

Postgasse 68
Postfach
3000 Bern 8
www.rr.be.ch
info.regierungsrat@sta.be.ch

Staatspolitische Kommission
des Nationalrates (SPK-N)
z.H.d. Sekretariats der SPK-N
Parlamentdienste
3003 Bern

Per E-Mail an:
spk.cip@parl.admin.ch

5. September 2018

RRB-Nr.: 923/2018
Direktion Staatskanzlei
Unser Zeichen 2018.STA.1083
Ihr Zeichen 101-04/14.422n/SPK--CIP
Klassifizierung Nicht klassifiziert



Vernehmlassung zum Vorentwurf der parlamentarischen Initiative 14.422: Einführung des Verordnungsvetos. Stellungnahme des Kantons Bern an die SPK-N

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat des Kantons Bern bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme in eingangs erwähneter Sache.

1. Grundsätzliche Haltung des Regierungsrates und politische Diskussion im Kanton Bern zum Verordnungsveto

Im Kanton Bern wurde die Einführung des Vetos für kantonale Verordnungen in den letzten Jahren wiederholt diskutiert. Bereits im Vorfeld der Kantonsverfassung 1993 wurde das Instrument aus folgenden Gründen abgelehnt: Das Verordnungsveto macht das Funktionieren des Staatswesens schwerfälliger; es führt zu einer Vermischung der Verantwortlichkeiten; es hat zur Folge, dass das Parlament zwangsläufig Mitverantwortung für das Verordnungsrecht übernimmt, da es - auch bei Nichterhebung eines Vetos - einer Verordnung stillschweigend zustimmt; es ist unnötig, da dem Parlament stets der Weg einer Gesetzesänderung offen steht.

Für den Regierungsrat gelten diese grundsätzlichen Argumente des Verfassungsgebers gegen ein Verordnungsveto immer noch und er hat seine ablehnende Haltung im Zusammen-

hang mit einer entsprechenden kantonalen parlamentarischen Initiative bekräftigt.¹ Seine kritische Einstellung zum Verordnungsveto gilt unabhängig davon, ob es auf kantonaler oder eidgenössischer Ebene eingeführt werden soll. Dies deshalb, weil auf beiden Staatsebenen der Vollzug von Gesetzen eine Kernaufgabe der Exekutive ist und mittels Verordnungsgebung erfolgt (Art. 182 BV sowie Art. 90 Bst. d i.V.m. Art. 88 KV). Die politische Verantwortung in diesem Bereich kann u.E. nicht zweigeteilt werden, ohne dass es zu einer unerwünschten Vermischung der Verantwortlichkeiten kommen würde. In diesem Zusammenhang ist auch die Funktion der Verordnung zu betonen, den Gesetzgeber von Detailregelungen zu entlasten. Mit einem Verordnungsveto würde hingegen der Bundesgesetzgeber in Detailbestimmungen greifen können, die nicht als grundlegend i.S.v. Artikel 164 Absatz 1 BV bezeichnet werden können. Diese rechtsstaatlich bedenkliche Aufweichung einer eindeutigen Aufgabenteilung gilt es zu vermeiden.

Zu erwähnen ist schliesslich, dass der Grosse Rat des Kantons Bern im Jahr 2016 trotz anfänglicher Unterstützung eines Verordnungsvetos auf dessen Einführung verzichtete.² Die zuständige Parlamentskommission (Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen, SAK) erachtete die bestehenden Einwirkungsmöglichkeiten des Parlaments auf die Verordnungsgebung als ausreichend und ein Veto ohne zusätzlichen Nutzen. Im Kanton Bern besteht ein mit Artikel 151 ParlG vergleichbares Recht der Legislative, wonach die Kommissionen verlangen können, dass ihnen der Entwurf zu einer Verordnung oder einer Verordnungsänderung des Regierungsrates zur Konsultation unterbreitet wird (Art. 41 Abs. 1 des Gesetzes vom 4. Juni 2013 über den Grossen Rat [Grossratsgesetz, GRG]; BSG 151.21). Die SAK befand, dass dieses Konsultationsrecht bereits eine präventive Wirkung (auf die Verordnungsgebung des Regierungsrates) entfalte. Weiter schienen ihr die möglichen Nachteile des Verordnungsvetos, wie etwa ein politischer Missbrauch des Instruments, eine unerwünschte Verzögerung der Verfahren und die Behinderung des Regierungsrates bei der Umsetzung von Gesetzesbestimmungen, als gravierend. Ausserdem könnte die Vetomöglichkeit das Parlament zu unsorgfältiger Gesetzgebung verleiten, weil der Eindruck bestünde, dass Erlasse via Verordnungsveto auf der Verordnungsstufe noch einmal korrigiert werden könnten. Und schliesslich befürchtete die SAK, dass bei ungenutzter Vetomöglichkeit der Eindruck entstünde, dass das Parlament mit der Verordnung einverstanden sei und sie mittrage. Die eingehende Prüfung jeder einzelnen Verordnung auf ihre Übereinstimmung mit dem Gesetz wäre für Milizparlamentarierinnen und -parlamentarier kaum zu bewältigen.

2. Negative Auswirkungen auf die Kantone

Aus föderalistischer Perspektive befürchtet der Regierungsrat, dass sich ein Verordnungsveto der Bundesversammlung insbesondere *auf die Umsetzungsgesetzgebung in den Kantonen negativ auswirken* würde. Ein Verordnungsveto hätte zur Folge, dass das Inkrafttreten einer Verordnung in jedem Fall – auch wenn kein Veto ergriffen wird – hinausgezögert wird und damit auch für die Anwendung des Gesetzes ein verlängerter Schwebezustand entsteht. Dadurch werden die Kantone bei der Umsetzung von Bundesgesetzen auf kantonaler Ebene

¹ Siehe [RRB 1469/2013 vom 6. November 2013](#) „Stellungnahme und Antrag des Regierungsrates zur vorläufigen Unterstützung der Parlamentarischen Initiative 185-2013, Kommission Parlamentsrecht, Änderung der Kantonsverfassung (Stärkung Parlament)“.

² Siehe die Begründung im [Vortrag vom 10. Oktober 2016](#) der Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen (SAK) zu «Verfassung des Kantons Bern (Änderung). Revisionsbedarf aufgrund der parlamentarischen Initiativen 185-2013 «Änderung der Kantonsverfassung (Stärkung Parlament)» und 186-2013 «Überprüfung von Volksvorschlag und Eventualantrag», Ziff. 3.5.5, S. 18 f.

behindert. Die Zusammenarbeit zwischen Bundesbehörden und kantonalen Behörden ermöglicht es heute den Kantonen, eigene Dispositionen bereits parallel zur Ausarbeitung einer Verordnung vorzubereiten. Solche Vorarbeiten wären kaum mehr sinnvoll, wenn jederzeit mit einem Veto zu rechnen ist. Jedenfalls könnten die Verzögerungen auf Bundesebene nicht mit einer Verkürzung der Umsetzungsfristen auf kantonaler Ebene kompensiert werden. Im Gegenteil: Da die Kantone aufgrund von Vetobefürchtungen eher auf Vorarbeiten verzichten würden, würden sich die Umsetzungsfristen tendenziell verlängern.

Schliesslich ist der Regierungsrat überzeugt, dass ein Verordnungsveto zu *Mehraufwand* im Bereich der politischen Prozesse, der Gesetzgebung, der Kommunikation und auf organisatorischer Ebene führen wird. In den letzten Jahren wurden grosse Bemühungen getätigt, um die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen im Bereich der Umsetzung von Bundesrecht zu stärken. Aufgrund dieser engen Zusammenarbeit werden auch die Kantone durch das Verordnungsveto zusätzlich belastet, beispielsweise im Rahmen der koordinierten Umsetzungsplanung.

Der Regierungsrat bittet Sie, diese beiden nachteiligen Auswirkungen auf die Kantone (kantonale Umsetzungsgesetzgebung und Mehrbelastung) ebenfalls im erläuternden Bericht zu thematisieren.

3. Einführung des Verordnungsvetos und Verfassungsmässigkeit

Der Regierungsrat stellt fest, dass Sie beabsichtigen, das Instrument des Verordnungsvetos ohne eine Änderung der Bundesverfassung einzuführen. Im erläuternden Bericht weisen Sie darauf hin, dass die Bundesverfassung in Artikel 182 Absatz 2 eine verfassungsunmittelbare Zuständigkeit des Bundesrates für *gesetzesvollziehende* Verordnungen begründet und in diesen Fällen daher ein Veto verfassungsrechtlich unzulässig wäre. Sobald eine Verordnung auch *gesetzesvertretende* Bestimmung enthalte, sei das Veto im Rahmen der bestehenden Verfassung jedoch zulässig. Gerade weil sich, wie Sie ausführen, in der Praxis die gesetzesvertretende und gesetzesvollziehende Bestimmungen nicht immer eindeutig auseinanderhalten lassen, ist für uns die Praktikabilität Ihres Gesetzesvorschlags ohne entsprechende Verfassungsänderung zumindest fraglich. Wir bitten Sie, die Frage der Verfassungsmässigkeit des vorgeschlagenen Verordnungsvetos eingehender zu prüfen.

Abgesehen von diesem praktischen Aspekt zur Einhaltung der Bundesverfassung, wäre der Ausnahmekatalog im neuen Artikel 22a Absatz 3 ParlG allenfalls mit Verordnungen zu ergänzen, welche ausschliesslich gesetzesvollziehend sind.

Es sei darauf hingewiesen, dass auch die Exekutive des Kantons Bern wie der Bundesrat die verfassungsmässige Kompetenz zum Erlass von gesetzesvollziehenden Verordnungen hat (Art. Art. 90 Bst. d i.V.m. Art. 88 KV). Im Kanton Bern wurde daher die Einführung des Verordnungsvetos jeweils im Rahmen einer Verfassungsänderung diskutiert.

4. Bemerkungen zu einzelnen Artikeln

Zu den einzelnen Artikeln hat der Regierungsrat folgende Bemerkungen:

Zu Art. 129b ParlG

Es fällt auf, dass das für das Veto vorgeschlagene Verfahren eher destruktiv ausgestaltet ist und konstruktive Elemente weitgehend fehlen. Es entspricht u.E. auch nicht dem Modell der Gewaltenkooperation, welches dem Verordnungsveto gemäss Ihren eigenen Ausführungen offenbar zugrunde liegen soll (siehe erläuternder Bericht, Ziff. 2.7, S. 7). Der Regierungsrat bittet Sie daher zu prüfen, das von Ihnen unterbreitete Verfahren bei Verordnungsvetos im Sinne der Kooperation und des Dialogs zwischen den beiden Gewalten zu optimieren. Zum Beispiel, indem vor dem jeweiligen Entscheid der Kommission bzw. des Rates zwingend ein Austausch zwischen der Legislative und der Exekutive stattfinden muss, oder indem ermöglicht wird, das Veto auf einzelne (besonders strittige) Bestimmungen der Verordnung zu beschränken.

Zu Art. 13 Abs. 1 Bst. e^{bis} und Art. 13a Abs. 1 Bst. b^{bis} PubIG

Der Regierungsrat begrüsst es grundsätzlich, dass eine Publikationspflicht für Erläuterungen zu rechtssetzenden Verordnungen eingeführt werden sollte. Solche Erläuterungen bieten wertvolle Informationen für die vom Erlass betroffenen Personen und die Rechtsanwenderinnen und -anwender. Im Kanton Bern werden denn auch diese Erläuterungen zu den Verordnungen (sog. Vortrag) nach Beschlussfassung durch den Regierungsrat bzw. nach Verabschiedung durch die Direktion der Öffentlichkeit zugänglich gemacht.

Die Einführung einer solchen Publikationspflicht im Zusammenhang mit einem Verordnungsveto scheint aber sachfremd. Diese sollte vielmehr für die Erläuterungen sämtlicher Verordnungen eingeführt werden und nicht nur für diejenigen die dem Veto unterstellt sind. Der Regierungsrat ist deshalb der Meinung, dass die Publikation von Erläuterungen zu Verordnungen in einem eigenständigen Projekt angegangen und eine umfassende Regelung angestrebt werden sollte.

Zudem ist irritierend, dass gemäss dem Vorschlag der Mehrheit der SPK-N der erläuternde Bericht zu den Verordnungen nicht im Bundesblatt, sondern bloss auf der Publikationsplattform veröffentlicht werden soll. Damit müssten die Erläuterungen nicht zwingend in allen drei Amtssprachen übersetzt werden. Der Regierungsrat des Kantons Bern beantragt als Exekutive eines zweisprachigen Kantons, dass die Veröffentlichung der Erläuterungen zu Verordnungen zwingend in den Amtssprachen gemäss Artikel 70 Absatz 1 der Bundesverfassung erfolgen muss.

Der Regierungsrat bedankt sich für die Berücksichtigung seiner Anliegen.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident



Christoph Neuhaus

Der Staatsschreiber



Christoph Auer