

Ständerat

Conseil des Etats

Consiglio degli Stati

Cussegl dals stadis



14.421 s Pa.lv. Fournier. Genehmigung bundesrätlicher Verordnungen durch das Parlament

Bericht der Staatspolitischen Kommission vom 20. August 2015

Die Staatspolitische Kommission (SPK) des Ständerates hat an ihrer Sitzung vom 20. August 2015 die von Ständerat Jean-René Fournier (VS) am 11. Juni 2014 eingereichte parlamentarische Initiative vorgeprüft.

Die Initiative verlangt die gesetzliche Verankerung des Rechts der Bundesversammlung zur Genehmigung von Verordnungen des Bundesrates.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt mit 6 zu 6 Stimmen und Stichentscheid der Präsidentin, der Initiative keine Folge zu geben.

Die Kommissionsminderheit (Engler, Abate, Föhn, Lombardi, Minder, Niederberger) beantragt, der Initiative Folge zu geben.

Berichterstattung: Diener Lenz

Im Namen der Kommission
Die Präsidentin:

Verena Diener Lenz

Inhalt des Berichtes

- 1 Text und Begründung
- 2 Erwägungen der Kommission



1 Text und Begründung

1.1 Text

Gestützt auf Artikel 160 Absatz 1 der Bundesverfassung und auf Artikel 107 des Parlamentsgesetzes reiche ich folgende parlamentarische Initiative ein:
Das Parlament wird dazu aufgefordert, entsprechende Gesetzesänderungen vorzunehmen, damit bundesrätliche Ausführungsverordnungen zu wichtigen Erlassen durch die eidgenössischen Räte genehmigt werden können. Das Parlament muss sich in solchen Erlassen das Recht vorbehalten können, dass ihm die Ausführungsverordnungen des Bundesrates zur Genehmigung vorgelegt werden. Unter Achtung des Prinzips der Gewaltenteilung erfolgt diese Genehmigung ohne Möglichkeit der Abänderung und nicht durch eine eingehende Prüfung der verschiedenen Ausführungsbestimmungen.

1.2 Begründung

In letzter Zeit ist es oft so, dass in Verordnungen des Bundesrates der Wille des Gesetzgebers nicht vollumfänglich respektiert wird. Die Verwaltung erliegt immer mehr der Versuchung, mithilfe von Ausführungsverordnungen das zu erreichen, was ihr vom Gesetzgeber verwehrt wurde. Diese Praxis führt zu missbräuchlicher Ausnutzung des Handlungsspielraums, den das Parlament der Regierung einräumt. Das Ergebnis eines solchen Missbrauchs im Nachhinein auf dem Wege der Gesetzgebung zu beheben ist aufwendig und zu langsam. Wir müssen dieses Problem wirksam lösen. Die Möglichkeit, bereits im Gesetzentwurf eine Genehmigung der Gesamtheit der dazugehörigen bundesrätlichen Verordnungen durch das Parlament vorzusehen, wäre ein Mittel, unter Einhaltung des Prinzips der Gewaltenteilung solchen Missbrauch zu unterbinden. Das würde sicherstellen, dass der Bundesrat von seinem Handlungsspielraum in angemessener Weise Gebrauch macht. Diese Vorgehensweise hätte nicht den Sanktionscharakter eines einfachen Vetos, wie wir es im Kanton Solothurn vorfinden, und der Gegenstand der von Thomas Müller eingereichten parlamentarischen Initiative 09.511 war, der der Nationalrat Folge gab, der Ständerat jedoch keine Folge gab. Ähnliche Vorschriften existieren bereits in den Kantonen Uri, Wallis und Graubünden und haben sich dort als zufriedenstellend erwiesen.

2 Erwägungen der Kommission

Während der Nationalrat sich schon wiederholt für die Einführung eines Vetorechts der Bundesversammlung gegenüber Verordnungen des Bundesrates ausgesprochen hat, zeigte sich der Ständerat dieser Forderung gegenüber bisher skeptisch und hat entsprechende parlamentarische Initiativen abgelehnt. Das letzte Mal war dies der Fall am 27. November 2012, als sich der Rat ohne Gegenantrag gegen eine entsprechende parlamentarische Initiative aus dem Nationalrat aussprach (11.480 n Pa.Iv. Fraktion V. Mitsprache des Parlamentes bei Verordnungen des Bundesrates, AB 2012 S 973). Dies war der dritte negative Entscheid des Ständerates betreffend Einführung eines Verordnungsvetos in kurzer Folge: So hatte er sich bereits am 28. Februar 2011 und am 13. März 2009 gegen dieses Instrument ausgesprochen (09.511 n Pa.Iv. Müller Thomas. Mitsprache des Parlamentes bei Verordnungen des Bundesrates, AB 2011 S 20; 08.401 n Pa.Iv. Fraktion V. Veto des Parlamentes gegen Verordnungen des Bundesrates, AB 2009 S 191).



Nun liegt zu diesem Thema eine parlamentarische Initiative aus den Reihen des Ständerates auf dem Tisch. Allerdings fordert der Initiant nicht die Einführung eines Vetorechts, sondern er möchte, dass die Bundesversammlung in bestimmten Gesetzen vorsehen kann, dass ihr der Bundesrat die Verordnung zur Umsetzung des Gesetzes zur Genehmigung unterbreiten muss.

Die Kommission ist jedoch der Ansicht, dass die Bundesversammlung über genügend Instrumente verfügt, um auf die Verordnungsgebung durch den Bundesrat Einfluss nehmen zu können. So gibt es mehrere Beispiele dafür, dass die Bundesversammlung in Gesetzen vorgesehen hat, dass ihr bestimmte Ausführungsbestimmungen zur Genehmigung unterbreitet werden. Erwähnt werden kann etwa als neueres Beispiel das Bankengesetz (SR 952.0), in dessen Übergangsbestimmung zur Änderung vom 30. September 2011 festgehalten wurde, dass die erstmalige Verabschiedung der Regelungen nach Artikel 10 Absatz 4 des Gesetzes der Bundesversammlung zur Genehmigung zu unterbreiten ist. Die Räte haben diese Genehmigung am 16. April 2013 bzw. 20. Juni 2013 vorgenommen, indem sie einen entsprechenden Bundesbeschluss verabschiedet haben (12.069 n Bankengesetz. Genehmigung des 4. Kapitels der Verordnung über die Liquidität der Banken, AB 2013 N 596, AB 2013 S 629). In der Literatur finden sich auch etliche Beispiele aus früherer Zeit, als das Instrument des Genehmigungsvorbehalts häufiger als heute angewendet wurde. So sah das damalige Verwaltungsorganisationsgesetz bis in die 1990er Jahre vor, dass der Bundesrat die Verordnung betreffend die Zuweisung der Ämter an die Departemente der Bundesversammlung zur Genehmigung vorlegt (für weitere Bsp. vgl. Müller, Georg: Elemente einer Rechtsetzungslehre, Zürich 1999, S. 122f.).

Zu verweisen ist auch auf das in Artikel 151 des Parlamentsgesetzes vorgesehene Recht parlamentarischer Kommissionen, zu Verordnungsentwürfen des Bundesrates konsultiert zu werden. Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, dass der Bundesrat Einwände der Kommissionen durchaus ernst nimmt. Es liegt an den parlamentarischen Kommissionen, dieses Instrument gewinnbringend zu nutzen, indem sie sich mit den entsprechenden Verordnungsentwürfen intensiv auseinandersetzen.

Die Schaffung weiterer Instrumente zur Mitsprache des Parlamentes beim Erlass von Verordnungen durch den Bundesrat erachtet die Kommission nicht als sinnvoll. Wenn das Parlament hier vermehrt mitentscheiden kann, wird ein weiteres Einfallstor für Lobbyisten geöffnet, welche spezifische Einzelfallinteressen am wirksamsten vertreten können. Dies gelingt ihnen umso besser, wenn mit einer Verordnungsgenehmigung oder einem Verordnungsveto die Ratsplena entscheiden können. Das heutige Konsultationsrecht hingegen wird von den zuständigen Kommissionen wahrgenommen, welche sich aufgrund ihrer spezialisierten Kenntnisse noch am ehesten fundiert mit den Verordnungsbestimmungen auseinandersetzen können. Zudem sollte der Prozess der Verordnungsgebung im Interesse der Rechtssicherheit nicht allzu lange verzögert werden. Die Rechtsanwender wollen möglichst rasch Klarheit über die Umsetzung eines Gesetzes haben. Es stellt sich auch die Frage, ob das Parlament zum Zeitpunkt, wenn ein Veto gegen eine Verordnung eingereicht bzw. eine Verordnung genehmigt werden sollte, sich bereits im Klaren über allfällige Anwendungsprobleme dieser Verordnung ist. Diese Probleme zeigen sich häufig erst, wenn erste Erfahrungen in der Rechtsanwendung gesammelt werden konnten. In diesem Fall wird es wohl sinnvoller sein, zur Behebung dieser Probleme den ordentlichen Weg der Gesetzgebung zu beschreiten.

Aufgrund dieser Überlegungen, welche generell gegen eine vermehrte Mitsprache des Parlamentes beim Erlass von Verordnungen durch den Bundesrat angeführt werden können, hat sich die Kommission mit 9 zu 2 Stimmen und einer Enthaltung auch gegen eine parlamentarische Initiative aus den Reihen des Nationalrates für die Einführung eines Verordnungsvetos ausgesprochen (14.421 n Pa.IV. Aeschi Thomas. Einführung des Verordnungsvetos). Die SPK des Nationalrates hatte dieser Initiative am 16. Januar 2015 mit 18 zu 4 Stimmen zugestimmt.

Die **Minderheit der Kommission** ortet jedoch Handlungsbedarf und plädiert für den vermehrten Einbezug des Parlamentes bei der Verordnungsgebung, wobei die geeignete Form noch gefunden



werden müsse. Sie ist der Ansicht, dass mit einer vermehrten parlamentarischen Mitsprache bei der Verordnungsgebung ein politisches Gegengewicht gegenüber der Übermacht der Verwaltung beim Prozess der Verordnungsgebung geschaffen werden sollte. Somit handle es sich nicht um ein Misstrauensvotum gegenüber dem Bundesrat, vielmehr gehe es darum, bürokratischen Eigeninteressen der Verwaltung Einhalt zu gebieten. Im Parlament könnten die konkreten Interessen der Rechtsanwender – häufig die Kantone – wirksam eingebracht werden. Nicht selten sei die Grenze zwischen Gesetzgebung und Ausführungsbestimmungen fließend, so dass auch auf Verordnungsebene durchaus wichtige Aspekte geregelt werden, welche nicht nur technischen Charakter haben.