Das Verordnungsveto – aus einer parlamentarischen Sichtweise beleuchtet

Michael Strebel
22nd November 2017



Der Argwohn gegenüber dem Verordnungsveto ist gewaltig. Insbesondere wird die Verletzung der Gewaltenteilung moniert sowie der Machtzuwachs des Parlamentes befürchtet. Der Artikel beleuchtet das Veto aus einer parlamentarisch-institutionellen Sichtweise. Mit einem Veto würde zwar der parlamentarische Einfluss vergrössert, ohne dass es dadurch zu einer tektonischen Machtverschiebung von der Regierung hin zum Parlament käme.

Zurzeit wird auf Bundes- und teilweise auf Kantonsebene über die Einführung eines Vetos gegen Verordnungen diskutiert. Die Befürworter haben einen schweren Stand, werden doch massive staatspolitische Einwände vorgebracht: Verletzung der Gewaltentrennung, Machtverschiebung zugunsten des Parlaments. Es wird auf die Unzulässigkeit eines Vetos des National- und des Ständerates hingewiesen, weil die Bundesverfassung den Bundesrat allein und uneingeschränkt zum Erlass von Verordnungen für zuständig erklärt.

Verletzung der Gewaltenteilung und Machtverschiebung

Auch auf Kantonsebene wird mit Verletzung der Gewaltenteilung argumentiert. So führt die Zürcher Regierung aus: «Das Verordnungsveto verletzt die Kernkompetenz des Regierungsrates. Der Vollzug – zu dem auch der Erlass von Verordnungen gehört – bildet im System der Gewaltenteilung die Kernaufgabe der Exekutive.» Gleich argumentiert die Schaffhauser Regierung; sie hegt zudem die Befürchtung, das Veto könnte zu «einer von der Verfassung nicht vorgesehenen Machtverschiebung zugunsten des Parlaments» führen.

Diese beiden markantesten Einwände – Verletzung der Gewaltentrennung und Machtverschiebung zuungunsten der Exekutive – werden vor allem von der Exekutive vorgebracht, wie aber sieht die Situation aus parlamentarischer Sicht aus? Zunächst zur Gewaltenteilung: Diese ist in den Kantonsverfassungen beispielsweise mit der Bestimmung beschrieben: «Die Organisation der Behörden richtet sich am Grundsatz der Gewaltenteilung aus.» Dies umfasst die organisatorische und personelle Trennung der staatlichen Funktionen und die Zuweisung jeweils einer Hauptfunktion an eine der Gewalten.

Gewaltenteilung ist nicht gleich Gewaltenteilung

Je nach Denkschule weist jedoch die Gewaltenteilung unterschiedliche Ausprägungen auf. Das Ideal älterer Gewaltenteilungslehren, nach denen jedes Organ ausschliesslich auf eine Funktion beschränkt ist und die Staatsorgane voneinander unabhängig und eigenständig sind, ist in heutigen politischen Systemen oftmals durchbrochen. Es genügt ein Blick nach Deutschland mit seinem Regierungssystem, um eines der deutlichsten Beispiele dieser Verfassungspraxis zu finden: Die Bundeskanzlerin und die Minister üben ihr Parlamentsmandat trotz ihrer Regierungstätigkeit weiterhin aus. Das Prinzip der strikten Gewaltentrennung ist aufgehoben, die Exekutive und die Legislative sind stark verschränkt.

Auch in der Schweiz sind – wenngleich weniger ausgeprägt – Abweichungen von der organisatorischen Gewaltenteilung auszumachen, und sie sind sogar in der Verfassung verankert: So stehen dem Bundesrat nicht nur die Verwaltungstätigkeit und die Regierungsfunktion zu, sondern er hat auch Rechtsetzungsbefugnisse. Wird ein Veto eingeführt, so handelt es sich also lediglich um eine zusätzliche Abweichung von der organisatorischen Gewaltenteilung – zugunsten des Parlaments. Dabei gilt es das Ausmass eines solchen Schrittes im Auge zu behalten: Ein Veto würde nicht zu einer kompletten Durchbrechung – wie etwa im deutschen System – oder gar zu einer Auflösung der Gewaltentrennung führen.

Die politische Macht liegt bei den Exekutiven

Nun zum Einwand der Machtverschiebung zugunsten des Parlaments. Mit Blick auf die Kantone liegt im politischen Alltag – sowohl innerkantonal und interkantonal als auch gegenüber dem Bund – die Meinungs-, Gestaltungs- und Entscheidungsmacht eher bei der Regierung als beim Parlament. Mit der Möglichkeit des Vetos werden die Kompetenzen des Parlaments und damit dessen Einflussbereich wieder ein wenig erweitert. Dies führt zwar zu einer Stärkung der Volksvertretung, doch insgesamt bleibt das politische Machtverhältnis zugunsten der Regierung bestehen.

Veto vergrössert der parlamentarische Entscheidungskorridor

Möchte das Parlament ein Veto einführen, so sollten nachfolgende Punkte bedacht und insbesondere Hürden eingebaut werden: Die Kompetenzverteilung zwischen Exekutive und Legislative bei Verordnungen und Verordnungsvetos muss auf verfassungsrechtlichen Grundlagen fussen und festgeschrieben sein. Die Anzahl der Unterschriften für die Einreichung eines Vetos gegen eine Verordnung ist festzulegen. Ein Veto muss begründet sein sowie durch die Mehrheit des Parlaments bestätigt werden. Bedeutend ist der Hinweis auf den Solothurner Kantonsrat, das einzige Parlament mit der Möglichkeit zu einem umfassenden Veto: Das Veto entfaltet keine bindende Wirkung für die Regierung. Bemerkenswert ist hier auch die Statistik: Seit 1998 wurden 1115 Verordnungen erlassen. Gegen 77 Verordnungen erhob der Kantonsrat Einspruch, nur jeder fünfte wurde jedoch bestätigt. Acht Verordnungen zog die Regierung aufgrund der Diskussion von sich aus zurück.

Durch die beschriebene Möglichkeit des Vetos würde der parlamentarische Einfluss vergrössert. Dies wiederum würde zu einer partiellen Stärkung des Parlaments führen, ohne dass es dadurch zu einer tektonischen Machtverschiebung von der Regierung hin zum Parlament käme.

Hinweis: Dieser Beitrag erschien am 16. November 2017 in der Neuen Zürcher Zeitung.

Bild: Wikimedia Commons.