



14.422

## **Parlamentarische Initiative**

**Aeschi Thomas.**

### **Einführung des Verordnungsvetos**

## **Initiative parlementaire**

**Aeschi Thomas.**

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

*Vorprüfung - Examen préalable*

#### CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 27.04.16 (VORPRÜFUNG - EXAMEN PRÉALABLE)

#### *Antrag der Mehrheit*

Der Initiative Folge geben

#### *Antrag der Minderheit*

(Heim, Amarelle, Masshardt, Schenker Silvia, Tschümperlin)

Der Initiative keine Folge geben

#### *Proposition de la majorité*

Donner suite à l'initiative

#### *Proposition de la minorité*

(Heim, Amarelle, Masshardt, Schenker Silvia, Tschümperlin)

Ne pas donner suite à l'initiative

**Präsidentin** (Markwalder Christa, Präsidentin): Sie haben einen schriftlichen Bericht der Kommission erhalten.

**Aeschi Thomas** (V, ZG): Wir haben hier im Parlament bereits sechsmal einen Vorstoss zu einem Verordnungsveto behandelt. Der erste wurde in den Neunzigerjahren von Frau Nationalrätin Spoerry eingereicht. Die letzten drei Vorstösse wurden im Nationalrat jeweils klar angenommen, der letzte im Jahr 2012, mit einigen Gegenstimmen aus der SP- und der grünen Fraktion. Ansonsten haben alle Parlamentarier im Nationalrat jeweils zugestimmt. Der vorletzte Vorstoss wurde sogar ohne Gegenantrag angenommen. Diese Vorstösse sind dann jeweils im Ständerat gescheitert; ich werde auf die Gründe zurückkommen.

Weshalb denke ich, dass es ein solches Verordnungsveto braucht? Es kommt immer wieder vor, dass Verordnungen gegen den Willen des Parlamentes erlassen werden, dass also der Verordnungstext nicht den Voten der Parlamentarierinnen und Parlamentarier, wie sie hier in den Räten gehalten werden, entspricht. Ich verweise als Beispiel auf einen "Blick"-Artikel vom 9. Januar 2015; es geht um die Energieverordnung: Im Artikel werden unter anderem die Herren Nationalräte Nussbaumer und Buttet zitiert, die über die Energieverordnung, wie sie vom Bundesamt erlassen wurde, enttäuscht sind. Herr Buttet sagt, das BFE müsse sich rasch bewegen, sonst müsse man mit einem parlamentarischen Vorstoss eingreifen, aber damit würde man viel Zeit verlieren. Es kommt also immer wieder vor, dass sich die Verordnungen nicht am Willen des Parlamentes orientieren. Ich sehe deshalb das Verordnungsveto als eine Art Notbremse. Das heisst: Wenn der Text wirklich stark vom Willen des

AB 2016 N 693 / BO 2016 N 693

Parlamentes abweicht, soll das Parlament die Notbremse ziehen können.

Es gibt zwei Fragen, die diesbezüglich beantwortet werden sollten. Erstens: Ist der Text der Verordnung stufengerecht? Ist der Inhalt einer Verordnung des Bundesrates wirklich auf Verordnungsstufe zu regeln, oder





müssten gewisse Elemente auf Gesetzesstufe eingebracht werden? Zweitens: Besteht eine genügende gesetzliche Grundlage für eine vom Bundesrat erlassene Verordnung?

Ich komme zu den zwei Hauptgegenargumenten, die den Ständerat in der Vergangenheit dazu bewogen haben, die Einführung eines Verordnungsvetos jeweils abzulehnen:

Das erste Argument ist die Gewaltentrennung. Es wird vom Ständerat angeführt, dass mit dem Verordnungsveto in die Kompetenz der Exekutive eingegriffen würde. Ich möchte bemerken, dass es verschiedene parlamentarische Systeme gibt. 1848 wurde unser parlamentarisches Zweikammersystem an jenes der USA angelehnt. In den USA ist es aber so, dass die Gesetze direkt von der Legislative geschrieben werden. Hier in der Schweiz ist es so, dass unsere Gesetzentwürfe von der Exekutive geschrieben werden. Wenn man in der Lehre also korrekt sein will, müsste man eigentlich so argumentieren: Wenn man die Gewaltentrennung wirklich haben will, müssten auch wir, das Parlament, die Legislative, unsere Gesetze selber entwerfen und diese Aufgabe nicht an die Exekutive delegieren. Das hätte natürlich einen immensen Personalaufbau aufseiten der Parlamentsdienste zur Folge. Entsprechend haben wir also schon heute eine gewisse Vermischung zwischen diesen beiden Staatspfeilern, der Exekutive und der Legislative. Ich sehe hier also keine neue Problematik bezüglich der Gewaltentrennung, entgegen der Argumentation des Ständerates.

Der zweite Grund, aus dem sich der Ständerat bisher gegen ein Verordnungsveto gewandt hat, ist die zeitliche Verzögerung. Man argumentiert, dass Verordnungen sehr schnell in Kraft gesetzt werden müssen, deshalb sei ein Verordnungsveto schlecht handhabbar. Im Entwurf, den ich Ihnen jetzt präsentiere, haben wir diese Zeit auf nur zwei Wochen, auf 14 Tage, beschränkt. Das ist eine sehr kurze Frist. Innerhalb von zwei Wochen müsste sich das Parlament entscheiden, ob es ein Veto will oder nicht.

Ich möchte kurz auf einige Punkte meiner Initiative eingehen. Es steht darin, dass mindestens ein Drittel der Mitglieder eines Rates innerhalb von 14 Tagen den Antrag auf ein Veto stellen muss. Ab der Publikation der Verordnung hat das Parlament 14 Tage Zeit, um in einem der beiden Räte einen Drittel der Stimmen aller Parlamentarier zusammenzubringen; das wären im Nationalrat 67 Stimmen, im Ständerat 16 Stimmen. Dieses Quorum habe ich erhöht; ein früherer Vorstoss hatte noch 50 Stimmen verlangt. Mit 67 Stimmen kann keine Partei allein das Verordnungsveto ergreifen. Bringt eine Gruppierung von Parlamentariern einen Antrag auf ein Veto zustande, muss in der Regel in der nächsten Session darüber abgestimmt werden. Es würde also längstens noch einmal zwei Monate bis zur nächsten Session dauern.

Ich bin überzeugt, dass das Verordnungsveto massvoll eingesetzt wird; es gibt entsprechende Beispiele aus den Kantonen. Ich weiss, dass man das nicht direkt mit dem Bund vergleichen kann, aber ich verweise auf das Konsultationsverfahren, auf den Kommentar zu unserem Parlamentsgesetz. Unter "4. Würdigung der Konsultationspraxis" liest man, dass das Konsultationsverfahren, das wir gegenüber Verordnungen bereits kennen, massvoll eingesetzt werde. Auch hier hatte der Bundesrat Vorbehalte und Befürchtungen, dass das Parlament zu oft über das Konsultationsverfahren eingreifen werde. In der Praxis hat sich gezeigt, dass das Parlament sehr massvoll agiert.

Ich bitte Sie entsprechend, diese parlamentarische Initiative zu unterstützen.

**Guhl Bernhard (BD, AG):** Sie haben erwähnt, dass das Parlament dann allenfalls entscheiden soll, ob ein entsprechendes Veto eingelegt wird, und haben dabei im Text einen Drittel des Parlamentes als Quorum definiert. Falls wir dieser parlamentarischen Initiative Folge geben, sind Sie dann bereit, bei der Umsetzung über die Höhe dieses Quorums zu diskutieren?

**Aeschi Thomas (V, ZG):** Ja, auf jeden Fall. Wie gesagt, habe ich in die parlamentarische Initiative einen Entwurf eingefügt. Ich denke, die Frage, wie hoch das Quorum liegen soll, sollte die Staatspolitische Kommission entscheiden. Man kann darüber diskutieren, ob es 70 oder sogar 80 Personen sein sollen. Bei 100 Personen würde die Mehrheit über die Frage entscheiden, wie sie dann beim Veto selbst zur Abstimmung kommt. Das Quorum sollte also unter 100 Personen liegen. Aber ich denke, die Frage, wo genau zwischen 0 und 100 Personen es liegen soll, sollte die Staatspolitische Kommission noch im Detail anschauen und einen entsprechenden Antrag an den Rat stellen.

**Heim Bea (S, SO):** Ich komme, wie Sie wissen, aus dem Kanton Solothurn. Dort haben wir das Verordnungsveto und machen gute Erfahrungen damit. Trotzdem beantrage ich Ihnen im Namen der Kommissionsminderheit, dieser parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben. Das scheint auf den ersten Blick widersprüchlich, ist es aber nicht. Lassen Sie mich zwei Hauptgründe staatspolitischer und pragmatischer Natur hier aufführen:

1. Es gibt staatspolitische Gründe: Kantonale Parlamente entsprechen dem Einkammersystem. Das nationale Parlament ist aber mit seinem Zweikammersystem anders strukturiert und funktioniert auch anders. Darum ist das, was auf kantonaler Ebene funktioniert, nicht unbedingt auch für das nationale Parlament geeignet.



In unserem Zweikammersystem haben wir nämlich schon einmal eine Art Korrektiv. Es käme hinzu - das möchte ich Ihnen ernsthaft zu bedenken geben -, dass es mit der Einführung des Verordnungsvetos zu einer Kompetenzverwischung käme und dass der Parlamentsbetrieb überladen und verlangsamt würde.

Zudem besteht schon heute die Möglichkeit, beim Erlass von Verordnungen gezielt und wirksam politisch einzugreifen. Wir müssen als Parlamentarierinnen und Parlamentarier diese Möglichkeit einfach besser nutzen. Das Parlament hat durchaus ein Instrument, seine Position zu stärken, es braucht kein neues Instrument. Das Parlament müsste nur etwas tun, nämlich sich die Verordnungen häufiger, viel häufiger als bisher, zur Einsichtnahme vorlegen lassen. Wir haben das geforderte Notinstrument, weil der Bundesrat durchaus beachtet, was in der Konsultation in der Kommission gesprochen und anbegehrt wird.

Was aber mit dieser parlamentarischen Initiative verlangt wird, birgt die Gefahr, zu langwierigen Blockaden zu führen, beim vorgeschlagenen Quorum von nur einem Drittel der Mitglieder eines Rates wäre das ein Leichtes. Sie wissen nicht, wie die Staatspolitische Kommission dann in der Mehrheit entscheiden wird. In der Folge würden wir es des Öfteren erleben, dass man zwar ein Bundesgesetz hat, dass man aber die Ausführungsbestimmungen dazu nicht hätte, womöglich des Längeren nicht. Eine Blockadepolitik wäre die Folge, und das kann es nicht sein.

2. Es gibt pragmatische Gründe: Der Ständerat hat es in den letzten Jahren immer wieder abgelehnt, ein Verordnungsveto einzuführen, zuletzt am 24. September 2015. Bereits am 20. August hatte die SPK-SR zum Beschluss der SPK-NR Nein gesagt. Selbstverständlich kann man jetzt, wie die Kommissionsmehrheit, die Meinung vertreten, man müsse einfach weiterhin im nationalrätlichen Alleingang die Forderung nach einem Verordnungsveto aufrechterhalten. Aber zielführend ist das wohl kaum, schon gar nicht im Sinne effizienter Parlamentsarbeit. Ich meine, wenn man merkt, dass man ein totes Pferd reitet, sollte man besser absteigen. In diesem Sinne bitte ich Sie, der Kommissionsminderheit zu folgen, der parlamentarischen Initiative Aeschi Thomas keine Folge zu geben und das Ja-Nein-Pingpong mit dem Ständerat in dieser Sache heute zu beenden.

**Amaudruz Céline** (V, GE), pour la commission: Réunion les 16 janvier et 5 novembre 2015, la Commission des

AB 2016 N 694 / BO 2016 N 694

institutions politiques de notre conseil a procédé à l'examen préalable de l'initiative parlementaire 14.422, "Droit de veto du Parlement sur les ordonnances du Conseil fédéral", initiative qui avait été déposée le 16 juin 2014 par le conseiller national Thomas Aeschi. Cette initiative vise à accorder au Parlement un droit de veto sur les ordonnances du Conseil fédéral, comme son titre l'indique.

Le 16 janvier 2015, la commission de notre conseil a donné suite à l'initiative parlementaire Aeschi Thomas, par 18 voix contre 4. Elle a ensuite demandé l'aval de son homologue du Conseil des Etats, que celle-ci a refusé de lui donner le 20 août 2015, par 9 voix contre 2 et 1 abstention. Conformément à l'article 109 alinéa 3 de la loi sur le Parlement, la commission de notre conseil devait alors proposer au conseil de donner suite ou de ne pas donner suite à l'initiative.

Ces dernières années, notre conseil a réclamé à plusieurs reprises l'introduction d'un droit de veto parlementaire sur les ordonnances du Conseil fédéral. Il a ainsi donné suite le 13 septembre 2012, à une majorité très nette de 127 voix contre 34, à une initiative parlementaire allant dans ce sens (11.480). Le Conseil des Etats a toutefois refusé de donner suite à l'initiative en question sans qu'aucune autre proposition ait été déposée.

Auparavant, l'idée d'introduire un droit de veto sur les ordonnances du Conseil fédéral avait recueilli, à un rythme bisannuel, une majorité nette d'avis favorables dans notre conseil, alors qu'elle était rejetée tout aussi nettement par le Conseil des Etats.

Lorsque, le 16 janvier 2015, notre commission a examiné l'initiative parlementaire Aeschi Thomas 14.422, elle espérait que le Conseil des Etats serait cette fois-ci plus ouvert à l'égard de l'idée d'un droit de veto, étant donné qu'une initiative allant dans le même sens avait été déposée à la Chambre haute. L'auteur de l'initiative en question, le conseiller aux Etats Jean-René Fournier, ne visait cependant pas à l'introduction d'un droit de veto sur les ordonnances du Conseil fédéral, mais la possibilité pour l'Assemblée fédérale de prévoir dans certaines lois des dispositions lui permettant d'exiger du Conseil fédéral qu'il lui soumette les ordonnances d'application correspondantes.

Le 24 septembre 2015, le Conseil des Etats, par 20 voix contre 18, a refusé de donner suite à cette initiative, considérant notamment que l'Assemblée fédérale disposait déjà de la possibilité réclamée par Monsieur Fournier, conseiller aux Etats.

La Chambre haute a également rappelé l'existence d'autres instruments, tels que le droit pour les commissions d'être consultées, qui, selon elle, rendent superflue la création de nouveaux instruments. C'est d'ailleurs cet



argument qui a conduit la commission du Conseil des Etats à ne pas donner suite à l'initiative parlementaire Aeschi Thomas.

Il convient toutefois de relever que, au cours du dernier débat au sein du Conseil des Etats, un certain nombre de députés ont exprimé un malaise au sujet de la façon dont le Conseil fédéral édictait ses ordonnances, indiquant qu'il fallait prendre des mesures en la matière. Ils ont notamment mentionné des ordonnances édictées récemment qui, selon eux, sont trop détaillées et vont souvent au-delà de la volonté du législateur.

Dans ce contexte, la commission de notre conseil estime qu'il est justifié de maintenir la requête relative à l'introduction d'un droit de veto sur les ordonnances. A l'instar de la minorité de la commission du Conseil des Etats, elle tient à souligner que cette requête ne doit pas être comprise comme un signe de défiance envers le Conseil fédéral, mais comme la volonté d'aller à l'encontre des propres intérêts bureaucratiques de l'administration.

Dans son rapport, la commission du Conseil des Etats fait référence au droit des commissions d'être consultées, que prévoit l'article 151 de la loi sur le Parlement. La commission de notre conseil pense pour sa part qu'un instrument plus efficace s'impose afin de pouvoir "tirer la sonnette d'alarme dans certains cas". Elle relève en outre que l'auteur de l'initiative décrit une procédure efficace qui, contrairement à ce que craignait la commission du Conseil des Etats, n'entraînerait pas de retard dans le processus d'édiction des ordonnances. Les propositions visant à opposer un veto à une ordonnance doivent être déposées dans un délai de 14 jours par un tiers au moins des membres d'un conseil.

L'instrument voulu par l'auteur de l'initiative est conçu de telle sorte que:

1. on ne peut guère parler de retard dans la procédure;
2. seuls de rares cas controversés susciteront le dépôt d'une proposition de veto, laquelle devra encore être approuvée par les deux conseils lors de la session suivante.

Par ailleurs, la commission renvoie aux arguments qu'elle avait avancés en faveur de l'introduction d'un droit de veto sur les ordonnances du Conseil fédéral dans son rapport du 21 octobre 2010 relatif à l'initiative parlementaire.

A l'inverse, une minorité de la commission considère qu'il existe suffisamment d'instruments pour pouvoir influencer la procédure d'édiction des ordonnances du Conseil fédéral.

La commission vous propose, par 17 voix contre 5 et 1 abstention, de donner suite à cette initiative.

**Fluri Kurt (RL, SO)**, für die Kommission: Unsere Kommission beschloss seinerzeit mit 18 zu 4 Stimmen, dieser Initiative Folge zu geben. Die ständerätliche Kommission lehnte dies mit 19 zu 2 Stimmen bei 1 Enthaltung ab. Somit ist es an uns, über diese Initiative in der ersten Phase zu entscheiden.

Das Thema ist nicht neu: Wir haben uns letztmals im Jahr 2012 zu dieser Frage geäussert. Wir haben deutlich, nämlich mit 127 zu 34 Stimmen, entschieden, der Forderung nach einem Verordnungsveto stattzugeben. Das war die parlamentarische Initiative 11.480. Im Ständerat ist dieser Initiative dann keine Folge gegeben worden. Bereits vorher hatten wir im Zweijahresrhythmus deutliche Mehrheiten für die Einführung eines Verordnungsvetos gefunden, nämlich bei den Entscheiden über die parlamentarischen Initiativen 09.511 und 08.401. In beiden Fällen lehnte aber der Ständerat Folgegeben deutlich ab.

Nun hat sich allerdings im Ständerat ergeben, dass auch dort eine Initiative in diese Richtung eingereicht worden ist, allerdings nicht mit derselben Stossrichtung in der Umsetzung. Gemäss dieser Initiative soll die Bundesversammlung in bestimmten Gesetzen vorsehen können, dass dem Parlament eine Verordnung vor dem Inkrafttreten zur Genehmigung und nicht bloss zur Konsultation vorgelegt werden soll. Diese Initiative fand allerdings im Ständerat keine Gnade. Mit 20 zu 18 Stimmen wurde ihr keine Folge gegeben. Unter anderem wurde auf das Konsultationsrecht hingewiesen. Weiter wurde aber auch im Ständerat die eine oder andere Verordnung kritisiert, unter anderem unter dem Hinweis darauf, dass sie nicht dem Gesetz entspreche, sondern darüber hinausgehe oder in eine andere Richtung zielen.

Zu den Einwänden können wir vonseiten der Mehrheit der Kommission folgende Bemerkungen machen:

Erstens wird ein derartiges Veto nur kassatorisch eingesetzt werden können; es geht also nicht darum, vonseiten des Parlamentes eine Verordnung zu reformieren. Die Wirkung ist nicht reformatorisch, sondern nur kassatorisch. Im Sinne einer Rückweisung müsste dann der Bundesrat eine Verordnung gemäss unseren Diskussionen überholen.

Zweitens wird immer wieder der Vorwurf der Verletzung der Gewaltenteilung erhoben. Nun haben wir aber sehr häufig den Fall, dass im Gesetz zahlreiche unbestimmte Gesetzesbegriffe enthalten sind, weil man nicht alle Details im Gesetz regeln will oder kann. Man verweist dann mit allgemeinen Formulierungen auf die Verordnungsebene. Aber unter Umständen beinhalten diese Konkretisierungen der unbestimmten Gesetzesbegriffe wichtige Dinge, wichtige Fragen. Und Wichtiges ist gemäss Bundesverfassung im Gesetz zu regeln und nicht in



der Verordnung. Mit anderen Worten würden wir uns mit einem Verordnungsveto vorbehalten, die Konkretisierung, die wir mit den unbestimmten Gesetzesbegriffen delegiert haben, auf Verordnungsebene nachzuholen und auch dort Wichtiges zu regeln. Deswegen ist das Verordnungsveto nicht eine Verletzung der Gewaltenteilung.

AB 2016 N 695 / BO 2016 N 695

Die Einwände der Minderheit haben Sie gehört. Zusammengefasst sind es die folgenden: Erstens laufe es formell auf eine Zwängerei hinaus, zum wiederholten Male eine Initiative gutzuheissen, die im Ständerat schon wiederholt abgelehnt worden ist. Zweitens gebe es eben das Konsultationsrecht, das man noch vermehrt ausüben müsse. Und drittens sei ein Verordnungsveto in unserem Zweikammersystem nicht zu vergleichen mit einem Verordnungsveto in einem Kanton, weil es im Zweikammersystem zu Verzögerungen und letztlich zu einer Blockadesituation führen könne.

Aber wie gesagt, Ihre Kommission empfiehlt Ihnen mit einer grossen Mehrheit von 17 zu 5 Stimmen bei 1 Enthaltung, dieser Initiative Folge zu geben, damit wir dann in einer zweiten Runde eine konkrete Gesetzesvorlage erarbeiten können.

**Präsidentin** (Markwalder Christa, Präsidentin): Die Kommissionsmehrheit beantragt, der Initiative Folge zu geben. Eine Kommissionsminderheit beantragt, der Initiative keine Folge zu geben.

*Abstimmung - Vote*

(namentlich – nominatif; 14.422/13346)

Für Folgegeben ... 120 Stimmen

Dagegen ... 65 Stimmen

(5 Enthaltungen)