



Parlamentarischer Vorstoss

Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 145-2025
Vorstossart: Interpellation
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2025.GRPARL.340

Eingereicht am: 10.06.2025

Fraktionsvorstoss: Nein
Vorstoss Ratsorgan: Nein
Eingereicht von: Rappa (Burgdorf, Die Mitte) (Sprecher/in)
Gschwend-Pieren (Kaltacker, SVP)
Ryser (Seftigen, GLP)
Baumann (Münsingen, EDU)
Stotzer-Wyss (Büren an der Aare, EVP)
de Meuron (Thun, GRÜNE)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 1336/2025 vom 03. Dezember 2025
Direktion: Staatskanzlei
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Verordnungsveto auch im Kanton Bern?

Die Zahl der vom Regierungsrat erlassenen Verordnungen nimmt stetig zu. Demokratiepolitisch ist dies nicht unproblematisch, da weder der Grosse Rat noch das Volk direkte Mitwirkungsmöglichkeiten haben. Zudem regeln Verordnungsbestimmungen, sei es in gesetzesvertretenden oder in Vollziehungsverordnungen, oft wichtige Einzelfragen, die für die Bürgerinnen und Bürger von grösserer Relevanz sind als die eigentlichen Gesetze. Eine wirksame Kontrolle der Exekutive und eine Senkung der Regulierungsdichte sind für das Funktionieren des Kantons äusserst wichtig. Ein Instrument zur Stärkung der parlamentarischen Kontrolle ist das sogenannte Verordnungsveto, wie es beispielsweise im Kanton Solothurn seit 1988 existiert. Dort können 17 Mitglieder des Kantonsrates innerhalb von 60 Tagen nach Erlass einer Verordnung Einspruch erheben. Wird dieser Einspruch von der Mehrheit der anwesenden Ratsmitglieder bestätigt, wird die Verordnung an den Regierungsrat zurückgewiesen. Stand 2025 wurden 17 Verordnungen kassiert. In der Praxis hat sich das Instrument damit vor allem als präventives Korrektiv bewährt. Die Befürchtungen, dass damit die Regierungsarbeit blockiert würde, ist somit unbegründet.

Der Regierungsrat wird um Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Wie steht der Regierungsrat zur Einführung eines Verordnungsvetos im Kanton Bern, analog zum Modell des Kantons Solothurn?
2. Wie beurteilt der Regierungsrat die praktischen Auswirkungen eines Verordnungsvetos auf die Effizienz der Regierungstätigkeit?

3. Welche Bestimmungen der Kantonsverfassung und/oder der kantonalen Gesetze müssten geändert oder ergänzt werden, um ein Verordnungsveto im Kanton Bern einzuführen?

Antwort des Regierungsrates

Mit dem allgemeinen Verordnungsveto kann das Parlament Einspruch gegen Verordnungen der Regierung einlegen und damit zum Ausdruck bringen, dass die Verordnung (zumindest teilweise) nicht dem gesetzgeberisch Gewollten entspricht. Der Beschluss des Parlaments wirkt kassatorisch, d.h. die Mitglieder des Parlaments können keinen unmittelbaren Einfluss auf den Verordnungsinhalt nehmen.¹ Wie in der Interpellation erwähnt, kennt in der Schweiz einzig der Kanton Solothurn ein solches Instrument: Nachdem der Regierungsrat seine neuen Verordnungen oder Verordnungsänderungen den Mitgliedern des Kantonsrates zugestellt hat, können diese innert einer Frist von 60 Tagen mit einer kurzen Begründung Einspruch erheben. Wird von mindestens 17 (von 100) Ratsmitgliedern Einspruch erhoben, entscheidet der Kantonsrat in der nächsten Session mit einfacher Mehrheit über das Veto. Bei Zustimmung bzw. Ablehnung der Verordnung geht diese an den Regierungsrat zurück, der frei darüber entscheidet, ob er sie in veränderter Form erneut erlassen oder auf sie verzichten will.²

Auf Bundesebene sind mehrere parlamentarische Initiativen zur Einführung eines Verordnungsvetos lanciert worden, die jedoch alle scheiterten – letztmals im Jahr 2023.³ Auch die Rechtslehre äussert sich überwiegend kritisch. Sie betont, dass die Funktion der Verordnung (Entlastung des Gesetzgebers von Detailregelungen, rasche Anpassungsmöglichkeit) mit einem Veto-recht des Parlaments beeinträchtigt wird.⁴

1. Wie steht der Regierungsrat zur Einführung eines Verordnungsvetos im Kanton Bern, analog zum Modell des Kantons Solothurn?

Der Regierungsrat hat sich in den letzten Jahren wiederholt mit der Einführung eines Verordnungsvetos befasst. Einerseits hat er ein kantonales Verordnungsrecht im Rahmen der parlamentarischen Initiative 185-2013 «Änderung der Kantonsverfassung (Stärkung Parlament)»⁵ abgelehnt. Andererseits bekräftigte der Regierungsrat im Jahr 2018 seine kritische Haltung in der Bundesvernehmlassung zum Vorentwurf der parlamentarischen Initiative 14.422 «Einführung des Verordnungsvetos»⁶. Für den Regierungsrat haben sich seither keine neuen Erkenntnisse ergeben, die zu einer Änderung seiner Position führen würden. Für ihn sprechen insbesondere die folgenden grundsätzlichen Überlegungen – unabhängig vom gewählten Modell – gegen die Einführung eines Verordnungsvetos:

- Vermischung der Verantwortlichkeiten: Zur Gewaltenteilung gehört es, dass die Kompetenzen von Gesetzgeber (Art. 69 Abs. 4 und Art. 74 KV⁷) und Verordnungsgeber klar abgegrenzt sind. Der Vollzug von Gesetzen ist eine Kernaufgabe der Exekutive und erfolgt mittels Verordnungsgebung (Art. 90 Abs. 1 Bst. d i.V.m. Art. 88 KV). Diese politische Verantwortung kann nach Ansicht des Regierungsrates nicht zweigeteilt werden, ohne dass

¹ ARTHUR BRUNNER/MARCO ZOLLINGER, Die richterliche Überprüfung von Rechtsverordnungen, in: *LeGes 32 (2021) 2*, S. 16 (Ziff. 4.4.3), Rz. 35 ff.; STEFAN G. SCHMID, Parlament und Regierung im Clinch: Das Verordnungsveto in seinen Grundzügen und im Licht der Gewaltenteilung, in: *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl)* 04/2018, S. 163 ff. (S. 165 f.).

² ANDREAS AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Bern 2016, S. 300, Rz. 724 mit Verweis auf Art. 79 Abs. 3 *Verfassung des Kantons Solothurn* vom 8. Juni 1986 (SR 131.221) und § 44 Kantonsratsgesetz vom 24. September 1989 (BGS 121.1);

³ GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN/STEFAN HÖFLER, Elemente einer Rechtsetzungslehre, Zürich/Genf 2024, 4. Auflage, S. 242, Rz. 418.

⁴ MÜLLER/UHLMANN/HÖFLER, a.a.O., S. 243, Rz. 419; GEORG MÜLLER, Sollen Parlamente auf die Verordnungsgebung der Regierung Einfluss nehmen?, Thesen mit Kommentar, in: *Parlament, Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen*, Dezember 2019, Nr. 3, S. 7.

⁵ Siehe RRB Nr. 1469 vom 6. November 2013 «Stellungnahme und Antrag des Regierungsrates zur vorläufigen Unterstützung der Parlamentarischen Initiative 185-2013, Kommission Parlamentsrecht, Änderung der Kantonsverfassung (Stärkung Parlament)», S. 2 «Zum Verordnungsveto (Art. 88 KV)».

⁶ Siehe RRB Nr. 923 vom 5. September 2018 «Vernehmlassung zum Vorentwurf der parlamentarischen Initiative 14.422: Einführung des Verordnungsvetos. Stellungnahme des Kantons Bern an die SPK-N», Ziff. 1 «Grundsätzliche Haltung des Regierungsrates und politische Diskussion im Kanton Bern zum Verordnungsveto».

⁷ Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101.1).

es zu einer unerwünschten Vermischung der Zuständigkeiten kommen würde. Mit der Einführung eines Verordnungsvetos würde das Parlament zwangsläufig Mitverantwortung für das Verordnungsrecht übernehmen, da es – auch bei Nichterhebung eines Vetos – Verordnungen zumindest stillschweigend zustimmen würde.

- Nur Zurückweisung, aber keine Abänderung: Die Mitglieder des Parlaments können mit dem Verordnungsveto keinen unmittelbaren Einfluss auf den Verordnungsinhalt nehmen, sondern die Verordnung nur zurückweisen. Der Charakter des Instruments kann somit als in der Regel destruktiv und reaktiv beschrieben werden.
- Ein Verordnungsveto ist nicht erforderlich, da genügend Alternativen bestehen. Nach Ansicht des Regierungsrates sind die bestehenden Einwirkungsmöglichkeiten des Grossen Rates auf die Verordnungsgebung ausreichend. Das Parlament kann jederzeit das Gesetz selbst ändern oder der Regierung mittels *Motion* einen Auftrag erteilen. Verordnungen basieren in der Regel auf Gesetzesbestimmungen, womit es der Grosse Rat als Legislative durchaus selbst in der Hand hat, durch seine eigene Gesetzgebung die Anzahl Ausführungsbestimmungen und damit die Regulierungsdichte auf Verordnungsebene zu beeinflussen. Zudem steht dem Grossen Rat bzw. seinen Kommissionen seit der Totalrevision der Grossratsgesetzgebung im Jahr 2013 ein *Informations- und Konsultationsrecht* beim Erlass von Verordnungen zu. Gemäss Artikel 41 Absatz 1 GRG⁸ informiert der Regierungsrat den Grossen Rat über die Vorbereitung von Verordnungen und Verordnungsänderungen. Die Kommissionen können anschliessend verlangen, dass ihnen der Entwurf zu einer Verordnung oder einer Verordnungsänderung des Regierungsrats zur Konsultation unterbreitet wird. Dieses parlamentarische Konsultationsrecht besteht auch in ausserordentlichen Lagen und Krisen für entsprechende Verordnungen und Verordnungsänderungen (Art. 41a GRG). Der Regierungsrat entscheidet somit in Kenntnis der Kommissionsstellungnahme, wie eine Verordnung ausgestaltet werden soll. Im Gegensatz zum Verordnungsveto kann die Legislative mit diesen Instrumenten folglich konstruktiv, proaktiv und kooperativ auf Entscheidungen der Exekutive einwirken.

Die Einführung eines Verordnungsvetos wurde bereits im Vorfeld der Kantonsverfassung 1993 diskutiert und abgelehnt. Weiter hat der Grosse Rat im Jahr 2016 trotz anfänglicher Unterstützung eines Verordnungsvetos auf dessen Einführung aus ähnlichen Gründen verzichtet wie jene, die der Regierungsrat oben aufführt. Die Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen (SAK) kam in ihrem Vortrag insbesondere zum Schluss, dass das Verordnungsveto mit Blick auf die im Kanton Bern schon bestehenden Einwirkungsmöglichkeiten des Parlaments auf die Verordnungsgebung keinen besonderen zusätzlichen Nutzen bringt. Weiter befand die SAK, dass das erwähnte Konsultationsrecht bereits eine präventive Wirkung (auf die Verordnungsgebung des Regierungsrates) entfalte.⁹

2. Wie beurteilt der Regierungsrat die praktischen Auswirkungen eines Verordnungsvetos auf die Effizienz der Regierungstätigkeit?

Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass ein Verordnungsveto das Verfahren der Verordnungsgebung unnötig verkomplizieren und verzögern würde. Ohne Verordnungsveto können Verordnungen rascher erlassen und in Kraft gesetzt werden. Regelmässig basieren neue Verordnungsbestimmungen zudem auf geänderten gesetzlichen Grundlagen, die gleichzeitig mit den Verordnungsbestimmungen in Kraft treten sollen bzw. müssen. In diesen Fällen würde unter Umständen auch die Inkraftsetzung der Gesetzesbestimmungen verzögert.

⁸ Gesetz vom 4. Juni 2013 über den Grossen Rat (Grossratsgesetz, GRG; BSG 151.21).

⁹ Zur Argumentation der SAK vgl. 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.

3. *Welche Bestimmungen der Kantonsverfassung und/oder der kantonalen Gesetze müssten geändert oder ergänzt werden, um ein Verordnungsveto im Kanton Bern einzuführen?*

Nach geltender Rechtslage hat der Regierungsrat die verfassungsmässige, alleinige Kompetenz zum Erlass von gesetzesvollziehenden Verordnungen (Art. 90 Abs. 1 Bst. d i.V.m. Art. 88 KV). Um ein Verordnungsveto einführen zu können, müsste somit in der Kantonsverfassung dem Grossen Rat ein entsprechendes Recht eingeräumt werden. Auf Gesetzesebene wäre das neue parlamentarische Recht im Grossratsgesetz auszuführen.

Verteiler

- Grosser Rat