

rend, auch wenn eine gewisse Beruhigung festgestellt werden konnte. Aber es waren 8600 Gesuche nach zwölf Monaten. Schliesslich beschloss die Kommission mit 14 zu 9 Stimmen bei 3 Enthaltungen, der parlamentarischen Initiative Hurter Thomas, und mit 16 zu 8 Stimmen bei 2 Enthaltungen, der parlamentarischen Initiative der SiK-NR, «Revision des Zivildienstgesetzes», Folge zu geben.

**Perrin Yvan** (V, NE), pour la commission: Les objets qui vous sont soumis ici ont déjà mobilisé votre commission à deux occasions. Nous nous sommes penchés une première fois en août dernier sur l'initiative parlementaire Hurter Thomas qui demande la réintroduction de l'examen du conflit de conscience afin de freiner une inquiétante tendance à voir les jeunes choisir le service civil au détriment du service militaire, ce qui met à terme en péril les effectifs de l'armée.

La majorité de la commission a estimé, lors de l'examen de ce texte, qu'il convenait de prendre des mesures urgentes afin de stopper cette hémorragie et décidé, par 16 voix contre 8 et 1 abstention, de donner suite à l'initiative précitée. Dans la foulée, elle a décidé de déposer une initiative de commission que Monsieur Segmüller vient de vous présenter.

Monsieur Segmüller – toujours lui –, accompagné de Monsieur Hurter, a eu l'occasion de présenter la position de la majorité de la commission à nos homologues de la commission du Conseil des Etats, qui n'ont pas été convaincus de la nécessité d'agir au plus vite au niveau législatif. La commission du Conseil des Etats estime suffisant que le Conseil fédéral agisse par voie d'ordonnance avant de procéder à une évaluation approfondie, promise pour fin 2011.

La commission du Conseil des Etats a ainsi décidé de ne pas donner suite à l'initiative Hurter Thomas, par 8 voix contre 0 et 2 abstentions. L'initiative de votre commission a pour sa part connu un sort un peu moins mauvais, avec 5 voix contre 4 et 1 abstention.

Malgré ces résultats peu encourageants, la majorité de votre commission reste persuadée que la voie privilégiée par la commission du Conseil des Etats ne suffit pas à corriger une situation préoccupante. Il a été relevé qu'en douze mois, ce ne sont pas moins de 8600 demandes de service civil qui ont été présentées. La situation actuelle constitue également une discrimination envers ceux qui souhaitent effectuer leur service militaire sans arme et qui doivent s'en expliquer devant une commission, alors que les candidats au service civil sont dispensés de toute formalité de ce genre.

S'agissant de l'initiative de votre commission, à laquelle la commission sœur du Conseil des Etats a refusé de donner suite, à une faible majorité de 5 voix contre 4 et 1 abstention, je dirai ceci: la majorité de votre commission estime qu'un résultat aussi serré est susceptible d'être inversé si la décision de maintenir notre position est maintenue. Les différents rapports attendus de la part du Conseil fédéral repousseraient l'examen d'une modification législative au début de l'année 2012, délai que la majorité estime ne pas pouvoir attendre.

La minorité estime pour sa part, avec le Conseil fédéral et la commission du Conseil des Etats, qu'il convient de ne pas se précipiter et d'attendre le rapport promis pour fin 2011 et analysant de manière approfondie les effets de la dernière révision. La nécessité d'accomplir un service civil équivalant à une fois et demie la durée du service militaire constitue pour le reste une preuve suffisante du sérieux des candidats au service civil.

La minorité estime au surplus que la crainte de voir les effectifs de l'armée fondre comme neige au soleil est infondée, dans la mesure où l'analyse des nouvelles menaces ainsi que les contraintes budgétaires entraîneront une baisse du nombre de jeunes gens astreints au service militaire.

Au terme du débat, nous avons pris position et nous vous recommandons, par 14 voix contre 9 et 3 abstentions, de donner suite à l'initiative Hurter Thomas, ainsi que, par 16 voix contre 8 et 2 abstentions, à celle de la commission.

## 09.478

*Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif: Beilage – Annexe 09.478/4743)

Für Folgegehen ... 74 Stimmen

Dagegen ... 84 Stimmen

## 10.481

*Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif: Beilage – Annexe 10.481/4744)

Für Folgegehen ... 96 Stimmen

Dagegen ... 63 Stimmen

## 09.511

### **Parlamentarische Initiative Müller Thomas. Mitsprache des Parlamentes bei Verordnungen des Bundesrates**

### **Initiative parlementaire Müller Thomas. Droit de veto du Parlement sur les ordonnances du Conseil fédéral**

*Vorprüfung – Examen préalable*

Einreichungsdatum 11.12.09

Date de dépôt 11.12.09

Bericht SPK-NR 21.10.10

Rapport CJP-CN 21.10.10

Nationalrat/Conseil national 02.12.10 (Vorprüfung – Examen préalable)

**Müller Thomas** (CEg, SG): Das Anliegen meiner parlamentarischen Initiative ist nicht neu. Es geht im Kern darum sicherzustellen, dass Verordnungen des Bundesrates dem Sinn und Zweck des zugrunde liegenden Gesetzes entsprechen. Mit den Schlussabstimmungen im Parlament ist der Gesetzgebungsprozess beendet. Danach liegt es am Bundesrat, die Ausführungsbestimmungen in der Form der Verordnung zu erlassen. In der Mehrzahl der Fälle ist dies unproblematisch. In Einzelfällen kommt es jedoch immer wieder vor, dass in eine Verordnung eine oder mehrere Bestimmungen aufgenommen werden, die vom Gesetzgeber inhaltlich so nicht gemeint waren. Nach heutiger Rechtslage hat das Parlament dies entweder ohne Weiteres hinzunehmen oder über neue Vorstösse auf nachträgliche detaillierte Gesetzesänderungen hinzuwirken, die dem Bundesrat das Verordnungsermessen in Bezug auf eine bestimmte Regelung nachträglich entziehen. Beides ist unbefriedigend.

Ausgangspunkt der ganzen Problematik ist, dass sich die von der Bundesverfassung vorgegebene Unterscheidung, was in das Gesetz und was in die Verordnung gehört, in der Praxis nicht durchwegs nach der reinen Lehre umsetzen lässt. Nach Artikel 164 der Bundesverfassung sind alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen. Weil Gesetze aber lesbar und verständlich sein sollen, werden in einzelnen Bestimmungen häufig unbestimmte Gesetzesbegriffe verwendet, die für die Anwendung des Gesetzes einer Erklärung bedürfen. Diese Erklärung wird dann in der Verordnung vorgenommen. Damit wird aber in der Verordnung letztlich das geregelt, was eigentlich im Gesetz geregelt werden sollte.

In diesem Punkt ist die Gewaltenteilung zwischen Parlament und Bundesrat bereits heute teilweise verwischt. Diese Verwischung ist in der Praxis unproblematisch, sofern die zu-

sätzlichen Bestimmungen in der Verordnung dem Sinn und Zweck des Gesetzes entsprechen. Für Fälle, in denen die Verordnung davon abweicht, ist eine praktikable Lösung zu finden.

Die Mitwirkung des Parlamentes bei Verordnungen des Bundesrates wurde in den letzten Jahren mehrmals thematisiert. Letztmals stimmte der Nationalrat einem ähnlichen Vorstoss, der parlamentarischen Initiative 08.401 der SVP-Fraktion, im Dezember 2008 mit 152 zu 11 Stimmen zu; der Ständerat lehnte ihn in der Folge mit 27 zu 6 Stimmen ab.

Ich habe versucht, die bisher insbesondere vom Ständerat vorgebrachten Bedenken aufzunehmen und einen Lösungsvorschlag zu formulieren, der die Gewaltenteilung respektiert und die da und dort geäusserte Befürchtung des missbräuchlichen Einsatzes des Vetorechts des Parlamentes berücksichtigt. Vier Punkte sind massgeblich:

1. Ich schlage die Einführung des Vetorechts des Parlamentes auf Gesetzesstufe vor.
2. Das Vetorecht gilt nur für die rechtsetzenden Verordnungen des Bundesrates gemäss Artikel 182 Absatz 1 der Bundesverfassung, die auf einer Gesetzgebungsdelegation des Parlamentes beruhen. Das Parlament soll das Recht bekommen, dort einzugreifen, wo der Bundesrat oder die Verwaltung in einer Verordnung vom Sinn und Zweck der delegierten Rechtsetzung abweichen. Das Vetorecht gilt jedoch nicht für Verordnungen, die gemäss Bundesverfassung in der unmittelbaren Kompetenz des Bundesrates liegen.
3. Das Veto wirkt lediglich kassatorisch, nicht jedoch reformatorisch. Es liegt damit am Bundesrat, aufgrund der Debatte allenfalls eine neue Verordnung oder Teile davon vorzulegen. Das Parlament kann die einzelnen Bestimmungen der Verordnung aber nicht von sich aus abändern.
4. Die vorgeschlagene Form der Ausübung des Vetorechts berücksichtigt die Besonderheiten des Zweikammersystems. Die Abstimmung über ein Veto kommt nur zustande, wenn sie von einem Viertel der Mitglieder beider Räte verlangt wird, also kumulativ von 50 Mitgliedern des Nationalrates und 12 Mitgliedern des Ständerates. Nach meiner Beurteilung ist dieses Quorum eine hohe Hürde, die den politischen Missbrauch ausschliesst. Für die Abstimmung über das Veto soll danach die einfache Mehrheit beider Räte genügen.

Ich ersuche Sie, der parlamentarischen Initiative Folge zu geben, wie das auch die Staatspolitische Kommission beantragt.

**Zisyadis** Josef (G, VD), pour la commission: La Commission des institutions politiques de notre conseil a procédé à l'examen préalable, le 15 avril 2010, de l'initiative parlementaire Müller Thomas. Elle y a donné suite. La commission du Conseil des Etats, par contre, ne s'est pas ralliée à cette décision, de peu, par 6 voix contre 4. Lors de sa séance du 10 septembre 2010, votre commission a décidé, par 21 voix contre 0 et 3 abstentions, de donner suite à l'initiative.

A quoi vise cette initiative parlementaire? Elle vise à permettre aux Chambres fédérales d'opposer un veto à une ordonnance édictée par le Conseil fédéral, avec des cautions: si un quart des membres de chaque conseil le demandent et que la proposition est approuvée par les deux conseils. Pourquoi cela? Le Parlement constate que, de plus en plus souvent, le Conseil fédéral ne respecte pas totalement la volonté du législateur. Comme ce qu'elle prévoit n'aurait pas la procédure, l'initiative parlementaire Müller Thomas paraît adéquate à la commission.

La question du droit de veto est une sorte de serpent de mer du Parlement; elle a été souvent discutée; elle est souvent revenue sur le tapis. Il faut considérer qu'il y a là un problème qui doit être réglé une fois pour toutes avec des moyens simples, sans complexifier globalement les mécanismes législatifs. Introduire un droit de veto sur les ordonnances aura un effet préventif sur le Conseil fédéral et aussi, il faut en tenir compte, sur l'administration.

Les craintes de la commission du Conseil des Etats nous paraissent exagérées, dans la mesure où des garde-fous précis, qui respectent le bicaméralisme, sont contenus dans

l'initiative. Il s'avère que le canton de Soleure a introduit un système semblable en 1988 – cela fait donc déjà fort longtemps –, et on n'y a constaté aucune inflation dans l'utilisation du droit de veto. C'est déjà une indication qui nous permet de penser qu'il faut donner suite à cette initiative.

Autre élément préventif: on constate une tendance à être de plus en plus précis – et parfois de manière un peu outrancière – par méfiance quand nous élaborons des textes législatifs. Cette tendance sera corrigée par l'introduction du droit de veto.

Toutes ces considérations ont conduit votre commission à vous proposer de donner suite à l'initiative parlementaire Müller Thomas.

**Fluri** Kurt (RL, SO), für die Kommission: Wir haben zum zweiten Mal eine parlamentarische Initiative, welche verlangt, dass inskünftig die bundesrätlichen Ausführungsverordnungen zu Gesetzgebungsarbeiten einem parlamentarischen Veto unterworfen werden. Wie Sie sich vielleicht erinnern, haben wir bereits im Dezember 2008, also vor zwei Jahren, einer Initiative (08.401) aus den Reihen der SVP-Fraktion zugestimmt, und zwar mit grosser Mehrheit, mit 152 zu 11 Stimmen; der Ständerat hat sie dann aber mit ebenso grosser Mehrheit, mit 27 zu 6 Stimmen, abgelehnt. Nun haben wir einen zweiten Anlauf in dieser Frage. Thomas Müller hat seine Initiative in dem Sinne anders ausgestaltet, dass eben nun das Zweikammersystem berücksichtigt wird und ein Veto von beiden Kammern unterstützt werden müsste.

Woraus ergibt sich eigentlich diese Problematik, dass wir vermehrt den Eindruck haben, dass die Verordnungen des Bundesrates nicht im Sinne der Gesetzgebung abgefasst würden? Das hängt hauptsächlich damit zusammen, dass man in Gesetzen, um nicht jedes Detail auf dieser Stufe regeln zu müssen, mit sogenannten unbestimmten Gesetzesbegriffen operiert, die einen Sachverhalt umschreiben, der dann auf dem Verordnungsweg definiert und eingegrenzt werden muss. Diese unbestimmten Gesetzesbegriffe lassen notwendigerweise einen gewissen Spielraum offen. Dieser Spielraum wird unseres Erachtens durch die verordnende Verwaltung bzw. den verordnenden Bundesrat nicht immer im Sinne des Gesetzgebers, des Parlamentes, ausgenützt. Wenn wir ein Verordnungsveto haben, können wir vermeiden, dass wir die Delegationsnormen enger abfassen müssen oder dass wir vermehrt wieder Details im Gesetz regeln müssen, die nicht auf diese Stufe gehören. Mit einem Verordnungsveto könnte man auch präventiv dafür sorgen, dass der Spielraum, der der Verwaltung durch die unbestimmten Gesetzesbegriffe gewährt wird, auf dem Verordnungsweg in unserem Sinne ausgenützt wird und nicht in einem anderen Sinn. Die Tatsache, dass wir nun bereits wieder eine derartige Initiative haben und dass vermehrt auch Verordnungen, zu denen die entsprechenden Kommissionen konsultiert werden, mit einer schlechten Note bedacht werden, zeigt, dass eben ein Bedürfnis besteht, diesen Verordnungen präventiv das Veto entgegenzusetzen zu können.

Aus meinem Kanton, dem Kanton Solothurn, können wir von positiven Erfahrungen berichten: Sie sehen aus dem Kommissionsbericht, dass der Kanton Solothurn bereits seit der Verfassung von 1988 ein derartiges Verordnungsveto kennt. Bei 961 Verordnungen in den vergangenen 22 Jahren wurde das Veto nur in insgesamt 63 Fällen ergriffen und vom Kantonsparlament bloss in 13 Fällen gutgeheissen. Mit anderen Worten: Es kann keine Rede davon sein, dass die Verwaltung und die Verordnungswege mit einem Verordnungsveto blockiert würden.

Im Ständerat wurde das Argument der Gewaltenteilung angeführt. Wenn man aber weiss, wie die Gesetzesarbeit in Zusammenarbeit mit der Verwaltung passiert, dann muss man dieses Gewaltenteilungsargument doch etwas relativieren. Und wenn man umgekehrt weiss, dass durch das Instrument der unbestimmten Gesetzesbegriffe eine Delegation unserer Gesetzgebungskompetenz an die Verwaltung erfolgt, begreift man, dass es berechtigt ist, wenn wir hier das korrektive Element des Verordnungsvetos einführen. Zudem muss man sehen, dass wir dem Verordnungsveto ja

nicht eine reformatorische Kraft geben wollen, sondern bloss eine kassatorische Wirkung. Das heisst, ein Veto, sofern es erfolgreich ist, führt nicht dazu, dass wir die Verordnung eigenhändig überarbeiten, sondern es führt zu einem Überarbeitungsauftrag an die Verwaltung. Deswegen sind wir der Meinung, das Gewaltenteilungsprinzip werde nicht verletzt. Die Kommission hat diese Initiative mit 21 Stimmen ohne Gegenstimme unterstützt. Wenn wir sie der Kategorie IV unterstellt haben, dann einzig und allein deswegen, weil wir uns bemühen wollen, den Ständerat in diesem zweiten Anlauf zu überzeugen. In dem Sinne bitten wir Sie namens der Kommission, dieser parlamentarischen Initiative Folge zu geben.

*Der Initiative wird Folge gegeben  
Il est donné suite à l'initiative*

05.459

**Parlamentarische Initiative  
Meier-Schatz Lucrezia.  
Schaffung eines eigenständigen  
IV-Ausgleichsfonds  
Initiative parlementaire  
Meier-Schatz Lucrezia.  
Création d'un fonds  
de compensation propre à l'AI**

*Vorprüfung – Examen préalable*

Einreichungsdatum 15.12.05  
Date de dépôt 15.12.05

Bericht SGK-NR 03.09.10  
Rapport CSSS-CN 03.09.10

Nationalrat/Conseil national 02.12.10 (Vorprüfung – Examen préalable)

**Meier-Schatz Lucrezia** (CEg, SG): Es ist nicht verwunderlich, dass dieses Geschäft in Kategorie V gelandet ist, denn ich habe die parlamentarische Initiative 2005 unter dem alten Parlamentsgesetz eingereicht; das hatte zur Folge, dass diese parlamentarische Initiative erst heute behandelt werden kann. Ich bin aber dennoch sehr froh, dass ich diese Initiative eingereicht habe, denn mittlerweile haben wir sie bereits umgesetzt. Ich hatte damals verlangt, dass wir im Rahmen der AHV/IV-Diskussion den AHV-Fonds so verändern, dass wir einen separaten IV-Fonds schaffen, damit wir nicht die AHV in Zukunft noch vermehrt gefährden, weil wir immer wieder aus diesem damaligen AHV/IV-Fonds die Defizite der IV finanzieren. Aufgrund dieser Ausgangslage hat man bereits mit dem Bundesgesetz vom 13. Juni 2008 über die Sanierung der Invalidenversicherung den IV-Fonds geschaffen und diese Trennung vorgenommen. Es wird Ihnen daher empfohlen, dieser parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben. Das hat nur prozedurale Wirkung, denn im Grunde genommen ist sie umgesetzt, sie ist realisiert. Ich könnte sie ebenso gut zurückziehen, doch das lässt das Parlamentsgesetz nicht zu. Sie können also der Kommission zustimmen und dieser Initiative keine Folge geben. Sie haben sie bereits realisiert.

*Der Initiative wird keine Folge gegeben  
Il n'est pas donné suite à l'initiative*

09.485

**Parlamentarische Initiative  
Dunant Jean Henri.  
Ergänzung von Artikel 17 ATSG  
Initiative parlementaire  
Dunant Jean Henri.  
Compléter l'article 17 LPGA**

*Vorprüfung – Examen préalable*

Einreichungsdatum 24.09.09  
Date de dépôt 24.09.09

Bericht SGK-NR 05.11.10  
Rapport CSSS-CN 05.11.10

Nationalrat/Conseil national 02.12.10 (Vorprüfung – Examen préalable)

*Antrag der Mehrheit*

Der Initiative keine Folge geben

*Antrag der Minderheit*

(Bortoluzzi, Baettig, Borer, Estermann, Parmelin, Scherer, Stahl)

Der Initiative Folge geben

*Proposition de la majorité*

Ne pas donner suite à l'initiative

*Proposition de la minorité*

(Bortoluzzi, Baettig, Borer, Estermann, Parmelin, Scherer, Stahl)

Donner suite à l'initiative

**Präsident** (Walter Hansjörg, erster Vizepräsident): Herr Dunant ist aus unserem Rat ausgeschieden. Ich erteile deshalb der Minderheit das Wort, die von Herrn Scherer vertreten wird.

**Scherer Marcel** (V, ZG): Die parlamentarische Initiative Dunant, deren Begründung ich an dieser Stelle übernehme, fordert etwas, das eigentlich das Selbstverständliche auf der Welt sein sollte. Mit der Initiative soll das Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) dahingehend geändert werden, dass die Versicherungsträger periodisch voraussetzungslos IV-Renten und andere Dauerleistungen einer Überprüfung und Neufestlegung unterziehen können. Dies soll durch eine Ergänzung in Artikel 17 des ATSG erfolgen.

Am 12. März 2004 fällte das Bundesgericht einen Grundsatzentscheid, wonach somatoforme Schmerzstörungen nur unter ganz eingeschränkten Umständen rentenbildend sein können. Seither werden Renten mit dieser Begründung kaum noch gesprochen; allerdings werden die vor dem 12. März 2004 gesprochenen, nach heutiger Praxis nicht mehr angezeigten Renten weiterhin ausgerichtet. Im Jahr 2009 hat nun das Bundesgericht einen vorinstanzlichen Entscheid aufgehoben, welcher eine nach heutiger Rechtsprechung zu Unrecht gesprochene Rente einstellen wollte. Das Bundesgericht begründete sein Urteil damit, es liege am Gesetzgeber, also an Ihnen, die Aufhebung solcher Renten vorzusehen. Genau dies will dieser Vorstoss tun.

Die IV befindet sich in einem äusserst desolaten Zustand. Wir sollten mit allen uns zur Verfügung stehenden Mitteln und Möglichkeiten dafür sorgen, dass Renten, die nach dem heutigen Recht nicht mehr ausbezahlt würden, wenigstens überprüfbar werden.

Geben Sie bitte der parlamentarischen Initiative Folge. Sie fordert die Überprüfung von Renten, was, wie gesagt, eine Selbstverständlichkeit sein müsste. Mit der vorgesehenen Änderung im ATSG würden Sie dies ermöglichen.

**Rossini Stéphane** (S, VS), pour la commission: L'initiative parlementaire Dunant 09.485 vise à compléter l'article 17 de la