



Kantonsrat

Sitzung vom: 3. Mai 2016, vormittags

Protokoll-Nr. 182

Nr. 182**Motion Freitag Charly und Mit. über Demokratie stärken – Parlamentsrechte ausbauen durch parlamentarisches Verordnungsveto (M 34). Teilweise Erheblicherklärung als Postulat**

Charly Freitag begründet die am 14. September 2015 eröffnete Motion über Demokratie stärken – Parlamentsrechte ausbauen durch parlamentarisches Verordnungsveto. Entgegen dem Antrag des Regierungsrates halte er an seiner Motion fest.

Im Namen des Regierungsrates lehnt Justiz- und Sicherheitsdirektor Paul Winiker die Motion ab. Die schriftliche Begründung lautet wie folgt:

„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 Kommissionsmitglieder 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 Verwaltungsänderung 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 Verordnungsregelung 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 sonst wie 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 Erlassprüfungsgesuche 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 Rechtssicherheits-

überlegungen 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 Verordnungs veto den administrativen wie auch den finanziellen Aufwand, weil eine Fristenkontrolle und eine Kontrolle der Veto eingaben 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 Veto eingaben 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 ordnungsgebende 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.“

Nadia Furrer spricht sich für die Erheblicherklärung als Postulat aus. Die SVP-Fraktion teile den Motionswillen einstimmig, wonach Verordnungsanpassungen nach geltendem AKV-Prinzip dem Regierungsrat unterliegen würden. In den ständigen Kommissionen spüre man aber bei der Vornahme von Verordnungsänderungen je nach Departementsvorsteher unterschiedliche Handhabungen. Die SVP verlange von allen fünf Regierungsgliedern, dass sie bei Verordnungsanpassungen die zuständige Kommission rechtzeitig und vor der Publikation im Luzerner Kantonsblatt darüber informieren würden. Die Aufgaben- und Kompetenzverteilung würden so nicht beschnitten. Dadurch könne sichergestellt werden, dass der Gesetzeswille dem Umsetzungspapier entsprechend ausgeführt werde. Der Vorlage der dazugehörigen Verordnungen bei Gesetzesberatungen, in der Regel in der 1. Beratung, könne noch besser als bis anhin nachgelebt werden. Deshalb verlange die SVP-Fraktion eine Überprüfung der geltenden Praxis.

Charly Freitag hält an seiner Motion fest. Der Kantonsrat sei die rechtsetzende Gewalt, das Recht ergebe sich aus Gesetz und Verordnung. Diese beiden seien nicht zu trennen, so sage es auch die Definition des Gesetzes im materiellen Sinn, dies sei jede generell abstrakte Regelung mit Aussenwirkung, also das Gesetz im engeren Sinn und ebenfalls die Verordnung. Der Rat habe dies anerkannt und arbeite danach. So besage das Kantonsratsgesetz in § 59 Absatz 4, dass bei der 1. Beratung von Gesetzen der Regierungsrat der Kommission in der Regel den dazugehörigen Verordnungsentwurf vorlege. Bei der Einführung eines neuen Gesetzes werde die Verordnung mitberaten. Bei einer späteren Verordnungsanpassung fehle aber jegliche Handhabe. Dies habe auch die gestrige Behandlung der Botschaft B 14 zum Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden gezeigt, da es unterschiedliche Antworten zur Vernehmlassung des Gesetzes und zur Vernehmlassung der Verordnung gegeben habe. Es existierten aber noch weitere Beispiele. Beim Volksschulbildungsgesetz etwa sei es darum gegangen, den Gemeinden bezüglich der Oberstufenmodelle möglichst die freie Wahl zu lassen. Bei der Verordnungsanpassung sei diese freie Wahl aber durch die Festsetzung der Klassengrössen wesentlich eingeschränkt worden. Das Gesetz zu den tagesezüglichen Strukturen der Volksschule verlange eine bedarfsgerechte Umsetzung. Die Verordnung habe aber eine pragmatische Umsetzung verunmöglicht. Die praktische Abschaffung der Kleinklassen sei ebenfalls über eine Verordnungsanpassung erfolgt. In diesen Fällen habe die Verordnung die Wirkung des Gesetzes gezeigt, da sie die Details regle. Daher sollte der Rat sicherstellen, dass er dem wahren Sinn eines Gesetzes und seinen Interessen auch bei Verordnungsanpassungen gerecht werden könne und er über ein Mittel zum Einschreiten verfüge. Der Regierungsrat schreibe, dass der Kantonsrat über anstehende Verordnungsanpassungen vorinformiert werde. Über die inhaltlichen Anpassungen werde er aber nicht informiert. In der Antwort werde auch auf einen späteren Gerichtsweg über die Normenkontrolle hingewiesen. Bei 60 Verordnungsanpassungen komme es zu ein bis zwei Gerichtsfällen. Es sei nicht zufriedenstellend, wenn eine Verordnungsanpassung durch das Gericht geprüft werden müsse. Der Weg über das Parlament mittels einer Motion oder eines Postulats sei fragwürdig, denn mit dem Inkrafttreten einer Verordnung erfolge auch deren Umsetzung. Bis zur Behandlung des Vorstosses seien bereits Prozesse erfolgt und Kosten ausgelöst worden. Da die Verordnungen publiziert werden müssten, wäre es ein einfacher und schneller Weg, wenn der Kantonsrat anlässlich der Publikation sein Veto einreichen könnte. Zudem habe der Nationalrat letzte Woche einen entsprechenden Vorstoss mit 120 zu 65 Stimmen angenommen, und die Kantone Freiburg und Solothurn würden dieses Vorgehen ebenfalls kennen.

Hans Stutz erklärt, grundsätzlich sei das Veto ein Instrument von Nein-Sagern, denn so könne man etwas verhindern, ohne mit einem eigenen Vorschlag überzeugen zu müssen. Im Kanton Luzern bestünden aber tatsächlich einige Mängel, was den Verordnungsweg angehe. Diese Mängel seien nach Ansicht der Grünen Fraktion nicht über ein Veto, sondern auf eine andere Art und Weise zu lösen. Zuerst müsse der Kantonsrat davon wegkommen, nur schlanke Gesetze schaffen zu wollen, und stattdessen wieder legiferieren. Es wäre nicht sinnvoll, mit einem Verordnungsveto die schlimmsten Auswüchse korrigieren zu wollen. Eine weitere Möglichkeit wäre eine Stärkung der parlamentarischen Mittel, zum Beispiel indem der Regierung verbindliche Termine zur Umsetzung von überwiesenen Vorstössen gesetzt würden. Zudem könnte die Überprüfung von Erlassen durch die Gerichte erweitert werden. Heute sei dies nur möglich, wenn jemand schutzwürdige Interessen geltend machen könne. Dadurch würde der Gestaltungsraum der Regierung etwas eingeengt.

Michèle Graber lehnt im Namen der GLP-Fraktion die Erheblicherklärung sowohl als Motion wie auch als Postulat ab. Der Kantonsrat verabschiede Gesetze, die Umsetzung werde in den Verordnungen festgehalten, von der Verwaltung aufgearbeitet und von der Regierung erlassen. Es bestehe eine klare Gewaltentrennung. Der Kantonsrat könne trotzdem auf neue Verordnungen Einfluss nehmen. Bei den Gesetzesberatungen in den Kommissionen liege in der Regel der Verordnungsentwurf dazu vor. Dadurch hätten die Parlamentarier die Möglichkeit, richtungsweisend einzuwirken. Von dieser Möglichkeit werde heute aber kaum Gebrauch gemacht. Entgegen der Meinung von Hans Stutz finde die GLP, dass die Gesetze zu aufgeblasen seien, was zu starren Strukturen führe. Die Flexibilität und die Handlungsmöglichkeit der Exekutive auf sich ändernde Gegebenheiten würden dadurch deutlich eingeschränkt. Mit der Einführung eines Vetorechts würde sich kaum etwas daran ändern. Bei zu überarbeitenden Verordnungen könnten die Kommissionen von der Regierung Einblick in die geplanten Änderungen verlangen und so mitwirken. Auch dieses Instrument werde vom Par-

lament kaum genutzt. Hier sehe die GLP aber eine Verbesserungsmöglichkeit, indem das Einfordern dieses Rechts vereinfacht werde. Eine Möglichkeit dazu wäre etwa eine proaktivere Informationspraxis der Verwaltung über die Ideen und die Richtung der bevorstehenden Verordnungsänderungen. Nicht alle Verordnungen würden immer dem Willen des Parlaments entsprechen. Das Parlament verfüge aber über genügend Instrumente, um darauf zu reagieren. Sie sei überzeugt, dass die Folgen eines Vetorechts für die Wirtschaft und die Gesellschaft viel grösser wären, als wenn Verordnungen zum Teil nicht so durchgesetzt würden, wie es sich das Parlament vorstelle. Ein Hauptargument gegen die Motion sei nach Meinung der GLP der massive Mehraufwand für das Parlament, die Regierung und die Verwaltung als Folge des Vetorechts. Die Motion führe zu einem Aufblasen des Verwaltungsapparates und zu einer Verunsicherung durch die Verzögerung in der Umsetzung der Gesetzesvorlagen. So könnten auch grossmehrheitlich unbestrittene Punkte verzögert und ein Gesetz nicht eingeführt werden. Sie sei etwas erstaunt über die Motion, da die FDP immer eine Verschlinkung der Administration verlange. Die Umsetzung der Motion würde zu einem massiven zeitlichen und finanziellen Mehraufwand für die Verwaltung und das Parlament führen. Zudem erachte die GLP dieses Veto als ein mögliches Instrument zur Blockierung von Gesetzesvorgaben auf unbestimmte Zeit.

Priska Galliker lehnt die Motion im Namen der CVP-Fraktion ab. Im ersten Moment klinge die Motion interessant, und sie scheine dem Parlament mehr Macht zu verleihen, da die Verordnungen die Präzisierung und die praktische Umsetzung der beschlossenen Gesetze darstellten. Die Verordnungen würden von der Exekutive in der Verwaltung erarbeitet und vom Regierungsrat beschlossen und die Tragweite und die Wirkung der Gesetze wesentlich beeinflussen. Es könne tatsächlich vorkommen, dass eine Verordnung den Willen des Kantonsrates nicht ganz umsetze oder über das Ziel hinausschiesse. Trotzdem lehne die CVP die Motion ab. Der Kantonsrat als Legislative fordere und berate Gesetze und bestimme über ihr Inkrafttreten. Die Exekutive, also die Regierung zusammen mit der Verwaltung, erarbeite die Gesetze mit ihren Verordnungen. Dabei handle es sich um eine klare Aufgaben- und Gewaltentrennung. In der 1. Beratung eines Gesetzes werde der entsprechende Verordnungsentwurf der Kommission vorgelegt. Der Rat, respektive die Kommissionen, könnten zu diesen Verordnungsentwürfen Stellung nehmen. Die Kommissionspräsidien würden scheinbar halbjährlich eine Liste mit geplanten Verordnungsänderungen erhalten, ihr selber sei das bis anhin nicht bekannt gewesen. Diese Liste werde auch im Internet veröffentlicht. Entscheidend sei aber, dass die jetzige Handhabung verfassungskonform sei. Falls das Vetorecht überwiegen würde, müsste die Verfassung geändert werden. Dazu wäre eine Volksabstimmung notwendig, und diverse Gesetze und Erlasse müssten angepasst werden. Es wäre also ein grosser, nicht zuletzt finanzieller Aufwand notwendig, um etwas zu ändern, das mit einem Vorstoss einfacher erreicht werden könnte. Da das Vetorecht bei Verordnungen erst in zwei Kantonen existiere, kenne man die genaueren Auswirkungen davon nicht. Die Abwägung aller möglichen Vor- und Nachteile und der enorme finanzielle Aufwand zur Umsetzung der Motion veranlasseten die CVP zu einer Ablehnung.

Jörg Meyer stellt im Namen der SP-Fraktion den Antrag, die Motion teilweise als Postulat erheblich zu erklären. Die Transparenz und die Informationsrechte seien der SP ein wichtiges Anliegen. Bei der Beratung dieses Vorstosses gelte es aber noch weitere Punkte zu beachten. Die Vermischung der Staatsebenen zwischen der Legislative und der Exekutive müsse beachtet werden. Die Einführung eines Vetos und die Handhabung im Parlamentsbetrieb würden zu einem unverhältnismässig grossen Aufwand führen. Zudem verfüge das Parlament bereits über verschiedene, geeignetere Möglichkeiten als das Vetorecht. Im Kanton Luzern bestehe im Gegensatz zu anderen Kantonen die verwaltungsgerichtliche Prüfungsmöglichkeit von Verordnungen. Er frage sich, welche Kommission sich in den vergangenen Jahren aktiv oder proaktiv um die Mitgestaltung von Verordnungen ausserhalb von Gesetzesrevisionen bemüht habe oder wer mit der halbjährlich erscheinenden Liste von Gesetzesänderungen arbeite. Er denke, das Parlament müsste sich diesbezüglich mehr als bis anhin in die Pflicht nehmen. Die SP-Fraktion hege für das Grundanliegen der Motion eine gewisse Sympathie. Aus ihrer Sicht handle es sich aber beim Veto um den falschen Weg. Die SP würde aber eine Anreicherung der halbjährlich erscheinenden Liste der Verordnungsänderungen mit zusätzlichen Informationen befürworten. Zudem könnte der zuständige Regierungsrat die Kommissionen jeweils aktiver über geplante Änderungen vorinformieren. So wäre es dem Parlament möglich, seinen Einfluss bereits in dieser Phase besser geltend zu machen.

Rosy Schmid unterstützt die Erheblicherklärung als Postulat. Mit der jetzigen Regelung sei niemand wirklich zufrieden. Dieses Thema sei aber bereits anlässlich der letzten Änderung des Kantonsratsgesetzes ausführlich diskutiert worden. Die Kommissionen würden über Verordnungsänderungen informiert, bei einem Handlungsbedarf müssten sie aber von sich aus agieren. Beim Vetorecht handle es sich um ein Recht des Parlaments. Die Verantwortung, die Aufgabe und die Kompetenz bezüglich Verordnungen lägen bei der Regierung. Sie sei eindeutig der Meinung, dass das so bleiben solle, und könne deshalb das verlangte Vorgehen des Motionärs nicht unterstützen. Es wäre aber sinnvoll, wenn die Regierung mögliche Massnahmen überprüfe, damit die Verordnungen besser dem Gesetz entsprechen würden.

Im Namen des Regierungsrates lehnt Justiz- und Sicherheitsdirektor Paul Winiker die Motion ab. Die Diskussion habe gezeigt, dass dem Parlament genügend Instrumente zur Verfügung stünden, um stufengerecht Einfluss auf Verordnungen nehmen zu können. Der Motionär selber habe anerkannt, dass bei neuen Gesetzen kein Missstand bestehe. So sei zum Beispiel anlässlich der Debatte zum Kostenersatz für Polizeieinsätze immer auf das Gesetz und die Verordnung hingewiesen worden. Bei der Festlegung der Service-public-Stunden sei es praktisch zu einem Übereinkommen zwischen dem Parlament und dem Regierungsrat gekommen, indem man diskutiert habe, was im Gesetz und was in der Verordnung festgelegt werden solle. Schlussendlich seien die 200 Service-public-Stunden in der Verordnung festgehalten worden. Bei neuen Gesetzen und Verordnungen oder Verordnungsanpassungen könne das Parlament seinen Einfluss wahrnehmen. Bei Verordnungsänderungen seitens der Regierungen scheine aber eine Lücke zu bestehen. Er habe mit Interesse gehört, dass Priska Galliker auf die halbjährlich erscheinende Liste der Verordnungsänderungen hingewiesen habe, von der sie selbst aber bis anhin keine Kenntnis gehabt habe. Die Instrumente wären also vorhanden, man müsste sie einfach nutzen. Es sei mehrmals darauf hingewiesen worden, dass eine klare Kompetenzordnung zwischen dem Parlament und der Regierung eingehalten werden sollte. Aus diesem Grund beantrage die Regierung die Ablehnung der Motion. Bei dem Verordnungsveto scheine es sich um einen Hype zu handeln. Im April sei im Kanton Bern dieses Verordnungsveto ebenfalls in der Kommission diskutiert worden. Das Parlament habe die Regierung mit einer Vorlage zu diesem Veto beauftragt. Nach einer sehr ausführlichen Beratung in der Kommission sei der aufwändig erarbeitete Vorschlag der Regierung mit 14 zu 1 Stimme abgelehnt worden. Ein Argument zur Ablehnung sei unter anderem gewesen, dass die wichtigsten Instrumente bereits vorhanden seien. Der Kanton Luzern verfüge ebenfalls über genügend Instrumente. Er bitte den Rat, von einer Überweisung als Motion abzusehen, weil damit eine Verfassungsänderung verbunden wäre.

In einer ersten Eventualabstimmung zieht der Rat die teilweise Erheblicherklärung als Postulat der Erheblicherklärung als Postulat mit 58 zu 52 Stimmen vor.

In einer zweiten Eventualabstimmung zieht der Rat die teilweise Erheblicherklärung als Postulat der Erheblicherklärung als Motion mit 67 zu 40 Stimmen vor.

In der definitiven Abstimmung erklärt der Rat die Motion mit 68 zu 42 Stimmen teilweise erheblich als Postulat.