

meiner Funktion als Nationalrat und Landammann des Kantons Appenzell Innerrhoden: Ihre Feststellung ist deplatziert. Wir haben seit über zwanzig Jahren sehr gute Erfahrungen mit dem Frauenstimmrecht gemacht, wir haben zum Teil eine überdurchschnittliche Frauenquote in den Gremien. Ich toleriere solche Äusserungen gegen unseren Kanton nicht. *(Teilweiser Beifall)*

Freysinger Oskar (V, VS): Frau Bundesrätin, Sie befürchten, dass die SVP jetzt eine Furchtpartei geworden sei. Nein, wir lassen nur eine gewisse Vorsicht gegenüber Konventionen walten, die keinen Nutzen bringen und nichts ändern. Meine Frage: Gibt es einen einzigen Punkt, den wir nicht auch verwirklichen könnten, wenn wir der Konvention nicht beiträten? Einen einzigen Punkt, den wir nicht auch völlig autonom verwirklichen könnten, ohne beizutreten?

Leuthard Doris, Bundesrätin: Wie bei vielen Konventionen hat die Schweiz auch hier bereits einen sehr hohen Standard. Ich habe es schon vorhin bei der Landschaftskonvention gesagt: Es geht um Prinzipien. Öffentlichkeit und Partizipation sind Prinzipien, zu denen wir uns bekennen. Auch die Nachhaltigkeit haben wir in der Bundesverfassung verankert. Es geht darum, dass wir sagen: Ja, das ist eine gute Konvention, wir wollen, dass möglichst viele Staaten dasselbe tun. Darum geht es bei vielen Konventionen. Das ist gut für die Schweiz, und es stärkt unsere Position.

Fiala Doris (RL, ZH): Meine Position ist in dieser Frage seit vielen Jahren klar. Ich möchte Sie fragen, Frau Bundesrätin: Haben Sie überhaupt keine Bedenken, dass die internationale Wirtschaftskonkurrenz ein Interesse an dieser Konvention aufgrund der Möglichkeit ausländischer Verbände haben könnte, Projekte in der Schweiz zu blockieren? Manchmal kann es für die Wirtschaft perfekt sein, wenn man einfach mal etwas um ein paar Jahre verzögert. Ich stehe auch zur Transparenz, wie Sie sie erwähnt haben, und zu vielen weiteren Punkten. Aber ich denke, die Möglichkeit, dass wir durch dieses Instrument wirklich wirtschaftlich geschwächt werden, ist vorhanden. Bitte äussern Sie sich noch dazu.

Leuthard Doris, Bundesrätin: Wie ich ausgeführt habe, haben wir die Auswirkungen der Konvention auf das Verbandsbeschwerderecht einlässlich geprüft und sind zum Schluss gekommen, dass sich an der Tatsache, dass wie heute das innerstaatliche Recht für die Zulassung einer Organisation gilt, um überhaupt eine Verbandsbeschwerde einlegen zu können, nichts ändert. Somit bleibt es bei den heutigen 28 Organisationen. Man kann sie ergänzen, wenn die innerstaatlichen schweizerischen Voraussetzungen erfüllt werden.

Deshalb ist Ihre Befürchtung nicht begründet. Das ist auch die Meinung der Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz, und Sie wissen, dass diese sicher sehr, sehr stark darauf erpicht ist, hier nicht zusätzliche Beschwerden zu provozieren. Der Präsident der Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz, der Zürcher SVP-Regierungsrat Kägi, ist deshalb auch der Meinung, dass diese Einschätzung stimmt.

Brunner Toni (V, SG): Frau Bundesrätin, Sie haben der SVP-Fraktion vorgeworfen, wir hätten Befürchtungen in Bezug auf diese Konvention und das sei etwas defensiv. Wir haben einfach gelesen, was diese Konvention will. Ich möchte jetzt von Ihnen eines hören: Die Vertragsparteien regeln den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten. Können Sie erklären, was wir da zu erwarten haben? Sie sagen ja, eine Konvention zu unterzeichnen sei letztlich immer mit einem Nutzen verbunden. Können Sie bitte erklären, wo hier der Nutzen liegt?

Leuthard Doris, Bundesrätin: Wir haben in der Kommission ausgeführt – es steht auch in der Botschaft, und ich habe es gesagt –, dass bei uns der Zugang zu den Gerichten in Um-

weltfragen weitgehend geregelt ist. Beim Gewässerschutzgesetz hat das Parlament kürzlich eine Revision abgesegnet, dort gibt es Zugang zu Gerichten; wir haben im Umweltschutzgesetz Regelungen über den Zugang zu Gerichten. Deshalb haben wir gesagt, dass wir in diesem Bereich keine Bedenken, keine Furcht haben, dass es aber auch keinen Mehrwert gibt, wenn wir zusätzliche, neue Zugangsverfahren zu Gerichten installieren würden. Es besteht keine Gefahr. Deshalb können Sie ohne Angst Ja sagen.

Wasserfallen Christian (RL, BE), für die Kommission: Ich muss als Kommissionssprecher noch zwei Dinge korrigieren, die gesagt wurden. Das eine ist Folgendes: Im Prinzip ist jetzt in den Raum gestellt worden, die Wirtschaft sei eigentlich für die Aarhus-Konvention. Wenn Sie aber in der Botschaft in Kapitel 1.7 die Ergebnisse der Vernehmlassung lesen, dann wird klar, dass die Aarhus-Konvention von der Mehrheit der Wirtschaftsverbände abgelehnt wird. Das einfach zur Klärung.

Das Argument von Herrn Bäumle, man könne dann in der ganzen Welt die gleichen Anforderungen auch von anderen Staaten verlangen, ist insofern nicht stichhaltig, als es ja nur jene Länder betrifft, die die Aarhus-Konvention auch ratifiziert haben. Das sind derzeit lediglich 44 Länder, vor allem im europäischen Raum. Deshalb ist dieses Argument nicht stichhaltig.

Aus diesen Gründen und den anderen vorher angemerkten bittet Sie die Kommissionsmehrheit, nicht auf die Vorlage zur Genehmigung der Aarhus-Konvention einzutreten.

Präsident (Walter Hansjörg, Präsident): Wir stimmen über den Nichteintretensantrag der Mehrheit ab.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif: Beilage – Annexe 12.044/7905)

Für Eintreten ... 93 Stimmen

Dagegen ... 85 Stimmen

Präsident (Walter Hansjörg, Präsident): Das Geschäft geht somit zur Detailberatung zurück an die Kommission.

Abschreibung – Classement

Antrag des Bundesrates

Abschreiben der parlamentarischen Vorstösse
gemäss Brief an die eidgenössischen Räte

Proposition du Conseil fédéral

Classer les interventions parlementaires
selon lettre aux Chambres fédérales

Angenommen – Adopté

11.480

**Parlamentarische Initiative Fraktion
der Schweizerischen Volkspartei.
Mitsprache des Parlamentes
bei Verordnungen des Bundesrates**

**Initiative parlementaire groupe
de l'Union démocratique du Centre.
Ordonnances du Conseil fédéral.
Droit de veto du Parlement**

Vorprüfung – Examen préalable

Nationalrat/Conseil national 13.09.12 (Vorprüfung – Examen préalable)

Antrag der Kommission

Der Initiative Folge geben

Antrag Nordmann

Der Initiative keine Folge geben

Proposition de la commission

Donner suite à l'initiative

Proposition Nordmann

Ne pas donner suite à l'initiative

Développement par écrit

Le Parlement légifère et l'exécutif applique: c'est le principe de base de la séparation des pouvoirs. Cette initiative parlementaire remet fondamentalement en question ce principe de base de l'organisation politique démocratique, principe remontant à Montesquieu. En permettant au Parlement de se prononcer sur les ordonnances sous la forme d'un veto, on dissout les responsabilités. Or de deux choses l'une: soit la matière relève d'une question de principe, et on la met dans la loi, soit elle relève de l'exécution, et elle relève alors de la compétence du Conseil fédéral. Le contrôle se fait ensuite par les instruments parlementaires de contrôle. La proposition de veto sur les ordonnances est donc un mauvais mélange des genres. Enfin, le veto sans possibilité d'amender le texte ne correspond pas à la culture démocratique de notre Parlement: si nous débattons une question, nous avons besoin de la pleine liberté, y compris de celle d'amender. Cette proposition n'est qu'en apparence démocratique: en pratique, elle affaiblira le principe d'une claire répartition des compétences entre pouvoirs, affaiblissant par là même le principe de «checks and balances» de la démocratie.

Präsidentin (Graf Maya, erste Vizepräsidentin): Sie haben einen schriftlichen Bericht der Kommission erhalten.

Müller Thomas (V, SG): Es gibt Veränderungen, die Zeit brauchen und nicht in den ersten Anläufen gelingen. Das Anliegen der parlamentarischen Initiative ist nicht neu. Es geht im Kern um die Sicherstellung, dass Verordnungen des Bundesrates und der Verwaltung dem Geist und dem Zweck des zugrundeliegenden Gesetzes entsprechen. Mit den Schlussabstimmungen im Parlament ist der Gesetzgebungsprozess beendet. Danach liegt es am Bundesrat, die Ausführungsbestimmungen in Form der Verordnung zu erlassen. In der Mehrzahl der Fälle ist das unproblematisch. In Einzelfällen kommt es aber vor, dass eine oder mehrere Bestimmungen in eine Verordnung aufgenommen werden, die vom Gesetzgeber inhaltlich nicht so gemeint waren. Nach heutiger Rechtslage hat das Parlament dies entweder einfach 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. Gemäss Artikel 164 der Bundesverfassung sind alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen. Weil Gesetze lesbar und verständlich sein sollen, werden in einzelnen Bestimmungen aber häufig unbestimmte Gesetzesbegriffe verwendet, die dann für die Anwendung des Gesetzes einer Erklärung bedürfen. Diese Erklärung wird dann in der Verordnung vorgenommen. Damit wird aber in der Verordnung geregelt, was eigentlich im Gesetz geregelt werden sollte. In diesem Punkt ist die Gewaltenteilung zwischen Parlament und Bundesrat bereits heute teilweise verwischt. Die Verwischung ist in der Praxis unproblematisch, sofern die zusätzlichen Bestimmungen in der Verordnung dem Sinn und Geist des Gesetzes entsprechen. Für die Fälle, in denen die Verordnung abweicht, ist aber eine praktikable Lösung zu finden.

Die Mitwirkung des Parlamentes bei Verordnungen des Bundesrates wurde in den letzten Jahren mehrmals thematisiert. Der Nationalrat stimmte dem Anliegen regelmässig zu – letztes Mal sogar ohne Gegenstimme. Der Ständerat lehnte

es ebenso regelmässig ab. Nachdem dessen Zusammensetzung erheblich geändert hat, ist jetzt möglicherweise die Zeit gekommen, dass auch der Ständerat auf die Linie des Nationalrates einschwenkt. Die parlamentarische Initiative nimmt die bisher vom Ständerat vorgebrachten Bedenken auf. Sie respektiert die Gewaltenteilung und schliesst den missbräuchlichen Einsatz des Vetorechts des Parlamentes aus. Vier Punkte sind massgeblich:

1. Die Einführung des Vetorechts des Parlamentes erfolgt auf Gesetzesstufe.
2. Das Vetorecht gilt nur für die rechtsetzenden Verordnungen 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 reformatorisch. Es liegt damit am Bundesrat, aufgrund der Debatte allenfalls eine neue Verordnung vorzulegen. Das Parlament kann die einzelnen Bestimmungen der Verordnung 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 fünfzig Mitgliedern des Nationalrates und zwölf Mitgliedern des Ständerates. Dieses Quorum ist eine hohe Hürde, die den politischen Missbrauch verhindert. Für die Abstimmung über das Veto soll danach die einfache Mehrheit beider Räte genügen.

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

Joder Rudolf (V, BE), für die Kommission: Es geht um mehr Rechte für unser Parlament. Die Initiative verlangt, dass die eidgenössischen Räte zu bundesrätlichen Verordnungen ein Veto, ohne inhaltliche Abänderung der Verordnung, einlegen können, wenn dies von einem Viertel der Ratsmitglieder beider Räte, also von mindestens fünfzig Mitgliedern des Nationalrates und mindestens zwölf Mitgliedern des Ständerates, verlangt wird und anschliessend die einfache Mehrheit beider Räte diesem Antrag zustimmt.

Die Staatspolitische Kommission Ihres Rates beantragt Ihnen einstimmig – das kommt sehr selten vor –, der Initiative Folge zu geben, und zwar mit folgender Begründung: Mit der Schlussabstimmung im Parlament ist der Gesetzgebungsprozess abgeschlossen, anschliessend liegt es am Bundesrat, die Ausführungsbestimmungen in der Form einer Verordnung zu erlassen. In Einzelfällen kommt es immer wieder vor, dass in eine Verordnung Bestimmungen aufgenommen werden, wie sie vom Parlament als Gesetzgeber inhaltlich so nicht gemeint waren. Heute kann das Parlament in solchen Situationen nicht direkt korrigierend eingreifen. Es bleibt nur der Weg über einen erneuten parlamentarischen Vorstoss; dies ist aufwendig, kompliziert und führt zu Verzögerungen.

Oftmals wird die von der Bundesverfassung vorgesehene Unterscheidung, was ins Gesetz gehört und was in die Verordnung gehört, nicht mehr richtig respektiert. Die Gesetze werden dadurch immer mehr zu Delegationsnormen, die dem Bundesrat einen zu grossen Ermessensspielraum offenlassen. Immer mehr werden in Gesetzen unbestimmte Rechtsbegriffe verwendet, die erst in der Verordnung genau definiert werden. Zunehmend wird in der Verordnung das geregelt, was eigentlich ins Gesetz gehört.

Die eidgenössischen Räte haben in den letzten vier Jahren bereits zweimal über die Einführung eines Ordnungsvetos abgestimmt. Im Dezember 2008 und im Dezember 2010 hat der Nationalrat mit grossem Mehr der Einführung eines Ordnungsvetos zugestimmt, und beide Male hat dies anschliessend der Ständerat abgelehnt.

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates ist klar der Meinung, dass die Frage erneut aufgegriffen werden muss und dass wir bei diesem wichtigen Thema gegenüber dem Ständerat nicht lockerlassen dürfen. Im Ständerat wurden insbesondere zwei Argumente gegen das Verordnungsveto vorgebracht, einerseits die zeitliche Verzögerung und andererseits die Missachtung der Gewaltenteilung. Betreffend Verzögerung ist festzuhalten, dass die Kommissionen gemäss heutigem Artikel 151 des Parlamentsgesetzes schon jetzt die Möglichkeit haben, zu Verordnungsentwürfen konsultiert zu werden. Es ist klar festzuhalten, dass dieses Verfahren betreffend Verordnungsveto nicht mehr Zeit in Anspruch nehmen wird als das heutige Konsultationsverfahren. Betreffend Gewaltenteilung ist darauf hinzuweisen, dass die Rechtsetzung eine staatliche Aufgabe darstellt, bei der Exekutive und Legislative eng zusammenarbeiten müssen.

Hier komme ich zum Antrag Nordmann, der von einer sehr theoretischen Betrachtungsweise der Gewaltentrennung ausgeht. Der Bundesrat wirkt bei der Vorbereitung der Gesetzgebung durch das Parlament intensiv mit. Es macht deshalb Sinn, wenn das Parlament bei der Rechtsetzungstätigkeit der Regierung ebenfalls mitwirkt und kontrollieren kann, ob die Gesetzgebung im Sinne des Parlamentes umgesetzt wird. Unsere Kommission erhofft sich vom Verordnungsveto auch eine präventive Wirkung: Wenn Bundesrat und Verwaltung Verordnungsvetos vermeiden wollen, werden sie bestrebt sein, den Willen des Gesetzgebers möglichst genau umzusetzen. Es ist auch nicht mit einer Vielzahl von Verordnungsvetos zu rechnen, und es ist auch nicht angebracht, Blockaden zu befürchten, wie das die Staatspolitische Kommission des Ständerates getan hat. Die Erfahrungen im Kanton Solothurn zeigen sehr deutlich, dass keine Blockadesituation eintritt; Solothurn kennt das Verordnungsveto bereits seit 1988.

Ich bitte Sie im Namen der einstimmigen SPK, der Initiative Folge zu geben.

Nordmann Roger (S, VD): Monsieur Joder, ne craignez-vous pas qu'avec cette disposition on arrive finalement à une confusion des pouvoirs, qu'on enfrenge le principe de la séparation des pouvoirs et que cette confusion entre les pouvoirs conduise à une dissolution des responsabilités? Ne préférez-vous pas agir avec les instruments usuels de contrôle parlementaire que l'on a, jusqu'à une commission d'enquête parlementaire le cas échéant?

Joder Rudolf (V, BE), für die Kommission: Gegen die Grundsatzidee der Gewaltentrennung wird nicht verstossen, die Gewalten werden nicht vermischt. In der Praxis ist es aber so – ich habe es bereits ausgeführt –, dass nur die Verwaltung, unter Einflussnahme des Bundesrates, die Vorlagen ausarbeitet, die uns als Gesetzgeber als Grundlage für unsere Diskussion und Beschlussfassung im Parlament vorgelegt werden. Und weil das so ist, ist es auch richtig, dass wir auf der anderen Seite dem Parlament wiederum die Möglichkeit geben, nachträglich zu kontrollieren, ob der Vollzug in den Verordnungen im Sinne unserer Entscheide als Gesetzgeber korrekt erfolgt; das ist die Zielsetzung dieser Vorlage.

Gross Andreas (S, ZH), pour la commission: C'est la troisième fois en quatre ans que nous discutons d'un possible droit de veto du Parlement contre les ordonnances du Conseil fédéral, dans les cas où ce dernier n'aurait pas respecté la volonté du législateur. Chaque fois, le Conseil national a soutenu cette idée presque à l'unanimité, alors que le Conseil des Etats s'y est opposé. Mais nous insistons, et c'est aussi la raison pour laquelle il y a ces propositions à répétition. De plus en plus, de nombreux conseillers nationaux ont l'impression que les ordonnances ne respectent pas vraiment l'intention que nous avons eue lors de l'élaboration de la loi. C'est un défaut qui nécessite d'agir.

D'autres actions sont possibles: par exemple, limiter, encadrer la possibilité du Conseil fédéral d'édicter des ordonnances. Nous pensons néanmoins que la perspective de se voir

opposer un veto serait l'instrument adéquat, parce que cet instrument va avoir une grande efficacité préventive. En effet, le Conseil fédéral va faire beaucoup plus attention à reproduire dans l'ordonnance l'intention du législateur s'il sait que les conseils disposent de cet instrument.

Notre commission a, pour la troisième fois en deux ans, soutenu cette idée à l'unanimité.

Peut-être faut-il dire aussi au Conseil des Etats que nous sommes dans la première phase du traitement de l'initiative parlementaire, c'est-à-dire que le quorum proposé par Monsieur Thomas Müller – soit 50 députés dans notre conseil et 12 au Conseil des Etats – peut être atteint facilement, mais le nombre requis de députés pourrait même être augmenté. En effet, dans la commission, on a insisté sur le fait que cet instrument serait un instrument extraordinaire, et pas un instrument ordinaire.

La deuxième crainte est qu'il y ait un blocage, qu'il y ait trop de veto. Comme l'a indiqué Monsieur Joder, il y a l'expérience du canton de Soleure où cet instrument existe depuis 1988: sur plus de 1000 ordonnances, moins de 1 pour cent ont fait l'objet d'un veto. Les parlementaires ont essayé d'imposer un veto à 3 pour cent des ordonnances, mais seul 1 pour cent a réuni la majorité nécessaire au Grand Conseil pour soutenir le veto.

Le troisième argument – c'est celui qui est aussi mentionné par Monsieur Nordmann – est la séparation des pouvoirs. Naturellement, il y a séparation des pouvoirs, mais c'est la même chose pour l'établissement de la législation, si vous permettez cette comparaison. Le droit est fondé sur la loi et sur les ordonnances, et le Conseil fédéral influence énormément la législation. Il serait donc aussi logique que nous puissions influencer les ordonnances de manière préventive, pour s'assurer qu'elles correspondent à la législation. Je ne pense pas que les responsabilités respectives soient touchées. Dans une démocratie comme la nôtre, il y a une direction d'Etat commune et toujours une responsabilité politique commune. Le Conseil fédéral peut toujours dire que le Parlement ou le peuple n'a pas fait ce qu'il estime juste. Nous avons le droit d'insister sur le fait que les ordonnances doivent correspondre à la législation et, si tel n'est pas le cas – beaucoup d'entre nous estiment que c'est trop souvent le cas dans ces dernières années –, un tel instrument extraordinaire serait utile pour inciter le Conseil fédéral à mieux respecter la volonté du Parlement.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; Beilage – Annexe 11.480/7907)

Für Folgegeben ... 127 Stimmen

Dagegen ... 34 Stimmen

10.425

Parlamentarische Initiative Fraktion der Schweizerischen Volkspartei. Stärkung der parlamentarischen Arbeit in Bezug

auf die eidgenössischen Gerichte

Initiative parlementaire groupe de l'Union démocratique du Centre. Tribunaux fédéraux.

Renforcer le travail parlementaire

Vorprüfung – Examen préalable

Nationalrat/Conseil national 13.09.12 (Vorprüfung – Examen préalable)

Antrag der Mehrheit

Der Initiative keine Folge geben