



14.421

**Parlamentarische Initiative
Fournier Jean-René.
Genehmigung bundesrätlicher
Verordnungen durch das Parlament**

**Initiative parlementaire
Fournier Jean-René.
Approbation des ordonnances
par les Chambres fédérales**

Vorprüfung - Examen préalable

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 24.09.15 (VORPRÜFUNG - EXAMEN PRÉALABLE)

Antrag der Mehrheit
Der Initiative keine Folge geben

Antrag der Minderheit
(Engler, Abate, Föhn, Lombardi, Minder, Niederberger)
Der Initiative Folge geben

Proposition de la majorité
Ne pas donner suite à l'initiative

Proposition de la minorité
(Engler, Abate, Föhn, Lombardi, Minder, Niederberger)
Donner suite à l'initiative

Le président (Hêche Claude, président): Vous avez reçu un rapport écrit de la commission.

Diener Lenz Verena (GL, ZH), für die Kommission: Wir sprechen zur parlamentarischen Initiative Fournier 14.421, "Genehmigung bundesrätlicher Verordnungen durch das Parlament". Diese Initiative verlangt die gesetzliche Verankerung des Rechts der Bundesversammlung zur Genehmigung von Verordnungen des Bundesrates. Es ist ein nicht ganz neues Thema in unserem Rat.

Ihre Kommission war unentschieden, 6 Stimmen für, 6 Stimmen gegen diese parlamentarische Initiative Fournier. Mit meinem Stichentscheid bittet Sie die Mehrheit der Kommission, dieser parlamentarischen Initiative Fournier keine Folge zu geben.

Worum geht es? Ich möchte das nur ganz kurz festhalten, weil der Initiant ja sicher auch noch sprechen wird und es viel authentischer ist, wenn er dann für seine parlamentarische Initiative die Begründung liefert. Aber in der schriftlichen Begründung steht die Argumentation, dass in der vergangenen Zeit in Verordnungen des Bundesrates der Wille des Gesetzgebers nicht vollumfänglich respektiert wird. Der Initiant konstatiert eine missbräuchliche Ausnutzung des Handlungsspielraums der Verwaltung, und er möchte diesen - in seinen Worten - "Missbrauch" unterbinden.

Was waren die Erwägungen Ihrer Kommission? Einleitend ist vielleicht zu sagen, dass sich der Nationalrat schon wiederholt für die Einführung eines Vetorechts der Bundesversammlung gegenüber Verordnungen des Bundesrates ausgesprochen hat. Der Ständerat stand diesen Forderungen immer skeptisch gegenüber und hat entsprechende parlamentarische Initiativen abgelehnt. Das letzte Mal war dies am 27. November 2012 der Fall, als sich der Rat ohne Gegenantrag gegen eine entsprechende parlamentarische Initiative (11.480)



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • 4920 • Vierzehnte Sitzung • 24.09.15 • 15h00 • 14.421
Conseil des Etats • 4920 • Quatorzième séance • 24.09.15 • 15h00 • 14.421



aus dem Nationalrat aussprach. Das war der dritte negative Entscheid des Ständerates betreffend Einführung eines Verordnungsvetos in kurzer Folge. Er hatte sich schon vorher mehrfach entsprechend geäussert. Diese parlamentarische Initiative fordert nicht die Einführung eines Vetorechts, sondern der Initiant möchte, dass die Bundesversammlung in bestimmten Gesetzen vorsehen kann, dass ihr der Bundesrat die Verordnung zur Umsetzung des Gesetzes zur Genehmigung unterbreiten muss.

Die Kommissionsmehrheit ist jedoch der Ansicht, dass die Bundesversammlung heute schon über genügend Instrumente verfügt, um auf die Verordnunggebung 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, in dessen Übergangsbestimmungen zur Änderung vom 30. September 2011 festgehalten wurde, dass die erstmalige Verabschiedung der Regelungen nach Artikel 10 Absatz 4 des Bundesgesetzes der Bundesversammlung zur Genehmigung zu unterbreiten ist. Die Räte haben diese Genehmigung am 16. April 2013 bzw. am 20. Juni 2013 vorgenommen, indem sie einen entsprechenden Bundesbeschluss verabschiedet haben. Auch in der Literatur finden sich etliche Beispiele aus früheren Zeiten, als das Instrument des Genehmigungsvorbehalts noch häufiger als heute angewendet wurde.

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 auch ernst nimmt. Es liegt an den parlamentarischen Kommissionen, dieses Instrument gewinnbringend zu nutzen, indem sie sich mit den entsprechenden Verordnungsentwürfen eben auch intensiv auseinandersetzen.

Die Schaffung weiterer Instrumente zur Mitsprache des Parlamentes beim Erlass von Verordnungen durch den Bundesrat erachtet die Mehrheit Ihrer Kommission nicht als sinnvoll. Wenn das Parlament hier vermehrt mitentscheiden kann, wird ein weiteres Einfallstor für Lobbyisten geöffnet, welche spezifische Einzelfallinteressen am wirksamsten so vertreten können. Das heutige Konsultationsrecht wird von den zuständigen Kommissionen wahrgenommen, welche sich aufgrund ihrer spezialisierten Kenntnisse fundiert mit den Verordnungsbestimmungen auseinandersetzen können. Zudem sollte der Prozess der Verordnunggebung im Interesse der Rechtssicherheit auch nicht allzu lange verzögert werden. Die Rechtsanwender möchten ja möglichst rasch Klarheit über die Umsetzung eines Gesetzes haben.

Es stellt sich auch die Frage, ob das Parlament zum Zeitpunkt, in dem ein Veto gegen eine Verordnung eingereicht wird bzw. eine Verordnung genehmigt werden sollte, sich bereits im Klaren über allfällige Probleme bei der Anwendung dieser Verordnung ist. Häufig zeigen sich Probleme erst, wenn in der Rechtsanwendung erste Erfahrungen gesammelt werden konnten. Dann würde sich, wenn schon, ja eine Änderung der Gesetzgebung aufdrängen.

Aufgrund dieser Überlegungen, welche generell gegen eine vermehrte Mitsprache des Parlamentes beim Erlass von Verordnungen durch den Bundesrat angeführt werden können, hat sich Ihre Kommission an der gleichen Sitzung mit 9 zu 2 Stimmen auch dagegen ausgesprochen, der parlamentarischen Initiative Aeschi Thomas 14.422 Folge zu geben. Im Gegensatz dazu ortet die Kommissionsmehrheit politischen Handlungsbedarf. Ich möchte dies aber jetzt nicht weiter erläutern, weil ichannehme, dass Kollege Fournier es selbst machen möchte.

Ich bitte Sie mit der knapp zustande gekommenen Mehrheit, der parlamentarischen Initiative Fournier keine Folge zu geben.

AB 2015 S 1075 / BO 2015 E 1075

Engler Stefan (CE, GR): Die Kommissionssprecherin hat es ausgeführt: Das Thema, ob und wie das Parlament auf den Verordnungsprozess Einfluss nehmen soll, beschäftigt unser Parlament seit zwanzig Jahren wiederholt. Zum Motiv dafür wird der Initiant, Kollege Fournier, mit Bestimmtheit selber ein paar Ausführungen machen. Es ist die gemeinhin gespürte Ohnmacht des Parlamentes gegenüber der Exekutive und vor allem auch gegenüber der Verwaltung.

Es wurde zu Recht gesagt, dass nach geltendem Recht, nach Artikel 151 des Parlamentsgesetzes, der Anspruch besteht, dass die zuständigen Kommissionen verlangen können, dass ihr der Entwurf zu einer Verordnung des Bundesrates zur Konsultation unterbreitet wird. Die Kommissionen können somit eine Verordnung des Bundesrates zwar nicht direkt ändern und auch nicht blockieren. Sie können dem Bundesrat aber immerhin Hinweise geben, in welche Richtung die Verordnung gegebenenfalls geändert werden soll.

Bislang, auch das wurde richtig gesagt, blieb der Ständerat regelmässig standhaft, wenn mittels parlamentarischer Initiativen, im Nationalrat initiiert, die Einführung eines Vetorechts der Bundesversammlung gegenüber



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • 4920 • Vierzehnte Sitzung • 24.09.15 • 15h00 • 14.421
Conseil des Etats • 4920 • Quatorzième séance • 24.09.15 • 15h00 • 14.421



bundesrätlichen Verordnungen verlangt wurde. So hat auch die Staatspolitische Kommission des Ständerates die parlamentarische Initiative Aeschi Thomas abgewiesen. Diese parlamentarische Initiative - ich erkläre das, um den Gegensatz zur parlamentarischen Initiative Fournier aufzuzeigen - verlangt die Einführung eines Verordnungsvetos. Verordnungen seien vor ihrer Inkraftsetzung der Bundesversammlung zu übermitteln und ein Drittel der Mitglieder eines Rates hätte dann die Möglichkeit, innerhalb von 14 Tagen ein Veto gegen eine Verordnung zu beantragen. Zu entscheiden haben wir heute aber nicht über die parlamentarische Initiative Aeschi Thomas, sondern darüber, ob wir der parlamentarischen Initiative unseres Kollegen Fournier, jedenfalls in der ersten Phase, grünes Licht geben wollen.

Die parlamentarische Initiative Fournier verlangt die gesetzliche Verankerung eines Vorbehalts der Genehmigung wichtiger Verordnungen durch die Bundesversammlung. Nach der Initiative Fournier müssten also Ausführungsverordnungen zu wichtigen Erlassen von der Bundesversammlung dann genehmigt werden, wenn dies im betreffenden Erlass - in der Regel wird das ein Gesetz sein - auch vorgesehen ist. Die Verweigerung der Genehmigung führt dann, wie ein Veto auch, dazu, dass die Verordnung nicht in Kraft treten kann und der Bundesrat eine neue Verordnung ausarbeiten muss. Anders als nach der parlamentarischen Initiative Aeschi Thomas sollen allerdings nur Verordnungen zu wichtigen Gesetzen der Genehmigung unterliegen, und auch das nur dann, wenn sich der Gesetzgeber eine solche vorbehält.

Kollege Fournier stützt sich für sein Modell auf das Vorbild im Kanton Wallis ab. Ähnliche, aber als Verordnungsveto bezeichnete Instrumente kennen auch die Kantone Solothurn und Freiburg. Jetzt mag es Sie vielleicht überraschen: Die Kompetenz, sich zur Anschlussgesetzgebung verbindlich im Rahmen eines Genehmigungsbeschlusses äussern zu können, hat das Parlament an und für sich bereits, und zwar nicht als Akt der Oberaufsicht des Parlamentes gegenüber der Exekutive, sondern als Akt der Rechtsetzung. Frau Kollegin Diener hat Ihnen Beispiele ausgeführt, bei denen der Gesetzgeber, also das Parlament, im Gesetz, meistens in den Übergangsbestimmungen, geschrieben hat, dass er die Ausführungsverordnung dann explizit genehmigen wolle, was über einen Bundesbeschluss erfolgte. Darin liegt auch der Unterschied zu den in der Vergangenheit wiederholt initiierten Versuchen für ein Vetorecht als Ausdruck der Oberaufsicht des Parlamentes, eine nichtstimmige Verordnung kassieren zu können.

In der Variante Fournier geht es darum, die Gesetzgebungskompetenz des Parlamentes dahingehend auszuweiten, dass auch die Verordnung als Teil der gesetzgeberischen Tätigkeit vom Parlament genehmigt werden soll. Jetzt kann man das über verschiedene Wege erreichen, wie das auch die Kommissionspräsidentin zu Recht gesagt hat. Man kann das über eine Korrektur der Verordnung mittels eines parlamentarischen Vorstosses erreichen. Man kann eine Korrektur einer Verordnung, die dem Parlament nicht passt, auch erreichen, indem man die entsprechende Bestimmung ins Gesetz schreibt und sie nicht in der Verordnung belässt. Ein Genehmigungsvorbehalt ist notabene heute schon möglich. Sie könnten jetzt sagen, dass es deshalb die parlamentarische Initiative nicht brauche. Ich werde Ihnen, Kollege Stöckli, aber sagen, warum die parlamentarische Initiative trotzdem, mindestens in der ersten Phase, prüfenswert ist.

Von der Zulässigkeit und der Wünschbarkeit eines solchen Genehmigungsvorbehalts zu unterscheiden sind die damit verbundenen Auswirkungen. Auch diese wurden genannt: mögliche Verzögerungen, die mögliche Einflussnahme von Lobbyisten im Zeitpunkt der Verordnunggebung und weitere. Für die Kommissionsminderheit, immerhin waren wir zu sechst, lohnt es sich, diesen möglichen Auswirkungen im Rahmen der Bearbeitung der parlamentarischen Initiative einmal grundsätzlich auf den Grund zu gehen. Es lohnt sich, sich dabei mit den Fragen der Rechtsstaatlichkeit, aber auch der Parlamentseffizienz und allfälliger Fehlanreize auseinanderzusetzen, im Wissen darum, dass die Unterstellung einer Verordnung unter den Genehmigungsvorbehalt für das Parlament an und für sich schon heute möglich ist. Die parlamentarische Initiative gibt uns die Chance, uns einmal selber mit dieser Idee auseinanderzusetzen und auch das Prozedere einmal durchzuspielen, das zum Zuge käme, wenn man sich für eine explizite Verankerung eines solchen Genehmigungsvorbehalts in der Parlamentsgesetzgebung entscheiden würde.

Ich bin mir natürlich schon bewusst, dass je nach Ausgestaltung eines solchen Genehmigungsvorbehalts rasch der Einwand der Verletzung der Gewaltenteilung erhoben wird. Das Gewaltenteilungsprinzip wird aber auch verletzt, wenn der Bundesrat oder die Verwaltung gegen den gesetzgeberischen Willen des Parlamentes handelt und die Verordnungen entsprechend so ausgestaltet, dass man das Gesetz nicht mehr erkennt, das einer Verordnung zugrunde liegt; auch das ist eine Verletzung des Gewaltenteilungsprinzips. Entsprechend leitet sich der Genehmigungsvorbehalt nicht aus der Oberaufsicht ab, sondern aus dem Gewaltenteilungsprinzip, nämlich dass der Gesetzgeber zuständig ist, seine Gesetze auch in der Umsetzung so auszustalten, dass sie gesetzeskonform ist.

Deshalb macht man es sich zu einfach, wenn man jetzt mit dem Totschlagargument der Gewaltenteilung ins Feld zieht und sagt, der Gesetzgeber mache Gesetze und die Exekutive die Verordnungen dazu. Zu berück-



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • 4920 • Vierzehnte Sitzung • 24.09.15 • 15h00 • 14.421
Conseil des Etats • 4920 • Quatorzième séance • 24.09.15 • 15h00 • 14.421



sichtigen sind auch die unterschiedlichsten Verordnungsformen sowie der Umstand, dass die Inhalte, die im Gesetz geregelt sind und in der Verordnung geregelt werden, immer fliessender geworden sind. Es beschränkt sich nicht mehr darauf, dass in der Gesetzgebung die wichtigen Fragen und in der Verordnung die unwichtigen Fragen gelöst werden.

Insofern glaube ich doch, dass diese parlamentarische Initiative durchaus ihre Berechtigung hat. Mindestens sollte sie in der ersten Phase näher geprüft werden.

Deshalb beantrage ich Ihnen namens der Minderheit, dieser parlamentarischen Initiative Fournier Folge zu geben.

Minder Thomas (V, SH): Auch ich stimme dieser parlamentarischen Initiative in der ersten Phase zu, sie geht in die richtige Richtung. Kollege Fournier sitzt schon einige Zeit in diesem Rat und ist zur Überzeugung gekommen, dass bundesrätliche Verordnungen je länger, je mehr den Geist und Willen des Gesetzgebers umgehen. Er spricht in seiner Begründung gar von einer vermehrt missbräuchlichen Praxis des Bundesrates oder auch der Verwaltung, den Handlungsspielraum bei Verordnungen mehr als erlaubt auszunützen. Ich bin erst seit vier Jahren im Parlament, komme aber zum selben Fazit. Der Vorstoss von Kollege Fournier setzt ein Zeichen und rückt die Kirche hoffentlich wieder in die Mitte des Dorfes.

Wer ist der Gesetzgeber, wir oder der Bundesrat? Es ist nicht Aufgabe des Bundesrates, seine eigene Politik oder sein eigenes legislatives Gutdünken im Parlament durchzudrücken, sondern seine Aufgabe ist es, die

AB 2015 S 1076 / BO 2015 E 1076

Bundesbeschlüsse nach dem Gusto des Parlamentes und übrigens auch die Volksinitiativen nach den Vorstellungen von Volk und Ständen umzusetzen. Wir müssen aber auch selbstkritisch sein. Leider viel zu oft geben wir diese Kompetenz von uns aus freiwillig aus den Händen. Seien wir ehrlich: Blättern Sie einmal die Gesetze durch. Wie oft steht da "der Bundesrat regelt", "der Bundesrat legt die Einzelheiten fest", "der Bundesrat definiert", "der Bundesrat kann Ausnahmen vorsehen", "der Bundesrat erläutert die Bestimmungen" usw.? Wir hätten längst die Möglichkeit, vermehrt wichtige Punkte selber ins Gesetz zu schreiben, als uns danach über die bundesrätliche Verordnung zu beklagen.

Wir hätten es sogar selber in der Hand, Kollege Engler hat es angetönt, eine entsprechende Übergangsbestimmung in Gesetze einzufügen, die den Bundesrat beauftragt, uns später die Verordnung zur Genehmigung zu unterbreiten. Ich gebe Ihnen ein Beispiel, wo dies getan wurde: Im Sommer 2013 hat der Bundesrat unserem Parlament das Geschäft 12.096, "Bankengesetz. Genehmigung des 4. Kapitels der Verordnung über die Liquidation der Banken (too big to fail)", zur Genehmigung unterbreitet. Der Bundesrat tat dies deshalb, weil unsere Kollegen der letzten Legislatur in der Änderung vom 30. September 2011 des Bundesgesetzes über die Banken und Sparkassen, Untertitel "Stärkung der Stabilität im Finanzsektor (too big to fail)", genau dies proaktiv verlangten. Ich zitiere aus jener Novelle Ziffer 3 der Übergangsbestimmungen: "Die erstmalige Verabschiedung der Regelungen nach Artikel 10 Absatz 4 ist der Bundesversammlung zur Genehmigung zu unterbreiten."

Voilà! Was Kollege Fournier fordert, ist eigentlich längst möglich. Im Prinzip bräuchte es kein neues Gesetz, das uns diese Kompetenz gibt. Vielmehr müssten wir im konkreten Fall selber tätig werden. Wenn ich dieser parlamentarischen Initiative dennoch zustimme, dann, um zu unterstreichen, dass die Legislative öfters von dieser Möglichkeit Gebrauch machen sollte. Eine deklaratorische Norm im Parlamentsgesetz schadet also nicht. Unsere Kollegen denken dann vielleicht in der nächsten Legislatur eher mal daran.

Mich beschäftigt eigentlich noch viel mehr, dass Volksinitiativen via Verordnungen umgesetzt werden, weil nicht rechtzeitig ein Gesetz vorliegt. Die Abzocker-Initiative wurde vor zweieinhalb Jahren angenommen. Die Übergangsbestimmung fordert die Legislative auf, innert Jahresfrist ein Gesetz zu erlassen. Heute, nach zweieinhalb Jahren, liegt aber noch nicht einmal eine Botschaft vor. Überbrückt wird nun per bundesrätliche Verordnung. Der Masseneinwanderungs-Initiative droht dasselbe. Ich will damit lediglich den Anstoss dazu geben, dass in der Beratung in der nationalrätslichen Kommission auch dieser Punkt berücksichtigt werde, falls der parlamentarischen Initiative, was ich hoffe, hier im Rat Folge gegeben wird.

Ebenfalls nicht erfasst sind Fälle wie Dublin III. Bei Dublin III ging es um ein asylpolitisches Anliegen, welches wegen zeitlichem Druck aus Brüssel nicht wie üblich gesetzestechisch, sondern via Verordnung umgesetzt wurde. Ein solches Vorgehen kommt im Parlament nicht gut an und beim Volk noch viel weniger, zumal dem Dublin-System bekanntlich ein Urnenentscheid vorausgegangen ist.

Bitte geben Sie dieser Initiative in der ersten Phase Folge. Aber denken wir daran, dass es in Zukunft eigentlich wir selbst sein müssten, die vermehrt wieder das Heft in die eigene Hand nehmen, anstatt allzu vieles an die Exekutive zu delegieren.



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • 4920 • Vierzehnte Sitzung • 24.09.15 • 15h00 • 14.421

Conseil des Etats • 4920 • Quatorzième séance • 24.09.15 • 15h00 • 14.421



Cramer Robert (G, GE): A mes yeux, la proposition qui nous est faite est fondamentalement contraire au principe de la séparation des pouvoirs. Le principe de la séparation des pouvoirs veut que le législateur fasse des lois. Il sait jusqu'où il a envie de légiférer: s'il souhaite faire des lois extrêmement précises, il fait des lois très précises, s'il souhaite faire des lois qui le sont un peu moins, eh bien, il inscrit dans la loi un certain nombre de clauses de délégation en faveur de l'exécutif.

J'ai bien entendu l'argument subtil de Monsieur Engler qui nous dit: "Mais non, cela n'est pas contraire au principe de la séparation des pouvoirs, puisque c'est le législateur lui-même qui inscrirait dans la loi le fait qu'il peut reprendre le pouvoir de légiférer à l'exécutif et s'y substituer en exerçant un droit de veto." Je suis navré de dire que cette réflexion est subtile, intelligente, mais qu'elle est purement formelle, parce que le principe de la séparation des pouvoirs, ce n'est pas jouer avec les formes! On pourrait aussi imaginer une loi disant que, dorénavant, le Parlement exerce les compétences du Tribunal fédéral. Cela serait parfait formellement puisque cela serait inscrit dans la loi. Mais le principe de la séparation des pouvoirs, ce n'est pas cela! Ce principe nécessite que, dans un Etat fondé sur le droit, "le pouvoir arrête le pouvoir", selon la formule de Montesquieu. Il faut, à un moment donné, que ce ne soit pas un seul organe qui décide de tout, mais que l'on fasse la distinction entre ce qui relève de la loi, ce qui relève de l'application de la loi et ce qui relève du contrôle et du judiciaire.

A partir de là, je n'ai pas le sentiment qu'on puisse, par des tours de passe-passe formels, se soustraire aux exigences de la séparation des pouvoirs.

Par ailleurs, je n'ai pas non plus le sentiment que ce qui fonctionne dans les cantons puisse fonctionner au niveau de la Confédération. Nous sommes dans des lieux totalement différents, et j'ai l'impression que, comme nous connaissons déjà à peu près les réflexions que l'on peut se faire à ce sujet, nous pouvons nous les faire nous-mêmes sans avoir besoin d'avoir recours à une procédure de consultation.

Quelles sont les différences fondamentales avec le fonctionnement dans les cantons? Tout d'abord, au niveau fédéral, nous sommes dans un système bicaméral. Cela signifie très concrètement que chaque chambre a un droit de veto sur l'activité de l'autre chambre. Si le Conseil national n'est pas d'accord avec une loi que nous proposons, alors cette loi n'est pas édictée.

Si on devait donner suite, puis mettre en application la proposition contenue dans l'initiative parlementaire Fournier, cela signifierait qu'il suffirait qu'une des deux chambres ne soit pas d'accord avec une seule disposition d'une ordonnance d'application pour paralyser la mise en oeuvre d'une loi voulue par le Parlement. Cette perspective n'est tout simplement pas acceptable! Ce n'est pas parce que vous êtes fâché sur les espaces dévolus aux cours d'eau dans un projet de renaturation ou sur le fait que l'on puisse tirer sur tel ou tel animal dans un projet qui concerne la chasse, que vous allez paralyser toute l'application de la loi, alors qu'il existe une majorité pour une telle disposition dans une des chambres. Ce n'est pas raisonnable, et, de plus, cela reviendrait concrètement à livrer les ordonnances au pouvoir des lobbies parce que, au niveau des ordonnances, nous entrons dans les détails techniques - ce genre de choses que le législateur maîtrise beaucoup moins bien - et vous savez très bien qui se chargera de la critique des ordonnances. Du reste, ce n'est pas un hasard si nous avons reçu, avant même que nous examinions ce texte, une prise de position de l'Union suisse des arts et métiers qui plébiscite l'initiative parlementaire Fournier. Il va de soi qu'il s'agit d'ouvrir une porte - encore plus grande - aux lobbies. En somme, la proposition contenue dans cette initiative parlementaire conduirait à une paralysie des institutions, à une paralysie de la mise en oeuvre des lois et au triomphe des lobbies.

Au-delà de cela, il n'y a pas besoin de légiférer. Nous avons déjà aujourd'hui tout ce qu'il faut dans la législation pour réaliser ce qui est prévu par cette initiative parlementaire, mais dans l'esprit de la loi. Notamment, nous pouvons demander en tout temps d'examiner les ordonnances qui sont promulguées par le Conseil fédéral; il suffit de le demander au moment où nous acceptons une loi.

Qu'est-ce qui nous empêche, si nous avons le sentiment, comme je l'entends parfois dans les couloirs, que le Conseil fédéral ne sait pas ce que fait son administration; si nous avons le sentiment que le Conseil fédéral approuve des ordonnances dont il ne comprend pas le contenu; qu'est-ce qui nous empêche de demander à un conseiller fédéral d'assister aux travaux de la commission, lorsque nous examinons les ordonnances, de lui demander de nous donner des

AB 2015 S 1077 / BO 2015 E 1077

explications, ainsi que de tenir compte de nos réserves? C'est la meilleure garantie de l'exercice d'une appréciation politique sur les ordonnances, mais cette fois de façon conforme aux principes de la séparation des pouvoirs.

En conclusion, je considère que, du point de vue de la technique législative, c'est une fort mauvaise idée de s'engager sur cette piste. Non seulement elle est contraire à nos institutions, mais elle est également largement



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • 4920 • Vierzehnte Sitzung • 24.09.15 • 15h00 • 14.421
Conseil des Etats • 4920 • Quatorzième séance • 24.09.15 • 15h00 • 14.421



inutile, pour autant que nous-mêmes, Parlement, exercions nos prérogatives.

Schwaller Urs (CE, FR): Ohne jeden Zweifel machen es Verordnungen und Regulierungen wie jene kürzlich im Lebensmittelrecht erlassene oder jene zur Swissness-Gesetzgebung oder auch jene zur Aufsichtsgesetzgebung zum Krankenversicherungsgesetz einem nicht gerade leicht, nicht für die parlamentarische Initiative Fournier zu stimmen. Diese drei Verordnungen sind überschiessend, und es ist auch zu sagen, dass ihr Detailierungsgrad nicht notwendig ist. Es stört mich, dass die Verwaltung das eine oder andere Mal versucht, über die Verordnung das von den Räten beschlossene Gesetz in ihrem Sinn nachzubessern, um es einmal so zu sagen.

Wie dem auch sei, ich gebe der parlamentarischen Initiative Fournier aus Gründen der Gewaltentrennung keine Folge. Wenn Verordnungen überschiessend und ausfüllungsempfänglich sind, so deshalb, weil das Gesetz nicht klar, nicht zu Ende gedacht, ausufernd oder handwerklich nicht sauber ausformuliert ist. In die Pflicht zu nehmen ist deshalb nach meiner Überzeugung der Gesetzgeber, das heisst wir; die Parlamentarier sind hier gefordert. Wir haben ja zudem bereits heute die Möglichkeit, uns in den Kommissionen zu Verordnungsentwürfen zu äussern. Wenn diese Arbeit richtig gemacht wird, wenn die Bemerkungen in den Kommissionen begründet sind und nicht einfach Verbandsschreiben wieder- oder weitergeben, so wird der Bundesrat diese Stellungnahmen auch entsprechend berücksichtigen und ihnen auch entsprechend Rechnung tragen. Diese Anhörungen und Stellungnahmen in den Kommissionen - ich hatte ja jetzt Gelegenheit, während zwölf Jahren solche Anhörungen mitzumachen - waren in der Vergangenheit aber nicht immer Sternstunden der Kommissionsarbeit, weder bezüglich Präsenz noch bezüglich Interesse, noch was die inhaltliche Diskussion anbelangt. Meines Erachtens ist hier Handeln angezeigt.

Wir haben die Möglichkeit, Stellung zu nehmen; wir haben die Möglichkeit - Kollege Cramer hat es gesagt -, auch den Bundesrat zu diesen Anhörungen einzuladen und ihm eins zu eins mitzugeben, weshalb wir damit nicht einverstanden sind. Wir haben hier Mittel und Wege, um tatsächlich etwas zu erreichen. Das Parlament kann als Antwort auf überschiessende Verordnungen das Gesetz auch abändern; das steht uns jederzeit frei. Wenn das Parlament seine heutigen Möglichkeiten ausschöpft, braucht es diese Rute - ich nenne es einmal so - für die öffentliche Abstrafung des Bundesrates nicht. Das ist auch der Grund, weshalb ich der parlamentarischen Initiative Fournier keine Folge geben werde, so, wie ich auch in den letzten Jahren keiner derartigen Initiative Folge gegeben habe. Wir haben alle Möglichkeiten, um bereits heute zu handeln. Hier würden wir etwas kreieren, das in der Praxis nicht angewendet würde.

Übrigens, und das ist die letzte Bemerkung, ich habe erst heute von Kollege Engler vernommen, dass wir auch in Freiburg ein solches Instrument hinsichtlich von Verordnungen haben. Ich war 13 Jahre lang in der Regierung. Wir und auch das Parlament müssen ausserordentlich gut gearbeitet haben, denn ich habe nie gehört, dass dieses Veto angewendet worden wäre.

Geben Sie dieser Initiative keine Folge.

Stöckli Hans (S, BE): Zweifellos stellt diese parlamentarische Initiative ein sehr wichtiges Thema in den Vordergrund, die Schnittlinie zwischen der politisch-strategischen Aufgabe des Parlamentes, der Gesetzgebung, und der Umsetzungsaufgabe der Regierung, der Verwaltung. Zweifellos ist diese Schnittlinie immer neu zu definieren, sei es auch im Zusammenhang mit den generell-abstrakten Normen, die durch das Gesetz und die Verordnung erlassen werden.

Ich frage mich aber, Herr Engler, ob tatsächlich Handlungsbedarf gegeben ist und ob es die Aufgabe der Staatspolitischen Kommission, des Parlamentes ist, hier wissenschaftliche Aufarbeitung zu machen, Seminare durchzuführen. Ich denke, es wäre eine Aufgabe, die man zweifellos den Universitäten überlassen könnte, die dort eben diese Schnittlinie noch schärfer ausarbeiten könnten. Denn, wie meine Vorredner gesagt haben, es besteht gar kein Handlungsbedarf.

Zum einen, weil Sie, lieber Kollege Fournier, zum falschen Text gegriffen haben, wenn Sie sagen, dass wir Ausführungsverordnungen zu wichtigen Erlassen genehmigen sollten. Artikel 164 der Bundesverfassung verlangt, dass alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in Form eines Gesetzes zu erlassen sind. Da ist die Kritik an uns, die die Herren Minder und Schwaller vorhin angefügt haben, absolut richtig. Wir haben es in der Hand, Gesetze zu machen, die eben klar sind und die für die Ausführungsverordnungen nicht zu viel Spielraum geben - diesen Spielraum, der jetzt kritisiert wird.

Zum andern, und das stört mich am meisten, sagt man immer, man solle nicht bei jeder Gelegenheit die Gesetzgebungsmaßinerie in Gang setzen. Wir haben ja die gesetzliche Grundlage für das Ziel, welches Herr Fournier zu erreichen anstrebt. Es wurde schon mehrmals gemacht. Wir können in einem Gesetz die entsprechende Bestimmung aufnehmen, wonach bestimmte Verordnungsbestimmungen durch das Parlament



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • 4920 • Vierzehnte Sitzung • 24.09.15 • 15h00 • 14.421
Conseil des Etats • 4920 • Quatorzième séance • 24.09.15 • 15h00 • 14.421



zu genehmigen sind. Weshalb brauchen wir dann überhaupt die Maschinerie in Gang zu setzen, um das Ziel, das heute schon erreichbar ist, auch noch zu erreichen, umso mehr, als ja die anderen Instrumente, die vorhin erwähnt wurden, auch gelten?

Vielleicht noch ein Wort zur Position des Bundesgerichtes: Das Bundesgericht ist in dieser Frage sehr dezidiert und klar. Wenn eine Verordnungsbestimmung keine rechtliche Grundlage hat, dann wird diese Verordnungsbestimmung nicht angewendet. Diese Praxis wird vom Bundesgericht klar durchgezogen, und ich denke, sie gibt auch eine Möglichkeit, wenn die Leute meinen, sie seien durch die Verordnung zu mehr Pflichten verurteilt worden, als der Gesetzgeber wollte. Die Gewaltenteilung, da habe ich absolut die gleiche Meinung wie Kollege Cramer, würde durch ein generelles Genehmigungsgebot durch das Parlament verletzt.

Und jetzt kommt die Praxis zur Anwendung: Wir haben ja in der letzten Zeit ein wunderbares Beispiel mit "Swiss made" gehabt. Es ging Jahre, bis "Swiss made" in Gesetzesform gegossen war. Dann stieg der Schweizerfranken in die Höhe, und plötzlich kamen verschiedenste Bewegungen, die verlangten, das Gesetz, gegen das kein Referendum ergriffen worden war und zu dem nun die Verordnungsarbeit läuft, solle man sistieren. Man kann sich vorstellen, dass bei jeder kontroversen Fragestellung die Diskussion, die in der Gesetzgebung im Parlament stattgefunden hat, erneut wieder aufs Tapet kommt. Das ist zweifellos nicht die Art und Weise, die das Volk vom Parlament erwartet; es erwartet, dass der Entscheid auch umgesetzt wird, wenn wir einmal entschieden haben. Denn Rechtssicherheit und Verlässlichkeit sind die Markenzeichen eines guten Parlamentes. Das gilt auch für die Trennlinie zwischen politisch-strategischer Aufgabenerfüllung und Vollzug.

Dementsprechend bin ich zutiefst davon überzeugt, dass der Ständerat bisher immer klug gehandelt hat, wenn er Vorhaben in diese Richtung nicht unterstützt hat. Dementsprechend ist es auch richtig, wenn wir der parlamentarischen Initiative Fournier keine Folge geben.

Fournier Jean-René (CE, VS): Après avoir entendu les différents intervenants, j'aimerais apporter un éclairage sur l'origine de la réflexion qui a présidé à la rédaction de cette initiative parlementaire.

AB 2015 S 1078 / BO 2015 E 1078

Tout d'abord, à l'adresse des arguments de Monsieur Cramer: je crois que le raisonnement du représentant de la minorité de la commission a été beaucoup plus fin que ce que vous avez décrit tout à l'heure. Il a bien précisé dans son argumentation que le fait de présenter une ordonnance qui ne correspondait pas ou qui ne respectait pas l'esprit même de la loi dans certains domaines constituait aussi une violation du principe de la séparation des pouvoirs puisque, finalement, c'est l'exécutif qui ne respecte pas ce principe ou l'esprit dans lequel la loi a été conçue par le législateur. Mais il ne s'agit pas ici de se renvoyer la balle et de montrer du doigt qui ne respecte pas la séparation des pouvoirs. Il s'agit ici de trouver un chemin promouvant le dialogue plutôt que la confrontation.

Le fait de pouvoir prévoir, dès l'élaboration d'une loi ou dès son amélioration ou sa révision, que telle ou telle ordonnance peut ou doit être soumise pour approbation au Parlement, doit permettre d'améliorer le texte de loi et le texte de l'ordonnance. En effet, le pouvoir exécutif devra, dès le moment de l'élaboration de la loi, veiller à la qualité de l'élaboration de l'ordonnance afin qu'elle reste dans l'esprit du texte de loi et que l'on dispose à la fin d'une concordance entre le texte légal et l'ordonnance d'application.

Il s'agit ici de promouvoir un esprit de collaboration et de dialogue plutôt qu'un esprit de confrontation, tel que le veut le principe même du droit de veto, qui a un caractère de sanction; c'est le législatif qui sanctionne l'exécutif. Ce n'est pas du tout la volonté ni l'esprit dans lesquels cette initiative a été rédigée.

L'objectif de cette initiative est finalement de répondre à un malaise qui existe, puisque, durant ces dernières années, on a déjà traité, à six reprises, avec parfois de fortes majorités au Conseil national, d'un droit de veto qui, chaque fois, était combattu dans cette chambre, certainement à juste titre, parce qu'un droit de veto viole le principe de la séparation des pouvoirs. Mais ce malaise n'est pas levé. Pas plus tard qu'hier, le groupe PDB a déposé au Conseil national une nouvelle motion visant à réduire d'un tiers toutes les ordonnances et de moitié le volume par ordonnance. Donc, effectivement, malaise il y a. Il faut trouver une réponse qui soit conforme à notre culture démocratique, bicamérale, et qui permette finalement à l'exécutif comme au législatif de remplir chacun son devoir, ni plus ni moins, mais en améliorant la qualité des textes, en améliorant la qualité du travail, soit de l'exécutif, soit du législatif.

C'est dans cet esprit que cette initiative parlementaire a été rédigée. Le système fonctionne, puisqu'il fonctionne dans certains cantons. Et je peux vous dire qu'il ne s'agit pas de soumettre systématiquement toutes les ordonnances à l'approbation du Parlement. Il s'agit, pour le Parlement, de décider à un moment donné quelles sont les ordonnances qui pourraient, dans leur application, poser des problèmes particuliers par rapport au texte légal et de permettre ainsi au Conseil fédéral, à l'exécutif, d'élaborer une ordonnance qui soit vraiment



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • 4920 • Vierzehnte Sitzung • 24.09.15 • 15h00 • 14.421
Conseil des Etats • 4920 • Quatorzième séance • 24.09.15 • 15h00 • 14.421



en ligne avec le texte, de manière à gagner du temps. Vous savez que corriger ces ordonnances demande du temps au niveau du pouvoir législatif. Cela prend un certain temps, mais cela coûte aussi. Cela crée surtout des insatisfactions, tandis qu'avec ce système, on pourrait, en acceptant in globo une ordonnance que l'on a décidé nous-mêmes de soumettre pour approbation, gagner du temps et améliorer la qualité de nos textes. Cette proposition, à mon avis, est raisonnable. Elle respecte le principe de la séparation des pouvoirs et instaure une volonté de dialogue et non pas de confrontation. On économise du temps et on améliore la qualité des textes, soit de l'exécutif, soit du législatif.

C'est la raison pour laquelle je vous demande de donner suite à mon initiative parlementaire.

Janiak Claude (S, BL): Ich kann mich grundsätzlich sämtlichen Ausführungen anschliessen, die hier insbesondere die Herren Schwaller und Cramer gemacht haben. Ich möchte zwei Punkte noch einmal aufgreifen.

1. Die Kohärenz dieses Rates: Wir sprachen in den letzten Jahren schon dreimal über dieses Thema und waren uns eigentlich immer einig, dass es eine Vermischung der Gewalten darstellen würde, wenn wir eine solche Regelung treffen würden, wie sie jetzt vorgeschlagen wird.

2. Ich möchte ein Beispiel anbringen, Herr Stöckli hat es bereits angesprochen. Im Gegensatz zu Herrn Stöckli war ich sehr reserviert gegenüber der Swissness-Übung, die wir gemacht haben. Wir hatten nicht dieselbe Haltung. Wir durchlebten in der Kommission für Rechtsfragen dann, als wir die Verordnung unterbreitet erhalten und die Anhörungen durchführten, noch einmal die ganze Gesetzesberatung. Was dort an Lobbyismus über uns hereinbrach, war unerhört. Das kann es ja nicht sein! Deshalb bin ich absolut einverstanden, wenn die Kommission schreibt, das sei ein weiteres Einfalltor für Lobbyismus, dies zu einem Zeitpunkt, in dem man die Entscheidung schon getroffen hat. Wenn man auf der Verliererseite steht - ich war damals nicht glücklich, aber das Referendum ist nicht ergriffen worden - und wenn man etwas ändern will, hat man die Möglichkeit, eine Motion einzureichen und die Thematik nochmals auf das Gleis zu bringen.

Es sind diese beiden Aspekte - Kohärenz zu dem, was wir früher beschlossen haben, und das Einfalltor für Lobbyisten -, die mich davon überzeugen, dass man dieser Initiative keine Folge geben darf. Und was sind "wichtige Erlasse"? Jedes Gesetz ist doch wichtig, es gibt keine Hierarchie in der Gesetzgebung. Ansonsten muss man eine andere Erlassform schaffen, um das zu lösen. Es ist auch ausgeführt worden - ich glaube, von Herrn Stöckli -, dass der Rechtsweg vorgesehen ist, wenn eine Verordnung dem Gesetz vielleicht widerspricht. Dann werden die Gerichte entscheiden, ob eine Verordnung das Gesetz verletzt.

Herr Minder, noch ein letztes Wort zu dem, was Sie aufgebracht haben bezüglich Ihrer Volksinitiative sowie der Masseneinwanderungs-Initiative: Es ist ein ganz anderes Thema, wie Volksinitiativen umgesetzt werden. Das hat mit dieser Frage hier gar nichts zu tun.

Ich bitte Sie aus Gründen der Kohärenz, der Initiative Fournier keine Folge zu geben.

Stadler Markus (GL, UR): Zwei kurze Bemerkungen: Der Kanton Uri wird unter Ziffer 1.2, "Begründung", genannt. In Uri ist eine "Verordnung" ein Gesetz, das dem fakultativen Gesetzesreferendum untersteht. Was auf Bundesebene "Verordnung" heisst, heisst in meinem Kanton "Reglement". Das Aufführen des Kantons Uri unter der Begründung ist damit falsch.

Zum Inhaltlichen: Bei der Gesetzgebung haben wir es als Parlament in der Hand, Vorgaben engmaschig oder weitmaschig zu machen. Das ist unser Ansatz. Wenn wir aber in einem Gesetz schreiben: "Das Nähere regelt der Bundesrat in einer Verordnung", dann sollten wir mit Respekt gegenüber der Behörde, die wir ja schliesslich gewählt haben, das Rollenspiel beachten, auch dann, wenn wir im Einzelfall nicht einverstanden sind. Sie gehen ja auch nicht hin, wenn Sie im Einzelfall nicht mit dem Bundesgericht einverstanden sind, und verlangen dann, dass man das Gesetz zu diesem Bundesgerichtsentscheid hier in diesem Saal nochmals behandeln müsse.

Ich appelliere insbesondere an die ehemaligen Exekutivmitglieder in Kantonen und Städten unter Ihnen. Wenn Sie sich an die damaligen Funktionen erinnern, wissen Sie, dass Sie es kaum geschätzt hätten, einen solchen Vorstoss in Ihrem Parlament zu haben.

Abstimmung - Vote

Für Folgegeben ... 18 Stimmen

Dagegen ... 20 Stimmen

(0 Enthaltungen)

AB 2015 S 1079 / BO 2015 E 1079