



14.422

Parlamentarische Initiative. Einführung des Verordnungs- vetos

Vorentwurf und erläuternder Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates

vom 25. Mai 2018

Übersicht

Die Bundesversammlung erlässt alle wichtigen und grundlegenden rechtsetzenden Bestimmungen in der Form des Gesetzes, unter Vorbehalt der Zustimmung des Volkes im Falle eines fakultativen Referendums. Der Gesetzgeber ermächtigt den Bundesrat und dessen einzelne Departemente, die weniger wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form der Verordnung zu erlassen. Indem der Gesetzgeber diese Form der Rechtsetzung delegiert, legt er die Grundlage und den Rahmen dieser «unselbstständigen» Verordnungen fest.

In der Praxis kommt es aber gelegentlich vor, dass eine Verordnungsbestimmung nicht dem Willen des Gesetzgebers entspricht oder keine genügende gesetzliche Grundlage hat. Wer delegiert, sollte die Möglichkeit haben, in einem solchen Fall zu intervenieren und seine originäre Zuständigkeit geltend zu machen. Die Bundesversammlung kann zwar heute bereits das Gesetz in der Weise ändern, dass die Verordnung entsprechend angepasst werden muss. Dieser Weg ist aber aufwändig und zeitraubend. Die Einführung des Verordnungsvetos erlaubt der Bundesversammlung ein erheblich effizienteres und schnelleres Eingreifen.

Es ist aber davon auszugehen, dass das Verordnungsveto vor allem eine präventive Wirkung entfalten wird. Das Verfahren des Verordnungsvetos soll so ausgestaltet werden, dass es in Ausnahmefällen als «Notbremse» dient. Dieses neue Instrument soll nicht dazu verwendet werden können, um den Rechtsetzungsprozess übermässig zu verzögern oder gar zu blockieren. Dieses Ziel wird erreicht, indem eine hohe Hürde für die Einreichung eines Antrages für ein Verordnungsveto errichtet wird (ein Drittel der Mitglieder eines Rates) und indem kurze Fristen für den Ablauf des Verfahrens gesetzt werden. Nur von der Mehrheit einer Kommission unterstützte Anträge gehen an den Rat. Mit dieser Regelung wird einerseits das Ratsplenium entlastet. Andererseits macht sie auch die Funktion des Verordnungsvetos als «Notbremse» einer Parlamentsmehrheit gegen eine falsche Interpretation des Willens des Gesetzgebers durch Bundesrat und Verwaltung deutlich. Das Verordnungsveto soll nicht der politischen Profilierung dienen, indem ein Instrument für eine Verzögerung der Umsetzung des Willens der Mehrheit geschaffen wird.

Bei der Einführung des Verordnungsvetos müssen Ausnahmen vorgesehen werden. Ein Veto ist unzulässig gegen Verordnungen, zu deren Erlass die Bundesverfassung den Bundesrat unmittelbar ermächtigt («selbstständige Verordnungen»). Ein Veto soll auch nicht die rechtzeitige Umsetzung einer Bestimmung der Verfassung, eines Gesetzes oder eines völkerrechtlichen Vertrages verhindern können, falls der Verfassungs- oder Gesetzgeber bzw. der (i.d.R. von Bundesversammlung oder Volk genehmigte) Vertrag dafür eine Frist gesetzt hat. Einige Verordnungen müssen aus sachlichen Gründen ohne Verzug erlassen werden können; in den entsprechenden Spezialgesetzen sind dafür Ausnahmebestimmungen vorzusehen.

Bericht

1 Entstehungsgeschichte

Die Gesetzgebung sah früher gelegentlich vor, dass bestimmte Verordnungen des Bundesrates durch die Bundesversammlung genehmigt werden müssen; diese Genehmigungsvorbehalte sind zwischenzeitlich zum grösseren Teil aufgehoben worden.¹ Von 1994 bis 2011 forderten nicht weniger als sechs parlamentarische Initiativen eine generelle Genehmigung von Verordnungen des Bundesrates durch die Bundesversammlung oder ein Verordnungsveto der Bundesversammlung. Alle diese Initiativen wurden abgelehnt; die letzten drei allerdings erst durch den Ständerat, nachdem ihnen der Nationalrat zugestimmt hatte.²

Am 16. Juni 2014 hat Nationalrat Thomas Aeschi (V, ZG) eine weitere parlamentarische Initiative eingereicht, welche die Einführung des Verordnungsvetos fordert. Die Staatspolitische Kommission (SPK) des Nationalrates hat der Initiative am 16. Januar 2015 mit 18 zu 4 Stimmen Folge gegeben. Nachdem die SPK des Ständerates am 20. August 2015 mit 9 zu 2 Stimmen bei 1 Enthaltung ihre Zustimmung verweigert hatte, hat der Nationalrat der Initiative am 27. April 2016 mit 120 zu 65 Stimmen bei 5 Enthaltungen Folge gegeben. In der zweiten Runde hat die SPK des Ständerates am 25. August 2016 – in der neuen Legislaturperiode und also mit veränderter Zusammensetzung – mit 8 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung zugestimmt. Darauf hat die SPK des Nationalrates ihrem Sekretariat den Auftrag erteilt, ihr den Vorentwurf der nötigen Gesetzesänderung samt Berichtsentwurf zu unterbreiten.

Die Kommission hat diesen Entwurf an ihrer Sitzung vom 24./25. Mai 2018 beraten und mit 19 zu 5 Stimmen angenommen.

Gemäss Artikel 3a Vernehmlassungsgesetz (SR 172.061) könnte auf ein Vernehmlassungsverfahren verzichtet werden, wenn „das Vorhaben vorwiegend die Organisation oder das Verfahren von Bundesbehörden oder die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Bundesbehörden betrifft. Diese Voraussetzung für einen Verzicht auf ein Vernehmlassungsverfahren wäre zwar im vorliegenden Fall gegeben. Weil die Vorlage eine wichtige staatsrechtliche Frage beantwortet und auch die Voraussetzungen für eine Einflussnahme der Kantone und der organisierten Interessen auf den bundesstaatlichen Entscheidungsprozess verändert, hat die Kommission aber beschlossen, ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen.

¹ Ein Beispiel aus der jüngeren Vergangenheit ist Art. 7 Abs. 4 des CO₂-Gesetzes vom 8.10.1999 (AS 2000 981); danach unterlagen die Abgabesätze für die CO₂-Abgabe der Genehmigung durch die Bundesversammlung. Im CO₂-Gesetz vom 23.12.2011, in Kraft seit 1.1.2013 (AS 2012 6989 ff.), ist diese Genehmigungspflicht nicht mehr enthalten.

² 94.404 Pa.Iv. Spoerry. Genehmigungsvorbehalt bei wichtigen Verordnungen; 02.430 Pa.Iv. Lalive d'Epinay. Verordnungsveto; 06.471 Pa.Iv. Kunz. Genehmigung von Verordnungen durch das Parlament; 08.401 Pa.Iv. Fraktion V. Veto des Parlamentes gegen Verordnungen des Bundesrates; 09.511 Pa.Iv. Müller Thomas. Mitsprache des Parlamentes bei Verordnungen des Bundesrates; 11.480 Pa.Iv. Fraktion V. Mitsprache des Parlamentes bei Verordnungen des Bundesrates.

2 Grundzüge der Vorlage

2.1 Das Parlament als Gesetzgeber

Die Rechtsetzung, d.h. der Erlass von generell-abstrakten Regelungen, ist die Kernfunktion der Bundesversammlung. Die Bundesversammlung kann aber nicht alle Regelungen selbst erlassen; der Bundesrat und seine Departemente erlassen ebenfalls rechtsetzende Bestimmungen in der Form der Verordnung. Im Zeitraum von 2009 bis 2016 wurden pro Jahr durchschnittlich 355 Bundesrats- und Departementsverordnungen (inkl. Änderungen und Aufhebungen) verabschiedet. Rechtsetzung in der Form der Verordnung erfolgt aber in der Regel nur auf der Grundlage und im Rahmen der von der Bundesversammlung beschlossenen Gesetzgebung (ausser in den wenigen Anwendungsfällen einer verfassungsunmittelbaren Zuständigkeit des Bundesrates). Die Bundesversammlung ist zuständig für den Erlass aller «wichtigen», d.h. «grundlegenden» Bestimmungen (Art. 164 Abs. 1 BV). Dieser Gesetzes- oder Parlamentsvorbehalt bildet die Grundlage der Demokratie, auch der direkten Demokratie, indem die Regelung des «Wichtigen» in einem Bundesgesetz sicherstellt, dass auf dem Wege des fakultativen Referendums gegebenenfalls das Volk über das «Wichtige» entscheiden kann. Der Gesetzes- oder Parlamentsvorbehalt garantiert insbesondere auch, dass wichtige Regelungen in einem transparenten, öffentlichen Verfahren erlassen werden, an dem alle politischen Kräfte gemäss ihrer Wählerstärke beteiligt sind.

Die Bundesversammlung kann ihre Befugnisse zur Rechtsetzung durch das Gesetz an den Bundesrat oder an ihm untergeordnete Organe delegieren, soweit dies nicht durch die Bundesverfassung ausgeschlossen wird (Art. 164 Abs. 2 BV). Das Wichtige und Grundlegende darf sie nicht delegieren; der Bundesrat darf nur das «weniger Wichtige», das bereits eine Grundlage im Gesetz besitzt, selbst regeln. Die Bundesversammlung besitzt also zwar kein Rechtsetzungsmonopol, aber eine Rechtsetzungsprärogative.

2.2 Problem der Abgrenzung zwischen Gesetz und Verordnung

In der Praxis lässt sich allerdings die Abgrenzung zwischen «Wichtigem» und «weniger Wichtigem» nicht trennscharf vornehmen. Zudem kann auch im rechtlichen Sinne «weniger Wichtiges» von grösserer politischer Wichtigkeit sein. Die Bundesversammlung kann und soll nicht alle tatsächlich oder potenziell politisch wichtigen Einzelheiten im Gesetz regeln. Die Delegationsnormen im Gesetz sind daher häufig relativ offen und unbestimmt formuliert; sie überlassen damit dem Bundesrat und seiner Verwaltung einen Handlungsspielraum. Der Wille des Gesetzgebers bedarf in vielen Fällen der Interpretation. Dies bleibt soweit unproblematisch, als Bundesrat und Verwaltung den im Rahmen der Gesetzgebung geäusserten Absichten des Gesetzgebers Rechnung tragen. Die Konsultation der zuständigen parlamentarischen Kommissionen zu Verordnungsentwürfen erlaubt es zudem, dass auch das Parlament an der Interpretation des Willens des Gesetzgebers beteiligt ist.

2.3 **Notbremse des Verordnungsvetos bei mangelnder Beachtung des Willens des Gesetzgebers**

In der politischen Praxis ist es allerdings kaum vermeidbar, dass in einzelnen Fällen die Interpretation des Willens des Gesetzgebers durch Bundesrat und Verwaltung nicht seinem tatsächlichen Willen entspricht. Eine moderne Verwaltung kann nicht nur blossse Befehlsempfängerin und ausführendes Instrument sein. Sie soll durchaus auch vorausschauend und aktiv die Aufgaben in ihrem sachlichen Zuständigkeitsbereich angehen. Sie verfügt dazu über vertiefte Sachkenntnisse. Die damit verbundene Eigendynamik kann dazu führen, dass Bundesrat und Verwaltung den Willen des Gesetzgebers nicht immer genügend beachten. Gelegentlich hat sich der Wille des Gesetzgebers auch noch gar nicht klar genug geäussert, weil wesentliche Probleme der Umsetzung eines Gesetzes zum Zeitpunkt der parlamentarischen Beratung noch nicht genügend deutlich erkannt werden konnten.

In solchen Fällen fehlt eine «Notbremse», mit welcher eine Parlamentsmehrheit ihre Rechtsetzungsprerogative, d.h. die Interpretation ihres eigenen Willens durchsetzen und auf effiziente Weise den Verordnungsgeber davon abhalten kann, ihrem Willen zuwider zu handeln. Das Verordnungsveto ist die geeignete Form einer derartigen Notbremse.

Das Verordnungsveto ist die bessere Lösung als die gelegentlich auch geforderte und auch in der Praxis bereits angewendete Genehmigungspflicht für Verordnungen. Ersteres entspricht dem fakultativen Gesetzesreferendum, letztere dem obligatorischen Gesetzesreferendum des Volkes, welches auf Bundesebene nie bestanden hat und das in den letzten Jahrzehnten in den meisten Kantonen abgeschafft wurde, weil es zu einem unverhältnismässigen Aufwand und einer Verzögerung des Verfahrens führt, auch wenn ein Gesetz nicht von einer qualifizierten Minderheit bestritten wird.

2.4 **Notwendige Einschränkungen des Anwendungsbereichs des Verordnungsvetos**

In folgenden Fällen wäre ein Verordnungsveto des Parlaments rechtlich nicht zulässig oder nicht zweckmässig:

- Soweit der Bundesrat nicht durch das Gesetz, sondern unmittelbar durch die Bundesverfassung zum Erlass von Verordnungen ermächtigt ist, ist ein durch das Gesetz begründetes Verordnungsveto nicht zulässig (siehe dazu die Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen, Ziff. 3, Art. 22a ParlG).
- Nicht zweckmässig wäre es, wenn ein Verordnungsveto die rechtzeitige Umsetzung von Verfassungsbestimmungen, von Bundesgesetzen oder völkerrechtlichen Verträgen verhindern könnte, wenn der Zeitpunkt der Inkraftsetzung durch die Verfassung, das Bundesgesetz oder den völkerrechtlichen Vertrag festgelegt ist. Ein solches Verordnungsveto könnte die Realisierung des Willens eines übergeordneten Organs vereiteln (siehe dazu die Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen, Ziff. 3, Art. 22a ParlG).
- Schliesslich gibt es Verordnungen, deren Verabschiedung aus sachlichen Gründen keinen Aufschub duldet. Diese Ausnahmen können durch entsprechende Regelungen in den jeweiligen Spezialgesetzen festgelegt werden (siehe dazu die Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen, Ziff. 3, Änderungen anderer Gesetze).

2.5 Verfahren des Verordnungsvetos

Bei der Ausgestaltung dieses Instrumentes ist darauf zu achten, dass es nicht durch Minderheiten zum Zwecke der Obstruktion und Verzögerung verwendet werden kann. Um dies zu verhindern, wird bereits für die Einleitung des Verfahrens für das Ergreifen eines Verordnungsvetos eine hohe Hürde gesetzt, indem mindestens ein Drittel der Mitglieder eines Rates innert der kurzen Frist von 15 Tagen nach Publikation des Verordnungsentwurfs einen entsprechenden Antrag unterschreiben muss. Als weitere Hürde braucht es eine Mehrheit der stimmenden Mitglieder der zuständigen Kommission, welche innert 60 Tagen nach Einreichung des Antrags entscheiden muss. Damit wird erreicht, dass das Begehren gründlich geprüft werden kann und dass der Rat nur solche Begehren behandeln muss, die tatsächlich mehrheitsfähig sind (die Minderheitsanträge II und III schlagen andere Verfahren vor; siehe dazu Kap. 3, Erläuterungen der einzelnen Bestimmungen, Art. 71 Bst. b^{bis} und Art. 129b). Selbstverständlich verlangt das Zweikammersystem, dass ein von einem Rat angenommenes Veto auch vom anderen Rat unterstützt werden muss, damit es rechtskräftig wird.

Angesichts der hohen Hürden für das Zustandekommen eines Vetos darf damit gerechnet werden, dass es ein *Instrument für Ausnahmefälle* bleiben wird. Darauf weisen auch die Erfahrungen mit dem ähnlich ausgestalteten Vetorecht des Solothurner Kantonsrates hin: In den 23 Jahren seit Einführung dieses Rechtes sind nur zu 3% der Verordnungen Vetoanträge eingereicht worden und nur 1% der Verordnungen wurde durch ein Veto verhindert.

Hingegen darf erwartet werden, dass die Existenz des Vetorechtes *präventive Wirkungen* entfalten wird, indem die Verwaltung bei der Vorbereitung von Verordnungen die Absichten des Gesetzgebers sorgfältig interpretieren wird, um das Risiko eines Vetos zu vermindern.

2.6 Argumente der Kommissionsminderheit gegen das Verordnungsveto

Die Kommissionsminderheit (*Masshardt, Barrile, Marra, Meyer, Piller Carrard*) lehnt die Einführung des Verordnungsvetos ab. Ihrer Ansicht nach missachtet dieses neue Instrument den Grundsatz der Gewaltenteilung, wonach die Bundesversammlung für die Gesetze und der Bundesrat für die Verordnungen zuständig sind. Es führe zu einer unklaren Verteilung der Zuständigkeiten und zu einer Vermischung der Verantwortlichkeiten.

Falls eine Parlamentsmehrheit mit einer Ausführungsverordnung zu einem Gesetz unzufrieden ist, so könne und solle diese Parlamentsmehrheit auf dem Wege einer Änderung des Gesetzes die Delegationsnorm in der Weise präzisieren, dass die missliebige Verordnungsbestimmung in ihrem Sinne geändert werden muss. Die Existenz des Verordnungsvetos würde das Parlament zu unsorgfältiger Gesetzgebung verleiten, indem es auf präzise Regelungen verzichtet im Vertrauen darauf, später eine missliebige Detailregelung mit dem Verordnungsveto verhindern zu können. Indem Gesetze weniger präzise formuliert und z.B. politisch besonders umstrittene Regelungen auf die Verordnungsstufe delegiert werden, würde auch das Referendumsrecht des Volkes eingeschränkt.

Das Verordnungsveto würde zu einer Verzögerung der Inkraftsetzung von Gesetzen führen und könnte eigentliche Blockaden des Gesetzesvollzuges zur Folge haben. Das Parlament trage die Verantwortung für die Gesetzgebung; es sei widersinnig und demokratiepolitisch problematisch, wenn dasselbe Parlament, das ein Gesetz erlassen hat, den Vollzug des Gesetzes, das das Volk implizit oder explizit sanktioniert hat, blockieren kann. Zudem wäre für den Bundesrat und die Verwaltung die Interpretation eines Verordnungsvetos häufig schwierig, da konträre Interessen zu einem solchen Veto führen können.

Es sei damit zu rechnen, dass der Lobbyismus und die von ihm vertretenen partikulären Interessen die Existenz des Verordnungsvetos dazu benützen, um die mit der Ausarbeitung von Verordnungen beauftragte Verwaltung unter Druck zu setzen. Die wenig transparente Einflussnahme solcher Interessen auf den staatlichen Entscheidungsprozess würde damit verstärkt.

Die Einführung des Verordnungsvetos würde die starke Belastung des Parlamentes weiter verstärken und damit die Aufrechterhaltung des Milizcharakters des Parlaments zusätzlich erschweren.

2.7 **Entgegnung der Kommission auf die Argumente gegen das Verordnungsveto**

Die Kommission geht von einem differenzierten Verständnis der Gewaltenteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat aus, wie es sich in der Praxis entwickelt hat und wie es von der schweizerischen Staatsrechtslehre z.B. wie folgt analysiert worden ist: «Der Bundesverfassung liegt ein *Modell, der geteilten, aber kooperierenden Gewalten* zugrunde. Die Bestimmungen über die Zuständigkeiten der Bundesbehörden in der BV [...] zeigen anschaulich auf, dass sich die Kompetenzen beider Organe überlagern und von den beiden Institutionen gemeinsam – wenn auch aufgeteilt nach Teilfunktionen – wahrgenommen werden» (René Rhinow/Markus Schefer/Peter Uebersax, Schweizerisches Verfassungsrecht, Basel 2016, Rz. 2267). Bei der Rechtsetzung verfügt der Bundesrat über erhebliche Mitwirkungsrechte (insb. das Initiativ- und Antragsrecht) im Zuständigkeitsbereich der Bundesversammlung; umgekehrt kann die Bundesversammlung auch heute bereits auf den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates einwirken (z.B. durch eine Motion, die eine Verordnungsänderung verlangt). Das Verordnungsveto reiht sich bestens ein in dieses Modell der Gewaltenkooperation, das keineswegs Gewaltenvermischung bedeutet, da die einzelnen Kompetenzen nach wie vor klar definiert und abgegrenzt bleiben. Das Verordnungsveto macht aber auch die Rechtsetzungsprärogative der Bundesversammlung deutlich: Die meisten Verordnungen des Bundesrates beruhen auf einer Rechtsetzungsdelegation durch den Gesetzgeber (siehe dazu auch die Ausführungen zur Verfassungsmässigkeit der Vorlage unter Ziff. 5). Wer eine Zuständigkeit delegiert, sollte zwar nicht permanent in die Ausübung der delegierten Zuständigkeit eingreifen. Aber er sollte die Möglichkeit haben, in Ausnahmefällen einzugreifen, um seine originäre Zuständigkeit wahrzunehmen.

Es trifft zwar zu, dass die Bundesversammlung gegen eine ihr missliebige Verordnung auch auf dem Wege einer Präzisierung der gesetzlichen Delegationsnorm vorgehen kann. Aber dieser Weg über eine Motion oder eine parlamentarische

Initiative ist umständlich und zeitraubend. Bis auf diesem Wege eine Gesetzesänderung in Kraft gesetzt werden kann und als Folge davon die Verordnung geändert werden muss, braucht es auch in einfachen Fällen mindestens zwei bis drei Jahre, in komplexeren Fällen noch erheblich mehr Zeit. Mit einem Verordnungsveto kann demgegenüber in viel kürzerer Frist und mit viel geringerem Aufwand die Änderung einer Verordnung erreicht werden.

Für die Annahme, das Verordnungsveto führe zu schlechter Gesetzgebung, weil die Bundesversammlung wegen der Existenz des Verordnungsvetos bei der Gesetzgebung mit Absicht auf wenig präzise Delegationsbestimmungen ausweichen werde, liegen keine plausiblen Gründe vor: Wer bestimmte Interessen verfolgt, wird bereits bei der Gesetzgebung versuchen, diese Interessen durchzusetzen. Das Verordnungsveto wird dort zur Anwendung gelangen, wo ein erklärter Wille des Gesetzgebers auf Verordnungsstufe umgangen wird oder wo zum Zeitpunkt der Ausarbeitung des Gesetzes bestimmte Umsetzungsprobleme noch nicht erkannt werden.

Der Einfluss des Lobbyismus wird durch das Verordnungsveto nicht verstärkt. Der Erlass von Verordnungen kann zwar zweifellos auch wichtige wirtschaftliche oder gesellschaftliche Interessen betreffen. Wo solche Interessen vorliegen, finden die Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter aber immer Mittel und Wege, um sie geltend zu machen. Das Mittel des Verordnungsvetos und der Weg über das Parlament sind zweifellos transparenter als die Einflussnahme auf Verwaltung und Bundesrat.

Die Befürchtung einer generellen Blockade des Rechtsetzungsverfahrens durch das Verordnungsveto ist unbegründet, weil dieses Instrument voraussichtlich nur in Ausnahmefällen zur Anwendung gelangen wird. Die Hürden für die Auslösung des Verfahrens, für die Einreichung eines Antrages in einem Rat und für das Zustandekommen eines Vetos sind hoch. Für die beiden letzten Schritte braucht es Mehrheiten; das Instrument kann also nicht Parlamentsminderheiten dienen, welche Obstruktion betreiben möchten. Die Wirkung der Einführung des Verordnungsvetos wird indirekter und präventiver Natur sein, indem Bundesrat und Verwaltung bei der Ausarbeitung einer Verordnung dem Willen von Parlamentsmehrheiten stärker Rechnung tragen werden als bisher.

Da in der Praxis nicht mit zahlreichen Verordnungsvetos gerechnet werden muss, erweist sich auch die Befürchtung einer erheblichen Mehrbelastung des Parlaments als unbegründet.

3 Erläuterung der einzelnen Bestimmungen

Änderungen des Parlamentsgesetzes

Hinweis zur Systematik des Parlamentsgesetzes: Sein 3. Titel (Art. 22-30) definiert die *Aufgaben der Bundesversammlung*; sein 5. Titel (Art. 71-129a) regelt das *Verfahren in der Bundesversammlung*. Dementsprechend wird die erweiterte Definition der Mitwirkung der Bundesversammlung beim Erlass von Verordnungen des Bun-

desrates und der Departemente im 3. Titel des Gesetzes in einem neuen Artikel 22a vorgenommen. Das Verfahren beim Verordnungsveto wird in einem neuen Artikel 129b am Ende des 5. Titels geregelt.

Art. 22 Abs. 3 und Art. 22a

Der geltende Artikel 22 («Gesetzgebung») wird aus Gründen der Übersichtlichkeit aufgeteilt. Für die Regelung der Mitwirkung der Bundesversammlung beim Erlass von rechtsetzenden Verordnungen wird ein neuer Artikel 22a geschaffen. Die gesetzliche Grundlage für die Konsultation der zuständigen Kommissionen zu Verordnungsentwürfen wird von Artikel 22 Absatz 3 nach Artikel 22a Absatz 1 verschoben.

Artikel 22a findet wie der bisherige Artikel 22 Absatz 3 nur Anwendung auf *rechtsetzende* Verordnungen. «Als rechtsetzend gelten Bestimmungen, die in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen» (Art. 22 Abs. 4 ParlG). Verwaltungsverordnungen (Anweisungen einer Behörde an ihr untergeordnete Behörden ohne Aussenwirkung) werden nicht erfasst.

Artikel 22 Absatz 3 nennt heute nur die Verordnungen des Bundesrates. Der neue Artikel 22a erfasst demgegenüber die *Verordnungen des Bundesrates und der Departemente*, nicht aber die *Verordnungen von Gruppen und Ämtern oder von dezentralisierten Verwaltungseinheiten* (z.B. die ETH oder die FINMA). Gemäss Artikel 48 Absatz 1 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG; SR 172.010) kann der Bundesrat in eigener Zuständigkeit den Erlass von Rechtssätzen an die Departemente delegieren. Würden Verordnungen der Departemente durch Artikel 22a nicht erfasst, so könnte der Bundesrat auf einfache Weise Verordnungen dem Konsultationsrecht der zuständigen parlamentarischen Kommissionen und dem Verordnungsveto entziehen, indem er ihren Erlass einem Departement überträgt. Die Übertragung der Rechtsetzung auf Gruppen und Ämter bedarf aber nach Artikel 48 Absatz 2 einer Ermächtigung durch ein Bundesgesetz. Dasselbe gilt für die Übertragung der Rechtsetzung auf dezentralisierte Verwaltungseinheiten. Das Parlament als Gesetzgeber hat es in diesen Fällen selbst in der Hand, ob es mit der Ermächtigung auf die Anwendung des Konsultations- und Vetorechts verzichtet.

Absatz 3 Buchstaben a und b stipulieren allgemeine Ausnahmen, in welchen kein Vetorecht besteht. Ein parlamentarisches Vetorecht gegen Verordnungen, die der Bundesrat unmittelbar gestützt auf die Bundesverfassung erlässt, wäre unzulässig (*Buchstabe a*). Die Ausübung des Vetorechts darf auch nicht dazu führen, dass durch die Verfassung, durch ein Gesetz oder durch einen völkerrechtlichen Vertrag gesetzte Fristen nicht eingehalten werden können (*Buchstabe b*). Diese durch die Verfassung gebotenen Ausnahmen vom Vetorecht werden unter Ziffer 5 dieses Berichtes («Verfassungsmässigkeit») näher erläutert.

Im Weiteren gibt es Verordnungen, deren Erlass aus sachlichen Gründen keinen Aufschub duldet. Diese Ausnahmen müssen mit entsprechenden spezialgesetzlichen

Bestimmungen festgelegt werden (*Absatz 3 Buchstabe c*; siehe die Erläuterungen zu den Änderungen anderer Gesetze, Ziff. 1, 3-25).

Art. 71 Bst. b^{bis} und Art. 129b

a. Das Verordnungsveto als Beratungsgegenstand der Bundesversammlung

Artikel 71 zählt zu Beginn des 5. Titels («Verfahren in der Bundesversammlung») des ParlG die verschiedenen Beratungsgegenstände der Bundesversammlung auf. Die Anträge einer Kommission für ein Verordnungsveto lassen sich unter der bestehenden Aufzählung nicht subsummieren; diese wird daher dementsprechend ergänzt. Gemäss den *Minderheiten I* (Rutz Gregor, Addor, Brand, Buffat, Burgherr, Campell, Glarner, Pantani, Reimann Lukas, Steinemann) und *II* (wie *Minderheit I*, aber ohne Campell) soll der ursprüngliche Antrag von mindestens einem Drittel der Mitglieder eines Rates in jedem Fall vom Rat behandelt werden müssen, auch wenn er von der zuständigen Kommission nicht unterstützt wird. Demzufolge wäre es dieser ursprüngliche Antrag, der Beratungsgegenstand der Bundesversammlung ist. Siehe dazu nähere Erläuterungen im Unterkapitel e. «Antrag der Kommission an den Rat».

b. Publikation der vetopflichtigen Verordnungen

Der Bundesrat oder ein Departement können eine dem Veto unterstehende Verordnung nur unter dem Vorbehalt beschliessen, dass die Bundesversammlung nicht ihr Veto einlegt. *Artikel 129b Absatz 1* legt fest, dass eine derartige Verordnung vor ihrer Inkraftsetzung amtlich publiziert werden muss. Mit den *Änderungen anderer Gesetze* wird in *Artikel 13 Absatz 1 Publikationsgesetz* (PublG; SR 170.512) der Ort dieser Publikation festgelegt, nämlich das Bundesblatt. Zusammen mit der Verordnung soll auch ein erläuternder Bericht publiziert werden. Gemäss Kommissionsmehrheit werden diese Erläuterungen nicht im Bundesblatt, sondern auf der «Publikationsplattform» (*Art. 13a PublG*) veröffentlicht. Das bedeutet, dass sie nicht zwingend in die drei Amtssprachen übersetzt werden müssen und dass der Aufwand für die Qualitätskontrolle vermindert wird (siehe dazu auch Ziff. 4 dieses Berichts). Eine *Minderheit der Kommission* (Masshardt, Barrile, Glättli, Marra, Meyer, Piller Carrard) möchte hingegen auch für die Erläuterungen das Bundesblatt als Publikationsorgan vorschreiben; es sei notwendig, dass die Publikation in den drei Amtssprachen erfolgt.

Die amtliche Publikation schafft Klarheit darüber, wie die antragsberechtigten Ratsmitglieder informiert werden und ab welchem Zeitpunkt die Frist zur Einreichung des Antrages für ein Verordnungsveto läuft. Die amtliche Publikation gewährleistet auch die Information der weiteren Öffentlichkeit, die sich für den Inhalt der Verordnung und das weitere Verfahren interessiert. Die Publikation eines erläuternden Berichts zur Verordnung fördert die Transparenz des Rechtsetzungsverfahrens und entspricht damit nicht zuletzt einer bisher nicht erfüllten Forderung aus Kreisen der Rechtswissenschaft.

c. Einreichung des Antrags für ein Verordnungsveto

Gemäss *Artikel 129b Absatz 2* muss der Antrag für ein Veto von mindestens einem Drittel der Mitglieder eines Rates (67 Mitglieder des Nationalrates oder 16 Mitglieder des Ständerates; diese Zahlen können tiefer sein, wenn Sitze in einem Rat vakant sind) unterschrieben werden und innert 15 Tagen nach der Publikation beim Ratssekretariat eingereicht werden. Der Antrag muss begründet werden; fehlt eine Begründung, so ist er unzulässig. Bestehen Zweifel über die formale Rechtmässigkeit des Antrags, so ist Artikel 23 Absätze 2 und 3 des Geschäftsreglements des Nationalrates (GRN) bzw. Artikel 19 Absätze 2 und 3 des Geschäftsreglements des Ständerates (GRS) anwendbar; den Antrag auf Überprüfung der Rechtmässigkeit durch die Ratspräsidentin oder den Ratspräsidenten kann auch der Bundesrat stellen.

Die Begründung des Antrags soll dem Bundesrat Hinweise geben, in welcher Weise die Verordnung geändert werden sollte, falls der Antrag angenommen wird. Diese Hinweise sind aber rechtlich nicht verbindlich. Die Kommissionen und Räte stimmen über den Vetoantrag ab, nicht über seine Begründung. Neben der schriftlichen Begründung des Antrages können auch andere Argumente und Überlegungen in Betracht gezogen werden, insb. die Debatten in den Kommissionen und Räten. Der Bundesrat bleibt aber grundsätzlich auch nach der Annahme eines Vetoantrages allein zuständig dafür, wie er die Neuauflage der Verordnung ausgestalten will.

d. Vorberatung durch eine Kommission

Die Beratung des Antrages durch eine Kommission führt zwar zu einer gewissen Verzögerung, ermöglicht aber eine *seriöse Prüfung*. Würde der Antrag ohne Vorberatung unmittelbar im Rat behandelt, wie dies die *Minderheit III* (Rutz Gregor, Addor, Brand, Buffat, Burgherr, Glarner, Pantani, Reimann Lukas, Steinemann) vorsieht, so besteht ein erhebliches Risiko, dass die Konsequenzen eines Vetos nicht genügend geklärt werden können. Die Kommission hat diesen Antrag mit dieser Begründung mit 14 zu 9 Stimmen abgelehnt.

Der eingereichte Antrag wird der zuständigen Kommission zugewiesen; in der Regel wird dies die Kommission sein, welche die der Verordnung zugrundeliegende Gesetzesänderung behandelt hatte. Diese Zuweisung muss ohne Verzug erfolgen; die für die Zuteilung grundsätzlich zuständigen Ratsbüros können diese Aufgabe an die Präsidentin oder den Präsidenten übertragen (Art. 9 Abs. 1 Bst. c GRN; Art. 6 Abs. 1 Bst. c GRS). Die Kommission muss den Antrag zwingend innert 60 Tagen behandeln. Diese Frist ermöglicht, dass für jede Kommission im Jahressitzungsplan der Kommissionen in der Regel ein festgelegtes Sitzungsdatum zur Verfügung steht; allenfalls kann ein Antrag auch an einer kurzen Kommissionssitzung während einer Session behandelt werden.

e. Antrag der Kommission an den Rat

Die Kommission spricht sich mit 13 zu 10 Stimmen dafür aus, dass der Antrag auf ein Verordnungsveto nur dann an den Rat geht, wenn er von der Mehrheit der Kommission unterstützt wird. Lehnt die Kommission den Antrag ab, so ist er erledigt. Die *Minderheit II* (Rutz Gregor, Addor, Brand, Buffat, Burgherr, Campell, Glarner, Pantani, Reimann Lukas, Steinemann) möchte hingegen, dass auch im Falle der Ablehnung des Antrages auf ein Verordnungsveto dieser Antrag an den Rat geht und dort von einer Kommissionsminderheit unterstützt werden kann. Dies

entspreche dem üblichen Verfahren. Die Mehrheit hält dem entgegen, dass das neue Instrument des Verordnungsvetos eine ganz andere Funktion hat als die üblichen parlamentarischen Instrumente. Das Verordnungsveto soll als «Notbremse» einer Parlamentsmehrheit dienen gegen eine falsche Interpretation des Willens des Gesetzgebers durch Bundesrat und Verwaltung. *Das Verordnungsveto soll nicht der politischen Profilierung dienen können, indem ein Instrument für eine Verzögerung der Umsetzung des Willens der Mehrheit geschaffen wird.* Selbstverständlich sind die Interessenvertretung und die damit verbundene politische Profilierung legitimer Ausdruck der grundlegenden Repräsentationsfunktion des Parlamentes und seiner einzelnen Fraktionen und Mitglieder; zur Wahrnehmung dieser Funktion stehen aber bereits genügend andere Verfahren zur Verfügung.

Wenn bei der Gesetzgebung unterlegene Minderheiten die Umsetzung eines Gesetzes durch Einreichung von Minderheitsanträgen für ein Verordnungsveto auf Stufe der Räte systematisch verzögern können, so ermöglicht dies nicht nur eine Obstruktionspolitik, sondern führt auch zu einer erheblichen Mehrbelastung des Rates, was vor allem im Nationalrat angesichts der bereits jetzt hohen Belastung dieses Rates problematisch ist.

f. Behandlung des Antrages im Rat

Der von der Kommission unterstützte Antrag wird vom Rat in der Regel in der auf die Annahme des Antrages folgenden ordentlichen Session behandelt. Diese Vorschrift stellt Anforderungen an die Sessionsplanung, insb. auch in Verbindung mit der Vorschrift von *Artikel 129b Absatz 3*, wonach der andere Rat ein allfälliges Veto des Erstrates in der Regel in der gleichen Session behandeln muss. Wird ein Antrag für ein Veto in den zwei Wochen zwischen den Sitzungen der Büros zur Festlegung des Sessionsprogramms und dem Sessionsbeginn eingereicht, so müssen die Büros an ihren Sitzungen unmittelbar vor Sessionsbeginn das Programm ergänzen. Immerhin eröffnet der Ausdruck «in der Regel» den nötigen Spielraum für Ausnahmen, z.B. wenn sich nach Rücksprache mit dem Bundesrat oder dem zuständigen Departement ergibt, dass eine Verzögerung keine schwerwiegenden Nachteile mit sich bringt. Grundsätzlich ist aber darauf zu achten, dass die Möglichkeit des Verordnungsvetos den Rechtsetzungsprozess so wenig wie möglich verzögert. Das liegt nicht nur im Interesse von Bundesrat und Verwaltung, sondern muss auch im Bestreben des Gesetzgebers sein, der seine Beschlüsse ohne unnötige Verzögerungen umgesetzt sehen möchte.

Bei der Behandlung des Antrags für ein Verordnungsveto geht es nur um Annahme oder Ablehnung des Antrags; andere Anträge können nicht gestellt werden (abgesehen von allfälligen Ordnungsanträgen). Im Nationalrat wird das Büro eine Beratungskategorie festlegen (Art. 46 ff. GRN). In Frage kommen dürften die Kategorien III oder IV. In Kategorie III sprechen die Fraktionen sowie eine allfällige Kommissionsminderheit je 5 Minuten sowie die Vertretung des Bundesrates und der Kommission (ohne Redezeitbeschränkung); die Debatte dürfte ca. 55 bis 70 Minuten beanspruchen. In Kategorie IV erhalten die Vertretungen des Bundesrates und der Kommission sowie eine allfällige Kommissionsminderheit das Wort; die Debatte dürfte ca. 20 bis 25 Minuten beanspruchen. Beratungsgegenstand ist der Antrag der Kommission, nicht der ursprüngliche, an die Kommission gerichtete Antrag von

mindestens einem Drittel der Ratsmitglieder; folglich besteht kein Rederecht der ursprünglichen Antragsteller.

Die zusätzliche Belastung der Räte durch die Behandlung von Vetoanträgen hält sich also in engen Grenzen, umso mehr als davon ausgegangen werden kann, dass solche Anträge nur selten überhaupt in die Räte gelangen (siehe oben Ziff. 2.5).

g. Gleichlautende Anträge in beiden Räten

Falls in beiden Räten gleichlautende Anträge für ein Verordnungsveto eingereicht werden, sind folgende Abläufe des Verfahrens erläuterungsbedürftig:

Fall A: Die Anträge werden von den jeweiligen Kommissionen angenommen und gehen an die Räte. Derjenige Rat, der den Antrag zuerst behandelt, nimmt den Antrag an. In diesem Fall geht dieser Antrag *gemäss Absatz 3* nicht an den andern Rat, da dort ja bereits ein gleichlautender Antrag hängig ist.

Fall B: Der Antrag wird von der Kommission des einen Rates angenommen, von derjenigen des anderen Rates abgelehnt. Der Rat, in welchem der Antrag einer Kommission eingereicht wurde, stimmt diesem Antrag zu. Dieser Beschluss geht an den anderen Rat und wird von dessen Kommission vorberaten, da der dort gefällte Kommissionsbeschluss zu dem im eigenen Rat gestellten Antrag auf einer unteren Stufe gefällt worden ist.

Fall C: Die Anträge werden von den jeweiligen Kommissionen angenommen und gehen an die Räte. Derjenige Rat, der den Antrag zuerst behandelt, lehnt den Antrag ab. In diesem Fall wird der im anderen Rat gestellte Antrag gegenstandslos und wird folglich nicht mehr behandelt, da gemäss *Absatz 4 Buchstabe c* die Verordnung in Kraft gesetzt werden kann, wenn ein Rat den Antrag für ein Veto abgelehnt hat.

h. Verzicht auf eine Differenzbereinigung

Für den Fall der Ablehnung des Antrages für ein Veto durch einen Rat könnte sich die Frage stellen, warum keine Differenzbereinigung stattfindet, wenn der andere Rat dem Antrag zugestimmt hat, bzw. warum der im anderen Rat gestellte und noch nicht behandelte Antrag gegenstandslos wird. Artikel 156 Absatz 2 BV lautet: «Für Beschlüsse der Bundesversammlung ist die Übereinstimmung beider Räte erforderlich.» Mit Beschlüssen sind immer annehmende, nicht ablehnende Beschlüsse gemeint. Ist die Bundesversammlung für die Genehmigung einer Verordnung zuständig, so sind für diese Genehmigung übereinstimmende Beschlüsse der Räte erforderlich. Sind sich die Räte nicht einig, so findet das vereinfachte Differenzbereinigungsverfahren gemäss Artikel 95 Buchstabe h ParlG Anwendung. Danach ist die zweite Ablehnung der Genehmigung durch einen Rat endgültig. Im Gegensatz dazu ist die Bundesversammlung aber nach Artikel 22a und 129b E-ParlG nicht für die Genehmigung einer Verordnung, sondern für das Veto gegen eine Verordnung zuständig. Gemäss Artikel 156 Absatz 2 BV ist die Übereinstimmung beider Räte für die Annahme des Vetos erforderlich. Es könnte nun zwar auch für diesen Fall ein vereinfachtes Differenzbereinigungsverfahren vorgesehen und Artikel 95 ParlG entsprechend ergänzt werden. Darauf soll verzichtet werden, weil das Verfah-

ren damit verzögert würde (wohl häufig um ein ganzes Quartal) und die Wahrscheinlichkeit eines Positionswechsels des das Veto ablehnenden Rates gering ist. Dieser Verzicht auf eine Differenzbereinigung gilt auch bereits im bisher einzigen analogen Fall eines Vetos, nämlich dem Veto, das die zuständigen Kommissionen gegen die vorläufige Anwendung eines völkerrechtlichen Vertrages einlegen können. Lehnt die Kommission eines Rates das Veto ab, so kann der Bundesrat den Vertrag vorläufig anwenden (Art. 152 Abs. 3^{bis} ParlG). Nur wenn die Kommissionen beider Räte das Veto annehmen, darf der Bundesrat den Vertrag nicht vorläufig anwenden.

i. Inkraftsetzung der vetopflichtigen Verordnung

Artikel 129b Absatz 4 legt fest, dass die Verordnung oder Verordnungsänderung in Kraft gesetzt werden kann, wenn die Fristen gemäss Absatz 2 unbenützt abgelaufen sind oder wenn ein Rat das Veto abgelehnt hat. Für den Fall des Fristablaufs muss durch geeignete Vollzugsnahmen sichergestellt sein, dass eine zuständige Dienststelle der Bundeskanzlei die nötigen Informationen von den zuständigen Dienststellen der Parlamentsdienste erhält.

Änderung anderer Gesetze

Bestimmte Verordnungen sollen aus rechtlichen oder sachlichen Gründen nicht dem Verordnungsveto unterstellt werden. Artikel 22a Absatz 3 E-ParlG Buchstaben a und b statuieren allgemeine Ausnahmen, die aus rechtlichen Gründen geboten sind: Die Bundesversammlung darf nicht durch ein Verordnungsveto die Umsetzung von übergeordnetem Recht verhindern (siehe die Erläuterungen zu Art. 22a Abs. 3 und die Ausführungen zur Verfassungsmässigkeit des Verordnungsvetos in Kapitel 5).

Darüber hinaus gibt es Verordnungen, die aus sachlichen Gründen keinem Veto unterstellt werden sollten. Entsprechende Ausnahmen können in den Gesetzen verankert werden, welche den Bundesrat oder die Departemente zum Erlass von Verordnungen ermächtigen. Es sind insbesondere zwei Kategorien von Verordnungen, deren Erlass durch ein Verordnungsveto aus sachlichen Gründen nicht verzögert werden darf:

- Verordnungen, mit welchen so rasch auf neue Entwicklungen (z.B. Katastrophen, Seuchen, internationale Sanktionen, u.ä.) reagiert werden muss, dass die Fristen für die Einreichung eines Antrages für ein Veto und für die Beschlussfassung durch die zuständigen Kommissionen oder die Räte nicht abgewartet werden können (Änderungen anderer Gesetze: Ziff. 3, 6-8, 12-15, 24, 25).
- Verordnungen, mit welchen periodisch, in der Regel per Beginn jedes Jahres Anpassungen an eine Entwicklung vorgenommen werden müssen (Änderungen anderer Gesetze: Ziff. 1, 4, 5, 9-11, 16-23).

Keine Ausnahmeregelungen werden vorgesehen, wenn völkerrechtliche Verträge (insb. die bilateralen Verträge mit der EU) zwar eine Anpassung des Verordnungsrechts verlangen, aber dafür keine Fristen setzen. Ist eine Frist gesetzt, so kann ein Verordnungsveto zu einer klaren Verletzung von übergeordnetem Recht führen;

daher sieht Artikel 22a Absatz 3 Buchstabe b E-ParlG für diese Verordnungen eine Ausnahme von der Unterstellung unter das Veto vor. Fehlt eine Frist, *so besteht in zeitlicher Hinsicht Spielraum für die Umsetzung des völkerrechtlichen Vertrages*. Eine zu grosse Verzögerung könnte zwar auch zur Feststellung einer Vertragsverletzung und den damit verbundenen nachteiligen Konsequenzen führen. Wird gegen eine derartige Verordnung der Antrag für ein Verordnungsveto eingereicht, so darf aber erwartet werden, dass sich keine Mehrheiten in den Kommissionen und Räten finden werden, falls der Bundesrat glaubhaft darlegen kann, dass das Fortbestehen der bilateralen Verträge durch das Verordnungsveto in Frage gestellt wird. Das Risiko einer ernsthaften Vertragsverletzung dürfte jedenfalls noch geringer sein als das analoge Risiko bei Referendumsabstimmungen über Gesetze, die zur Umsetzung von völkerrechtlichen Verträgen notwendig sind.

Für die Prüfung der Notwendigkeit von Ausnahmeregelungen ist es wichtig, sich vor Augen zu halten, wie gross die Verzögerung des Erlasses einer Verordnung sein kann, wenn sie dem Verordnungsveto untersteht:

- Wird kein Antrag für ein Verordnungsveto eingereicht, so wird das Inkrafttreten um etwa einen Monat verzögert (Zeitbedarf für die Vorbereitung der notwendigen Publikation und Frist von 15 Tagen für die Einreichung des Antrages).
- Wird ein Antrag für ein Verordnungsveto eingereicht und abgelehnt, so wird das Inkrafttreten einer Verordnung um maximal weitere zweieinhalb Monate (bei Ablehnung durch die zuständige Kommission) oder um maximal weitere viereinhalb Monate (bei Ablehnung durch die Räte, falls die zuständige Kommission dem Veto zugestimmt hat) verzögert. Durch eine Verzögerung von dieser Dauer kann die Erfüllung internationaler Verpflichtungen in der Regel nicht ernsthaft gefährdet werden.
- Mit einer grösseren Verzögerung, deren Umfang von den näheren Umständen abhängt und sehr unterschiedlich sein dürfte, ist nur dann zu rechnen, wenn ein Verordnungsveto erfolgreich ist. Wie oben dargelegt, dürfte es sich dabei um seltene Ausnahmefälle handeln.

1. *Ausländergesetz vom 16. Dezember 2005*

Art. 20 Abs. 2^{bis}

Der Bundesrat muss jeweils Ende Jahr mit einer Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE, SR 142.201) die Kontingente für Arbeitskräfte aus Nicht-EU/EFTA-Staaten für das kommende Kalenderjahr festlegen, gestützt auf die aktuellen Wirtschaftszahlen, die Prognosen der aktuellen Kontingentsausschöpfung, der konjunkturellen Lage sowie unter Berücksichtigung der Arbeitslosenzahlen. Wenn ein Veto gegen diese Ordnungsänderung möglich wäre, so könnten die Kontingente nicht gestützt auf aktuelle Wirtschaftszahlen und Prognosen festgelegt werden. Auch der Bezug auf die aktuelle Kontingentsausschöpfung würde fehlen. Ein Verordnungsveto würde zudem ein Inkrafttreten auf den 1. Januar des Folgejahres praktisch verunmöglichen. Ein Inkrafttreten auf den

1. Januar des Folgejahres ist jedoch zwingend, weil die gesetzlich vorgesehene Kontingentsperiode vom 1. Januar bis 31. Dezember dauert.

2. *Publikationsgesetz vom 18. Juni 2004*

Siehe die Erläuterungen zu Artikel 129b, Unterkapitel b. «*Publikation der verpflichtigen Verordnungen*».

3. *Bundesgesetz vom 18. Dezember 2015 über die Sperrung und die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte ausländischer politisch exponierter Personen*

Art. 30 zweiter Satz

Die Sperrung von Vermögenswerten nach dem Bundesgesetz über die Sperrung und die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte ausländischer politisch exponierter Personen (SRVG) erfolgt durch Verordnungen, die als Folge von politischen Entwicklungen in der Regel sehr rasch (innert zwei bis drei Tagen) in Kraft gesetzt werden müssen.

4. *Bundesgesetz über den Konsumkredit vom 23. März 2001*

Art. 14 Abs. 2

Das Konsumkreditgesetz (KKG) schreibt vor, dass für gewisse Kredite Höchstzinsgrenzen gelten. Die Verordnung zum KKG legt die Berechnungsmethode und volkswirtschaftlichen Referenzgrössen des Höchstzinses fest und delegiert die jährliche Festsetzung des Höchstzinssatzes an das EJPd. Das EJPd kann den für das Folgejahr geltenden Höchstzinssatz frühestens im vierten Quartal eines Jahres für das Folgejahr festlegen; ein Verordnungsveto würde dies verunmöglichen.

5. *Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992*

Art. 25 Abs. 1^{bis} und 2

Die gestützt auf Artikel 25 Absatz 1 Bundesstatistikgesetz (BStatG) erlassene Statistikerhebungsverordnung (SR 431.012.1) enthält im Anhang eine Liste der statistischen Erhebungen, die jährlich revidiert wird. Diese periodische Aktualisierung ist notwendig, damit den aktuellen Bedürfnissen von Wirtschaft und Gesellschaft Rechnung getragen werden kann. Ein Verordnungsveto würde die notwendige Inkraftsetzung per 1. Januar des Folgejahres in Frage stellen.

6. *Kulturgütertransfersgesetz vom 20. Juni 2003*

Art. 8 Abs. 3

Der Bundesrat kann gestützt auf Artikel 8 Kulturgütertransfersgesetz (KFG) eine befristete Verordnung erlassen, um das kulturelle Erbe eines Staates, welches wegen ausserordentlicher Ereignisse (z.B. bewaffneten Konflikten, Bürgerkriegen, Naturkatastrophen) gefährdet ist, vor Schaden zu bewahren. Ein Verordnungsveto würde es verunmöglichen, in ausserordentlichen Situationen rasch zu reagieren.

7. *Landesversorgungsgesetz vom 17. Juni 2016*

Art. 57 Abs. 1 zweiter Satz und 2

Das Landesversorgungsgesetz (LVG) regelt Massnahmen zur Sicherstellung der Versorgung des Landes mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen in schweren Mangellagen, denen die Wirtschaft nicht selber zu begegnen vermag (Art. 1 LVG). Im Fall einer unmittelbar drohenden oder bereits bestehenden schweren Mangellage kann der Bundesrat deshalb zeitlich begrenzte wirtschaftliche Interventionsmassnahmen zur Sicherstellung der Versorgung ergreifen (Art. 31-34 LVG). Werden solche Interventionsmassnahmen notwendig, so wird deren Erlass in aller Regel keinen Aufschub erdulden. Ein Verordnungsveto würde die Umsetzung von Artikel 31-34 LVG vereiteln.

8. *Zollgesetz vom 18. März 2005*

Art. 14 Abs. 2 zweiter Satz

Nach Artikel 14 Absatz 2 des Zollgesetzes kann das EFD die Zollansätze für bestimmte Verwendungen herabsetzen, wenn eine wirtschaftliche Notwendigkeit nachgewiesen wird und keine überwiegenden öffentlichen Interesse entgegenstehen. In der Praxis erfolgen diese Herabsetzungen sehr kurzfristig. Das Verordnungsveto würde das Verfahren verzögern, was nachteilige wirtschaftliche Auswirkungen hätte.

9. *Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer*

Art. 199 Abs. 2

Nach Artikel 162 Absatz 3, Artikel 163 Absatz 2 und Artikel 164 Absatz 1 des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (DBG) werden die Verzugs-, Vergütungs- und Rückerstattungszinsen jährlich aufgrund der Marktentwicklung geprüft und sofern nötig angepasst. Wenn ein Verordnungsveto möglich wäre, so müsste die Berechnung und Festlegung der Anpassung deutlich früher erfolgen. Die Zinssätze würden somit weniger gut dem Markt entsprechen.

10. *CO₂-Gesetz vom 23. Dezember 2011*

Art. 11 Abs. 1 und 1^{bis}, Art. 13 Abs. 2^{bis}

Nach Artikel 11 des CO₂-Gesetzes legt der Bundesrat die Berechnungsmethode fest, nach welcher für jeden Importeur und Hersteller von Fahrzeugen die Zielvorgabe für die Senkung der CO₂-Emissionen berechnet wird. Für diese Berechnung nötig ist die Festlegung des durchschnittlichen Leergewichts der jeweils im Jahr zuvor erstmals in Verkehr gesetzten Fahrzeuge per 1. Januar des Folgejahres (Art. 135 Bst. c CO₂-Verordnung; SR 641.711). Diese Anpassungen nimmt das UVEK vor.

Nach Artikel 13 Absatz 2 des CO₂-Gesetzes müssen die Beträge der Sanktionen bei Überschreiten der Zielvorgaben jährlich neu festgelegt werden. Nach Artikel 135 Buchstabe c^{bis} der CO₂-Verordnung nimmt das UVEK diese Anpassungen vor.

Wenn ein Verordnungsveto gegen die erwähnten Anpassungen möglich wäre, so könnte dies dazu führen, dass das durchschnittliche Leergewicht und die Sanktionsbeiträge nicht mehr jährlich fristgerecht angepasst werden können. Das hätte für die Importeure erhebliche wirtschaftliche Nachteile.

11. *Energiegesetz vom 30. September 2016*

Art. 22 Abs. 4

Nach Artikel 22 Absatz 3 des Energiegesetzes (EnG) erlässt der Bundesrat Ausführungsbestimmungen über die Vergütungssätze für die Vergütung der Einspeisung von Elektrizität aus erneuerbaren Energien. Notwendig ist insbesondere auch eine Überprüfung und Anpassung der Vergütungssätze. Die Möglichkeit eines Verordnungsvetos würde es verunmöglichen, die Höhe der Förderung der erneuerbaren Energien rasch genug an die Marktverhältnisse anzupassen. Dies würde zu Übervergütungen und Marktverzerrungen führen. Beispiel: Bei der Photovoltaik mussten in den vergangenen Jahren mehrmals kurzfristig die Vergütungssätze abgesenkt werden, um mit der technologischen Entwicklung schrittzuhalten.

12. *Betäubungsmittelgesetz vom 3. Oktober 1951*

Art. 3 Abs. 3

Die in der Betäubungsmittelverzeichnisverordnung des EDI (SR 812.121.11) aufgeführten Verzeichnisse der Stoffe, die der Betäubungsmittelkontrolle unterstehen, müssen bei Auftreten neuer Stoffe ohne Verzug ergänzt werden können, u.U. innert einer kürzeren Frist als derjenigen, die für den Antrag für ein Verordnungsveto gesetzt ist. Die Möglichkeit eines Verordnungsvetos muss daher ausgeschlossen werden.

13. *Strahlenschutzgesetz vom 22. März 1991*

Art. 20 Abs. 1^{bis}

Wenn ein Ereignis eintritt, das eine Gefährdung durch erhöhte Radioaktivität verursacht, so muss der Bundesrat die nötigen Massnahmen innert kürzester Frist anordnen können, u.U. innert einer kürzeren Frist als derjenigen, die für den Antrag für ein Verordnungsveto gesetzt ist. Die Möglichkeit eines Verordnungsvetos muss daher ausgeschlossen werden.

14. *Lebensmittelgesetz vom 20. Juni 2014*

Art. 39 Abs. 3

Gestützt auf Artikel 39 des Lebensmittelgesetzes (LMG) kann die zuständige Behörde im Krisenfall auf dem Verordnungsweg Einfuhrbeschränkungen erlassen. Dies ist für die Gewährleistung des Gesundheitsschutzes von grosser Bedeutung (Beispiele aus der jüngeren Vergangenheit: Dioxin in Guarkernmehl, Kernkraftwerkunfall in Fukushima). Solche Bestimmungen müssen rasch erlassen werden können, u.U. innert einer kürzeren Frist als derjenigen, die für den Antrag für ein Verordnungsveto gesetzt ist. Die Möglichkeit eines Verordnungsvetos muss daher ausgeschlossen werden.

15. *Epidemiengesetz vom 28. September 2012*

Art. 78 Abs. 1 zweiter Satz und 2

Nach den Artikeln 6 und 7 des Epidemiengesetzes (EpG) kann der Bundesrat die nötigen Massnahmen anordnen, wenn «die ordentlichen Vollzugsorgane nicht in der Lage sind, den Ausbruch und die Verbreitung übertragbarer Krankheiten zu verhüten und zu bekämpfen», und u.a. die Gefahr einer «besonderen Gefährdung der öffentlichen Gesundheit» besteht.

In einer solchen Situation müssen die notwendigen Massnahmen ohne Verzug rechtlich verankert werden und in Kraft treten können (Beispiel: die am Tage der Beschlussfassung durch den Bundesrat in Kraft gesetzte SARS-Verordnung vom 1. April 2003; AS 2003 785).

16. *Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 20. Dezember 1946*

Art. 33^{ter} Abs. 6

Gemäss Artikel 33^{ter} des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) passt der Bundesrat die ordentlichen Renten in der Regel alle zwei Jahre auf Beginn des Kalenderjahres der Lohn- und

Preisentwicklung an, indem er den Rentenindex neu festsetzt. Die nötigen Informationen für diese Festsetzung liegen zu einem Zeitpunkt vor, der dem Bundesrat erlaubt, im September über eine Anpassung auf den folgenden 1. Januar zu entscheiden. Ein Verordnungsveto könnte dazu führen, dass eine rechtzeitige Inkraftsetzung nicht mehr möglich wäre.

17. *Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung*

Art. 10 Abs. 4, Art. 19 zweiter Satz

Für eine Nichtunterstellung unter das Verordnungsveto sprechen analoge Gründe wie bei Ziffer 16 (Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 20. Dezember 1946; Art. 33^{ter} Abs. 6).

18. *Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge*

Art. 15 Abs. 2^{bis}

Für eine Nichtunterstellung unter das Verordnungsveto sprechen analoge Gründe wie bei Ziffer 16 (Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 20. Dezember 1946; Art. 33^{ter} Abs. 6).

19. *Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung*

Art. 66a Abs. 3 zweiter Satz

Für eine Nichtunterstellung unter das Verordnungsveto sprechen analoge Gründe wie bei Ziffer 16 (Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 20. Dezember 1946; Art. 33^{ter} Abs. 6).

20. *Bundesgesetz vom 20. März 1981 über die Unfallversicherung*

Art. 34 Abs. 3

Für eine Nichtunterstellung unter das Verordnungsveto sprechen analoge Gründe wie bei Ziffer 16 (Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 20. Dezember 1946; Art. 33^{ter} Abs. 6).

21. *Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über die Militärversicherung*

Art. 40 Abs. 3 dritter Satz, Art. 43 Abs. 5, Art. 49 Abs. 4 zweiter Satz, Art. 66d Abs. 2

Für eine Nichtunterstellung unter das Verordnungsveto sprechen analoge Gründe wie bei Ziffer 16 (Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 20. Dezember 1946; Art. 33^{ter} Abs. 6).

22. *Erwerbsersatzgesetz vom 25. September 1952*

Art. 16a Abs. 2 zweiter Satz

Für eine Nichtunterstellung unter das Verordnungsveto sprechen analoge Gründe wie bei Ziffer 16 (Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 20. Dezember 1946; Art. 33^{ter} Abs. 6).

23. *Arbeitslosenversicherungsgesetz vom 25. Juni 1982*

Art. 35 Abs. 2 zweiter Satz

Nach Artikel 35 des Arbeitslosenversicherungsgesetzes kann der Bundesrat die Höchstdauer der Kurzarbeitsentschädigung bei andauernder erheblicher Arbeitslosigkeit verlängern. In der Praxis kann diese Bestimmung nur sinnvoll umgesetzt werden, wenn das Verfahren stark beschleunigt wird. Die Verzögerung, die durch einen Antrag für ein Verordnungsveto entsteht, könnte betroffene Unternehmen gefährden bzw. Entlassungen veranlassen.

24. *Tierseuchengesetz vom 1. Juli 1966*

Art. 54 Abs. 3

Das Tierseuchengesetz weist in einer Reihe von Bestimmungen dem Bundesrat die Kompetenz zu, die nötigen Massnahmen zu ergreifen, um die Einschleppung einer Seuche aus dem Ausland und ihre weitere Ausbreitung zu bekämpfen. Solche Verordnungen müssen rasch erlassen werden können, u.U. innert einer kürzeren Frist als derjenigen, die für den Antrag für ein Verordnungsveto gesetzt ist. Die Möglichkeit eines Verordnungsvetos muss daher ausgeschlossen werden.

25. *Embargogesetz vom 22. März 2002*

Art. 2 Abs. 3 zweiter Satz

Artikel 2 des Embargogesetzes (EmbG) sieht den Erlass von Zwangsmassnahmen vor, um Sanktionen durchzusetzen, die z.B. von der UNO beschlossen worden sind und die der Einhaltung des Völkerrechts, namentlich der Respektierung der Men-

schenrechte, dienen. Im Fall von Sanktionen des UNO-Sicherheitsrats ist die Schweiz zur Umsetzung völkerrechtlich verpflichtet. Der Erlass der Zwangsmassnahmen muss in jedem Fall rasch erfolgen, damit ihr Zweck erreicht werden kann. Die Verordnungen und ihre Änderungen werden in der Regel dringlich veröffentlicht und treten am selben Tag in Kraft. Die mit dem Verfahren des Verordnungsvetos mögliche Verzögerung würde den Zweck solcher Sanktionen vereiteln.

4 **Finanzielle und personelle Auswirkungen**

Technisch ist die zweimalige Publikation der Verordnung bereits mit dem heutigen Publikationssystem möglich. Die zusätzliche Publikation der Verordnung verursacht indessen in der Bundesverwaltung einen Mehraufwand. Durch die Publikation der Erläuterungen fallen in den für die Verordnungen zuständigen Verwaltungseinheiten zusätzliche Arbeiten für die Redaktion und die Übersetzung der Texte an. Wird das Veto erfolgreich ergriffen, so wird die federführende Verwaltungseinheit in der Regel zusätzliche Arbeiten vornehmen und somit zusätzliche Ressourcen beanspruchen müssen. Für die Bundeskanzlei entsteht ein zusätzlicher Aufwand für die Aufbereitung, die Qualitätskontrolle und die Publikation der Erläuterungen sowie die Publikation der Verordnungen im Bundesblatt.

Zwischen 2009 und 2016 wurden pro Jahr durchschnittlich 355 Bundesrats- und Departementsverordnungen (inkl. Änderungs- und Aufhebungserlasse) publiziert (Minimum: 305; Maximum: 402). Davon ausgehend, dass jährlich rund 250 neue Verordnungen und Ordnungsänderungen dem Verordnungsveto unterliegen werden und dass in den meisten Fällen kein Veto ergriffen wird, ist von einem zusätzlichen Stellenbedarf von höchstens einer halben Stelle bei der Bundeskanzlei und einer halben Stelle in der übrigen Bundesverwaltung auszugehen. Dies gilt für eine Veröffentlichung der Erläuterungen auf der Publikationsplattform (Art. 13a PublG), wie sie die Mehrheit der Kommission vorsieht. Der Aufwand für die Qualitätskontrolle und die Übersetzung der Erläuterungen würde hingegen grösser, wenn sie gemäss Antrag der Minderheit IV im Bundesblatt publiziert werden müssen. In diesem Fall wäre von einem zusätzlichen Stellenbedarf von ein bis zwei Stellen bei der Bundeskanzlei und von ein bis zwei Stellen verteilt über die restliche Bundesverwaltung auszugehen.

5 **Verfassungsmässigkeit**

Die grosse Mehrheit der Verordnungen des Bundesrates und seiner Departemente enthalten *gesetzesvertretende* Bestimmungen. Artikel 164 Absatz 2 geht davon aus, dass die für den Erlass rechtsetzender Bestimmungen grundsätzlich zuständige Bundesversammlung Rechtsetzungsbefugnisse durch das Gesetz übertragen kann («Rechtsetzungsbefugnisse können durch Bundesgesetz übertragen werden»). Artikel 182 Absatz 1 BV lautet: «Der Bundesrat erlässt rechtsetzende Bestimmungen in der Form der Verordnung, soweit er durch Verfassung oder Gesetz dazu ermächtigt ist». Soweit der Bundesrat durch das Gesetz ermächtigt ist, basiert seine Zuständig-

keit zum Erlass von Verordnungen also nicht unmittelbar auf der Verfassung. Die Zuständigkeit der Bundesversammlung zur Gesetzesdelegation schliesst ein, dass die Bundesversammlung die Delegation mit Vorbehalten verbindet. Das Bundesrecht kennt bereits heute derartige Vorbehalte, indem einzelne Verordnungen des Bundesrates durch die Bundesversammlung genehmigt werden müssen. Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer derartigen Genehmigungspflicht ist unbestritten; für das weniger weitgehende Verordnungsveto muss dieselbe Schlussfolgerung gelten.

In der Staatsrechtslehre werden die gesetzesvertretenden Verordnungen auch als *unselbstständige* Verordnungen bezeichnet. Der Begriff macht deutlich, dass der Bundesrat hier nicht selbstständig handeln kann; er ist nicht abschliessend zuständig. «Gesetzesvertretende Verordnungen ergänzen das Gesetz mit neuen inhaltlichen Normen» (RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Schweizerisches Verfassungsrecht, Basel 2016, N 2699). Gesetzesvertretende Verordnungen sind insb. in folgender typischer Situation notwendig: «Der Gesetzgeber hat bestimmte Fragen bewusst nicht geregelt und überlässt die Vervollständigung des Gesetzes der Exekutive (TSCHANNEN, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bern 2016, §46 N 23).³

Artikel 182 Absatz 2 BV begründet zwar eine verfassungsunmittelbare Zuständigkeit des Bundesrates für *gesetzesvollziehende* Verordnungen («Er sorgt für den Vollzug der Gesetzgebung»). «Vollziehungsverordnungen führen den Gesetzesinhalt näher aus und machen ihn ‘anwendungsbereit’» (RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX,, a.a.O.). Die Vollziehungsverordnung «darf keine grundsätzlich neuen Rechte und Pflichten einführen» (TSCHANNEN, a.a.O., §46 N 23). In der Praxis lassen sich *gesetzesvertretende* und *gesetzesvollziehende* Verordnungen aber nicht klar auseinanderhalten. In aller Regel sind Verordnungen *sowohl* gesetzesvertretender *als auch* gesetzesvollziehender Natur. Sobald eine Verordnung auch gesetzesvertretende Bestimmungen enthält, ist das Verordnungsveto verfassungsrechtlich zulässig. Wäre eine Verordnung ausnahmsweise ausschliesslich von gesetzesvollziehender Natur, so wäre das Veto nicht zulässig. Bei einer rein gesetzesvollziehenden Verordnung dürfte sich aber die Frage kaum stellen, ob sie den Willen des Gesetzgebers respektiert. Ein Veto wäre nicht nur rechtlich unzulässig, sondern würde wohl auch kaum einem politischen Bedürfnis entsprechen.

Nicht verfassungsmässig wäre ein Veto der Bundesversammlung auch dann, wenn es sich gegen weitere *verfassungsunmittelbare* Verordnungen des Bundesrates richtet. Es sind dies die Verordnungen gemäss Artikel 184 Absatz 3 («Wahrung der Interessen der Schweiz» gegenüber dem Ausland) oder Artikel 185 Absatz 3 BV («Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit»), aber auch Verordnungen, die der Bundesrat zur Umsetzung von Verfassungsbestimmungen erlassen muss, falls die entsprechende Gesetzgebung nicht innert einer bestimmten Frist in Kraft ist (häufige Klausel in Volksinitiativen; siehe z.B. Art. 197 Ziff. 9, 10 und 11 BV).

³ Als Beispiel führt TSCHANNEN Art. 8 Abs. 1 des Lebensmittelgesetzes vom 9. Oktober 1992 an: «Der Bundesrat legt die zulässigen Arten von Lebensmitteln fest, umschreibt sie und bestimmt die Sachbezeichnung; er kann die entsprechenden Anforderungen regeln».

Verfassungsrechtlich problematisch wäre ein Verordnungsveto auch dann, wenn es dazu führt, dass sich der von Verfassung, Gesetz oder völkerrechtlichem Vertrag festgelegte Zeitpunkt der Inkraftsetzung von neuem Recht verzögert:

- Eine Verordnung kann für die fristgerechte Umsetzung einer Verfassungsbestimmung auch notwendig sein, ohne dass der Bundesrat über eine unmittelbare Zuständigkeit zum Erlass der Verordnung verfügt. Beispiel: Die Änderung der Arbeitsvermittlungsverordnung (AVV) vom 8. Dezember 2017 stützte sich zwar nicht unmittelbar auf die Bundesverfassung, war aber notwendig zur Umsetzung von Artikel 121a BV (Steuerung der Zuwanderung). Ein Verordnungsveto hätte die von Artikel 197 Ziffer 11 Absatz 2 geforderte Inkraftsetzung von Artikel 121a BV innert drei Jahren nach dessen Annahme von Volk und Ständen weiter verzögert.
- Wenn ein Gesetz das Datum seines Inkrafttretens nicht an den Bundesrat delegiert, sondern dieses Datum selbst festlegt, so wäre es problematisch, wenn die Bundesversammlung durch ein Verordnungsveto die Absicht des Gesetzgebers (=Bundesversammlung und das durch das fakultative Referendumsrecht mitwirkende Volk) vereiteln könnte.
- Wenn die Schweiz völkerrechtliche Verpflichtungen eingeht, welche Anpassungen ihres Rechtes innert einer bestimmten Frist verlangen (Beispiel: Art. 7 des Abkommens vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft über die Assoziierung dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands, SR 0.362.31), so könnte ein Verordnungsveto zu einer Vertragsverletzung führen und damit auch den Willen des in der Schweiz für den Vertragsabschluss zuständigen Organs (=Bundesversammlung und das durch das fakultative Referendumsrecht mitwirkende Volk) unterlaufen.

Der hier präsentierte Gesetzesentwurf trägt den verfassungsmässig gebotenen Einschränkungen des Vetorechtes der Bundesversammlung Rechnung.