



zu 14.422

Parlamentarische Initiative Einführung des Verordnungsvetos

**Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates
vom 22. Februar 2019**

Stellungnahme des Bundesrates

vom 1. Mai 2019

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Zum Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 22. Februar 2019 betreffend die parlamentarische Initiative 14.422 «Einführung des Verordnungsvetos» nehmen wir nach Artikel 112 Absatz 3 des Parlamentsgesetzes nachfolgend Stellung.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

1. Mai 2019

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Ueli Maurer

Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

Stellungnahme

1 Ausgangslage

Seit 2002 wurden mehrere parlamentarische Initiativen (pa. Iv.) eingereicht, welche die Einführung eines Verordnungsvetos des Parlamentes verlangten.¹ Diese pa. Iv. wurden jeweils abgelehnt.

Nationalrat Thomas Aeschi reichte 2014 eine neue pa. Iv. ein (14.422), welche die Einführung eines Verordnungsvetos fordert. Nachdem am 16. Januar 2015 die Staatspolitische Kommission des Nationalrates (SPK-NR) der Initiative Folge gegeben hatte, verweigerte die Staatspolitische Kommission des Ständerates (SPK-SR) am 20. August 2015 mit 9 zu 2 Stimmen bei 1 Enthaltung ihre Zustimmung. Der Nationalrat hat daraufhin der pa. Iv. am 27. April 2016 mit 120 zu 65 Stimmen bei 5 Enthaltungen Folge gegeben. Am 25. August 2016 stimmte die SPK-SR – in der neuen Legislaturperiode und in veränderter Zusammensetzung – mit 8 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung der pa. Iv. doch noch zu.

In der Folge hat die SPK-NR ihr Sekretariat mit der Ausarbeitung eines Entwurfs einer Gesetzesänderung inklusive Berichtsentwurf beauftragt. Am 25. Mai 2018 hat die SPK-NR den Entwurf verabschiedet und die Durchführung einer Vernehmlassung beschlossen. Das Vernehmlassungsverfahren dauerte vom 21. Juni bis 12. Oktober 2018.² Gleichzeitig konsultierte die SPK-NR das Büro des Nationalrates (Büro-NR).

Im Vernehmlassungsverfahren äusserte sich die Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden positiv zur Vorlage, so auch die meisten Parteien mit Ausnahme der SP. Alle Kantone lehnten die Vorlage hingegen ab. Das Büro-NR äusserte sich nicht zur Wünschbarkeit des Verordnungsvetos. Es konzentrierte sich vielmehr auf Fragen zu einer allfälligen Umsetzung.

Am 22. Februar 2019 verabschiedete die SPK-NR den Entwurf einer Änderung des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002³ (ParlG), ohne gegenüber der Vernehmlassungsvorlage nennenswerte Änderungen vorzunehmen.

Im Wesentlichen sieht die Vorlage Folgendes vor: Dem Veto unterstehende Verordnungen des Bundesrates und der Departemente werden neu vor ihrem Inkrafttreten im Bundesblatt publiziert (Art. 129b Abs. 1 E-ParlG). Ein Drittel der Mitglieder eines Rates soll innerhalb von 15 Tagen nach der Veröffentlichung einen begründeten Antrag für ein Veto gegen die Verordnung oder die Verordnungsänderung stellen können. Über diesen Antrag muss die zuständige Kommission innert 60 Tagen

¹ Pa. Iv. 02.430 Lalive d'Épinay. Verordnungsveto; pa. Iv. 08.401 Fraktion V. Veto des Parlamentes gegen Verordnungen des Bundesrates; pa. Iv. 09.511 Müller Thomas. Mitsprache des Parlamentes bei Verordnungen des Bundesrates; pa. Iv. 11.480 Fraktion V. Mitsprache des Parlamentes bei Verordnungen des Bundesrates.

² Die Vernehmlassungsunterlagen, die Stellungnahmen und der Bericht über die Ergebnisse der Vernehmlassung sind zu finden unter www.bundesrecht.admin.ch > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2018 > PK

³ SR 171.1

nach Einreichung entscheiden. Dabei ist nur Zustimmung oder Ablehnung möglich. Änderungsanträge zur Verordnung sind nicht möglich. Lehnt die Kommission den Antrag ab, so ist das Geschäft erledigt. Stimmt die Kommission dem Antrag mit einer Mehrheit der Stimmenden zu, so entscheidet ihr Rat in der Regel in der nächsten ordentlichen Session. Stimmt der Erstrat zu, so geht das Geschäft an den Zweitrat, der in der Regel in der gleichen Session darüber berät. Stimmen beide Räte dem Veto zu, so ist das Veto zustande gekommen und die Verordnung kann nicht in Kraft treten (Art. 129b Abs. 3 E-ParlG). Lehnt einer der beiden Räte das Veto ab, so kann die Verordnung in Kraft treten, genauso wie wenn die 15-tägige Frist nach der Veröffentlichung im Bundesblatt unbenutzt abgelaufen ist (Art. 129b Abs. 4 E-ParlG).

Die Vorlage nimmt verschiedene Verordnungen grundsätzlich vom Verordnungs veto aus. Ausgenommen sind unmittelbar auf die Bundesverfassung (BV)⁴ gestützte Verordnungen des Bundesrates (Art. 22a Abs. 3 Bst. a E-ParlG) sowie Verordnungen, die notwendig sind, damit Bestimmungen der BV oder von Bundesgesetzen, deren Datum der Inkraftsetzung in diesen Erlassen festgelegt ist, sowie fristgebundene rechtliche Verpflichtungen aus völkerrechtlichen Verträgen rechtzeitig umgesetzt werden können (Art. 22a Abs. 3 Bst. b E-ParlG). Schliesslich gibt es Verordnungen, die dem Veto durch eine Bestimmung in einem Bundesgesetz entzogen sind (Art. 22a Abs. 3 Bst. c E-ParlG). Die Vorlage sieht zahlreiche spezialrechtliche Ausnahmebestimmungen vor (vgl. Ziff. II/1 sowie II/3–30 gemäss Vorlage der SPK-NR). Vom Veto und den damit zusammenhängenden Verfahren und Fristen wurden in der Vorlage der SPK-NR Verordnungen ausgenommen, die einer der beiden nachfolgenden Kategorien angehören:

- Verordnungen, mit denen rasch auf neue Entwicklungen (z. B. Katastrophen, Seuchen, internationale Sanktionen u. Ä.) reagiert werden muss;
- Verordnungen, mit denen periodisch, in der Regel per Beginn jedes Jahres, Anpassungen an eine Entwicklung vorgenommen werden müssen.

2 Stellungnahme des Bundesrates

2.1 Allgemeines

2.1.1 Keine Hinweise auf Überschreiten des rechtlichen Spielraums des Bundesrates

Im Bericht der SPK-NR heisst es, es komme gelegentlich vor, dass eine Verordnungsbestimmung nicht dem Willen des Gesetzgebers entspreche oder keine genügende gesetzliche Grundlage habe; dies wird jedoch nicht mit konkreten Fällen belegt. Der Gesetzgeber, der seine Rechtsetzungskompetenzen an den Bundesrat delegiert, müsse daher über die Möglichkeit verfügen, in einem solchen Fall zu intervenieren und seine originäre Zuständigkeit geltend zu machen. Der Weg über die Gesetzesänderung sei sehr langwierig und aufwendig, weshalb dem Gesetzgeber

mit dem Verordnungsveto ein Instrument zur Verfügung zu stellen sei, das ein erheblich effizienteres und schnelleres Eingreifen ermögliche.

Es kommt immer wieder vor, dass in parlamentarischen Vorstössen die Unzufriedenheit mit der Umsetzung des Bundesrates auf Verordnungsstufe zum Ausdruck kommt und deshalb die Anpassung des Ordnungsrechts gefordert wird. Zu nennen sind etwa die Mo. 17.3957 Vogler «Kundenfreundliche Beitragszahlungen an die Ausgleichskassen», die Mo. 17.3181 Flückiger-Bäni «LSVA-Erfassungsgerät. Kostenloser Batterieaustausch» oder die Mo. 15.4204 Regazzi «Schaffung eines Anreizes zum Unterschreiten der CO₂-Ziele für Personenwagen ohne Subventionen oder Kosten für Bürger, Wirtschaft und Verwaltung». Der Grund für die geäußerte Unzufriedenheit war bisher allerdings stets politischer Natur und nicht rechtlich begründet. Die genannten Motionen wurden vom Parlament nicht überwiesen. Offenbar widersprachen die fraglichen Ordnungen doch nicht in einem Masse dem Willen des Gesetzgebers, dass sie vom Parlament in einem aufwendigen Verfahren hätten umgestossen werden müssen.

Im Bericht der SPK-NR werden – wie bereits ausgeführt – denn auch keine Beispiele aufgeführt, bei denen der Bundesrat sich nicht an den von der Delegationsnorm eingeräumten Spielraum gehalten hat. Zudem steht gerichtlicher Rechtsschutz zur Verfügung, wenn im Rahmen der Rechtsanwendung geltend gemacht wird, der Bundesrat habe mit einer Ordnungsregelung den gesetzlich eingeräumten Spielraum überschritten. In diesem Fall überprüfen die zuständigen Gerichte (und letztlich das Bundesgericht), ob eine Ordnungs Vorschrift dem gesetzgeberischen Willen entspricht. Wird die Vorschrift als gesetzeswidrig erachtet, so wird ihr die Anwendung versagt.

2.1.2 Bestehende Mitwirkungsrechte des Parlaments

Das Parlament verfügt auf der Grundlage des geltenden Rechts bereits heute über eine breite Palette von Instrumenten, um auf die Ordnungsgebung des Bundesrates Einfluss zu nehmen. Neben der Erteilung des Auftrags zur Ausarbeitung eines Erlasses des Parlaments sieht Artikel 120 Absätze 1 und 2 ParlG auch vor, dass das Parlament über eine Motion den Bundesrat beauftragen kann, Massnahmen in seinem Verantwortungsbereich zu treffen. Darunter fällt auch der Auftrag, eine Ordnung zu erlassen oder zu ändern. Von dieser Möglichkeit macht das Parlament regelmässig Gebrauch (vgl. oben Ziff. 2.1.1). Damit steht dem Parlament ein wirkungsvolles Instrument zur Verfügung, um konstruktiv die politischen und rechtlichen Konturen des Ordnungsrechts zu gestalten. Anders als das rein ablehnende Veto ermöglicht die Motion ein gestalterisches Einwirken auf die Rechtslage, wie es durch den gesetzlichen Delegationsrahmen vorgezeichnet worden ist. Ferner kann das Parlament jederzeit auch mit einer pa. Iv. die von ihm selber beschlossenen Delegationsnormen in den Bundesgesetzen anpassen und den Bundesrat so zu einer Ordnungsänderung zwingen.

Das Parlament kann im Weiteren über die Konsultationsrechte der parlamentarischen Kommissionen auf die Ordnungsgebung des Bundesrates Einfluss nehmen. Diese Konsultationsrechte haben sich bewährt und erlauben den Kommissionen ein

konstruktives Mitgestalten. Die Konsultationsmöglichkeiten werden gerade dort sehr intensiv genutzt, wo politisch und rechtlich erheblicher Gestaltungsspielraum besteht. So wurden beispielsweise die zuständigen Kommissionen zu zahlreichen Änderungen von Verordnungen aus dem Zuständigkeitsbereich des EDI konsultiert, so namentlich zur Arzneimittel-Bewilligungsverordnung vom 14. November 2018⁵, zur Arzneimittelverordnung vom 21. September 2018⁶, zur Arzneimittel-Werbeverordnung vom 17. Oktober 2001⁷, zur Verordnung über die Krankenversicherung vom 27. Juni 1995⁸, zur Verordnung vom 18. November 2015⁹ betreffend die Aufsicht über die soziale Krankenversicherung, zur Verordnung des EDI vom 25. November 2015¹⁰ über die Prämienregionen, zur Verordnung des EDI vom 29. September 1995¹¹ über Leistungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung und zur Verordnung vom 22. März 2017¹² über das elektronische Patientendossier. Artikel 151 Absatz 3 ParlG verpflichtet den Bundesrat, das Parlament über die geplanten Verordnungen zu informieren. Nach Artikel 151 Absatz 1 ParlG kann die zuständige Kommission verlangen, dass ihr der Entwurf zu einer wichtigen Verordnung des Bundesrates unterbreitet wird. Im Falle einer Konsultation kann sie Empfehlungen zur Änderung bestimmter Verordnungsbestimmungen an den Bundesrat richten. In der Praxis räumt der Bundesrat diesen Empfehlungen grosse Bedeutung ein und setzt sie um. Berücksichtigt der Bundesrat ihre Empfehlungen nicht, so steht der zuständigen Kommission gegebenenfalls das Instrument der pa. Iv. oder der Motion zur Verfügung.

Des Weiteren gibt es Instrumente, die dem Parlament eine nachträgliche Kontrolle erlauben und ihm die Möglichkeit geben, im Rahmen der Prüfung der Berichte des Bundesrates Massnahmen, die dieser einmal beschlossen hat, nachträglich zu ändern oder aufzuheben (vgl. z. B. die Art. 1 und 2 i. V. m. Art. 10 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982¹³ über aussenwirtschaftliche Massnahmen; die Art. 4 und 7 i. V. m. Art. 12 Abs. 2 des Zolltarifgesetzes vom 9. Okt. 1996¹⁴; Art. 3 i. V. m. Art. 2 des Bundesgesetzes vom 15. Dez. 2017¹⁵ über die Einfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten; Art. 2 i. V. m. Art. 4 des Zollpräferenzengesetzes vom 9. Okt. 1981¹⁶).

Zudem ist darauf hinzuweisen, dass zu Verordnungen, die von grosser Tragweite sind (Art. 3 Abs. 1 Bst d des Vernehmlassungsgesetzes vom 18. März 2005¹⁷, VIG), oder die einzelne oder alle Kantone in erheblichem Mass betreffen oder in erheblichem Mass ausserhalb der Bundesverwaltung vollzogen werden (Art. 3 Abs. 1 Bst e VIG) ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt wird. Die Vernehmlassungsteil-

- 5 SR 812.212.1
- 6 SR 812.212.21
- 7 SR 812.212.5
- 8 SR 832.102
- 9 SR 832.121
- 10 SR 832.106
- 11 SR 832.112.31
- 12 SR 816.11
- 13 SR 946.201
- 14 SR 632.10
- 15 SR 632.111.72
- 16 SR 632.91
- 17 SR 172.061

nehmenden haben somit die Möglichkeit, in ihrer Stellungnahme zu den erwähnten Verordnungsentwürfen auf allfällige Überschreitungen des von der Delegationsnorm eingeräumten Spielraums aufmerksam zu machen.

Schliesslich steht es dem Gesetzgeber frei, einmal dem Bundesrat eingeräumte Gesetzgebungsbefugnisse wieder an sich zu ziehen und die Fragen selber im Gesetz zu regeln, statt sie der Verordnungsgebung des Bundesrates zu überlassen.

2.1.3 Verzögerungen des Prozesses der Verordnungsgebung

Die Einführung des Verordnungsvetos wird erhebliche und nachteilige Auswirkung auf die Vorbereitung aller Verordnungen des Bundesrates und der Departemente haben. Artikel 129b Absatz 2 E-ParlG sieht vor, dass im Falle eines Antrags auf ein Veto durch mindestens ein Drittel eines Rates innerhalb von 15 Tagen seit der Veröffentlichung der Verordnung im Bundesblatt der Antrag innert 60 Tagen von der zuständigen Kommission und – im Falle der Zustimmung zum Veto – in der nächstmöglichen Session in den Räten behandelt werden muss. Verordnungen, die beispielsweise auf den 1. Januar in Kraft treten sollen, müsste der Bundesrat bereits vor der Sommerpause verabschieden, weil eine amtliche Publikation (rund 10 Tage nach der Beschlussfassung) erfolgen, der Ablauf der 15-tägigen Frist für die Ergreifung des Vetos abgewartet und, wenn innert Frist das entsprechende Quorum an Unterschriften erreicht würde, das Veto in der zuständigen Kommission innert 60 Tagen rechtzeitig vor Beginn einer Session beraten und anschliessend im Falle einer Zustimmung der zuständigen Kommission zum Veto in den Räten behandelt werden müsste. Dieser Ablauf würde somit zu erheblichen Verzögerungen und Unsicherheiten im Prozess der Verordnungsgebung des Bundesrates führen, und zwar völlig unabhängig davon, ob es um politisch oder rechtlich umstrittene Verordnungsfragen geht.

In vielen Fällen wären ein zeitliches Vorziehen der Erarbeitung von Verordnungen und Verordnungsänderungen inklusive Verabschiedung durch den Bundesrat gar nicht möglich, weil die revisionsauslösenden oder -bestimmenden Elemente noch gar nicht vorliegen oder noch nicht bekannt sind. In diesen Fällen führte das Verfahren des Verordnungsvetos zwangsläufig zu einem verzögerten Inkrafttreten mit allfälligen negativen Konsequenzen.

Häufig werden neue Verordnungen oder Verordnungsänderungen als Folge von neuen Gesetzen oder Gesetzesänderungen erlassen. Mit der Einführung des Verordnungsvetos würde in diesen Fällen auch das Inkrafttreten von Gesetzesbestimmungen verzögert. Ein erfolgreiches Veto würde das Inkrafttreten von Gesetzesbestimmungen um mindestens sechs Monate verzögern.

Wären die Mehrheitsverhältnisse bei der Verabschiedung eines Gesetzes im Parlament sehr knapp, so bestünde die Gefahr, dass die Inkraftsetzung des Gesetzes durch das Veto gegen die ausführende Verordnung blockiert wird. Müsste damit gerechnet werden, dass das Veto wiederholt ergriffen wird, wäre mit zusätzlichen Verzögerungen und erheblichen Verunsicherungen bei den Kreisen zu rechnen, die von der – z. B. in einem Vernehmlassungsverfahren angekündigten – Regelung betroffen sind.

Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass Situationen entstehen würden, in denen der Bundesrat nicht mehr in der Lage wäre, seiner Verantwortung als oberste leitende und vollziehende Behörde des Bundes (Art. 174 BV) gebührend nachzukommen. In solchen Situationen wäre ein effektives Handeln kaum mehr möglich.

Darüber hinaus wäre nach einer vorsichtigen Schätzung damit zu rechnen, dass das Verordnungsveto in der von der Kommissionsmehrheit vorgeschlagenen Form einen Mehraufwand von mindestens ein bis zwei Vollzeitstellen verursacht. Dieser entsteht insbesondere durch die zusätzliche Publikation der Verordnungen im Bundesblatt, die Aufbereitung der Erläuterungen für die Publikation (Art. 13a Abs. 1 Bst. bbis der Änderung des Publikationsgesetzes vom 18. Juni 2004¹⁸ [PublG] gemäss Ziff. II/2 der Vorlage) und durch den zusätzlichen Koordinationsaufwand. Würde das Veto öfter als von der SPK-NR erwartet erfolgreich ergriffen, so erhöhte sich der Aufwand zusätzlich.

2.1.4 Fehlende Verfassungsgrundlage für das Verordnungsveto

Mit dem Verordnungsveto greift das Parlament in die verfassungsmässige, am Grundsatz der Gewaltenteilung orientierte Kompetenz des Bundesrates zum Erlass von Verordnungen ein. Es stellt sich daher die Frage, ob das Verordnungsveto mit der Konzeption der Gewaltenteilung in der BV vereinbar ist. Nach Artikel 164 Absatz 1 BV erlässt die Bundesversammlung alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes; sie kann im Rahmen der Verfassung Rechtsetzungsbefugnisse an den Bundesrat übertragen (Art. 164 Abs. 2 BV). Gestützt auf verfassungsunmittelbare oder vom Gesetzgeber eingeräumte Ermächtigungen erlässt der Bundesrat rechtsetzende Bestimmungen in der Form von Verordnungen, soweit er durch Verfassung oder Gesetz dazu ermächtigt ist (Art. 182 Abs. 1 BV). Der Gesetzgeber legt also fest, was er als so wichtig erachtet, dass er es selbst regeln will, und er bestimmt die Inhalte und deren Regulierungsgrundsätze, die der Bundesrat durch Verordnung normieren soll (Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen).

Die Verfassung überträgt zudem mit Artikel 182 Absatz 2 BV die Kompetenz zum Erlass von Vollziehungsverordnungen uneingeschränkt dem Bundesrat. In der Praxis vermischen sich in einer einzigen Verordnung jeweils Vollzugsbestimmungen, für die der Bundesrat sich auf eine verfassungsunmittelbare Befugnis berufen kann und die dem Zugriff des Gesetzgebers entzogen sind, und gesetzestretende Bestimmungen, für die der Bundesrat eine Ermächtigung des Gesetzgebers benötigt. Aus Sicht des Bundesrates verletzt das Verordnungsveto, das nur gegen die Verordnung als Ganzes ergriffen werden kann, in diesem Punkt die in der Bundesverfassung festgelegte Gewaltenteilung. Artikel 182 Absatz 2 BV überträgt dem Bundesrat mit dem Vollzug der Gesetzgebung eine verfassungsunmittelbare Kompetenz, die das Parlament nicht durch eine direkte Einflussnahme in der Form einer auf Gesetzesstufe festgelegten Veto-Möglichkeit entziehen kann. Die Einführung eines Verord-

¹⁸ SR 170.512; AS 2015 3977

nungsvetos auf Bundesebene würde daher eine Verfassungsänderung¹⁹ und nicht nur eine Gesetzesänderung bedingen.

2.1.5 Nichteintreten auf die Vorlage

Das Verordnungsveto ist nach Auffassung des Bundesrates hinsichtlich Artikel 182 Absatz 2 BV nicht mit der in der BV festgelegten Gewaltenteilung vereinbar und somit verfassungswidrig. Es besteht kein Hinweis auf ein Überschreiten des rechtlichen Spielraums des Bundesrates. Es bestehen weiter schon jetzt wirkungsvolle Mitwirkungsrechte des Parlaments. Das Verordnungsveto führt zu einer Verwischung der Verantwortlichkeiten zwischen Bundesrat und Parlament. Ferner ist auf die Verzögerungen durch das Verordnungsveto im Prozess der Verordnungsgebung des Bundesrates hinzuweisen. Schliesslich gibt es in gewissen Bereichen Verordnungen, die sofort in Kraft gesetzt werden müssen und deshalb nicht dem Verordnungsveto unterstellt werden können. Es gilt, die Handlungsfähigkeit des Bundesrates im Interesse des Landes weiterhin zu gewährleisten. Der Bundesrat schliesst sich daher der Minderheit I an und spricht sich für Nichteintreten auf die Vorlage aus.

2.2 Weitere Ausnahmen vom Verordnungsveto

Sollte trotz der verfassungsrechtlichen und übrigen Bedenken auf die Vorlage eingetreten werden, so sind zusätzliche Ausnahmen vom Verordnungsveto aufzunehmen.

2.2.1 Generelle Ausnahmen vom Verordnungsveto

Artikel 22a Absatz 3 Buchstabe b E-ParlG sieht eine Ausnahme vom Verordnungsveto vor für Verordnungen, die zur Umsetzung von fristgebundenen rechtlichen Verpflichtungen aus völkerrechtlichen Verträgen notwendig sind. Es ist zu präzisieren, dass der Ausdruck «fristgebunden» in einem weiten Sinne zu verstehen ist. Das Inkrafttreten der internationalen Verpflichtungen muss nicht zwingend genau bestimmt sein. Es genügt vielmehr, dass das Verfahren über die Bestimmung des Inkrafttretensdatums im Vertrag vorgesehen ist (z. B. mit einer Klausel der folgenden Art: «Der Vertrag tritt drei Monate nach der Notifikation der letzten Ratifizierung der Parteien in Kraft»). Bei Abkommen, die auf gleichwertigem Recht basieren, kann sich die Fristgebundenheit auch implizit aus dem Vertrag ergeben.

Zusätzlich zu Artikel 22a Absatz 3 Buchstaben a und b E-ParlG sind weitere allgemeine Ausnahmen zu verankern:

Verordnungen mit rein technischem Inhalt werden die Bundesversammlung kaum interessieren. Ihre Unterstellung unter das Verordnungsveto würde nur zeitliche

¹⁹ Im Kanton Solothurn ist das Verordnungsveto in der Kantonsverfassung verankert: § 44 KV SO, SR 131.221; eine vergleichbare Bestimmung findet sich auch in der Kantonsverfassung des Kantons Freiburg (Art. 93 Abs. 3 KV-FR; SR 131.219).

Verzögerungen mit sich bringen, von denen die Bundesversammlung keinen Nutzen hat. Somit sollen gemäss einem zusätzlichen Buchstaben d Verordnungen, die technische Modalitäten des elektronischen Verkehrs mit Behörden oder zwischen Behörden regeln, vom Veto ausgenommen werden. Das Gleiche soll gelten für Verordnungen, die Register, Daten oder Informationssysteme regeln; gemäss einem zusätzlichen Buchstaben e sollen auch sie ausgenommen werden. Zurzeit gibt es bereits zahlreiche Verordnungen, die von der Ausnahme gemäss den Buchstaben d und e betroffen sind (z. B. V vom 30. Nov. 2012²⁰ über die elektronische Geschäftsverwaltung in der Bundesverwaltung, V vom 22. Nov. 2017²¹ über den Schutz von Personendaten des Bundespersonals, V vom 17. Aug. 2016²² über das Informationssystem E-VERA, V vom 18. Juni 2010²³ über die elektronische Übermittlung im Rahmen von Zivil- und Strafprozessen sowie von Schuldbetreibungs- und Konkursverfahren, V des EJPD vom 16. Sept. 2014²⁴ über die Anerkennung von Plattformen für die sichere Zustellung im Rahmen von rechtlichen Verfahren). Da aber denkbar ist, dass weitere hinzukommen, soll für derartige Verordnungen eine allgemeine Ausnahmeregelung vorgesehen werden.

Ebenfalls vom Verordnungsveto auszunehmen sind gemäss einem zusätzlichen Buchstaben f Verordnungen, die zur Wahrung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz oder aufgrund völkerrechtlicher Verpflichtungen der Schweiz geheim gehalten werden müssen und daher nach Artikel 6 PublG nur teilweise oder gar nicht in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts veröffentlicht werden. Würde keine Ausnahme vorgesehen, so müsste für solche Verordnungen, die im Übrigen sehr selten sind, eigens ein besonderes Verfahren ohne Veröffentlichung konzipiert werden.

Zudem sind als weitere Ausnahme in einem zusätzlichen Buchstaben g diejenigen Verordnungen vorzusehen, die – oft dringliche – Massnahmen des Bundesrates enthalten, deren Inkrafttreten vom übergeordneten Erlass nicht bestimmt ist und die einer nachträglichen Kontrolle durch die Bundesversammlung unterliegen.

2.2.2 Spezialgesetzliche Ausnahmen vom Verordnungsveto

Es gibt mehrere Bereiche, in denen der Bundesrat oder die Departemente unverzüglich Verordnungsrecht erlassen müssen. Dies ist regelmässig bei Verordnungen der Fall, die zu dringlich erklärten Bundesgesetzen erlassen werden müssen. In diesem Fall würde ein Verordnungsveto dazu führen, dass die von der Bundesversammlung beschlossene Dringlichkeit der Rechtsetzung durch die Verzögerung beim Verordnungsrecht unterlaufen würde. Unter den Ziffern II/1 sowie II/3–30 E-ParlG in Verbindung mit Artikel 22a Absatz 3 Buchstabe c E-ParlG werden einige Ausnahmen vom Verordnungsveto verankert. Aus der Sicht des Bundesrates sind weitere Ausnahmen vom Verordnungsveto vorzusehen, mit denen rasch auf neue Entwick-

²⁰ SR 172.010.441
²¹ SR 172.220.111.4
²² SR 235.22
²³ SR 272.1
²⁴ SR 272.11

lungen (z. B. Katastrophen, Seuchen, internationale Sanktionen u. Ä.) reagiert werden muss oder mit denen periodisch, in der Regel per Beginn jedes Jahres, Anpassungen an eine Entwicklung vorgenommen werden müssen. Zu einigen der im Erlassentwurf vorgesehenen Ausnahmen sind zudem Anpassungen zu beantragen oder ergänzende Ausführungen zu machen.

Bundesgesetz vom 18. Dezember 2015²⁵ über die Sperrung und die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte ausländischer politisch exponierter Personen (SRVG) (Ziff. II/3 E-ParlG)

Die vorgeschlagene Formulierung nimmt nur Verordnungen des Bundesrates vom Verordnungsveto aus. Das SRVG ermächtigt indessen auch das EDA, Anpassungen der Verordnungen vorzunehmen. Wie die Verordnungen des Bundesrates müssen Verordnungen des EDA in der Regel auch sehr rasch in Kraft gesetzt werden. Dementsprechend ist Artikel 30 E-SRVG anzupassen.

Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz vom 4. Oktober 2002²⁶ (BZG) (Ziff. II/7 E-ParlG)

Hinsichtlich der Ausnahmebestimmung nach Artikel 75 Absatz 1^{bis} E-BZG ist Folgendes zu präzisieren: Das BZG bezweckt, die Bevölkerung und ihre Lebensgrundlagen bei Katastrophen und in Notlagen sowie im Falle bewaffneter Konflikte zu schützen sowie zur Begrenzung und Bewältigung von Schadenereignissen beizutragen (Art. 2 BZG). Im Verordnungsrecht zum BZG werden beispielsweise der Notfallschutz für Ereignisse in schweizerischen Kernanlagen sowie das zugehörige Zonenkonzept, die Warnung und Alarmierung der Bevölkerung, die zeitlichen Obergrenzen für Einsätze der zivilschutzdienstleistenden Personen oder die Betriebsbereitschaft der Schutzanlagen geregelt. Eine bevölkerungsschutzrelevante Katastrophe oder Notlage kann ohne Vorwarnung eintreten und rasche Anpassungen erfordern. In solchen Fällen muss schnell gehandelt werden, was mit dem Verordnungsveto nicht möglich wäre.

Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990²⁷ über die direkte Bundessteuer (DBG) (Ziff. II/12 E-ParlG)

Auch für Verordnungen nach Artikel 39 Absatz 2 DBG ist eine Ausnahme vom Verordnungsveto vorzusehen. Diese Bestimmung enthält die Kompetenz des EFD zur jährlichen Anpassung der Tarifstufen und der Abzüge an den Landesindex der Konsumentenpreise. Massgebend ist der Indexstand am 30. Juni vor Beginn der Steuerperiode.

²⁵ SR 196.1

²⁶ SR 520.1

²⁷ SR 642.11

Energiegesetz vom 30. September 2016²⁸ (EnG) (Ziff. II/13 E-ParlG)

Auch für Verordnungen nach Artikel 23 Absatz 2 sowie nach Artikel 25 Absatz 2 EnG ist eine Ausnahme vom Verordnungsveto vorzusehen. Die Begründung entspricht jener für die vorgesehene Ausnahme für Verordnungen nach Artikel 22 Absatz 3 EnG.

Weiter ist für Verordnungen nach Artikel 44 Absatz 1 EnG eine Ausnahme vom Verordnungsveto vorzusehen. Gemäss dieser Bestimmung erlässt der Bundesrat für serienmässig hergestellte Anlagen, Fahrzeuge, Geräte und für deren serienmässig hergestellte Bestandteile Vorschriften zur Reduktion des Energieverbrauchs. Diese sollen – nebst der Einsparung von Energie – insbesondere auch den Handel mit der EU erleichtern, indem EU-Regelungen übernommen und damit technische Handelshemmnisse abgebaut und vermieden werden. Gemäss dem Cassis-de-Dijon-Prinzip gelten die Vorschriften der EU betreffend die Anforderungen an das Inverkehrbringen auch für die Schweiz. Eine gegenüber dem EU-Recht verzögerte Anpassung des Schweizer Rechts würde zu Rechtsunsicherheit für Anbieter und für Konsumentinnen und Konsumenten in der Schweiz führen.

Kernenergiegesetz vom 21. März 2003²⁹ (KEG) (Ziff. II/14 E-ParlG)

Wie von der SPK-NR ausgeführt, regelt die Notfallschutzverordnung vom 14. November 2018³⁰ (NFSV) den Notfallschutz für Ereignisse in schweizerischen Kernanlagen, bei denen eine erhebliche Freisetzung von Radioaktivität nicht ausgeschlossen werden kann. Ausserdem muss das Zonenkonzept mit den entsprechenden Gefahrensektoren unter Umständen rasch angepasst werden, um eine angepasste Alarmierung sicherstellen zu können. In solchen Fällen muss schnell gehandelt werden, was mit dem Verordnungsveto nicht möglich wäre. Neben den in der Vorlage der SPK-NR bereits genannten Artikeln 101 Absatz 1 KEG und Artikel 75 Absatz 1 BZG ist auch Artikel 5 Absatz 4 KEG die gesetzliche Grundlage für die NSFV. Letztere Bestimmung sollte deshalb ebenfalls im Ausnahmenkatalog Erwähnung finden.

Betäubungsmittelgesetz 3. Oktober 1951³¹ (BetmG) (Ziff. II/15 E-ParlG)

Neben dem Artikel 3 BetmG, der unter Ziff. II/15 angepasst werden soll, ist auch Artikel 2a BetmG die gesetzliche Grundlage für die Betäubungsmittelverzeichnisverordnung des EDI vom 30. Mai 2011³². Die in der Betäubungsmittelverzeichnisverordnung des EDI aufgeführten Verzeichnisse der Stoffe, die der Betäubungsmittelkontrolle unterstehen, müssen bei Auftreten neuer Stoffe ohne Verzug ergänzt werden können.

²⁸ SR 730.0

²⁹ SR 732.1

³⁰ SR 732.33

³¹ SR 812.121

³² SR 812.121.11

Umweltschutzgesetz vom 7. Oktober 1983³³ (USG) (Ziff. II/15a E-ParlG)

Die Liste von Anhang 2 (Verbotene invasive gebietsfremde Organismen) der Verordnung vom 10. September 2008³⁴ über den Umgang mit Organismen in der Umwelt muss regelmässig und rasch aktualisiert werden, um auf neue Erkenntnisse bezüglich der Invasivität gebietsfremder Organismen angemessen und zeitgerecht reagieren zu können. Aus diesem Grund ist in Artikel 29f Absatz 3 E-USG eine Ausnahme vom Verordnungsveto zu statuieren.

Bundesgesetz vom 18. März 1994³⁵ über die Krankenversicherung (KVG) (Ziff. II/22 E-ParlG)

Zusätzlich zu den Artikeln 33 Absatz 6 und 66a Absatz 3 zweiter Satz sind zwei weitere Ausnahmen im KVG zu verankern.

Neu ist Artikel 43 Absatz 8 KVG aufzunehmen. Die Absätze 5 und 5^{bis} von Artikel 43 KVG stellen die rechtliche Grundlage für die Verordnung vom 20. Juni 2014³⁶ über die Festlegung und die Anpassung von Tarifstrukturen in der Krankenversicherung dar. Die Verordnung muss je nach Situation rasch angepasst werden können, da der Bundesrat in einem tariflosen Zustand sich an die Stelle der Tarifpartner setzen muss. Eine verspätete oder gar keine Publikation würde zu einer Rechtsunsicherheit führen. Zudem benötigen Versicherer und Leistungserbringer Zeit zur Anpassung ihrer Abrechnungssysteme.

Ferner ist neu Artikel 61 Absatz 2^{bis} KVG aufzunehmen. Aufgrund der Gemeindefusionen muss der in der Verordnung des EDI vom 25. November 2015³⁷ über die Prämienregionen enthaltene Anhang, der die Prämienregionen festlegt, jährlich angepasst werden. Die Kantone melden der Aufsichtsbehörde die künftigen Fusionen bis zum 30. Juni. Die Verordnung muss danach zwingend am 1. Januar des Folgejahres in Kraft treten.

Landwirtschaftsgesetz vom 29. April 1998³⁸ (LwG) (Ziff. II/27 E-ParlG)

In der neuen Pflanzengesundheitsverordnung vom 31. Oktober 2018³⁹ müssen unverzüglich Einfuhr- und Bekämpfungsvorschriften erlassen werden können, wenn das Risiko steigt, dass ein Pflanzenschädling oder -pathogen auf Nutz- oder Zierpflanzen oder anderen Risikowaren eingeschleppt wird.

Waldgesetz vom 4. Oktober 1991⁴⁰ (WaG) (Ziff. II/28a E-ParlG)

Vgl. die vorstehenden Ausführungen zum Landwirtschaftsgesetz.

33 SR 814.01

34 SR 814.911

35 SR 832.10

36 SR 832.102.5

37 SR 832.106

38 SR 910.1

39 AS 2018 4209

40 SR 921.0

Bundesgesetz vom 21. Juni 1991⁴¹ über die Fischerei (Ziff. II/29b E-ParlG)

In der Verordnung des UVEK vom 9. Oktober 1997⁴² über die Fischerei im Bodensee-Obersee müssen die jeweils im Juni gefällten Beschlüsse der Bevollmächtigtenkonferenz für die Fischerei im Bodensee-Obersee bis Ende Jahr für das Folgejahr rasch umgesetzt werden.

2.3 Haltung des Bundesrates zu den Minderheitsanträgen II-IV

Im Falle eines Eintretens auf die Vorlage trotz der verfassungsrechtlichen und übrigen Bedenken lehnt der Bundesrat folgende Minderheitsanträge ausdrücklich ab:

Minderheit II

Im Gegensatz zum von der Kommissionsmehrheit vorgeschlagenen Verfahren, das mit der Ablehnung des Vetos durch die Kommission beendet wird, würde bei einer Annahme der Minderheit II der Rat, in dem mindestens ein Drittel der Mitglieder einen begründeten Antrag auf ein Veto stellt, auch bei einer Ablehnung des Antrags durch die vorberatende Kommission über das Verordnungsveto befinden. Das Verordnungsveto könnte so nicht nur als sogenannte Notbremse, sondern auch als Instrument für die Verzögerung der Umsetzung des Willens der Mehrheit eingesetzt werden, was dazu führen könnte, dass das Verordnungsveto häufiger ergriffen wird. Diese Verstärkung der Möglichkeiten zur Blockierung der Umsetzung der Gesetzgebung und zur politischen Profilierung lehnt der Bundesrat entschieden ab.

Minderheit III

Stellt mindestens ein Drittel eines Rates den Antrag auf ein Veto, so würde der Antrag nach dem Vorschlag der Minderheit III in der nächstfolgenden ordentlichen Session direkt vom Rat beraten werden. Aufgrund der Verzichts auf eine Beratung durch die vorberatende Kommission könne so Zeit gespart werden. Der Bundesrat ist jedoch mit der Mehrheit einig, dass eine seriöse Prüfung des Vetos und seiner Konsequenzen nur über die Vorberatung durch die zuständige Kommission stattfinden kann. Im Übrigen besteht bei einer Behandlung des Vetos ohne Zustimmung durch die vorberatende Kommission ebenfalls die Gefahr der Instrumentalisierung des Vetos für die politische Profilierung.

Im Falle eines Eintretens auf die Vorlage stimmt der Bundesrat der folgenden Minderheit IV zu:

⁴¹ SR 923.0

⁴² SR 923.31

Minderheit IV

Nach der Minderheit IV sollen auch die erläuternden Berichte zu den Verordnungen, die rechtsetzende Bestimmungen enthalten und dem Verordnungsveto unterstehen, im Bundesblatt publiziert werden. Im Unterschied zur von der Kommissionsmehrheit vorgesehenen Publikation der Erläuterungen auf der Publikationsplattform nach Artikel 13a PublG hätte diese Publikation im Bundesblatt zur Folge, dass diese Berichte nach Artikel 10 des Sprachengesetzes vom 5. Oktober 2007⁴³ stets in allen drei Amtssprachen publiziert werden müssten. Der Aufwand für die Übersetzungsarbeiten in den zuständigen Ämtern und Departementen insbesondere in die italienische und in die französische Sprache und für die Qualitätskontrolle sowie für die Publikation durch die zentralen Sprachdienste beziehungsweise das Kompetenzzentrum Amtliche Veröffentlichungen der Bundeskanzlei führt zwar zu einem zusätzlichen Stellenbedarf von – sehr grob geschätzt – mindestens siebeneinhalb Vollzeitstellen. Dieser zusätzliche Aufwand ist jedoch im Lichte der Artikel 4, 18 und 70 BV sowie des Sprachengesetzes angebracht.

3 Anträge des Bundesrates

3.1 Nichteintreten

Der Bundesrat beantragt im Einklang mit der Minderheit I, auf die Vorlage nicht einzutreten.

3.2 Eventualanträge

Art. 22a Abs. 3 Bst. d–g E-ParlG

³ Ausgenommen vom Vetorecht nach Absatz 2 sind Verordnungen, die:

- d. technische Modalitäten des elektronischen Verkehrs mit Behörden oder zwischen Behörden regeln;
- e. Register, Datenbanken oder Informationssysteme regeln;
- f. zur Wahrung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz oder aufgrund völkerrechtlicher Verpflichtungen der Schweiz geheim gehalten werden müssen;
- g. Massnahmen des Bundesrates enthalten und einer nachträglichen Kontrolle durch die Bundesversammlung unterliegen.

⁴³ SR 441.1

Ziff. II/3 Bundesgesetz vom 18. Dezember 2015⁴⁴ über die Sperrung und die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte ausländischer politisch exponierter Personen

Art. 30 Abs. 1 zweiter Satz und 2

¹ *Streichen*

² Verordnungen nach diesem Gesetz unterstehen nicht dem Verordnungsveto nach Artikel 22a Absatz 2 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002⁴⁵.

Ziff. II/12 Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990⁴⁶ über die direkte Bundessteuer

Art. 199 Abs. 2

² Verordnungen nach den Artikeln 39 Absatz 2, 162 Absatz 3, 163 Absatz 2 oder 164 Absatz 1 unterstehen nicht dem Verordnungsveto nach Artikel 22a Absatz 2 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002⁴⁷.

Ziff. II/13 Energiegesetz vom 30. September 2016⁴⁸

Art. 23 Abs. 3

³ Die Verordnung nach Absatz 2 untersteht nicht dem Verordnungsveto nach Artikel 22a Absatz 2 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002⁴⁹ (ParlG).

Art. 25 Abs. 3

³ Die Verordnung nach Absatz 2 untersteht nicht dem Verordnungsveto nach Artikel 22a Absatz 2 ParlG.

Art. 44 Abs. 7

⁷ Verordnungen nach diesem Artikel unterstehen nicht dem Verordnungsveto nach Artikel 22a Absatz 2 ParlG.

Ziff. II/14 Kernenergiegesetz vom 21. März 2003⁵⁰

Art. 5 Abs. 5

⁵ Die Verordnung nach Absatz 4 untersteht nicht dem Verordnungsveto nach Artikel 22a Absatz 2 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002⁵¹.

44 SR 196.1
45 SR 171.10
46 SR 642.11
47 SR 171.10
48 SR 730.0
49 SR 171.10
50 SR 732.1
51 SR 171.10

*Ziff. II/15 Betäubungsmittelgesetz vom 3. Oktober 1951*⁵²

Art. 2a Abs. 2

Die Verordnung nach Absatz 1 untersteht nicht dem Verordnungsveto nach Artikel 22a Absatz 2 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002⁵³.

*Ziff. II/15a Umweltschutzgesetz vom 7. Oktober 1983*⁵⁴

Art. 29f Abs. 3

³ Verordnungen nach den Absätzen 1 und 2, in denen verbotene invasiven gebietsfremden Organismen aufgelistet werden, unterstehen nicht dem Verordnungsveto nach Artikel 22a Absatz 2 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002⁵⁵.

*Ziff. II/22 Bundesgesetz vom 18. März 1994*⁵⁶ *über die Krankenversicherung*

Art. 43 Abs. 8

⁸ Verordnungen nach den Absätzen 5 und 5^{bis} unterstehen nicht dem Verordnungsveto nach Artikel 22a Absatz 2 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002⁵⁷.

Art. 61 Abs. 2^{bis} dritter Satz

^{2^{bis}} ... Die entsprechende Verordnung untersteht nicht dem Verordnungsveto nach Artikel 22a Absatz 2 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002⁵⁸.

*Ziff. II/27 Landwirtschaftsgesetz vom 29. April 1998*⁵⁹

Art. 152 Abs. 4

⁴ Einfuhrregelungen nach den Absätzen 1 und 2 zur Gewährleistung der Pflanzengesundheit unterstehen nicht dem Verordnungsveto nach Artikel 22a Absatz 2 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002⁶⁰.

Art. 153 Abs. 2

² Regelungen nach Absatz 1 zur Gewährleistung der Pflanzengesundheit unterstehen nicht dem Verordnungsveto nach Artikel 22a Absatz 2 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002⁶¹.

52 SR 812.121

53 SR 171.10

54 SR 814.01

55 SR 171.10

56 SR 832.10

57 SR 171.10

58 SR 171.10

59 SR 910.1

60 SR 171.10

61 SR 171.10

*Ziff. II/28a Waldgesetz vom 4. Oktober 1991*⁶²

Art. 26 Abs. 5

⁵ Regelungen nach den Absätzen 1–3 zur Gewährleistung der Pflanzengesundheit unterstehen nicht dem Verordnungsveto nach Artikel 22a Absatz 2 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002⁶³.

*Ziff. II/28b Bundesgesetz vom 21. Juni 1991*⁶⁴ *über die Fischerei*

Art. 25 Abs. 2

² Die gestützt auf Absatz 1 erlassenen Anwendungsvorschriften über die Fischerei im Bodensee-Obersee unterstehen nicht dem Verordnungsveto nach Artikel 22a Absatz 2 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002⁶⁵.

3.3 Minderheitsanträge

Minderheitsanträge II und III

Der Bundesrat beantragt, jeweils den Anträgen der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

Minderheitsantrag IV

Der Bundesrat beantragt, der Kommissionsminderheit IV zu zustimmen.

⁶² SR 921.0
⁶³ SR 171.10
⁶⁴ SR 923.0
⁶⁵ SR 171.10

