



14.422

## Parlamentarische Initiative

**Aeschi Thomas.**

### Einführung des Verordnungsvetos

## Initiative parlementaire

**Aeschi Thomas.**

### Approbation par le Parlement des ordonnances du Conseil fédéral

*Differenzen – Divergences*

#### CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 27.04.16 (VORPRÜFUNG - EXAMEN PRÉALABLE)

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 28.09.18 (FRIST - DÉLAI)

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 18.06.19 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 25.09.19 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 11.03.20 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 18.06.20 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)

#### *Antrag der Kommission*

Festhalten

(= Nichteintreten)

#### *Proposition de la commission*

Maintenir

(= Ne pas entrer en matière)

**Minder** Thomas (V, SH), für die Kommission: Diese Vorlage zur Einführung des Verordnungsvetos hat Parallelen zur Legislaturplanung, die wir Anfang Woche behandelt haben. Beide Themen betreffen das Zusammenspiel und letztlich das Kräfteverhältnis zwischen Exekutive und Legislative. Bei beiden Instrumenten ist ein ansehnlicher Anteil des Parlamentes nicht glücklich mit dem jetzigen Verfahren. Bei beiden Instrumenten ist das Parlament seit den Siebzigerjahren am Schräubern und am Sich-Überlegen, wie sie zu reformieren wären. Weil es immer wieder bundesrätliche Verordnungen gibt, die dem Gesetzgeber missfallen, sind seit dem Jahr 2000 ein halbes Dutzend Vorstösse eingereicht worden, welche die bundesrätlichen Verordnungen vom Parlament genehmigt haben wollen. Das Vorbild ist der Kanton Solothurn, wo diese Institution 1986 mit der Totalrevision der Kantonsverfassung eingeführt wurde.

Die vorliegende Initiative Aeschi Thomas, wir erkennen es an der Geschäftsnummer, ist nun seit einiger Zeit zwischen den Räten pendent. Nach anfänglicher Zustimmung der beiden

AB 2020 S 590 / BO 2020 E 590

Räte hat die SPK-N 2018 einen Vorentwurf gemacht, eine Vernehmlassung durchgeführt und den Entwurf danach an die Räte geschickt; wir sind nun in der zweiten Phase. Da stehen wir nun also, und die Frage ist heute zum zweiten und letzten Mal, ob wir darauf eintreten wollen. Wie es halt so ist: Die ursprüngliche Begeisterung ist mit der Zeit gewichen, vor allem in dieser Kammer. Ende der letzten Legislatur hat der Ständerat als Zweitrat bereits Nichteintreten beschlossen. Damals gab es eine ausführliche Debatte und eine Minderheit, die eintreten wollte. Diese Minderheit ist mit 31 zu 7 Stimmen klar unterlegen. Der Nationalrat hielt im letzten März mit 99 zu 83 Stimmen am Eintreten fest. Unterdessen ist die Ausgangslage noch klarer geworden. Ihre SPK beantragt Ihnen einstimmig das definitive Nichteintreten und somit Abschreiben dieser Vorlage. Welches sind die Gründe dafür?





1. Es wird oftmals vorgebracht, das Verordnungsveto greife in die Gewaltenteilung zwischen Parlament und Exekutive ein. Dieses Argument ist alt, es existiert seit längerer Zeit. Persönlich glaube ich nicht, dass es ausschlaggebend war, denn in der Schweiz herrscht keine trennscharfe Gewaltentrennung; die Gewalten sind vielmehr ineinander verwoben. Die Exekutive verabschiedet Erlasse, obschon dies eigentlich eine legislative Tätigkeit wäre. Umgekehrt beteiligen wir uns regelmässig an Details der Regierungstätigkeit, indem wir mit den verschiedenen Möglichkeiten, die wir haben, und mit Vorstössen darauf einwirken. Diese Verzahnung der Gewalten, ich nenne es nun mal so, ist also durchaus gewollt in unserem Staatssystem, ja, vielleicht sogar eine Schweizer Eigenart.

Zum Kippen gebracht haben dieses Veto-Ansinnen daher eher der mangelnde Handlungsdruck, die Praktikabilität, die Abgrenzungsfragen und das Vorhandensein von wirklich griffigen Alternativen. Der Bundesrat erlässt, und das ist vielleicht eine wichtige Mitteilung, 300 bis 400 Verordnungen pro Jahr. Seien wir ehrlich: Konsultieren wir diese alle im Wochenrhythmus? Wohl kaum. Doch genau das müssten wir nämlich neu machen, um innert zwei Wochen die Unterschriften von einem Drittel der Mitglieder eines Rates zu sammeln.

2. Wie viele dieser Verordnungen hätten wir bekämpfen wollen? Es dürften sehr wenige sein. Ich persönlich – ich bin jetzt neun Jahre in diesem Rat – hätte vielleicht bei der Lebensmittelverordnung das Veto ergriffen. Aber viele Verordnungen werden es nicht sein, wir bewegen uns im Prozentbereich.

3. Es stellen sich viele heikle Abgrenzungsfragen. Blättern wir die 60-seitige Fahne mit all diesen fremden Änderungen durch. Fremdbestimmungen müssten im Ausländergesetz, im Zollgesetz, im CO<sub>2</sub>- und im Betäubungsmittelgesetz aufgenommen werden, weil es in all diesen Sachbereichen Fragen gibt, die sofort geregelt werden müssten, vor allem in den gesundheits- und polizeilichen Bereichen und natürlich zur Wahrung von Schutzgütern und der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Die Verwaltung müsste in den Verordnungen sofort Änderungen übernehmen können, ohne wochen- oder monatelang auf ein allfälliges Veto warten zu müssen.

4. Schliesslich ist es wichtig zu unterstreichen, dass unser Parlamentsgesetz bereits diverse Instrumente kennt und anbietet, um die Verordnungstätigkeit des Bundesrates zu beeinflussen. Die Kommissionen können, das wissen Sie, bei der Verabschiedung von Gesetzen verlangen, dass ihnen die Verordnung zur Konsultation unterbreitet wird. In diesem Rahmen können dann Empfehlungen ausgesprochen werden. Das Parlament kann aber auch, und das ist eigentlich mein Fokus, im Gesetz beschliessen, dass die ausführende Verordnung bindend der Genehmigung des Parlamentes untersteht. Das haben wir in der Vergangenheit aber selten gemacht, z. B. etwa vor zehn Jahren beim Bankengesetz. Damals ging es um die Genehmigung der Liste der systemrelevanten Banken. Wir könnten von diesem Recht also mehr Gebrauch machen.

Schliesslich können wir mittels Motionen, das wissen Sie auch, verlangen, dass diese und jene Verordnungsbestimmungen anzupassen seien. Das dauert zwar etwas länger, das stimmt, ist dafür aber viel zielgerichteter als ein reines Veto. Um die Motionen, die eine Anpassung von Verordnungen verlangen, zeitlich noch attraktiver zu machen, hat die SPK-S eine parlamentarische Initiative mit der Nummer 20.402 eingereicht, damit von beiden Räten angenommene Kommissionen beschleunigt umgesetzt werden können.

Fazit: Nutzen wir die Instrumente, die wir bereits haben; ich habe sie erwähnt. Die Kommission bittet Sie, das Verordnungsveto nun definitiv zu begraben und nicht auf die Vorlage einzutreten.

**Thurnherr** Walter, Bundeskanzler: Im Namen des Bundesrates bitte ich Sie, an Ihrem Nichteintretensentscheid festzuhalten. Ich habe die Gründe für das Nichteintreten in diesem Rat bereits ausführlich erörtert. Im Wesentlichen sind es drei:

1. Der Bundesrat hält das Verordnungsveto nicht für nötig, da das Parlament bereits heute die Möglichkeit hat, einzugreifen, falls die Verordnung aus seiner Sicht nicht den gesetzlichen Vorgaben entspricht. Mit einer Motion können Sie, wie Sie wissen, vom Bundesrat auch Massnahmen in seinem Verantwortungsbereich verlangen, dazu gehört eben auch die Änderung einer Verordnung in irgendeinem spezifischen Punkt. Im Gegensatz zum Verordnungsveto hat die eine den Vorteil, dass man bei einer allfälligen Annahme auch weiss, was genau zu ändern ist.

Ihre Staatspolitische Kommission, es wurde erwähnt, hat kürzlich eine parlamentarische Initiative eingereicht, welche die Einführung einer schnellen Kommissionenmotion für die Änderung von Verordnungsentwürfen und Verordnungen im ersten Jahr nach ihrem Inkrafttreten vorsieht. Im Fall der Annahme soll der Bundesrat eine solche Motion innerhalb von sechs Monaten umsetzen. Andernfalls müsste er dem Parlament Bericht erstatten. Dazu nur so viel: Wenn Sie zum Schluss kommen, dass bei der Verordnungsgebung des Bundesrates Korrekturbedarf durch das Parlament besteht, so erscheint es aus meiner Sicht sehr sinnvoll, zuerst Mittel zu prüfen, die gezielt bei problematischen Verordnungen greifen könnten und nicht ein Instrument einzuführen, das alle Verordnungen betrifft, also auch die grosse Mehrzahl der unproblematischen Verordnungen. Festhalten möchte ich an dieser Stelle auch, dass das Verordnungsveto nicht als Mitwirkungsinstrument des Parlamentes bei



Notverordnungen des Bundesrates gestützt auf Artikel 185 Absatz 3 der Bundesverfassung oder auf Artikel 7 des Epidemieggesetzes taugt. Ich habe das in den letzten Wochen gelesen. Das Verfahren des Verordnungsvetos ist aufgrund der Fristen nicht dafür geeignet, die Mitwirkung des Parlamentes bei Notverordnungen des Bundesrates sicherzustellen. Nach dem Entwurf des Nationalrates sind nach Artikel 22a Absatz 3 Buchstabe a denn auch Verordnungen gestützt auf Artikel 185 Absatz 3 der Bundesverfassung und nach Buchstabe c Verordnungen gestützt auf Artikel 7 des Epidemieggesetzes vom Verordnungsveto ausgenommen. Die Ausnahmen wurden vom Nationalrat in die Vorlage aufgenommen, da in beiden Fällen die nötigen Massnahmen ohne Verzug rechtlich verankert werden und in Kraft treten müssen.

2. Der Bundesrat ist nach wie vor überzeugt, dass der vorgesehene Verfahrensablauf zu Verzögerungen in der Verordnungsgebung und zuweilen auch im Gesetzesvollzug führen wird. Wenn Sie sicher sein wollten, dass eine Verordnung oder ein Gesetz und eine Verordnung – meistens werden sie ja zusammen in Kraft treten – am 1. Januar eines Jahres in Kraft treten soll, dann müssten wir die Verordnung bereits vor der Sommerpause im Bundesrat verabschieden, weil wir nicht sicher sein könnten, ob ein Veto dagegen ergriffen wird; das wäre gar nicht immer möglich. Sind die Verordnungen im Zuge von neuen Gesetzen oder Gesetzesrevisionen zu erlassen oder zu ändern, so führt das Verordnungsveto zu Verzögerungen beim Inkrafttreten der Gesetzesbestimmungen. Mit Ausnahme jener Verordnungen, die explizit ausgenommen werden, betrifft das Veto alle Verordnungen des Bundesrates und der Departemente, also die grosse Mehrzahl der Verordnungen. Führen Sie das Verordnungsveto ein, nehmen Sie also in Kauf, dass es auch bei den meisten unproblematischen Verordnungen zu erheblichen Verzögerungen kommt. In Beratungen Ihres Rates gab es mehrere Stimmen, die das Verordnungsveto auch deswegen als untauglich bewertet haben.

**AB 2020 S 591 / BO 2020 E 591**

Wie die Kantone in der Vernehmlassung ausgeführt haben, bereiten diese heute die Umsetzung der Gesetze auf kantonaler Eben parallel zur Ausarbeitung der Bundesratsverordnungen vor. Solche Vorarbeiten wären aus Sicht der Kantone nicht mehr sinnvoll, wenn sie nicht sicher sein könnten, dass die Verordnungen des Bundes auch tatsächlich in Kraft treten würden.

3. Der Bundesrat ist schliesslich der Auffassung, dass für die Einführung des Verordnungsvetos eine verfassungsmässige Grundlage fehlt. Weiter stellt sich die Frage, ob das Verordnungsveto in der Praxis zur Kontrolle der Rechtmässigkeit eingesetzt würde oder nicht doch eher zur politischen Überprüfung der Umsetzung des Willens des Gesetzgebers durch den Bundesrat. Wer sich schon gegen das Gesetz ausgesprochen hat, wird eher bereit sein, das Veto gegen die Verordnung zu erheben – selbst wenn die Rechtmässigkeit gar nicht infrage gestellt wird. Wenn es aber eine rein politische Prüfung ist, stellen sich wiederum Fragen im Zusammenhang mit der in der Verfassung verankerten Gewaltenteilung.

Kurz: Der Bundesrat vertritt nach wie vor die Auffassung, dass man auf diese Revision verzichten bzw. nicht auf die Vorlage eintreten sollte.

*Angenommen – Adopté*

**Präsident** (Stöckli Hans, Präsident): Mit dem zweiten Nichteintretensentscheid ist das Geschäft 14.422 endgültig erledigt; Herr Minder hat als Sprecher der Kommission das Wort "definitiv" benutzt. Meine langjährige politische Erfahrung zeigt: Je mehr die Wortwahl von "endgültig" und "definitiv" geprägt ist, desto kurzfristiger sind Entscheide jeweils. Zumindest für diese Woche und die nächsten Monate dürfte das Thema dieser parlamentarischen Initiative aber erledigt sein.