

Telefon +41 (0)52 632 71 11
Fax +41 (0)52 632 72 00
staatskanzlei@ktsh.ch

An den Kantonsrat

Schaffhausen, 10. September 2013

**Motion 2012/4 betreffend "Schlankere Gesetze verlangen Verordnungsveto" von
Kantonsrat Richard Altorfer
Stellungnahme des Regierungsrates**

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren Kantonsräte

Die Motion 2012/4 betreffend "Schlankere Gesetze verlangen Verordnungsveto" hat folgenden Wortlaut:

"Es sind die rechtlichen Grundlagen zu schaffen, um dem Kantonsrat die Möglichkeit einzuräumen, gegen Verordnungen, die nicht seinem gesetzgeberischen Willen entsprechen, sein Veto einzulegen. Dieses "Verordnungsveto" soll dem Sinn nach bestimmen, dass "12 (bzw. Anzahl n) Kantonsräte innerhalb von 60 Tagen gegen eine vom Regierungsrat beschlossene Verordnung oder Verordnungsänderung Einspruch einlegen können. Wird der Einspruch von der Mehrheit der anwesenden Kantonsräte bestätigt, so ist die Vorlage an den Regierungsrat zurückgewiesen."

Nach Auffassung des Motionärs habe der Trend zu schlankeren Gesetzen gravierende Auswirkungen: Regierung und Verwaltung erhielten einen immer grösseren Spielraum bei den entscheidenden Ausführungsbestimmungen. Dabei komme es nicht selten zu "grosszügigen Interpretationen", gelegentlich auch zu Verordnungen, die den Intentionen des Gesetzgebers nicht entsprechen würden. Allerdings stellt der Motionär die verfassungsrechtliche Kompetenz des Regierungsrats zum Erlass von Verordnungsrecht grundsätzlich nicht in Frage.

Dieser Vorstoss tangiert eine der **Grundfragen der staatsrechtlichen bzw. verfassungsmässigen Aufgabenteilung zwischen der Regierung und dem Parlament**. Der Motionär will hier, letztlich in Abänderung der geltenden verfassungsmässigen Zuständigkeitsordnung, eine Änderung zugunsten des Parlaments vornehmen. Hintergrund des Vorstosses dürfte

nicht zuletzt eine persönliche Betroffenheit des Motionärs sein, der seinerzeit im Rahmen der Hundegesetzgebung vor Obergericht mit einem Normenkontrollverfahren die dazugehörige Vollzugsverordnung überprüfen liess und das Obergericht die Rechtmässigkeit der Vollzugsverordnung feststellte. Dies entgegen der Auffassung des Motionärs. Gerade dieses erwähnte Beispiel hat im Übrigen gezeigt, dass es sachlich richtig ist, wenn ein unabhängiges Gericht über die Frage entscheidet, ob der Regierungsrat beim Erlass einer Vollzugsverordnung seine Kompetenzen überschritten hat oder nicht.

Die nachfolgenden Ausführungen gliedern sich in drei Teile. Der erste Teil befasst sich mit den staatspolitischen Rollen der Regierung einerseits und dem Parlament andererseits. Im zweiten Teil wird ausgeführt, welche Bedeutung das Instrument des Verordnungsvetos im Bund bzw. den anderen Kantonen hat und im dritten Teil wird der konkrete Antrag des Regierungsrates begründet.

1. *Das Verhältnis von Gesetz und Verordnung bzw. die Rolle des Regierungsrates und die Rolle des Parlaments und des Gesetzgebers*

Vorab ist das Verhältnis von Gesetz und Verordnung und die damit zusammenhängenden Rollen der Regierung und des Parlaments in Erinnerung zu rufen. Dabei unterscheidet sich die Rechtslage auf Bundesebene und auf Ebene des Kantons nicht. Die **Rechtslage im Kanton Schaffhausen** ist die folgende:

Die Kantonsverfassung schreibt in Art. 50 vor, dass der **Kantonsrat** als Gesetzgeber alle wichtigen Rechtssätze in der Form des Gesetzes zu erlassen hat. Dabei wird festgehalten, welche Themenbereiche als wichtig gelten, wie etwa die Volkrechte, die Einschränkung von verfassungsmässigen Rechten, die Rechte und Pflichten von Personen, die Aufgaben und Leistungen des Kantons usw. Die Gesetze unterliegen dem fakultativen oder obligatorischen Referendum.

Demgegenüber erlässt der **Regierungsrat** nach Art. 65 der Kantonsverfassung rechtsetzende Bestimmungen in der Form von Verordnungen, soweit ihn die Verfassung oder das Gesetz hierfür ermächtigt oder er erlässt als oberste Vollzugsbehörde vollziehende Bestimmungen in Form von sogenannten Vollzugsverordnungen. Ausnahmen gelten bei ausserordentlichen Lagen, wo der Regierungsrat mit sogenannten Notverordnungen die Öffentliche Ordnung und Sicherheit wiederherstellen oder sichern kann.

Die **Verfassung** verteilt also die Regelungsbefugnisse nach dem **Kriterium der Wichtigkeit**. Wichtige Regelungen gehören ins Gesetz, weniger wichtige Regelungen in die Verordnung. Dabei legt der Gesetzgeber – also der Kantonsrat – im oben erwähnten Rahmen fest, was er als wichtig erachtet und daher im Gesetz selbst regeln will, oder was der Regierungsrat durch Verordnung regeln soll. Dabei kann der Kantonsrat den Regierungsrat ausdrücklich zum Erlass einer Verordnung ermächtigen oder er überlässt eine weniger wichtige Regelung dem für

den Vollzug des Gesetzes zuständigen Regierungsrat. Dieser wird dann in aller Regel eine Vollzugsverordnung erlassen.

Aber in allen Fällen gilt: Die **Verordnungen müssen mit den Vorgaben der Gesetze übereinstimmen**. Sie sollen die für den Vollzug notwendigen Vorschriften enthalten, die Gesetze näher ausführen und wo notwendig ergänzen, dürfen ihnen aber nicht widersprechen oder diese gar ausweiten.

Der Motionär begründet seine Motion im Wesentlichen damit, dass der Regierungsrat beim Erlass von Verordnungen zuweilen Dinge regle, die der Kantonsrat eigentlich hätte regeln müssen oder dass der Regierungsrat Bestimmungen erlasse, welche den Willen des Gesetzgebers nicht vollumfänglich umsetzen würden. Der erste Punkt verkennt die oben erläuterte Aufgabenteilung: Es ist der **Kantonsrat, der primär verantwortlich ist für vollständige, klare und verständliche Gesetze, die den Willen des Gesetzgebers unmissverständlich zum Ausdruck bringen**. Nur wenn der Kantonsrat seine Aufgabe als gesetzgebende Behörde nicht richtig ausübt, kann sich allenfalls die Frage stellen, ob der Regierungsrat durch die Verordnungsgebung rechtsetzende Bestimmungen erlassen darf oder muss.

Richtig ist, dass der Regierungsrat beim Erlass von Verordnungen den Willen des Gesetzgebers zu beachten hat. Indessen besteht das Problem, dass der Wille des Gesetzgebers nicht in allen Fällen glasklar ist. Das hat verschiedene Gründe: Einmal kann der Gesetzgeber in einem generell abstrakten Erlass nicht alle Fälle regeln und voraussehen. Er muss deshalb zuweilen offene, unbestimmte Normen – sogenannte "Gummiparagraphen" – erlassen, die durch Verordnungen und Entscheidungen im Einzelfall den Entwicklungen angepasst und den konkreten Verhältnissen gerecht werden können. Sodann greift der Gesetzgeber manchmal ganz bewusst zu unpräzisen Formulierungen, um einen politischen Kompromiss zu ermöglichen. In solchen Fällen wird dann der Regierungsrat ermächtigt, die Einzelheiten – über die sich der Kantonsrat nicht einigen kann – durch Verordnung zu regeln. Der Regierungsrat hat beim Erlass von Verordnungsbestimmungen diesen Willen des Gesetzgebers so gut als möglich umzusetzen und zu normieren. Er hat dabei – je nach zu regelnder Materie – einen gewissen Spielraum.

Die **Gretchenfrage** dabei ist nun: Wer soll und darf kontrollieren, ob die verfassungsmässige Aufgabenteilung bei der Rechtsetzung eingehalten wurde, oder konkret: ob der Regierungsrat die Präzisierung und allenfalls notwendige Ergänzung des Gesetzes auf Verordnungsstufe korrekt umgesetzt hat. Im Kanton Schaffhausen gibt es hierfür eine **klare Antwort**. Dies im Gegensatz zur überwiegenden Mehrheit der Kantone und zum Bund. Im Kanton Schaffhausen existiert hierfür das spezielle **Rechtsmittel des Normenkontrollgesuchs** gemäss Verwaltungsrechtspflegegesetz. Danach können in einem unentgeltlichen Verfahren vor dem Obergericht die Verordnungen (und Dekrete) auf Ihre Übereinstimmung mit dem übergeordneten Gesetzes- und Verfassungsrecht überprüft werden (vgl. Art. 51 ff. Verwaltungsrechtspflegegesetz).

Es ist sachlich richtig, dass diese **Kontrollfunktion durch ein unabhängiges Gericht** wahrgenommen wird und nicht durch jene Behörde, die durch die unklare Gesetzgebung ja letztlich selbst den Anlass zu Abgrenzungs- und Auslegungsfragen im Rahmen der Verordnungsgebung gegeben hat. Es ist **staatsrechtlich und staatspolitisch richtig**, wenn die dritte Gewalt im Staat – die Justiz – darüber urteilt, ob die erste und zweite Gewalt die ihnen zugeordneten Aufgaben und Zuständigkeiten bei der Rechtsetzung korrekt wahrnehmen. Im Gegensatz dazu ist die Einführung eines Verordnungsvetos die Einführung einer nachgelagerten Kontrolle der ersten Gewalt – des Parlaments – über die zweite Gewalt – dem Regierungsrat – mit dem Ziel, zu kontrollieren, ob dieser die gesetzgeberischen Unklarheiten des Parlaments korrekt "ausgemerzt" hat.

Die Existenz des **Normenkontrollverfahrens** hat im Übrigen **grosse präventive Wirkung** und verhindert wirksam, dass der Regierungsrat seine Verordnungskompetenz überschreitet. In den letzten 10 Jahren wurden insgesamt 8 Normenkontrollverfahren angestrengt, wobei 7 Gesuche abgewiesen und lediglich ein Gesuch gutgeheissen wurde.

Demgegenüber wird mit dem **Verordnungsveto in die geltende Kompetenzverteilung** zwischen Parlament und Regierung **eingegriffen**. Das Parlament kann mit dem Verordnungsveto auf die Verordnungsgebung einwirken und damit auch auf den *Gesetzesvollzug*. Damit ist aber eine von der Verfassung nicht vorgesehene Machtverschiebung zugunsten des Parlaments verbunden. Aus diesen Gründen wird denn auch das Instrument des Verordnungsvetos von der Rechtslehre grundsätzlich abgelehnt.

2. Parlamentsveto in Bund und Kantonen

Es stellt sich die Frage, welche Bedeutung denn das Instrument des Verordnungsvetos in der Schweiz hat. Man kann es vorweg nehmen: Es hat keine Bedeutung.

Auf Bundesebene war die Einflussnahme des Parlaments auf die Rechtsetzungsarbeit des Bundesrats immer wieder ein Thema. Seit 1994 wurden insgesamt 5 Parlamentarische Initiativen zur Einführung eines Verordnungsvetos eingereicht. Alle fünf wurden abgelehnt, die letzte im Jahre 2012. Dabei wurde im Wesentlichen ausgeführt, dass ein Verordnungsveto in die klaren Zuständigkeiten der Bundesversammlung einerseits und des Bundesrates andererseits eingreifen würde und zu einer Verwässerung der Verantwortlichkeiten führen würde. Es liege an der Bundesversammlung, den gesetzlichen Rahmen so abzustecken, dass die Richtung der Verordnungsgebung hinreichend bestimmt sei. Zudem bestehe die Möglichkeit, zu Entwürfen von Verordnungen Stellung zu nehmen, was eine zielführende Art der Mitwirkung an Verordnungen ermögliche.

Auf der Kantonebene ist der Kanton Solothurn der einzige Kanton, in dem das Parlament über ein Verordnungsveto verfügt. 17 Kantonsräte (von 100, das heisst ein Sechstel des Kantonsrats) können innert 60 Tagen gegen eine vom Regierungsrat beschlossene Verordnung oder Verordnungsänderung Einspruch einlegen. Wird der Einspruch durch die Mehrheit der

anwesenden Kantonsräte bestätigt, wird die gesamte Verordnung an den Regierungsrat zurückgewiesen. Das Verordnungs veto hat also die Rückweisung der gesamten Verordnung zur Folge. Dies führt dazu, dass dem Regierungsrat überlassen ist, ob und mit welchem Inhalt er erneut eine Verordnung erlässt. In den letzten fünf Jahren wurde vom Solothurner Kantonsrat ein einziger Einspruch gegen eine Verordnungsänderung vom Kantonsrat bestätigt. In den letzten zehn Jahren deren drei. In der Gesamtheit seit der Einführung im Jahr 1988, also vor rund 25 Jahren, wurde vom Kantonsrat rund 70-mal das Verordnungs veto ergriffen, 14 davon wurden vom Kantonsrat bestätigt. Die praktische Bedeutung des Verordnungs vetos im Kanton Solothurn kann folglich als gering bezeichnet werden. Selbstredend verfügt der Kanton Solothurn nicht über das Instrument der Normenkontrollverfahrens.

In anderen Kantonen – so im Kanton Aargau, im Kanton St. Gallen, im Kanton Zug und im Kanton Basel-Stadt – war die Einführung des Verordnungs vetos in den letzten Jahren ein Thema. Im Kanton St. Gallen trat der Kantonsrat auf eine entsprechende Motion nicht ein. Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt hat im Jahre 2011 eine entsprechende Motion nicht überwiesen, ebenso der Kantonsrat Zug. Demgegenüber wurde im Kanton Aargau vom Grossen Rat im Jahre 2010 eine entsprechende Motion dem Regierungsrat zur Umsetzung überwiesen. Der Regierungsrat des Kantons Aargau lehnt in seiner Vorlage zur Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 4. Juli 2013 die Einführung des Verordnungs vetos ab.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

Die Rechtslage im Kanton Schaffhausen ist eindeutig und klar: Der Kantonsrat ist zuständig und verantwortlich für den Inhalt der Gesetze, die alle wichtigen Bestimmungen enthalten müssen. Der Regierungsrat als Vollzugsbehörde ist zuständig und verantwortlich für den Inhalt der Verordnungen, die rechtsetzende Bestimmungen enthalten, sofern der Kantonsrat das ausdrücklich erlaubt hat, oder die präzisierende oder ergänzende Bestimmungen enthalten im Fall von reinen Vollzugsverordnungen.

Somit ist das Gesetz das zentrale Gefäss für die politischen Entscheidungen und die Erlassform für alle wichtigen und grundlegenden Rechtssätze. Der Kantonsrat hat es also in der Hand, die Gesetze so auszugestalten, dass es über die Leitplanken des vom Regierungsrat zu erlassenden Verordnungsrechts keine Zweifel gibt. Diese klare Kompetenzverteilung veranschaulicht, dass der Kantonsrat selbst bestimmen kann, ob und in welchem Umfang er dem Regierungsrat bei der Ausgestaltung einer Verordnung Spielraum belassen will. Will der Kantonsrat in der Zukunft verhindern, dass der Regierungsrat in einer Verordnung wichtige Fragen regelt, kann und muss er diese Regelung selbst im Gesetz festlegen.

Es bestehen somit **klare von der Verfassung festgehaltene Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten**. Die Einführung eines Verordnungs vetos **durchbricht diese Verantwortlichkeiten und führt zu einer Kompetenzverwischung und letztlich zu einer geteilten Verantwortung**. Der Regierungsrat ist der Meinung, dass dies weder im Interesse des Kantonsrates noch des Regierungsrates sein kann.

Es besteht im Kanton Schaffhausen zudem mit dem **Instrument des Normenkontrollverfahrens** ein unentgeltliches, einfaches und sehr wirksames **Kontrollinstrument** zur Überprüfung, ob sich der Regierungsrat im Rahmen der Verordnungsgebung an die gesetzlichen Vorgaben gehalten hat oder nicht. Diese Kontrolle wird richtigerweise von einer unabhängigen gerichtlichen Instanz – dem Obergericht – ausgeübt und somit wacht die dritte Instanz über die richtige Wahrnehmung der Aufgaben der ersten und zweiten Gewalt. Das ist gelebte Gewaltenteilung.

Das **Verordnungsveto ist zudem kein taugliches Instrument** zur Lösung des Problems der unklaren und auslegungsbedürftigen Gesetzgebung. Statt im Nachhinein die Umsetzung auf Verordnungsstufe in Frage zu stellen, wäre es sachlich richtiger, bei der Gesetzgebung sorgsamer zu sein und klare Regelungen aufzustellen. Das Verordnungsveto verkompliziert und verzögert zudem den Gesetzgebungsprozess. Wenn nach jeder beschlossenen Verordnung oder Verordnungsänderung zuerst 2 Monate Einsprachefrist abgewartet werden müssen und hernach die Verordnung gegebenenfalls dem Kantonsrat zu unterbreiten ist, verzögert sich der Gesetzgebungsprozess massgeblich, weil in der Regel das zugrundeliegende Gesetz so lange nicht in Kraft gesetzt werden kann, bis die Verordnung sozusagen "rechtskräftig" beschlossen ist. Diese zeitliche Dimension hat gravierende und letztlich unerwünschte Auswirkungen auf den gesamten Gesetzgebungsprozess. Nochmals: Auch hier ist das Instrument des Normenkontrollverfahrens vor Obergericht, die eine nachträgliche Überprüfung vorsieht, das klar bessere Instrument.

Das **Verordnungsveto ist** auch aus folgendem Grund **nicht nötig**. Im Kanton Schaffhausen ist es Praxis, dass wichtige Verordnungen, das heisst Verordnungen, die entweder rechtssetzende Bestimmungen enthalten oder politisch heikle Bereiche tangieren, den interessierten Kreisen im Rahmen einer Vernehmlassung zu Stellungnahme unterbreitet werden. Hier besteht eine aktive Kontrollmöglichkeit der Betroffenen. Zudem gibt es immer wieder Fälle, wo die vorberatende Kommission einer Gesetzesvorlage im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses den Entwurf der Verordnung – oder zumindest von Teilen davon – vom zuständigen Departement bereits für die Beratung des Gesetzestextes zur Verfügung erhält, damit sichergestellt ist, dass die Umsetzung dem Willen des Gesetzgebers entspricht.

Aus all diesen Gründen hat sich das Instrument des Verordnungsvetos in der Schweiz nicht durchgesetzt; es hat keine Bedeutung. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob sich der Kanton Schaffhausen in diesem Bereich ohne ersichtlichen Zusatznutzen exponieren will.

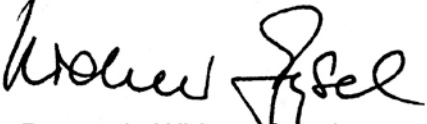
Der Regierungsrat wird und will wie bisher auch in Zukunft in seinem Zuständigkeitsbereich Verantwortung übernehmen und entsprechend verantwortungsvoll handeln. Die Einführung des Verordnungsvetos ist ein unnötiger und nicht zielführender Eingriff in die verfassungsrechtliche Kompetenzaufteilung, der die Aufgabenteilung zwischen Regierung und Parlament verwischt und zu unklaren Verantwortlichkeiten führt. Dies ist weder im Interesse des Kantonsrates noch des Regierungsrates und ist der guten Zusammenarbeit abträglich.

Aus den erwähnten Gründen beantragt der Regierungsrat, die Motion abzulehnen.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:



Rosmarie Widmer Gysel

Der Staatsschreiber:



Dr. Stefan Bilger