



---

**Regierungsrat**

Luzern, 12. April 2016

**STELLUNGNAHME ZU MOTION****M 34**

Nummer: M 34  
Eröffnet: 14.09.2015 / Justiz- und Sicherheitsdepartement i.V. mit Staatskanzlei  
Antrag Regierungsrat: 12.04.2016 / Ablehnung  
Protokoll-Nr.: 379

**Motion Freitag Charly und Mit. über Demokratie stärken - Parlamentsrechte ausbauen durch parlamentarisches Verordnungsveto****A. Wortlaut der Motion**

Der Regierungsrat wird aufgefordert, eine Vorlage zur Einführung eines Verordnungsvetos auszuarbeiten. Mit dieser Vetomöglichkeit soll der Kantonsrat gegen eine vom Regierungsrat beschlossene Verordnung oder Verordnungsänderung innert einer bestimmten Frist Einspruch einlegen können, wenn dies von einer noch zu bestimmenden Anzahl Ratsmitglieder verlangt wird. Wird der Einspruch durch die Mehrheit des Rates bestätigt, so wird die Verordnung an den Regierungsrat zurückgewiesen.

**Begründung:**

Die Präzisierung von Gesetzen erfolgt im Rahmen von Verordnungen. Diese werden von der Verwaltung erarbeitet und vom Regierungsrat beschlossen und in Kraft gesetzt. Verordnungen beeinflussen die Anwendung, die Tragweite und die Wirkung der Gesetze wesentlich. Sie können den ursprünglichen Willen des Parlaments unterlaufen oder über das Ziel hinauschiessen. Bei neuen Gesetzesvorlagen ist es daher im Kanton Luzern Praxis geworden, dass die Gesetzesvorlage dem Parlament zusammen mit dem Verordnungsentwurf vorgelegt wird. Ob die Verordnung dann in der angekündigten Form umgesetzt wird, liegt in der Kompetenz des Regierungsrates.

Bei Verordnungsanpassungen liegt die Kompetenz direkt beim Regierungsrat. Das Parlament hat in diesen Fällen keine Möglichkeit der direkten Einflussnahme. Einzig über einen parlamentarischen Vorstoss mit dem entsprechend langwierigen, ineffizienten und kostspieligen Weg hat das Parlament die Möglichkeit einer Korrektur.

Im Kanton Solothurn verfügt die Legislative über das Mittel des "Verordnungsvetos". Beschliesst der Regierungsrat dort eine Verordnung oder eine Verordnungsänderung, können 17 Kantonsräte (von insgesamt 100) innert 60 Tagen Einspruch dagegen einlegen. Wird der Einspruch von der Hälfte der Kantonsräte bestätigt, ist die Vorlage an den Regierungsrat zurückgewiesen. Ein solches parlamentarisches Instrument auf der Ebene der Verordnungen stärkt die Rechte des Parlaments. Es vereinfacht aber auch die Abläufe und trägt zu schlanken und verständlichen Gesetzen bei, da das Parlament nicht gehalten ist, zur Absicherung des parlamentarischen Willens möglichst viel ins Gesetz zu schreiben. Zur Stärkung der Rechte des Luzerner Kantonsrates, zur Sicherstellung der Umsetzung des parlamentarischen Willens und um eine stufengerechte Gesetzgebung zu fördern, gilt es, das Verordnungsveto auch im Kanton Luzern einzuführen.

Freitag Charly  
Pfäffli-Oswald Angela  
Amrein Othmar  
Peter Fabian  
Müller Damian  
Born Rolf  
Hunkeler Damian  
Hauser Patrick  
Wettstein Daniel  
Bucher Guido  
Leuenberger Erich  
Dickerhof Urs

Dissler Josef  
Schurtenberger Helen  
Bucher Philipp  
Wolanin Jim  
Keller Irene  
Dalla Bona-Koch Johanna  
Zemp Gaudenz  
Meister Beat  
Haller Dieter  
Camenisch Rätö B.  
Bossart Rolf  
Omlin Marcel  
Lipp Hans

## **B. Begründung Antrag Regierungsrat**

Der Kantonsrat verfügt bereits heute über die Möglichkeit, stufengerecht auf den gesamten Rechtsetzungsprozess einzuwirken. Die Gesetze, welche festlegen, was in den zugehörigen Verordnungen zu regeln ist, werden allesamt vom Kantonsrat erlassen. Bei den Verordnungen des Regierungsrates besteht seit dem 1. Januar 2008 ein umfassendes parlamentarisches Mitwirkungsrecht (vgl. § 59 Abs. 3 und 4 KRG). Unser Rat ist – wie in der Motion erwähnt – verpflichtet, in der Regel bei der ersten Beratung eines Gesetzes der vorberatenden Kommission den zugehörigen Verordnungsentwurf vorzulegen. Überdies sind wir aber auch unabhängig von der Zuleitung von Gesetzesbotschaften verpflichtet, Ihren Rat periodisch über die Vorbereitung von Verordnungen zu kantonalen Gesetzen zu informieren. Die zuständigen Kommissionen Ihres Rates haben das Recht, zu Verordnungsentwürfen, seien es umfassende Total- oder bloss kleine Teilrevisionen, von uns konsultiert zu werden, wenn sie dies wünschen. Praxisgemäss erstellt die Staatskanzlei eine Liste der geplanten Verordnungen und Ordnungsänderungen, stellt diese halbjährlich den Kommissionspräsidenten zu und macht sie auf dem Internet öffentlich zugänglich. Mit der Möglichkeit der Kommissionen, von unserem Rat die Vorlage einer Verordnung oder Ordnungsänderung zu verlangen und zur Verordnung eine Stellungnahme abzugeben, besteht im Luzerner Recht eine weitgehende Mitwirkungsmöglichkeit Ihres Rates, welche mit der Verfassungsordnung konform ist. Die Motion verlangt die Einführung eines parlamentarischen Verordnungsvetos wie im Kanton Solothurn. Soll im Kanton Luzern ein solches Veto eingeführt werden, müsste die Verfassung vom 17. Juni 2007 geändert werden. Es müsste somit eine obligatorische Volksabstimmung stattfinden. Auch müsste das Kantonsratsgesetz geändert und die Änderung weiterer Erlasse, insbesondere des Verwaltungsrechtspflegegesetzes, geprüft werden. Wir erachten diesen Aufwand als unverhältnismässig.

Sollte unser Rat einer in der zuständigen Kommission begründeten Stellungnahme zu einer Verordnung oder Ordnungsänderung nicht folgen, verfügen die Kommissionenmitglieder beziehungsweise verfügt Ihr Rat jederzeit über alle Eskalationsmittel des Parlamentsrechts: Sie können innerhalb der zuständigen Kommission beim Departementsvorsteher nachfragen (§ 25 Abs. 1 KRG) oder in Ihrem Rat einen Vorstoss einreichen (Anfrage, Postulat auf Prüfung einer Gesetzesänderung oder auf Anregung einer Ordnungsänderung, Motion auf Vorlage einer Gesetzesänderung). Im Missbrauchsfall könnte die Aufsichts- und Kontrollkommission im Rahmen der Oberaufsicht Untersuchungen vornehmen. Somit bestehen bereits heute verschiedene, abgestufte Interventionsmöglichkeiten. Entgegen den Ausführungen in der Motionsbegründung sind diese bestehenden parlamentarischen Mittel als solche weder langwierig noch ineffizient oder kostspielig. Insbesondere bei der Konsultation der zuständigen Kantonsratskommission handelt es sich um ein effizientes und kostengünstiges

Vorgehen. Sollte in einem Einzelfall die Einreichung eines Vorstosses zu einer geplanten oder erst kürzlich in Kraft getretenen Verordnung oder Verordnungsänderung nötig sein, würde dieser in den meisten Fällen den Kriterien der dringlichen Behandlung entsprechen und in Ihrem Rat wäre innert kurzer Zeit eine fundierte Diskussion möglich. Somit werden die Departemente schon aus präventiven Gründen darauf achten, keine Verordnungen vorzubereiten, die dem Gesetz oder der unter dem Mehrheitsprinzip gebildeten gesetzgeberischen Intention widersprechen. Für die Einhaltung dieser Vorgaben steht unser Rat ein.

Bei der Beratung des Verfassungsentwurfs vor rund neun Jahren hat der damalige Grosse Rat ein parlamentarisches Verordnungsveto ausdrücklich abgelehnt (vgl. Verhandlungen des Grossen Rates 2007, S. 166 ff.). Ausschlaggebend war die Überlegung, dass eine Verwischung zwischen den Staatsgewalten zu vermeiden sei und das Parlament über geeignetere Instrumente der Einflussnahme verfüge als ein Verordnungsveto. Befürchtet wurden auch Auswirkungen auf das Volksreferendum, weil wichtige Fragen nicht mehr im Gesetz, sondern mit der Vorlage zum Veto als eine Art halbgesetzgeberisches Verfahren zunehmend in Verordnungen geregelt würden. Anstelle der Verfassungsänderung stimmte der Grosse Rat in der Folge der oben erläuterten Ergänzung des § 59 KRG zu. Auch andere Kantone haben ihre Institutionen reformiert. Dabei haben lediglich zwei von 26 Kantonen ein parlamentarisches Vetorecht eingeführt. Es sind dies der Kanton Solothurn im Jahr 1986 und der Kanton Freiburg im Jahr 2004. Beide Kantone haben dies im Rahmen der Totalrevision ihrer Verfassungen getan. Die auffallend geringe Zahl an Kantonen mit parlamentarischem Vetorecht zeigt, dass die Gründe, die in der Diskussion zur Einführung eines parlamentarischen Vetos immer wieder genannt werden, nicht überzeugen. Auch in Parlamenten der Nachbarkantone wurde das Verordnungsveto abgelehnt (Aargau 2013 und Zug 2011). Das eidgenössische Parlament hat sich wiederholt gegen eingereichte Vorstösse zum Verordnungsveto entschieden.

Nähme man, wie die Motion vorschlägt, das Parlamentsveto des Kantons Solothurn in das Luzerner Staatsrecht auf, müsste eine grundlegende Neukonzeption des Verfassungs- und Gesetzesrechts geprüft werden. Unser Staatsrecht folgt nämlich einem anderen Konzept als dies ein Vetorecht verkörpert.

Im Einzelnen ist auf folgende grundlegende Aspekte hinzuweisen:

- Die Kantonsverfassung gibt Ihrem Rat die Aufgabe, die wichtigen Rechtssätze in der Form des Gesetzes zu erlassen. In Gesetzesform zu kleiden sind insbesondere die wesentlichen Bestimmungen über die Rechtsstellung Einzelner, namentlich bei der Ausübung der politischen Rechte, die wesentlichen Bestimmungen über die Organisation der Behörden und das Verfahren vor den Behörden sowie die wesentlichen Bestimmungen über die Aufgaben des Kantons, die erbrachten Leistungen und die erhobenen Abgaben (§ 45 Abs. 1 KV). Die Verfassung stattet auch den Kantonsrat selber, das Kantonsgericht und die mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben beauftragten Organisationen ausserhalb der Zentralverwaltung in gewissen Bereichen mit der Verordnungskompetenz aus, sofern ihnen diese Befugnis in einem Gesetz übertragen wird (vgl. § 45 Abs. 3 und 4 KV). Das kantonale Recht weist daher zahlreiche Parlamentsverordnungen und dem Verordnungsrecht zurechenbare Dekrete und Kantonsratsbeschlüsse, Kantonsgerichtsverordnungen sowie Schul- und Spitalreglemente und dergleichen auf. Der Regierungsrat kann Verordnungen nur erlassen, wenn in Verfassung oder Gesetz eine Grundlage besteht. Die Verfassung beauftragt und ermächtigt den Regierungsrat zu Vollzugsverordnungen zu kantonalen Gesetzen, zu zeitlich dringenden Einführungsverordnungen in übergeordnetes Recht und zu zeitlich beschränkten Notverordnungen in ausserordentlichen Lagen. Darüber hinaus kann der Regierungsrat lediglich eine Verordnung erlassen, wenn eine Gesetzesbestimmung ihm einen konkreten Auftrag erteilt, das Weitere zu regeln (vgl. § 56 KV). Das Gesetz muss diesen Auftrag auf einen bestimmten Bereich beschränken und den Rahmen der Ordnungsregelung festlegen, indem es je nach den Erfordernissen des Legalitätsprinzips die Grundzüge selber regelt. Diese, von einzelnen gesetzlichen

Bestimmungen abhängige Verordnungsgebung hat den Zweck, das Parlament zu entlasten und rasche Anpassungen des Rechts zu ermöglichen. Ermächtigt das Parlament unseren Rat, bestimmte Regelungen in der Form der Verordnung zu erlassen, begründet es damit eine abschliessende Zuständigkeit. Mit dieser Verfassungsordnung werden staatsrechtliche Entscheide politisch und rechtlich zurechenbar gemacht. Es gibt eine klare verfassungsrechtliche Verantwortung des Kantonsrates als gesetzgebende Behörde und des Regierungsrates als vollziehende Behörde des Kantons (vgl. §§ 36 und 51 KV, jeweils Abs. 1). Beide Behörden sind gleichermaßen vom Volk gewählt und sind für ihre Aufgaben in die Pflicht genommen. Dabei hat Ihr Rat die Befugnis, selber zu entscheiden, welche Regelungen ihm so wichtig sind, dass er sie in einem Gesetz selbst regeln will, oder was unser Rat in einer Verordnung regeln soll. Ihr Rat kann diese Entscheidung bei jedem Gesetzgebungsvorhaben wieder neu thematisieren, uns mit der Ausarbeitung von Regelungsvarianten beauftragen und die Kompetenzen unseres Rates zur Verordnungsgebung entsprechend der Bedeutung und dem Inhalt der infrage stehenden Regelung enger oder weiter fassen.

- Im Gegensatz insbesondere zum Kanton Solothurn besteht im Kanton Luzern bei Erlassen unterhalb der Gesetzesstufe ein besonderes Rechtsinstrument: das Verfahren der verwaltungsgerichtlichen Prüfung von Erlassen. In einem einfachen, einspracheähnlichen Verfahren vor dem Kantonsgericht kann jede Person, deren schutzwürdige Interessen in absehbarer Zeit durch die Anwendung eines angefochtenen Rechtssatzes verletzt werden könnten, die entsprechenden Verordnungsbestimmungen daraufhin überprüfen lassen, ob sie verfassungs- oder gesetzwidrig sind oder sonstwie einem übergeordneten Rechtssatz widersprechen (vgl. §§ 188 ff. Verwaltungsrechtspflegegesetz, SRL Nr. 40). Gemäss Auskunft der Gerichtskanzlei wurden in den letzten fünf Jahren durchschnittlich ein bis zwei Erlassprüfungsersuchen pro Jahr eingereicht. Vor drei Jahren hat das Kantonsgericht beispielsweise eine Bestimmung der Verordnung über den Gebührenbezug der Luzerner Polizei (SRL Nr. 682) aufgehoben, woraufhin Ihr Rat eine entsprechende Gesetzesnorm beschlossen hat (vgl. B 131 über den Kostenersatz für Polizeieinsätze vom 9. Dezember 2014). Die Normenprüfung durch das Kantonsgericht entspricht dem Grundsatz, dass keine Behörde ihre Macht unbegrenzt und unkontrolliert ausübt (§ 29 Abs. 2 KV), ohne dass es zu einer Übersteuerung im System von Rechtsetzung und Rechtsanwendung kommt. Wir erachten es als staatsrechtlich und staatspolitisch richtig, dass diese Kontrollfunktion von einem unabhängigen Gericht wahrgenommen wird. Es gehört zu den Kernaufgaben der Justiz als dritte Gewalt zu prüfen, ob Regierung und Verwaltung die vom Parlament erlassenen Gesetze rechtmässig ein- und umsetzen.

Wie bei der Beratung der Totalrevision der Staatsverfassung zum Ausdruck gekommen ist, bestehen nicht nur grundsätzliche staatsrechtliche und staatspolitische Vorbehalte gegen die Einführung eines parlamentarischen Verordnungsvetos, sondern auch praktische Bedenken. Zwei Punkte seien weiter ausgeführt:

- Nicht zu unterschätzen sind die Verzögerungen im Rechtsetzungsverfahren, die beispielsweise im Bereich des Baurechts unter Umständen verhindern würden, dass wichtige Gesetzesbestimmungen trotz ausgewiesenen Bedarfs zeitgerecht in Kraft gesetzt werden können. Eine Verzögerung tritt dabei nicht nur ein wegen der Frist, während der das Veto gegen eine Verordnung erhoben werden könnte, sondern auch wegen der Anforderung, ein Veto während einer Session zu bestätigen und wegen der nach einer Bestätigung nötigen zweiten Frist. In der Praxis kann eine Vetofrist von 60 Tagen wie im Kanton Solothurn dazu führen, dass trotz laufender Fristen Verordnungsrecht zur Verfügung stehen muss, insbesondere wenn Bundesrecht auf einen bestimmten Termin hin zu vollziehen ist oder aufgrund des Sessionensystems gar keine Ratssitzungen stattfinden (wie regelmässig in den Monaten April, Juli, August und Oktober). Aus Effizienz- und Rechtssicherheitsüberlegungen wäre es aber klar nicht wünschenswert, Verordnungen mit laufender Vetofrist und ausstehender Bestätigung durch den Rat überhaupt in Kraft setzen zu müssen.

- Insbesondere im Vergleich mit dem Konsultationsrecht gemäss § 59 KRG erhöht das Verordnungsveto den administrativen wie auch den finanziellen Aufwand, weil eine Fristenkontrolle und eine Kontrolle der Vetoeingaben in der Staatskanzlei zu führen wären und die Zustellung von jährlich rund 50 vom Regierungsrat beschlossenen Verordnungen und Verordnungsänderungen (inkl. Aufhebungen) an die Mitglieder des Kantonsrates vorzunehmen wäre. Hinzu kommen die Aufwendungen zur Bearbeitung der (gemäss Solothurner Praxis) von den Ratsmitgliedern schriftlich zu begründenden Vetoeingaben und die ebenfalls schriftliche Stellungnahme des Regierungsrates, welche umfangreich sein kann. Die Kosten für diese zusätzlichen administrativen Abläufe lassen sich nicht genau abschätzen. Sie würden entsprechend höher, wenn unser Rat wie bei anderen Sachgeschäften die Verordnungen durch eine Botschaft oder einen Bericht im Sinn von § 44 KRG anhängig machen müsste.

Zusammenfassend erachten wir die in der Verfassung und in den übrigen staatsrechtlichen Erlassen geregelte Aufgaben- und Kompetenzverteilung im Allgemeinen sowie insbesondere die bestehenden Mitwirkungs-, Kontroll- und Rechtsmittelmöglichkeiten in der Rechtsetzung als geeignet und zweckmässig. Das Behördengefüge und die vorgesehenen Verfahren, insbesondere das parlamentarische Verfahren, entsprechen einem modernen und effizienten Rechtsstaatsverständnis. Die Handlungsfähigkeit der gesetzgebenden und der vollziehenden Behörde ist jederzeit gesichert und eine Übersteuerung in der Rechtsetzung tritt nicht ein. Ihr Rat hat es in der Hand, die Gesetze massgeschneidert auszugestalten, auf dass unser Rat den von Ihnen gewünschten Umfang der Verordnungskompetenz innerhalb der von Ihnen bestimmten inhaltlichen Leitplanken ausfüllen kann. Ausserdem verfügt Ihr Rat über die notwendigen Instrumente, um gegebenenfalls bei unserem Rat und auch beim Kantonsgericht als verordnungsgebende Organe zu intervenieren. Ein parlamentarisches Verordnungsveto führt zu administrativen Aufwendungen im Rat und in der Verwaltung und kann den Rechtsetzungsprozess deutlich verzögern, unter Umständen die Rechtssicherheit beeinträchtigen. Die Bemerkung in der Motionsbegründung, das Parlamentsveto trage zu einer schlanken und verständlichen Gesetzgebung bei, da das Parlament zur Absicherung des parlamentarischen Willens nicht mehr gehalten sei, möglichst viel ins Gesetz aufzunehmen, teilen wir nicht. Die Regulierungsdichte misst sich nämlich nicht daran, ob ein Gesetz zwanzig und eine Verordnung zehn Paragraphen oder umgekehrt ein Gesetz zehn und die Verordnung zwanzig Paragraphen zählt, sondern an der Gesamtzahl der Vorschriften und hauptsächlich ihrem die Rechtsanwendung bestimmenden Inhalt. Wir erachten die funktionierenden rechtsstaatlichen Verfahren und die ausbalancierte Gewaltenteilung, welche auch die Rechte des Volkes wahrt, in unserem Kanton als Standortvorteile, zu denen es Sorge zu tragen gilt.

Aus diesen Gründen beantragen wir Ihnen, den Vorschlag eines parlamentarischen Verordnungsvetos nicht weiterzuverfolgen und die Motion abzulehnen.