



21.431

Parlamentarische Initiative

Regazzi Fabio.

Eidgenössische Räte.

Auf Augenhöhe mit dem Bundesrat

Initiative parlementaire

Regazzi Fabio.

Chambres fédérales.

Faire jeu égal avec le Conseil fédéral

Iniziativa parlamentare

Regazzi Fabio.

Camere federali.

**Su un piano di parità
con il Consiglio federale**

Vorprüfung – Examen préalable

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 27.02.23 (VORPRÜFUNG - EXAMEN PRÉALABLE)

Antrag der Mehrheit

Der Initiative Folge geben

Antrag der Minderheit

(Widmer Céline, Barrile, Gysin Greta, Imboden, Klopfenstein Broggini, Marra, Marti Samira, Masshardt)

Der Initiative keine Folge geben

Proposition de la majorité

Donner suite à l'initiative

Proposition de la minorité

(Widmer Céline, Barrile, Gysin Greta, Imboden, Klopfenstein Broggini, Marra, Marti Samira, Masshardt)

Ne pas donner suite à l'initiative

President (Candinas Martin, president): (*discurra sursilvan*) Vus avais retschavì in rapport en scrit da la cumissiun.

Regazzi Fabio (M-E, TI): Die Corona-Krise der vergangenen Monate hat gezeigt, wie fragil das Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative sein kann und dass eine wirksame Kontrolle der Exekutive durch die Legislative eine wichtige Voraussetzung für das Funktionieren des Staates ist. Seit über zwanzig Jahren sind immer wieder Versuche zur Einführung eines Verordnungsvetos des Parlamentes unternommen worden. Doch jedes Mal hat sich der Bundesrat stark gewehrt und sich auf sein Recht, Verordnungen zu erlassen, berufen. Dagegen ist überhaupt nichts einzuwenden. Aber auch das Parlament hatte immer konkrete Gründe dafür, ein Verordnungsveto zu fordern.

Die parlamentarische Initiative Aeschi Thomas 14.422 war der letzte Versuch, auf die Problematik einzugehen. Sie verlangte, dass nur dann ein Veto ergriffen werden kann, wenn eine Verordnung tatsächlich dem Geist eines Gesetzes zuwiderläuft. Das wäre eine milde Massnahme gewesen, die auch der Verwaltung bei



der Erstellung des Verordnungstextes geholfen hätte. Denn gerade beim Erlass von Verordnungen kommt es immer häufiger dazu, dass der Wille des Gesetzgebers nicht oder mindestens nicht vollumfänglich respektiert wird. Bundesrat und Verwaltung sind in diesem Sinne nicht lernfähig.

Ziel meiner parlamentarischen Initiative ist es, diesen Missstand zu korrigieren und den eidgenössischen Räten die Möglichkeit zu geben, zu rechtsetzenden Verordnungen des Bundesrates ein Veto ohne Möglichkeit auf Abänderung einzulegen. Das Verordnungsveto orientiert sich dabei an den folgenden Grundsätzen:

AB 2023 N 25 / BO 2023 N 25

Rechtsetzende Verordnungen und Änderungen an rechtsetzenden Verordnungen sind vor ihrer Inkraftsetzung der Bundesversammlung zu übermitteln. Ausgenommen sind Verordnungen nach Artikel 184 Absatz 3 und Artikel 185 Absatz 3 der Bundesverfassung. Es geht hier um die Beziehungen zum Ausland und um Massnahmen zur Wahrung der äusseren Sicherheit, der Unabhängigkeit und der Neutralität der Schweiz sowie um Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit. Durch die hohe Hürde einer Ratsmehrheit wird zudem gewährleistet, dass das Verordnungsveto nicht missbräuchlich angewendet werden kann.

Les discussions autour du droit de veto aux ordonnances du Conseil fédéral ont montré qu'un contrôle efficace de l'exécutif est important pour le fonctionnement de l'Etat. De même, l'introduction d'un droit de veto général en matière d'ordonnance s'est avérée être la solution la plus largement soutenue. En effet, le risque alternatif est que le Parlement adopte des lois avec toujours plus de réglementations détaillées afin de limiter autant que possible la marge d'interprétation. Un scénario qui ne ferait que ralentir le processus législatif qui est déjà assez lent et qui entraînerait des retards inutiles et davantage de bureaucratie. L'introduction d'un droit de veto aux ordonnances doit permettre de contrôler efficacement le respect de la volonté du Parlement.

Je vous demande donc de donner suite à mon initiative parlementaire.

Widmer Céline (S, ZH): Die Minderheit der Staatspolitischen Kommission bittet Sie, der Initiative keine Folge zu geben, dies nicht nur aus inhaltlichen, sondern auch aus demokratiepolitischen und prozessualen Gründen. Ich werde nur kurz auf die inhaltlichen Gründe eingehen und verweise sehr gerne auf die Debatten, die hier zum genau gleichen Anliegen geführt wurden, das letzte Mal 2019 und 2020 zum Geschäft 14.422.

Inhaltliche Gründe sprechen für uns gegen ein Verordnungsveto. Wir sehen keinen Handlungsbedarf, denn es bestehen bereits heute genügend Möglichkeiten, um Einfluss auf Verordnungen zu nehmen. Das Parlament kann mit Motionen auf Verordnungen Einfluss nehmen. Die Einführung des Verordnungsvetos würde die Gewaltenteilung ritzen – das ist auch nichts Neues. Das Parlament schreibt die Gesetze, der Bundesrat die Verordnungen. Diese Aufgabenteilung soll so bleiben.

Das Verordnungsveto hätte erhebliches Verzögerungs- und Blockadepotenzial – ich finde, das ist fast der wichtigste Grund, der dagegen spricht. Vor allem deshalb haben sich ja auch das letzte Mal, als wir darüber beraten haben, die Kantone einstimmig gegen das Verordnungsveto ausgesprochen. Gerade im Zweikammersystem wäre ein Verordnungsveto ein sehr schwerfälliges Instrument; das zeitnahe Inkrafttreten von neuen rechtlichen Bestimmungen könnte verzögert werden. Das ist auch nicht im Sinne der Rechtssicherheit.

Es ist nichts Neues, dass es zum Verordnungsveto unterschiedliche Ansichten gibt. Es ist nichts Neues, dass wir mit unserer Haltung hier im Nationalrat in der Minderheit sind, und es ist auch nichts Neues, dass der Ständerat das ganz anders beurteilt. Was viel weniger verständlich ist: Der Vorstoss wurde nur ein Dreivierteljahr nach der Ablehnung des genau gleichen Anliegens durch das Parlament eingereicht. Das riecht doch stark nach Zwängerei und ist nicht im Sinne unserer Institution, sondern steht im Widerspruch dazu. Es gab in den vergangenen Jahren – Sie haben es gehört – sechs parlamentarische Initiativen, die ein Verordnungsveto einführen wollten. Alle sind gescheitert. Der Verweis auf Corona, der dieses Mal vorgebracht wird, ist auch kein überzeugendes Zusatzargument, weil gerade Notverordnungen vom Veto ausgenommen würden. Es ist deshalb auch überhaupt nicht überraschend, dass die Staatspolitische Kommission des Ständerates dieser Initiative keine Folge gegeben hat. Sie hat das mit 12 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung entschieden – ein sehr deutliches Resultat.

Ich bitte Sie deshalb nicht nur aus den erwähnten inhaltlichen Gründen, sondern auch aus Gründen der Effizienz, dieser Initiative keine Folge zu geben.

Silberschmidt Andri (RL, ZH), für die Kommission: Die Initiative, Sie haben es gehört, verlangt die Einführung der Möglichkeit eines Vetos der Bundesversammlung gegen Verordnungen des Bundesrates. Gerne erläutere ich Ihnen im Namen der Mehrheit der Staatspolitischen Kommission die Gründe dafür.

Die Mehrheit der Kommission ist der Meinung, dass das Verordnungsveto eine wesentliche Erweiterung der demokratischen Kontrollmöglichkeiten des Parlamentes darstellt. Wenn das Parlament Gesetze verabschiedet,



erwartet es, dass diese auch umgesetzt werden. Wenn der Bundesrat jedoch Verordnungen erlässt, die im Widerspruch zu den Absichten des Parlamentes stehen, hat das Parlament derzeit keine wirksame Möglichkeit, rasch und zeitnah einzugreifen. Das Verordnungsveto würde diese Rechtslücke schliessen.

Das Parlament vertritt die Interessen der Bürgerinnen und Bürger. Es ist wichtig, dass es die Möglichkeit hat, diese Interessen zu verteidigen, wenn die Exekutive auf dem Verordnungswege dem gesetzgeberischen Willen nicht zum Durchbruch verhelfen will. Das Verordnungsveto würde also in wichtigen Fällen sicherstellen, dass die Regierung sich an die erlassenen Gesetze hält, die das Parlament verabschiedet hat. Es würde dem Parlament eine echte Kontrollmöglichkeit geben. Das Parlament würde nicht nur beim Erlass von Gesetzen, sondern auch bei der Umsetzung der Gesetze durch Verordnungen eine Kontrollfunktion übernehmen können. Das ist wichtig, um zu gewährleisten, dass die Verordnungen im Einklang mit dem Willen des Parlamentes und den Bedürfnissen der Bevölkerung stehen.

Darüber hinaus führt das Verordnungsveto wegen seiner präventiven Wirkung zu einer besseren Koordination zwischen Gesetz und Verordnung. Wenn das Parlament die Möglichkeit hat, Verordnungen zu überprüfen und gegebenenfalls ein Veto einzulegen, wird die Exekutive sich wahrscheinlich genauer an die Vorgaben des Gesetzes halten. Dies führt zu einer besseren Qualität der Verordnungen und erhöht ihre demokratische Legitimation. Lassen Sie mich bitte betonen: Es geht mitnichten darum, dass das Parlament inskünftig jede einzelne Verordnung blockiert. Mit der vorliegenden parlamentarischen Initiative wird die Exekutivgewalt des Bundesrates denn auch nicht infrage gestellt. Es wird lediglich das Prinzip der Gewaltenteilung verfeinert und gestärkt.

Ein wichtiger Aspekt des hier vorgeschlagenen Verordnungsvetos ist die hohe Hürde, die für dessen Anwendung genommen werden muss: Nur wenn mindestens die Hälfte der Mitglieder eines Rates innerhalb von vierzehn Tagen den Antrag für ein Veto gegen eine Verordnung oder Verordnungsänderung stellt, wird dieser Antrag behandelt. Dies bedeutet, dass das Vetorecht nicht leichtfertig oder missbräuchlich angewendet werden kann. Es erfordert eine beträchtliche Anzahl von Parlamentarierinnen und Parlamentariern, die sich einig sind, dass eine Verordnung in der beabsichtigten bzw. vorgesehenen Form nicht akzeptabel ist. Durch die hohe Hürde einer Ratsmehrheit wird somit gewährleistet, dass das Vetorecht nur in jenen Fällen angewendet wird, in denen es wirklich erforderlich ist. Es schützt somit auch vor einer übermässigen Einflussnahme der Politik auf die Exekutive bzw. Verwaltung und gewährleistet die Unabhängigkeit der Exekutive bzw. der Verwaltung bei der Ausführung von Gesetzen.

In einer Demokratie ist es wichtig, dass Regierung und Parlament im Einklang arbeiten. Das Verordnungsveto würde sicherstellen, dass das Parlament in der Lage ist, seine Funktion als Gesetzgeber effektiv auszuüben und zu kontrollieren, dass der Bundesrat die Gesetze umsetzt, die das Parlament verabschiedet hat. Es würde auch die Transparenz- und Rechenschaftspflicht der Exekutive erhöhen. Die Gesetzgebung gehört zu den Kernkompetenzen der Legislative, deshalb soll es ihr gestattet sein, sicherzustellen, dass die Exekutive praktisch gesehen keine legislativen Zuständigkeiten an sich zieht.

Lassen Sie uns gemeinsam dafür sorgen, dass das Parlament sein Recht auf demokratische Kontrolle ausüben kann. Das Verordnungsveto ist ein wichtiges Instrument, um dies zu erreichen, und ich bitte Sie im Namen Ihrer vorberatenden Staatspolitischen Kommission, diesem Vorschlag in Richtung einer stärkeren Demokratie in der Schweiz zuzustimmen.

AB 2023 N 26 / BO 2023 N 26

Marchesi Piero (V, TI), per la commissione: L'iniziativa parlamentare Regazzi chiede quanto segue: "Occorre adottare modifiche di legge affinché le Camere federali possano porre un veto alle ordinanze del Consiglio federale contenenti norme di diritto senza possibilità di modificare tali ordinanze. Il veto contro le ordinanze si basa sui seguenti principi:

1. Le ordinanze contenenti norme di diritto e le modifiche di ordinanze contenenti norme di diritto vanno trasmesse all'Assemblea federale prima della loro entrata in vigore; fanno eccezione le ordinanze di cui agli articoli 184 capoverso 3 e 185 capoverso 3 della Costituzione federale.
2. Se, entro 14 giorni, almeno la metà dei membri di una Camera presenta una domanda di veto contro un'ordinanza o una modifica d'ordinanza, la Camera la tratta di regola nella sessione ordinaria che segue il suo deposito.
3. Se la Camera approva la domanda, la decisione passa all'altra Camera, tranne nel caso in cui in quest'ultima Camera sia stata presentata la medesima domanda. Se ciò non è il caso, l'altra Camera tratta il veto della prima Camera di regola nella medesima sessione.



4. Un'ordinanza o una modifica di ordinanza può essere posta in vigore se il termine di cui al capoverso 2 è trascorso infruttuosamente o se una Camera ha respinto la domanda di veto nella medesima sessione."

La discussione relativa al veto contro le ordinanze del Consiglio federale ha evidenziato che un controllo efficace dell'esecutivo è importante per il funzionamento dello Stato.

La Commissione delle istituzioni politiche del Nazionale, nella sua seduta del 27 gennaio 2022, ha deciso con 16 voti contro 8 di dare seguito all'iniziativa. L'8 aprile del 2022, la commissione omologa del Consiglio degli Stati ha deciso, con 12 voti contro 0 e 1 astensione di non aderire a tale decisione.

Il tema dell'introduzione di un veto contro ordinanze del Consiglio federale è stato trattato diverse volte dalle commissioni, dalle istituzioni politiche e anche dalle Camere. Il problema è quindi sempre irrisolto.

Vi sono diversi esempi, dove il Consiglio federale ha trattato questioni in modo differente dagli auspici del Parlamento, soprattutto su temi dove vi sono importanti aspetti sul piano politico.

Il Parlamento dovrebbe poter intervenire nel processo di pubblicazione delle ordinanze quando lo ritiene opportuno. Quali strumenti utilizzare per raggiungere questo scopo? Quali strumenti utilizzare per garantire la separazione dei poteri da un lato ma dall'altro permettere al Parlamento di avere una sorveglianza sull'azione del Consiglio federale?

All'Assemblea federale può essere accordato una possibilità di partecipare al processo di emanazione delle ordinanze, in particolare dal momento che tale possibilità sarebbe limitata. In modo particolare, per porre un veto contro un'ordinanza del Consiglio federale sarebbe necessaria l'approvazione di entrambe le Camere. Non si prevede quindi un abuso da parte del Parlamento del diritto di voto ma si presuppone invece che potrebbe essere usato in giustificati casi.

Il sistema di veto viene esercitato in alcuni cantoni, per esempio in quello di Soletta, e il Parlamento non l'utilizza in modo abusivo e sproporzionato.

L'utilizzo della mozione per incaricare il Consiglio federale di modificare un'ordinanza da quest'ultimo emanata, strumento preferito dalla minoranza della commissione, è certamente percorribile ma ritenuto meno efficace e meno immediato del diritto di veto proposto dall'autore dell'iniziativa. Sempre la minoranza della commissione, ritiene che in un sistema bicamerale un veto delle ordinanze sarebbe contrario agli interessi della certezza del diritto.

La maggioranza della commissione, con 16 voti contro 8 e 1 astensione, chiede invece di dare seguito all'iniziativa perché è ritenuta una buona e valida soluzione per permettere al Parlamento di esercitare la sua funzione di sorveglianza del governo.

Präsident (Candinas Martin, Präsident): Die Mehrheit der Kommission beantragt, der Initiative Folge zu geben. Eine Minderheit Widmer Céline beantragt, ihr keine Folge zu geben.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 21.431/26092)

Für Folgegeben ... 117 Stimmen

Dagegen ... 70 Stimmen

(1 Enthaltung)