

Bericht und Antrag der Spezialkommission 2016/3 «Verordnungsveto»

16-63

vom 30. März 2016

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Kommission hat in ihrer Sitzung vom 30. März 2016 Bericht und Antrag des Regierungsrates betreffend Verordnungsveto (Teilrevision der Kantonsverfassung und des Gesetzes über den Kantonsrat) (Amtsdruckschrift 16-06) in erster Lesung beraten. Vorlage und Antrag wurden von Staatsschreiber Stefan Bilger sowie seinem Stellvertreter Christian Ritzmann vertreten.

1. Eintreten

Der Kantonsrat beauftragte die Regierung am 27. August 2014 mit der Erheblicherklärung der Motion Nr. 2012/4 «Schlankere Gesetze verlangen ein Verordnungsveto» von Richard Altdorfer, eine entsprechende Vorlage auszuarbeiten. Dem Ansinnen nachkommend, präsentiert der Regierungsrat eine Vorlage, beantragt jedoch gleichzeitig Ablehnung derselben. Dies, so die Begründung, da die Einführung eines Verordnungsvetos in die verfassungsrechtliche Aufgabenteilung zwischen Regierung und Parlament eingreife, insofern, als das Parlament nicht mehr nur Gesetze erlassen würde sondern ebenso bei deren Umsetzung, die in der Kompetenz des Regierungsrats liege, intervenieren könnte. Laut den Ausführungen des Staatsschreibers sei dies nicht nötig, wenn der Kantonsrat seiner Aufgabe nachkomme und eindeutige Gesetze erlasse, die dem Regierungsrat nur wenig Spielraum bei der Umsetzung belassen würden. Der Staatsschreiber macht geltend, dass mit dem relativ formlosen Normenkontrollverfahren bereits ein Instrument zur Prüfung von Verordnungen und Dekreten auf ihre Gesetzeskonformität existiere sowie, dass beim Erlass relevanter Verordnungen ein Vernehmlassungsverfahren zuhanden der interessierten Gruppierungen und Verbände durchgeführt und das Ergebnis bei der Ordnungsgebung berücksichtigt werde. Überdies befürchtet die Regierung, dass das Instrument des Verordnungsvetos – das bislang nur in einem einzigen anderen Kanton existiert – den Gesetzgebungsprozess verlängern und verkomplizieren würde.

Eine Mehrheit der Kommission stellt sich demgegenüber auf den Standpunkt, dass der Kantonsrat, auch im Interesse möglichst schlanker Gesetze, nicht jedes Detail auf Gesetzesebene regeln könne und solle und dem Regierungsrat deshalb zuweilen ein grosser Handlungsspielraum belassen werden müsse, was dazu führen könne, dass Gesetze nicht so umgesetzt würden, wie es die Mehrheit des Kantonsrats intendiert habe. In solchen Fällen greife ein Normenkontrollverfahren nicht, da sich der Regierungsrat nach wie vor im Rahmen des gesetzlich Zulässigen – nicht aber im Sinn des von betroffenen Kreisen Gewollten – bewege. Ausserdem machen einige Kommissionsmitglieder geltend, dass das Parlament, das die Gesetze erlassen habe und nicht das Obergericht über deren letztendliche Umsetzung zu befinden habe, zumal die Gefahr bestehe, dass letztere Instanz dazu neigen könnte, im Rahmen einer Normenkontrolle jeweils die vom Regierungsrat vertretene Auffassung zu schützen. Nach Ansicht der Kommissionsmehrheit ist das Verordnungsveto ein geeignetes Instrument, um – im Sinn einer Notbremse – korrigierend einzugreifen, wenn sich der Regierungsrat bei der Ausübung der ihm zugestandenen Kompetenzen in eine Richtung bewege, die einer Mehrheit des Kantonsrats missfalle, wobei dies, so die Einschätzung, nur selten der Fall sein werde. Überdies erhoffen sich die Befürworter vom Instrument des Verordnungsveto

tos eine gewisse präventive Wirkung, die den Regierungsrat daran hindere, seine Kompetenzen über das erwünschte Mass hinaus auszureizen.

Eine Minderheit der Kommission steht der Vorlage ablehnend gegenüber. Sie ist zusammen mit dem Regierungsrat der Auffassung, dass es dem Kantonsrat obliege, die Gesetze dergestalt zu formulieren, dass der Wille des Gesetzgebers klar und unmissverständlich zur Geltung komme, sodass hinsichtlich der Umsetzung kein übermässiger Spielraum bestehe. Sie macht geltend, dass die Gewaltenteilung als fundamentales Prinzip des Rechtsstaats nicht unterlaufen werden dürfe und erachtet die gerichtliche Normenkontrolle als geeignetes, ausreichendes Instrument um allfällige Unstimmigkeiten in der Verordnungsgebung zu korrigieren. Ausserdem weist die Gegnerschaft darauf hin, dass etliche Anstrengungen zur Einführung eines Verordnungsvetos auf Bundes- und auch auf Kantonsebene stets gescheitert sind. Die Kommissionsminderheit befürchtet, dass das Verordnungsveto hauptsächlich zur Durchsetzung von Partikularinteressen einzelner Gruppierungen ergriffen würde, was sie mit der Verpflichtung des Gesetzgebers, um das Gesamtwohl der Bevölkerung besorgt zu sein, als nicht vereinbar betrachtet. Die in der Vorlage vorgesehenen Hürden von zwölf Ratsmitgliedern zur Einreichung beziehungsweise einer einfachen Mehrheit im Kantonsrat zum Beschluss eines Verordnungsvetos erachtet sie als zu niedrig. Während der Grossteil der Kommissionsminderheit gewillt ist, zumindest über die Vorlage zu diskutieren, lehnt eine Minderheit der Minderheit die Vorlage grundsätzlich ab und beantragt Nichteintreten.

Einig ist sich die Kommission indes darüber, dass es bei einer derart wichtigen staatspolitischen Weichenstellung wünschbar gewesen wäre, dass ein Mitglied der Regierung beziehungsweise der Regierungspräsident als Vertreter des Gesamtregierungsrats die Vorlage gegenüber der Spezialkommission vertreten hätte.

Die Kommission lehnt den Antrag auf Nichteintreten mit **5 zu 1** Stimme bei **3** Enthaltungen ab.

2. Beratung der Vorlage (Amtsdruckschrift 16-06)

Anhang 1: Verfassung des Kantons Schaffhausen

2.1. Art. 53 Abs. 5

Mehrere Kommissionsmitglieder bekunden Mühe damit, in der Verfassung eine konkrete Anzahl an Kantonsratsmitgliedern zur Beantragung des Vetos zu verankern und erachten die in der Vorlage vorgesehene Formulierung überdies als missverständlich.

Mit **9 zu 0** Stimmen beschliesst die Kommission, Art. 53. Abs. 5 der Kantonsverfassung wie folgt zu formulieren:

«Der Kantonsrat kann gegen vom Regierungsrat beschlossene Verordnungen oder Verordnungsänderungen sein Veto einlegen. Das Gesetz regelt die Einzelheiten.»

Anhang 2: Gesetz über den Kantonsrat

2.2. Art. 23a Abs. 1

Die Kommission ist der Auffassung, dass ein Versand der Verordnungen und deren Änderungen nicht angezeigt beziehungsweise deren Publikation im Amtsblatt ausreichend ist und beschliesst mit **8 zu 0** Stimmen bei **1** Enthaltung, Art. 23a Abs. 1 neu wie folgt zu formulieren:

«Gegen Beschlüsse des Regierungsrates über Verordnungen oder Verordnungs-

änderung kann von mindestens 12 Mitgliedern des Kantonsrates innert einer Vetofrist von 30 Tagen seit der Publikation im Amtsblatt schriftlich beim Büro des Kantonsrates das Verordnungs veto eingelegt werden.»

Mit **8 zu 1** Stimme lehnt die Kommission einen Antrag auf Verlängerung der Frist in Art. 23a Abs. 1 von 30 auf 60 Tage ab.

2.3. Art. 32a Abs. 3

Mit **5 zu 4** Stimmen lehnt die Kommission den Antrag, das Quorum für die Bestätigung des Verordnungs vetos auf zwei Drittel der anwesenden Kantonsratsmitglieder (statt Einfachem Mehr) zu erhöhen, ab.

2.4. Art. 23a Abs. 4.

Mit **9 zu 0** Stimmen stimmt die Kommission dem Antrag zu, die Reihenfolge von Art. 23a Abs. 3 und Art. 23a Abs. 4 zu invertieren und den letzten Satz des alten Art. 23a Abs. 4 zu streichen.

Der neue Art. 23a Abs. 3 lautet wie folgt:

«Bis zum Ablauf der Vetofrist dürfen Verordnungen oder Verwaltungsänderungen nicht in Kraft gesetzt werden. Der Regierungsrat kann bei zeitlicher Dringlichkeit die Inkraftsetzung vor Ablauf der Vetofrist anordnen.»

Der neue Art. 23a Abs. 4 lautet wie folgt:

«Der Kantonsrat entscheidet in der Regel in der übernächsten Sitzung über die Bestätigung des Vetos. Bei Bestätigung des Verordnungs vetos tritt die betreffende Verordnung oder Verwaltungsänderung nicht in Kraft.»

2.5. Abstimmung über die Änderung in der Kantonsverfassung

Mit **6 zu 2** Stimmen bei **1** Enthaltung beantragt die Kommission dem Kantonsrat, der Änderung der Verfassung des Kantons Schaffhausen inklusive der von der Kommission erarbeiteten Änderungen zuzustimmen.

2.6. Abstimmung über die Änderungen im Gesetz über den Kantonsrat

Mit **5 zu 2** Stimmen bei **2** Enthaltungen beantragt die Kommission dem Kantonsrat, den Änderungen des Gesetzes über den Kantonsrat inklusive der von der Kommission erarbeiteten Änderungen zuzustimmen.

2.7. Inkrafttreten der Vorlage

Die Kommission schlägt vor, römisch zweitens Abs. 2 des Gesetzes über den Kantonsrat wie folgt zu formulieren:

«Es tritt zusammen mit der Änderung der Verfassung des Kantons Schaffhausen vom ... in Kraft. Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.»

Auf diese Weise ist sichergestellt, dass die Gesetzesänderung nur in Kraft treten kann, wenn die Verfassungsänderung angenommen wird.

3. Schlussabstimmung

Die Kommission beantragt dem Kantonsrat mit **5 zu 4** Stimmen, den Antrag der Regierung abzulehnen und der Vorlage des Regierungsrats inklusive der von der Kommission beschlossenen Änderungen zuzustimmen.

Für die Spezialkommission:

Susi Stühlinger (Präsidentin)

Matthias Freivogel

Christian Heydecker

Martin Kessler

Markus Müller

Rainer Schmidig

Andreas Schnetzler

Jürg Tanner

Josef Würms

Verfassung des Kantons Schaffhausen

Änderung vom

Der Kantonsrat Schaffhausen

beschliesst als Verfassungsgesetz:

I.

Die Verfassung des Kantons Schaffhausen vom 17. Juni 2002 wird wie folgt geändert:

Art. 53 Abs. 5

⁵ Der Kantonsrat kann gegen vom Regierungsrat beschlossene Verordnungen oder Verordnungsänderungen sein Veto einlegen. Das Gesetz regelt die Einzelheiten.

II.

¹ Dieses Verfassungsgesetz untersteht dem obligatorischen Referendum.

² Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.

³ Es ist im Amtsblatt zu veröffentlichen und in die kantonale Gesetzessammlung aufzunehmen.

Schaffhausen,

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Die Sekretärin:

Gesetz über den Kantonsrat

Änderung vom

Der Kantonsrat Schaffhausen

beschliesst als Gesetz:

I.

Das Gesetz über den Kantonsrat vom 20. Mai 1996 wird wie folgt geändert:

Art. 23a

1 Gegen Beschlüsse des Regierungsrates über Verordnungen oder Verordnungsänderungen kann von mindestens 12 Mitgliedern des Kantonsrates innert einer Vetofrist von 30 Tagen seit der Publikation im Amtsblatt schriftlich beim Büro des Kantonsrates das Verordnungs- Verordnungs-
veto eingelegt werden. veto

2 Das Verordnungsveto ist zu begründen.

3 Bis zum Ablauf der Vetofrist dürfen Verordnungen oder Verordnungsänderungen nicht in Kraft gesetzt werden. Der Regierungsrat kann bei zeitlicher Dringlichkeit die Inkraftsetzung vor Ablauf der Vetofrist anordnen.

4 Der Kantonsrat entscheidet in der Regel in der übernächsten Sitzung über die Bestätigung des Vetos. Bei Bestätigung des Verordnungsvetos tritt die betreffende Verordnung oder Verordnungsänderung nicht in Kraft.

II.

1 Dieses Gesetz untersteht dem Referendum.

2 [Es tritt zusammen mit der Änderung der Verfassung des Kantons Schaffhausen vom ... in Kraft.](#) Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.

3 Das Gesetz ist im Amtsblatt zu veröffentlichen und in die kantonale Gesetzessammlung aufzunehmen.

Schaffhausen,

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Die Sekretärin: