstellung, welche vielleicht in den Räten gar nicht erfolgreich sein wird, eine Blockierung der Verordnungsgebung erreicht werden. Die schwierigste Frage, die sich bei der Umsetzung stellen wird, wird ohnehin diejenige der Frist sein. Wie lange hat die Bundesversammlung Zeit, ein Veto einzulegen? Die Frist muss lang genug sein,

damit das parlamentarische Verfahren durchgespielt werden kann, und kurz genug, damit nicht die Inkraftsetzung von Verordnungen blockiert wird.

Ob aber die parlamentarische Initiative von Nationalrat Thomas Müller eine Umsetzung erfahren wird, ist höchst ungewiss: Bereits hat die Ständeratskommission ihr «Veto» eingereicht: Sie sprach sich am 28. Juni 2010 mit 6 zu 4 Stimmen gegen die Initiative aus. Nun ist der Nationalrat wieder am Zug ...



Für eine erweiterte parlamentarische Mitwirkung im Bereich der interkantonalen Zusammenarbeit

Christian Moser, wissenschaftlicher Mitarbeiter der Oberaufsichtskommission des Grossen Rates des Kantons Bern

1. Ausgangslage / Problemstellung

Die Situation ist eigentlich bereits seit länger Zeit hinreichend bekannt: Die Kantone können Aufgaben, bedingt durch den hohen Grad ihrer Komplexität wie auch durch grenzüberschreitende Vernetzungen, in zunehmendem Masse nicht mehr alleine lösen. Es etablierten sich deshalb verschiedene Formen der interkantonalen Zusammenarbeit, basierend auf vertraglichen Regelungen (Konkordate, interkantonale Vereinbarungen), die teilweise auch in die Schaffung von interkantonalen Institutionen mündeten. In Bezug auf die Schaffung und Umsetzung von interkantonalementem Recht liegt in verschiedener Hinsicht eine unbefriedigende Situation vor:

- Die kantonalen Parlamente können bei der Genehmigung von interkantonalen Vereinbarungen einzig über Annahme oder Ablehnung entscheiden, bei der Ausgestaltung der einzelnen Inhalte jedoch nicht mitbestimmen.
- Die interkantonale Zusammenarbeit wird schwergewichtig von den Exekutiven und den Verwaltungen gesteuert.
- Der Bereich der interkantonalen Institutionen entzieht sich der Planungshoheit der einzelnen Kantone.
- Parallel zum tendenziellen Bedeutungsverlust der Parlamente geht auch die Öffentlichkeit der gesetzgebenden Verhandlungen verloren.

Grundsätzlich liegen somit zwei wesentliche Problembereiche vor, die nach einer Stärkung der Substanz parlamentarischen Handelns rufen:

- Die Schaffung von interkantonalementem Recht, wo die Einflussmöglichkeiten der Parlamente gestärkt werden sollten.
 - Die interkantonalen Institutionen und die sie kontrollierenden interparlamentarischen Kommissionen, deren Wirkungsmöglichkeiten zu verbessern sind.
- Eine teilweise vergleichbare Ausgangssituation liegt auch im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit vor, wo sich verschiedene Formen der überkommunalen Zusammenarbeit herausgebildet haben. Auch hier wird die Handlungsautonomie der einzelnen Gemeinde beschnitten; zudem stellen sich Fragen in Bezug auf die demokratische Legitimation der Gemeindedelegierten in den verschiedenen Formen von Gemeindeverbänden.

2. Bisherige Lösungswege

Die unbefriedigende Situation im Bereich der interkantonalen Zusammenarbeit ist den kantonalen Parlamenten durchaus bewusst; es wurden verschiedene Lösungen entwickelt, um eine Verbesserung ihrer Stellung zu erreichen.

Die 6 Westschweizer Kantone haben bereits im Jahre 2001 unter sich eine interkantonale Vereinbarung verabschiedet (sogenannte «Conventions des conventions»). Diese sieht vor, dass bei referendumsfähigen Erlassen die Regierungen der Kantone eine Kommission ihres Parlaments mit Bezug auf die Richt- und Leitlinien für das Verhandlungsmandat konsultieren und dass eine Interparlamentarische Kommission (7 Delegierte pro Kanton) im Sinne einer Vernehmlassungstellungnahme über den ausgearbeiteten Entwurf befinden kann, bevor dieser verabschiedet wird. Gestützt auf die ersten Erfahrungen wurde eine neue angepasste Vereinbarung ausgearbeitet (Convention sur la participation des parlements, Co-Parl; u. a. wird dabei das Recht auf Anhörung zum Verhandlungsmandat aufgehoben), welche von den Regierungen der Westschweizer Kantone am 5. März 2010 unterzeichnet wurde und nun in den Parlamenten zur Ratifikation ansteht.

In verschiedenen Kantonen wurden, unter verschiedenen Bezeichnungen, eigene Kommissionen gebildet, die sich mit der Materie der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit befassen. Dies auch im Bestreben, im Rahmen der Schaffung von interkantonalementem Recht die parlamentarische Mitwirkung zu verbessern, sei es durch bloss Information über die sich in Erarbeitung befindenden Geschäfte (z. B. BE), sei es durch formellen Einbezug im Rahmen eines kantonsinternen Vernehmlassungsverfahrens oder sogar durch Mitwirkung auf der Verhandlungsstufe des Regierungsrats (z. B. ZG). Im Rahmen dieser kantonsinternen Regelungen kann die Exekutive die parlamentarische Äusserung bei der Festlegung ihrer eigenen Stellungnahme berücksichtigen.

Mit dem Modell der Westschweizer Kantone kann erreicht werden, dass eine konsolidierte und koordinierte Stellungnahme aller Parlamente vorgelegt wird. Die bloss kantonsinternen Regelungen weisen den Nachteil auf, dass mit diesen eventuell die Stellungnahme des eigenen Kantons be-

einflusst werden kann, welche dann aber nur eine Stimme im interkantonalen Konzert bei der definitiven Verabschiedung einer Vorlage zu interkantonalementem Recht darstellt.

3. Die von der OAK initiierte Studie und ihre wesentlichsten Ergebnisse

Nach Auffassung der OAK (Oberaufsichtskommission) des Grossen Rates des Kantons Bern ist der Zeitpunkt gegeben, dass insbesondere im Bereich der interkantonalen Zusammenarbeit der Bedeutungsverlust der Parlamente nicht länger hingenommen werden kann und deshalb über Massnahmen zur Verbesserung der Situation zu diskutieren ist. Die OAK hat als parlamentarische Kontrollkommission die zusätzliche Aufgabe der sogenannten Aussehenbeziehungen. Gestützt auf die vorstehend kurz skizzierte Problemstellung hat sie die Universität Bern mit der Ausarbeitung einer Studie über parlamentarische und direktdemokratische Defizite im Bereich der interkantonalen und interkommunalen Zusammenarbeit beauftragt¹.

In dieser Studie werden zunächst die verschiedenen Formen der interkantonalen Zusammenarbeit präsentiert und problematisiert: Gesamtregierungskonferenzen, Direktorenkonferenzen, Fachbeamtenkonferenzen, interkantonale Vereinbarungen in Form von Verträgen und Rahmenvereinbarungen (IRV), interkantonale Institutionen. Zur Beurteilung werden Kriterien der Demokratiequalität entwickelt. In einem analogen Sinne wird auch die interkommunale Zusammenarbeit in ihren verschiedenen Formen erfasst: Vertragsmodelle (gemeinsame Aufgabenerfüllung, Sitzgemeinde) bzw. Etablierung einer gemeinsamen juristischen Person (privatrechtliche Formen, öffentlich-rechtliche Formen, Regional- oder Interkommunalkonferenzen). Nach einer Übersicht über die interkantonale Zusammenarbeit im Kanton Bern wird diese anhand einer Reihe von Fallbeispielen näher untersucht. Im Bereich der in-

¹ Andrea Iff, Fritz Sager et. al., Interkantonale und interkommunale Zusammenarbeit. Defizite bezüglich parlamentarischer und direktdemokratischer Mitwirkung (unter besonderer Berücksichtigung des Kantons Bern). Universität Bern, Kompetenzzentrum für Public Management, 2009, 189 S.



terkommunalen Zusammenarbeit wird die Demokratiequalität anhand von zwei Gemeinden als Beispiele untersucht. Zu beiden Bereichen wird im Sinne von Verbesserungsvorschlägen eine grössere Zahl von Empfehlungen abgegeben.

Die substantiellen inhaltlichen Ergebnisse der Studie können an dieser Stelle nicht vollständig dargestellt werden. Anlässlich einer Medienpräsentation hat das Autorenteam, bezugnehmend auf die demokratische Qualität der Zusammenarbeit, insbesondere die folgenden Punkte hervorgehoben:

- In den vergangenen Jahren hat sich eine Kaskade verschiedenster Konferenzen herausgebildet, die in Zukunft an Bedeutung gewinnen werden. Die Zusammenarbeit wird insbesondere von kantonalen Regierungen vorangetrieben und ausgeführt. Dabei besteht jedoch die Gefahr, dass die Parlamente und die Bevölkerung der Kantone die Kontrolle über die Ausarbeitung und Durchführung verlieren. Aufgrund des oft informellen Charakters dieser Zusammenarbeit ist beispielsweise nicht gewährleistet, dass die Parlamente ausreichend informiert werden.
- Die Kantonsparlamente werden nicht formell in die Arbeit der KdK (Konferenz der Kantonsregierungen) mit einbezogen; es obliegt den einzelnen Regierungen, dies zu bewerkstelligen. Die Sitzungen der KdK sind nicht öffentlich und ihre Beschlüsse werden auch nicht veröffentlicht.
- Die Mitwirkungsmöglichkeit der Parlamente ist bei der Vorbereitung und Ausgestaltung von interkantonalen Verträgen deutlich geringer als bei Gesetzen, Verordnungen und Projekten, über die der Kanton allein bestimmt. Die Kantonsparlamente können formell kaum Einfluss auf die inhaltliche Ausgestaltung von Vereinbarungen oder gemeinsamen Institutionen nehmen und werden zu reinen Genehmigungsorganen.
- Die Arbeit der interkantonalen Konferenzen ist oft nicht formalisiert. Sogar regelmässig tagende und gut organisierte interkantonale Konferenzen beruhen teils nicht auf einem Vertrag. Allgemeine Rechtsgrundlage für die Direktorenkonferenzen sind Artikel 48 BV und die jeweiligen Kantonsverfassungen. Eine spezifische Regelung findet sich jedoch weder in der Bundesgesetzgebung noch in jener der Kantone. Direktorenkonferenzen beruhen nicht auf einem Vertrag zwischen den Kantonen, sondern sind lediglich Absprachen, denen vertragsähnliche Folgen beigemessen werden. Falls die Konferenzen jedoch Verträge abschliessen und prozessfähig sein sollen, bedürfen sie einer Rechtspersön-

lichkeit. Ausser der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) und der Feuerwehrkoordination Schweiz (FKS) hat sich keine der Konferenzen für die Rechtsform des Vereins entschieden, sondern sie bilden eine öffentlich rechtliche Körperschaft sui generis.

- Die Studie zeigt für den Kanton Bern, dass die institutionellen Möglichkeiten der Mitwirkung des Parlaments an der interkantonalen Zusammenarbeit noch nicht ausgeschöpft sind. Auch interkantonale Aufsichtskommissionen könnten mit zusätzlichen Kompetenzen ausgestattet werden (z. B. sich direkt an das Exekutivgremium eines interkantonalen Organs wenden).
- Ebenfalls zeigte sich, dass die Parlamentsmitglieder oftmals auf das Tagesgeschäft konzentriert sind. Es fehlen Zeit und Ressourcen, die Relevanz der frühzeitigen Informationen für die interkantonale Zusammenarbeit bzw. die Eigenständigkeit des Kantons Bern abzuschätzen.
- In Bezug auf den Kanton Bern war der Grosse Rat über die meisten Vorhaben der interkantonalen Zusammenarbeit gut und von Seiten der Verwaltung und der Regierung früh informiert. Obwohl formale Defizite bestehen, erweist sich das Demokratie-Problem in der politischen Realität als weniger gravierend. Diese Erkenntnis stellt nicht das Problem in Abrede, relativiert aber zu einem gewissen Teil seine Schwere.
- Sowohl bei der Formulierung des Problems als auch bei der Formulierung von Lösungsvorschlägen ist Augenmass zu halten. Dies auch im Bewusstsein, dass die wichtigste Alternative zur interkantonalen Zusammenarbeit meist nicht eine kantonale Einzellösung ist, sondern entweder die Etablierung einer Bundeslösung oder dann komplexe Strukturen interkantonaler demokratischer Mitsprache wie das Modell der Westschweizer Kantone. Die Studie spricht sich deshalb für eine pragmatische Problembewegung aus, die sich eher an den realpolitischen Verhältnissen als an demokratietheoretischen Idealbildern orientiert.

4. Die Schlussfolgerungen der OAK

Gestützt auf die Ergebnisse der Studie sah sich die OAK in ihrer Problemwahrnehmung bestätigt. In Form von Motionen stellte sie kantonsintern die folgenden Forderungen zur Diskussion (sie beschränkte sich dabei auf die interkantonale Zusammenarbeit):

- Die Schaffung einer ständigen Kommission für Aussenbeziehungen im Kanton

Bern: Für den Grosse Rat nimmt heute die OAK diese Aufgabe wahr. Sie stösst jedoch gerade wegen der wachsenden Bedeutung dieser Materie an Kapazitätsgrenzen. Eine entsprechende Änderung bei den Kommissionsstrukturen sollte nach Auffassung der OAK im Zusammenhang mit einer umgehend an die Hand zu nehmenden Totalrevision des Grossratsgesetzes erfolgen.

- Die Einführung von direkten Vorstossrechten: Interparlamentarische Aufsichtskommissionen sollen künftig direkt Vorstösse an das jeweilige interkantonale Exekutivgremium richten. Heute kann z. B. ein Mitglied einer solchen Kommission nur über den Umweg über sein Heimatparlament und über einen Auftrag an den Regierungsrat motionieren.
- Die Schaffung von Rechtsgrundlagen für interkantonale Institutionen: Konkret fordert die OAK die Schaffung einer solchen Rechtsgrundlage für die Schweizerische Steuerkonferenz (bislang bloss als Verein konstituiert) und eine Überprüfung der Rechtsgrundlagen der interkantonalen Direktorenkonferenzen und der anderen interkantonalen Fachbeamtenkonferenzen.
- Die Schaffung eines zentralen Registers aller Konkordate bzw. interkantonalen Vereinbarungen: Seit der Totalrevision des Publikationsgesetzes des Bundes im Jahre 2005 werden diese nicht mehr in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts veröffentlicht. Es fehlt heute eine lückenlose Übersicht.

Zusätzlich entwickelte die OAK ein eigenes Modell für ein qualifiziertes Vernehmlassungsverfahren bei der Schaffung von interkantonomem Recht.

5. Das Modell der OAK für ein qualifiziertes Vernehmlassungsverfahren

Die OAK erachtet es als angezeigt, ein Verfahren einzuführen, mit welchem das Gewicht der Stellungnahmen der Parlamente verstärkt werden kann. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn kantonale Parlamente mit einer gemeinsamen, koordinierten Stellungnahme auftreten. Um dies sicherzustellen, möchte die OAK des Grossen Rates des Kantons Bern das folgende Verfahren vorschlagen:

1. Nach Erarbeitung des ersten Entwurfs einer Vorlage zu interkantonomem Recht wird dieser von derjenigen Stelle, die sie erarbeitet hat, den Büros der Parlamente derjenigen Kantone zugestellt, bei welchen der Beitritt zur Vereinbarung vorgesehen ist (mit



- Frist zur Vernehmlassungsstellungnahme).
2. Die Büros der Parlamente sind frei, sich nach eigenem Ermessen mit einer Stellungnahme zu beteiligen oder nicht.
 3. Sollte sich das Büro eines Parlaments zu einer Stellungnahme entschliessen, kann es nach eigenem Ermessen die Erarbeitung der Stellungnahme einer bestimmten Kommission zuweisen. Es gelten dabei die Verfahren gemäss den jeweiligen kantonalen Praktiken.
 4. Die mit der Erarbeitung einer Stellungnahme befasste Kommission kann entscheiden, in Abwägung der Erfordernisse eines Interventionsbedarfs,
 - eine schriftliche Stellungnahme des kantonalen Parlaments direkt an das federführende interkantonale exekutive Gremium zu richten (mit Kopie an den Regierungsrat des eigenen Kantons);
 - die Einberufung einer Interkantonalen Legislativkonferenz (ILK) zu fordern, um eine gemeinsame koordinierte Stellungnahme der kantonalen Parlamente zu erarbeiten.
 5. Sobald mehr als ein kantonales Parlament ein entsprechendes Begehren vorbringt, ist eine Interkantonale Legislativkonferenz einzuberufen, welche über die Vernehmlassungsvorlage eine beratende Sitzung durchführt und allenfalls einen gemeinsamen koordinierten Antrag zuhanden des federführenden interkantonalen exekutiven Gremiums verabschiedet (mit Kopie an die Regierungen der Kantone). Die Teilnahme einer Delegation dieses Gremiums an der Sitzung der ILK sollte möglich sein.
 6. Die definitive Vorlage einer interkantonalen Vereinbarung wird danach den kantonalen Parlamenten wie bis anhin gemäss den jeweils geltenden Verfahrensbestimmungen zur Ratifikation unterbreitet.

In Bezug auf die neu zu schaffende Interkantonale Legislativkonferenz sind die folgenden Rahmenbedingungen wesentlich (es handelt sich hier um einen ersten, durchaus noch modifizierbaren Vorschlag):

- Jeder Kanton wäre frei beim Entscheid, sich an einer Sitzung der Interkantonalen Legislativkonferenz zu beteiligen (Alternative: eigene schriftliche Stellungnahme, oder Verzicht darauf).
- Jeder Kanton wäre frei beim Entscheid, wer aus den Reihen seines Parlaments an den Sitzungen der ILK teilnehmen soll (Möglichkeiten: ständige Delegation des Parlaments in der ILK; Delegation aus den Reihen der Kommission, welche interkantonale Geschäfte bearbeitet; ad hoc-Delegation mit geschäftsbereichbe-

zogenen Spezialistinnen bzw. Spezialisten).

- Bei der neu zu schaffenden Interkantonalen Legislativkonferenz (ILK) handelt es sich um ein Gremium, das an sich als permanente Organisation zu konzipieren wäre, sich aber mitgliedermässig, sowohl in Bezug auf die teilnehmenden Kantone wie auch auf die persönliche Zusammensetzung ihrer Delegationen, jedes Mal neu zusammensetzt (die Zahl der beteiligten bzw. betroffenen Kantone kann ändern). Bei einem bestehenden interkantonalen Gremium müsste ein Sekretariat angegliedert werden, welches als Anlaufstelle für Begehren zur Einberufung einer ILK fungiert und eine entsprechende Sitzung organisiert.
- Die ILK weist bei ihrem Zusammentreten diejenige Mitgliederzahl auf, die sich aus der Zahl der Kantone ergibt, die bei der zur Diskussion stehenden Vereinbarung beteiligt sein werden.
- Jeder Kanton wäre mit 2 oder 3 Vertreterinnen und Vertretern aus den Reihen seines Parlamentes in der ILK vertreten. Die OAK beabsichtigt, zu den verschiedenen Möglichkeiten für eine Verbesserung der Situation der Parlamente im Bereich der interkantonalen Zusammenarbeit eine Tagung unter den interessierten Kantonen durchzuführen. Die Rückmeldungen an die OAK zu dem von ihr skizzierten Vorschlag haben ergeben, dass dazu von Seiten der Kantonsparlamente durchaus ein Interesse vorhanden ist. Eine entsprechende Tagung, an der auch andere Lösungsmöglichkeiten diskutiert werden können, wird voraussichtlich Ende Januar 2011 stattfinden.

6. Aspekte von Lösungsvarianten

Die oben unter Ziffer 1 entwickelte Problemstellung könnte an sich elegant und aus parlamentarischer Sicht demokratisch am besten mit einem interkantonalen Parlament gelöst werden. Es liegt jedoch auf der Hand, dass eine solche Lösung einen gewaltigen Schritt darstellen würde, dessen Realisation derzeit wenig vorstellbar ist. Er würde auch nicht dem Gebot für eine pragmatische Problembehebung entsprechen, wie dies von den Autoren der Studie gefordert worden ist. Allerdings gilt es klar zu erkennen, dass jede andere Lösung, wie immer sie auch ausgestaltet sein mag, sich in der einen oder anderen Hinsicht Kritik gefallen lassen muss. Grundsätzlich bieten sich die folgenden Möglichkeiten an:

- Jeder Kanton sucht für sich einen eigenen Weg, um die Interessen des Parlaments in Absprache mit der Exekutive in der Phase der Erarbeitung bzw. Ver-

nehmlassung einer Vorlage zu interkantonalem Recht besser gewährleisten zu können.

- Das stark strukturierte und die partizipierenden Kantone zu einzelnen Vorgehensmodalitäten verpflichtende Modell der Westschweizer Kantone (mit seiner aktuellsten Ausprägung in der Vereinbarung mit der Abkürzung CoParl) wird, allenfalls mit einzelnen Modifikationen, in Erwägung gezogen (Anschlussweg).
- Das von der OAK des Grossen Rates des Kantons Bern entwickelte relativ offene Modell eines qualifizierten Vernehmlassungsverfahrens wird einer breiten Diskussion unterzogen (Modell-Neuaufbau von unten). Es ist nicht fest auf einzelne Vorgehenselemente festgelegt, sondern will entsprechend den von Vorlage zu Vorlage wechselnden Bedürfnissen Rechnung tragen können.

Über solche und weitere Aspekte soll an der von der OAK veranstalteten Tagung von Ende Januar 2011 diskutiert werden. Das Hauptanliegen der OAK ist die Stärkung der Stellung der kantonalen Parlamente.



Zur stärkeren Beteiligung der Bundesversammlung in ausserordentlichen Lagen

Rechtsassessorin Agata Zielniewicz, LL.M.¹, wissenschaftliche Assistentin am Institut für öffentliches Recht, Universität Bern

I. Einleitung

Der Medienrummel um den Rückgriff des Bundesrates auf seine Notrechtskompetenzen ist verstummt – die politische Aufarbeitung nimmt gerade ihren Lauf. Die von der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates (SPK-N) eingebrachte Initiative Wahrung von Demokratie, Rechtsstaat und Handlungsfähigkeit in ausserordentlichen Lagen² sieht einige gesetzliche Anpassungen im Zusammenhang mit Art. 184 Abs. 3 und Art. 185 Abs. 3 BV vor. Diese sollen die Funktion der Bundesversammlung bei der Bewältigung ausserordentlicher Lagen stärken und dadurch die Handlungen des Bundesrates gewisser parlamentarischer Steuerung unterwerfen. Der vorliegende Beitrag beleuchtet die jüngsten Vorschläge der SPK-N zur Ausgestaltung der bundesrätlichen Notverordnungs Kompetenzen³ und geht der Frage nach, inwieweit die verfahrensrechtlichen Änderungsvorschläge tatsächlich einen Beitrag zur Stärkung der parlamentarischen Rolle liefern, und damit insbesondere das Prinzip von Demokratie sichern.⁴

¹ Frau Ruth Lüthi sowie Herrn Martin Graf danke ich vielmals für die Durchsicht des Manuskripts sowie die wertvollen Hinweise.

² Bericht der Staatspolitische Kommission des Nationalrates vom 5. Februar 2010, Parlamentarische Initiative: Wahrung von Demokratie, Rechtsstaat und Handlungsfähigkeit in ausserordentlichen Lagen (09.402), BBL 2010 1563 ff.

³ Die ebenfalls durch die SPK-N eingebrachten Vorschläge bezüglich der Schaffung einer Delegation für ausserordentliche Lagen (DAL) sowie einer Änderung des Verfahrens der Kreditgenehmigung bilden hingegen keinen Gegenstand der vorliegenden Untersuchung.

⁴ Ausser Betracht bleibt, ob ungeachtet der verfahrensrechtlichen Änderungsvorschläge auch mit der Ausarbeitung spezieller materieller Rechtsgrundlagen auf gesetzlicher Ebene begonnen werden sollte, um einen übermässigen Rückgriff auf Notrecht zu verhindern. So wies auch die SPK-N in ihrem Bericht (Anm. 2) kurz auf die politischen Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Schaffung spezieller Rechtsgrundlagen hin und verzichtete daher zugunsten einer Änderung der verfahrensrechtlichen Vorschriften auf die Schaffung entsprechender Gesetzesgrundlagen. Zu bemerken ist insofern allerdings, dass die Verbesserung des Verfahrens zum Erlass sogenannter polizeilicher Notverordnungen die Schaffung spezieller gesetzlicher Grundlagen – insbesondere im Bereich der Finanzhilfen – nicht zu ersetzen vermag, vgl. im Hinblick auf die Verordnung des Bundesrates über die Rekapitalisierung der UBS AG vom 15. Oktober 2008: ANDREAS LIENHARD/AGATA ZIELNIEWICZ, Finanzhilfen

II. Kompetenzverteilung in ausserordentlichen Lagen

1. Moderne Gewaltenteilung

a) Kooperation zwischen Bundesrat und Bundesversammlung

Der Bundesverfassung liegt eine gewaltenteilige Organisationsstruktur zugrunde, ohne dass diese ausdrücklich darauf verweisen würde.⁵ Ihr Zweck ist es, den Missbrauch staatlicher Macht zu verhindern sowie Lasten und Verantwortung gebührend zu verteilen.⁶ Nach dem herkömmlichen Modell der Gewaltenteilung werden hierzu die drei Staatsfunktionen Legislative, Exekutive und Judikative verschiedenen Staatsorganen zugeordnet.⁷ Der Erlass von Gesetzen obliegt dabei grundsätzlich dem Parlament als legislativer Gewalt. Dieses theoretisch-abstrakte Modell eines im Wesentlichen auf Gesetzgebung ausgerichteten Staates des 19. Jahrhunderts entspricht jedoch nicht mehr der heutigen Wirklichkeit. Die wachsenden und komplexen Herausforderungen an den modernen Staat erfordern auch ein modernes Verständnis von Gewaltenteilung: Dieses ist nicht allein auf die Trennung, sondern insbesondere auch auf ein *Zusammenwirken der Gewalten* im praktisch-politischen Sinne ausgerichtet. Es wird so weit wie möglich ein kooperativ-kordinatives Ver-

wie im Fall UBS bedürfen einer neuen gesetzlichen Ausgestaltung, NZZ vom 16. Februar 2009, S. 16; THOMAS POLEDNA/PHILIPP DO CANTO, Staatliche Rettungspakete, Abgeltungen und Finanzhilfen: Gemeinsamkeiten und Ungleichheiten, Jahrbuch SVVOR 2008, Bern 2009, S. 153 ff.; vgl. auch RAINER SCHWEIZER, Mehr Zusammenarbeit statt Notrecht, Interview mit swissinfo.ch vom 18. Juli 2009. Grundlegend zum Erfordernis einer formellgesetzlichen Grundlage im Subventionsbereich: PAUL RICHLI, Subventionen ohne gesetzliche Grundlage?, in: recht 2/1990, S. 63 sowie THOMAS COTTIER, Die Verfassung und das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage, 2. Auflage, Chur/Zürich 1991.

⁵ RENÉ RHINOW/MARKUS SCHEFER, Schweizerisches Verfassungsrecht, 2. Auflage, Basel 2009, Rz. 2262.

⁶ Bericht der von der Staatspolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte eingesetzten Expertenkommission vom 15. Dezember 1995, Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat, BBL 1996 II 437.

⁷ ZACCARIA GIACOMETTI, Allgemeine Lehren des rechtsstaatlichen Verwaltungsrechts, Zürich 1960, S. 9 f., 30 f., 37 f.

hältnis zwischen den beiden obersten politischen Organen angestrebt.⁸ Die Überlagerung von Kompetenzen findet dabei unter Wahrung der Teilfunktion des jeweiligen Organs statt.⁹ Auf der anderen Seite entbindet die Pflicht zur Kooperation nicht von einer klaren Abgrenzung der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten.¹⁰ Um eine Vermischung von Kompetenzen zu verhindern ist es daher entscheidend, dass zwei Organe nicht dieselbe Teilfunktion wahrnehmen. Da jedes Organ die Verantwortung für sein politisches Handeln trägt, müssen die Teilfunktionen den Organen eindeutig zugeordnet und gegeneinander abgegrenzt werden

b) Parlamentarische Oberhoheit

Die Pflicht zur Kooperation zwischen den beiden höchsten Bundesbehörden setzt nicht auch ihre Gleichwertigkeit voraus.¹¹ Aus politischer Sicht besitzt die Bundesversammlung eine Suprematie, da sie aufgrund direkter Volkswahl – anders als die anderen Behörden – über unmittelbare demokratische Legitimation verfügt.¹² Sie übt gemäss Art. 148 Abs. 1 BV unter Vorbehalt der Rechte von Volk und Ständen die oberste Gewalt im Bund aus. Ihre rechtliche Überlegenheit gegenüber dem Bundesrat kommt dabei insbesondere in ihrer Oberaufsicht gemäss Art. 169 BV zum Ausdruck. Rechtlich handelt es sich bei den beiden Organen daher nicht um gleichberechtigte Partner, wobei dies jedoch noch keine grundsätzliche Oberhoheit der Bundesversammlung bedeutet, welche den

⁸ URS SAXER, Kommentierung zu Art. 173 Abs. 1 Bst. a, Rz. 6, in: B.Ehrenzeller/P. Mastronardi/R. Schweizer/K. Vallender (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung. Kommentar, 2. Auflage, Zürich/St. Gallen 2008.

⁹ RENÉ RHINOW/MARKUS SCHEFER, Schweizerisches Verfassungsrecht, 2. Auflage, Basel 2009, Rz. 2264, 2267; Grundlegend zum Gewaltenteilungsverständnis: HANSJÖRG SEILER, Gewaltenteilung, Allgemeine Grundlagen und schweizerische Ausgestaltung, Bern 1994, S. 482ff. sowie aus Sicht des New Public Management: ANDREAS LIENHARD, Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz, Bern 2005, S. 181ff.

¹⁰ Vgl. PIERRE TSCHANNEN, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Auflage, Bern 2007, § 35, Rz. 1.

¹¹ A.A. hingegen der Expertenbericht (Anm. 6), 439.

¹² TSCHANNEN (Anm. 10), § 35, Rz. 2.



Bundesrat zu einem untergeordneten Vollzugsorgan degradieren würde.¹³

c) Rechtsetzung

Gemäss Art. 174 BV ist der Bundesrat die oberste leitende und vollziehende Behörde des Bundes. Ihm kommt ein wesentlicher Teil der Staatsleitung, namentlich die Regierungstätigkeit zu.¹⁴ Das Regieren im funktionellen Sinn umfasst dabei vielfältige Aufgaben, wie insbesondere das Beurteilen der Lage, das Festsetzen von Zielen, das Bestimmen der nötigen Mittel, das Erarbeiten und Koordinieren von Planungen sowie das Repräsentieren.¹⁵

Im Bereich der Gesetzgebung besitzt der Bundesrat das Initiativrecht gemäss Art. 181 BV, zudem kann er zu Erlassentwürfen Abänderungsanträge stellen.¹⁶ Durch Teilnahme an den Kommissionssitzungen wirkt er zudem in besonderer Weise auf den klassischen Zuständigkeitsbereich der Bundesversammlung ein.¹⁷ Umgekehrt bereitet die Einwirkung der Bundesversammlung auf seinen Zuständigkeitsbereich dem Bundesrat jedoch mehr Mühe.¹⁸ Zur Rechtsetzung in der Form von Verordnungen ist der Bundesrat gemäss Art. 182 BV hingegen nur befugt, wenn ihn die Verfassung oder das Gesetz hierzu ausdrücklich ermächtigen.

Aufgabe des Parlaments im Zusammenhang mit der Rechtsetzung ist nicht die gestalterische Detailarbeit, wie sie der Exekutive obliegt.¹⁹ Vielmehr beurteilt das Parlament die politische Tragbarkeit der Massnahme, das Einbringen gesellschaftlicher Anliegen sowie die Suche nach ausreichendem Konsens.²⁰ Durch die Vertretung verschiedener Interessengruppen wirkt es dabei repräsentativ und integrierend.²¹ Es gewährleistet auf diese Weise den für die Rechtsetzung erforderlichen Dialog in der Öffentlichkeit und leistet so-

mit einen Beitrag zur Deliberation. Dieser für den Bestand der Demokratie wesentliche Faktor macht es erforderlich, das Parlament so weit und so früh wie möglich in den politischen Entscheidungsprozess einzubeziehen²², um diesen der breiten Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

2. Notrecht

a) Ausserordentliche Lagen

Die parlamentarische Rechtsetzungsprerogative erfährt in ausserordentlichen Lagen gewisse Einschränkungen. Nicht immer kann auf eine formellgesetzliche Grundlage zurückgegriffen werden, obwohl eine Notwendigkeit für staatliches Handeln besteht. Bei Staatsnotstand oder schweren Bedrohungen für wichtige Rechtsgüter bestehen für Bundesversammlung und Bundesrat unterschiedliche notrechtliche Instrumente, die die staatliche Handlungsfähigkeit auch ohne spezielle Ermächtigung sichern sollen.

b) Extrakonstitutionelles Notrecht²³

Das *extrakonstitutionelle*, d.h. das eigentliche²⁴ Notrecht findet in einem Notstand, wie z. B. im Kriege, Anwendung. Es handelt sich um eine ungeschriebene Kompetenz, welche insbesondere in den Vollmachtenbeschlüssen von 1914²⁵ und 1939²⁶ ihren Ausdruck fand. Die Verfassung besitzt in einem solchen Fall mitunter keine Geltung mehr, d.h. die zu treffenden Massnahmen können auch verfassungswidrig sein.²⁷ Diese ungeschriebene Befugnis bzw. Pflicht von Bundesversammlung und Bundesrat, bei einem Staatsnotstand alle erforderlichen Massnahmen zu treffen, soll den Fortbestand des Staates und seines Volkes sichern. Ist das Parlament verhindert, ist dem Bundesrat ein umfassendes

Notverordnungsrecht einzuräumen.²⁸ Denn aufgrund seiner ständigen Tagungsbereitschaft ist der Bundesrat grundsätzlich das primär handelnde Regierungsorgan – die hierzu nötigen Vollmachten müssen hingegen vom Parlament erteilt werden.²⁹ Das extrakonstitutionelle Notrecht sichert demnach die Handlungsfähigkeit des Staates in aussergewöhnlichen Situationen. Dabei muss jedoch soweit wie möglich dem demokratischen Aspekt durch Erteilung von Vollmachten Beachtung geschenkt werden. Mit den Vollmachtenbeschlüssen während der beiden Weltkriege delegierte die Bundesversammlung umfassende Rechtsetzungskompetenzen an den Bundesrat.³⁰

c) konstitutionelles Notrecht

Das *konstitutionelle* Notrecht hingegen stützt sich direkt auf die Verfassung, weshalb diese für die beiden obersten politischen Behörden bindend bleibt. Es umfasst für die Bundesversammlung sowie für den Bundesrat die Möglichkeit, Notverordnungen und Notverfügungen zu erlassen, wenn schwere Störungen bedeutsamer Rechtsgüter erwartet werden. Konstitutionelles Notrecht soll damit das Ergreifen von schnellen Massnahmen ermöglichen – dabei aber trotzdem der Verfassung und ihren Prinzipien verpflichtet bleiben.³¹ Dazu zählt insbesondere auch die Beachtung des Prinzips der Demokratie.

¹³ RHINOW/SCHEFER (Anm. 9), Rz. 2272 f.

¹⁴ RHINOW/SCHEFER (Anm. 9), Rz. 2278.

¹⁵ TSCHANNEN (Anm. 10), § 36 Rz. 2.

¹⁶ RHINOW/SCHEFER (Anm. 9), Rz. 2270.

¹⁷ MARTIN GRAF, Mitwirkung von Bundesrat und Bundesverwaltung in Kommissionen der eidg. Räte – ein Erfahrungsbericht, in: Parlament, Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen, 1/10, 4 ff.

¹⁸ RHINOW/SCHEFER (Anm. 9), Rz. 2271.

¹⁹ Zur besonderen Rolle des Parlaments im Zusammenhang mit dem umfassenden Begriff der Gesetzgebung vgl. ALEXANDER RUCH, Das Berufsparlament, Basel 1976, S. 228 ff.

²⁰ GEORG MÜLLER, Elemente einer Rechtsetzungslehre, 2. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2006, S. 137, 239.

²¹ KARL MEIER, Kooperation von Legislative und Exekutive bei der Rechtsetzung im Bunde, Basel 1979, S. 119.

²² Vgl. Zusatzbericht der Staatspolitischen Kommission der Eidgenössischen Räte vom 6. März 1997, Bundesversammlung, Organisation, Verfahren, Verhältnis zum Bundesrat, BBL 1997 256.

²³ Als Notrecht wird häufig nicht nur das echte, durch einen Staatsnotstand ausgelöste Notrecht bezeichnet, sondern auch das verfassungskonform ausgestaltete Recht für ausserordentliche Lagen (zur Kritik an der zum Teil inkorrekten Verwendung dieses Begriffs vgl. BEAT SCHELBERT, Die rechtliche Bewältigung ausserordentlicher Lagen im Bund, Grusch 1986, S. 156).

²⁴ Rhinow/Schefer (Anm. 9), Rz. 24.

²⁵ ALFRED KÖLZ, Quellenbuch zur neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte, Band II: Von 1848 bis in die Gegenwart, Bern 1996, S. 205.

²⁶ KÖLZ (Anm. 25), S. 312.

²⁷ Die Kerngehalte der zumindest zentralsten Grundrechte dürfen dabei gleichwohl nicht angetastet werden, vgl. TSCHANNEN (Anm. 10), § 10, Rz. 12.

²⁸ ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2008, § 60, Rz. 1803.

²⁹ TSCHANNEN (Anm. 10), § 10, Rz. 12.

³⁰ ANDREAS KLEY, Verfassungsgeschichte der Neuzeit. Grossbritannien, die USA, Frankreich und die Schweiz, Bern 2004, S. 169 f.

³¹ Im Zusammenhang mit konstitutionellem Notrecht geht die herrschende Lehre zudem von einer Bindung an Erlasse der Bundesversammlung aus und lässt nur eine Rechtsetzungsbefugnis *praeter legem*, d.h. ergänzend zum bestehenden Recht, nicht jedoch *contra legem*, zu: THOMAS SÄGESSER, in: T. Sägesser (Hrsg.), Die Bundesbehörden, Bundesversammlung – Bundesrat – Bundesgericht, Kommentar, Beiträge und Materialien zum 5. Teil der schweizerischen Bundesverfassung, Bern 2000, Rz. 987; DIETRICH SCHINDLER, Kommentierung zu Art. 102 Ziff. 8 aBV, Rz. 123 sowie KURT EICHENBERGER, Kommentierung zu Art. 102 Ziff. 10 aBV, Rz. 166, in: J.-F. Aubert/K. Eichenberger/J.-P. Müller/R. Rhinow/D. Schindler (Hrsg.), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Basel/Zürich/Bern 1987-1996.

RHINOW/SCHEFER (Anm. 9), Rz. 2702. Die Ansicht, wonach auch Massnahmen *contra legem* zulässig seien, um die notwendige Handlungsfähigkeit (des Bundesrates) zu sichern (Saxer (Anm. 8), Art. 185 Rz. 42, erschwert eine Abgrenzung zur Funktion des echten Notrechts.

3. Funktion der Bundesversammlung

Art. 173 Abs. 1 lit. c BV verleiht der Bundesversammlung in ausserordentlichen Situationen das Recht, nichtreferendumspflichtige Verordnungen oder einfache Bundesbeschlüsse zur Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit zu erlassen.³² Voraussetzung für den Rückgriff auf das parlamentarische konstitutionelle Notrecht ist eine konkrete, drohende Gefahr für die äussere oder innere Sicherheit, die Unabhängigkeit oder die Neutralität der Schweiz, welche es aufgrund der zeitlichen und sachlichen Dringlichkeit nicht zulässt, das gewöhnliche bzw. das dringliche Gesetzgebungsverfahren abzuwarten.³³ Die Befugnis stellt eine Fortschreibung von Art. 85 Ziff. 6 aBV dar, welcher jedoch von sehr geringer praktischer Bedeutung war.³⁴ An der geringen praktischen Bedeutung parlamentarischer Notverordnungen hat sich auch unter der nachgeführten Bundesverfassung nichts geändert.³⁵ Durch die parlamentarischen Notrechtskompetenzen sollen Krisensituationen adäquat bewältigt werden können. Dabei wird von dem Grundsatz ausgegangen, dass das Gesetz auf Dauer angelegt sein sollte³⁶, wohingegen das Instrument der Verordnung Situationen regeln soll, deren Dauer nicht vorhersehbar ist.³⁷ Dies soll namentlich dann gelten, wenn das Sachgebiet häufigen Änderungen unterworfen ist.³⁸ Auf die Mitwirkung des Volkes mittels eines Referendums und die Schaffung eines formellen Gesetzes wird auf diese Weise verzichtet. Dies stellt einen wesentlichen Unterschied zum Dringlichkeitsrecht gemäss Art. 165 BV dar, welches den Erlass von Bundesgesetzen unter nachträglicher Berücksichtigung des Volkswillens zum Ziel hat. Die verfahrensrechtlich privilegierte Verordnung nach Art. 173 Abs. 1 lit. c BV steht unter dem Aspekt von Demokratie somit zwischen

dem Dringlichkeitsrecht i. S. v. Art. 165 BV und dem extrakonstitutionellen Notrecht.

4. Funktion des Bundesrates

Einen wesentlichen Teil der bundesrätlichen Regierungsobliegenheiten umfassen seine Zuständigkeiten im Bereich der Aussenpolitik sowie der Wahrung der äusseren und inneren Sicherheit.³⁹ In diesen Bereichen kommen dem Bundesrat auch ausdrückliche Rechtsetzungsbefugnisse zu: Gemäss Art. 184 Abs. 3 und Art. 185 Abs. 3 BV besitzt er die Kompetenz zum Erlass selbständiger Verordnungen⁴⁰ und Verfügungen.⁴¹ Art. 185 Abs. 3 BV betrifft den Erlass von Verordnungen zum Schutz der inneren und äusseren Sicherheit sowie der öffentlichen Ordnung. Die Befugnis zum Schutz der Sicherheit wurde dem Bundesrat schon unter Art. 100 Ziff. 9 und 10 aBV eingeräumt, ohne dass dort ausdrücklich der Erlass von Verordnungen Erwähnung gefunden hätte.⁴² Die Notrechtskompetenzen ermächtigen den Bundesrat in ausserordentlichen Lagen einzuschreiten, d. h. bei eingetretener oder unmittelbar drohender schwerer Störung der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit.⁴³ Dies entspricht im Wesentlichen den Voraussetzungen für eine parlamentarische Notverordnung gemäss Art. 173 Abs. 1 lit. c BV.⁴⁴ Ferner gilt für den Bundesrat gemäss Art. 184 Abs. 3 auch im ausserpolitischen Bereich ein Verordnungs- und Verfügungsrecht, welches Art. 100 Ziff. 8 aBV entsprach. Auch hier muss die Massnahme notwendig, zeitlich dringlich, durch überwiegendes öffentliches Interesse gerechtfertigt und verhältnismässig sein.⁴⁵ Eine entsprechende Kompetenz im ausserpolitischen Bereich besteht für die Bundesversammlung hingegen nicht.⁴⁶

Die Verordnungen des Bundesrates sind – anders als diejenigen der Bundesversammlung – zu befristen.⁴⁷ Grund hierfür ist die gegenüber der Bundesversammlung mangelnde demokratische Legitimität seines Handelns. Dadurch soll der Fortbestand eines aus demokratischer Sicht nicht einwandfreien Rechtsgebildes zeitlich auf das Nötigste begrenzt werden.

5. Verhältnis der Notverordnungs-kompetenzen zueinander

a) Modifikations- und Annulationsrecht

Sowohl Bundesversammlung als auch Bundesrat können somit in ausserordentlichen Situationen unmittelbar auf die Verfassung gestützte Verordnungen erlassen. Durch die verfahrensrechtliche Privilegierung wird ihnen ein situationsadäquates Handeln in Krisensituationen ermöglicht. Die Voraussetzungen für den Erlass der parlamentarischen sowie der bundesrätlichen Verordnung sind weitgehend gleichlautend. Damit stellt sich die Frage nach dem Verhältnis der parlamentarischen Notrechtskompetenzen gemäss Art. 173 Abs. 1 lit. c BV und den entsprechenden Befugnissen des Bundesrates gemäss Art. 185 Abs. 3 BV.

Die Bundesversammlung besitzt im Bereich des konstitutionellen Notrechts ein Modifikations- und Annulationsrecht gegenüber dem Bundesrat.⁴⁸ Sie kann – zumindest theoretisch – die bundesrätlichen Notverordnungen abändern oder gar aufheben. Denn die Bundesversammlung besitzt – anders als der Bundesrat – eine demokratische Legitimation. Sie ist daher diejenige politische Behörde, welche mit der grösseren demokratischen Legitimation eine Notverordnung erlassen kann.

b) Faktische Überlegenheit

Faktisch verfügt das Parlament jedoch oft über weniger Information und Sachkunde als die Bundesverwaltung. Daher besteht in der Praxis für den Erlass von Massnahmen in ausserordentlichen Lagen – wie auch in anderen Bereichen – eine bundesrätliche Überlegenheit. Der Bundesrat ist diejenige politische Behörde, welche trotz – oder vielleicht gerade wegen – man-

tigen Angelegenheiten vgl. THOMAS BORER, Das Legitimitätsprinzip und die auswärtigen Angelegenheiten, Basel/Frankfurt a.M., 1986.

⁴⁷ Dies galt nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung schon unter Art. 100 Ziff. 8 bis 10 aBV, der keine ausdrückliche Regelung dahingehend enthielt, vgl. BGE 122 IV 262; 123 IV 35.

⁴⁸ SAXER (Anm. 8), Art. 173 Abs. 1 Bst. c, Rz. 5 sowie Art. 185, Rz. 29.

³⁹ RHINOW/SCHAEFER (Anm. 9), Rz. 2486.

⁴⁰ Selbständige Verordnungen stützen sich im Gegensatz zu unselbständigen direkt auf die Verfassung, vgl. TSCHANNEN (Anm. 10), § 46, Rz. 11.

⁴¹ Vorliegend soll sich die Untersuchung auf die Verordnungs-kompetenzen beschränken.

⁴² Die entsprechende Kompetenz hatte die Praxis aus der Zuständigkeit des Bundesrates zur Regelung der Materie abgeleitet.

⁴³ SAXER (Anm. 8), Art. 185, Rz. 40.

⁴⁴ Literatur und Rechtsprechung erheben zudem zusätzliche Anforderungen, wie insbesondere das Erfordernis eines überwiegenden öffentlichen Interesses sowie der Verhältnismässigkeit, welche an die polizeiliche Generalklausel gemäss Art. 36 Abs. 1 Satz 3 BV erinnern (vgl. BGE 122 IV 258, 262; BIAGGINI (Anm. 35), Art. 185, Rz. 10).

⁴⁵ BGE 122 IV 262.

⁴⁶ Zu den unterschiedlichen Kompetenzen von Bundesrat und Bundesversammlung im Bereich der auswär-

³² SAXER (Anm. 8), Art. 173 Abs. 1 Bst. c, Rz. 38.

³³ SAXER (Anm. 8), Art. 173 Abs. 1 Bst. c, Rz. 38 f.

³⁴ SCHINDLER (Anm. 31) Art. 85, Rz. 68-72; ANDREAS AUER/GEORGIO MALINVERNI/MICHEL HOTTELLIER, Droit constitutionnel suisse, Vol. I, L'Etat, 2. Auflage, Bern 2006, Rz. 1489 f.

³⁵ GIOVANNI BIAGGINI, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Kommentar, Zürich 2007, Art. 173, Rz. 12.

³⁶ WERNER KÄGI, Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates. Untersuchungen über die Entwicklungstendenzen im modernen Verfassungsrecht, Zürich 1945, S. 51.

³⁷ Bericht der Staatspolitischen Kommission (Anm. 2), 1584.

³⁸ ANDREAS KLEY/RETO FELLER, Die Erlassformen der Bundesversammlung im Lichte des neuen Parlamentsgesetzes, ZBl 2004, S. 237.



gelnder demokratischer Legitimation am schnellsten eine Notverordnung erlassen kann. Die starke Stellung der Exekutive beruht dabei auf der veränderten Rolle des modernen Leistungsstaates.⁴⁹ Dieser muss trotz wachsender Komplexität der Herausforderungen und sich schnell verändernder Situationen stets handlungsfähig bleiben. In der Praxis erscheint der Bundesrat daher oft als die geeignetere Behörde für den Erlass bestimmter Massnahmen, und seine Zuständigkeit lässt sich aufgrund der guten praktischen Erfahrung und der Effizienz seines Handelns «empirisch» leichter begründen.

c) Beachtung der Demokratie

Die höhere Effizienz allein rechtfertigt jedoch keineswegs einen grundsätzlichen faktischen Vorrang des Bundesrates beim Erlass von konstitutionellem Notrecht. Denn anders als beim extrakonstitutionellen Recht ist die Bedrohung gerade nicht so gravierend. Es geht bei der Gefährdung nicht um den Bestand des Staates und seines Volkes, sondern «nur» um die Gefährdung der Sicherheit oder Ordnung bzw. um aussenpolitische Ziele. Die Verfassung, und damit auch die Prinzipien von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, besitzen auch weiterhin uneingeschränkte Geltung. Anders als beim echten Notrecht, welches aufgrund des Staatsnotstands die Handlungsfähigkeit der politischen Behörden in den Vordergrund stellt, steht bei der Anwendung konstitutionellen Notrechts nicht nur die Handlungsfähigkeit des Staates im Vordergrund. Sie besitzt gegenüber dem Erfordernis der demokratischen Legitimität der Handlung keinen Vorrang. Wenig überzeugend ist insoweit daher auch das Argument, eine öffentliche Diskussion im Parlament könnte in ausserordentlichen Situationen, wie z. B. im Fall der auf staatliche Unterstützung angewiesenen UBS AG, die Gefährdungslage vergrössern.⁵⁰ Zwar kann bei der Vorbereitung einer geplanten Massnahme durchaus gewisse Diskretion erforderlich sein, um grösseren Schaden zu verhindern. Sie darf jedoch nicht um jeden Preis als Argument gegen eine parlamentarische Mitwirkung eingesetzt werden. Denn eine solche Argumentation unterstützt einseitig die Effizienz der Exekutive, vernachlässigt das ebenso bedeutsame Erfordernis der Demokratie und bringt so die Kooperation der Gewalten aus dem Gleichgewicht. Diskretion kann auch erreicht werden, wenn anstatt des Plenums

ein kleineres Gremium, wie z. B. eine Kommission, frühzeitig in die Beratungen einbezogen wird. Dies sieht das Gesetz schon heute grundsätzlich vor: Gemäss Art. 151 Abs. 1 ParlG⁵¹ kann die zuständige Kommission verlangen, dass ihr der Entwurf zu einer wichtigen Verordnung des Bundesrates zur Konsultation unterbreitet wird.⁵² Im Bereich der Aussenpolitik ist die Pflicht des Bundesrates zur Beteiligung der Kommissionen dabei gemäss Art. 152 ParlG besonders ausgeprägt. Ziel dieser Regelungen sollte es sein, den Bundesrat zu einem gewissen Mindestmass an vorgängiger parlamentarischer Beteiligung zu verpflichten, um dem demokratischen Element soweit wie möglich Rechnung zu tragen. Zwar ist es richtig, dass stärkere parlamentarische Beteiligung zu einer gewissen Hemmung der exekutiven Handlungsfähigkeit führt. Dies ist aber gerade notwendige Voraussetzung eines gleichberechtigten Nebeneinanders von Effizienz und Demokratie, welches es beim Rückgriff auf konstitutionelles Notrecht zu beachten gilt.

III. Initiative der SPK-N

1. Sicherung von Effizienz und Demokratie

Wie eingangs bereits erwähnt, zielt die Initiative der SPK-N auf eine Stärkung des Parlaments im Verfahren der Bewältigung ausserordentlicher Lagen hin. Grundsätzlich soll der Handlungsspielraum des Bundesrates dabei gewahrt und seine Kompetenz zum Erlass von Verordnungen auch weiterhin erhalten bleiben. Gleichzeitig soll aber sichergestellt werden, dass die normale demokratische Kompetenzordnung so rasch wie möglich wieder hergestellt wird und die Wahrnehmung der parlamentarischen Oberaufsicht gewährleistet ist. Die SPK-N erhofft sich mit den vorgeschlagenen Änderungen vor allem einen präventiven Effekt, der die tatsächliche Notwendigkeit dringlicher Massnahmen einer gründlichen Prüfung unterstellt und damit die Glaubwürdigkeit der demokratischen Institutionen in der Öffentlichkeit stärkt.⁵³

2. Verordnungen nach Art. 185 Abs. 3 BV

a) Vorschlag

Verordnungen nach Art. 185 Abs. 3 BV sollen nunmehr nach 6 Monaten⁵⁴ ausser Kraft treten, wenn der Bundesrat der Bundesversammlung bis dahin keinen Entwurf einer gesetzlichen Grundlage für den Inhalt der Verordnung unterbreitet hat; Andernfalls erfolgt die Ausserkrafttretung nach Ablehnung des bundesrätlichen Gesetzesentwurfs, oder wenn die gesetzliche Grundlage anstelle der Verordnung in Kraft tritt (Art. 7d Abs. 2 neu RVOG⁵⁵). Die Pflicht zur Befristung ergibt sich zwar direkt aus Art. 185 Abs. 3 BV, es wurden jedoch bisher keine konkreten Fristen auf Gesetzesstufe genannt.⁵⁶

Gemäss dem Antrag einer *Kommissionsminderheit* soll die bundesrätliche Verordnung nicht ausschliesslich durch ein Gesetz, sondern ggf. durch eine Verordnung der Bundesversammlung i. S. v. Art. 173 Abs. 1 lit. c BV abgelöst werden können. Die parlamentarische Verordnung soll dabei auf höchstens drei Jahre befristet sein. Insbesondere wenn die Regelung lediglich vorübergehender Natur ist, soll «die Ablösung der bundesrätlichen Verordnung dabei durch eine Parlamentsverordnung zweckmässiger sein als die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage⁵⁷». Zudem bestünde die Gefahr, dass der Bundesrat bei Schaffung von gesetzlichen Grundlagen bemüht sein könnte, sich durch pauschal gefasste Formulierungen vermehrt Handlungsbefugnisse einzuräumen, auf welche er sodann zugreifen könnte.

⁵⁴ Der Bundesrat erachtete die sechsmonatige Frist dabei für zu kurz und schlug daher eine einjährige Frist vor, vgl. Stellungnahme des Bundesrates vom 21. April 2010 zum Bericht der Staatspolitischen Kommission (Anm. 2), BBL 2010, 2807.

⁵⁵ Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (SR 172.010).

⁵⁶ Auch der Bundesrat begrüsst daher grundsätzlich die Regelung, wonach Verordnungen ausser Kraft treten sollen, wenn er der Bundesversammlung nicht innert einer bestimmten Frist den Entwurf für eine gesetzliche Grundlage unterbreitet, vgl. Stellungnahme des Bundesrates (Anm. 54), 2805.

⁵⁷ Bericht der Staatspolitischen Kommission (Anm. 2), 1584. So wird auf die Verordnung über die Rekapitalisierung der UBS AG verwiesen, welche «keinen sehr partikulären, thematisch beschränkten Sachverhalt [regle], der naturgemäss weitgehend Verordnungscharakter hat». Zwar weist die SPK-N im Zusammenhang mit dem Fall UBS auf die Möglichkeit der Schaffung einer allgemeinen gesetzlichen Grundlage für staatliche Finanzhilfen hin, erachtet deren Ausarbeitung gleichwohl als eine «sachlich schwierige und... politisch...problematische Aufgabe» (ebd.).

⁵¹ Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (SR 171.10).

⁵² Gemäss Art. 22 Abs. 3 ParlG erfolgt dabei die Konsultation der zuständigen Kommissionen, sofern die Dringlichkeit der Verordnung es zulässt.

⁵³ Bericht der Staatspolitischen Kommission (Anm. 2), 1565.

⁴⁹ RUCH (Anm. 19), S. 220.

⁵⁰ So insbesondere vorgebracht im Zusammenhang mit der Offenlegung der geplanten Rekapitalisierungsmassnahmen betreffend die UBS, vgl. hierzu die Debatte im Ständerat AB 2008 S 911 ff.



b) Beurteilung

Die relativ kurze Frist von sechs Monaten bedeutet eine wesentliche Stärkung der parlamentarischen Funktion im Rahmen der ausserordentlichen Rechtsetzung. Denn für den demokratischen Prozess ist es notwendig, wieder in den ordentlichen Entscheidungsablauf überzugehen.⁵⁸ Die Fristlänge sollte dabei so kurz wie möglich gehalten werden.

Inwieweit jedoch der Vorschlag der Kommission minderheit, anstelle eines Gesetzesentwurfs auch einen solchen für eine Parlamentsverordnung zuzulassen, ebenfalls einen Beitrag zur Wiederherstellung demokratischer Legitimation liefert, ist zweifelhaft. So real die Gefahr eines übermässigen Rückgriffs auf gesetzliche Ermächtigungsgrundlagen im politischen Alltag und das damit verbundene Misstrauen gegenüber dem Bundesrat auch sein mögen⁵⁹, so wenig darf dieses Argument der Schaffung formellen Rechts im Wege stehen. Denn Entscheidungen von rechtspolitischer Bedeutung sollen sich nicht in Verordnungen verstecken⁶⁰ – auch nicht in parlamentarischen.

Formellgesetzliche Grundlagen besitzen eine höhere demokratische Legitimation als dies bei Parlamentsverordnungen der Fall ist. Dies gilt auch für Gesetze, welche gemäss Art. 165 BV unter Einschluss des nachträglichen Referendums für dringlich erklärt worden sind, da durch das Referendum die Volksrechte gewahrt bleiben.⁶¹ Ausschlaggebend für die Frage, ob eine Massnahme in Form eines Gesetzes erlassen werden sollte, ist nicht (nur) die Dauerhaftigkeit der Regelung. Zwar hängt die Wahl der Rechtssetzungsform auch vom Bedürfnis nach ihrer Stabilität ab.⁶² Gemäss Art. 164 Abs. 1 BV ist aber vor allem die Bedeutsamkeit der Regelung relevant: Alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen sind in Form eines Bundesgesetzes zu erlassen.⁶³ Zwar dürfen Polizeinotver-

ordnungen auch wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten⁶⁴, da sie ja gerade die effektive Regelung des Störungsfalls beabsichtigen. Daher schliesst allein die Wichtigkeit einer Regelung nicht per se ihren Erlass in Form einer Verordnung aus. Dies gilt jedoch nur für die Dauer der Dringlichkeit. Die verfahrensrechtliche Privilegierung parlamentarischer Notverordnungen findet ihre Rechtfertigung in den ausserordentlichen Umständen, namentlich im Erfordernis eines schnellen und adäquaten Handelns in Krisensituationen – genauso, wie dies auch für die bundesrätliche Verordnung gilt. Somit ist das Kriterium der zeitlichen Dringlichkeit einer Massnahme auch für den Erlass einer parlamentarischen Verordnung von wesentlicher Bedeutung.⁶⁵ Daran ändert auch eine Befristung der parlamentarischen Notverordnungen nichts, sofern es sich um eine wichtige Regelung handelt. Denn auch dann entzieht man eine wichtige Entscheidung grundsätzlich der Mitbestimmung des Volkes. Die Befristung birgt zudem die Gefahr fehlender Rechtssicherheit in sich. Denn diese tritt nach spätestens drei Jahren ausser Kraft, ohne dass eine gesetzliche Grundlage bestünde, und zwar auch dann, wenn eine Regelung längerfristig benötigt würde.⁶⁶

Da eine parlamentarische Verordnung von einem demokratisch legitimierten Organ erlassen worden ist, verfügt sie zwar – im Gegensatz zur bundesrätlichen – stets über *parlamentarisch*-demokratische Legitimation.⁶⁷ Demokratische Legitimität wird jedoch auch durch die Möglichkeit der Mitwirkung an einem offenen und transparenten Rechtssetzungs- und Entscheidungsprozess sichergestellt.⁶⁸ Eben diese Mitwirkung ist aber beim Erlass einer Parlamentsverordnung nicht gegeben. Auf kantonaler Ebene vermag das Finanzreferendum bei grösseren Ausgaben eine teilweise Kompensation für die fehlende Mitwirkung der Bürger beim Erlass eines formellen Gesetzes zu leisten – auf Bundesebene fehlt diese Möglichkeit jedoch.⁶⁹

Hingegen führt die Ablösung einer Verordnung nach Art. 185 Abs. 3 BV durch eine entsprechende Verordnung gemäss Art. 173 Abs. 1 lit. c BV nicht zu einer Abstufung hin zur subsidiären Kompetenz des Bundesrates.⁷⁰ Da das Parlament gemäss Art. 173 Abs. 1 lit. c BV eine konkurrierende⁷¹ Kompetenz zum Erlass von dringenden Verordnungen sowie ein Modifikations- und Annulationsrecht gegenüber den bundesrätlichen Verordnungen besitzt, gehen Massnahmen der Bundesversammlung entsprechenden Anordnungen des Bundesrates ohnehin vor.⁷² Die bundesrätliche Kompetenz ist – zumindest rein rechtlich betrachtet – daher tatsächlich subsidiärer Natur, d. h. sie gilt solange, wie die Bundesversammlung ihrerseits keine Massnahme ergriffen hat.⁷³

Wichtigkeit ist demnach zwar nicht der einzige Aspekt der Regelungsstufe, letztlich aber doch der wesentliche. Daher ist es mit dem Legalitätsprinzip kaum vereinbar, wenn wichtige Bestimmungen in einer befristeten Verordnung erlassen würden, nur weil sich das Gesetzgebungsverfahren verzögert.⁷⁴ Eine parlamentarische Notverordnung sollte somit nur erlassen werden, wenn der Erlass eines ordentlichen Gesetzes, ggf. im dringlichen Verfahren gemäss Art. 165 BV, nicht (mehr) möglich ist. Dass der Erlass einer Parlamentsverordnung faktisch etwa genauso lange braucht, wie ein dringliches Bundesgesetz, ist dabei unerheblich. Denn der Rückgriff auf die parlamentarische Notverordnung verschafft nicht nur Zeitgewinn, sondern verhindert darüber hinaus auch, dass die krisengeplagte Situation durch Abstimmungskämpfe und Volksabstimmungen zusätzliche belastet wird.⁷⁵ Die Reaktions- bzw. Handlungsfähigkeit ist daher grundsätzlich durch den Erlass von Zielnormen im Wege der ordentlichen Gesetzgebung zu sichern.⁷⁶

⁵⁸ GIOVANNI BIAGGINI, Entwicklungen und Spannungen im Verfassungsrecht: Versuch einer Standortbestimmung zehn Jahre nach Inkrafttreten der Bundesverfassung vom 18. April 1999, ZBL 2010, S. 30.

⁵⁹ Es besteht tatsächlich die Tendenz, Dringlichkeitszuständigkeiten im Bereich der inneren und äusseren Sicherheit in Spezialgesetzen zu regeln (BWIS, EmbG, KMG, WG). Die Befugnis zur Vornahme von Massnahmen liegt hierbei in der Regel beim Bundesrat.

⁶⁰ PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Auflage, Bern 2009, § 19, Rz. 4.

⁶¹ Zur Funktion des Referendums vgl. RHINOW/SCHEFER (Anm. 9), Rz. 2222 ff.

⁶² GEORG MÜLLER, Elemente einer Rechtssetzungslehre, 2. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2006, S. 137.

⁶³ Vgl. auch Stellungnahme des Bundesrates (Anm. 54), 2807.

⁶⁴ TSCHANNEN (Anm. 10), § 46 Rz. 26.

⁶⁵ SAXER (Anm. 8), Art. 173 Abs. 1 lit. c BV, Rz. 39. Anders hingegen der Bericht der Staatspolitischen Kommission (Anm. 2), 1584.

⁶⁶ Stellungnahme des Bundesrates (Anm. 53), 2808. Dabei dürfte insbesondere im Zusammenhang mit Finanzhilfen von einem längerfristigen Regelungsbedürfnis auszugehen sein.

⁶⁷ BIAGGINI (Anm. 35), Art. 173, Rz. 12. Vgl. auch Bericht der Staatspolitischen Kommission (Anm. 2), 1584.

⁶⁸ Zusatzbericht der Staatspolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte zur Verfassungsreform vom 6. März 1997, Bundesversammlung. Organisation, Verfahren, Verhältnis zum Bundesrat, BBL 1997 254.

⁶⁹ RICHLI (Anm. 4), S. 61; COTTIER (Anm. 4), S. XXXVII.

⁷⁰ So aber Stellungnahme des Bundesrates (Anm. 54), 2807 f.

⁷¹ Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBL 1997 I 399; SAXER (Anm. 8), Art. 173 Abs. 1 Bst. a, Rz. 5 und Bst. b, Rz. 24; BGE 129 II 193.

⁷² SAXER (Anm. 8), Art. 173 Abs. 1 Bst. a, Rz. 5 und Bst. c, Rz. 24.

⁷³ SAXER (Anm. 8), Art. 173 Abs. 1 lit. a BV, Rz. 6.

⁷⁴ MÜLLER (Anm. 62), S. 72.

⁷⁵ SAXER (Anm. 8), Art. 173 Abs. 1 Bst. a, Rz. 38; Biaggini (Anm. 35), Art. 173, Rz. 12.

⁷⁶ ALEXANDER RUCH, Äussere und innere Sicherheit, § 56, Rz. 7, in: D. Thürrer/J.-F. Aubert/J.P. Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001.



3. Verordnungen nach Art. 184 Abs. 3 BV

a) Vorschlag

Verordnungen nach Art. 184 Abs. 3 BV sollen nunmehr angemessen befristet werden, wobei eine maximale Geltungsdauer von 4 Jahren nicht überschritten werden soll (Art. 7c Abs. 2 neu RVOG). Eine einmalige Fristverlängerung von sechs Monaten ist möglich. Allerdings muss nach Fristablauf mittels eines bundesrätlichen Entwurfs für eine entsprechende gesetzliche Grundlage der ordentliche Rechtsetzungsprozess in Gang gesetzt werden. Andernfalls – wie auch im Falle einer Ablehnung des Entwurfs – tritt die bundesrätliche Verordnung ausser Kraft.

b) Beurteilung

Auch im sicherheitspolitischen Bereich ergibt sich die Pflicht zur Befristung schon aus Art. 184 Abs. 3 BV, wobei auch hier eine konkrete gesetzliche Ausgestaltung bislang fehlte.

Durch die maximale Geltungsdauer wird einem zum Teil unnötig langen Fortbestehen von ausserpolitischen Notverordnungen Einhalt geboten, was zu begrüssen ist.⁷⁷ Gleichwohl ist eine Verlängerung dieser Geltungszeit nicht ganz unproblematisch. Dies insbesondere auch, weil die maximale Laufzeit mit vier Jahren nicht gerade als kurz bezeichnet werden kann. Grundsätzlich sollte eine Verlängerung nur erfolgen, wenn bis dahin keine Möglichkeit bestand, die Verordnung in ordentliches Recht zu überführen. Bei einer vierjährigen Laufzeit kann dies jedoch bezweifelt werden, zumal die daran anschliessende halbjährige Verlängerung wohl kaum einen wesentlichen Zeitgewinn bei der Überführung in ordentliches Recht bedeuten dürfte. Da die Verlängerung an den Entwurf einer gesetzlichen Grundlage gekoppelt ist, ein solches Gesetz sich jedoch mitunter als entbehrlich erweisen könnte, sollte die Verlängerung unter Umständen von der Zustimmung der Bundesversammlung abhängig gemacht werden. Verordnungen, welche sich auf Art. 184 Abs. 3 BV stützen, erfahren aufgrund einer längeren Geltungsdauer sowie der Möglichkeit einer Verlängerung eine weniger strenge Behandlung, als dies bei Verordnungen der Fall, welche gemäss Art. 185 Abs. 3 BV erlassen werden. Der Grund für die unterschiedliche Behandlung wird

mit der unterschiedlichen Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Bundesrat und Bundesversammlung im ausserpolitischen und sicherheitspolitischen Bereich begründet: Während der sicherheitspolitische Bereich grundsätzlich sowohl in die Zuständigkeit der Bundesversammlung wie auch in diejenige des Bundesrates fällt, gilt in der Aussenpolitik eine gewisse Dominanz des Bundesrates. Er besorgt gemäss Art. 184 Abs. 1 BV die auswärtigen Angelegenheiten, wobei er die Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung zu wahren hat. Die Bundesversammlung ist dabei gemäss Art. 166 Abs. 1 BV an der Gestaltung der Aussenpolitik beteiligt.⁷⁸ Daher sei es auch gerechtfertigt, «die Überführung von Verordnungen in ordentliches Gesetzesrecht unterschiedlich zu regeln»⁷⁹. Inwieweit die heute verstärkte Pflicht zur Zusammenarbeit zwischen Bundesrat und Bundesversammlung in der Aussenpolitik tatsächlich eine mehrjährige Geltungsdauer bundesrätlicher Verordnungen und damit eine nicht unerhebliche Bevorzugung gegenüber sicherheitspolitisch motivierten Verordnungen zulassen, ohne die Bundesversammlung vorgängig beteiligt zu haben, ist fraglich.⁸⁰ Denn etwaige gesetzliche Anpassungen in diesem Bereich sollten zukünftig die Tendenz zu erhöhter Kooperation aufweisen.⁸¹

IV. Schlussfolgerungen

1. Vorgängige Beteiligung

Die von der SPK-N vorgeschlagenen Änderungen im Zusammenhang mit den Notverordnungs Kompetenzen des Bundesrates betreffen vornehmlich die *nachträgliche* Beteiligung des Parlaments mit dem Ziel der Wiederherstellung der normalen demokratischen Kompetenzordnung. Damit liegt die primäre politische Verantwort-

ung für die Massnahme beim Bundesrat, und nicht bei der Bundesversammlung. Letztere wird faktisch immer noch vor überwiegend vollendete Tatsachen gestellt. Umfangreiche Änderungen oder die Ablehnung des bundesrätlichen Entscheids sind ihr praktisch kaum möglich. Es wäre jedoch mehr als wünschenswert, bei wichtigen Belangen auch der Bundesversammlung gewisse Verantwortung zu übertragen. Nicht die Wiederherstellung der normalen demokratischen Kompetenzordnung sollte dabei im Vordergrund stehen, sondern das Bemühen, sich von diesen demokratischen Verhältnissen auch in schwierigen Situationen so wenig wie möglich zu entfernen. Dies liegt auch im Geiste des modernen Verständnisses von einer kooperativen Gewaltenteilung. Eine (Mit-)Übernahme der politischen Verantwortung setzt gleichwohl eine *vorgängige* Beteiligung des Parlaments voraus.⁸²

2. Feststellung einer ausserordentlichen Lage durch das Parlament

Wenn das Parlament aufgrund seiner konkurrierenden Kompetenz gemäss Art. 173 Abs. 1 lit. c BV befugt ist, in jedem Augenblick des Verfahrens Massnahmen zu ergreifen, muss es auch befugt sein, vor Ergreifen der Massnahmen durch den Bundesrat entsprechend tätig zu werden. Dies bedeutet aber auch, dass das Parlament befugt – und mitunter auch verpflichtet – sein muss, zunächst überhaupt die *Ausserordentlichkeit* der Lage festzustellen. Dies ergibt sich auch aus dem Gedanken des Art. 165 Abs. 1 BV: Hier kann die Mehrheit der Mitglieder jedes Rates feststellen, dass eine besondere Dringlichkeit vorliegt, welche es gebietet, das Gesetz sofort in Kraft treten zu lassen.

Aufgrund seiner Strukturen ist der Bundesrat zwar besser geeignet, die konkreten Hinweise für eine Gefährdung zu ermitteln.⁸³ Dies verhindert jedoch nicht, dass es zunächst die Bundesversammlung ist,

⁷⁸ Versuche, der Bundesversammlung im Rahmen der Nachführung der Bundesverfassung weitergehende ausserpolitische Kompetenzen einzuräumen, sind hierbei gescheitert, vgl. Zusatzbericht der Staatspolitischen Kommissionen (Anm. 68), 299 f.

⁷⁹ Bericht der Staatspolitischen Kommission (Anm. 2), 1582.

⁸⁰ Vgl. RHINOW/SCHEFER (Anm. 9), Rz. 2487.

⁸¹ DANIEL THÜRER/BINH TRUONG/FELIX SCHWENDIMANN, Kommentierung zu Art. 184, Rz. 6, in: B. Ehrenzeller/P. Mastronardi/R. Schweizer/K. Vallender (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung. Kommentar, 2. Auflage, Zürich/St. Gallen 2008. Daher regten die Staatspolitischen Kommissionen der Räte zumindest eine nachträgliche Genehmigung bundesrätlicher Verordnungen, wobei keine Unterscheidung zwischen Verordnungen im ausserpolitischen und im sicherheitspolitischen Bereich gemacht werden sollten, vgl. Zusatzbericht der Staatspolitischen Kommissionen (Anm. 68), 300.

⁸² Insoweit ist die im Zusammenhang mit der SPK-N Initiative vorgeschlagene Schaffung einer Delegation für ausserordentliche Lagen (DAL), welche vor allem auch die parlamentarischen Konsultationsrechte im Vorfeld der Entscheidung wahrnehmen soll, sehr zu begrüssen, vgl. Bericht der Staatspolitischen Kommission (Anm. 2), 1586 ff. Auch die neu geforderte obligatorische Einbindung der Finanzdelegation in den Prozess der Kreditgenehmigung sowie die beschleunigte Einberufung der Bundesversammlung zu einer ausserordentlichen Session schaffen für das Parlament bessere Möglichkeiten einer effektiven Einflussnahme zu einem möglichst frühen Zeitpunkt der Entscheidung, vgl. ebd., 1588 f.

⁸³ URS PFANDER, Garantie Innerer Sicherheit, Chur/Zürich 1991, S. 77; Bericht der Parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK) vom 22. November 1989, Vorkommnisse im EJPD, BBL 1990 I 816 f.

⁷⁷ Die Befristung von Verordnungen zur Regelung von Auslandsbeziehungen wurde zum Teil auch als entbehrlich gesehen, da sie sich für den häufigsten Fall der Wirtschaftssanktion nicht anbot, vgl. Zusatzbericht der Staatspolitischen Kommissionen (Anm. 68), 301.



welche nach Unterrichtung durch den Bundesrat verbindlich über die Bedrohungslage zu befinden hat.⁸⁴ Vor allem aber ergibt sich das Erfordernis einer Feststellung der Gefährdungslage durch das Parlament aus dem Verhältnis des ausserkonstitutionellen gegenüber dem konstitutionellen Notrecht: Wenn beim ausserkonstitutionellen Notrecht die Vollmachten durch das Parlament erteilt werden sollen, muss dies erst Recht für den weniger bedrohlichen Fall gelten, welcher «nur» für den Fall des konstitutionellen Notrechts gilt.

Die Frage, ob bei Annahme einer ausserordentlichen Lage das Ergreifen der konkreten Massnahmen dennoch dem Bundesrat zu überlassen wäre, ist hingegen eine andere. Da der Bundesrat funktionell grundsätzlich das geeignetere der beiden Organe darstellt, wäre es naheliegend, ihm auch die Ausgestaltung der erforderlichen Massnahmen zu übertragen. Hierdurch wäre seine Handlungsfähigkeit nicht eingeschränkt. Hingegen läge die Verantwortung für die «Umgehung» des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens aufgrund der besonderen Umstände bei der Bundesversammlung. Sie alleine sollte feststellen, dass nunmehr das dem Legalitätsprinzip zugrundeliegende Bedürfnis nach Demokratie der besonderen Lage weichen muss. Dies wäre deshalb sinnvoll, weil die Bundesversammlung als demokratisch-legitimiertes Organ eher befähigt sein dürfte, vom Prinzip der Demokratie abzuweichen, als dies beim Bundesrat der Fall ist.

⁸⁴ Gemäss Art. 171 BV kann das Parlament dem Bundesrat insoweit Aufträge erteilen.



Glarus: Miliztaugliche Parlamentsreform – ständige Kommissionen

Parlamentarische Vorstösse und der Beschluss der Landsgemeinde von 2008, das Kantonsparlament (Landrat) auf die Amtsperiode 2010/2014 von 80 auf 60 Mitglieder zu reduzieren, waren Anlass zur Revision der Landratsverordnung. Am 30. Juni startete der Glarner Landrat mit neuem Kommissionssystem und revidierter Landratsverordnung in die Legislatur 2010/2014. Statt vieler, je nach Thema neu geschaffener Kommissionen beraten nun ständige Kommissionen die Sachgeschäfte vor. Das zusätzliche Organ «erweitertes Büro» wählt die Kommissionsmitglieder; der Rat bestimmt die Vorsitzenden. Das erweiterte Büro trifft sich jährlich mit der Regierung «zur Besprechung der Zusammenarbeit sowie wichtiger Geschäfte und Vorhaben». Zudem wurden die parlamentarischen Mittel gestärkt und weitere Anpassungen vorgenommen.

Die landrätliche Geschäftsprüfungskommission (GPK) reichte 2006 das Postulat «Miliztaugliche Parlamentsreform» ein. Sie wies hin auf Verwaltungsreorganisation, Verkleinerung Regierungs- und Landrat, Wahlkreiseinteilung, Stellung Landrat zu Regierung und Verwaltung, Kommissionssystem, Geschäftsprüfung, Dringlichkeit parlamentarischer Vorstösse, Einbezug Landrat in strategische Planung, Fraktionsentschädigungen. Ein weiteres Postulat regte «eine strategische Kommunikationsplattform» an, auf der die Politstrategie des Kantons zu diskutieren wäre.

1. Departementskommissionen mit Aufsichtsfunktionen zurückgewiesen

1.1. Pendenzenkontrolle, Verbindlichkeit

Die GPK argumentierte, der Landrat, resp. seine Organe, seien zwar selbst für Einberufung und Traktandenliste zuständig, Themen und Sitzungsrhythmus bestimme aber die Regierung. Der Landrat komme in zeitliche Engpässe, da er Berichte und Anträge abwarten, wegen der Landsgemeinde aber einen unwiderruflichen Termin einhalten müsse. Es liege jedoch auch in Kontrolle und Koordination von Kommissionsarbeit und Umsetzung der Beschlüsse eigenes Optimierungspotenzial brach. Das Landratsbüro hatte bereits eine auf Pendenzenkontrolle und Absprachen mit Regierung und Verwaltung basierende Ge-

schäftsplanung eingeführt. Es ernannte die Kommissionen schon vor Vorliegen der regierungsrätlichen Unterlagen, was frühere Terminplanung erlaubte.

1.2. Departementskommissionen

In seiner Stellungnahme führte das Landratsbüro aus, grundsätzlich sehe das System eine klare Rollenverteilung zwischen Exekutive und Legislative vor. Dennoch bestehe subjektiv die Wahrnehmung, Regierung (vollamtlich) und Landrat (miliz) arbeiteten aufgrund unterschiedlicher Informationen nicht auf Augenhöhe zusammen, was aber nichts mit mangelnder Wertschätzung durch die Regierung zu tun habe, sondern mit der oft kurzen Zeitspanne in welcher der Landrat zwischen Erscheinen der Regierungsvorlagen und Landsgemeinde zum Einsatz komme. Dies entspreche zwar seiner klassischen Aufgabe, erschwere aber umfassendes Beurteilen, da die vorangegangenen Prozesse nicht ausreichend erkannt werden könnten.

Das System mit mehrheitlich themenbezogenen Kommissionen wurde als hinderlich erkannt und eines mit ständigen Departementskommissionen vorgeschlagen. Geringerer Informationsrückstand, Kenntnis bereits der Vorbereitungen, dank längerer Mitgliedschaft angeeignetes Fachwissen, thematische und personelle Stabilität führen unter Beachtung der Gewaltentrennung zu kompetenter, partnerschaftlicher und vor allem konstruktiver Auseinandersetzung mit Regierung und Verwaltung. Zur optimierten Unterstützung sei das Ratssekretariat zu einem Parlamentsdienst mit 80 bis 120 Stellenprozent auszuweiten, da die administrativen Dienstleistungen nicht mehr durch die Departemente sondern von unabhängiger Seite zu erbringen wären.

2. Systemwechsel zu ständigen Aufsichts- und Sachkommissionen

Der Landrat trat auf den Antrag seines Büros ein, überwies die Vorlage aber einer vorberatenden Kommission. Diese hatte zu prüfen:

- ständige Kommissionen (Miliztauglichkeit, Einsatz Subkommissionen);
- Beibehalten Aufsichtskommissionen (Geschäftsprüfung, Finanzen);
- Parlamentsdienst (strikte Gewaltentrennung, Personalressourcen mit Hauptlast im Winterhalbjahr);

- Stärkung der Instrumente der parlamentarischen Vorstösse;
- Mitgliederzahl, zeitliche Belastung und Entschädigung Präsidien, Kosten.

2.1. Organisation mit zwei ständigen Aufsichts- und sechs ständigen Sachkommissionen

Das Büro hatte auf separate oder auf eine zusammengelegte Finanzprüfungs- und Geschäftsprüfungskommission verzichten wollen, da die Aufsicht keineswegs zwingend eigenständige Kommissionen voraussetze. Die Geschäftsprüfung könne auch Aufgabe der jeweiligen Departementskommissionen sein, ja stetige Begleitung rechtfertige dies geradezu. Die Ergebnisse der Geschäftsprüfungen habe das für den Gesamtregierungsrat zuständige Landratsbüro zu bündeln. – Der Rat hingegen befürchtete, es könnten daraus eine Nähe zu und Identifikation mit den Departementen und ihren Vorschlägen entstehen, welche die Aufsicht nicht mehr vorbehaltlos wahrnehmen liesse.

In der landrätlichen Kommission blieb die Absicht mit ständigen Kommissionen zu arbeiten unbestritten. Arbeit in gleicher Zusammensetzung sei effizienter und lasse mehr Sachwissen entstehen als bei ständig wechselnden Ad-hoc-Kommissionen. Es erfordere aber eine stärkere Vernetzung unter den Kommissionen, welche mit dem neuen Organ «erweitertes Büro» – Einbezug der Fraktions- und Kommissionspräsidien – geschieht. Zudem hat sich das Büro mindestens einmal jährlich mit der Regierung zu treffen (was das Postulat «Kommunikationsplattform» erfüllt). Das Schaffen von sechs Sach- und zwei Aufsichtskommissionen mit je neun (vorerst waren sieben vorgeschlagen) Mitgliedern statt von fünf Departementskommissionen und der Anspruch aller Fraktionen auf einen Sitz in allen ständigen Kommissionen setzten sich durch. Der Ausschluss einer Fraktion führe zu Detaildiskussionen im Plenum, dränge sie in die Oppositionsrolle, und ihre Argumente würden erst im Rat oder gar erst an der Landsgemeinde bekannt. Die grössere Zahl von Kommissionen und in sie Einbezogenen diene der Miliztauglichkeit. Die Vorberatung werde dadurch ausgewogener und ermögliche breitere Arbeitsteilung, und die Fraktionsstärke könne über die Gesamtsitzzahl von 72 berücksichtigt werden. Aufsichts- und Sachfunktionen bleiben getrennt. Die Unabhängigkeit von Prüfung und Kontrolle wahren (wie bei den



drei neuen Gemeinden) die GPK und die Finanzaufsichtskommission. Einsitznahme in beide Aufsichtskommissionen ist untersagt. Die Departements- und Kommissionszuständigkeiten decken sich nicht; massgebender sind ähnlich aufwändige und gewichtige Arbeitsverteilung und Themenbezüge. Die Verordnung führt die Bereiche auf, für welche die einzelne Sachkommission Geschäfte und Vorlagen zu bearbeiten hat. Zudem sollen Präsident und Vizepräsident nicht der gleichen Fraktion angehören. – Als ständige Kommissionen, die sich in Ausschüsse (Subkommissionen) gliedern können, sind bestimmt:

- für die Aufsicht wie bisher:
GPK,
Finanzaufsichtskommission (statt Finanzkommission);
- für die Sachfragen:
Gesundheit und Soziales,
Finanzen und Steuern,
Bildung/Kultur und Volkswirtschaft/
Inneres,
Recht, Sicherheit und Justiz,
Bau, Raumplanung und Verkehr,
Energie und Umwelt.

Doppelte Beratung von Themen in der Finanzaufsichtskommission und der Sachkommission «Finanzen und Steuern» wird es nicht geben. Diese ist für Gesetzesvorlagen zu Steuern und Finanzhaushalt sowie für Personal, Organisation, Informatik usw. zuständig, jene für Rechnung, Budget, Steuerfuss und Finanzplan sowie für die Erarbeitung von Stellungnahmen zu Geschäften anderer Sachkommissionen von besonderer finanzieller Tragweite. Das Büro sorgt in Zweifelsfällen für die richtige Aufgabenteilung. Weiterhin einsetzbar sind besondere Kommissionen, Parlamentarische Untersuchungs- oder Redaktionskommission.

2.2. Parlamentsdienst

Die dezentrale Organisation des Parlamentsdienstes wird beibehalten, im Bewusstsein, dass sie die Gewaltentrennung Legislative/Exekutive tangieren kann. Die Staatskanzlei bleibt zuständig für Landrat, Büro, die auch durch die Finanzkontrolle unterstützte Finanzaufsichtskommission und ist es neu für das erweiterte Büro. Sekretariat und Protokoll führen für die GPK eine verwaltungsunabhängige, der Staatskanzlei administrativ zugeordnete Person und für die Sachkommissionen die mit der Sache befassten Departemente. Die Vorteile eines Einbezugs des Fachpersonals aus den Departementen überwiegen zur Sicherstellung der Fachkompetenz und des Praxisbezugs diesen Nachteil. Gegen einen zentralen, unabhängigen Parlamentsdienst spricht die Konzentration der zeitlichen Belastung auf das Winterhalb-

jahr (Vorbereitung Landsgemeinde), die nur mit mehreren Personen in Teilpensen zu bewältigen wäre und zu Zusatzkosten führte.

2.3. Parlamentarische Vorstösse

Die Beantwortungsfristen für die Behandlung von parlamentarischen Vorstössen wurden deutlich verkürzt: für Postulate und Motionen – vorbehältlich einer anderen Fristvorgabe – von drei auf zwei Jahre; für Interpellationen von sechs auf drei Monate oder gar auf einen Monat, weil nun eine Interpellation bei politisch wichtigen Anliegen als dringlich erklärt werden kann, worüber aber das Landratsbüro unverzüglich zu entscheiden hat. Der Landrat will rascher in politische Prozesse eingreifen können und zeitgerechter Antworten auf gestellte Fragen erhalten. Da dies aber zu keiner übermässigen Belastung von Regierung und Verwaltung führen darf, kommt dem Landratsbüro bezüglich Dringlichkeit auch eine Filterfunktion zu.

2.4. Legislaturprogramm

Der Regierungsrat bleibt für Strategien und Legislaturprogramme zuständig. Künftig will der Landrat das Legislaturprogramm aber nicht nur zur Kenntnis nehmen, sondern gestützt auf eine Kommissionsberatung genehmigen, was jedoch noch einer Gesetzesänderung bedarf.

2.5. Diverses

Gemäss Gemeindestrukturereform bildeten die ab 2011 nur noch drei Einheitsgemeinden die Wahlkreise (vorher 14) bereits für die Proporzwahl des Landrates von 2010. Es wird die Verkleinerung des Landrats von 80 auf 60 Mitglieder bezüglich Beschlussfähigkeit (31 statt 41 Anwesende) und Wahlquorum (20 statt 25 Stimmen) berücksichtigt; unverändert blieben Fraktionsgrösse (5 Mitglieder) und Erheblichkeitsvoraussetzung für Memorialsanträge (10 Stimmen).

Das Belegen eines «berechtigten Interesses» für Einsichtnahme in die Landratsprotokolle für öffentliche Landratssitzungen ist nicht mehr angebracht. Einsicht ist nur noch bei geheimer Beratung ausgeschlossen. Die Kommissionssitzungen bleiben hingegen vertraulich.

Wegen der schwierigen Balance zwischen aufwandgerechter Entschädigung und Ehrenamt werden weiterhin keine Fraktionsentschädigungen ausbezahlt, auch weil die Art – freie Verwendung, Ausrichtung an Fraktion oder deren Mitglieder – nicht rundum korrekt zu handhaben oder aufwändig wäre.

Den zunehmenden Wechseln im Landrat (28 in der Legislatur 2006/2010) mögen bessere Entschädigung (150 statt 80 Fr./Halbtages Sitzung) und höherer Stellenwert der Landratsarbeit entgegenwirken. Im Weiteren wurde eine Unsicherheit betreffend Inhalt der zweiten Lesungen durch eine Ergänzung beseitigt: «Anträge können zu allen Bestimmungen unterbreitet werden. In zweiter Lesung Beschlossenes unterliegt keiner weiteren Lesung mehr.»

Auch wählt der Landrat fünf ständige Kommissionen gemäss Gesetzgebung.

3. Finanzielles

Von den für vier Jahre gewählten Kommissionspräsidenten wird Sach-, Führungs- und Kommunikationskompetenz sowie Vor- und Nachbearbeitungsaufwand, Gespräche mit Regierungsmitgliedern, Sachbearbeitern und Experten erwartet, was jährlich mit 3 Prozent des Lohnmaximums gemäss Lohnverordnung (rund 5500 Fr.) entschädigt wird (bisher nur doppeltes Sitzungsgeld). Da Arbeitnehmende die Mehrbelastung kaum ohne Kompensation am Arbeitsplatz erbringen können, ist die Entschädigung gerechtfertigt.

Die Reduktion der Mitgliederzahl um einen Viertel wird deshalb und wegen des erhöhten Sitzungsgeldes lediglich eine Kostenreduktion von etwa 10'000 Franken bringen.

4. Umsetzung

Der neugewählte Landrat hat im (noch) unverändert gebliebenen Ratssaal seine die Legislatur eröffnende Sitzung gestützt auf die damit in Kraft getretene revidierte Landratsverordnung abgehalten und die Kommissionsvorsitzenden gewählt. Ebenfalls tagte zum ersten Mal das erweiterte Büro; es bestimmte aus den sechs Fraktionen die 64 Kommissionsmitglieder anhand eines die Fraktionsstärken abbildenden Schlüssels.

Josef Schwitter, Ratssekretär
Glarus

E-Mail: josef.schwitter@gl.ch



Korrespondenten Correspondents Corrispondenti

Bund

Bundesversammlung

Ruth Lüthi, stv. Sekretärin der Staatspolitischen Kommissionen, Parlamentsdienste der eidg. Räte, 3003 Bern, T: 031 322 98 04, F: 032 322 98 67, E: ruth.luethi@pd.admin.ch

Kantone – Cantons – Cantoni

Kantonsrat Zürich

Moritz von Wyss, Leiter Parlamentsdienste Kantonsrat Zürich, Postfach, 8090 Zürich, T: 043 259 20 07, F: 043 259 51 88, E: moritz.vonwyss@pd.zh.ch

Grosser Rat Bern – Grand Conseil Berne

Patrick Trees, Ratssekretär, Postgasse 68, 3000 Bern 8, T: 031 633 75 82, F: 031 633 75 88, E: patrick.trees@sta.be.ch

Grosser Rat Luzern

Stefano Cocchi, Leiter Kommissionendienst, Staatskanzlei, Bahnhofstrasse 15, 6002 Luzern, T: 041 228 51 10, E: stefano.cocchi@lu.ch

Landrat Uri

Dr. jur. Peter Huber, Kanzleidirektor, Standeskanzlei, 6460 Altdorf, T: 041 875 20 07, E: peter.huber@ur.ch

Kantonsrat Schwyz

Peter Gander, Staatsschreiber, Staatskanzlei, 6431 Schwyz, T: 041 819 11 24, F: 041 819 26 19, E: peter.gander@sz.ch

Kantonsrat Obwalden

Nicole Frunz Wallimann, Ratssekretärin, Ratssekretariat Kantonsrat, Rathaus, Postfach 1562, 6061 Sarnen, T: 041 666 62 02, F: 041 660 65 81, E: nicole.frunz@ow.ch

Kantonsrat Nidwalden

Hugo Murer, Landratssekretär, Regierungsgebäude, Postfach, 6371 Stans, T: 041 618 79 01, F: 041 618 79 11, E: hugo.murer@nw.ch

Landrat Glarus

Hansjörg Dürst, Ratsschreiber, Regierungskanzlei des Kantons Glarus, 8750 Glarus, T: 055 646 69 66, F: 055 646 32 91, E: hansjoerg.duerst@gl.ch

Kantonsrat Zug

Dr. Tino Jorio, Landschreiber, Postfach 156, 6301 Zug, T: 041 728 33 11, F: 041 728 37 01, E: tino.jorio@allg.zg.ch

Grand Conseil Fribourg – Grosser Rat Freiburg

Mireille Hayoz, Secrétaire générale du Grand Conseil, Rue de la Poste 1, 1701 Fribourg, T: 026 350 10 52, F: 026 305 10 49, E: HayozMi@fr.ch

Kantonsrat Solothurn

Fritz Brechbühl, Sekretär des Kantonsrates, Rathaus, 4500 Solothurn, T: 032 627 20 79, E: fritz.brechbuehl@sk.so.ch

Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt

Thomas Dähler, Leiter Parlamentsdienst, Rathaus, 4001 Basel, T: 061 267 40 15 F: 061 267 60 09, E: thomas.daehler@bs.ch

Landrat Basel-Landschaft

Alex Klee, Leiter Parlamentsdienst, Landeskanzlei Basel-Landschaft, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal, T: 061 552 50 27, F: 061 552 69 65, E: alex.klee@bl.ch

Kantonsrat Schaffhausen

Erna Frattini, Kantonsratssekretärin, Ringkengässchen 18, 8200 Schaffhausen, T: 052 632 73 63, F: 052 632 70 69, E: erna.frattini@ktsh.ch

Grosser Rat Appenzell IR

Markus Dörig, Ratsschreiber, Ratshaus, Marktgasse 2, 9050 Appenzell, T: 071 788 93 11, F: 071 788 93 39, E: markus.doerig@rk.ai.ch

Kantonsrat Appenzell AR

Martin Birchler, Ratschreiber, Kantonskanzlei, 9102 Herisau, T: 071 353 61 11, F: 071 353 12 77, E: martin.birchler@ar.ch



Kantonsrat St. Gallen

Georg Wanner, Leiter Rechtsdienst, Staatskanzlei, Regierungsgebäude, Postfach, 9001 St. Gallen, T: 071 229 32 56, F: 071 229 39 55, E: georg.wanner@sg.ch

Grosser Rat Graubünden

Domenic Gross, Leiter Ratssekretariat, Staatskanzlei Graubünden, 7001 Chur, T: 081 257 22 32, F: 081 257 21 88, E: ratssekretariat@staka.gr.ch

Grosser Rat Aargau

Adrian Schmid, Leiter Parlamentsdienst, Regierungsgebäude, 5001 Aarau, T: 062 835 13 60, F: 062 835 13 59, E: adrian.schmid@ag.ch

Grosser Rat Thurgau

Ricarda Zurbuchen, Leiterin Parlamentsdienste, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld, T: 052 724 23 49, F: 052 724 29 58, E: ricarda.zurbuchen@tg.ch

Gran Consiglio Ticino

Rodolfo Schnyder, Segretariato del Gran Consiglio, Palazzo governativo, 6510 Bellinzona, T: 091 814 43 25, E: rodolfo.schnyder@ti.ch

Grand Conseil Vaud

Olivier Rapin, Secrétaire général du Grand Conseil, Grand Conseil, Place du château 6, 1014 Lausanne, T: 021 316 05 11, F: 021 316 40 19, E: olivier.rapin@vd.ch

Grand Conseil Valais – Grosser Rat Wallis

Fernande Melly-Fux, adjointe, Service parlementaire, Grand-Pont 4, 1950 Sion, T: 027 606 21 85, E: fernande.melly-fux@admin.vs.ch

Grand Conseil Neuchâtel

Janelise Pug, cheffe du service du Grand Conseil, Château, 2000 Neuchâtel, T: 032 889 40 15, E: Janelise.Pug@ne.ch

Grand Conseil Genève

Maria Anna Hutter, Sautière, Rue de l'Hôtel de Ville, 1211 Genève 3, T: 022 327 22 07, F: 022 327 06 06, E: maria-anna.hutter@etat.ge.ch

Parlement Jura

Jean-Baptiste Maître, secrétaire du Parlement, Parlement de la République et Canton du Jura, Hôtel du Parlement, Rue de l'Hôpital 2, 2800 Delémont, T: 032 420 72 22/23, F: 032 420 72 21, E: jean-baptiste.maitre@jura.ch

Gemeinden – Communes – Comuni

Stadt Baden

Heinz Kubli, Stadtschreiber, Stadthaus, Rathausgasse 1, 5401 Baden, T: 056 200 82 05, F: 056 200 83 26, E: heinz.kubli@baden.ag.ch

Stadt Bern

Bettina Kläy, Ratssekretariat; Morellhaus, Postgasse 14, Postfach, 3000 Bern 8, T: 031 321 79 20, F: 031 321 79 22, E: ratssekretariat@bern.ch

Stadt Biel – Ville de Bienne

Regula Klemmer, Ratssekretärin, Ratssekretariat des Stadtrates, Mühlebrücke 5a, 2502 Biel-Bienne, T: 032 326 11 73, F: 032 326 11 92, E: regula.klemmer@biel-bienne.ch

Stadt Bülach

Denise Meyer, Ratssekretärin, Marktgasse 28, 8180 Bülach, T: 044 863 11 26, F: 044 863 11 33, E: info.stadt@buelach.ch

Gemeinde Davos

Michael Straub, Landschreiber, Berglistutz 1, Postfach, 7270 Davos Platz 1, T: 081 414 32 22, F: 081 414 33 88, E: michael.straub@davos.gr.ch

Stadt Dietikon

Daniel Müller, Stadtschreiber Stv., Bremgartnerstrasse 22, 8953 Dietikon, T: 044 744 36 26, E: daniel.mueller@dietikon.ch

Ville de Genève

Marie-Christine Cabussat, Cheffe du Secrétariat du Conseil municipal, Rue de la Croix Rouge 4, 1204 Genève, T: 022 418 29 66, E: info-cm@ville-ge.ch

Stadt Gossau

Toni Inauen, Stadtschreiber, Stadtkanzlei, Rathaus, 9201 Gossau, T: 071 388 41 11, E: toni.inauen@stadtgossau.ch

Gemeinde Köniz

Verena Remund-von Känel, Parlamentssekretärin, Direktion Präsidiales und Finanzen, Fachstelle Parlament, Landorfstr. 1, 3098 Koeniz, T: 031 970 92 06, F: 031 970 92 17, E: verena.remund@koeniz.ch



Stadt Kreuzlingen

Silvano Castioni, Stadtschreiber der Stadt Kreuzlingen und Sekretär des Gemeinderates, Stadtkanzlei, Hauptstrasse 62, 8280 Kreuzlingen, T: 071 677 62 10, F: 071 671 11 30, E: silvano.castioni@kreuzlingen.ch

Ville de Lausanne

Vanessa Benitez Santoli, Secrétaire du Conseil communal de Lausanne, Hôtel de Ville, Pl. de la Palud 2, 1003 Lausanne, T: 021 315 21 01, F: 021 315 20 02, E: vanessa.benitez@lausanne.ch

Stadt Luzern

Toni Göpfert, Stadtschreiber, Hirschengraben 17, 6002 Luzern, T: 041 208 82 13, F: 041 208 88 77, E: monika.portmann@StadtLuzern.ch

Stadt Opfikon

Willi Bleiker, Ratssekretär, Stadtverwaltung Opfikon, Oberhauserstrasse, 8152 Opfikon, T: 01 829 82 27, F: 01 829 82 42, E: willi.bleiker@opfikon.ch

Stadt Thun

Remo Berlinger, Vize-Stadtschreiber, Rathaus, 3602 Thun, T: 033 225 82 17, E: remo.berlinger@thun.ch

Stadt Schaffhausen

Gabriele Behring, Ratssekretärin Grosser Stadtrat Schaffhausen, Stadthaus, 8200 Schaffhausen, T: 052 632 53 14, E: gabriele.behring@stsh.ch

Stadt St. Gallen

Manfred Linke, Stadtschreiber, Rathaus, 9001 St. Gallen, T: 071 224 53 22, F: 071 224 57 01, E: manfred.linke@stadt.sg.ch

Stadt Winterthur

Marc Bernhard, Ratssekretär Grosser Gemeinderat der Stadt Winterthur, Stadtkanzlei Winterthur, Stadthaus, 8402 Winterthur, T: 052 267 51 58, F: 052 267 59 35, E: marc.bernhard@win.ch

Stadt Zug

Arthur Cantieni, Stadtschreiber, Stadthaus, Postfach 1258, 6301 Zug, T: 041 728 21 02, F: 041 728 23 71, E: arthur.cantieni@zug.zg.ch

Stadt Zürich

Marion Engeler, Leiterin Stv. Parlamentsdienste des Gemeinderates, Stadthausquai 17, Postfach, 8022 Zürich, T: 044 412 31 10, F: 044 412 31 12, E: marion.engeler@zuerich.ch

Vorstand SGP – Comité SSP – Comitato SSP

Präsident

Claude Janiak, Ständerat, Binningen

Vizepräsident

Thomas Dähler, Leiter Parlamentsdienst, Basel

Sekretär

Moritz von Wyss, Leiter Parlamentsdienste des Kantonsrates, Zürich

Kassiererin

Margrit Picon-Furrer, députée au Grand Conseil, Sion

Webmaster

Fritz Brechbühl, Sekretär des Kantonsrates, Solothurn

Stefano Cocchi, Leiter Kommissionendienst, Luzern

Hansjörg Dürst, Ratsschreiber, Glarus

Maria Anna Hutter, sautière du Grand Conseil, Genève

Regula Klemmer, Ratssekretärin, Biel

Thomas Koch, Grossrat, Bern

Fernande Melly-Fux, service parlementaire du Grand Conseil, adjointe, Sion

Olivier Rapin, Secrétaire général du Grand Conseil du Canton de Vaud

Daniel Reuter, Zürich

Bruno Rickenbacher, ehem. Chef der Parlamentsdienste des Kantonsrates, Zürich

Rodolfo Schnyder de Wartensee, segretario del Gran Consiglio, Bellinzona

