

Parlamentsdienste

Services du Parlement

Servizi del Parlamento

Servetschs dal parlament



Sekretariat der Staatspolitischen

Kommissionen

CH-3003 Bern

Tel. 031 322 99 44

Fax 031 322 98 67

www.parlament.ch

spk.cip@parl.admin.ch

4. Juli 2011 GM

10.440 s Pa.IV. Verbesserungen der Organisation und der Verfahren des Parlamentes (Verfahren bei Standesinitiativen; Gegenstand des Vernehmlassungsverfahrens)

Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

1 Ausgangslage

Die Staatspolitische Kommission des Ständerates (SPK) hat im Rahmen einer Sammelvorlage verschiedene Verbesserungen der Organisation und der Verfahren des Parlamentes ausgearbeitet. Bei den meisten Vorschlägen geht es allein um das parlamentsinterne Verfahren. Zwei Änderungsvorschläge betreffen aber auch die Kantone:

1. Eine Standesinitiative soll nur noch in der Form eines ausgearbeiteten Vorentwurfs eines Erlasses der Bundesversammlung eingereicht werden dürfen.
2. Auf ein Vernehmlassungsverfahren kann verzichtet werden, wenn das Vorhaben vorwiegend die Organisation oder das Verfahren von Bundesbehörden oder die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Bundesbehörden betrifft.

Die Kommission hat am 24. März 2011 ihr Sekretariat beauftragt, bei den Kantonen ein Vernehmlassungsverfahren zu diesen beiden Vorschlägen durchzuführen.

Die Frist für die Vernehmlassung endete am 10. Juni 2011.

2 Überblick über die eingegangenen Stellungnahmen

Zu den gestellten Fragen haben die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK)¹ und 20 Kantone Stellung genommen.

Die *Beschränkung der Standesinitiative auf die Form eines ausgearbeiteten Vorentwurfs* (Art. 115 ParlG; SR 171.10) wird von 8 Kantonen (SZ, NW, OW, AI, TI, VS, GE, JU)

¹ Eine Stellungnahme der KdK bedarf gemäss Artikel 10 der „Vereinbarung über die Konferenz der Kantonsregierungen“ vom 8. Oktober 1993 der Zustimmung von 18 der insgesamt 26 Kantonsregierungen. Gemäss Auskunft der KdK haben „mehr als 20 Kantone“ der in den zwei Hauptpunkten ablehnenden Stellungnahme der KdK zugestimmt. Demgegenüber haben in ihren bei der SPK eingereichten Stellungnahmen 8 bzw. 9 Kantone diesen beiden Vorschlägen der SPK zugestimmt. Auf Anfrage des Sekretariates der SPK teilte das Sekretariat der KdK mit, „dass gemäss der geltenden Praxis das Abstimmungsverhalten der einzelnen Kantone gegen aussen nicht kommuniziert wird“.



begrüss; die KdK sowie 12 Kantone (BE, LU, UR, ZG, SO, BS, BL, SH, SG, AG, TG, VD) lehnen diesen Vorschlag ab.

Die *Einführung von Behandlungsfristen für die Vorprüfung von Standesinitiativen* (Art. 116 ParlG) war zwar nicht Gegenstand einer expliziten Frage an die Kantone; die vorgeschlagene Regelung wurde aber ebenfalls mit den Vernehmlassungsunterlagen unterbreitet. Der Vorschlag stösst auf die Zustimmung der KdK sowie aller 9 Kantone (OW, NW, BS, SG, AG, TG, VS, JU, TI), die sich zu dieser Frage eindeutig geäussert haben.

Den *Verzicht auf ein Vernehmlassungsverfahren*, wenn das Vorhaben vorwiegend die Organisation oder das Verfahren von Bundesbehörden oder die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Bundesbehörden betrifft (Art. 3 Abs. 1^{bis} VIG; SR 172.061), haben 9 Kantone (LU, UR, SZ, NW, OW, BS, AG, VS, JU) unterstützt; 10 Kantone (BE, ZG, SO, BL, SH, SG, TG, TI, VD, GE) sowie die KdK lehnen diesen Vorschlag ab.

Neben den Kantonen haben zwei Verbände unaufgefordert Stellung genommen: die „Fédération des Entreprises Romandes“ (FER) und das „Centre patronal“ (CP). Die FER befürwortet die Beschränkung der Standesinitiative auf die Form des ausgearbeiteten Vorentwurfs, das CP lehnt diesen Vorschlag ab. Beide Organisationen begrüssen die Einführung von Behandlungsfristen. Zur Ermöglichung eines Verzichtes auf ein Vernehmlassungsverfahren äussert sich nur das CP; es lehnt diesen Vorschlag ab.

Die SPK hat zudem an ihrer Sitzung vom 27. Juni 2011 Herrn Staatsrat Beat Vonlanthen, Volkswirtschaftsdirektor des Kantons Freiburg, als Vertreter der KdK angehört.

3 Stellungnahmen zu den einzelnen Vorschlägen

31 Beschränkung der Standesinitiative auf die Form eines ausgearbeiteten Vorentwurfs (Art. 115 ParlG)

Pro-Argumente:

SZ stimmt der Zielsetzung zu, die Kantone dazu zu „bewegen, ihre Anliegen in den Standesinitiativen präziser zu fassen“.

AI ist einverstanden, setzt allerdings voraus, „dass an die Form der Umsetzung keine überspannten Anforderungen gestellt werden. Geringfügige Formmängel oder rechtstechnische Unzulänglichkeiten dürfen kein Grund sein“, einer Initiative keine Folge zu geben.

TI sieht zwar einerseits als Folge der vorgeschlagenen neuen Regelung einen grösseren Aufwand für die Initianten einer Standesinitiative. Andererseits führt die neue Formvorschrift aber zu einem wirksameren Einsatz und damit zu einer Aufwertung dieses Instrumentes.

VS sieht den Vorteil einer Standesinitiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs darin, dass dieses Instrument auf diese Weise gezielter eingesetzt werden kann.

GE teilt die Auffassung der SPK, dass der Inhalt einer Standesinitiative geklärt werden soll. Jedenfalls sollten parlamentarische Initiativen und Standesinitiativen gleich behandelt werden.



JU argumentiert ähnlich wie GE und weist darauf hin, dass auch die parlamentarische Initiative gemäss jurassischem Recht in die Form eines ausgearbeiteten Entwurfs gekleidet werden muss.

Die FER begrüsst, dass der Vorschlag die Einreichung von Initiativen erschwert, die mehr der Tagesaktualität als vertiefter Überlegung entspringen. Kantone und Ratsmitglieder verfügten über genügend Infrastrukturen zur Unterstützung der Formulierung von Vorentwürfen.

Contra-Argumente:

Aus Sicht der KdK „wird die Ausübung des Initiativrechts erschwert“. Die Standesinitiative habe auch in der Form der allgemeinen Anregung „ihre Bedeutung als Mittel zur indirekten Einflussnahme auf die politischen Prozesse auf Bundesebene“. Bevor eine Standesinitiative bei der Bundesversammlung eingereicht werde, durchlaufe sie ein kantonales Verfahren, das aufgrund der Beschränkung auf ausformulierte Vorentwürfe „zu einem deutlich grösseren Aufwand führen und die Konsensfindung erschweren“ würde. Dieser Aufwand sei unverhältnismässig, weil er nur dazu diene, die Vorprüfung zu erleichtern. Der Vorentwurf gälte ja für den auszuarbeitenden Entwurf nur als Richtlinie und nicht als zwingende Vorgabe. Das Ziel, klare Grundlagen für das Vorprüfungsverfahren zu erhalten, könne auch mit der Vorschrift erreicht werden, dass eine Standesinitiative eine Begründung enthalten muss. Eine absolute Gleichbehandlung von parlamentarischer Initiative und Standesinitiative sei nicht zwingend; bereits nach geltendem Recht gebe es Unterschiede.

Die Kantone BE, LU, ZG, SO, BL, BS, SH, SG, AG, TG, TI und VD argumentieren ähnlich oder identisch. Zusätzliche Argumente:

- LU meint, „den Kantonen wäre vielfach mangels Kenntnis von relevantem Hintergrundwissen eine abschliessende Gesetzgebungsarbeit gar nicht möglich“. Gemäss BS „verfügen die Grossrätinnen und Grossräte (...) nicht über die für das Erarbeiten eines Erlassentwurfs erforderliche personelle und fachliche Unterstützung“; daher dürften an Standesinitiativen nicht dieselben Anforderungen gestellt werden wie an parlamentarische Initiativen. Analog argumentiert auch AG.
- UR weist darauf hin, „dass die Standesinitiative als politisches Recht ein Volksrecht darstellt, das (wenigstens im Kanton Uri) auch mit einer kantonalen Volksinitiative erwirkt werden kann. (...) Verlangt man von den Initianten, einen Erlass auszuformulieren, überfordert man viele Bürgerinnen und Bürger“. Auch nach Ansicht von SG steht die Standesinitiative „näher bei der Volksinitiative als bei der parlamentarischen Initiative“. Standesinitiative und Volksinitiative haben „ihren Ausgangspunkt ausserhalb der Bundesversammlung“; folglich sei es sachgerecht, für beide Initiativen dieselben Form-erfordernisse aufzustellen, also für Standesinitiativen ebenfalls wie für Volksinitiativen allgemeine Anregungen zuzulassen.
- BS leitet aus Art. 160 Abs. 1 BV ab, dass eine Initiative, welche als „erster Anstoss zu einem Tätigwerden“ definiert sei, auch als allgemeine Anregung zulässig sein müsse. TG argumentiert ähnlich, unter Hinweis auf Art. 139 BV (Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung).



- BS befürchtet, dass ein Vorentwurf eines Erlasses „mit Sicherheit bereits im Rahmen des Vorprüfungsverfahrens zu Detaildiskussionen Anlass geben wird“. Das stehe im Widerspruch zu einer Vorprüfung, die zu einem Grundsatzentscheid führen soll.
- SG geht davon aus, dass ein formulierter Erlasstext im Gegensatz zu einer allgemeinen Anregung „weniger Spielraum für die Umsetzung“ offen lässt, was das Bundesparlament „eher zu einer ablehnenden Haltung veranlassen wird“.
- SG weist auf die Schwierigkeiten der nötigen Regelung des innerkantonalen Verfahrens für die Ausarbeitung einer Standesinitiative hin. Auch für TG würde eine Anpassung des kantonalen Rechts notwendig.
- Gemäss SG bleibt unklar, welchen Mindestanforderungen ein „Vorentwurf“ genügen muss. Die Anforderungen müssten in ihren Grundzügen im Gesetz festgehalten werden. Auch TG meint. „Der Begriff ‚Vorentwurf‘ ist auslegungsbedürftig, dessen Inhalt nicht klar und die Abgrenzung zur allgemeinen Anregung ist nicht deutlich“.

Das CP betrachtet die Anforderung des ausgearbeiteten Entwurfs sowohl für die parlamentarische Initiative als auch für die Standesinitiative als „excessif“.

32 Einführung von Behandlungsfristen für die Vorprüfung von Standesinitiativen (Art. 116 ParlG)

Pro-Argumente:

BS begrüsst die Befristung aus den Gründen „der Effizienz der Rats- und Kommissionsarbeiten und des Schutzes des Initiativrechts“.

SG betrachtet das Anliegen als gerechtfertigt, der Tendenz zu einer Sistierung der Vorprüfung entgegenzuwirken. Eine Sistierung sei „nicht vertretbar, nachdem ein entsprechender zustimmender Beschluss das Rechtsetzungsverfahren erst in Gang setzt, so dass bis zum Vorliegen des neuen oder geänderten Erlasses ohnehin einige Zeit verstreicht“.

Gemäss AG verhindert die Regelung, „dass der Entscheid über Standesinitiativen auf Bundesebene verschleppt wird“.

TG begrüsst, dass eine „unverhältnismässig lange Schubladisierung“ verhindert wird. Eine Sistierung der Behandlung einer Standesinitiative könne zwar in bestimmten Fällen sinnvoll sein, müsse aber in der zweiten Phase, d.h. nach der erfolgten Vorprüfung erfolgen. TG nimmt in Kauf, dass die Hürde für einen positiven Entscheid vielleicht höher liegen werde; dafür erhalte man rechtzeitig eine klare Antwort.

Das CP und die FER schliessen sich der Argumentation der SPK an, dass eine fristgerechte Vorprüfung einer Standesinitiative die nötige Koordination mit der Behandlung anderer parlamentarischer Geschäfte nicht behindert.

UR befürwortet zwar die Behandlungsfristen, möchte aber dennoch eine Sistierung der Behandlung aus bestimmten sachlichen Gründen ermöglichen (diese Stellungnahme ist damit widersprüchlich und wird nicht als positive Stellungnahme gezählt).



33 Verzicht auf ein Vernehmlassungsverfahren, wenn das Vorhaben vorwiegend die Organisation oder das Verfahren von Bundesbehörden oder die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Bundesbehörden betrifft (Art. 3 Abs. 1^{bis} VIG)

Pro-Argumente:

LU kann dem Vorschlag „aus Effizienzgründen“ zustimmen. Voraussetzung sei jedoch, dass die Kantone durch derartige Bestimmungen in keiner Weise in ihren Interessen betroffen sind“. Analog argumentieren auch UR und SZ.

BS möchte den „hohen Arbeits- und Zeitaufwand“ für eine Vernehmlassung vermeiden, wenn die Adressaten nicht unmittelbar in ihren Interessen betroffen sind. Art. 3 Abs. 3 VIG sei aber insofern zu ergänzen, dass ein Vernehmlassungsverfahren „zu Vorhaben gemäss Absatz 1^{bis}“ durchzuführen sei, wenn die Vernehmlassungsadressaten „in erheblichem Ausmass betroffen sind“.

AG begrüsst, dass „insbesondere auch die Kantone von unnötigem Aufwand entlastet werden“.

Contra-Argumente:

Die KdK weist darauf hin, dass die vorgeschlagene Regelung offen formuliert sei. Es stelle sich die Frage, wer für den Entscheid zuständig sein soll, ob eine Vorlage die Interessen der Kantone betrifft. „Die Kantone wollen selbst entscheiden können, ob sie von einer Änderung betroffen sind oder nicht“. Das Verfahren vor einem eidgenössischen Gericht oder die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Bundesbehörden könnten für die Kantone und weitere Dritte von grosser Bedeutung sein. Bisher müsse der Bund begründen, wenn er auf die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens verzichte; die Umkehr dieser Begründungspflicht sei abzulehnen.

Die Kantone BE, ZG, SO, BL, SH, TG, VD und das CP argumentieren ähnlich oder identisch.

BL und SG fragen sich zudem, ob der Vorschlag der SPK mit dem verfassungsmässigen Anspruch (Art. 147 BV) unter anderem der Kantone auf eine Einladung zur Stellungnahme bei der Vorbereitung wichtiger Erlasse vereinbar sei.

SG betrachtet zwar einen Verzicht auf die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens im Bereich des Parlamentsorganisationsrechts und der Verfahrensabläufe zwischen Parlament und Regierung als gerechtfertigt. Gehe es hingegen um die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Parlament und Regierung, „so ist das Bestehen eines Interesses der Kantone und wohl auch der Verbände an Mitwirkung im vorparlamentarischen Verfahren unbedingt zu bejahen“.

34 Weitere Vorschläge

Die KdK und SG schlagen vor, eine Bestimmung ins ParlG aufzunehmen, „dass die Kantonsregierungen über den Stand der Beratungen und den Entscheid, ob der Standesinitiative Folge gegeben wird, zu informieren sind“.

TG regt an, dass die Einladung zur Teilnahme an einem Vernehmlassungsverfahren jeweils an die Staatskanzlei zu adressieren sei.