



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Herbstsession 2019 • Zwölft Sitzung • 25.09.19 • 15h00 • 14.422
Conseil des Etats • Session d'automne 2019 • Douzième séance • 25.09.19 • 15h00 • 14.422



14.422

Parlamentarische Initiative

Aeschi Thomas.

Einführung des Verordnungsvetos

Initiative parlementaire

Aeschi Thomas.

Approbation par le Parlement des ordonnances du Conseil fédéral

Zweitrat – Deuxième Conseil

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 27.04.16 (VORPRÜFUNG - EXAMEN PRÉALABLE)

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 28.09.18 (FRIST - DÉLAI)

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 18.06.19 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 25.09.19 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)

Antrag der Mehrheit

Nichteintreten

Antrag der Minderheit

(Föhn, Müller Philipp)

Eintreten

Proposition de la majorité

Ne pas entrer en matière

Proposition de la minorité

(Föhn, Müller Philipp)

Entrer en matière

Comte Raphaël (RL, NE), pour la commission: J'ai une mission difficile, je dois vous convaincre de ne pas donner un nouveau droit aux parlementaires et je dois aussi vous expliquer pourquoi la commission a changé d'avis.

Tout d'abord, la chronologie de cette initiative parlementaire. En 2016, la Commission des institutions politiques de notre conseil a décidé de donner suite à cette initiative parlementaire, par 8 voix contre 3 et 1 abstention, ce qui a permis à la commission du Conseil national et au Conseil national d'élaborer un projet. Aujourd'hui, nous en sommes donc à la phase de l'examen du projet d'acte et nous nous exprimons sur le projet tel qu'il a été adopté par le Conseil national. Ce n'est pas une pure discussion de principe, un projet est sur la table.

Il y a quelques semaines, la commission de notre conseil s'est à nouveau penchée sur cet objet et elle a décidé de ne pas entrer en matière sur le projet, par 5 voix contre 2 et 1 abstention. Pourquoi ce revirement? La commission a analysé le projet de la Commission des institutions politiques du Conseil national et du Conseil national et n'a pas été convaincue par le projet présenté.

Tout d'abord, je tiens à préciser qu'il y a dans la commission certains membres qui sont opposés par principe à un droit de veto du Parlement pour des raisons de séparation des pouvoirs; ces personnes n'avaient pas donné suite à cette initiative parlementaire en 2016, elles sont toujours opposées à cette initiative donc elles n'ont pas changé d'avis. Par contre, il y a un certain nombre de personnes dans la commission qui étaient ouvertes à l'idée que l'on puisse légiférer en la matière, renforcer le pouvoir du Parlement en matière d'ordonnances, mais c'est finalement le projet du Conseil national qui les a convaincus de refuser d'entrer en matière.



AMTЛИCHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Herbstsession 2019 • Zwölfte Sitzung • 25.09.19 • 15h00 • 14.422
Conseil des Etats • Session d'automne 2019 • Douzième séance • 25.09.19 • 15h00 • 14.422



Le projet du Conseil national pose un certain nombre de problèmes. Tout d'abord, quelles ordonnances faut-il soumettre au veto? Est-ce qu'il faut soumettre toutes les ordonnances ou seulement certaines? Le Conseil fédéral adopte un très grand nombre d'ordonnances chaque année. Il y a des ordonnances qui sont purement techniques. Il y a des ordonnances qui doivent être adoptées très rapidement et donc un veto pourrait poser un certain nombre de problèmes de fonctionnement pour l'Etat et pour le gouvernement. Et vous pouvez vous en rendre compte parce que le dépliant que vous avez fait 50 pages, sur ces 50 pages vous en avez 5 qui concernent en tant que tel le droit de veto et vous avez environ 45 pages qui sont les exceptions, c'est-à-dire la liste des cas pour lesquels on ne veut pas avoir un droit de veto. Cela montre, tout de même, que le droit de veto n'est pas forcément un instrument qui est toujours extrêmement adapté, qu'il faut être extrêmement prudent et bien réfléchir avant d'introduire un tel instrument.

Le deuxième problème avec le projet du Conseil national, c'est la question de la publication. Le Conseil national propose d'imposer une publication de toutes les ordonnances dans la Feuille fédérale. C'est un immense travail, qui impliquerait un à deux postes supplémentaires en tout cas; on parle même de sept postes et demi si on publiait aussi les rapports explicatifs. C'est d'ailleurs assez intéressant de voir que le Conseil national a décidé que les rapports explicatifs n'auraient pas besoin d'être traduits, ce qui est quand même une entorse au principe de l'égalité des langues officielles. Il est clair que cela ferait une grande différence si on devait publier et traduire tous les rapports explicatifs; cela entraînerait un nombre important de postes de travail supplémentaires.

Aux yeux de la commission, il est disproportionné de vouloir créer un monstre administratif, tout cela pour quelques ordonnances par année qui pourraient poser problème. Il nous semble qu'il faut plutôt un instrument qui soit véritablement ciblé plutôt qu'un instrument qui touche toutes les ordonnances du Conseil fédéral.

Troisième point: les seuils qui sont fixés pour déclencher une procédure de veto sont relativement bas. Le Conseil national propose qu'un tiers des membres d'un conseil puisse lancer une procédure de veto. Vu la politisation des débats au Parlement, on peut imaginer que la tentation serait grande de déclencher des procédures de veto. C'est d'ailleurs une différence avec les cantons, et je fais ici une parenthèse sur les cantons. Plusieurs cantons connaissent des instruments pour intervenir dans les ordonnances du gouvernement: c'est le cas de Soleure et de Fribourg, qui ont un droit de veto de ce type;

AB 2019 S 943 / BO 2019 E 943

c'est le cas de Neuchâtel, qui a un droit de recommandation. A Fribourg, d'après nos informations, l'instrument n'est que très peu utilisé, voire quasiment jamais. A Soleure, par contre, ce sont 7 pour cent des ordonnances qui font l'objet d'un veto, donc ce n'est pas non plus totalement anodin. 7 pour cent, cela fait un certain nombre, et on peut imaginer que, au niveau fédéral, vu la politisation des discussions, on atteindrait sans doute un tel chiffre, donc cela toucherait un nombre relativement important d'ordonnances.

Si le droit de veto était trop souvent utilisé, on pourrait aboutir à une situation de blocage pour le gouvernement. L'adoption d'une ordonnance est un processus long et complexe, et si l'on ajoute pour chaque ordonnance le risque qu'un veto soit opposé, alors on compliquerait sensiblement le travail du Conseil fédéral, Monsieur Thurnherr, chancelier de la Confédération pourra sans doute nous en parler. Ce serait aussi le cas si le veto était refusé, parce que la procédure de veto qui est proposée à un effet de ralentissement sur l'ensemble des ordonnances. Donc, lorsqu'il y aurait des situations où il faudrait agir de manière urgente, cela poserait un problème.

Un autre point est la question des cantons qui nous intéressent toujours beaucoup dans cette chambre. Nous avons entendu le président de la Conférence des gouvernements cantonaux. Monsieur Benedikt Würth, que vous connaissez sans doute, est venu devant notre commission pour nous expliquer la position des cantons. Et les cantons sont inquiets à l'égard de cet instrument. Il faut mentionner que les cantons sont des autorités d'exécution du droit fédéral, donc qu'ils seraient aussi touchés en cas d'utilisation d'un tel instrument, et il y a des craintes assez importantes que ce droit de veto puisse poser également des problèmes au niveau des cantons.

Pour tous ces motifs, la commission est arrivée à la conclusion qu'il valait mieux arrêter ici le processus législatif sur la création d'un droit de veto concernant les ordonnances, mais elle a décidé de poursuivre ses réflexions. En effet, plusieurs membres de la commission souhaitent que nous trouvions une solution pour renforcer l'influence du Parlement sur les ordonnances, mais sans créer un droit de veto absolu tel qu'il est envisagé par le Conseil national. C'est la raison pour laquelle, lors du prochain trimestre, la Commission des institutions politiques de notre conseil examinera la possibilité de déposer une intervention parlementaire. Plusieurs pistes ont été évoquées. On pourrait renforcer le droit de consultation des commissions du Parlement; on pourrait aussi renforcer le droit de motion, et faire en sorte que le Parlement puisse, plus facilement, par voie de motion,



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Herbstsession 2019 • Zwölfte Sitzung • 25.09.19 • 15h00 • 14.422
Conseil des Etats • Session d'automne 2019 • Douzième séance • 25.09.19 • 15h00 • 14.422



demander la modification d'une ordonnance. Ce serait une sorte de "super-motion", donc une amélioration de l'instrument qu'est le droit de motion. Tous ces instruments auraient l'avantage d'être efficaces, rapides, sans créer tous les inconvénients du droit de veto que je viens d'évoquer.

C'est la raison pour laquelle la commission vous propose de clore les travaux sur l'initiative parlementaire Aeschi Thomas, de ne pas entrer en matière sur le projet et de laisser la commission travailler sur d'autres pistes qui seraient plus respectueuses de la séparation des pouvoirs.

Föhn Peter (V, SZ): Ich beantrage, auf diesen Gesetzentwurf einzutreten. Der Kommissionssprecher hat gesagt, die ganze Geschichte sei eine heikle Mission, eine heikle Angelegenheit – dem ist so. Deshalb beantrage ich auch, auf diese Gesetzgebung einzutreten. Es gab nämlich in den letzten Jahren und auch Jahrzehnten recht viele Vorstösse, in Richtung Verordnungsveto oder wie man dies auch immer nennen will, etwas zu machen respektive eine Gesetzgebung vorzubereiten.

Im Jahr 2015 behandelten wir in der SPK des Ständersates die parlamentarische Initiative Fournier 14.421 und die parlamentarische Initiative Aeschi Thomas 14.422 miteinander, da sie in die gleiche Richtung gingen. Die parlamentarische Initiative Aeschi Thomas hatten wir dann zumal abgelehnt, und auch die parlamentarische Initiative Fournier, aber nur mit Stichentscheid der damaligen Präsidentin. In einem zweiten Anlauf nahmen wir dann aber in der SPK-SR am 25. August 2016 nach dem Nationalrat die heute ausgearbeitete parlamentarische Initiative Aeschi Thomas im Verhältnis von 8 zu 3 Stimmen an. Wir sahen also Handlungsbedarf. Dann ging die nationalrätliche SPK an die Arbeit, erstellte einen über 40-seitigen Bericht, passte die Gesetzgebungen gemäss unserem Auftrag an, und der Nationalrat ist dann auch mit einem Stimmenverhältnis von etwa zwei zu eins auf dieses Geschäft eingetreten.

Die Fahne – Sie sehen das vor sich – hat mehr als 50 Seiten. Also steckt viel Arbeit dahinter, und es wurde auch gute Arbeit geleistet. Der Nationalrat hat die Vorlage am 18. Juni dieses Jahres behandelt und angenommen. In der Gesamtabstimmung hat der Nationalrat die Vorlage mit 113 zu 67 Stimmen bei 8 Enthaltungen angenommen. Also haben die SPK und insbesondere deren Sekretariat viel gearbeitet und gut gearbeitet – so, wie wir die Aufträge erteilt haben. Und heute wollen wir nicht darauf eintreten! Das wäre nicht schön. So, wie es jetzt von der Mehrheit der Kommission vorgesehen ist, würde das die gute Arbeit, die bis dato gemacht wurde, torpedieren, und zwar mit einer 180-Grad-Wende. Wir würden besonders die Arbeit des Nationalrates und die damalige deutliche Mehrheit der Kommission nicht ernst nehmen.

Nebst dem Wertschätzen der bis anhin getätigten Aufträge und Arbeiten gibt es viele gute Gründe, auf diese Gesetzgebung, auf diesen Gesetzentwurf einzutreten. Es ist mir natürlich klar, dass der Bundeskanzler und auch der Bundesrat keine Luftsprünge machen, wenn hier etwas gemacht wird. Aber das müssen sie auch nicht: Sie haben einzig und allein ihre Arbeit zu machen, und zwar ihre Arbeit gemäss unseren Aufträgen. Da haben wir natürlich in letzter Zeit schon hie und da grosse Fragezeichen gesetzt und uns auch hie und da die Augen gerieben, wenn wir näher auf die Verordnungen eingegangen sind und/oder von der Umsetzung betroffen waren.

Deshalb und noch einmal: Es gibt gute Gründe, hierauf einzutreten. Es ist nämlich nichts anderes als eine präventive Wirkung, die wir hier eigentlich auslösen wollen, und die Notbremse würde und dürfte nur in Ausnahmefällen gezogen werden. Es ist eine ausgewogene Vorlage mit recht hohen oder sogar sehr hohen Hürden. Ein Drittel des Rates und die Kommissionsmehrheit müssten nämlich entsprechend dafür sein, und die Fristen sind äusserst kurz angesetzt, und Ausnahmen sind auch gut definiert, sodass es also da nicht irgendwie zu etwas Unsachgemässem oder zu etwas ganz anderem kommen würde.

In unserer SPK sprach man am 20. August von einer Motion. Die Idee dahinter ist, dass man den Bundesrat beauftragen könnte, eine Verordnung innerhalb einer bestimmten Frist zu ändern usw. – das schwirrt in den Köpfen vieler herum. Das wurde jetzt angedacht, und an der Novembersitzung wird noch einmal darüber gesprochen. Es wird auch der Antrag gestellt, dass dann eine Motion eingereicht werden müsste.

Ich erachte das einzig und allein als eine Nebelpetarde, die gezündet wird, damit wir dieses Geschäft hier jetzt vom Tisch wischen können. Ich meine, dass wir nicht noch einmal von vorne beginnen müssen, wenn schon so viel gemacht wurde, und ich sage es noch einmal: Das Verordnungsveto würde nur in Ausnahmefällen zum Tragen kommen. Ich gehe jetzt nicht auf die Einzelheiten ein, weil das zu lange dauern würde.

Ich meine, wir sollten die gut angefangene und aufgegleiste Arbeit weiterführen und nicht noch einmal von vorne beginnen, sondern unsere Arbeit zu Ende führen. Die Kommission hat die Vorlage mit einem Stimmenverhältnis von zwei zu eins in Auftrag gegeben. Der Nationalrat ist mit einem Stimmenverhältnis von etwa zwei zu eins darauf eingetreten und hat die Vorlage in der Gesamtabstimmung auch mit einem Stimmenverhältnis von zwei zu eins angenommen. Und wir sagen jetzt: "Nein, das geht uns nichts an, das machen wir nicht." Ich finde das unschön! Es besteht Handlungsbedarf, ansonsten würden wir ja nicht wieder über eine Motion



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Herbstsession 2019 • Zwölfte Sitzung • 25.09.19 • 15h00 • 14.422
Conseil des Etats • Session d'automne 2019 • Douzième séance • 25.09.19 • 15h00 • 14.422



sprechen. Handlungsbedarf besteht insofern auch, weil – ich sage es Ihnen – in der Kommission schon fünfzehn Anträge zu dieser Vorlage gestellt wurden. Die Detailberatung hat man dann aber nicht durchgeführt. Wir würden sie heute auch

AB 2019 S 944 / BO 2019 E 944

nicht durchführen, das Geschäft würde dann wieder an die Kommission zurückgehen.

Es gibt also viele Anzeichen dafür, dass Handlungsbedarf besteht. Ich meine, dass diese Arbeit endlich einmal zu Ende geführt werden sollte und wir nicht alle vier Jahre wieder von vorne beginnen sollten.

Ich danke Ihnen, wenn Sie auf die Vorlage eintreten.

Caroni Andrea (RL, AR): Ich habe in der Kommission mit Herrn Föhn zusammen an dieser Vorlage gewerkelt und möchte mich deshalb kurz dazu äussern.

Kollege Föhn hat sehr oft betont, wie viel Vorarbeit wir schon geleistet hätten, wie viele Anträge ausgearbeitet worden seien und wie schade es doch wäre, dies nun alles wegzuerwerfen. Ich muss sagen, ich habe auch Zeit mit dieser Vorlage verbracht und sogar Anträge in der Kommission deponiert. Das allein ist für mich aber noch kein Grund, deswegen einzutreten und das Ganze fortzuführen. Die Arbeit ist getan, aber jetzt müssen wir uns fragen, ob es per saldo gut ist oder nicht. Herr Kollege Föhn, wir hatten ja eine ähnliche Situation bei der Vorlage zum Lobbying – da haben wir in diesem Rat noch viel länger daran gewerkelt, und Sie haben dann den Nichteintretensantrag gestellt, trotz der Vorarbeit. Der Verlust der Vorarbeit soll uns also nicht davon abhalten, das Ganze nochmals neutral zu beurteilen.

Die Frage ist: Was nützt es, und was sind die Kosten? Dazu, was es nützt, habe ich heute noch nichts gehört, auch in der Kommission nicht so richtig; ich habe nicht gehört, wo denn in der Vergangenheit all die skandalösen Beispiele waren. Man würde sicher eines oder zwei finden. Ich habe sogar in meiner Miliztätigkeit als Anwalt jüngst eines gefunden, wo eine Verordnung ein Gesetzesproblem hatte. Das zeigt doch gerade, dass es Instrumente gibt – die Justiz und auch parlamentarische Instrumente. Herr Kollege Föhn, Sie sind uns irgendwie noch den konkreten Beweis schuldig geblieben, welche Verordnungen denn in jüngster Vergangenheit in einer gewissen Masse hier wirklich so gesetzeswidrig waren, dass wir sie stoppen sollen.

Der Preis, den wir für die Übung zahlen – und zu diesem Schluss komme ich, nachdem ich diese Vorlage studiert habe –, ist, wie es auch der Kommissionssprecher gesagt hat, die Verzögerung. Wir haben dann immer diese Blockade von 15 Tagen, und wenn ein paar Leute oder eine qualifizierte Gruppe Unterschriften sammeln, nochmals zwei Monate. Es sind also bei jeder Verordnung – das ist ja fast täglich – ein bis drei Monate Verzögerung ins System eingebaut, was dann auch die Kantone bei ihrem Vollzug stört; vielleicht hören wir das noch von unserem Kollegen Würth.

Diese Fristen sind für den Vollzug zwar lange, aus der Sicht des Parlamentariers, muss ich sagen, sind sie wieder sehr kurz. Ich wüsste gar nicht, wie ich damit umgehen sollte. Ich habe – wie Sie alle wahrscheinlich auch – das Gefühl, wir haben schon sehr viele Dossiers auf dem Tisch und engagieren uns schon stark dafür, dass wir das alles irgendwie bewältigen können. Wenn dann täglich noch Verordnungen auf dem Tisch landen würden, die ich in 15 Tagen in ihrer ganzen Technizität danach beurteilen müsste, ob sie gesetzeswidrig sind oder nicht, wäre ich damit sicher überfordert.

In dieser Abwägung komme ich zu einem anderen Schluss als in einer ersten Phase und bitte Sie, hier nicht einzutreten.

Engler Stefan (C, GR): Verschiedene Argumente wurden ins Feld geführt, weshalb ein Verordnungsveto, wie es jetzt auf dem Tisch liegt, wenig praktisch ist, rechtliche Fragen nach sich zieht und aus staatspolitischer Sicht Fragen aufwirft.

Ich beginne mit dem einfachsten Teil, mit der Frage, wie praktisch so ein Verordnungsveto ist. So wie es angelegt ist, gehe ich davon aus, dass es vor allem eine präventive Wirkung haben soll, zumal ja eine Verordnung unter der aufschiebenden Bedingung erlassen würde, dass kein Veto dagegen ergriffen wird. Weil viele solcher Verordnungen Vollzugscharakter haben, heisst das nichts anderes, als dass ihr Vollzug gehemmt wird und letztendlich die Gesetzgebung hinausgeschoben wird. Als Folge davon haben wir nicht nur ein Problem im Verhältnis zwischen Bundesrat, Verwaltung und Parlament, sondern auch ein Problem im Verhältnis zu den Bürgerinnen und Bürgern, die sich darauf verlassen können müssen, dass eine Gesetzgebung, die einmal beschlossen wurde, auch in Kraft gesetzt wird. Ich nehme an, dass sich Kollege Würth als Präsident der KdK zur Vollzugsproblematik und vor allem auch zur Frage der Rechtsunsicherheit, die geschaffen würde – ganz abgesehen von den Verzögerungen, die man in Kauf nähme –, noch äussern wird.

Es gibt rechtliche Fragen, die sich stellen. Welche Verordnungen fallen letztlich darunter? Sind nur die gesetzesvertretenden Verordnungen gemeint, oder sind auch die Vollzugsverordnungen gemeint? Es wird im Text



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Herbstsession 2019 • Zwölfte Sitzung • 25.09.19 • 15h00 • 14.422
Conseil des Etats • Session d'automne 2019 • Douzième séance • 25.09.19 • 15h00 • 14.422



gesagt, es seien die Verordnungen des Bundesrates und der Departemente, die in den Geltungsbereich des Verordnungsvetos fielen. All die Verordnungen, die die Bundesämter erlassen, würden nicht darunterfallen. Eine gewisse Gefahr, dass die Verwaltung, vielleicht sogar der Bundesrat sich in dieser Situation entscheiden wird, Regelungen nicht in Verordnungen zu treffen, sondern in Verwaltungsverordnungen zu platzieren, die auch einen ganz anderen Charakter als Verordnungen haben, ist nicht ganz auszuschliessen. Auch die Fragen, was Vollzug ist, was gesetzesvertretend ist oder wann der Bundesrat die Möglichkeit hat, die Verordnungskompetenz sogar tiefer als in die Departemente zu legen, beantwortet der vorliegende Erlassentwurf nicht.

Es gibt darüber hinaus auch staatspolitische Fragen, die man sich stellen muss. Es geht um das Verständnis des Prinzips der Gewaltenteilung, wie man die Gewaltenteilung als solche versteht, mit Blick auf den Vollzug als Kernaufgabe einer Exekutive und die Aufgaben, die ein Parlament zu erfüllen hat.

Es stellt sich die Frage, in welcher Tiefe die Prüfung einer Verordnung geschehen darf – somit auch die Frage der Kognition: Geht es nur um die Frage, ob die Verordnung gesetzmässig ist – diese Frage entscheidet im Anwendungsfall auf Beschwerde eines Bürgers letztinstanzlich das Bundesgericht –, oder geht es um die politische Zweckmässigkeitsfrage, ob der Bundesrat mit der Verordnung so entschieden hat, wie es der Wille des Gesetzgebers war?

Selbstverständlich ist die Frage, inwieweit das Gewaltenteilungsprinzip durch ein solches Verordnungsveto geritzt würde, eine Kernfrage. Ich würde dieser Frage allerdings auch nicht ein solches Gewicht einräumen, dass jedes Verordnungsveto per se verfassungswidrig wäre. Wir kennen ja bereits die Möglichkeit der Motion, mit welcher auch verlangt werden kann, dass Verordnungen angepasst werden. Da greifen wir auch in die Vollzugskompetenzen ein.

Wir haben im Weiteren die Möglichkeit, selber zu gewichten, was wichtig und was weniger wichtig ist. Wichtiges muss gemäss der Bundesverfassung und der Rechtslehre in einem Gesetz geregelt werden, weniger Wichtiges, mehr Technisches, in einer Verordnung. Wir nehmen uns aber zu Recht die Freiheit heraus, selber zu entscheiden, was wichtig ist und was nicht, und selbst "Unwichtiges" in Gesetzesform zu kleiden. Die Beurteilung der staatspolitischen Frage ist stark abhängig davon, wie man die Rolle und die Funktion des Gewaltenteilungsprinzips politisch gewichtet.

Letztes Argument: Lieber Kollege Föhn, ich sehe das nicht als Nebelpetarde an, was wir in der Staatspolitischen Kommission ins Gespräch gebracht haben. Vielmehr nehmen wir das Thema ernst. Auch ich bin der Meinung, dass wir der Verwaltung und dem Bundesrat auf die Finger schauen sollten, wenn ein Gesetz, das wir erlassen haben, in eine Verordnung übersetzt wird. Ich bin aber auch der Meinung, dass wir mit unseren bestehenden Möglichkeiten vorgehen sollten, um Fehlleistungen bei der Verordnungsgebung zu korrigieren. Damit alle im Bild sind: Wir beabsichtigen, in der Kommission einen neuen Vorstoss zur Änderung einer Verordnung zur Diskussion zu bringen. Dieser unterscheidet sich von anderen Motionen dadurch, dass er ein beschleunigtes Verfahren bewirken muss. Demnach soll es mit einer solchen Motion in beiden Räten innerhalb weniger Monate möglich sein, eine einzelne Bestimmung in einer Verordnung zu korrigieren. Mit dem auf dem Tisch liegenden Vorschlag kann man nicht punktuell eine Verordnungsbestimmung ändern; vielmehr steht dann eine gesamte Verordnung am Pranger. Kommt das Veto, hat das eine kassatorische Wirkung für

AB 2019 S 945 / BO 2019 E 945

die gesamte Verordnung. Unsere Idee hingegen ist die eines konstruktiven Verordnungsvetos, was nichts anderes bedeutet, als dass genau jene Bestimmung, die unserer Ansicht nach nicht gesetzmässig ist oder nicht dem Willen des Gesetzgebers entspricht, korrigiert werden kann. Mit einer neuen Möglichkeit eines parlamentarischen Vorstosses möchten wir es innerhalb des Rahmens der Gewaltenteilung dem Parlament in die Hand legen, ganz schnell auch eine Verordnungsänderung zu bewirken.

All diese Gründe bewegen auch mich dazu, jetzt nicht auf diese Vorlage einzutreten.

Bischof Pirmin (C, SO): Ich mache mir keine Illusionen über den Ausgang der Abstimmung, die wir jetzt durchführen. Aber als Standesvertreter des Kantons Solothurn erlaube ich mir doch einige Worte. Der Kanton Solothurn ist der einzige Kanton, der seit jetzt dreissig Jahren das Verordnungsveto kennt. Das Verordnungsveto ist in unserem Kanton gegen erbitterten Widerstand des Regierungsrates eingeführt worden. Es ist von einem Verfassungsrat beschlossen worden, nicht von einem ordentlichen Parlament, und ist nachher vom Volk deutlich gutgeheissen worden.

Die Erfahrungen mit dem Verordnungsveto – jedenfalls, soweit ich sie erlebe – sind relativ unspektakulär, aber doch erstaunlich. Das Verordnungsveto hat, dies lasse ich mir mindestens von der Regierung sagen, zu keinem administrativen Mehraufwand und auch zu keinen Verzögerungen in der Gesetzgebung geführt. Es



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Herbstsession 2019 • Zwölfte Sitzung • 25.09.19 • 15h00 • 14.422
Conseil des Etats • Session d'automne 2019 • Douzième séance • 25.09.19 • 15h00 • 14.422



hat keine Gesetzgebungen und Verordnungsgebungen verhindert. Es hat aber tatsächlich in einigen Fällen Verordnungen verhindert, die aus der Sicht des Parlamentes, am Schluss auch der Mehrheit des Parlamentes, unerwünscht waren. Es sind zugegebenermaßen nicht die fundamentalen Fragen der Gesetzgebung, es sind ja "nur" Verordnungen. Aber es waren Fragen, die aus der Sicht des Parlamentes und auch der Bevölkerung wichtig waren.

Das Modell Solothurn hat wahrscheinlich auch ein bisschen die Hebammenfunktion für das Modell der Kommission übernommen, das jetzt vorliegt und für welches die Mehrheit Nichteintreten beantragt. Ich hätte mir gewünscht, dass im Erstrat oder dann mindestens bei uns in der Kommission bei den Anhörungen auch die Befürworterseite angehört worden wäre. Sie haben immerhin festgestellt, dass fünf Parteien in der Vernehmlassung das Verordnungsveto fordern – fünf Parteien, darunter drei Bundesratsparteien, drei Bundesratsparteien! – und wesentliche schweizerische Verbände es auch gefordert haben. Wenn jetzt heute ein Nichteintreten beschlossen wird, geht das Geschäft ja wieder an den Nationalrat zurück. Ich könnte mir vorstellen, dass es in dieser Situation wahrscheinlich praktisch wäre, dass dort oder, wenn es dann wieder zu uns zurückkommt, bei uns auch die andere Seite etwas eingehender angehört würde, damit man sich ein Bild machen kann. Für unsere Verfassung handelt es sich schon um eine grundlegende Frage, aber um keine grundstürzende Frage. Als Solothurner empfinde ich – aber da sind auch nicht alle Solothurnerinnen und Solothurner der gleichen Meinung – das Verordnungsveto in meinem Kanton als etwas Hilfreiches, als etwas, was verhindert, dass Verwaltung und Regierung abheben; als etwas, mit dem, sowohl präventiv wie auch repressiv, im seltenen, schlimmen Einzelfall eine Gesetzgebung oder ein Bürokratieablauf, der vom Parlament als ungünstig empfunden wird, gestoppt werden kann, sei dies im Vorhinein oder im Nachhinein.

Ich bitte Sie in diesem Sinne, mit der Minderheit zu stimmen.

Hefti Thomas (RL, GL): Ich empfehle Ihnen ebenfalls Nichteintreten, aber dies mit einer etwas anderen Begründung als jener der Kommission.

Die Nationalratspräsidentin hat empfohlen, morgen in einer anderen als der eigenen Landessprache zu sprechen. Nun ist ihre Empfehlung für uns weder Gesetz noch Verordnung, aber ich möchte in diesem Traktandum dennoch einige Sätze in französischer Sprache einstreuen:

Je le fais surtout parce que j'étais étudiant de Jean-François Aubert, éminent professeur de droit constitutionnel et ancien membre de notre conseil. Ce point de l'ordre du jour m'a donné l'occasion de relire un de ses articles intitulés "La hiérarchie des règles". Il est vrai que cette contribution a été écrite il y a bien des années, mais c'est un classique et, de ce fait, comme une oeuvre de Goethe, elle conserve toute sa valeur, elle est toujours élégante et elle énonce les principes qui doivent nous guider également aujourd'hui. Dans ce sens, je citerai Jean-François Aubert: "Nous avons vu ce qu'on pouvait mettre dans les différents actes normatifs de la Confédération. Il nous faut, désormais, considérer de plus près les rapports entre ces diverses règles. Nous connaissons le principe: la Constitution l'emporte sur la loi, la loi sur l'arrêté, l'arrêté sur l'ordonnance." Il dit en outre que "le Conseil fédéral tire la majeure partie de son pouvoir réglementaire de la Constitution même".

Et je continuerai en allemand, en me basant aussi sur l'avis écrit par le Conseil d'Etat de Glaris dans la procédure de consultation.

Wir sind hier auch im Bereich der Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive. Die Verordnungskompetenz des Bundesrates ist insbesondere in Artikel 182 der Bundesverfassung als Kompetenz des Bundesrates geregelt. Das mit der parlamentarischen Initiative vorgeschlagene Verordnungsveto greift in diese verfassungsmässige Kompetenz der Exekutive ein, und das bedürfte meiner Ansicht nach einer Grundlage in der Verfassung, welche erst noch geschaffen werden müsste. Solothurn hat eine solche verfassungsmässige Grundlage für sein Verordnungsveto. Das geht also beim Bund nicht mit einem Gesetz.

Allein deshalb ist der Kommission zu folgen und nicht einzutreten.

Ich füge noch einige weitere kurze Argumente an, die gegen das beantragte Verordnungsveto sprechen:

Dieses Veto bringt eine Vermischung der Verantwortlichkeiten mit sich. Solches ist nie gut. Heute liegt die Verantwortung beim Bundesrat, und alle, die durch eine behauptete gesetzeswidrige Verordnung des Bundesrates betroffen sind, können diese durch die Gerichte auf ihre Gesetzmässigkeit hin überprüfen lassen. Das sollte man gelegentlich auch tun: Es ist ein wirksames Instrument.

Wie ist es nun, wenn die Verordnung einem Veto unterlag und der Bundesrat in diesem Sinne infolge der Beratungen Änderungen vorgenommen hat? Bleibt das dann für das Bundesgericht noch eine bundesrätliche Verordnung, die es überprüft? Oder trifft das allenfalls nicht mehr zu, weil das Parlament darübergegangen ist? Und wie ist es bei einer Verordnung, bei der das Parlament trotz Vetomöglichkeit nichts gemacht hat? Hier stellen sich Fragen über Fragen.

Das Verordnungsveto ist sodann auch nicht geeignet, eine sorgfältige Gesetzgebung zu fördern. Ich zitiere



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Herbstsession 2019 • Zwölfte Sitzung • 25.09.19 • 15h00 • 14.422
Conseil des Etats • Session d'automne 2019 • Douzième séance • 25.09.19 • 15h00 • 14.422



die Stellungnahme meiner Kantonsregierung: "Würde das Verordnungsveto eingeführt, könnte dies das Parlament dazu verleiten, vermehrt vermeintlich Unwichtiges an den Bundesrat zu delegieren, da ihm immer noch die Interventionsmöglichkeit gegen unliebsame Verordnungsbestimmungen bliebe. Damit trägt das Instrument nicht zu einer besseren, sondern zu einer unsorgfältigeren Gesetzgebung bei."

Es gibt schliesslich und letztendlich für uns Parlamentarier andere Mittel, sich zu wehren, nämlich die parlamentarischen Vorstösse.

Fazit: Die parlamentarische Initiative steht nach meiner Ansicht nicht nur im Widerspruch zur geltenden Bundesverfassung, sondern die Gesetzgebung würde weniger klar; sie würde vielleicht schlechter, und sie würde sicher nicht rascher.

Jositsch Daniel (S, ZH): Den Ausführungen zur Aufgabenteilung in unserem Staat, wie sie Herr Kollege Hefti mit Bezug auf Professor Aubert vorgenommen hat, kann man eigentlich fast nichts mehr hinzufügen. Trotzdem erlaube ich mir ergänzend noch ein paar ganz kurze Worte.

Ich habe mir überlegt, woher diese Diskussion zu den Verordnungen kommt, die wir in diesem Parlament eigentlich immer wieder führen. Aus meiner Sicht gibt es Fälle, in denen es tatsächlich Diskussionen darüber gibt, ob die Ausführungskompetenz des Bundesrates überschritten worden ist. Das sind aber nach meiner Einschätzung Fehler, die immer

AB 2019 S 946 / BO 2019 E 946

wieder passieren. Der Grundsatz ist aber, und Herr Kollege Hefti hat das sehr schön ausgeführt: Wir machen das Gesetz und damit den Rahmen, und nur in diesem Rahmen wird die Exekutive aktiv. Wenn wir diesen Rahmen nun verschieben, dann schütten wir das berühmte Kind mit dem Bade aus. Das heisst, wir versuchen, einzelne Fehler, die passieren, dadurch zu verhindern, dass wir jede einzelne Verordnung gewissermassen nachkontrollieren. Das schiene mir nicht nur eine übertriebene, sondern auch eine falsche Reaktion, weil ein demokratischer Rechtsstaat nicht so funktioniert, dass das Parlament möglichst viele und die Exekutive möglichst wenige Aufgaben hat, sondern indem dies ausgeglichen ist und das Parlament seine Aufgaben wahrnimmt, aber auch die Exekutive ihre Aufgaben wahrnimmt.

Im Übrigen kommt es in einem demokratischen Rechtsstaat vor, dass die Exekutive etwas macht, was die Legislative nicht will; das ist so. Aber das hat halt mit den drei Gewalten zu tun. Wir kennen es ja auch, dass das Bundesgericht Entscheide fällt, die uns nicht passen, und übrigens auch der Exekutive nicht. Auch das gibt es – das nennt man eben Gewaltenteilung. Es ist nicht so, dass es eine Gewalt gibt, die entscheidet, und die anderen sich zu fügen haben, sondern das gehört mit dazu. Diese Balance sollten wir nicht verschieben. Wir müssen uns, wenn wir ein Gesetz machen, Gedanken machen, wo wir der Exekutive Handlungsspielraum lassen. Nur dort, wo wir ihn lassen, besteht er. Das kann manchmal zu Reibungsflächen führen; das gehört aber dazu.

Für mich gibt es noch weitere Argumente, die gegen ein Verordnungsveto sprechen. Das eine ist vielleicht ein sehr unjuristisches. Was ich in der vergangenen Zeit vermisste, ist ein wenig Leadership aufseiten der Regierung. Es gibt verschiedene Dossiers, bei denen das beklagt worden ist. Ich möchte sie jetzt gar nicht im Einzelnen nennen, auch wenn mir jetzt zuallererst die Situation im Zusammenhang mit den bilateralen Verträgen in den Sinn käme, aber ich möchte dieses Beispiel gar nicht explizit nennen. Es gibt weitere. Wir stärken natürlich die Leadership der Exekutive nicht, indem wir ihr sagen: Von jetzt an schauen wir euch bei jeder Verordnung, die ihr macht, noch über die Schultern.

Ausserdem scheint mir die Diskussion auch hier wieder etwas in die falsche Richtung zu gehen. Auf der einen Seite muss ich im Wahlkampf wieder bei jedem Podiumsgespräch die berühmte Frage beantworten: Gibt es nicht zu viel Regulierung? Gibt es nicht zu viele Gesetze? Auf der anderen Seite wollen wir jetzt auch noch ein Verordnungsveto einführen mit einem Gesetz, das ich weiss nicht wie viele Seiten hat, mit Ausnahmen usw. Schliesslich gibt es – dieses Argument wurde schon ausgeführt, deshalb möchte ich meine Redezeit nicht noch verlängern – das Milizprinzip. Wenn wir dieses Parlament weiterhin im Milizprinzip betreiben wollen, dann können wir uns nicht weitere Exekutivarbeiten, also quasi operative Arbeiten, aufladen. Deshalb scheint mir auch ein rein praktischer Grund dagegen zu sprechen.

Würth Benedikt (C, SG): Ich möchte ganz kurz spezifisch auch aus der Sicht der Kantone – ich war ja in der Anhörung, das wurde gesagt – einige Bemerkungen machen, aber auch aus einer ersten Erfahrung als Mitglied dieses Rates.

Als Erstes gehe ich darauf ein, wie der Reflex in den Kantonen ausfiel, als dieses Thema auf den Tisch kam. Es ist durchaus so, dass die Kantone – und ich könnte einige Beispiele aufzählen – Erfahrung mit missliebigen



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Herbstsession 2019 • Zwölfte Sitzung • 25.09.19 • 15h00 • 14.422
Conseil des Etats • Session d'automne 2019 • Douzième séance • 25.09.19 • 15h00 • 14.422



Verordnungen des Bundes haben. Der erste Reflex war: Das könnte uns noch helfen. Aber der zweite Reflex bei nochmaligem Überlegen, beim Reflektieren, war eigentlich ganz klar: Dieses Verordnungsveto liegt quer in der Landschaft. Vor allem liegt es quer in der Landschaft, weil wir die Rechtsetzung zu Ende denken müssen, bis zur Rechtsanwendung. Die Qualität des Rechtsstaates hängt ja nicht nur an der Rechtsetzung, sondern auch an der Rechtsanwendung. Zur Rechtsanwendung, zur guten, einheitlichen, korrekten Rechtsanwendung gehört das Verordnungsrecht und gehört eben auch die Anschlussgesetzgebung in den Kantonen. Darum waren wir auch sehr enttäuscht – trotz dieser grossen Arbeit in der Kommission, Kollege Föhn –, dass im Bericht der SPK-NR auf dieses Problem des Vollzugs mit keinem Wort eingegangen wurde. Wir haben hier ein Thema des Vollzugsföderalismus. Kollege Engler hat es ebenfalls ausgeführt. Darum haben die Kantone sehr klar, sehr einheitlich gesagt: Wir sind gegen dieses Verordnungsveto.

Nun, der Gesetzgeber kann letztendlich völlig eigenständig selber definieren, wie breit eine Delegationsnorm oder wie eng eine Regulierung ist. Wir hatten vorhin beim CO2-Gesetz ein schönes Beispiel mit der Flugticke-tabgabe. Da haben Sie eine sehr breite Delegationsnorm beschlossen. Der Bundesrat hat sehr viel Spielraum bei der Umsetzung. Es gibt andere Beispiele, da beschliesst der Rat, das Parlament, einen sehr engen Korridor. Das ist die Freiheit des Parlamentes, in der Gesetzgebung diesen Rahmen abzustecken, und das ist auch richtig so.

Weiter scheint mir auch zentral zu sein, dass das Motionsrecht beim Bund, auch im Unterschied zu den kantonalen Traditionen, doch sehr extensiv ist. Nach Artikel 120 unseres Parlamentsgesetzes kann man mit einer Motion nicht nur eine Gesetzesänderung initiieren, sondern man kann den Bundesrat auch beauftragen, eine Massnahme zu treffen, mithin auch eine Verordnungsänderung zu initiieren. Wir haben auch dazu verschiedene, teils hübsche Beispiele. Insofern muss man sagen: Schöpfen wir doch zuerst das Instrumentarium aus, das wir haben, bevor wir ein neues Instrument einsetzen und beschliessen.

Für uns ist aber vor allem auch der Punkt entscheidend, dass das Verordnungsveto, wie es hier nun vorliegt, so konzipiert ist, dass es eben kassatorisch wirkt. Das heisst, im Grunde genommen falliert der ganze Erlass, die ganze Verordnung. Das führt natürlich in der Vorbereitung des Vollzugs, in der Vorbereitung der ganzen Anschlussgesetzgebung tatsächlich zu Problemen in den Kantonen. Das wird zu erheblichen Schwierigkeiten führen, weil letztlich eben jede Verordnung, die beschlossen wird, zu einem Schwebezustand führt. Das wurde auch bereits schon ausgeführt.

Ebenfalls möchte ich nochmals auf einen heiklen Punkt hinweisen, Kollege Engler hat das auch bereits getan: die Differenzierung zwischen gesetzesvertretenden Verordnungen und gesetzesvollziehenden Verordnungen, deren Erlass gemäss Verfassung unmittelbar in die Zuständigkeit des Bundesrates fällt. Auch hier sehen wir ein grosses Konfliktpotenzial, wie diese Abgrenzung in der Praxis dann vollzogen werden soll.

Schlussendlich zum Kanton Solothurn: Natürlich haben wir auch die Erfahrungen des Kantons Solothurn etwas ausgewertet und natürlich auch mit der Regierung des Kantons Solothurn gesprochen. Wir haben das auch einmal statistisch untersucht. Zwischen 1998 und April 2019 wurden im Kanton Solothurn 1115 Verordnungen erlassen. Gegen 77 ist das Veto eingereicht worden, also gegen rund 7 Prozent. Dazu kann man sagen: Gut, das ist eigentlich nicht so dramatisch. Auf Bundesebene stellen wir aber fest, dass wir jährlich 250 Verordnungen haben. Wenn man das jetzt umlegen würde, dann wären es also doch immerhin fast 35 Verordnungen pro Jahr, gegen die das Veto eingereicht würde.

Aber viel wichtiger ist eigentlich die Überlegung, dass die kantonale Politik doch sehr viel beschaulicher ist als die Bundespolitik, das darf ich wohl so sagen. Sie ist auch weniger kontrovers als die Bundespolitik. So ist die Prognose, dass das Verordnungsveto auf Bundesebene häufiger eingesetzt würde als auf kantonaler Ebene oder konkret auf Solothurner Ebene, wohl richtig.

Es wurde gesagt, speziell auch von Kollege Föhn, das Verordnungsveto habe eine präventive Wirkung. Auch das haben wir im Falle des Kantons Solothurn untersucht. Dort wird uns gesagt, dass seit Einführung des Verordnungsvetos – und das ist ja eigentlich auch logisch und naheliegend – die Gesetzentwürfe umfangreicher und detaillierter geworden sind, um eben kein Verordnungsveto zu provozieren. Wollen wir das in einer Zeit, in der wir vom schlanken Staat und von einfacher, klarer Gesetzgebung reden? Wollen wir, dass die präventive Wirkung dazu führt, dass wir detailliertere Gesetze haben, um eben Verordnungsvetos zu vermeiden? Das will man ja schlussendlich nicht.

AB 2019 S 947 / BO 2019 E 947

Zum Schluss: Ich bitte Sie, hier nicht einzutreten. Auch wenn natürlich die Arbeit gross ist – Kollege Jositsch hat es gesagt –, muss man am Schluss der Übung Bilanz ziehen und sich folgende Fragen überlegen: Macht es Sinn, bringt es unser Land vorwärts, bringt es unsere Institutionen vorwärts, ist es ein Fortschritt? Ich meine klar nein. Darum ist es richtig, wenn wir hier dem Antrag unserer Kommission folgen und Nichteintreten



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Herbstsession 2019 • Zwölfte Sitzung • 25.09.19 • 15h00 • 14.422
Conseil des Etats • Session d'automne 2019 • Douzième séance • 25.09.19 • 15h00 • 14.422



beschliessen.

Fässler Daniel (C, AI): Ich unterstütze die Kommissionsmehrheit, erlaube mir aber den Hinweis, dass es nicht nur den Kanton Solothurn gibt, der dem Kantonsparlament eine besondere Rolle zuweist. Es gibt noch einen kleinen Kanton, den ich hier als Standesherr vertreten darf, der die gesamte Verordnungskompetenz dem Kantonsparlament gibt. Bei uns ist das Parlament Verordnungsgeber, und die Landsgemeinde, das Stimmvolk, ist Gesetzgeber. Dies zuhanden des Amtlichen Bulletins.

Zanetti Roberto (S, SO): Herr Präsident, erlauben Sie mir als zweitem Solothurner Standesvertreter noch zwei, drei Erinnerungen. Meine Erinnerung reicht etwas weiter zurück als die meines Standeskollegen, und zwar nicht, weil ich wesentlich älter bin, sondern weil ich früher im Geschäft war. Ich war damals Präsident der Finanzkommission des Kantonsrates. Der Kanton Solothurn musste aufgrund eines Bundesgerichtsentscheides sämtliche Steuerveranlagungen – es ging um Ehepaarbesteuerung – rückwirkend auf fünf Jahre neu veranlagen, es war also ein administratives Desaster.

Ein paar Jahre später ging es um die Festlegung des Steuerwerts der Liegenschaften, der dann zum Eigenmietwert führte. Dazu gab es auch Bundesgerichtsentscheide. Da war klar, im Kanton Solothurn lagen wir zu tief. Da nahm die Regierung eine Verordnungsänderung vor, damit wir wieder bundesgerichtskonform besteuern würden. Logisch, dass natürlich – das bietet sich als sehr populäres, um nicht zu sagen populistisches Veto an – mehr als die Hälfte des Kantonsrates dieses Veto unterschrieb. Es gab dann Krisensitzungen im Büro des Finanzdirektors. Ich war damals eben als Finanzkommissionspräsident dabei, es waren die Fraktionspräsidenten dabei. Der Finanzdirektor beschwore uns. Er sagte uns, wenn wir diesem Veto zustimmen würden, dann hätten wir genau das gleiche Desaster mit der Liegenschaftsbesteuerung auf fünf Jahre zurück, wenn jemand klage. Und selbstverständlich hätte jemand geklagt. Ich habe also eine traumatische Erinnerung an dieses Verordnungsveto.

Dann gab es ein Verordnungsveto zur Hundeleinenpflicht im Wald. Da muss ich Ihnen sagen, da hat mein Standeskollege natürlich einen anderen Fokus: Er ist Schnitzelbänkler. Dieses Verordnungsveto im Zusammenhang mit der Hundeleinenpflicht war wirklich ein Fasnachtsthema. Ansonsten hat es eigentlich unsere Institutionen der Lächerlichkeit preisgegeben. Zwischen läppisch und lustig liegt ja häufig eine schwimmende Grenze. Dass er als Schnitzelbänkler das toll findet, dafür habe ich Verständnis. Ich als einer, der Respekt vor unseren Institutionen hat, habe mich ein bisschen für das Niveau der Auseinandersetzung geschämt.

Deshalb bin ich dezidiert gegen dieses Verordnungsveto. Es verlangsamt die Prozesse, und es schafft sehr viel Leerlauf. Wenn mein Kollege gesagt hat, es verhindere das Abheben vonseiten der Regierung und der Verwaltung, mag das sein. Aber es ermöglicht insbesondere, dass die Kantonsrätiinnen und Kantonsräte abheben, und das ist nicht wesentlich besser, als wenn die Regierung dies tut.

Föhn Peter (V, SZ): Ich komme von der Fasnacht nun wieder in den Ratssaal und probiere, das doch möglichst ernsthaft darzulegen.

Meinem Sitznachbarn möchte ich sagen: Ich bin für detaillierte, klare Gesetze! Aber ich stelle hier eine Frage: Wollen oder müssen wir uns alles von der Verwaltung diktieren lassen? Ich will das nicht! Das muss auch nicht sein, denn durch detailliertere Gesetze werden auch die Verordnungen entsprechend kürzer. Es entsteht für den Anwender mehr Sicherheit, denn es wird schon in der Gesetzgebung Klarheit geschaffen.

Herr Engler sagt, es sei wenig praktikabel. Wenn ich heute den ganzen Tag zugehört habe, dann habe ich mich auch zwei-, dreimal geärgert, Stichwort CO2-Gesetz: Das ist für mich als Unternehmer auch nicht unbedingt praktikabel. Es ist zumindest sehr, sehr teuer und, noch einmal, überhaupt nicht praktikabel. Wir müssten hier also einmal den Sitzungssaal verlassen, d. h. weniger Gesetze machen. Wenn wir aber Gesetze machen, dann bitte klare Gesetze, nicht, dass man über die Verordnung streiten muss.

Herr Kollege Jositsch, wenn man mit einer Grenzversetzung, mit einer Begradigung etwas Positives bewirken kann, beide Nachbarn zufriedenstellen kann, dann soll man das doch bitte machen. Wir haben ja im Verhältnis von zwei zu eins bewiesen, dass Handlungsbedarf besteht, nicht nur hier im Saal, sondern auch drüben im Nationalrat. Ich sage es noch einmal, ich habe es mehrfach gesagt: etwa im Verhältnis von zwei zu eins. Wenn Sie das heute vom Tisch wischen, dann werden Sie immer und immer wieder – wie ein Perpetuum mobile – darüber zu diskutieren haben. Ich garantiere Ihnen das, aber das muss ich dann nicht mehr machen.

Thurnherr Walter, Bundeskanzler: Der Bundesrat steht dem Verordnungsveto kritisch gegenüber und beantragt Ihnen, der Kommission zu folgen und Nichteintreten zu beschliessen, im Wesentlichen aus vier Gründen: weil Sie bereits über die Instrumente verfügen, um Verordnungen zu ändern, weil Sie mit dem Verordnungsveto erhebliche Verzögerungen und zusätzliche Ressourcen in Kauf nehmen würden, weil Sie mit dem Ver-



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Herbstsession 2019 • Zwölfte Sitzung • 25.09.19 • 15h00 • 14.422
Conseil des Etats • Session d'automne 2019 • Douzième séance • 25.09.19 • 15h00 • 14.422



ordnungsveto die Gewalten nicht mehr trennen, sondern sie mehr vermischen, und weil Sie mit dem Verordnungsveto einen unverhältnismässigen Aufwand im Vergleich zum Nutzen schaffen.

Er hält das Verordnungsveto nicht für nötig, da das Parlament bereits heute die Möglichkeit hat, einzutreten, falls die Verordnung aus seiner Sicht nicht den gesetzlichen Vorgaben entspricht. Es wurde erwähnt: Vor der Totalrevision des Parlamentsgesetzes von 2003 war das nicht möglich, aber heute können Sie, wie Ständerat Würth erläutert hat, vom Bundesrat auch Massnahmen in seinem Verantwortungsbereich verlangen, und dazu gehört eben auch die Änderung einer Verordnung in einem spezifischen Punkt.

Im Gegensatz zum Verordnungsveto hat die Motion aber den Vorteil, dass man bei einer allfälligen Annahme auch weiß, was genau zu ändern ist. Im Falle eines Vetos ist es durchaus möglich, dass sich verschiedene Flügel des Rates zwar einig sind, dass die vorliegende Verordnung nicht akzeptiert werden soll, aber aus vielleicht sehr unterschiedlichen Gründen, sodass daraus kein eindeutiger Auftrag hervorgeht. Eine solche Situation wäre weder im Interesse des Parlamentes noch im Interesse des Bundesrates.

In der bisherigen Diskussion wurde auch immer wieder darauf verwiesen, dass mit einem Veto schneller vorgegangen und damit drohender Schaden sozusagen früher verhindert werden könne als mit einer Motion. Der Bundesrat kann das nur teilweise nachvollziehen: Wenn Sie die Fristen anschauen, wie sie heute im Entwurf vorgesehen sind – 10 Tage bis zur Veröffentlichung im Kompetenzzentrum Amtliche Veröffentlichungen, 60 Tage Zeit für die Begründung durch die zuständige Kommission und dann der Entscheid in der nächsten ordentlichen Session –, dann stellen Sie fest, dass Sie in der Praxis als Partei heute genauso gut bedient sind, wenn Sie in den zuständigen Kommissionen beider Räte eine Kommissionsmotion durchbringen. Die Mehrheit der Kommission müssen Sie ohnehin überzeugen.

Gegenüber der Idee eines konstruktiven Verordnungsvetos, die Ständerat Comte erwähnt hat, bin ich sehr konstruktiv eingestellt. Sie wissen, dass dem Parlament ohnehin weitere Eingriffsmöglichkeiten zur Verfügung stehen. Das Parlament kann den Handlungsspielraum in Bezug auf die Verordnung im Gesetz von Anfang an bestimmen. Es kann verlangen, bei der Vorbereitung einer Verordnung konsultiert zu werden, es kann dabei Empfehlungen abgeben, es kann dem Bundesrat einmal eingeräumte Verordnungsbefugnisse wieder wegnehmen und die entsprechenden Fragen selber regeln, oder es kann, wenn es die Detailfragen nicht selber regeln will,

AB 2019 S 948 / BO 2019 E 948

im Gesetz im Einzelfall Genehmigungsvorbehalte für Verordnungen des Bundesrates im delegierten Bereich vorsehen. Das ist alles jetzt schon möglich.

Zweitens ist der Bundesrat überzeugt, dass der nun vorgesehene Verfahrensablauf zu Verzögerungen in der Verordnungsgebung und zuweilen eben auch im Gesetzesvollzug führen wird. Letztes Jahr hatten wir – wenn Sie die Departementsverordnungen noch dazuzählen – 354 Verordnungen. Wenn Sie wollen, dass diese Verordnungen mit dem Gesetz zusammen am 1. Januar des Folgejahres in Kraft treten, können Sie heute die Verordnungen dem Bundesrat im November unterbreiten. Das reicht noch. Aber gemäss der Vorlage, die Sie jetzt haben, müssen wir die Verordnungen dem Bundesrat schon vor der Sommerpause unterbreiten, weil man ja nicht weiß, ob das Veto ergriffen wird oder nicht. Es sind also nicht nur 15 Tage, sondern es ist ein halbes Jahr. Wenn Sie sicher sein wollen, dass die Verordnungen am 1. Januar in Kraft sind, dann müssen Sie sie vor der Sommerpause einreichen, und das in einem Moment, wo Sie zum Teil bei gewissen Verordnungen noch gar nicht wissen, wie Sie diese verändern wollen. Wir haben eine Reihe von Verordnungen, die wir aufgrund der laufenden Entwicklung von Zahlen jeweils anpassen müssen. Sind die Verordnungen im Zuge von neuen Gesetzen oder Gesetzesrevisionen zu erlassen oder zu verändern, führt das Verordnungsveto dann auch zu einer Verzögerung beim Inkrafttreten der Gesetzesbestimmungen.

Wie die Kantone in der Vernehmlassung ausgeführt hatten, bereiten sie die Umsetzung der Gesetze auf kantonaler Ebene eben parallel zur Ausarbeitung der Bundesratsverordnungen vor. Das ist ein Prozess, der parallel läuft, und solche Vorarbeiten wären aus Sicht der Kantone nicht mehr sinnvoll, wenn sie nicht sicher sein können, dass die Verordnung des Bundes überhaupt in Kraft gesetzt wird.

Das Verordnungsveto wird darüber hinaus zusätzliche Ressourcenfolgen haben, zumindest wenn man alle Schweizerinnen und Schweizer gleich behandeln will. Wenn die Erläuterungen aller Verordnungen veröffentlicht werden sollen, dann müsste das aus Sicht des Bundesrates in allen Amtssprachen erfolgen. In der Kommission des Nationalrates hat man uns dann einfach gesagt: "Ja, ihr könntet sie ja einfach auf der Publikationsplattform veröffentlichen." Aber wir haben auch ein Sprachengesetz. Wir können die Erläuterungen zu Verordnungen doch nicht nur auf Deutsch veröffentlichen, das geht doch nicht. Da besteht auch ein Unterschied zum Kanton Solothurn. Wir haben eine dreisprachige Schweiz, und wir haben Tausende von Seiten an Verordnungserläuterungen, die wir übersetzen müssen, ohne dass wir wissen, ob ein Veto ergriffen wird oder



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Herbstsession 2019 • Zwölfte Sitzung • 25.09.19 • 15h00 • 14.422
Conseil des Etats • Session d'automne 2019 • Douzième séance • 25.09.19 • 15h00 • 14.422



nicht. Das braucht zusätzliche Ressourcen.

Der Bundesrat ist zudem der Auffassung, dass für diese Revision die verfassungsmässige Grundlage fehlt. Es wurde gesagt: Es gibt in Artikel 182 der Bundesverfassung zwei Absätze, welche die Verordnungen regeln. Es gibt die gesetzesvollziehenden und die vertretenden Verordnungen. Das Problem ist, dass in vielen Verordnungen beide Typen vermischt sind. Wenn Sie einmal schauen: Die Luftfahrtverordnung, Verordnungen im Bereich des Lebensmittelrechts, die Güterkontrollverordnung, die Verordnung über den Verkehr mit Tieren und Pflanzen geschützter Arten – die sind eben beides, da sind sogenannte Vollzugsverordnungen und vertretende Verordnungen vermischt. Da das Verordnungsveto gemäss der Vorlage aus dem Nationalrat nur gegen die Verordnung als ganze ergriffen werden kann, erfolgt es auch gegen Vollzugsbestimmungen, was nach Ansicht des Bundesrates in diesem Punkt die in der Bundesverfassung verankerte Gewaltenteilung verletzt.

Entgegen den Ausführungen im Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates, wonach sich das Verordnungsveto bestens in das Modell der Gewaltenkooperation einfüge, führt das aus Sicht des Bundesrates eben zu einer Gewaltenvermischung. Nicht wahr, wer sich entscheidet, dem Bundesrat die Regelung zu überlassen, ihn dann aber systematisch zurückbinden können will, der vermischt die Befugnisse. Der Gesetzgeber hat sich zu entscheiden, ob er eine Regelung delegieren möchte oder nicht. Es steht ihm frei, die Regelung selber im Gesetz zu treffen. Aber er sollte das festhalten.

Weiter ist es unseres Erachtens fraglich, ob das Verordnungsveto in der Praxis wirklich zur Kontrolle der Rechtmässigkeit eingesetzt wird oder ob das neue Instrument nicht eher zur Wahrung politischer Interessen benutzt wird. Mit anderen Worten, dass Sie das Verordnungsveto ergreifen, nicht weil Sie finden, die Verordnung entspreche nicht dem Gesetz, sondern weil Sie einfach mit der Verordnung nicht einverstanden sind oder weil die Verordnung eben dem Gesetz entspricht, gegen welches Sie auch schon waren.

Schliesslich gibt es vor allem ein Kriterium bzw. eine Frage zu bedenken: Sind wir sicher, dass es mit der vorliegenden Revision nachher besser wäre als heute? Wie sicher sind Sie zum Beispiel, dass Sie die Verordnungsvetos mittelfristig nicht selbst umgehen, weil Sie Interesse daran haben, dass ein Gesetz möglichst rasch in Kraft gesetzt wird? Dann würden Sie nämlich ins Gesetz gerade das Datum des Inkraftsetzens hineinschreiben. Dann greift ja das Verordnungsveto gemäss Vorschlag nicht. Haben wir nach der Revision nicht mehr Vorstösse, weil ein Teil des Parlamentes der Ansicht ist, eine spezifische Verordnung müsse dem Verordnungsveto unterstellt sein, während der Bundesrat sich auf eine der vielen Ausnahmebestimmungen beruft? Ich habe es bereits im Nationalrat gesagt: Auch im Bundesrat haben mehrere Mitglieder Verständnis dafür ausgedrückt, dass das Parlament oder einzelne Parteien mit der Formulierung dieser oder jener Verordnung nicht einverstanden waren. Das gab es. Einzelne wurden in der Kommission auch genannt, wobei der Unterschied noch wesentlich ist, ob man aus politischen oder aus rechtlichen Gründen nicht einverstanden war. Aber deshalb ein Verordnungsveto einzuführen, erachtet er als unverhältnismässig.

Im Gegenteil, der Bundesrat erkennt wesentliche Nachteile: die absehbaren Verzögerungen, die zusätzlichen Ressourcen, die einstimmige Ablehnung durch die Kantone. Berücksichtigt man zudem noch, dass das Parlament bereits heute über die nötigen Instrumente verfügt, um einzutreten, dann kommt der Bundesrat zum Schluss, man sollte auf die Revision verzichten bzw. nicht auf die Vorlage eintreten.

Le président (Fournier Jean-René, président): Nous votons sur la proposition de non-entrée en matière de la majorité.

Abstimmung – Vote

Für Eintreten ... 7 Stimmen

Dagegen ... 31 Stimmen

(0 Enthaltungen)

Le président (Fournier Jean-René, président): L'objet retourne donc au Conseil national.

Demain, ce sera la journée de la diversité linguistique. Préparez-vous à parler dans une langue nationale qui ne vous est pas familière. Je vous souhaite une excellente soirée!

Schluss der Sitzung um 17.50 Uhr

La séance est levée à 17 h 50

AB 2019 S 949 / BO 2019 E 949