



**Motion von Andreas Hausheer und Rudolf Balsiger  
betreffend Einführung eines parlamentarischen Verordnungsvetos  
(Vorlage Nr. 1929.1 - 13389)**

Bericht und Antrag des Regierungsrates  
vom 24. Mai 2011

Sehr geehrte Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 31. März 2010 reichten Andreas Hausheer und Rudolf Balsiger eine Motion betreffend Einführung eines parlamentarischen Verordnungsvetos ein (Vorlage Nr. 1929.1 - 13389). Das Motionsbegehren lautet wie folgt:

Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat eine Vorlage für eine Verfassungsänderung zur Einführung eines Verordnungsvetos zu unterbreiten. Mit dem Verordnungsveto soll der Kantonsrat gegen eine vom Regierungsrat beschlossene Verordnung oder Verordnungsänderung innert einer bestimmten Frist Einspruch einlegen können, wenn dies von einem Viertel der Ratsmitglieder verlangt wird. Wird der Einspruch durch die Mehrheit des Rates bestätigt, so wird die Vorlage als Ganzes an den Regierungsrat zurückgewiesen. Die Details werden auf Gesetzesstufe geregelt.

Nach Auffassung der Motionäre nehme die Zahl neuer Gesetze auch im Kanton Zug zu. Dabei mache das Parlament in der Regel allgemein gehaltene Gesetze. Umso grösseres Gewicht hätten die Verordnungen, die in der Regel von Regierungsrat und Verwaltung ausgearbeitet würden. Es bestehe das Risiko, dass in solchen Verordnungen der Wille des Parlamentes nicht genügend respektiert werde. Dies sei aus demokratischer Sicht stossend.

Respektierten Regierungsrat und Verwaltung den Willen der Parlamentsmehrheit nicht, müsse das Parlament intervenieren können. Über die Gesetzgebung sei dies kaum lösbar. Eine Einschränkung der Verordnungskompetenz oder eine enge Fassung der gesetzlichen Delegationsnormen machten die Gesetze unnötig lang und komplizierter. Um eine möglichst genaue Umsetzung der vom Kantonsrat beschlossenen Gesetze sicherzustellen und um zu vermeiden, dass der Gesetzgeber zu diesem Zweck unnötige Details in die Gesetze einfügen müsse, biete sich die Möglichkeit des Verordnungsvetos an. Allein schon die Tatsache, dass es ein solches Vetorecht gebe, zwinge Regierung und Verwaltung, die Verordnungen dem Willen des Gesetzgebers entsprechend auszuarbeiten. Bei der Abwägung zwischen Gewaltenteilung und einer Stärkung der parlamentarischen Rechte gegenüber der Regierung sei die Stärkung der parlamentarischen Rechte höher zu gewichten.

Der Kantonsrat hat die Motion am 6. Mai 2010 dem Regierungsrat zur Beantwortung und Antragstellung überwiesen. Der Regierungsrat nimmt zum Motionsanliegen nachfolgend Stellung und gliedert seine Motionsantwort wie folgt:

I.	In Kürze .....	2
II.	Das Motionsanliegen .....	3
III.	Parlamentsveto in Bund und Kantonen .....	3
	3.1 Bund .....	3
	3.2 Kantone .....	4
	3.2.1 Übersicht .....	4
	3.2.2 Kanton Solothurn .....	4
IV.	Heutige Rechtslage im Kanton Zug .....	5
	4.1 Kantonsrat .....	5
	4.2 Regierungsrat .....	5
V.	Stellungnahme des Regierungsrats .....	6
VI.	Antrag .....	9

## I. In Kürze

### **Der Regierungsrat lehnt die von zwei Motionären verlangte Einführung eines Verordnungsvetos des Kantonsrats gegen Verordnungen des Regierungsrats entschieden ab**

Zwei Motionäre beauftragten den Regierungsrat, dem Kantonsrat eine Vorlage für eine Verfassungsänderung zur Einführung eines Verordnungsvetos zu unterbreiten. Dies soll es dem Kantonsrat ermöglichen, gegen eine vom Regierungsrat beschlossene Verordnung oder Verordnungsänderung innert einer bestimmten Frist Einspruch erheben zu können, wenn dies von einem Viertel der Ratsmitglieder verlangt wird. Bestätigt die Mehrheit des Kantonsrats den Einspruch, wird die Vorlage als Ganzes dem Regierungsrat zurückgewiesen. Einzelheiten des Verordnungsvetos sollen auf Gesetzesstufe geregelt werden.

### **Der Regierungsrat lehnt die Einführung des Verordnungsvetos für den Kanton Zug als rechtlich unzulässig und politisch unnötig ab**

Die Zuger Kantonsverfassung weist dem Kantonsrat das ausschliessliche Recht der Gesetzgebung zu unter Vorbehalt des Referendums. Sache des Kantonsrats ist auch die Genehmigung aller Verträge mit anderen Kantonen, soweit sie rechtsetzend sind. Somit ist das Gesetz das zentrale Gefäss für die politischen Entscheidungen und die Erlassform für alle wichtigen und grundlegenden Rechtssätze. Folgerichtig beschränkt unsere Kantonsverfassung das Gesetzgebungsrecht des Kantonsrats in materieller Hinsicht nicht. Er entscheidet selbst, ob und inwieweit eine Regelung angezeigt ist. Der Vollzug der Gesetze und Beschlüsse des Kantonsrats ist hingegen ausschliesslich Sache des Regierungsrats. Das regierungsrätliche Rechtsetzungsrecht besteht nur, wenn es zur Erfüllung der dem Regierungsrat gemäss Verfassung und Gesetz zugewiesenen Aufgaben erforderlich ist. Delegiert hingegen die Legislative ausnahmsweise dem Regierungsrat das Recht, materielle Regelungsinhalt zu erlassen, ist dies nur in genau abgestecktem und eng begrenztem Rahmen möglich. Das Parlament hat es also in der Hand, die Gesetze so auszugestalten, so dass es über die Leitplanken des vom Regierungsrat zu erlassenden Rechts keine Zweifel gibt.

Die Einführung des Verordnungsvetos ist ein unzulässiger Eingriff in die verfassungsrechtliche Kompetenzaufteilung und würde zu einer Kompetenz- und Verantwortungsvermischung führen. Der Regierungsrat wird und will wie bisher auch in Zukunft in seinem Zuständigkeitsbereich Verantwortung übernehmen und entsprechend verantwortungsvoll handeln. Er lehnt deshalb das Verordnungsveto als rechtlich unzulässig und politisch unnötig ab.

## II. Das Motionsanliegen

Die Motionäre stellen die verfassungsrechtliche Kompetenz des Regierungsrats zum Erlass von Verordnungsrecht grundsätzlich nicht in Frage. Sie möchten jedoch die aktive Einflussnahme des Kantonsrats bei der Erarbeitung von Verordnungsrecht insofern sichern, als ein bestimmtes Quorum von Ratsmitgliedern innert einer bestimmten Frist – ähnlich dem Referendum – gegen eine Verordnung oder Verordnungsänderung das Veto einlegen kann. Hat das Veto Erfolg und bestätigt der Kantonsrat den Einspruch, wird die Verordnung oder Verordnungsänderung an den Regierungsrat zurückgewiesen, und zwar als Ganzes (kassatorisch). Damit schliesst die Motion zwar aus, dass der Kantonsrat die regierungsrätliche Verordnungskompetenz an sich zieht und das Ausführungsrecht selbst regelt. Es ermöglicht aber dem Parlament trotzdem die – zumindest indirekte – Einflussnahme auf das Verordnungsrecht der Exekutive.

## III. Parlamentsveto in Bund und Kantonen

### 3.1 Bund<sup>1</sup>

Auf Bundesebene war die Einflussnahme des Parlaments auf die Rechtsetzungsarbeit des Bundesrats immer wieder ein Thema, wie die nachfolgende Übersicht zeigt:

- 1994 Parlamentarische Initiative von NR Vreni Spoerry "Genehmigungsvorbehalt bei wichtigen Verordnungen". Abgelehnt.
- 2002 Parlamentarische Initiative von NR Maya Lalive d'Epina y "Verordnungsveto". Abgelehnt.
- 2006 Parlamentarische Initiative von NR Josef Kunz "Genehmigung von Verordnungen durch das Parlament". Abgelehnt.
- 2008 Parlamentarische Initiative der SVP-Fraktion "Veto des Parlamentes gegen Verordnungen des Bundesrates". Abgelehnt.
- 2010 Parlamentarische Initiative von NR Thomas Müller "Mitsprache des Parlamentes bei Verordnungen". Abgelehnt.

Seit dem 1. Dezember 2003 richtet sich das Verfahren bei parlamentarischen Initiativen nach dem Bundesgesetz über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002<sup>2</sup>. Dieses sieht in Art. 151 das Recht der zuständigen Kommission vor, dass ihr der Entwurf zu einer wichtigen Verordnung des Bundesrats zur Konsultation unterbreitet wird. Eine Änderung oder Zurückweisung des bundesrätlichen Verordnungsentwurfs ist mit dieser Regelung zwar nicht möglich. Das Parlament kann jedoch über seine Kommission dem Bundesrat zur Kenntnis bringen, ob und inwieweit sie die vorgesehene Verordnung angepasst haben möchte. Ob nun die Zurückhaltung des Parlaments in dieser Frage mit der Möglichkeit der Konsultation von Verordnungen zusammenhängt, lässt sich nicht gesichert nachweisen.

---

<sup>1</sup> Diese Ausführungen stützen sich auf den Beitrag von Ruth Lüthi, stv. Sekretärin der Staatspolitischen Kommissionen der eidg. Räte, der in der Publikation "Parlament", Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen, Nr. 2, August 2010, erschienen ist.

<sup>2</sup> Parlamentsgesetz (SR 171.10)

## 3.2 Kantone

### 3.2.1 Übersicht

Aktuell verfügt nur das Parlament des Kantons Solothurn über das Verordnungsveto (vgl. unsere Ausführungen nachfolgend unter Ziff. 2.2.2). In anderen Kantonen – unseres Wissens im Kanton Aargau, im Kanton St. Gallen und im Kanton Basel-Stadt – war die Einführung des Verordnungsvetos jedoch auch schon ein Thema. So verlangte im April 2009 die SVP-Fraktion des Kantonsrats St. Gallen die Einführung des Verordnungsvetos. In seiner Motionsantwort vom 18. August 2009 beantragte der Regierungsrat Nichteintreten auf die Motion. In der anschliessenden Abstimmung beschloss der Kantonsrat mit 67 zu 38 Stimmen Nichteintreten. Gleich entschied der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, der am 13. April 2011 eine Motion betreffend Einführung eines Verordnungsvetos mit 38 gegen 27 Stimmen nicht überwiesen hat.

Am 4. Mai 2010 reichte die FDP-Fraktion des Aargauer Grossen Rats eine Motion ein betreffend Einführung eines Verordnungsvetos im aargauischen Recht. Der Regierungsrat lehnte die Motion am 30. Juni 2010 ab, doch überwies sie der Grosse Rat am 7. September 2010 mit 89 gegen 29 Stimmen dem Regierungsrat zur Umsetzung.

### 3.2.2 Kanton Solothurn<sup>3</sup>

Mit der Totalrevision seiner Kantonsverfassung von 1986 führte der Kanton Solothurn per Anfang 1988 das Verordnungsveto des Kantonsrats ein. Die massgebliche Bestimmung der Kantonsverfassung vom 8. Juni 1986 (Art. 79 Abs. 3 KV) lautet wie folgt:

<sup>3</sup> 17 Kantonsräte können innert 60 Tagen gegen eine vom Regierungsrat beschlossene Verordnung oder Verwaltungsänderung Einspruch einlegen. Wird der Einspruch durch die Mehrheit der anwesenden Kantonsräte bestätigt, so ist die Vorlage an den Regierungsrat zurückgewiesen. Das Kantonsratsgesetz regelt das nähere Verfahren.

Das Kantonsratsgesetz vom 24. September 1989 konkretisiert diese Verfassungsbestimmung wie folgt:

#### § 44. 4. *Verordnungsveto*

<sup>1</sup> Hat der Regierungsrat eine Verordnung oder Verwaltungsänderung beschlossen, stellt er den Text den Ratsmitgliedern zu.

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

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

<sup>4</sup> Die Absätze 1-3 gelten sinngemäss auch für Verordnungen und Geschäftsreglemente der Gerichte.

Das Vetorecht versteht sich als Kontrollmittel des Parlaments, falls sich eine Verordnung bzw. eine Verwaltungsänderung zu weit vom Sinn und Geist eines Gesetzes entfernen sollte. Vetogründe inhaltlicher Art nennt die Solothurner Gesetzgebung nicht. Somit beschränkt sich das Vetorecht nicht nur auf eine Rechtmässigkeitskontrolle, sondern es sind auch politische Motive zulässig, wenn das Parlament davon ausgeht, der Regierungsrat vollziehe den Willen des Gesetzgebers nicht in dessen Sinn. Das Veto ist kassatorisch ausgestaltet. Damit ist sichergestellt, dass der Kantonsrat nicht Fragen aus dem Zuständigkeitsbereich des Regierungsrats regelt.

---

<sup>3</sup> Diese Ausführungen stützen sich teilweise auf Beiträge, die in der Publikation "Parlament", Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen, Nr. 2, August 2010, erschienen sind.

Seit Einführung des Verordnungsvetos am 1. Januar 1988 bis Ende 2010 legte der Regierungsrat dem Parlament 978 Verordnungen oder Verordnungsänderungen vor. Dagegen wurden 69 Vetos erhoben. Von denen zog der Kantonsrat 7 zurück, 41 fanden keine Mehrheit und wurden abgelehnt und 14 vom Kantonsrat bestätigt. Der Regierungsrat selbst zog sieben Verordnungen oder Verordnungsänderungen zurück. Im Jahr 2011 wurde bis anhin gegen eine Verordnung Einspruch erhoben. Der Regierungsrat zog diese Verordnung zurück und unterbreitete sie dem Kantonsrat in einer geänderten Fassung, worauf das Veto am 5. April 2011 formell abgeschrieben wurde.

#### **IV. Heutige Rechtslage im Kanton Zug**

##### **4.1 Kantonsrat**

Die Zuger Kantonsverfassung (KV) weist dem Kantonsrat "das ausschliessliche Recht der Gesetzgebung" zu (§ 47 Bst. b KV), unter Vorbehalt des Referendums (§ 34 KV) und der Gesetzesinitiative (§ 35 KV). Sache des Kantonsrats ist auch die Genehmigung aller Verträge mit anderen Kantonen (§ 41 Bst. i KV), soweit sie rechtsetzend sind (Konkordate).

Das Gesetz ist das zentrale Gefäss für die politischen Entscheidungen und die Erlassform für alle wichtigen und grundlegenden Rechtssätze, die eine unbestimmte Vielzahl von Adressatinnen und Adressaten betreffen. Folgerichtig beschränkt unsere Kantonsverfassung das Gesetzgebungsrecht des Kantonsrats in materieller Hinsicht nicht. Er entscheidet selbst, ob und inwieweit eine Regelung angezeigt ist. Er verabschiedet den Inhalt der Gesetze und Beschlüsse und entscheidet über den Zeitpunkt ihres Inkrafttretens. Diese freie Rechtsetzungstätigkeit des Kantonsrats wird lediglich durch höheres Recht beschränkt, insbesondere durch Bundesrecht. Umgekehrt gibt unsere Kantonsverfassung der Legislative aber auch nicht vor, welche Inhalte zwingend in der Form eines Gesetzes zu kleiden sind. Dies ist beispielsweise im Bund anders. Hier verlangt Art. 164 der Bundesverfassung (BV), dass etwa die Ausübung politischer und die Einschränkung verfassungsrechtlicher Rechte, die Rechte und Pflichten von Personen sowie das Abgaberecht auf Gesetzesstufe festgehalten werden müssen.

Ebenfalls im Unterschied zur Bundesverfassung (Art. 164 Abs. 2 BV) kennt unsere Kantonsverfassung keine ausdrücklich verankerte Möglichkeit der Gesetzesdelegation auf die Exekutive. Unsere Kantonsverfassung enthält aber auch kein ausdrückliches Delegationsverbot, das jegliche Gesetzgebungsdelegation von der Legislative an die Exekutive ausschliesse. Die Praxis lässt jedoch die Gesetzgebungsdelegation auch ohne ausdrückliche Verfassungsbestimmung zu. Von dieser Möglichkeit hat der Zuger Kantonsrat – allerdings sehr zurückhaltend – schon Gebrauch gemacht, etwa wenn er dem Regierungsrat im Personalgesetz<sup>4</sup> trotz der vorgeschriebenen Abhängigkeit der Beförderung von der individuellen Leistung die Möglichkeit einräumt, besonderen Verhältnissen durch Festlegung bestimmter Beförderungsmechanismen Rechnung zu tragen (§ 48 Personalgesetz). Häufiger delegiert der Kantonsrat dem Regierungsrat die Befugnis, den Zeitpunkt des Inkrafttretens eines Erlasses zu bestimmen.

##### **4.2 Regierungsrat**

Im Rahmen des Vollzugs der Gesetze und Beschlüsse ist der Regierungsrat mit dem Erlass der notwendigen Vollzugsverordnungen beauftragt, und zwar abschliessend (§ 47 Abs. 1 Bst. d

---

<sup>4</sup> vom 1. September 1994 (BGS 154.21)

KV). Der Umfang dieses regierungsrätlichen Rechtsetzungsrechts wird durch die Verfassung und die bestehenden Gesetze beschränkt. Es besteht nur, wenn es zur Erfüllung der dem Regierungsrat gemäss Verfassung und Gesetz zugewiesenen Aufgaben erforderlich ist. Es ist im Kanton Zug mithin komplementär zum Gesetzesrecht.

Delegiert hingegen die Legislative ausnahmsweise der Exekutive die Befugnis, primäres Recht zu setzen und materielle Regelungsinhalte zu erlassen, insbesondere Rechte und Pflichten für die Bevölkerung zu begründen und Ausgaben zu beschliessen, ist dies nur in genau abgestecktem und eng begrenztem Rahmen möglich. So darf diese Delegation nur auf dem Weg des referendumsfähigen Gesetzes im formellen Sinn erfolgen. Sie hat sich auf ein konkret und eng umschriebenes Sachgebiet zu beschränken. Schliesslich muss die Delegationsbestimmung die wesentlichen Inhalte mit möglichst hohem Konkretisierungsgrad selber regeln. Nur in diesen engen Schranken kann der Regierungsrat gesetzesvertretende Verordnungen erlassen.

## V. Stellungnahme des Regierungsrats

Der Kantonsrat ist zusammen mit den Stimmberechtigten Gesetzgeber, während der Regierungsrat entweder Ausführungsrecht oder gestützt auf eine entsprechende Gesetzesdelegation materielle Regelungsinhalte erlässt. Was der Regierungsrat regeln darf, ergibt sich sowohl bei der Vollzugs- wie auch bei der gesetzesvertretenden Verordnung aus dem Gesetz, liegt also nicht im Belieben des Regierungsrats.

1. Vollzugsverordnungen dienen der Ausführung, Vervollständigung, Präzisierung oder Auslegung eines Gesetzes. Sie dürfen sich nur auf eine Materie beziehen, die Gegenstand des zu vollziehenden Gesetzes bildet, dürfen dieses also weder aufheben oder abändern, sondern müssen strikt der Zielsetzung des Gesetzes folgen, das es zu konkretisieren gilt. Dies setzt – nicht zuletzt auch, um dem verfassungsrechtlichen Gesetzmässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 1 BV) zu genügen – präzis formulierte Gesetze mit einem hinreichenden und angemessenen Mass an Bestimmtheit voraus. Das in der Geschäftsordnung des Kantonsrats<sup>5</sup> vorgegebene Gesetzgebungsverfahren mit Vorberatung in der kantonsrätlichen Kommission und zweimaliger Beratung im Plenum bietet Gewähr dafür, dass Wichtiges auf Gesetzesstufe präzis festgeschrieben wird. Präzis gefasste Gesetzesbestimmungen wirken sich direkt auf die Regelungszuständigkeit der Exekutive aus. Das Parlament hat es also in der Hand, die Gesetze so auszugestalten, so dass es über die Leitplanken des Ausführungsrechts keine Zweifel gibt.

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. Dabei ist sich der Regierungsrat durchaus seiner grossen Verantwortung bewusst, wenn es gilt, den Willen des Gesetzgebers umzusetzen. Auch ohne Verordnungsveto hat der Kantonsrat Möglichkeiten, über den Weg parlamentarischer Vorstösse – vorab über die Interpellation – die im Rahmen des Gesetzesvollzugs erforderliche Rechtsetzungstätigkeit des Regierungsrats zu beaufsichtigen. Um dieses Ziel zu erreichen, braucht es kein zusätzliches Instrument in Form des Verordnungsvetos.

Soll der Kantonsrat gegen den Erlass einer Vollzugsverordnung sein Veto einlegen können, muss er sich bei der Frage, ob die Verordnung zurückgewiesen werden soll oder nicht, auch

---

<sup>5</sup> Kantonsratsbeschluss über die Geschäftsordnung des Kantonsrats vom 1. Dezember 1932 (BGS 141.1)

zum Verordnungsinhalt äussern können. Damit greift er in die Kompetenz des Regierungsrats zum Erlass von Vollzugsrecht ein. Diese Kompetenz steht verfassungsrechtlich unmissverständlich dem Regierungsrat zu, und zwar abschliessend. Das Verordnungsveto ist deshalb verfassungswidrig. Gemäss § 21 Abs. 1 der Kantonsverfassung darf keine Gewalt in den durch Verfassung oder Gesetz festgelegten Wirkungsbereich der anderen eingreifen. Unzulässig ist der Eingriff nicht erst dann, wenn der Kantonsrat dem Regierungsrat verbindlich Weisungen erteilt in einem Bereich, in dem der Regierungsrat abschliessend zu entscheiden hat. Ein unzulässiger Eingriff liegt aufgrund der verfassungsrechtlichen Kompetenzaufteilung vielmehr auch vor, wenn der Kantonsrat eine Vollzugsverordnung als Ganzes dem Regierungsrat zurückweisen kann.

2. Bei den gesetzvertretenden Verordnungen handelt es sich um die zulässige Rechtsetzung der Exekutive, jedoch nicht aufgrund ihrer Vollzugskompetenz, sondern aufgrund einer Ermächtigung des Gesetzgebers. Dabei muss die Delegationsbestimmung die Grundzüge der Regelung mit möglichst hohem Konkretisierungsgrad selbst enthalten. Der Handlungsspielraum der Exekutive ist somit gering. Das Parlament hat es in der Hand, mit der konkreten Ausgestaltung der Delegationsbestimmung auf den Inhalt der gesetzvertretenden Verordnung massgeblichen Einfluss zu nehmen. Trotzdem bleibt das Parlament nicht in Unkenntnis über die Eckwerte des Vollzugs. Wie der Regierungsrat in seiner Antwort auf das Postulat betreffend gleichzeitiges Vorlegen von Verordnungen bzw. Richtlinien zu Gesetzesvorlagen in bestimmten Fällen vom 15. April 2003<sup>6</sup> ausführt, skizziert er in seinen Vorlagen an das Parlament nicht nur die mutmasslichen personellen und finanziellen Auswirkungen, die aus dem Gesetzesvollzug resultieren, sondern er informiert, soweit dies möglich ist, die kantonsrätliche vorberatende Kommission über die Grundzüge der vom Regierungsrat auszuarbeitenden Ausführungsbestimmungen. Dieses Vorgehen hat sich bewährt; der Regierungsrat wird diese Praxis weiterhin fortführen. Im Ergebnis entspricht diese regierungsrätliche Praxis dem Konsultationsverfahren<sup>7</sup> auf Bundesebene: Zwar kann die vorberatende Kantonsratskommission den in seinen Grundzügen skizzierten regierungsrätlichen Verordnungsentwurf nicht ändern und auch nicht blockieren. Sie kann dem Regierungsrat jedoch Hinweise geben, in welche Richtung sie die Verordnung letztlich ausgestaltet wissen möchte. Dieses bewährte Vorgehen ist nicht nur effizienter als das Verordnungsveto, sondern auch kostengünstiger, entfällt dadurch doch der doppelte Aufwand, den das Verordnungsveto nach sich zieht. Auch unter diesen Gesichtspunkten erübrigt sich somit das Vetorecht des Kantonsrats gegen die regierungsrätlichen Verordnungen.

3. Gemäss dem Solothurner Modell des Verordnungsvetos ist die Kontrolle des Parlaments über die regierungsrätliche Rechtsetzung umfassend. Sie beschränkt sich nicht nur darauf, ob eine Frage stufengerecht geregelt wird (Rechtmässigkeitsprüfung), sondern auch, ob sie mit dem übergeordneten Gesetzesrecht in Einklang steht (Umsetzung des politischen Willens des Gesetzgebers). Das Verordnungsveto erstreckt sich zudem über beide Verordnungsarten, also über die Vollzugs- und über die gesetzvertretende Verordnung. Zwar begründet auch unsere Verfassung in § 41 Bst. c die Oberaufsicht des Kantonsrats über die Behörden, somit auch über den Regierungsrat. Bei der verfassungsrechtlichen Oberaufsicht des Parlaments handelt es sich jedoch nicht um ein *direktes* Einwirkungsinstrument in den Zuständigkeitsbereich der Exekutive. Einwirkungsmöglichkeiten bestehen in diesem Rahmen nur über die parlamentarischen Instrumente<sup>8</sup>. Wird das Verordnungsveto nach Solothurner Modell ausgestaltet, darf der Kantonsrat dem Regierungsrat bei ihm missliebigen Verordnungen zwar keine Weisungen erteilen,

---

<sup>6</sup> Vorlage Nr. 959.2 - 11138

<sup>7</sup> Art. 151 Parlamentsgesetz

<sup>8</sup> Ehrenzeller, St. Galler Kommentar, Zürich 2002, Art. 169 BV N 6

wie die Verordnung auszugestalten sei. Es ist jedoch nicht von der Hand zu weisen, dass sich der Regierungsrat bei der Neuauflage einer zurückgewiesenen Verordnung an den Voten im Parlament ausrichten wird. Faktisch hat das Verordnungsveto somit die gleiche Wirkung wie eine direkte Weisung. Dies widerspricht dem verfassungsrechtlichen Gewaltenteilungsprinzip. Das Verordnungsveto berührt mithin einen zentralen Bereich der verfassungsrechtlichen Befugnisse des Regierungsrats, begründet die geteilte Verantwortung in der Verordnungsgesetzgebung und leistet Vorschub für die Machtverschiebung von der Exekutive zur Legislative, insbesondere in einem Bereich, den die Verfassung der Exekutive vorbehält (Vollzugsverordnung) bzw. der Gesetzgeber ausdrücklich der Exekutive zur Regelung zugewiesen hat (gesetzesvertretende Verordnung). Das Verordnungsveto ist somit auch unter diesen Gesichtspunkten ein schwerwiegender Verstoss gegen das Gewaltenteilungsprinzip und deshalb unzulässig. Auch deshalb lehnt der Regierungsrat die Forderung nach Einführung des Verordnungsvetos ab.

4. Es ist Sache des Parlaments, bei der Gesetzesberatung so sorgfältig zu arbeiten, so dass es keiner Interpretation bedarf, was der Gesetzgeber will und was auf der Verordnungsebene ausführend oder gesetzesvertretend zu regeln ist. Überdies hat das Parlament mit dem ihm zur Verfügung stehenden parlamentarischen Instrumentarium genügend Möglichkeiten, die Exekutive zu kontrollieren. Sollte über die Ausgestaltung von Verwaltungsrecht wegen einer interpretationsbedürftigen Gesetzesbestimmung keine Klarheit herrschen, steht es dem Regierungsrat frei, seinen Verordnungsentwurf einem Vernehmlassungsverfahren zu unterwerfen. Dieses Vorgehen ist nicht nur systemgerechter als das Verordnungsveto, sondern auch wirksamer, weil auf diese Weise Anliegen berücksichtigt werden können, die im Parlament möglicherweise nicht beachtet werden.

5. Das Verordnungsveto macht zudem den Parlamentsbetrieb schwerfälliger. So verzögert etwa ein erfolgreiches Veto den Rechtsetzungsprozess. Verordnungen und Verwaltungsänderungen dürfen aus Gründen der Rechtssicherheit erst nach unbenütztem Ablauf der Vetofrist in Kraft gesetzt werden. In der Praxis kann dies zu Verzögerungen führen, wenn ein Gesetz mit Ausführungsbestimmungen auf einen bestimmten Termin wirksam werden muss (z.B. auf den Beginn des Schuljahres). Verzögerungen entstehen auch beim Vollzug von Bundesrecht, das bereits auf Bundesebene nicht zeitgerecht verabschiedet wurde, jedoch auf einen bestimmten Termin hin wirksam werden sollte. Bereits eine einzige dem Parlament missliebige Verwaltungsbestimmung kann zu einem erfolgreichen Veto und damit zur Verzögerung bei der Inkraftsetzung eines Gesetzes mit dazugehöriger Verordnung führen. Verzögerungen sind aber auch zu erwarten, wenn Minderheiten, die ihre Anliegen im Gesetzgebungsprozess nicht durchsetzen konnten, das Verordnungsveto dazu benutzen, die bei der Gesetzesberatung geführten Diskussionen wieder aufleben zu lassen. Dies beeinträchtigt die Handlungsfähigkeit des Kantons stark und liegt nicht im öffentlichen Interesse. Schliesslich könnte das Verordnungsveto im schlimmsten Fall bei entsprechender Polarisierung im Parlament zur Blockierung der Exekutivarbeit führen, nämlich dann, wenn das Parlament notwendiges Verwaltungsrecht immer wieder dem Regierungsrat zurückweisen würde.

6. Die Bemerkung in der Motionsbegründung, das Parlament erlasse in der Regel allgemein gehaltene Erlasse, weshalb dem Verwaltungsrecht umso grösseres Gewicht zukomme, ist insofern zu relativieren, als der Kantonsrat der Gesetzgeber ist und nicht der Regierungsrat. Er hat es somit in der Hand, dass nicht allgemein gehaltene, sondern Gesetze mit einem ausreichenden Bestimmungsgrad verabschiedet werden. Unter diesen Voraussetzungen besteht kein Risiko, dass in Verordnungen der Wille des Gesetzgebers nicht genügend respektiert wird.

Die weitere Bemerkung in der Motionsbegründung, eine enge Fassung der gesetzlichen Delegationsnormen mache die Gesetze unnötig lang und komplizierter, ist insofern nicht richtig, als sich eine Delegationsnorm nicht nur auf ein konkret und eindeutig umschriebenes Sachgebiet zu beschränken hat, sondern sie muss überdies die wesentlichen Inhalte mit möglichst hohem



Konkretisierungsgrad selber regeln. Wird die Delegationsnorm nach diesen Grundsätzen erarbeitet, bleibt dem Regierungsrat nichts anderes übrig, als entsprechend diesen Vorgaben zu legiferieren. Dazu kommt, dass der Regierungsrat bei gesetzesvertretenden Verordnungen gemäss seiner langjährigen Praxis dem Kantonsrat die Eckpunkte der Verordnung vorlegt und dem Parlament somit die erforderlichen Entscheidungsgrundlagen zugänglich macht. Dies hat sich bewährt und trug in der Vergangenheit dazu bei, dass die Ausgestaltung von Verordnungsrecht nie Anlass zu Unsicherheiten oder gar Konflikten zwischen Regierung und Parlament geboten hat. Auch aus diesen Gründen ist die Einführung des Verordnungsvetos unnötig.

7. Der Regierungsrat ist deshalb dezidiert der Auffassung, dass eine effiziente und von klaren Verantwortungen geprägte Gesetzgebung auch klare Abgrenzungen der Verantwortungsbereiche braucht. Die politische Verantwortung für das Verordnungsrecht (Vollzugsverordnung) liegt gestützt auf die Verfassung beim Regierungsrat. Sie kann damit eindeutig der Exekutive zugeordnet werden. Der Regierungsrat wird und will wie bisher auch in Zukunft in seinem Zuständigkeitsbereich Verantwortung übernehmen und entsprechend verantwortungsvoll handeln. Die Einmischung der einen Gewalt in den Zuständigkeitsbereich der andern darf nicht möglich sein. Dies führt zu einer Kompetenz- und damit auch zu einer Verantwortungsvermischung. Deshalb lehnen wir das Verordnungsveto als rechtlich unzulässig und politisch unnötig ab. Auch das Verordnungsveto gegen gesetzesvertretende Verordnungen ist nicht angebracht. Schliesslich ist es das Parlament selbst, das den konkreten Rahmen dieser Rechtsetzungstätigkeit des Regierungsrats vorgibt. Der Kantonsrat würde seinen eigenen Delegationsentscheid in Frage stellen, wenn er im Nachhinein über das Verordnungsveto Einfluss auf seine dem Regierungsrat delegierte Rechtsetzungstätigkeit nehmen wollte. Dies führte zu einer Verwischung der Verantwortlichkeiten von Parlament und Regierung. Dies ist ebenfalls nicht nur nicht angebracht, sondern rechtlich auch unzulässig.

## **VI. Antrag**

Die Motion von Andreas Hausheer und Rudolf Balsiger betreffend Einführung eines parlamentarischen Verordnungsvetos (Vorlage Nr. 1929.1 - 13389) sei nicht erheblich zu erklären und als erledigt abzuschreiben.

Zug, 24. Mai 2011

Mit vorzüglicher Hochachtung  
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Matthias Michel

Der Landschreiber: Tino Jorio