



14.422

Parlamentarische Initiative

Aeschi Thomas.

Einführung des Verordnungsvetos

Initiative parlementaire

Aeschi Thomas.

Approbation par le Parlement des ordonnances du Conseil fédéral

Differenzen – Divergences

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)

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 11.03.20 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)

Antrag der Mehrheit

Festhalten

(= Eintreten)

Antrag der Minderheit

(Masshardt, Barrile, Glättli, Marti Samira, Piller Carrard, Streiff, Wermuth)

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

(= Nichteintreten)

Proposition de la majorité

Maintenir

(= Entrer en matière)

Proposition de la minorité

(Masshardt, Barrile, Glättli, Marti Samira, Piller Carrard, Streiff, Wermuth)

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

(= Ne pas entrer en matière)

La présidente (Moret Isabelle, présidente): Le Conseil des Etats a décidé de ne pas entrer en matière. Notre conseil doit maintenant décider s'il veut maintenir sa décision ou adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Masshardt Nadine (S, BE): Die Minderheit bittet Sie, dem Ständerat zu folgen und nicht auf diese Vorlage einzutreten. Der sehr deutliche Entscheid des Ständerates auf Nichteintreten ist keineswegs überraschend, denn die Kantone haben sich einstimmig gegen das Verordnungsveto ausgesprochen. Das Verordnungsveto hätte gemäss den Kantonen ein erhebliches Verzögerungs- und Blockadepotenzial. Das Veto würde zu einem deutlichen Mehraufwand für alle Beteiligten führen und könne Rechtsunsicherheiten mit sich bringen.

Die Minderheit der SPK-N teilt diese Einschätzung der Kantone und sieht keinen Handlungsbedarf. Wir haben bereits heute genügend Möglichkeiten, um Einfluss auf Verordnungen zu nehmen. Wir haben die Vernehmlassungen, die Konsultationsmöglichkeiten in den Kommissionen, und wir können via Motionen auf Verordnungen einwirken. Zudem können wir den Genehmigungsvorbehalt für einzelne Artikel ins Gesetz schreiben. Dazu kommt die gerichtliche Überprüfung des Verordnungsrechts.



Die Einführung des Verordnungsvetos ritzt zudem die Gewaltenteilung. Das Parlament schreibt die Gesetze, der Bundesrat erlässt die Verordnungen. Diese Aufgabenteilung soll so

AB 2020 N 286 / BO 2020 N 286

bleiben. Das Verordnungsveto verwischt hingegen die Verantwortung von Parlament und Regierung. Das will die Minderheit nicht.

Weiter findet es die Minderheit auch nicht zielführend, dem Parlament neu zusätzlich noch die generelle Beurteilung von Verordnungen zu übertragen. Von 2009 bis 2016 gab es pro Jahr durchschnittlich 355 Bundesrats- und Departementsverordnungen. Es ist fraglich, ob die Meinungsbildung dazu im Parlament innert der kurzen Fristen überhaupt möglich ist. Es fragt sich, ob es nicht vielmehr zu einer unnötigen und unerwünschten Stärkung der Lobbys kommen würde.

Aus all den erwähnten Gründen bitte ich Sie im Namen der Minderheit, dem Ständerat zu folgen und nicht einzutreten.

Thurnherr Walter, Bundeskanzler: Im Namen des Bundesrates bitte ich Sie, dem Ständerat zu folgen und Nichteintreten zu beschliessen. Ich habe die Gründe dafür in diesem Rat bereits ausführlich erörtert und kann mich deshalb heute kurzhalten. Im Wesentlichen sind es vier Gründe:

1. Sie verfügen bereits über die Instrumente, um Verordnungen zu ändern.
2. Sie nehmen mit dem Verordnungsveto erhebliche Verzögerungen und zusätzlichen Ressourcenbedarf in Kauf.
3. Sie würden mit dem Verordnungsveto die Gewalten vermischen.
4. Mit dem Verordnungsveto wird ein unverhältnismässiger Aufwand im Vergleich zum Nutzen geschaffen.

1. Der Bundesrat hält das Verordnungsveto nicht für nötig, da das Parlament bereits heute die Möglichkeit hat, einzugreifen, falls eine Verordnung aus seiner Sicht nicht den gesetzlichen Vorgaben entspricht. Mit der Motion können Sie, wie Sie wissen, vom Bundesrat auch Massnahmen in seinem Verantwortungsbereich verlangen, und dazu gehört eben auch die Änderung einer Verordnung in irgendeinem 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.

Sie wissen: Die Staatspolitische Kommission des Ständerates hat kürzlich beschlossen, eine parlamentarische Initiative einzureichen, die die Einführung einer schnellen Motion für die Änderung von Verordnungsentwürfen und Verordnungen im ersten Jahr nach ihrem Inkrafttreten vorsieht. Im Fall der Annahme soll der Bundesrat eine solche Motion innerhalb von sechs Monaten umsetzen, andernfalls müsste er dem Parlament Bericht erstatten. Die Kommission des Ständerates sieht in diesem Instrument eine Alternative, mit welcher vom Bundesrat – anders als beim Verordnungsveto – ohne grossen Aufwand gezielt die Änderung einer aus Sicht des Parlamentes problematischen Verordnung verlangt werden kann.

2. Der Bundesrat ist nach wie vor überzeugt, dass der vorgesehene Verfahrensablauf zu Verzögerungen in der Verordnungsgebung und zuweilen auch im Gesetzesvollzug führen wird. Wenn Sie sicher sein wollen, dass eine Verordnung – oder Gesetz und Verordnung, wenn Sie beides gleichzeitig in Kraft setzen – am 1. Januar des folgenden Jahres in Kraft tritt, dann müssen wir die Verordnung bereits vor der Sommerpause im Bundesrat verabschieden. Das ist aber nicht immer möglich. Sind die Verordnungen im Zuge von neuen Gesetzen oder Gesetzesrevisionen zu erlassen oder zu ändern, so führt das Verordnungsveto zu Verzögerungen beim Inkrafttreten der Gesetzesbestimmungen.

Mit Ausnahme jener Verordnungen, die explizit ausgenommen werden, betrifft das Veto alle Verordnungen des Bundesrates und der Departemente, also die grosse Mehrheit der Verordnungen. Führen Sie das Verordnungsveto ein, nehmen Sie also in Kauf, dass es auch bei den meisten unproblematischen Verordnungen zu erheblichen Verzögerungen kommt. Auch im Ständerat gibt es mehrere Stimmen, die das Verordnungsveto deswegen als untauglich bewerteten.

Wie die Kantone in der Vernehmlassung ausgeführt haben, bereiten diese heute die Umsetzung von Gesetzen auf kantonaler Ebene parallel zur Ausarbeitung der Bundesratsverordnungen vor. Solche Vorarbeiten wären aus Sicht der Kantone nicht mehr sinnvoll, wenn sie nicht sicher sein könnten, dass die Verordnungen des Bundes auch tatsächlich in Kraft treten werden. Dies wird zu zusätzlichen Verzögerungen führen.

3. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass für die Einführung des Verordnungsvetos eine verfassungsmässige Grundlage fehlt; das habe ich letztes Mal ausgeführt. Weiter stellt sich die Frage, ob das Verordnungsveto in der Praxis zur Kontrolle der Rechtmässigkeit eingesetzt werden wird oder nicht doch eher dazu, die Umsetzung des Willens des Gesetzgebers durch den Bundesrat politisch zu überprüfen. Wer sich schon gegen das Gesetz ausgesprochen hat, wird eher bereit sein, gegen die Verordnung das Veto zu erheben, selbst wenn



die Rechtmässigkeit gar nicht infrage gestellt wird. Wenn es aber eine rein politische Prüfung ist, stellen sich wiederum Fragen in Zusammenhang mit der in der Verfassung verankerten Gewaltenteilung.

4. Schliesslich gilt es zu bedenken, dass mit der Revision ja etwas verbessert werden soll. Ich habe es hier bereits einmal gesagt: Auch im Bundesrat haben mehrere Mitglieder ihr Verständnis dafür ausgedrückt, dass das Parlament oder einzelne Parteien mit der Formulierung dieser oder jener Verordnung nicht einverstanden waren, wobei der Unterschied noch wesentlich ist, ob dies aus politischen oder rechtlichen Gründen so war. Aber deshalb ein Verordnungs veto einzuführen, erachtet der Bundesrat als unverhältnismässig. Er erkennt darin wesentliche Nachteile: die absehbaren Verzögerungen, die zusätzlichen Ressourcen, die Ablehnung der Kantone.

Berücksichtigt man noch, dass das Parlament bereits heute über die nötigen Instrumente verfügt, um einzugreifen, dann kommt der Bundesrat erneut zum Schluss, man sollte auf diese Revision verzichten bzw. nicht auf die Vorlage eintreten.

Jauslin Matthias Samuel (RL, AG), für die Kommission: Am 18. Juni 2019 hat der Nationalrat der Vorlage unserer Kommission für die Einführung eines Verordnungs vetos mit 113 zu 67 Stimmen zugestimmt. Der Ständerat hat am 25. September 2019 mit 31 zu 7 Stimmen beschlossen, auf die Vorlage schon gar nicht einzutreten. In der Folge hat Ihre SPK am 10. Oktober 2019 dieses Geschäft ein weiteres Mal behandelt. Zur Diskussion steht heute nur die Eintretensfrage, da es der Ständerat nicht für nötig erachtet, eine Detailberatung vorzunehmen.

Ich erlaube mir, den von der SPK-N erarbeiteten Inhalt der Vorlage nochmals ganz kurz darzulegen. Um ein Veto gegen eine Verordnung zu ergreifen, muss mindestens ein Drittel der Mitglieder eines Rates innerhalb von 15 Tagen nach der Publikation der Verordnung im Bundesblatt einen begründeten Antrag stellen. Sodann muss die zuständige Kommission den Antrag innerhalb von 60 Tagen behandeln. Stimmt die Kommission dem Veto-Antrag zu, so behandelt der Rat den Antrag in der Regel in der folgenden ordentlichen Session. Lehnt ihn die Kommission jedoch ab, so ist der Antrag erledigt. Stimmt der Rat dem Antrag zu, so geht der Beschluss an den anderen Rat. Es ist also eine Vorgehensweise, die nach Ansicht der Kommission durchaus praktikabel und durchführbar ist.

Ein solches Verordnungs veto will der Ständerat jedoch nicht. Er befürchtet, dass damit die Kantone in den Gesetzgebungsprozessen behindert werden. Der Vollzug von Bundesrecht würde für die Kantone erschwert, weil eine möglichst rasche Umsetzung der Gesetzgebung behindert würde. Zudem befürchtet man Mehraufwand wegen zeitnaher Veröffentlichungen der Verordnungsentwürfe und deren Übersetzungen. Doch genau diese Bedenken hat der Nationalrat ja aufgenommen und entsprechende Ausnahmen definiert.

Aus Sicht der Kommission ist auch die Haltung der Konferenz der Kantonsregierungen unverständlich. Weil ja gerade die bundesrätlichen Verordnungen in den Kantonen immer wieder zu Kopfschütteln führen, wäre ein Verordnungs veto genau das richtige Tool. So wäre es möglich, auf Verordnungen, die nicht im Sinn des Gesetzgebers ausgefallen sind, einzuwirken. Doch offenbar scheint bei der Exekutive der Satz zu gelten: Regieren ist toll, nur schade, dass es auch noch ein Parlament gibt.

Aus dem Ständerat kamen jedoch auch Signale, dass nach Alternativen zu einem Verordnungs veto zu suchen sei, da durchaus ein gewisser Handlungsbedarf bestehe. Die Idee

AB 2020 N 287 / BO 2020 N 287

ist, ein Instrument zu schaffen, das gewisse formale Bedingungen erfüllt, in beiden Räten eingereicht und vom Bundesrat in einer bestimmten Frist umgesetzt werden müsste. In der SPK-S wurde inzwischen tatsächlich eine parlamentarische Initiative eingereicht mit dem Auftrag, ein solches Instrument zu schaffen. Diese parlamentarische Initiative 20.402 wurde in Ihrer SPK noch nicht behandelt. Beim Durchlesen der parlamentarischen Initiative stellt man aber schnell fest, dass damit keineswegs ein Ersatz für das Verordnungs veto geschaffen werden kann.

Die Kommission beantragt Ihnen, am Beschluss des Nationalrates festzuhalten. Das Hauptargument ist, dass der Bundesrat bei Verordnungen nicht immer den Willen des Gesetzgebers umsetzt. Um die Eigendynamik in der Verordnungsgebung auf die ursprüngliche Meinung des Gesetzgebers zurückbinden zu können, braucht es nach Ansicht der Mehrheit der Kommission ein neues parlamentarisches Instrument, nämlich das Verordnungs veto.

Eine Minderheit möchte dem Ständerat folgen und nicht eintreten. Sie argumentiert – wir haben es gehört –, dass ein solches Veto die Gewaltentrennung ritzt und zu Blockadeaktionen gegen unerwünschte Verordnungen führen kann.

Mit 16 zu 7 Stimmen beantragt Ihnen die Kommission, am Beschluss des Nationalrates festzuhalten. Gleich-



zeitig wünscht sich die SPK-N vom Ständerat, dass er wenigstens auf die Vorlage eintritt und den Entwurf des Nationalrates ernsthaft prüft. Dieser Verantwortung kann sich nach Meinung der Kommission der Ständerat nicht entziehen.

Addor Jean-Luc (V, VS), pour la commission: Nous reprenons un objet qui comporte une proposition qui déplaît finalement à tous les exécutifs du monde, à l'exécutif fédéral, mais aussi aux exécutifs de tous les cantons, en tout cas en Suisse. Rappelons qu'en juin 2019, le Parlement a accepté le projet issu de cette initiative parlementaire, par 113 voix contre 67, mais en septembre de l'année dernière, le Conseil des Etats, par 31 voix contre 7, a décidé de ne pas entrer en matière. Comme le Conseil des Etats n'a pas conduit de discussion par article, le débat d'aujourd'hui se limite, du même coup, à la question de l'entrée en matière.

La Commission des institutions politiques de notre conseil a repris sous cet angle l'examen de ce projet le 10 octobre de l'année dernière. Il y a lieu de rappeler – c'est l'opinion d'une partie de la majorité de la commission – que cette initiative parlementaire et le projet de loi qui vous est soumis mettent le doigt sur un problème institutionnel qui est quand même très préoccupant pour un parlement de milice. Ce n'est pas seulement la question des lobbyistes, mais également celle du poids grandissant de l'exécutif – un peu – et de l'administration – surtout. Je rappelle qu'il a fallu dix-sept ans après toute une série d'interventions parlementaires qui ont été classées et deux législatures pour arriver finalement aujourd'hui à un projet de loi qui concrétise des propositions qui visent à résoudre ce problème institutionnel.

L'objectif de ce projet de loi, je le dis en écho à diverses critiques qui sont faites soit par le Conseil fédéral ou la Chancellerie fédérale, soit par la minorité de la commission, n'est pas d'empiéter sur les compétences, qui doivent rester celles de l'exécutif, de concrétiser dans des ordonnances des dispositions qui normalement devraient rester générales qui sont dans les lois que nous votons ici au Parlement.

L'objectif n'est pas non plus d'allonger les procédures, ni de bloquer ou paralyser quelque processus que ce soit. L'objectif, c'est simplement de se donner les moyens de faire en sorte que chacun – l'exécutif et l'administration d'une part et le Parlement d'autre part – reste bien à sa place, car il est inacceptable – et cela se produit malheureusement, et d'ailleurs un peu trop souvent – que par voie d'ordonnance on restreigne des droits qui sont prévus par la loi ou qu'on impose des obligations qui ne sont pas prévues dans la loi ou encore qu'on ne tienne pas compte des remarques qui sont faites dans la procédure de consultation.

Le projet qui vous est soumis est mesuré; il est équilibré. Ce qu'il prévoit, c'est un droit de veto qui va demeurer l'exception. C'est une espèce d'ultima ratio. Je rappelle que le contenu de ce projet n'a rien de révolutionnaire puisqu'un système analogue existe sans que quoi que ce soit ne soit paralysé et sans qu'il y ait une confusion complète entre l'exécutif et le Parlement dans le canton de Soleure.

Ce qu'il s'agit de faire, et que ce projet est capable d'apporter, c'est de rétablir l'équilibre entre les pouvoirs, et, quelque part aussi, notre crédibilité de Parlement face à l'exécutif.

Il n'est pas inutile de rappeler, en considérant les échos que cette proposition a rencontrés au Conseil des Etats, que certaines propositions sont venues, en son temps, du Conseil des Etats. Je pense en particulier à l'initiative parlementaire Fournier Jean-René 14.421 qui était quand même un ancien conseiller d'Etat. Une autre chose est venue du Conseil des Etats, c'est plus récent, c'est postérieur à la séance de notre commission, c'est l'initiative parlementaire 20.402 qui vise à accélérer la mise en oeuvre des motions de commission adoptées par les conseils qui visent à modifier des projets d'ordonnance ou des ordonnances en vigueur depuis une année au plus.

On comprend tout de suite que l'objet de cette initiative n'est pas du tout le même que ce que nous proposons avec le droit de veto.

On nous parle de l'opposition des cantons. J'aimerais dire ici que je ne suis pas sûr que ce soient les cantons en tant que tels qui soient opposés au droit de veto sur les ordonnances. Ce sont surtout, pour ne pas dire exclusivement, les exécutifs des cantons qui y sont opposés.

Pour cet ensemble de raisons, la commission, sur un score de 16 voix contre 7, vous propose d'entrer en matière et de maintenir la position qui était celle de notre conseil en juin de l'année dernière.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 14.422/20213)

Für den Antrag der Mehrheit ... 99 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 83 Stimmen

(6 Enthaltungen)