année politique suisse

DOKUMENTATION · ANALYSE · DIFFUSION

Sélection d'article sur la politique suisse

Dossier **Dossier: Interventions pour un droit de veto du Parlement sur les ordonnances édictées par le Conseil fédéral**

Imprimer

Éditeur

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Contributions de

Bühlmann, Marc
Hirter, Hans

Citations préféré

Bühlmann, Marc; Hirter, Hans 2024. *Sélection d'article sur la politique suisse: Dossier: Interventions pour un droit de veto du Parlement sur les ordonnances édictées par le Conseil fédéral, 2008 - 2023*. Bern: Année Politique Suisse, Institut de science politique, Université de Berne. www.anneepolitique.swiss, téléchargé le 12.10.2024.

Sommaire

Veto des Parlaments gegen Verordnungen des Bundesrates (Pa.Iv. 08.401) 1
Mitsprache des Parlaments bei Verordnungen des Bundesrates (Pa.Iv. 09.511) 1
SVP will ein Veto gegen bundesrätliche Verordnungen (Pa.Iv. 11.480) 2
Veto gegen bundesrätliche Verordnungen (Pa. Iv. 14.422) 2
«Auf Augenhöhe mit dem Bundesrat» (Pa.Iv. 21.431) 6
Beschränkung der Macht des Bundesrates im Epidemiengesetz (Mo. 21.3323) 8

Abréviations

SPK-SR	Staatspolitische Kommission des Ständerats
SPK-NR	Staatspolitische Kommission des Nationalrats
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen

CIP-CE	Commission des institutions politiques du Conseil des États
CIP-CN	Commission des institutions politiques du Conseil national
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux

Veto des Parlaments gegen Verordnungen des Bundesrates (Pa.Iv. 08.401)

Politique gouvernmentale

INITIATIVE PARLEMENTAIRE
DATE: 17.12.2008
HANS HIRTER

Ohne grosse Diskussion gab der Nationalrat mit 152 zu 11 Stimmen einer parlamentarischen Initiative der SVP-Fraktion Folge, die ein **Veto des Parlaments gegen Verordnungen des Bundesrates** einführen will. Konkret sieht der Text der Initiative vor, dass jeder Rat über ein Veto zu einer bundesrätlichen Verordnung abstimmt, wenn dies von einem Drittel seiner Mitglieder verlangt wird. Die SPK des Nationalrats unterstützte diesen Antrag, obwohl er von der Schwesterkommission des Ständerats aus Gründen der Gewaltenteilung abgelehnt worden war. Die Mehrheit der SPK-NR begründete ihre Unterstützung des SVP-Anliegens damit, dass in den letzten Jahren die Regierung oft Verordnungen zur Umsetzung von Gesetzen erlassen habe, welche nicht in allen Punkten den Intentionen des Gesetzgebers entsprochen hätten. Die Erfahrung im Kanton Solothurn, wo diese Regelung seit mehr als zwanzig Jahren besteht, hätte zudem die Praktikabilität dieses Instruments erwiesen. In der Frühjahrssession hatte der Nationalrat eine parlamentarische Initiative Kunz (svp, LU) (06.471) für einen Parlamentsentscheid über sämtliche Verordnungen als nicht praktikabel abgelehnt. [1]

INITIATIVE PARLEMENTAIRE
DATE: 12.03.2009
HANS HIRTER

Der Ständerat sprach sich dagegen aus, ein **Veto des Parlaments gegen Verordnungen des Bundesrates** einzuführen. Im Gegensatz zur grossen Kammer im Vorjahr gab er einer entsprechenden parlamentarischen Initiative der SVP-Fraktion mit 27 zu 6 Stimmen keine Folge. Nach Ansicht seiner SPK würde diese Neuerung die Kompetenzen von Regierung und Parlament zu sehr vermischen. [2]

Mitsprache des Parlaments bei Verordnungen des Bundesrates (Pa.Iv. 09.511)

Politique gouvernmentale

INITIATIVE PARLEMENTAIRE
DATE: 02.12.2010
MARC BÜHLMANN

Noch nicht endgültig vom Tisch ist die Idee eines **Parlamentsvetos gegen Verordnungen des Bundesrates**. Der Nationalrat gab einer parlamentarischen Initiative Müller (svp, SG) Folge, die einer 2008 vom Nationalrat überwiesenen, aber vom Ständerat 2009 abgelehnten parlamentarische Initiative der SVP inhaltlich sehr ähnlich ist. Allerdings nimmt sie die Kritik des Ständerats an der ersten Initiative auf, indem sie das Veto von der übereinstimmenden Ablehnung beider Räte abhängig macht. [3]

INITIATIVE PARLEMENTAIRE
DATE: 28.02.2011
MARC BÜHLMANN

Auch im Berichtsjahr war die Idee eines **Parlamentsvetos gegen Verordnungen des Bundesrates** Gegenstand einer Kontroverse zwischen den beiden Kammern. Die parlamentarische Initiative Thomas Müller (svp, SG), die ein solches Veto vorsah, erlitt dabei das gleiche Schicksal wie ein ähnlicher Vorstoss seiner Fraktion ein Jahr zuvor (08.401): Sie wurde von der grossen Kammer angenommen, von den Kantonsvertreterinnen und Kantonsvertretern jedoch abgelehnt. Die durch eine Vetomöglichkeit eingeschränkte Handlungsfähigkeit der Regierung, die damit einhergehende Verzögerung und das bestehende, gut funktionierende System der Konsultation waren die Argumente, die die kleine Kammer zur Ablehnung bewegte. [4]

SVP will ein Veto gegen bundesrätliche Verordnungen (Pa.Iv. 11.480)

INITIATIVE PARLEMENTAIRE
DATE: 27.11.2012
MARC BÜHLMANN

Politique gouvernmentale

Die SVP erachtet den Umstand als stossend, dass der Bundesrat bei der Ausformulierung der Ausführungsbestimmungen in Verordnungen zu viel Spielraum habe und in Einzelfällen Bestimmungen aufnehme, die vom Gesetzgeber so nicht vorgesehen waren. Da ein Gesetzgebungsprozess mit der Schlussabstimmung eigentlich abgeschlossen sei, könnten diese nachfolgenden Bestimmungen nur mit neuen Vorstössen wieder korrigiert werden. Mit einer parlamentarischen Initiative forderte die SVP-Fraktion deshalb ein einfaches, von einem Viertel der Mitglieder beider Räte einzuforderndes und der einfachen Mehrheit der Räte anzunehmendes **Veto gegen bundesrätliche Verordnungen**. Während die SPK-NR einstimmig Folge geben empfahl, wandte sich die SPK-SR gegen diese Idee. Die Kammern folgten ihren jeweiligen Kommissionen. Ausschlaggebend für das Nein im Ständerat war die Angst vor einer Verletzung der Gewaltentrennung. Zudem hätten die Kommissionen bereits heute Konsultations- und Mitsprachemöglichkeit beim Erlass von Verordnungen. Die Fronten verliefen damit, wie bereits bei früheren ähnlichen Vorstössen, zwischen den Kammern. Für Vorstösse in den Vorjahren siehe hier (2011) und hier (2009). [5]

Veto gegen bundesrätliche Verordnungen (Pa. Iv. 14.422)

INITIATIVE PARLEMENTAIRE
DATE: 24.09.2015
MARC BÜHLMANN

Politique gouvernmentale

Schon einige Male – zuletzt 2012 – gab es zwischen den beiden Räten unterschiedliche Auffassungen darüber, ob das Parlament ein **Veto gegen bundesrätliche Verordnungen** haben soll oder nicht. In der Regel fand die Idee einer stärkeren Mitsprache der Legislative beim Erlass von Verordnungen durch die Exekutive in der grossen Kammer viel Rückhalt, stiess aber in der kleinen Kammer auf genau so viel Skepsis. Eine im Ständerat eingereichte parlamentarische Initiative (14.421) des Walliser Kantonsvertreters Jean-René Fournier (cvp, VS) wurde nun allerdings als positives Zeichen gewertet, dass es auch im Ständerat zunehmend Skeptiker gegen die Versuchung der Verwaltung gebe, mit Ausführungsverordnungen den Willen des Gesetzgebers zu umgehen – so die Begründung von Fournier, der forderte, dass alle Verordnungen dieser Art dem Parlament zur Genehmigung vorgelegt werden müssen.
Auch Thomas Aeschi (svp, ZG) wertete diesen ständerätlichen Vorstoss als positives Zeichen und doppelte im Nationalrat nach. In seiner parlamentarischen Initiative (14.422) wollte er allerdings nicht so weit gehen und forderte lediglich die Möglichkeit eines Vetos gegen rechtsetzende Verordnungen und Verordnungsänderungen. Diese sollen dann eine Bestätigung benötigen, wenn mindestens ein Drittel der Mitglieder eines Rates innerhalb von zwei Wochen ein Veto ergreift.
Während die Staatspolitische Kommission des Nationalrates (SPK-NR) Aeschis Idee noch im Januar mit 18 zu 4 Stimmen deutlich guthiess, sprach sich die SPK-SR im August gegen beide parlamentarischen Initiativen aus. Mit 6 zu 6 Stimmen bei Stichentscheid der Präsidentin Verena Diener Lenz (glp, ZH) fiel der Entscheid gegen den ständerätlichen Vorstoss allerdings nur knapp aus. Die 11 zu 2 Stimmen bei einer Enthaltung gegen die Initiative Aeschi war hier deutlicher. Die ständerätliche Kommission argumentierte, wie schon bei früheren ähnlichen Vorstössen, dass es bereits genügend Instrumente für die Bundesversammlung gebe, mit denen Einfluss auf die Verordnungsgebung genommen werden kann. So können Kommissionen verlangen, bei Verordnungsentwürfen konsultiert zu werden, oder es kann bei der Gesetzgebung eine Genehmigung für Ausführungsbestimmungen explizit vorgesehen werden. Ein Verordnungsveto stelle hingegen nicht nur eine Gefahr für die Gewaltentrennung dar, sondern sei auch ein Einfallstor für Lobbyisten, welche hier Einzelfallinteressen wirksam vertreten könnten. Die Virulenz des Themas zeigte sich auch in der ständerätlichen Debatte in der Herbstsession. Nur ganz knapp, mit 20 zu 18 Stimmen (ohne Enthaltungen), entschieden sich die Kantonsvertreterinnen und -vertreter gegen Folge geben der Initiative Fournier. Während der Vorstoss von René Fournier damit erledigt ist, muss die Initiative Aeschi nach dem Nein der SPK-SR im Nationalrat noch behandelt werden. [6]

INITIATIVE PARLEMENTAIRE
DATE: 27.04.2016
MARC BÜHLMANN

Nachdem die Staatspolitische Kommission des Ständerates (SPK-SR) die Idee eines **Vetos gegen bundesrätliche Verordnungen** gleich zwei Mal abgelehnt hatte – eine parlamentarische Initiative Fournier (cvp, VS) aus den eigenen Reihen wurde im Ständerat versenkt und einer parlamentarischen Initiative Aeschi (svp, ZG), der von der SPK-NR Folge gegeben wurde, entsagte die SPK-SR ihre Zustimmung – gelangte die Initiative Aeschi in den Nationalrat. Die SPK-NR empfahl ihrem Rat erneut, das Anliegen gutzuheissen. Sie verwies dabei auf die Voten im Ständerat, der die mit der parlamentarischen Initiative Fournier angeregte Reform zwar abgelehnt hatte, dabei aber in zahlreichen Voten Missbehagen aufgezeigt habe. Dies lasse hoffen, dass dieser Anlauf – in den letzten Jahren hatte es aus der Volkskammer insgesamt sechs Vorstösse in Richtung Verordnungsveto gegeben – erfolgreich sein könnte. Auch der Ständerat habe bemerkt, dass Verordnungen teilweise zu detailliert seien und dem Willen des Gesetzgebers nicht mehr entsprächen. In umstrittenen Fällen brauche es deshalb ein griffiges Kontrollinstrument. Die vor allem aus SP-Mitgliedern bestehende Kommissionsminderheit warnte davor, dass dies vom Ständerat als Zwängerei aufgefasst würde. Man habe zudem genügend Instrumente, um die Verordnungsgebung des Bundesrates zu beeinflussen. Das Instrument, das in einigen Kantonen angewendet werde und dort gut funktioniere, laufe Gefahr auf Bundesebene, aufgrund des Zweikammersystems, zu Blockaden zu führen. Der Vorschlag von Aeschi sieht vor, dass Quoren in beiden Räten erreicht werden müssten, um ein Veto einlegen zu können. Freilich – dies war auch ein Gegenstand in der Ratsdebatte – stünde eine genaue Ausgestaltung der Regelung noch bevor. Bei der Abstimmung stand eine satte bürgerliche Mehrheit an 120 Stimmen 52 Stimmen von Links-Grün, zusammen mit 12 Stimmen aus der CVP-Fraktion, gegenüber und der Initiative wurde Folge gegeben. [7]

INITIATIVE PARLEMENTAIRE
DATE: 25.08.2016
MARC BÜHLMANN

Mit dem Ja des Nationalrats zur Idee eines **Veto gegen bundesrätliche Verordnungen**, ging der Ball wieder zurück an die SPK-SR. An ihrer Sitzung Mitte August 2016 beugte sich die ständerätliche Kommission bei diesem Thema erstmals dem Druck der grossen Kammer und entschied sich mit acht zu drei Stimmen bei einer Enthaltung doch noch für Folge geben. In ihrer Medienmitteilung begründete die SPK ihren Meinungsumschwung mit dem Hinweis auf kürzlich erfolgte Verordnungen. Ein wirksames Kontrollinstrument sei nötig. Damit erhält die SPK-NR den Auftrag, eine entsprechende Gesetzesvorlage auszuarbeiten. [8]

INITIATIVE PARLEMENTAIRE
DATE: 26.02.2019
MARC BÜHLMANN

Ende Mai 2018 hatte die SPK-NR einen Vorentwurf für ein **Verordnungsveto** vorgelegt. Grundlegende Idee war, dass das neue Instrument vor allem präventive Wirkung entfalten soll. Die SPK-NR hatte von einer «Notbremse» geschrieben, die nur in Ausnahmefällen gezogen werden solle. Das neue Instrument dürfe keine Möglichkeit bieten, den Rechtsetzungsprozess zu verzögern oder gar zu blockieren. Ein Antrag für ein Veto gegen eine Verordnung des Bundesrates, die dem Willen des Gesetzgebers vermeintlich nicht entspricht, müsste von einem Drittel der Mitglieder eines Rates eingereicht und von der Mehrheit einer Kommission unterstützt werden, bevor er dem Rat vorgelegt wird. Ausnahmebestimmungen regelten zudem jene Fälle, bei denen ein Veto nicht möglich sein solle (z.B. in Fällen, bei denen der Bundesrat verfassungsrechtlich ermächtigt ist, Verordnungen selbständig zu erlassen oder wenn Fristen zur Umsetzung vorgesehen sind).
Seit der Einreichung des Vorentwurfs war freilich schon einige Zeit verstrichen, so dass die SPK-NR eine Fristverlängerung beantragen musste, die ihr der Nationalrat in der Herbstsession 2018 ohne Diskussion auch gewährte.
Die in der Vernehmlassung geäusserten und Mitte Februar 2019 im Rahmen des Berichtes der SPK-NR veröffentlichten Reaktionen auf den Entwurf waren gemischt. Zwar stiess der Vorschlag bei den bürgerlichen Parteien (BDP, CVP, FDP, GLP und SVP) auf Anklang, die SP und alle 23 teilnehmenden Kantonsregierungen sowie die KdK äusserten sich aber kritisch. Sie monierten einen Eingriff in die Gewaltenteilung und befürchteten Verzögerungen in der Rechtsetzung. Die Befürworter – mitunter auch eine Mehrheit von 18 zu 5 Stimmen in der SPK-NR – unterstützten hingegen ein Instrument, mit dem der Bundesrat gezwungen werden könnte, beim Erlass von Verordnungen den Willen des Gesetzgebers stärker zu berücksichtigen. Die unveränderte Vorlage gelangte in der Folge an den Nationalrat. [9]

INITIATIVE PARLEMENTAIRE
DATE: 18.06.2019
MARC BÜHLMANN

Bevor der Nationalrat in der Sommersession über die Umsetzung der parlamentarischen Initiative Aeschi (svp, ZG) zur Einführung eines **Verordnungsvetos** debattierte, hatte sich der Bundesrat in die Diskussion eingebracht. In ihrer Stellungnahme beantragte die Regierung, nicht auf das Geschäft einzutreten. Sie machte dabei geltend, dass dem Parlament bereits wirksame Instrumente (Motion, parlamentarische Initiative, Konsultationsrechte) zur Verfügung stünden, um Einfluss auf die Verordungsgebung des Bundesrats zu nehmen. Ein Veto würde hingegen nicht nur zu Verzögerungen führen, sondern sei – weil es die Gewaltenteilung verletze – auch verfassungswidrig. Im Falle eines Eintretens verlangte der Bundesrat Ausnahmen etwa im Falle völkerrechtlicher Verpflichtungen, für Verordnungen rein technischen Inhalts oder für Verordnungen zur Wahrung der inneren oder äusseren Sicherheit. Zudem seien Verordnungen auszunehmen, die bei dringlichen Bundesgesetzen erlassen werden müssen. In seiner Stellungnahme äusserte sich der Bundesrat zudem zu den verschiedenen Anträgen der von der SPK-NR ausgearbeiteten Vorlage.

Der Entwurf der SPK-NR sieht vor, dass ein Drittel der Mitglieder eines Rates innerhalb von 15 Tagen nach deren Veröffentlichung gegen Verordnungen des Bundesrats ein Veto einlegen kann. Nach höchsten 60 Tagen muss die verantwortliche Kommission über den Antrag befinden. Lehnt sie diesen ab, ist er erledigt; stimmt sie ihm zu, wird er von den Räten in der nachfolgenden ordentlichen Session behandelt. Diese entscheiden dann, ob eine Verordnung der Ansicht des Gesetzgebers widerspricht und folglich neu verfasst werden muss oder nicht. Ziel sei es, dem Eindruck zu begegnen, dass die Umsetzung von vom Parlament beschlossenen Gesetzen durch die bundesrätlichen Verordnungen nicht immer dem Willen des Gesetzgebers entsprächen. Das Veto hätte so also auch präventive Wirkung, warb Kommissionssprecher Matthias Jauslin (fdp, AG) in der Eintretensdebatte für die Vorlage.
Diese Eintretensdebatte wurde ziemlich ausführlich geführt und machte die Kontrahentinnen und Kontrahenten sichtbar, die sich insbesondere am zentralen Element der Gewaltenteilung rieben. Die vom Bundesrat unterstützte, gegen Eintreten optierende Minderheit, bestehend aus den geschlossen stimmenden Fraktionen der SP und der GP sowie aus Minderheiten der CVP- und der FDP-Fraktion, erachtete das Veto gegen Verordnungen als Instrument, mit dem die Teilung der Gewalten je nach Lesart «geritzt» oder gar «verletzt» werde. Die gesetzgebende Gewalt dürfe sich nicht in die technische Arbeit der vollziehenden Gewalt einmischen, wurde argumentiert. Angelo Barrile (sp, ZH) warnte mit Blick auf die Vernehmlassungsantworten, in denen sich die «Lobbys» für ein Verordnungsveto ausgesprochen hätten, dass der Einfluss von Interessenorganisationen mit dem neuen Instrument auch auf die Umsetzung von Gesetzen ausgedehnt würde. Die Minderheit verwies zudem auf das «Verzögerungs- und Blockadepotenzial» des Verordnungsvetos, so etwa Nadine Masshardt (sp, BE). Das Veto lade zudem dazu ein, politisch zu taktieren, und erteile keinen Auftrag, weil man mit ihm Verordnungen nur ablehnen oder gutheissen könne, monierte Marianne Streiff-Feller (evp, BE) für die Minderheit der CVP-Fraktion. Und Balthasar Glättli (gp, ZH) wies darauf hin, dass das Parlament mit der parlamentarischen Initiative ja ein viel stärkeres Instrument habe, selber Gesetze zu verfassen. Die Mehrheit beharrte hingegen darauf, dass der Bundesrat sich mit Verordnungen immer wieder dem Willen des Souveräns widersetze. Wirklich stossende Abweichungen der Gesetzgebung durch Verordnungen müssten darum sozusagen mittels «Notbremse» verhindert werden können, so Beat Flach (glp, AG) für die GLP-Fraktion. Es handle sich um ein staatsrechtliches Experiment, auf das man sich einlassen und das man diskutieren solle. Es gehe nicht um die Frage, ob dieser Vorstoss verfassungskonform sei oder nicht – nahm Gregor Rutz (svp, ZH) für die SVP-Fraktion Stellung –, sondern um den Schutz der Verfassung selber. Man habe zwar kein Verfassungsgericht, aber die Kontrolle gegen ein Gesetz könne mittels Referendum wahrgenommen werden. Dies sei nun aber bei Verordnungen eben nicht möglich. Heute stamme ein Drittel aller Regelungen aus Verordnungen und lediglich 12 Prozent aus Gesetzen. Deshalb sei ein Korrekturinstrument dringend. Für die FDP-Fraktion ergriff schliesslich Kurt Fluri (fdp, SO) das Wort: Es sei wichtig, zu sehen, dass das Veto kassatorisch sei. Es gehe eben gerade nicht darum, neue Regelungen zu diskutieren oder anzustossen – was mit den parlamentarischen Anstossinstrumenten mitunter Jahre dauere –, sondern einzig darum, den Bundesrat aufzufordern, Gesetze im Sinne des Parlaments und nicht «seinen eigenen Willen» umzusetzen. Fluri ging zudem auf die Erfahrungen in seinem Kanton Solothurn ein, der ein Verordnungsveto kennt. In den 30 Jahren zwischen 1988 und 2018 sei lediglich gegen 77 von 1115 Verordnungen ein Veto eingelegt worden, acht dieser beanstandeten Verordnungen seien von der Regierung zurückgezogen und etwa jede fünfte korrigiert worden. Es könne – zumindest im Kanton Solothurn – nicht von systematischer Blockade gesprochen werden. Bundeskanzler Walter Thurnherr äusserte sich am Schluss der Eintretensdebatte im Namen des Bundesrats und warnte vor der

Vermischung der Gewalten und einem unverhältnismässigen Aufwand. Zudem fehle aus Sicht der Regierung die verfassungsmässige Grundlage für das neue Instrument. Mit 115 zu 64 Stimmen wurde dann – aufgrund der Positionen der einzelnen Fraktionen eher wenig überraschend – Eintreten beschlossen.
Bei der Detailberatung wurden alle Vorschläge des Bundesrates für zusätzliche Ausnahmen abgelehnt.Auch ein Minderheitsantrag der SVP, wonach nicht die Kommissionsmehrheit das letzte Wort haben soll, sondern ein Minderheitsantrag auch im Rat diskutiert werden sollte, fand keine Mehrheit. Es soll also die Kommission beziehungsweise deren Mehrheit sein, die entscheidet, ob über einen Antrag auf ein Veto abgestimmt wird oder nicht. Das gleiche Schicksal der Ablehnung ereilte ein Minderheitsantrag der SP, mit dem die Erläuterungen zu den Verordnungen im Bundesblatt hätten veröffentlicht werden sollen. Alle weiteren Minderheitsanträge, mit denen Ausnahmen geschaffen werden sollten, lehnte die Ratsmehrheit ab. Mit ein Grund dafür war wohl das von Kommissionssprecher Jauslin vorgebrachte Argument, dass hier ein neues Instrument geschaffen werde und man zuerst Erfahrungen sammeln müsse, um dann vielleicht später in einzelnen Bereichen Ausnahmen zu schaffen. In der Gesamtabstimmung erhielt die unveränderte Vorlage der SPK-NR 113 Stimmen. Die 67 Gegenstimmen stammten von allen anwesenden GP- (11) und SP-Mitgliedern (40) sowie von 10 Mitgliedern der FDP- und 6 der CVP-Fraktion. Sechs der acht Grünliberalen enthielten sich der Stimme. Damit ging die Vorlage an den Ständerat. [10]

INITIATIVE PARLEMENTAIRE
DATE: 25.09.2019
MARC BÜHLMANN

Die SPK-SR befand die Vorschläge der vom Nationalrat gutgeheissenen parlamentarischen Initiative von Thomas Aeschi (svp, ZG) zur Einführung eines **Verordnungsvetos** als zu kompliziert. Für ein paar wenige Verordnungen, die Probleme verursachten, würde ein «monstre administratif» geschaffen, begründete Kommissionssprecher Raphaël Comte (fdp, NE) die Empfehlung der SPK-SR, nicht auf die Vorlage einzutreten. Dabei sei in der Kommission nicht nur die Frage der Gewaltentrennung noch einmal – wie bereits bei der Diskussion um Folge geben – erörtert, sondern auch die Stimme der Kantone angehört worden. Die Kantone seien sehr skeptisch gegenüber der Idee eines Vetos, insbesondere deshalb, weil es zu Verzögerungen bei der Umsetzung von Verordnungen führen könne. Die Gefahr eines «Schwebezustandes» wurde denn auch vom neuen Ständeratsmitglied und Präsidenten der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) Benedikt Würth (cvp, SG) ausgeführt. Eine Minderheit der Kommission, angeführt von Peter Föhn (svp, SZ), verteidigte das allfällige neue Parlamentsrecht mit der Begründung, dass es eben nur in Notfällen angewendet und vor allem eine präventive Wirkung entfalten würde. Einen Befürworter fand das Verordnungsveto auch in Pirmin Bischof (cvp, SO): Der Kanton Solothurn habe vor rund 30 Jahren ein solches Instrument eingeführt und es verhindere dort durchaus, «dass Verwaltung und Regierung abheben». Eine Sichtweise, der der zweite Vertreter des Kantons Solothurn, Roberto Zanetti (sp, SO), allerdings dezidiert widersprach: Es könne schon sein, dass die Regierung deshalb nicht abhebe, es bestehe aber im Gegenzug eben durchaus die Gefahr, dass die Parlamentarierinnen und Parlamentarier dies aufgrund dieses Instruments täten. Im Schlussvotum wies Bundeskanzler Thurnherr neben den erwähnten Argumenten darauf hin, dass das Parlament bereits heute über Instrumente verfüge, um Verordnungen zu ändern. Mit 31 zu 7 Stimmen (keine Enthaltung) folgte die kleine Kammer ihrer Kommission in der Herbstsession 2019 und entschied sich, auf die Vorlage nicht einzutreten – trotz der langen und grossen Vorarbeit, wie von den Vertretern der Kommissionsminderheit während der Debatte immer wieder betont worden war. [11]

INITIATIVE PARLEMENTAIRE
DATE: 11.03.2020
MARC BÜHLMANN

Weil der Ständerat auf die Vorlage der SPK-NR, welche diese auf der Basis der parlamentarischen Initiative Aeschi (svp, ZG) ausgearbeitet hatte, nicht eintreten wollte, musste die grosse Kammer entscheiden, ob sie an ihrem bereits gefassten Eintretensentscheid festhalten oder aber der Entscheidung des Ständerats folgen und die Idee der Einführung eines **Verordnungsvetos** endgültig versenken wollte. Letzteres empfahl eine links-grüne Kommissionsminderheit. Deren Sprecherin Nadine Masshardt (sp, BE) betonte, es sei kein Zufall, dass der Ständerat die Vorlage deutlich ablehne, weil auch die Kantone in der Vernehmlassung signalisiert hätten, dass sie keinen Handlungsbedarf sehen, dafür aber Mehraufwand und Rechtsunsicherheit befürchteten. Erneut wies die Sprecherin auch auf die Gefahr hin, dass man mit einem Verordnungsveto die Gewaltentrennung ritze. In die gleiche Kerbe schlug Bundeskanzler Walter Thurnherr, der den Standpunkt des Bundesrats vertrat. Die Regierung weise zudem noch einmal darauf hin, dass es genügend alternative Instrumente gebe, um auf Verordnungen Einfluss zu nehmen, betonte er. Mit einer

Motion könne man zum Beispiel die Änderung ganz spezifischer Punkte in einer Verordnung erwirken. Das sei letztlich nicht nur effizienter, sondern auch rascher als mit einem Veto alles zu blockieren. Anders sah dies die Kommissionsmehrheit, die durch Matthias Jauslin (fdp, AG) und Jean-Luc Addor (svp, VS) vertreten wurde. Hauptargument für ein Festhalten am ursprünglichen Entschluss sei, dass der Bundesrat bei Verordnungen eben nicht immer den Willen des Parlaments umsetze. Es brauche ein Instrument, mit dem sichergestellt werde, dass Verordnungen mit der ursprünglichen Meinung des Gesetzgebers übereinstimmten. Es seien wohl auch nicht die Kantone, die gegen ein Veto seien, sondern vielmehr die Kantonsregierungen, so Addor. Die 16 zu 7-Mehrheit der SPK-NR sei der Meinung, dass sich der Ständerat der wichtigen Frage nicht einfach entziehen dürfe.
Die Mehrheit des Nationalrats folgte der Kommissionsmehrheit. Mit 99 zu 83 Stimmen und 6 Enthaltungen wurde Festhalten am Eintretensentscheid beschlossen. Gespalten zeigten sich die Mitte- und die FDP-Fraktion. Die SVP und die Grünliberalen stimmten geschlossen für Festhalten und Links-Grün wollte die Vorlage erfolglos versenken. Damit geht das Geschäft noch einmal zurück in die kleine Kammer. [12]

INITIATIVE PARLEMENTAIRE
DATE: 18.06.2020
MARC BÜHLMANN

Mit dem neuerlichen Entscheid, nicht auf die Vorlage einzutreten, versenkte der Ständerat die Idee eines **Verordnungsvetos** endgültig. Thomas Minder (parteilos, SH) erörterte noch einmal kurz die Gründe der SPK-SR, die einstimmig Nichteintreten empfohlen hatte. Es gäbe zwar einen «ansehnlichen Anteil des Parlaments», der mit dem Umgang der Regierung mit Verordnungen nicht glücklich sei, aber bisher sei kein Vorschlag zum kontrollierenden Eingreifen des Gesetzgebers wirklich ausgereift gewesen – obwohl man «seit den Siebzigerjahren am Schräubeln und am Sich-Überlegen» sei. Minder erinnerte daran, dass im Ständerat die ursprüngliche Begeisterung für ein Verordnungsveto gewichen sei. Dies sei mangelndem Handlungsdruck, schwierigen Abgrenzungsfragen und insbesondere dem Umstand geschuldet, dass bereits genügend parlamentarische Instrumente bestünden, um die Verordnungstätigkeit des Bundesrates zu beeinflussen. So könne beispielsweise bei einem Gesetz ja auch beschlossen werden, dass die ausführende Verordnung dem Parlament vorgelegt werden müsse. Aber auch mit Hilfe von Motionen könnten Anpassungen von Verordnungen verlangt werden – ein Punkt, der auch von Walter Thurnherr noch einmal aufgegriffen wurde, der die ablehnende Haltung des Bundesrats in der Sache noch einmal deutlich machte: Es sei sinnvoller, die vorhandenen Möglichkeiten gezielt zu nutzen, als ein neues Instrument einzuführen, das alle Verordnungen, «also auch die grosse Mehrzahl der unproblematischen Verordnungen», betreffe. Da kein Minderheitsantrag mehr vorgebracht wurde, galt die Vorlage damit diskussionslos als «endgültig erledigt». Ständeratspräsident Hans Stöckli (sp, BE) konnte es sich allerdings nicht verkneifen, darauf hinzuweisen, dass Entscheide umso kurzfristiger seien, je häufiger sie «endgültig» erledigt würden. Zumindest für die nächsten Monate dürfte das Thema aber vom Tisch sein. [13]

«Auf Augenhöhe mit dem Bundesrat» (Pa.Iv. 21.431)

Mandat parlementaire

INITIATIVE PARLEMENTAIRE
DATE: 27.02.2023
MARC BÜHLMANN

Das Parlament müsse **«auf Augenhöhe mit dem Bundesrat»** sein können, begründete Fabio Regazzi (mitte, TI) seine entsprechend betitelte parlamentarische Initiative für ein **Verordnungsveto**. Konkret verlangt Regazzi, dass rechtssetzende Verordnungen dem Parlament vorzulegen sind und beide Räte über deren Annahme entscheiden, wenn mindestens die Hälfte der Mitglieder einer Kammer innert 14 Tagen nach Vorliegen der Verordnung einen Antrag für ein Veto einreichen. Verordnungen treten also nur dann in Kraft, wenn diese Frist verstreicht oder wenn mindestens eine der beiden Kammern das Veto ablehnt. Kurz vor Einreichung von Regazzis Initiative hatte das Parlament einem ähnlichen Vorschlag von Thomas Aeschi (svp, ZG; Pa.Iv. 14.422) zuerst Folge gegeben, anschliessend hatte der Ständerat aber dessen Umsetzung abgelehnt – in den letzten rund 15 Jahren war das Anliegen bereits total viermal behandelt und jedes Mal abgelehnt worden.
Wie schon beim letzten Anlauf empfahl die SPK-NR im Januar 2022 mit 16 zu 8 Stimmen auch bei der Initiative Regazzi Folgegeben, weil der Vorschlag die Idee der Kommission wieder aufgreife, die sie im Rahmen der Verhandlungen um die Initiative Aeschi vorgelegt habe. Die Mehrheit der SPK-NR sei nach wie vor der Meinung, dass das

Parlament ein wirksames Instrument brauche, mit dem die Regierung daran gehindert werden könne, «Verordnungen zu erlassen, die nicht dem Willen des Gesetzgebers entsprechen» – so die SPK-NR in ihrer Medienmitteilung.
Ebenfalls analog zum letzten Versuch erachtete aber die SPK-SR ein Verordnungsveto als unnötig und gab der Initiative im April 2022 deutlich mit 12 zu 0 Stimmen (1 Enthaltung) keine Folge. Nach wie vor sei sie der Meinung, dass das Instrument der Motion genüge, um gegen eine Verordnung vorzugehen, insbesondere, wenn Motionen – wie im Rahmen der Vorlage zur Handlungsfähigkeit des Parlaments in Krisensituationen festgelegt – vom Bundesrat rasch beantwortet werden müssen, so die ständerätliche Kommissionsmitteilung.
Weil die SPK-NR an ihrer Entscheidung festhielt – noch einmal mit 16 zu 8 Stimmen (bei 1 Enthaltung) –, kam es erneut zu einer Vorprüfung im Nationalrat. In der Frühjahrssession 2023 ergriff zuerst der Initiant selber das Wort. Die Corona-Krise habe gezeigt, wie «fragil das Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative sein kann», so Regazzi. Die knappe Ablehnung der Umsetzung der parlamentarischen Initiative Aeschi habe zudem offenbart, dass die Unterstützung für seinen Vorschlag gross sei. Man müsse sich die Alternative vor Augen führen: Damit dem Bundesrat möglichst wenig Spielraum bleibe, müssten Gesetze mit immer mehr Detailregelungen geschaffen werden. Dies würde den sowieso schon trägen Gesetzgebungsprozess aber stark verlangsamen. Céline Widmer (sp, ZH) ergriff für die Kommissionsminderheit das Wort. Die Minderheit sehe keinen Handlungsbedarf und gar die Gefahr, dass die Gewaltenteilung geritzt würde, seien Verordnungen doch Aufgabe des Bundesrats. Schlimmer sei aber, dass ein Verordnungsveto zeitnahes Inkrafttreten neuer Gesetze verzögere und blockiere. Es rieche schliesslich «stark nach Zwängerei», wenn nicht mal ein Jahr nach der letzten Ablehnung und zahlreichen Neins in den letzten Jahren erneut ein Verordnungsveto gefordert werde. Aus prozeduralen Gründen müsste auch die deutliche Ablehnung der SPK-SR akzeptiert und gegen Folgegeben gestimmt werden. Damit waren die Kommissionssprecher Andri Silberschmidt (fdp, ZH) und Piero Marchesi (svp, TI) nicht einverstanden. Ein Verordnungsveto würde die demokratischen Kontrollmöglichkeiten für das Parlament erweitern und biete Eingriffsmöglichkeiten, wenn der Bundesrat mit der Umsetzung von Gesetzen den Willen des Parlaments als Gesetzgeber nicht genügend beachte – so Silberschmidt. Es entfalte zudem eine präventive Wirkung und bringe Gesetz und Verordnungen in besseren Einklang. Beim aktuellen Vorschlag sei die Hürde für das Veto zudem genügend hoch, dass es nur bei wichtigen Fällen ergriffen werde.
Die letzte Parallele zur Initiative Aeschi zeigte sich alsdann in der Abstimmung, die erneut einen deutlichen Graben zwischen linker und bürgerlicher Ratshälfte zeigte. Die geschlossenen Fraktionen der SP und der GP, unterstützt von den drei EVP-Mitgliedern der Mitte-EVP-Fraktion, wollten der Initiative keine Folge geben. Ihre insgesamt 70 Stimmen standen gegen die 117 Stimmen der GLP-, SVP, FDP und Mitte-EVP-Fraktionen allerdings auf verlorenem Posten. Damit wird sich der Ständerat erneut mit der Idee eines Verordnungsvetos beschäftigen müssen. [14]

INITIATIVE PARLEMENTAIRE
DATE: 21.09.2023
MARC BÜHLMANN

In der Herbstsession 2023 zählte Kommissionssprecher Daniel Jositsch (sp, ZH) im Ständerat zwei Gründe auf, die für die SPK-SR entscheidend gewesen seien, um die parlamentarische Initiative von Fabio Regazzi (mitte, TI) zur Ablehnung zu empfehlen. Der Titel des Begehrens – **«auf Augenhöhe mit dem Bundesrat»** – sei zwar «sympathisch», so Jositsch, die dahinterliegende Idee eines **Verordnungsvetos** sei es aber nicht. Erstens sei es die Aufgabe der Exekutive, Gesetze umzusetzen und in Verordnungen zu giessen. Ein von der Legislative verabschiedetes Gesetz bilde den Rahmen für diese Umsetzung. Mit einem Verordnungsveto würde diese Arbeits- und Gewaltenteilung untergraben. Zweitens würde ein solches Veto die Gesetzgebung verzögern und somit auch unsicher machen. Das Parlament habe mit der Motion zudem ein gutes Mittel, um sich gegen die Umsetzung von Gesetzen zu wehren. Mit seinem Einzelantrag auf Folgegeben wies Marco Chiesa (svp, TI) im Anschluss vergeblich darauf hin, dass der Gesetzgeber den von Daniel Jositsch erwähnten Rahmen eben «nicht immer präzise genug umschreiben» könne, weshalb eine Nachkontrolle von Verordnungen sinnvoll sei. Dieser Argumentation folgten allerdings lediglich die fünf SVP-Ständeräte. Eine Mehrheit von 25 Stimmen zu 5 Stimmen (bei 3 Enthaltungen) stimmte entsprechend dem Antrag der Kommissionsmehrheit und gab der parlamentarischen Initiative keine Folge. [15]

Beschränkung der Macht des Bundesrates im Epidemiengesetz (Mo. 21.3323)

Politique gouvernmentale

MOTION
DATE: 17.03.2023
MARC BÜHLMANN

Im März 2023, zwei Jahre nach ihrer Einreichung, wurde die Motion von Thomas Burgherr (svp, AG) unbehandelt abgeschrieben. Sie hätte eine **Beschränkung der Befugnisse des Bundesrates im Epidemiengesetz** verlangt. In besagtem Gesetz ist die Kompetenz der Regierung verankert, in ausserordentlichen Lagen Notverordnungen und Massnahmen zum Schutz der Gesundheit der Bevölkerung zu verfügen. Burgherr forderte in seinem Vorstoss eine Befristung bundesrätlicher Notbeschlüsse und -massnahmen und einen Einbezug des Parlaments.
Der Bundesrat hatte die Motion im Mai 2021 zur Ablehnung empfohlen. In seiner Stellungnahme, die identisch mit jener zur Motion Strupler (svp, TG; Mo. 21.3315) war, wies er darauf hin, dass einerseits eine Revision des Epidemiengesetz auf Basis einer Evaluation der Rolle der verschiedenen Akteure während der Pandemie vorgesehen sei. Andererseits befasse sich die SPK-NR intensiv mit der Frage, wie das Parlament in einer Krisensituation besser einbezogen werden könne. Die Motion würde beiden Arbeiten vorgreifen. [16]

1) AB NR, 2008, S. 1923 f.; AB NR, 2008, S. 145 f.
2) AB SR, 2009, S. 187 ff.; NZZ, 17.2.09.
3) AB NR, 2010, S. 1806 ff.
4) Pa.Iv. 09.511: AB SR, 2011, S. 19 f.; NZZ, 1.3.11.
5) Pa.Iv. 11.480: AB NR, 2012, S. 1395 ff.; AB SR, 2012, S. 973 f.; NZZ, 14.9. und 28.11.12.
6) AB SR, 2015, S. 1075 ff.; Bericht SPK-S vom 20.8.2015; Medienmitteilung SPK-N vom 16.1.2015; Medienmitteilung SPK-S vom 20.8.2015; Pa.Iv. 14.421 (Fournier); AZ, 15.1.15; NZZ, 21.8.15
7) AB NR, 2016, S. 693 ff.; Bericht SPK-N vom 15.1.2016; AZ, 17.1.15; NZZ, 27.8.16
8) Medienmitteilung SPK-SR vom 28.08.16; NZZ, 20.10.16
9) AB NR, 2018, S. 1727; Bericht SPK-N vom 17.8.18 ; Bericht SPK-N vom 25.5.18 ; Bericht Vernehmlassung; Medienmitteilung SPK-NR vom 26.2.19; Medienmitteilung SPK-NR vom 31.8.18; NZZ, 8.11.17; TG, 9.11.17; NZZ, 11.11., 16.11.17; Lib, SGT, 1.6.18; SN, 27.9.18; TZ, 12.10.18; NZZ, 27.2., 21.3.19; AZ, 12.4.19
10) AB NR, 2019, S. 1157 ff.; BBl. 2019, S. 3185 ff.; BBl. 2019, S. 697 ff.; Medienmitteilung BR vom 2.5.19; AZ, 12.4.19; BaZ, 19.6.19; AZ, 1.7.19
11) AB NR, 2019 S. 942 ff.
12) AB NR, 2020, S. 285 ff.
13) AB SR, 2020, S. 589 ff.
14) AB NR, 2023, S. 24 ff.; Bericht SPK-NR vom 19.1.23; Medienmitteilung SPK-NR vom 28.01.22; Medienmitteilung SPK-SR vom 8.4.22
15) AB SR, 2023, S. 871 f.
16) Mo. 21.3323