

Wenn Bundesräte auf Trump machen...

... wer würde sie dann stoppen? Auch in der Schweiz gibt es Versuche, die Machtfülle von Regierung und Verwaltung zu beschränken.

von Dennis Bühler

Ein Präsident, der mit seiner Unterschrift unter nicht mal mit der eigenen Verwaltung abgesprochene Dekrete diplomatische Verwerfungen und weltweite Demonstrationen auslöst, der in seinen ersten Tagen im Amt die wichtigsten Projekte seines Vorgängers über den Haufen wirft, auf Twitter brüllt und klafft und alle für ihn negativen Meldungen schlicht als «Fake News» abtut: Was sich gegenwärtig in den USA unter Donald Trump abspielt, ist mit der beschaulichen Schweizer Politik kaum vergleichbar.

Doch warum eigentlich nicht? Weshalb versucht niemals ein Bundesrat, die Macht seines Amtes in Trump'scher Manier auszunutzen? Zu verdanken ist das unserem fein austarierten politischen System, das seit 1848 grössten Wert auf Machtteilung legt – eine Erfolgsgeschichte. Trotzdem wird über Detailfragen bis heute gerungen: So arbeitet das Parlament aktuell eine Vorlage aus, mit der es den Einfluss des angeblich immer mächtigeren Bundesrates im Gesetzgebungsprozess begrenzen möchte. Doch der Reihe nach.

«Executive orders» und Notrecht

In der Schweiz ist die gegenseitige Kontrolle von Exekutive, Legislative und Judikative («Checks and Balances») stärker ausgeprägt als in den meisten anderen Ländern. Auch wenn sich die USA im 18. Jahrhundert mit der Begründung vom britischen König losgesagt hatten, er sei ein Tyrann – im Amt ihres Präsidenten bündelten sie sehr viel Macht. Ihm gaben sie Befugnisse, auch gegen und ohne das Parlament zu regieren: «Executive Orders» wie jener Erlass, mit dem Trump vor zwei Wochen ein Einreiseverbot für Menschen aus sieben muslimisch geprägten Ländern verhängte. Solche präsidentiellen Dekrete sind von den Behörden unverzüglich anzuwenden und nur durch Gerichte umzustossen (siehe Kasten «Verfassungsgerichtsbarkeit»).

Auch der Schweizer Bundesrat hat die Möglichkeit, den oft langwierigen demokratischen Prozess auszuhebeln: mit dem Rückgriff auf Notrecht. Artikel 185 der Bundesverfassung erlaubt es ihm, ohne gesetzliche Grundlage Verordnungen und Verfügungen zu erlassen, um «unmittelbar drohenden Störungen der öffentlichen oder der inneren und äusseren Sicherheit zu begegnen». Letztmals tat er dies vor acht Jahren, als er die UBS ohne Zustimmung von Parlament und Volk mit einer Finanzspritze von sechs Milliarden Franken alimentierte und die Grossbank ermächtigte, die von US-Behörden geforderten Steuerdaten herauszugeben.

In Washington ist man weniger zurückhaltend als in Bern: Vom ersten Staatschef George Washington bis zum 44., Barack Obama, wurden mehr als 13 000 Dekrete unterschrieben. Während des Vollmachtenregimes von 1939 bis 1949, als er mehr als hundert Gesetze erliess, gewöhnte sich allerdings auch der Bundesrat erschreckend schnell an sein Privileg: Nicht weniger als fünf Anläufe brauchte es, um das Regime wieder aufzuheben.

Keine Schweizer Tyrannen

Im Regierungsalltag freilich kann kein Bundesrat zum Tyrann werden: Jedes Mitglied wird von sechs Kollegen im Zaum gehalten, da alle wichtigen Entscheide im Kollegium gefällt werden. Zudem üben National- und Ständerat die Oberaufsicht über den Bundesrat, die Verwaltung und die Gerichte aus – niemand im Staat ist stärker als die 246 Parlamentarier, deren Hauptaufgabe die Gesetzgebung ist. So jedenfalls sieht es die Gewaltentrennung vor.



Unkontrolliert: US-Präsident Donald Trump hält wenig von Gewaltentrennung – der Schweizer Bundesrat ist zurückhaltender.

Bilder Beat Mumenthaler/Bundeskanzlei/Keystone

Verfassungsgerichtsbarkeit: Schweiz sagt Nein



● USA: Abtreibung, Waffengesetze, Todesstrafe – Richter haben in Amerika bei vielen umstrittenen Themen das letzte Wort – deshalb kämpfen Republikaner und Demokraten erbittert darum, im obersten Gericht des Landes eine Mehrheit zu haben. **Der Supreme Court in Washington (Bild) ermächtigte sich vor 214 Jahren selbst, Gesetze auf ihre Verfassungsmässigkeit zu überprüfen.** Seinem letztinstanzlichen Urteil vorgelagert übernimmt bei konkreten Rechtsanwendungsakten jedes ordentliche US-Gericht diese Aufgabe – anders als in den meisten europäischen Ländern, wo ein einziges Gericht dafür zuständig ist, die Verfassungsmässigkeit der Gesetze zu überprüfen.

● Schweiz: Vom Parlament beschlossene Bundesgesetze, die vom Stimmvolk nicht via fakultatives Referendum gekippt werden, sind verbindlich: **Richter können sie nicht aufheben, für ungültig erklären oder ihnen die Anwendung versagen, selbst wenn sie im Widerspruch zur Verfassung stehen.** Vor bald fünf Jahren scheiterte der letzte von zahlreichen Versuchen zur Schaffung eines Verfassungsgerichts in National- und Ständerat, obwohl sich der Bundesrat vehement dafür eingesetzt hatte. Hingegen hat das Bundesgericht in Lausanne die Kompetenz, kantonale Gesetze auf ihre Konformität mit der Bundes- und der Kantonsverfassung zu prüfen. (dbü)

Viele Volks- und Ständevertreter allerdings beschwerten sich, ihr Hebel gegenüber Regierung und der personell stark gewachsenen Verwaltung werde immer kürzer. Ihre Kritik: Letztere beiden nützten ihre Kompetenz, Verordnungen zu erlassen und so die vom Parlament ausgearbeiteten Gesetze anwendbar zu machen, zur Durchsetzung eigener Ziele.

«Verordnungsveto als Notbremse»

Um die Macht der Exekutive einzuschränken, hat der Zuger SVP-Nationalrat Thomas Aeschi 2014 via parlamentarische Initiative die Einführung eines Verordnungsvetos gefordert. Wenn mindestens ein Drittel eines Rates innerhalb von 14 Tagen nach Erlass einer Verordnung einen entsprechenden Antrag stellt, soll das Parlament in der darauf folgenden Session über die Verordnung abstimmen – und sie zur Überarbeitung an den Bundesrat zurückweisen können. «Ich sehe das Verordnungsveto als eine Art Notbremse», sagt Aeschi. «Diese werden wir ziehen, wenn der Text stark vom während des Gesetzgebungsprozesses geäusserten Willen des Parlamentes abweicht.» In letzter Zeit sei dies wiederholt passiert, etwa beim Lebensmittel- oder dem Energiegesetz. Aeschi hofft auch auf präventive Wirkung: «Wenn Bundesrat, Verwaltung und verwandte Institutionen wie beispielsweise die Finanzmarktaufsicht wissen, dass ihre Verordnungen vom Parlament abgelehnt werden können, werden sie bei deren Erlass weniger über die Stränge hauen.»

Nachdem während Jahrzehnten Anläufe für ein Verordnungsveto am Ständerat gescheitert waren, gab die staatspolitische Kommission der kleinen Kammer im August ihre Einwilligung zur Änderung des Parlamentsgesetzes. Voraussichtlich Ende Jahr wird das Geschäft von der Nationalratskommission behandelt werden, 2018 steht die definitive Entscheidung der beiden Räte an. Ein grosses Thema ist das Verordnungsveto gegenwärtig auch in den Kantonen (siehe Kasten «Verordnungsveto»).

«Parlament ist zu unsorgfältig»

Gegen das Veto macht sich der Zürcher Grünen-Nationalrat Bastien Girod stark. «Die viel behauptete Machtverschiebung zu Bundesrat und Verwaltung hat gar nicht stattgefunden», sagt er. «Wenn eine Verordnung nicht dem entspricht, was das Parlament wollte, muss es sich selbst an der Nase nehmen – dann war es bei der Ausarbeitung des Gesetzes zu unsorgfältig.» Gleicher Meinung ist alt Bundesrichter Heinz Aemisegger: «Der Mangel an Konsensfähigkeit bei vielen Parteien und Politikern führt dazu, dass das Parlament die Gesetze vage formuliert und der Exekutive viel Spielraum lässt.» Ein Veto verwische die Verantwortung von Parlament und Regierung in der Rechtssetzung auf unzulässige Weise. «Es schafft Rechtsunsicherheit, weil die Justiz Gesetze anwenden müsste, für die noch keine Verordnung besteht.»

Wenig vom Instrument hält auch Felix Uhlmann, Staatsrechtsprofessor an der Uni Zürich. «Ein Veto ist unnötig, verzögert den Erlass von Verordnungen und reduziert die Flexibilität der Rechtssetzung», sagt er. Zudem drohe eine Verpolitisierung der Verwaltung, weil sich das Feilschen verschiedener Interessen um einen Kompromiss von der Gesetzes- auf die Verordnungsstufe verlängere. Er empfehle grundsätzlich von Änderungen abzusehen, so Uhlmann. «Unser System funktioniert alles in allem ausgezeichnet: Die Schweiz wird international beneidet für die Qualität ihres Gesetzgebungsprozesses.»

Gleiches kann man von den USA gegenwärtig kaum behaupten. Nicht zu Zeiten Trumps.

Verordnungsveto: In den Kantonen grosses Thema

Mittels Motion verlangt der Zürcher SVP-Kantonsrat Franco Albanese ein Vetorecht gegen Verordnungen des Regierungsrates. Sein Vorstoss wird unterstützt von FDP, BDP und EDU und hat beste Chancen. In Schaffhausen ist man bereits einen Schritt weiter: Dort sprach sich der Kantonsrat im September für ein Veto aus, nachdem die Regierung in der Verordnung zum neuen Hundegesetz 14 Hunderassen als besonders gefährlich taxiert hatte, was bei deren Besitzern für grossen Unmut sorgte. Im Aargau, in Bern und in Luzern hingegen wurde die Einführung eines Verordnungsvetos in den letzten fünf Jahren diskutiert, letztlich aber verworfen. **Als bisher einziger Kanton kennt Solothurn ein Verordnungsveto – und das schon seit 1988.** Innert 60 Tagen können dort 17 der 100 Kantonsräte Einspruch einlegen. Bei seiner Einführung noch höchst umstritten, hat sich das Veto längst etabliert: Gegen durchschnittlich jede 14. Verordnung oder Verordnungsänderung erhob der Kantonsrat in den letzten 29 Jahren Einspruch, etwa jeder fünfte Einspruch wurde im Rat bestätigt. (dbü)