

Proposition du Bureau

Le Bureau propose:

- de classer les postulats Ad 86.229 et 86.495;
- de classer le postulat Ad 89.075, les objectifs visés ayant été atteints;
- de classer la motion 89.523 ainsi que le postulat 89.609;
- de classer le postulat 90.629, les objectifs visés ayant été atteints.

Angenommen – Adopté

94.404

**Parlamentarische Initiative
(Spoerry)
Genehmigungsvorbehalt
bei wichtigen Verordnungen
Initiative parlementaire
(Spoerry)
Ordonnances du Conseil fédéral.
Approbation des Conseils**

Kategorie IV, Art. 68 GRN – Catégorie IV, art. 68 RCN

Wortlaut der Initiative vom 16. März 1994

Gestützt auf Artikel 21bis des Geschäftsverkehrsgesetzes unterbreite ich in der Form einer allgemeinen Anregung die folgende parlamentarische Initiative:

Der Abschnitt II des Geschäftsverkehrsgesetzes «Form der Erlasse der Bundesversammlung» ist durch eine Bestimmung zu ergänzen, wonach mindestens die gesetzvertretenden Verordnungen des Bundesrates der Genehmigung durch die eidgenössischen Räte bedürfen.

Zum zweiten soll der Gesetzgeber ermächtigt werden, von Fall zu Fall bei der entsprechenden Gesetzgebung einen Genehmigungsvorbehalt der eidgenössischen Räte für bestimmte Verordnungen verlangen zu können.

Texte de l'initiative du 16 mars 1994

Me fondant sur l'article 21bis de la loi sur les rapports entre les Conseils, je dépose l'initiative parlementaire suivante rédigée en termes généraux:

Le chiffre II de la loi sur les rapports entre les Conseils relatif à la forme des actes législatifs édictés par l'Assemblée fédérale doit être complété par une disposition soumettant les ordonnances de substitution du Conseil fédéral tout au moins à l'approbation des Chambres fédérales.

En outre, dans certains cas, le législateur devrait être autorisé à réserver, dans la législation, l'approbation des Chambres fédérales pour des ordonnances déterminées.

Mitunterzeichner – Cosignataires: Keine – Aucun

Heberlein Trix (R, ZH) unterbreitet im Namen der Staatspolitischen Kommission (SPK) den folgenden schriftlichen Bericht:

Wir unterbreiten Ihnen gemäss Artikel 21ter des Geschäftsverkehrsgesetzes den Bericht der vorprüfenden Kommission über die von Frau Spoerry am 16. März 1994 eingereichte parlamentarische Initiative.

Die Initiative verlangt, dass mindestens die gesetzvertretenden Verordnungen des Bundesrates der Genehmigung durch die eidgenössischen Räte bedürfen. Zum zweiten soll der Gesetzgeber ermächtigt werden, von Fall zu Fall bei der entsprechenden Gesetzgebung einen Genehmigungsvorbehalt der eidgenössischen Räte für bestimmte Verordnungen verlangen zu können.

Die Kommission hat am 20. Oktober 1994 die Initiantin angehört.

Begründung der Initiantin

Auf Gesetzesstufe werden jene Fragen geregelt, die politisch unstritten sind. Deren Lösung wird durch Mehrheitsentscheide gefunden, die in der Regel referendumsfähig sind. Notwendige Ausführungsbestimmungen werden dabei auf die Verordnungsstufe verwiesen. Die Verordnungen stehen gemäss Bundesrecht in der abschliessenden Kompetenz des Bundesrates. Sie unterliegen in aller Regel keinem Genehmigungsvorbehalt durch die eidgenössischen Räte.

Dies ist ohne Zweifel richtig und zur Entlastung des Parlamentes notwendig, solange es um mehr technische Detailbestimmungen geht, die politisch wenig Brisanz haben.

Immer wieder zeigt es sich aber, dass auf Verordnungsstufe auch Fragen zu regeln sind, die einen beachtlichen politischen Ermessensspielraum zulassen, der eigentlich vom Parlament zu begutachten wäre.

Das schlagende Beispiel ist derzeit die Mehrwertsteuer-Verordnung, welche den geänderten Verfassungsartikel zur neuen Finanzordnung ausführen soll. Es handelt sich bei dieser Verordnung klar und verfassungsmässig definiert um eine gesetzvertretende Verordnung. Sie steht als Übergangslösung so lange in Kraft, bis das Parlament ein entsprechendes Ausführungsgesetz verabschiedet hat.

Es liegt auf der Hand, dass in dieser Verordnung Probleme von Gesetzesrang politisch entschieden werden müssen. Die zahlreichen öffentlichen Verlautbarungen, die vielen parlamentarischen Vorstösse, welche die Ausgestaltung dieser wichtigen Verordnung durch den Bundesrat beeinflussen wollen, legen von der Bedeutung und der politischen Brisanz der bundesrätlichen Entscheide Zeugnis ab.

Ein Genehmigungsvorbehalt dieser gesetzvertretenden Verordnung durch die eidgenössischen Räte wäre daher dringend notwendig. Dabei dürfte selbstverständlich in den Räten nicht eine Detailberatung über die einzelnen Bestimmungen stattfinden, wie das bei der ordentlichen Gesetzgebung der Fall ist. Aber der Rat sollte entscheiden können, ob eine vom Bundesrat ausgearbeitete gesetzvertretende Verordnung in ihrer Gesamtheit den Vorstellungen der Parlamentsmehrheit entspricht oder nicht. Wenn nicht, sollte eine mit konkreten Änderungswünschen verbundene Rückweisung an den Bundesrat beschlossen werden können.

Die Mehrwertsteuer-Verordnung ist zurzeit das anschaulichste Beispiel für das Anliegen der parlamentarischen Initiative, aber ihre Bedeutung ist eine allgemeine und geht über den konkreten Fall hinaus. Für die Mehrwertsteuer-Verordnung kann sie ohnehin nicht mehr wirksam werden. In der Zukunft ist es aber aufgrund der gegenwärtigen Erfahrungen notwendig, dass das Parlament zumindest immer dann die Gelegenheit zu einer politischen Gesamtbeurteilung einer bundesrätlichen Verordnung bekommt, wenn diese eine gesetzvertretende Funktion hat. Als Beispiele aus der jüngeren Vergangenheit sind zu nennen: Spielbankenverbot, Kriegsmaterialausfuhr, Schwerverkehrsabgabe und Autobahnvignette. Auch zum 1. August als Feiertag wird eine Verordnung folgen. In allen diesen Fällen überträgt die Verfassung die Verordnungskompetenz dem Bundesrat, bis der Gesetzgeber tätig wird.

Als zweiter Schritt ist zu überlegen, ob nicht der Gesetzgeber bei der Ausarbeitung der entsprechenden Erlasse selbst bestimmen soll, welche Verordnungen er als politische Instanz nochmals überprüfen will und welche er in die abschliessende Kompetenz des Bundesrates zu legen gewillt ist. Auf kantonalzürcherischer Ebene beispielsweise werden solche Regelungen bereits mit Erfolg praktiziert. Wenn das Gesetz ausführt «Der Regierungsrat regelt», so liegt die Verordnungskompetenz abschliessend bei der Regierung. Sagt das Gesetz «Die Verordnung regelt», so muss die entsprechende Verordnung in ihrer Gesamtheit dem zuständigen Parlament zur Zustimmung oder zur Rückweisung unterbreitet werden.

Solange der Gesetzgeber von seiner Kontrollmöglichkeit bestimmter Verordnungen zurückhaltend Gebrauch macht, hält sich die Mehrbelastung des Parlamentes in Grenzen. Der grosse Vorteil einer solchen Regelung auch auf Bundesebene wäre eine demokratisch bessere Verankerung von

wichtigen Verordnungsbestimmungen, welche auf die Bürgerinnen und Bürger dieses Landes beachtliche Auswirkungen zeitigen können. Damit könnte der Genehmigungsvorbehalt durch das Parlament vielleicht sogar einen Beitrag zum Abbau der vielbeschworenen Staatsverdrossenheit leisten, indem die Räte in die Verantwortung für wichtige Ausführungsbestimmungen eingebunden werden und einem allfälligen Trend zu übers Ziel hinausschiessenden Regelungen Einhalt gebieten können.

Erwägungen der Kommission

Die Praxis der Genehmigung von Verordnungen des Bundesrates durch das Parlament

Der Bundesgesetzgeber kann bei der Delegation einer Rechtsetzungsbefugnis vorsehen, dass die auf dieser Delegation beruhenden bundesrätlichen Verordnungen der Bundesversammlung zur Genehmigung unterbreitet werden müssen. Derartige Verordnungen sind jedoch selten. Zurzeit sind etwa 1000 Verordnungen des Bundesrates in Kraft, wovon 21 in irgendeiner Form der Genehmigung des Parlamentes unterliegen, also etwa 2 Prozent des gesamten Verordnungsrechts der Bundesexekutive. Ein Beispiel für einen solchen Genehmigungsvorbehalt stellt Artikel 48 Absatz 2 des Beamtengesetzes dar, wonach die Genehmigung der Statuten der Versicherungskassen des Bundes der Bundesversammlung zur Genehmigung zu unterbreiten sind.

Genehmigungsvorbehalt von Fall zu Fall statt generelles Genehmigungsrecht

Wie die oben dargelegte Praxis zeigt, ist der zweite Teil der vorliegenden parlamentarischen Initiative, wonach der Gesetzgeber ermächtigt werden soll, von Fall zu Fall bei der entsprechenden Gesetzgebung einen Genehmigungsvorbehalt der eidgenössischen Räte für bestimmte Verordnungen verlangen zu können, bereits Realität. Der Gesetzgeber bringt bereits heute in gewissen, wenn auch seltenen Fällen solche Genehmigungsvorbehalte an. Die Kommission erachtet diese Praxis als sinnvoll: Das Parlament soll dort Genehmigungsvorbehalte anbringen, wo ihm etwas als wichtig erscheint. Ein genereller Genehmigungsvorbehalt, wie er im ersten Teil der Initiative mindestens für gesetzvertretende Verordnungen vorgesehen ist, würde jedoch zu einer unnötigen Belastung des Parlamentes führen. Auch bei gesetzvertretenden Verordnungen kann das Parlament einen Genehmigungsvorbehalt in den entsprechenden Verfassungs- oder Gesetzestext einbauen, wenn es ihm notwendig scheint. Kommt hinzu, dass gesetzvertretende Verordnungen nicht immer leicht von blossen Vollziehungsverordnungen abzugrenzen sind: Ein genereller Genehmigungsvorbehalt für erstere könnte somit in Einzelfällen zu heiklen Definitionsfragen führen.

Die Kommission erachtet es mehrheitlich nicht als sinnvoll, eine weitere Blockierungsmöglichkeit in den Gesetzgebungsprozess einzubauen. Es soll keine Verwischung der Kompetenzen von Regierung und Parlament stattfinden, die den Gesetzgebungsprozess nur intransparenter und schwerfälliger macht. Das Parlament soll entscheiden, wo es delegieren will und wo nicht, und nur in Ausnahmefällen Genehmigungsvorbehalte anbringen. Zudem würde bei einem generellen Genehmigungsvorbehalt für Verordnungen die Gefahr bestehen, dass die Gesetze inhaltlich an Substanz verlieren, da mehr in den Verordnungen geregelt würde. Somit würden wichtige Bestimmungen dem Referendum entzogen.

Kommissionsminderheit: Mitwirkung des Parlamentes bei politischen Entscheiden

Die Kommissionsminderheit hält fest, dass immer wieder auf Verordnungsstufe auch Fragen zu lösen sind, die von politischer Brisanz sind. Die Mehrwertsteuer-Verordnung stellt nur ein, gerade aktuelles, Beispiel dar. Das Parlament sollte sich zu solchen politisch wichtigen Fragen äussern können. Wie die Praxis zeigt, wird es häufig versäumt, einen Genehmigungsvorbehalt in die entsprechende Verfassungsnorm aufzunehmen, so dass ein generelles Genehmigungsrecht durchaus angezeigt ist. Dabei geht es nicht darum, die Verordnungen artikelweise zu beraten, sondern die Räte sollen entscheiden, ob die vom Bundesrat vorgelegte Verordnung

den Vorstellungen des Parlamentes entspricht, und sie allenfalls mit Änderungswünschen zurückweisen.

Heberlein Trix (R, ZH) présente au nom de la Commission des institutions politiques (CIP) le rapport écrit suivant:

En tant que commission chargée de l'examen préalable de l'initiative déposée le 16 mars 1994 par M^{me} Spoerry, nous vous soumettons notre rapport, conformément à l'article 21ter de la loi sur les rapports entre les Conseils.

L'auteur de ladite initiative propose, d'une part, qu'au moins les ordonnances prises par le Conseil fédéral en remplacement d'une loi (dites «ordonnances de substitution») soient soumises à l'approbation des Chambres fédérales, et d'autre part, que les Chambres soient habilitées à prévoir dès l'édiction d'une loi ou d'un article constitutionnel que la ou les ordonnances prises en application de cet acte, ou du moins certaines d'entre elles, devront leur être soumises pour approbation préalablement à leur mise en vigueur.

La commission a entendu l'auteur de l'initiative le 20 octobre 1994.

Développement de l'auteur de l'initiative

On règle au niveau de la loi les questions politiquement controversées. Celles-ci sont tranchées par des décisions prises à la majorité et peuvent généralement faire l'objet d'un référendum. Les dispositions d'exécution nécessaires sont arrêtées en revanche au niveau de l'ordonnance. Les ordonnances relèvent, selon le droit fédéral, de la compétence exclusive du Conseil fédéral. D'une façon générale, elles n'ont pas à être approuvées par les Chambres.

Cette réglementation est sans nul doute judicieuse et même nécessaire pour délester le Parlement de ses charges, pour autant qu'il s'agisse uniquement de dispositions techniques de détail n'ayant qu'une portée restreinte sur le plan politique.

Il advient toutefois régulièrement que l'on traite au niveau de l'ordonnance des questions qui laissent une grande marge d'appréciation sur le plan politique et qui devraient être normalement réglées par le Parlement.

L'exemple typique est actuellement celui de l'ordonnance concernant la taxe sur la valeur ajoutée, qui sert à l'exécution de l'article constitutionnel modifié relatif au nouveau régime financier. Il est clair, aux termes de la constitution, que cet acte est une ordonnance de substitution. Il restera en vigueur, en tant que disposition transitoire, jusqu'à ce que le Parlement ait adopté une législation d'exécution en la matière.

Manifestement, il y a lieu de régler dans cette ordonnance, par une décision à caractère politique, des questions relevant de la loi. Le grand nombre de déclarations publiques et d'interventions parlementaires par lesquelles on cherche à influencer les décisions à prendre par le gouvernement sur le contenu de cette ordonnance prouvent que lesdites décisions ont une importance politique considérable et pourraient susciter d'ardentes polémiques.

Il est donc urgemment nécessaire de soumettre cette ordonnance de substitution à l'approbation des Chambres. En l'occurrence, il ne s'agirait pas de procéder au Parlement à un examen par articles de l'ordonnance, comme cela se fait dans la procédure législative ordinaire. Mais chaque Chambre devrait pouvoir vérifier si l'ordonnance de substitution élaborée par le Conseil fédéral correspond globalement aux intentions de la majorité parlementaire. Si ce n'est pas le cas, il faudrait pouvoir renvoyer le projet au Conseil fédéral en lui indiquant les modifications souhaitées.

L'ordonnance concernant la taxe sur la valeur ajoutée est actuellement la meilleure illustration de la thèse défendue par la présente initiative, mais celle-ci a une portée générale qui dépasse de loin celle du cas d'espèce. Il n'est de toute manière pas possible d'influer sur l'ordonnance concernant la taxe sur la valeur ajoutée. L'expérience prouve cependant qu'il faudra à l'avenir que le Parlement puisse procéder, du point de vue politique, à une appréciation globale d'une ordonnance du Conseil fédéral, lorsqu'il s'agit d'une ordonnance de substitution. Citons les exemples suivants parmi les actes législatifs

récents: interdiction des maisons de jeu, exportation de matériel de guerre, taxe sur les poids lourds, vignette autoroutière. Une ordonnance sur le congé du 1er août en tant que jour de fête nationale, suivra. Dans tous ces cas, la constitution attribue au Conseil fédéral la compétence de légiférer par voie d'ordonnance à titre transitoire en attendant que le législateur agisse.

En second lieu, il faut se demander si le législateur ne devrait pas lui-même déterminer, lorsqu'il élabore les actes législatifs correspondants, les ordonnances qu'il entend soumettre à son approbation en sa qualité d'autorité politique et celles qui doivent relever uniquement de la compétence du Conseil fédéral. Dans le canton de Zurich par exemple, une telle réglementation s'applique déjà avec succès. S'il est écrit dans une loi: «Le Conseil d'Etat règle» (*Der Regierungsrat regelt*), l'ordonnance relève de la compétence exclusive du gouvernement. En revanche, s'il est écrit: «L'ordonnance règle» (*Die Verordnung regelt*), l'acte législatif en question doit être soumis au Parlement qui a la compétence de l'approuver ou de le renvoyer au gouvernement.

Tant que le législateur fait un usage modéré de son droit de contrôler certaines ordonnances, la charge supplémentaire imposée au Parlement reste supportable. Le grand avantage d'une telle réglementation sur le plan fédéral serait de donner une assise plus démocratique à des dispositions importantes de certaines ordonnances qui peuvent avoir une conséquence considérable pour nos concitoyens. De la sorte, la réserve concernant l'approbation par le Parlement pourrait même peut-être contribuer à atténuer la désaffection si souvent déplorée des citoyens à l'égard de l'Etat, les Chambres partageant la responsabilité pour des dispositions d'exécution importantes et ayant la possibilité d'empêcher des réglementations abusives.

Considérations de la commission

Approbation par le Parlement des ordonnances du Conseil fédéral: la pratique actuelle

Lorsqu'en édictant une loi, le législateur délègue au Conseil fédéral la compétence réglementaire de préciser celle-ci au moyen d'une ou plusieurs ordonnances, il peut prévoir d'entrée de jeu que la ou les ordonnances en question devront lui être soumises pour approbation avant leur mise en application. Les textes entrant dans cette catégorie très particulière sont rares: sur les quelque 1000 ordonnances du Conseil fédéral en vigueur, seules 21, 2 pour cent environ, ont dû être préalablement avalisées par le Parlement. L'alinéa 2 de l'article 48 du Statut des fonctionnaires, qui précise que «.... les statuts des caisses d'assurance doivent être approuvés par l'Assemblée fédérale», constitue un bon exemple de cette délégation sous réserve d'approbation.

Conserver au Parlement le pouvoir de déléguer au Conseil fédéral des compétences réglementaires sous réserve d'approbation, mais sans plus

Comme il ressort des considérations ci-dessus, la seconde proposition contenue dans l'initiative est en fait sans objet, puisque le législateur est déjà habilité, lorsqu'il édicte une loi ou un article constitutionnel, à exiger que la ou les ordonnances correspondantes lui soient soumises pour approbation avant leur mise en vigueur. Il ne s'en prive d'ailleurs pas, même s'il ne fait qu'un usage modéré de ce droit – une pratique judicieuse aux yeux de la commission, qui estime qu'il est bon que le Parlement réserve cette clause aux affaires d'envergure. Transformer cette compétence ponctuelle en règle générale, comme le prévoit, au moins pour les ordonnances de substitution, la première proposition de l'initiative, ne ferait que compliquer inutilement le travail d'un Parlement qui, encore une fois, peut se réserver, comme il l'entend, le droit d'approuver ou non un texte réglementaire, qu'il s'agisse d'une ordonnance de substitution ou d'une simple ordonnance d'exécution. Par ailleurs, comme il n'est pas toujours aisé de distinguer une ordonnance de substitution d'une ordonnance d'exécution, l'institution d'une approbation systématique par le Parlement des seules ordonnances de substitution risquerait en outre d'engendrer des problèmes juridiques pour le moins épineux.

La majorité de la commission pense qu'il ne serait guère pertinent de compliquer le processus législatif d'une possibilité de blocage supplémentaire qui, en gommant la ligne de partage entre attributions du Parlement et attributions du Gouvernement, aurait finalement pour seul effet d'alourdir et d'opacifier tout le dispositif: au Parlement de décider d'entrée de jeu s'il souhaite ou non donner au Conseil fédéral la compétence d'édicter un texte réglementaire, et d'utiliser à bon escient l'outil de la délégation sous réserve d'approbation. Enfin, dernier argument: généraliser l'approbation des textes par le Parlement serait prendre le risque de vider à terme les lois de leur substance au profit des ordonnances; or, celles-ci n'étant pas soumises à référendum, ce serait autant de dispositions importantes sur lesquelles le peuple ne pourrait être consulté.

Pourquoi une minorité de la commission se déclare en faveur de l'initiative: le Parlement doit être associé à la prise des décisions de nature politique

Une minorité de la commission rappelle que si les ordonnances du Conseil fédéral sont le plus souvent consacrées à des aspects purement techniques, elles règlent aussi parfois des questions politiquement controversées – dont la taxe sur la valeur ajoutée constitue, parmi d'autres, un exemple récent. Or, le Parlement devrait pouvoir se prononcer sur des textes qui constituent l'expression d'un choix politique. Il est vrai qu'il dispose en théorie du pouvoir de déléguer une compétence réglementaire sous réserve d'approbation (soit au niveau de la constitution, soit au niveau de la loi), mais il en fait trop rarement usage pour que ne s'impose pas une règle instituant l'approbation par le Parlement de tous les textes d'exécution. Il ne s'agit pas d'ailleurs de faire éplucher au Parlement chaque ordonnance article par article, mais simplement de lui donner la compétence de vérifier que le texte concerné est dans son ensemble effectivement conforme aux vues du Parlement et, en cas de désaccord, de le renvoyer au Conseil fédéral pour modification.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt mit 11 zu 10 Stimmen:

Mehrheit

Der Initiative keine Folge geben

Minderheit

(Dettling, Aubry, Fischer-Seengen, Fritschi Oscar, Heberlein, Leu Josef, Ruckstuhl, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Steinemann)

Der Initiative Folge geben

Proposition de la commission

La commission propose, par 11 voix contre 10:

Majorité

Ne pas donner suite à l'initiative

Minorité

(Dettling, Aubry, Fischer-Seengen, Fritschi Oscar, Heberlein, Leu Josef, Ruckstuhl, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Steinemann)

Donner suite à l'initiative

Dettling Toni (R, SZ), Sprecher der Minderheit: Ich darf Ihnen im Namen einer zahlenmässig sehr starken Kommissionsminderheit beantragen, es sei der parlamentarischen Initiative Spoerry Folge zu geben.

Worum geht es bei diesem Genehmigungsvorbehalt? In der eidgenössischen Gesetzgebung kennen wir zumindest heute keine abschliessende Regelung in bezug darauf, was auf Verfassungs-, auf Gesetzes- beziehungsweise auf Verordnungsstufe zu regeln ist. Je nachdem, auf welcher Stufe nun aber eine Materie geregelt wird, sind die Zuständigkeiten wie auch die Justiziabilität der betreffenden Bestimmung unterschiedlich ausgestaltet. Die Kompetenz zum Erlass von Verordnungen steht dem Bundesrat zu. Das Parlament ist vom Erlass des Verordnungsrechtes ausgeschlossen, soweit es sich im betreffenden Basisgesetz nicht eine ausdrückliche Genehmigung vorbehalten hat. Dies ist zurzeit nur bei 21 der heute über 1000 bundesrätlichen Verordnungen oder nur bei rund 2 Prozent der Fall.

Nun werden aber heute auf Verordnungsstufe neben eindeutig technischen Ausführungsbestimmungen je länger, je mehr auch Regelungen getroffen, die Gesetzesrang haben, die politisch brisant sind – zum Beispiel die Mehrwertsteuer-Verordnung. Mit anderen Worten: Es werden auf Verordnungsstufe zusehends Fragen geregelt, die einen beachtlichen politischen Ermessensspielraum zulassen, welcher eigentlich vom ordentlichen Gesetzgeber, vom Parlament, wahrzunehmen wäre. Das Parlament hat jedoch nichts dazu zu sagen. Es kann gegen eine solche sogenannte gesetzvertretende Verordnung des Bundesrates weder eine Einwendung erheben noch die Genehmigung verweigern, es sei denn, es hat sich in der betreffenden Gesetzgebung eine solche ausdrücklich vorbehalten. Dies ist vom Standpunkt der Gewaltenteilung aus sehr problematisch, aber auch politisch manchmal äusserst fragwürdig.

Es kommt hinzu, dass wir auf Bundesebene keine abstrakte Normenkontrolle durch das Bundesgericht kennen. Der betroffene Bürger oder die betroffene Bürgerin kann lediglich im konkreten Einzelfall die Überprüfung der Verordnung durch das Bundesgericht verlangen. Diese beschränkte Überprüfbarkeit durch das Bundesgericht führt, wie das Beispiel der Mehrwertsteuer zeigt, zu sehr fragwürdigen Zuständen. Ich erinnere an die grosse Zahl der Beschwerden, aber auch an die beschränkte Wirkung eines Beschwerdeentscheides, der ja bekanntlich nur für den Einzelfall gilt.

Aufgrund der vorliegenden parlamentarischen Initiative sollen nun aber die Räte vor allem für gesetzvertretende Verordnungen des Bundesrates, also für Verordnungen mit Gesetzesrang, grundsätzlich ein Genehmigungsrecht erhalten. Dieser Genehmigungsvorbehalt bedeutet natürlich nicht eine Beratung der bundesrätlichen Verordnung, analog zu einer Gesetzesberatung; vielmehr können die Räte die bundesrätliche Verordnung nur als Ganzes genehmigen oder allenfalls mit Änderungswünschen zurückweisen. Eine Detailberatung der Verordnung findet selbstverständlich nicht statt, so dass sich die zusätzliche zeitliche Beanspruchung des Parlamentes in Grenzen hält, wie die Beispiele aus der Praxis zeigen. Ich verweise hier auf den Genehmigungsvorbehalt betreffend Verordnung über die EVK.

Die parlamentarische Initiative Spoerry ist ausdrücklich in der Form einer allgemeinen Anregung unterbreitet worden. In der Realisierung des Anliegens bzw. in der konkreten Ausgestaltung ist daher noch viel Spielraum gegeben, was die Initiantin in der Kommission auch ausdrücklich erwähnt hat. In der Tat existieren denn auch auf Kantonsebene eine Reihe von diesbezüglichen Systemen, ohne dass hierbei die Regierungstätigkeit übermässig eingeengt oder das Parlament hierdurch zeitlich strapaziert würde. Ich denke hier etwa an die Regelung im Kanton Solothurn, wo die regierungsrätlichen Verordnungen einem generellen Vetorecht durch das Parlament unterstehen, sofern ein bestimmtes Quorum erreicht wird. Auch eine solche Lösung wäre durchaus im Rahmen der parlamentarischen Initiative Spoerry möglich. Sie hätte gegenüber dem individuellen Genehmigungsvorbehalt den entscheidenden Vorteil, dass die von der Kommissionsmehrheit befürchtete heikle Abgrenzung zwischen Ausführungsverordnungen und gesetzvertretenden Verordnungen entfiel und dass zudem die Belastung des Parlamentes erfahrungsgemäss auf ein Minimum beschränkt wäre. Andererseits würde eine solche Lösung aber den grossen Vorteil bieten, dass politisch brisantes Verordnungsrecht nicht einfach am Parlament vorbei erlassen werden könnte. Damit könnte der Politikverdrossenheit der Bürger und Bürgerinnen – ich verweise hier auf die Mehrwertsteuer-Verordnung – wirksam vorgebeugt werden. Diese Vorteile scheinen der Kommissionsminderheit Grund genug zu sein, um der Initiative Folge zu geben und das Anliegen weiterzuverfolgen.

Ich bitte Sie daher, dem Minderheitsantrag zuzustimmen.

Verordnungen des Bundesrates, die de facto anstelle eines Gesetzes stehen, der Genehmigung durch die eidgenössischen Räte bedürfen bzw. bedürfen sollten.

Es ist vermutlich kein Zufall, dass die Initiative ausgerechnet im letzten Jahr gestartet wurde. Konkreter Anlass dazu war nämlich unzweifelhaft die Mehrwertsteuer-Verordnung, die damals vom Bundesrat erarbeitet werden musste, obschon noch kein entsprechendes Gesetz vorlag. Grundlage dazu war damals allein der geänderte Verfassungsartikel. Hier liegt nun ein Fall vor, wo die Verordnung ganz eindeutig an die Stelle eines Gesetzes tritt; man kann also von einer gesetzvertretenden Verordnung sprechen. Das Parlament als gesetzgebende Behörde kann bzw. konnte damit seine Funktion zumindest bis heute gar nicht wahrnehmen.

Diese Verordnungen mit Gesetzescharakter sind in den meisten Fällen zwar bloss eine Übergangslösung und gelten jeweils nur bis zum Zeitpunkt, wo das Parlament ein entsprechendes Gesetz – im konkreten Fall das Mehrwertsteuergesetz – verabschiedet haben wird. Natürlich dürfte dies noch einige Zeit dauern.

Die Reaktionen verschiedener Wirtschaftsgruppen und Bevölkerungskreise – die sich auch in der Menge parlamentarischer Vorstösse und Interventionen niedergeschlagen haben – zeigen, dass in dieser Verordnung das Fehlen einer politischen Beratung und Entscheidung im Parlament spürbar wird. In der Tat werden hiermit auf Verordnungsstufe jeweiligen auch Fragen geregelt, die einen recht bedeutungsvollen politischen Ermessensspielraum zulassen. Es ist an und für sich richtig und auch nötig, wenn diese Problematik, die auch die Bürgerin und den Bürger schon mehrmals sehr stark beschäftigt hat, im Parlament diskutiert wird.

Die Kommission hat sich in ihrer Sitzung vor etwa einem Jahr mit dieser Grundsatzfrage auseinandergesetzt. Der Entscheid, ob Folge geben zu beantragen sei oder nicht, fiel mit 11 zu 10 Stimmen für «keine Folge geben» äusserst knapp aus. Man muss dabei – so glaube ich wenigstens – ehrlicherweise berücksichtigen, dass der Entscheid der Kommission im Oktober 1994 gefällt wurde; es ist deshalb nicht ganz auszuschliessen, dass unterschwellig eine Art «Mehrwertsteuer-Verordnungs-Syndrom» den Entscheidungsprozess in der Kommission mitbeeinflusst hat. Die verschiedenen inzwischen vorgenommenen oder angekündigten Korrekturen beweisen, dass die Verwaltung bzw. der Bundesrat den Bogen damals klar überspannt haben.

Das Anliegen von Frau Spoerry ist in seinem Grundgehalt auf alle Fälle ernst zu nehmen. Es geht dabei schliesslich um eine klare Kompetenzzuordnung zwischen den verschiedenen Staatsgewalten. Diese dürfen weder zugunsten des Bundesrates als ausführendes Staatsorgan, und damit zu Lasten der Bundesversammlung, noch im umgekehrten Sinn irgendwie umgebaut oder verwässert werden. Darin ist man sich ohne Zweifel einig.

Man muss zugeben, dass die Mehrwertsteuer-Verordnung dieses Prinzip schon ein wenig angekratzt hat. Trotzdem hat sich die Kommission im erwähnten, sehr knappen Stimmenverhältnis nicht zu einem Antrag auf Folge geben durchringen können. Hier die hauptsächlichsten Erwägungen:

1. Gesetze könnten künftig zwar sehr schlank, undetailliert und referendumvermeidend abgefasst werden, um dann in der Verordnung das referendumsträchtige sogenannte «Fleisch am Knochen» zu regeln. Damit würde die Einführung eines generellen Genehmigungsvorbehaltes sehr wohl die Versuchung wecken, heikle Fragen in die Verordnung abzuschieben und sie damit bewusst dem Referendum zu entziehen. Ich würde das niemandem zutrauen, aber grundsätzlich besteht die Gefahr.

2. Die Gefahr, dass der Gesamtzeitbedarf bei der Gesetzgebung grösser würde und die Mühlen des Staates noch langsamer mahlen würden, ist nicht ganz von der Hand zu weisen. Die Verordnung müsste auch dem Parlament vorgelegt werden. Wo und wann würden in unserem heterogenen Parlament nicht Änderungswünsche zu einzelnen Verordnungsbestimmungen gefunden und vorgebracht und damit Verzögerungen bewirkt? Die Gesetzgebung darf nicht noch intransparenter und schwerfälliger werden, das läge bestimmt

Seiler Hanspeter (V, BE), Berichterstatter: Frau Spoerry hat diese parlamentarische Initiative vor anderthalb Jahren in Form einer allgemeinen Anregung eingereicht. Sie verlangt darin – wir haben es von Herrn Detling bereits gehört –, dass

nicht im Interesse der Funktionstüchtigkeit des staatlichen Entscheidungsprozesses.

3. Es ist bereits heute möglich – das ist ein wesentlicher Aspekt –, Genehmigungsvorbehalte im Sinne der zweiten Forderung von Frau Spoerry, also Vorbehalte für bestimmte Verordnungen, in die Gesetzgebung einzubringen. Das Parlament hat es also in der Hand, bei gesetzvertretenden Verordnungen im Rahmen der Gesetzgebung einen Genehmigungsvorbehalt vorzunehmen, sofern es dies will und als sinnvoll erachtet.

4. Die Situationen, in welchen infolge noch nicht vorhandener Gesetzgebung von der Verfassungsbestimmung direkt zur Verordnung gesprungen wird, sind Ausnahmefälle, und sie sollen es auch bleiben. Aber auch hier liegt und lag es in der Hand des Parlamentes, derartige Ermächtigungen an den Bundesrat vorzunehmen oder ausdrücklich nicht zuzulassen. Ein genereller Genehmigungsvorbehalt könnte auch zu gewissen Definitionsstreitigkeiten darüber führen, was nun blossen Vollzugscharakter hat und was in Wirklichkeit gesetzvertretend ist. Ganz abgesehen davon müsste ein genereller Genehmigungsvorbehalt zu einer gewissen Mehrbelastung des Parlamentes führen, und das ist an und für sich nicht erwünscht.

Im Namen der Kommissionsmehrheit bitte ich Sie aus diesen Gründen, der parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben, auch wenn ich persönlich anerkenne, dass Frau Spoerry und mit ihr die Kommissionsminderheit durchaus beachtenswerte Argumente anführen, die sogar einen gewissen staatspolitischen Stellenwert haben.

Man kann also, wie Frau Spoerry fordert, schon jetzt von Fall zu Fall solche Genehmigungsvorbehalte anbringen, und man hätte auch bei Verfassungsbestimmungen die Möglichkeit, vorher parlamentarisch einzugreifen. Man müsste also sagen, was Frau Spoerry fordert, ist als Instrument grundsätzlich jetzt schon möglich; darum ist Folgegeben nicht nötig. Das ist auch der Grund, weshalb ich meine Meinung seit einem Jahr – das möchte ich hier noch anmerken – geändert habe. Ich war damals auch bei der Minderheit. Ich muss aber in Würdigung der Tatsachen, die mir bei noch intensiverer Betrachtung begegnet sind, sagen, dass wir hier tatsächlich nicht ein Instrument einbauen sollten, das mindestens indirekt bereits vorhanden ist.

Ich bitte Sie also, der Kommissionsmehrheit zuzustimmen und der parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben.

Borel François (S, NE), rapporteur: La majorité de la commission vous recommande de ne pas entrer en matière sur l'initiative parlementaire Spoerry.

M^{me} Spoerry propose deux choses:

1. «Dans certains cas, le législateur devrait être autorisé à réserver, dans la législation, l'approbation des Chambres fédérales pour des ordonnances déterminées.» En fait, c'est déjà le cas. Donc, il n'y a pas lieu de donner suite à cette partie de l'initiative parlementaire Spoerry, puisque l'on peut considérer qu'elle est déjà réalisée.

2. J'en reviens à la première partie de l'initiative, dans laquelle il est demandé que les ordonnances de substitution du Conseil fédéral soient soumises à l'approbation des Chambres fédérales. Qu'est-ce qu'on appelle ordonnance de substitution? Je l'exprimerai par un exemple, qui est d'ailleurs la motivation principale de l'initiative parlementaire Spoerry: le peuple suisse a voté une TVA, sous forme d'article constitutionnel. Tant qu'il n'y a pas de loi, il est prévu, par la constitution elle-même d'ailleurs, que ce soit le Conseil fédéral qui décide d'une ordonnance remplaçant la loi, tant et aussi longtemps que le Parlement ne s'est pas prononcé sur une loi. M^{me} Spoerry voudrait que ce type d'ordonnance soit soumis à l'approbation des Chambres fédérales.

La majorité de votre commission vous recommande de ne pas donner suite à l'initiative parlementaire Spoerry pour les trois raisons suivantes:

1. Pour un Parlement, se prononcer sur une telle ordonnance est extrêmement frustrant. Une telle ordonnance contiendrait toute une série de dispositions – vous connaissez l'ordonnance sur la TVA; le Parlement pourrait s'exprimer, donner

son avis sur toute une série de choses. Mais finalement, il ne pourrait dire que oui ou non à l'ensemble. Travail bien frustrant et peu constructif pour un Parlement!

2. Il peut être parfois très difficile, après un éventuel refus d'une ordonnance par le Parlement, d'interpréter le sens de ce refus. Je donnerai l'exemple, différent de celui de la TVA, de la protection des animaux. On peut imaginer qu'il y ait une ordonnance sur la protection des animaux: certains diraient que cette ordonnance ne va pas assez loin, d'autres diraient qu'elle va beaucoup trop loin, et la conjonction de ces deux avis ferait qu'une majorité rejette l'ordonnance, sans pour autant que le Conseil fédéral sache dans quel sens il faut la modifier. Un vote négatif ne sert à rien si ensuite le gouvernement ne sait pas comment interpréter la décision du Parlement.

Ensuite, la troisième raison qui milite en faveur du refus de l'initiative parlementaire Spoerry est qu'il convient de répartir clairement les responsabilités: ou bien le législateur délègue au Conseil fédéral ou bien il ne délègue pas. On ne peut pas avoir de catégories intermédiaires. C'est une délégation sous réserve d'approbation. Ce Parlement, qui a voté l'article constitutionnel qui a été soumis au peuple, a prévu qu'au début la TVA serait réglée par ordonnance du Conseil fédéral. C'est en toute connaissance de cause que le Parlement a pris cette décision. Si le Parlement avait voulu prendre une autre décision et avait voulu qu'une loi décidée par ce Parlement précise l'application de l'article constitutionnel avant que les dispositions entrent en vigueur, il pouvait aussi le faire. Il ne l'a pas fait: il a délégué sa compétence au Conseil fédéral. Il n'y a pas lieu de prévoir des demi-délégations.

Les délibérations en commission se sont toutes faites sur l'arrière-fond de la discussion concernant l'ordonnance sur la TVA. Je crois que c'est pour cette raison que s'est dégageée une forte minorité pour soutenir M^{me} Spoerry. Il y avait un certain nombre de membres de la commission qui n'étaient pas contents de l'évolution du dossier au niveau du Conseil fédéral. Mais, depuis lors, la majorité de ce Parlement, peu satisfaite de l'ordonnance, a eu la réaction correcte du point de vue d'un Parlement. Vous avez voté une initiative parlementaire réclamant une loi sur la TVA. Cette loi est pratiquement sous toit et, en décembre, le Parlement délibérera d'une loi sur la TVA. Dès lors, la réaction est là: lorsque le Parlement veut légiférer, il peut le faire. Il suffit d'avoir pour cela une majorité. Cette majorité du Parlement, dans le cas concret où il y avait une certaine irritation qui a motivé la forte minorité, a décidé d'agir. Nous vous recommandons donc de ne pas donner suite à l'initiative parlementaire Spoerry, ce qui ne signifie pas qu'on ne peut rien faire, mais que le Parlement, en toute occasion, comme l'exemple de la TVA le démontre, peut prendre l'initiative de légiférer lui-même et donc de faire autre chose qu'une ordonnance soumise à un oui ou un non du Parlement.

Au nom de la majorité de la commission, je vous invite à ne pas donner suite à l'initiative parlementaire Spoerry.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit (keine Folge geben)	60 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit (Folge geben)	39 Stimmen

Parlamentarische Initiative (Spoerry) Genehmigungsvorbehalt bei wichtigen Verordnungen

Initiative parlementaire (Spoerry) Ordonnances du Conseil fédéral. Approbation des Conseils

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1995
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	09
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	94.404
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	02.10.1995 - 14:30
Date	
Data	
Seite	2019-2023
Page	
Pagina	
Ref. No	20 026 108

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.