KANTON AARGAU

REGIERUNGSRAT

Regierungsgebäude, 5001 Aarau
Telefon 062 835 12 40, Fax 062 835 12 50
regierungsrat@ag.ch
www.ag.ch/regierungsrat

A-Post Plus
Staatspolitische Kommission
des Nationalrats
Sekretariat der Staatspolitischen
Kommissionen
Parlamentsdienste
3003 Bern

29. August 2018

14.422 n Parlamentarische Initiative Aeschi Thomas; Einführung des Verordnungsvetos; Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 21. Juni 2018 wurden die Kantonsregierungen eingeladen, sich zum Vorentwurf verschiedener Gesetzesänderungen im Zusammenhang mit der Einführung des Verordnungsvetos auf Bundesebene vernehmen zu lassen. Wir danken Ihnen dafür und nehmen die Gelegenheit gerne wahr.

Der Regierungsrat des Kantons Aargau lehnt die Einführung eines Verordnungsvetos auf Bundesebene mit folgender Begründung ab.

1. Allgemeine Bemerkungen

1.1 Weitere Vermischung der Rechtsetzungskompetenzen auf Bundesebene

Die Kompetenzen im Bereich der Rechtsetzung auf Bundesebene sind in der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999 geregelt. Gemäss Art. 164 Abs. 1 BV sind alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen. Nach Art. 182 Abs. 1 BV erlässt der Bundesrat die rechtsetzenden Verordnungen, soweit er durch Verfassung oder Gesetz dazu ermächtigt ist. Bereits aus diesen verfassungsrechtlichen Bestimmungen wird ersichtlich, dass die Bundesversammlung als Gesetzgeber weitgehend entscheiden kann, in welchen Bereichen der Bundesrat Verordnungen erlassen kann. Es obliegt ihm der Entscheid, was er selbst für wichtig erachtet und wo er der Verwaltung Raum für Verordnungsrecht lassen will.

Diese von der Bundesverfassung vorgesehene Kompetenzverteilung ist bereits heute in mehrfacher Weise zuungunsten der Exekutive durchbrochen. Die Bundesversammlung kann mittels verschiedenen Instrumentarien auf Verordnungen einwirken: Zunächst ist dabei die Motion gemäss Art. 120 des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG) vom 13. Dezember 2002 zu nennen. Betrifft eine Motion den Zuständigkeitsbereich des Bundesrats, muss dieser die Motion umsetzen oder der Bundesversammlung einen Erlassentwurf unterbreiten, mit welchem die Motion umgesetzt werden kann. Vielfach muss zur Umsetzung einer Motion eine Verordnung erlassen oder geändert werden.

Dem Parlamentsgesetz sind weitere Interventionsrechte der Legislative gegenüber dem Verordnungsgeber zu entnehmen. So kann die zuständige Kommission gemäss Art. 22 Abs. 3 ParlG verlangen, dass ihr der Entwurf einer wichtigen Verordnung des Bundesrats zur Konsultation unterbrei-

tet wird. Zudem sehen heute schon diverse Sachgesetze vor, dass gesetzesvertretende Verordnungen des Bundesrats vom Parlament genehmigt werden müssen. Bereits diese bestehenden Interventionsmöglichkeiten der Legislative führen zu einer Verwischung der Verantwortlichkeiten im Bereich der Rechtsetzung und müssen staatsrechtlich als fragwürdig erachtet werden (vgl. PIERRE TSCHANNEN, in: BERNHARD EHRENZELLER, BENJAMIN SCHINDLER, RAINER J. SCHWEIZER, KLAUS A. VALLENDER [Hrsg.], Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Auflage, Zürich / St. Gallen 2014). Die Einführung eines Verordnungsvetos würde zu einer weiteren Verwischung führen.

Der Kanton Aargau hat die Einführung des Verordnungsvetos ins kantonale Recht vor einigen Jahren im Rahmen der Revision des Gesetzes über die Organisation des Grossen Rates und den Verkehr zwischen dem Grossen Rat, dem Regierungsrat und der Justizleitung (Geschäftsverkehrsgesetz, GVG) vom 19. Juni 1990 erwogen. Nach eingehender Prüfung der rechtlichen und politischen Situation sowie gestützt auf Rechtsgutachten von Prof. Dr. Andreas Auer und Prof. Dr. Martina Caroni wurde von der Einführung des Verordnungsvetos abgesehen. Neben den bereits erwähnten Bedenken wurde damals angeführt, dass die Einführung eines kassatorisch wirkenden Verordnungsvetos dem konstruktiven Zusammenarbeiten zwischen Legislative und Exekutive entgegenwirken würde.

1.2 Keine sachliche Notwendigkeit

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrats bezeichnet das Verordnungsveto als "Notbremse" und als Instrument für Ausnahmefälle. Diese Einschätzung der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats zeigt gerade, dass die Exekutive im Bereich der Rechtsetzung eine tadellose Arbeit leistet. Das bestehende System mit den unter Ziffer 1.1 aufgezeigten Instrumentarien funktioniert und bedarf keiner Ergänzung durch das Verordnungsveto. Eine Notwendigkeit, allfälligen Missständen im Bereich der Rechtsetzung der Exekutive mittels eines kassatorisch wirkenden Vetos zu begegnen, ist nicht ersichtlich. Dies zeigen auch entsprechende Zahlen aus dem Kanton Solothurn, wonach in den 23 Jahren seit der Einführung des Verordnungsvetos nur bei 3 % der Verordnungen ein Vetoantrag gestellt worden ist und bloss 1 % der Verordnungen mittels Veto verhindert wurden (vgl. Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats vom 25. Mai 2018, Seite 6).

Insgesamt fehlt es im Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats vom 25. Mai 2018 an einer Konkretisierung der Notwendigkeit eines Verordnungsvetos. Es kann diesem kein Beispiel entnommen werden, bei welchem der Verordnungsgeber den Willen des Gesetzgebers missachtet hat, ohne dass der Gesetzgeber innert nützlicher Frist mit den bestehenden Instrumentarien seinen Willen hätte durchsetzen können. Es wird in diesem Bericht auch der Tatsache zu wenig Beachtung geschenkt, dass es dem Gesetzgeber im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens obliegt, gegenüber der Verwaltung deutlich auszudrücken, wie das jeweilige Gesetz aus seiner Sicht umzusetzen ist.

1.3 Erschwerung der Umsetzung und des Vollzugs von Bundesrecht für die Kantone

Die Möglichkeit eines Verordnungsvetos stellt die Kantone im Bereich der Umsetzung und des Vollzugs von Bundesrecht vor Probleme. Bereits heute stehen die Kantone in diesem Zusammenhang regelmässig unter zeitlichem Druck. Neben Anpassungen am kantonalen Recht müssen auch im Bereich der politischen Prozesse, der Kommunikation und auf organisatorischer Ebene Aufwendungen getätigt werden, um zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen oder geänderten Bundesrechts vorbereitet zu sein. Die Möglichkeit der Erhebung eines Verordnungsvetos auf Bundesebene verschärft diese Problematik und stellt die in den letzten Jahren getätigten Bemühungen zur Verbesserung dieser Situation in Frage.

Diese Auswirkungen auf die Kantone blieben im Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats vom 25. Mai 2018 unerwähnt, sind jedoch zwingend zu berücksichtigen.

2. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

2.1 Art. 22a Abs. 1 E-ParlG

Die vorgesehene Revision des Parlamentsgesetzes sieht nicht nur die Einführung des Verordnungsvetos vor. Zusätzlich soll die heute gemäss Art. 22 Abs. 3 ParlG nur betreffend Verordnungen des Bundesrats vorgesehene Konsultation der zuständigen Kommission auf Verordnungen der Departemente ausgeweitet werden.

Verordnungen der Departemente enthalten in der Regel rein administrative oder sehr technische Bestimmungen. Bei der Delegation der Rechtsetzungskompetenz an ein Departement hat der Bundesrat gemäss Art. 48 Abs. 1 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG) vom 21. März 1997 zudem die Tragweite der Rechtsätze zu beachten. Bei Verordnungen von Departementen handelt es sich folglich stets nur um solche von keiner besonderen Tragweite. Eine Konsultation der zuständigen Kommission in solchen Fällen würde für die betroffenen Departemente einen bedeutenden Mehraufwand bedeuten, ohne dass dadurch ein Mehrwert zu erwarten ist. Zudem würde die Ausweitung der Konsultation neben der Einführung des Verordnungsvetos eine weitere Verwischung der Kompetenzen bedeuten. Diese Änderung wird folglich ebenfalls abgelehnt.

2.2 Art. 22a Abs. 3 lit. b E-ParlG

Gemäss dieser Bestimmung sollen Verordnungen, die notwendig sind, damit Bestimmungen der Bundesverfassung, von Bundesgesetzen oder von völkerrechtlichen Verträgen, deren Inkraftsetzungsdatum in diesen Erlassen festgelegt ist, rechtzeitig umgesetzt werden können, nicht dem Verordnungsveto unterstellt sein.

Es stellt sich hier die Frage, wer zu welchem Zeitpunkt und nach welchen Kriterien darüber entscheidet, ob eine Verordnung notwendig im Sinne dieser Bestimmung ist. Es ist nicht klar, was mit Notwendigkeit gemeint ist. Soll jede Verordnung, welche die rechtzeitige Umsetzung in Frage stellt, vom Verordnungsveto ausgeschlossen sein oder braucht es eine gewisse Wahrscheinlichkeit, dass der nicht rechtzeitige Erlass einer Verordnung die Umsetzung beispielsweise eines völkerrechtlichen Vertrags in Frage stellt? Der Begriff der Notwendigkeit in diesem Zusammenhang müsste konkretisiert und das Verfahren betreffend Feststellung der Notwendigkeit definiert werden.

2.3 Art. 22 Abs. 3 lit. c E-ParlG

Auf Stufe des Bundesgesetzes soll bestimmt werden können, dass einzelne Verordnungen dem Veto entzogen werden. Es soll sich dabei um Verordnungen handeln, die keinen Aufschub dulden (vgl. Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats vom 25. Mai 2018, Seite 10). Konkret sollen Verordnungen, mit welchen rasch auf neue Entwicklungen reagiert werden muss, und solche, mit welchen periodisch Anpassungen an eine Entwicklung vorgenommen werden muss, nicht dem Verordnungsveto unterstehen (vgl. Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats vom 25. Mai 2018, Seite 14). Diesem Bericht sind auf den Seiten 15 ff. diverse Bundesgesetze zu entnehmen, welche solche Ausnahmebestimmungen enthalten sollen.

Es erscheint sinnvoller, in Art. 22 Abs. 3 lit. c E-ParlG zu normieren, dass Verordnungen, mit welchen periodisch auf Entwicklungen reagiert werden muss, nicht dem Verordnungsveto unterstehen. Die vorgesehene Lösung hat zum einen zur Folge, dass eine grosse Anzahl bestehender Gesetze angepasst werden muss. Zum anderen wird in Zukunft bei sämtlichen Revisionen von Bestimmungen des Bundesgesetzes oder beim Erlass eines neuen Bundesgesetzes geprüft werden müssen, ob eine Bestimmung gemäss Art. 22 Abs. 3 lit. c E-ParlG aufgenommen werden muss. Dies würde die jeweiligen Revisionsarbeiten erschweren.

2.4 Art. 129b Abs. 2 E-ParlG

Das vorgeschlagene Verfahren betreffend Verordnungsveto ist nicht konstruktiv. Zwar muss das Verordnungsveto begründet werden. In der Folge soll jedoch nur das Zustandekommen des Vetos an sich, nicht jedoch die Begründung, für den Bundesrat verbindlich sein. Aus diesem Grund wird bereits in der Kommission und in der Folge auch in den Räten nur über den Antrag und nicht über die zugrundeliegende Begründung diskutiert und abgestimmt (vgl. Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats vom 25. Mai 2018, Seite 14).

Für den Bundesrat dürfte es deshalb in der Regel nicht klar ersichtlich sein, aus welchen Gründen die Bundesversammlung einem Verordnungsveto zugestimmt hat. Es kommt folglich zu einer reinen Kassation der Verordnung, ohne dass dem Bundesrat ein Lösungsvorschlag für den Erlass einer besseren Verordnung aufgezeigt wird.

2.5 Art. 129b Abs. 4 E-ParlG

Gemäss Art. 129b Abs. 4 E-ParlG ist die Rechtsfolge eines erfolgreichen Verordnungsvetos, dass die Verordnung nicht in Kraft tritt. Aufgrund des Wortlauts dieser Bestimmung ist davon auszugehen, dass die neu zu erlassende Verordnung gesamthaft nicht in Kraft treten kann. Dies ist unbefriedigend, wenn die Verordnung nur in Teilen oder gar nur einzelne Bestimmungen bestritten sind. Es stellt sich zudem die Frage, ob das Verordnungsveto zulässig ist, wenn keine neue Verordnung in Kraft treten soll, sondern eine bestehende Verordnung geändert oder aufgehoben werden soll. Jedenfalls ist es unklar, was in diesem Fall die Rechtsfolge eines erfolgreichen Vetos wäre. Die Rechtsfolge gemäss Art. 129b Abs. 4 E-ParlG, wonach die Verordnung nicht in Kraft gesetzt werden kann, ist für diese Fälle nicht passend.

2.6 Art. 13a Abs. 1 lit. b^{bis} E-PublG

Gemäss Art. 13 Abs. 1 lit. e^{bis} E-PublG sollen Verordnungen, die dem Verordnungsveto unterstehen, im Bundesblatt publiziert werden. Entsprechende Erläuterungen sollen nicht im Bundesblatt, jedoch gemäss 13a Abs. 1 lit. b^{bis} E-PublG auf der Publikationsplattform, mithin auf der Internetseite www.bundesrecht.admin.ch, veröffentlicht werden.

Die Veröffentlichung von Erläuterungen zu Verordnungen ist grundsätzlich zu begrüssen. Dies dient sowohl den von den Verordnungen betroffenen Privatpersonen als auch den rechtsanwendenden Behörden. Allerdings ist nicht ersichtlich, weshalb bloss Erläuterungen zu Verordnungen veröffentlicht werden sollen, welche dem Verordnungsveto unterstehen. Eine solche Veröffentlichungspflicht sollte sinnvollerweise für alle Bundesverordnungen gelten beziehungsweise sollte die Einführung einer Veröffentlichungspflicht für Bundesverordnungen umfassend und unabhängig von der Einführung eines Verordnungsvetos geprüft werden.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats

Alex Hürzeler
Landammann

Vincenza Trivigno
Staatsschreiberin

Kopie
- spk.cip@parl.admin.ch