

POSTULAT VON HEINZ TÄNNLER UND HANS DURRER

BETREFFEND GLEICHZEITIGES VORLEGEN VON VERORDNUNGEN BZW.  
RICHTLINIEN ZU GESETZESVORLAGEN IN BESTIMMTEN FÄLLEN  
(VORLAGE NR. 959.1 – 10704)

BERICHT UND ANTRAG DES REGIERUNGSRATES

VOM 15. APRIL 2003

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Kantonsräte Heinz Tännler, Steinhausen, und Hans Durrer, Zug, haben am 19. September 2001 folgendes **Postulat** (Vorlage Nr. 959.1 – 10704) eingereicht:

Der Regierungsrat sei einzuladen, beim Vorlegen neuer Gesetze bzw. bei Gesetzesrevisionen, die entweder über eine Delegationsnorm oder unabhängig davon zu materiellrechtlichen Bestimmungen in Verordnungen oder Richtlinien führen, diese gleichzeitig vorzulegen.

Zur Begründung führen die Postulanten im Wesentlichen aus, die parlamentarische Beratung im Rat und vorher in den Kommissionen könne nur dann seriös durchgeführt werden, wenn auch die dazu gehörenden Entwürfe über Verordnungen oder Richtlinien vorliegen, sofern diese in den materiellrechtlichen Kompetenzbereich der Legislativbehörde eingreifen. Die Exekutive könne nämlich über Verordnungen und Richtlinien, die sie erlasse, im Rahmen des Ermessensspielraums massgeblich Einfluss nehmen. Damit verlagere sich die Gesetzgebung mehr und mehr auf die Exekutiveebene, soweit Verordnungen und Richtlinien materiellrechtliche Bestimmungen enthalten. Faktisch werde damit die Gewaltentrennung zu Gunsten der Exekutive ausgeweitet und zu Lasten der Legislative eingeschränkt, ein Vorgehen, das häufig auch im eidgenössischen Parlament Usanz sei.

Der Kantonsrat überwies das Postulat am 29. November 2001 dem Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung.

Der Regierungsrat nimmt zum Postulat wie folgt Stellung:

#### **A. Klärung von Begriffen**

Vorerst sind kurz die Begriffe „Richtlinien“ und „Verordnungen“ zu klären, bevor auf das Anliegen der Postulanten eingegangen wird.

1. Richtlinien sind verwaltungsinterne Weisungen der vorgesetzten Behörde an ihr untergeordnete Stellen. Sie verpflichten nur diese und sonst niemanden. Richtlinien sollen eine einheitliche, gleichmässige und sachrichtige Praxis des Gesetzesvollzugs sicherstellen und gleichzeitig Zufälligkeiten in der Rechtsanwendung ausschliessen. Sie erhöhen mithin die Voraussehbarkeit des Verwaltungshandelns und erleichtern dessen Kontrolle (BGE 122 I 45 E. 2a). Richtlinien besitzen keinen Normcharakter und schaffen deshalb für Bürgerinnen und Bürger keine Rechte und Pflichten. Richtlinien mit materiellrechtlichem Inhalt sind somit nicht möglich. Im zugerischen Recht wird die Richtlinie als Erlassform nicht ausdrücklich erwähnt, doch gibt es sie selbstverständlich auch.

2. Im Gegensatz zur Richtlinie ist die Verordnung in unserem Recht erwähnt. Unsere Verfassung beauftragt den Regierungsrat mit dem Vollzug der Gesetze und ermächtigt und verpflichtet ihn ausdrücklich zum Erlass der notwendigen Verordnungen (§ 47 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894, BGS 111.1). Über den Inhalt der Regelungsbefugnis des Regierungsrats wird damit allerdings noch nichts gesagt. Was der Regierungsrat im Einzelfall regeln darf, ergibt sich aus dem Gesetz. Entsprechend ist zwischen Vollziehungsverordnung und gesetzvertretender Verordnung zu unterscheiden.

a. Vollziehungsverordnungen dienen der Ausführung, Vervollständigung, Präzisierung oder Auslegung von Gesetzen. Sie ermöglichen erst so deren Vollzug. Vollziehungsverordnungen dürfen sich selbstverständlich nur auf eine Materie beziehen, die Gegenstand des zu vollziehenden Gesetzes bildet, dürfen also dieses - und natürlich

auch andere Gesetze - weder aufheben noch abändern, sondern müssen der Zielsetzung des Gesetzes folgen, das zu konkretisieren ist. Die Vollziehungsverordnung darf deshalb den Bürgerinnen und Bürgern keine neuen Pflichten auferlegen oder Rechte begründen oder beschränken. Der Gesetzesvollzug gehört im Sinne der Gewaltenteilung zu den ureigensten Funktionen der Exekutive und ist denn auch in § 47 Abs. 1 der Kantonsverfassung ausdrücklich dem Regierungsrat zugewiesen.

b. Gesetzesvertretende Verordnungen stützen sich demgegenüber auf eine von der Legislative an die Exekutive ausdrücklich erteilte Befugnis, materielle Regelungsinhalte zu erlassen, insbesondere für die Bürgerinnen und Bürger Rechte und Pflichten zu begründen und Ausgaben zu beschliessen. Es geht dabei also um mehr als um die blossе Vollziehung eines Gesetzes. Gesetzesvertretende Verordnungen enthalten vielmehr materiellrechtliche Regelungen, die grundsätzlich ins Gesetz selbst gehören, die die Legislative jedoch durch ausdrückliche Gesetzesbestimmung an die Exekutive abgetreten hat. Eine solche Gesetzgebungsdelegation von der Legislative auf die Exekutive ist auch ohne ausdrückliche Verfassungsbestimmung zulässig, allerdings nur unter ganz bestimmten Voraussetzungen: Sie darf nicht durch die Verfassung ausgeschlossen sein; sie kann nur in Form eines referendumsfähigen Gesetzes erfolgen; sie hat sich auf ein konkret und eindeutig umschriebenes Sachgebiet zu beschränken; das Gesetz muss die wesentlichen Inhalte mit möglichst hohem Konkretisierungsgrad selber regeln, also insbesondere Eingriffe in die Rechtsstellung der Bürgerinnen und Bürger, finanzielle Belastungen, Leistungsansprüche und Kosten für den Staatshaushalt. Der Kantonsrat hat – allerdings sehr zurückhaltend – von dieser Möglichkeit der Gesetzesdelegation schon Gebrauch gemacht. So darf beispielsweise der Regierungsrat trotz der im Personalgesetz vorgeschriebenen Abhängigkeit der Beförderung von der individuellen Leistung für einzelne Funktionsgruppen Beförderungsmechanismen beschliessen (§ 48 Abs. 3 Personalgesetz, BGS 154.21).

## **C. Die Anliegen der Postulanten**

### *1. Gleichzeitiges Vorlegen von Richtlinien zusammen mit einem Gesetz*

Als oberste Verwaltungsbehörde ist der Regierungsrat generell zum Erlass verwaltungsinterner Vorschriften befugt. Richtlinien enthalten, wie dargelegt, keine

materiellrechtlichen Bestimmungen. Es ist folglich allein die Exekutive, die bestimmt, ob und wann Richtlinien zu erlassen sind.

## *2. Gleichzeitiges Vorlegen der Vollziehungsverordnung zusammen mit einem Gesetz*

Laut Postulat sollen Verordnungen dann dem Kantonsrat zusammen mit dem Gesetz vorgelegt werden, wenn sie in den materiellrechtlichen Kompetenzbereich der Legislative eingreifen. Dies ist bei der Vollziehungsverordnung nicht der Fall. Trotzdem soll hier der besseren Übersicht wegen kurz die Frage der Gleichzeitigkeit von Vollziehungsverordnung und Gesetz thematisiert werden.

Soll dem Kantonsrat die Vollziehungsverordnung gleichzeitig mit einem Gesetz vorgelegt werden, setzt dies voraus, dass sich der Kantonsrat zur Verordnung äussern darf. Dies ist rechtlich jedoch ausgeschlossen. Die Kompetenz zum Erlass von Vollziehungsverordnungen steht verfassungsrechtlich unmissverständlich dem Regierungsrat zu (§ 47 Abs. 1 Bst. d der Kantonsverfassung), und zwar abschliessend. Es wäre deshalb verfassungswidrig, wenn das Parlament in den Vollzugsbereich von Regierung und Verwaltung eingriffe. Gemäss § 21 Abs. 1 der Kantonsverfassung darf nämlich keine Gewalt in den durch Verfassung oder Gesetz festgelegten Wirkungsbereich der andern eingreifen. Eine unzulässige Einmischung liegt jedoch nicht erst dann vor, wenn der Kantonsrat dem Regierungsrat verbindlich Weisungen erteilen würde in einem Bereich, in dem der Regierungsrat abschliessend zu entscheiden hat. Ein Eingriff liegt vielmehr auch dann schon vor, wenn der Regierungsrat verpflichtet würde, seine Erlasse zum Gesetzesvollzug vorgängig dem Parlament zu unterbreiten, wenn auch bloss zur Kenntnissnahme. Dies führte zu einer Schmälerung der verfassungsmässigen Kompetenzen des Regierungsrats und wäre ein schwerwiegender Verstoss gegen das Gewaltenteilungsprinzip. Aus diesen Gründen ist gemäss geltendem Recht das gleichzeitige Vorlegen von Vollziehungsverordnungen zu Gesetzesvorlagen ausgeschlossen.

### 3. *Gleichzeitiges Vorlegen einer gesetzesvertretenden Verordnung zusammen mit einem Gesetz*

Das Postulat fordert die Gleichzeitigkeit bei Verordnungen, die „in den materiell-rechtlichen Kompetenzbereich der Legislativbehörde eingreifen“. Das heisst, die Gleichzeitigkeit soll gelten für Gesetzesvorlagen, die eine Delegationsnorm enthalten.

Laut § 41 Bst. b unserer Kantonsverfassung steht dem Kantonsrat das „ausschliessliche Recht zur Gesetzgebung“ zu. Die Gesetzgebung ist somit die Kernaufgabe des Kantonsrats. Das Gesetz ist das zentrale Gefäss für die politischen Entscheidungen und die Erlassform für alle wichtigen und grundlegenden Rechtsätze, die eine unbestimmte Vielzahl von Adressatinnen und Adressaten betreffen.

Die Postulanten befürchten, bei Gesetzesvorlagen mit Delegationsnorm könnte die Gesetzgebungskompetenz zu stark auf die Exekutive verschoben werden, dies zu Lasten der Legislative. Dieser Befürchtung trägt jedoch bereits die heutige Praxis Rechnung.

Auch wenn das gleichzeitige Vorlegen von Verordnungen zu Gesetzeserlassen aus rechtlichen Gründen ausgeschlossen ist, bleibt nämlich das Parlament in aller Regel nicht in Unkenntnis über die Eckwerte des Vollzugs. Der Regierungsrat skizziert nämlich schon heute in seinen Vorlagen an das Parlament in aller Regel die mutmasslichen personellen und finanziellen Auswirkungen, die aus dem Gesetzesvollzug resultieren. Zudem wurden in der Vergangenheit vereinzelt die kantonsrätlichen Kommissionen - soweit dies möglich war - über die Grundzüge der vom Regierungsrat auszuarbeitenden Ausführungsbestimmungen informiert. Gerade dann, wenn der Kantonsrat erwägt (oder der Regierungsrat es beantragt), der Exekutive die Kompetenz für eine gesetzesvertretende Verordnung zu geben, bedarf der Kantonsrat über die entsprechenden Entscheidungsgrundlagen. Es ist dem Regierungsrat nicht bekannt, dass das Parlament ein Gesetz nicht hätte eingehend beraten können, nur weil es die entsprechenden Vollzugsbestimmungen zumindest in den Grundzügen nicht gekannt hatte. Das bisherige Vorgehen und die entsprechend transparente Haltung haben sich somit in allen Teilen bewährt.

Zusammenfassend hält der Regierungsrat fest, dass bereits heute den Anliegen der Postulanten teilweise Rechnung getragen wird, nämlich soweit zusätzliche Informationen für die Meinungsbildung im Kantonsrat - bei Delegationsnormen für gesetzvertretende Verordnungen - notwendig sind.

### **C. Antrag**

Gestützt auf diese Ausführungen stellt Ihnen der Regierungsrat den **A n t r a g**,

das Postulat von Heinz Tännler und Hans Durrer (Vorlage Nr. 959.1 - 10704) betreffend gleichzeitiges Vorlegen von Verordnungen bzw. Richtlinien zu Gesetzesvorlagen in bestimmten Fällen vom 19. September 2001 sei im Sinne der obigen Zusammenfassung teilweise erheblich zu erklären und als erledigt abzuschreiben.

Zug, 15. April 2003

Mit vorzüglicher Hochachtung

REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZUG

Der Landammann: Walter Suter

Der Landschreiber: Tino Jorio