



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

10.5212.02

Basel, 19. Januar 2011

Regierungsratsbeschluss
vom 18. Januar 2011

Motion Lorenz Nägelin und Konsorten betreffend Einführung eines Verordnungsvetos; Stellungnahme

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt hat mit Beschluss vom 20. Oktober 2010 die nachstehende Motion Lorenz Nägelin und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme unterbreitet:

"Der Regierungsrat kann Vieles über Verordnungen regeln oder auch Verordnungen stillschweigend abändern. Oft werden diese durch einzelne Abteilungen erarbeitet, ohne dass man sich der Tragweite bewusst ist. Die Betroffenen haben keine Möglichkeit Einfluss zu nehmen, nicht einmal durch die gewählten Volksvertreter.

Nun kennt der Kanton Solothurn als Instrument der Legislativmitglieder ein Verordnungsveto, welches wie folgt lautet:

Verordnungsveto

17 Mitglieder 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, so ist die Vorlage an den Regierungsrat zurückgewiesen.

Der solothurnische Kantonsrat hat mit dem Verordnungsveto sehr gute Erfahrungen gemacht und möchte es nicht mehr hergeben.

Die Unterzeichnenden beauftragen den Regierungsrat, die erforderlichen Gesetze so anzupassen, dass bis zu Beginn der nächsten Legislatur ein Verordnungsveto im ähnlichen Sinne, wie es der Kanton Solothurn kennt, möglich wird.

Lorenz Nägelin, André Weissen, Christophe Haller, Christine Wirz-von Planta, Urs Müller-Walz, Dominique König-Lüdin, Felix Eymann"

Innert Frist gemäss § 42 Abs. 3 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO; SG 152.100) vom 29. Juni 2006 nimmt der Regierungsrat zu diesem Vorstoss wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion Lorenz Nägelin und Konsorten

§ 42 Abs. 1 und 2 GO bestimmen Folgendes:

¹ In der Form einer Motion kann jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, dem Grossen Rat eine Vorlage zur Änderung der Verfassung oder zur Änderung eines bestehenden oder zum Erlass eines neuen Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses zu unterbreiten.

² Motionen können sich nicht auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder den an ihn delegierten Rechtssetzungsbereich beziehen.

Mit der vorliegenden Motion wird im Hinblick auf eine Einführung des Verordnungsvetos die Anpassung der einschlägigen Gesetze verlangt. Zu berücksichtigen ist zudem, dass die Institutionalisierung des Verordnungsvetos eine entsprechende Änderung der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (KV; SG 111.100) erfordern würde.

Die Vornahme der erforderlichen Erlassanpassungen fällt fraglos in die Zuständigkeit des Grossen Rates mit der Einschränkung, dass die vom Parlament beschlossene Änderung der Verfassung obligatorisch und die Anpassung der Gesetze fakultativ den Stimmberechtigten zur Abstimmung zu unterbreiten sind (§ 51 Abs. 1 lit. a und § 52 Abs. 1 lit. a KV). Die Motion verlangt zudem nicht etwas, das sich auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder an diesen delegierten Rechtssetzungsbereich bezieht und ist somit gemäss § 42 GO rechtlich zulässig.

2. Inhaltliche Würdigung der Motion

2.1 Das Anliegen der Motion

In der Motion Lorenz Nägelin und Konsorten wird vom Regierungsrat verlangt, "...die erforderlichen Gesetze so anzupassen, dass bis zu Beginn der nächsten Legislatur ein Verordnungsveto im ähnlichen Sinne, wie es der Kanton Solothurn kennt, möglich wird."

Damit soll einer bestimmten Mindestanzahl Grossrätinnen und Grossräten ermöglicht werden, innert Frist gegen eine vom Regierungsrat beschlossene Verordnung oder Verordnungsänderung Einspruch zu erheben. Bei Bestätigung des Einspruchs durch die Mehrheit der anwesenden Mitglieder des Grossen Rates soll die Vorlage an den Regierungsrat zurückgewiesen werden.

2.2 Vetorecht des Kantons Solothurn

Die Motionärinnen und Motionäre verlangen die Einführung des Verordnungsvetos in der Art, wie es der Kanton Solothurn seit dem 1. Januar 1988 kennt.

a) *Rechtsgrundlagen*

Dieses parlamentarische Kontrollinstrument war im Rahmen der Gesamtrevision der solothurnischen Kantonsverfassung vom 8. Juni 1986 eingeführt worden und die entsprechenden Verfassungsbestimmungen lauten wie folgt:

Art. 79 Rechtsetzung

¹ (...)

² Der Regierungsrat erlässt Verordnungen auf der Grundlage und im Rahmen der Gesetze, Staatsverträge und Konkordate.

³ 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 zurückzuweisen. Das Kantonsratsgesetz regelt das nähere Verfahren.

Im Kantonsratsgesetz vom 24. September 1989 (KRG; SG 121.1) wird die Verfassungsbestimmung wiederholt und wie folgt 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 Verordnungsveto des Kantons Solothurn hat somit kassatorische Wirkung und es ist dem Regierungsrat überlassen, ob und mit welchem Inhalt er eine vom Parlament zurückgewiesene Verordnung erneut erlässt. Auch ist es an keine inhaltlichen Bedingungen geknüpft, wobei ein Einspruch gemäss § 44 Abs. 2 KRG "...nach Möglichkeit kurz zu begründen..." ist.

b) *Zweck und praktische Bedeutung*

Gestützt auf die vorstehend erläuterten Bestimmungen können 17 von insgesamt 100 Mitgliedern des solothurnischen Kantonsrats innert 60 Tagen gegen eine vom Regierungsrat beschlossene Verordnung oder Verordnungsänderung Einspruch einlegen. Wird der Einspruch durch die Mehrheit der anwesenden Kantonsrätinnen und Kantonsräte bestätigt, wird die Vorlage an den Regierungsrat zurückgewiesen.

Gemäss den Ausführungen des heutigen Sekretärs des Kantonsrats wollte der Verfassungsgeber mit der Einführung des Verordnungsvetos zum einen verhindern, dass der Regierungsrat in die Kompetenz des Parlaments eingreift und auf dem Verordnungsweg Bestimmungen erlässt, die richtigerweise vom Kantonsrat beziehungsweise vom Volk in Gesetzesform zu erlassen wären. Zum anderen sollte der Kantonsrat über das Vetorecht neue Verordnungen beziehungsweise Ordnungsänderungen des Regierungsrates aufheben können, die den Willen des Gesetzgebers nicht in dessen Sinn vollziehen.¹

Seit der Einführung im Jahre 1988 ist das Verordnungsveto bei etwas mehr als 960 Verordnungen insgesamt 63 Mal eingelegt worden, wobei in 13 Fällen eine Bestätigung der Einsprache erfolgte. In den letzten zehn Jahren hat der solothurnische Kantonsrat von insgesamt 16 Vetos deren drei bestätigt.

2.3 Auf Bundesebene geführte Diskussionen

Auf Bundesebene waren zwischen 1994 und 2008 insgesamt vier Vorstösse eingereicht worden, welche entweder die Einführung eines Genehmigungsvorbehalts für Verordnungen des Bundesrates oder eines eigentlichen Verordnungsvetorechts der eidgenössischen Räte zum Gegenstand hatten. So wurde im Jahre 1994 die Einführung eines Genehmigungsvorbehalts bei wichtigen Verordnungen verlangt². Konkret wurde gefordert, dass "...mindestens die gesetzesvertretenden Verordnungen des Bundesrates der Genehmigung durch die eidgenössischen Räte bedürfen". Im Jahre 2002 verlangte eine weitere parlamentarische Initiative eine generelle parlamentarische Genehmigungspflicht bundesrätlicher Verordnungen.³ Auch eine im Jahre 2006 eingereichte parlamentarische Initiative wollte den Bundesrat verpflichten, den Erlass oder die Änderung einer Verordnung vom Parlament genehmigen zu lassen.⁴ In einer im März 2008 eingereichten parlamentarischen Initiative wurde schliesslich verlangt, dass beide Räte zu bundesrätlichen Verordnungen künftig ein einfaches Veto, ohne Möglichkeit der Abänderung, einlegen können.⁵ Keiner dieser parlamentarischen Initiativen wurde Folge geleistet.

Die bislang letzte, am 11. Dezember 2009 von Nationalrat Thomas Müller eingereichte parlamentarische Initiative⁶ verlangt folgendes:

„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.“

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates (SPK-NR) hat der parlamentarischen Initiative deutlich zugestimmt, die Staatspolitische Kommission des Ständerates (SPK-SR)

¹ Fritz Brechbühl, Verordnungsveto des Solothurner Kantonsrates, in: Parlament 2/10 (13. Jahrgang); unter http://www.sgp-ssp.net/cont/fileadmin/pdf/bulletin_sgp-ssp/2010_08/veto_brechbuehl.pdf

² 94.404 Pa.Iv. Spoerry; Genehmigungsvorbehalt bei wichtigen Verordnungen

³ 02.430 Pa.Iv. Lalive d'Epinay; Verordnungsveto

⁴ 06.471 Pa.Iv. Kunz; Genehmigung von Verordnungen durch das Parlament

⁵ 08.401 Pa.Iv. Parmelin; Veto des Parlamentes gegen Verordnungen des Bundesrates

⁶ 09.511 Pa. Iv. Müller. Mitsprache des Parlamentes bei Verordnungen

hat sie hingegen ebenso deutlich abgelehnt. Die SPK-NR hat daran festgehalten, dass das Verordnungsveto ein geeignetes Instrument darstelle, mit dem die Bundesversammlung eingreifen könne, wenn sich der Bundesrat bei der Verordnungsgebung zu weit vom Willen des Gesetzgebers entferne. Der Nationalrat ist dem Antrag seiner Kommission gefolgt und hat der parlamentarischen Initiative am 2. Dezember 2010 Folge gegeben.

2.4 Argumente für und gegen die Einführung eines Verordnungsvetos

Die Befürworterinnen und Befürworter des Verordnungsvetos argumentierten und argumentieren, dass der Wille des Gesetzgebers in den Verordnungen nicht immer vollumfänglich respektiert werde. Um diesem Umstand wirksam zu begegnen, sei der Weg über die Gesetzgebung oft zu lang. Eine Einschränkung der Verordnungskompetenz oder eine engere Fassung der gesetzlichen Delegationsnormen dagegen mache die Gesetze unnötig kompliziert. Mit einem Verordnungsveto werde verhindert, dass in einer Verordnung eine oder mehrere Bestimmungen aufgenommen werden, welche inhaltlich vom Gesetzgeber anders gemeint waren. Ein Verordnungsveto wirke zudem der Tendenz entgegen, dass nicht gesetzeswürdige Details im Gesetz geregelt werden.

Demgegenüber stellt die Einführung eines Verordnungsvetos für die Gegnerinnen und Gegner einen nicht zu unterschätzenden Eingriff in das Gewaltengefüge dar. Es sei der Gesetzgeber, welcher der Exekutive die Ermächtigung erteile, beispielsweise rechtsetzende Bestimmungen in der Form der Verordnung zu erlassen. Dabei habe er nicht nur die Möglichkeit, sondern auch die Pflicht, diese Ermächtigung möglichst präzise zu fassen. Werde nun ein Verordnungsveto eingeführt, dann greife das Parlament in einem Bereich ein, den es vorher explizit der Regierung zur Ausführung überlassen hat. Das System der klaren Zuständigkeiten würde dadurch aufgeweicht. Wenn das Parlament mit einer Verordnung nicht einverstanden ist, dann sei es sinnvoller, wenn es von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch mache und die Delegationsnorm im Gesetz enger fasst. Dem in den Diskussionen auf Bundesebene formulierten Vorwurf, der Bundesrat setze sich immer wieder über den Willen des Gesetzgebers hinweg, wird entgegen gehalten, dass sich meist nicht ohne weiteres eruieren lasse, was der "Wille des Gesetzgebers" sei. Das habe verschiedene Gründe. Einmal könne der Gesetzgeber nicht alles voraussehen. Er müsse deshalb offene, unbestimmte Normen erlassen, die durch Verordnungen und durch Entscheidungen im Einzelfall den Entwicklungen angepasst und den konkreten Verhältnissen gerecht werden können. Sodann greife der Gesetzgeber manchmal zu unpräzisen Formulierungen, um einen politischen Kompromiss zu ermöglichen. In solchen Fällen werde der Bundesrat oft ermächtigt, die Einzelheiten, über die sich das Parlament nicht einigen könne, durch Verordnung zu regeln.⁷

⁷ Georg Müller; Veto gegen Verordnungen fragwürdig; Eingriff ins Zweikammersystem und Überforderung des Parlaments, NZZ vom 17. Februar 2009, Seite 15

3. Haltung des Regierungsrates

In der vorliegenden Motion Lorenz Nägelin und Konsorten wird ausgeführt, der Regierungsrat könne vieles über Verordnungen regeln oder Verordnungen auch stillschweigend abändern. Auch würden Verordnungen oft durch einzelne Abteilungen erarbeitet, ohne dass man sich dort der Tragweite der getroffenen Regelungen bewusst sei. Letztendlich hätten die Betroffenen keine Möglichkeit, Einfluss zu nehmen, nicht einmal durch die gewählten Volksvertreterinnen und Volksvertreter. Aus diesen Gründen müsse ein Verordnungsveto eingeführt werden.

Hierzu ist zunächst auf folgendes hinzuweisen: Der Verfassungsrat (1999 – 2005) hat sich in seiner Arbeit für eine neue Verfassung nicht veranlasst gesehen, ein Verordnungsveto einzuführen. Er hat sich vielmehr explizit für eine Weiterführung und Verfeinerung der in der früheren Kantonsverfassung vorgenommenen Ausgestaltung der Gewaltenteilung im Bereich der Rechtsetzung entschieden. So erlässt der Grosse Rat gemäss § 83 Abs. 1 KV alle grundlegenden und wichtigen Bestimmungen in Form des Gesetzes. Bestimmungen sind gemäss § 83 Abs. 2 KV dann grundlegend und wichtig, wenn die Verfassung dafür ausdrücklich die Gesetzesform vorsieht, sowie insbesondere Bestimmungen über:

- a) die Grundzüge der Rechtsstellung des Einzelnen,
- b) den Gegenstand der Abgaben, den Kreis der Abgaben, den Kreis der Abgabepflichtigen und die Bemessung der Abgaben mit Ausnahme der Gebühren von geringer Höhe,
- c) Zweck, Art und Rahmen von kantonalen Leistungen,
- d) die Grundzüge der Organisation und der Aufgaben der Behörden.

Der Regierungsrat seinerseits erlässt gemäss § 105 Abs. 2 KV rechtsetzende Bestimmungen in Form der Verordnung, soweit er durch Verfassung oder Gesetz dazu ermächtigt ist. Er kann solche Verordnungen somit nur dann erlassen, wenn ihm vom Verfassungs- oder vom Gesetzgeber ein entsprechender Auftrag erteilt wurde. Auch weitere, beispielsweise gesetzesvollziehende Verordnungsbestimmungen bedürfen einer Grundlage im Gesetz, wobei der Grosse Rat gemäss § 105 Abs. 3 KV die Kompetenzdelegation auf einen bestimmten Bereich beschränken und den Rahmen der Verordnungsregelung festlegen, mit hin Gegenstand und Inhalt der Verordnung zumindest in den Grundzügen im Gesetz umschreiben muss. Ermächtigt das Parlament den Regierungsrat, bestimmte Regelungen in der Form der Verordnung zu erlassen, so begründet es damit in diesem Bereich eine abschliessende Zuständigkeit des Regierungsrates.

Die Einführung eines Verordnungsvetos wäre mit der geltenden, vom Verfassungsgeber statuierten Zuständigkeitsordnung somit nicht vereinbar. Aufgrund des in § 69 KV statuierten Prinzips der Gewaltenteilung, welches die geltende Zuständigkeitsordnung schützt, würde die Institutionalisierung eines entsprechenden Vetorechts des Parlaments demzufolge eine Verfassungsänderung voraussetzen.

Anlässlich der vom Grossen Rat am 20. Oktober 2010 geführten Diskussion war darauf hingewiesen worden, dass die Einführung des Verordnungsvetos es erlauben würde, die Gesetzgebung so weit zu reduzieren, dass der Regierung ein grosser Spielraum überlas-

sen wird. Im Gegenzug könne das Parlament dann mit dem Veto korrigierend eingreifen. Eine solche Aufgabenteilung widerspricht aber klarerweise den vorstehend dargestellten Intentionen des Verfassungsgebers und ist abzulehnen. Der Verfassungsgeber hat das Parlament mit der präzisen Abgrenzung und Ausgestaltung der Kompetenzen in der Rechtsetzung in die Pflicht genommen. Diese Kompetenzordnung lässt es auch zu, dass der Grosse Rat durch eine sehr detaillierte Gesetzgebung bestimmt, dass der Regierungsrat eine reine Vollzugsverordnung erlassen kann. Ein solches Vorgehen ist somit bereits heute zulässig und die Einführung eines Verordnungsvetos ist dementsprechend nicht erforderlich.

Weiter ist anzumerken, dass mit der Einführung eines Verordnungsvetos nach dem Beispiel des Kantons Solothurn der Zeitaufwand für den Erlass oder die Änderung einer Verordnung beträchtlich vergrössert würde. Zusätzlich zur Vetofrist von 60 Tagen dauert es im Kanton Solothurn erfahrungsgemäss bis zu zwei Monate, bis das Parlament über eine erfolgte Einsprache befindet. Die Verordnungsgebung soll jedoch die rasche Inkraftsetzung von Gesetzen ermöglichen und auf veränderte Verhältnisse soll wiederum zeitverzugslos reagiert werden können. In gewissen Fällen kann es zudem unumgänglich sein, dass Verordnungen oder Verordnungsänderungen vor Ablauf der Einsprachefrist beziehungsweise vor der Behandlung eines Vetos durch das Parlament in Kraft gesetzt werden. Zu denken ist dabei an Bestimmungen, die auf einen bestimmten Termin hin wirksam werden müssen oder an den Vollzug von Bundeserlassen, welche bereits auf Bundesebene mit Verzug beschlossen wurden. Ein Verordnungsvetorecht des Grossen Rates erscheint deshalb auch aus Effizienz- und Rechtssicherheitsüberlegungen nicht wünschenswert.

An dieser Stelle ist zudem auf den in Ziffer 2.2 Buchstabe b hievor bereits dargelegten Umstand hinzuweisen, dass der solothurnische Kantonsrat in den letzten zehn Jahren gerade mal drei Vetos bestätigt hat. Seit der Einführung im Jahre 1988 ist die Bestätigung eingelegter Verordnungsvetos in lediglich dreizehn Fällen erfolgt. Diese Zahlen zeigen auf, dass das Verordnungsveto vom solothurnischen Parlament vernachlässigbar wenig genutzt wird.

Dem Vorbringen der Motionärinnen und Motionäre, wonach die von einer Verordnung Betroffenen in keiner Art und Weise, nicht einmal durch die von ihnen gewählten Volksvertreterinnen und Volksvertreter Einfluss auf das Verordnungsverfahren nehmen könnten, ist schliesslich zu entgegnen, dass Verordnungen der Erlassbeschwerde unterliegen. Ist jemand der Ansicht, eine Verordnung entspreche nicht den gesetzlichen, vom Grossen Rat gemachten Vorgaben, kann er mit einer Beschwerde das Verfassungsgericht um Überprüfung der Gesetzmässigkeit des Erlasses ersuchen. Im Übrigen wurde im Grossen Rat zu Recht darauf hingewiesen, dass die Wahl des Regierungsrates und Verordnungsgebers ebenfalls direkt durch das Volk erfolgt.

4. Antrag

Zusammenfassend gelangt der Regierungsrat zum Schluss, dass die Einführung eines Verordnungsvetos in Anbetracht der vom Verfassungsgeber beschlossenen Aufteilung der Kompetenzen zwischen Grosse Rat und Regierungsrat in der Rechtsetzung und ihrer Ausgestaltung, aber auch angesichts der damit verbundenen zeitlichen Verzögerung des Verordnungsgebungsverfahrens abzulehnen ist.

Dem Grossen Rat wird deshalb beantragt, die Motion Lorenz Nägelin und Konsorten betreffend Einführung eines Verordnungsvetos nicht zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin