

Ständerat

Conseil des Etats

Consiglio degli Stati

Cussegl dals stadis



Staatspolitische Kommission  
CH-3003 Bern

www.parlament.ch  
spk.cip@parl.admin.ch

28. März 2011

## **10.440 Pa.Iv. SPK-SR. Verbesserungen der Organisation und der Verfahren des Parlamentes**

### **Erläuternder Bericht: Verfahren bei Standesinitiativen; Gegenstand eines Vernehmlassungsverfahrens**

#### **1 Verfahren bei Standesinitiativen**

##### **11 Analogie von parlamentarischer Initiative und Standesinitiative**

Ausgangspunkt der Überlegungen der Staatspolitischen Kommission (SPK) des Ständerates waren die aufgetretenen Missstände bei der Behandlung von *parlamentarischen Initiativen* (siehe unten Ziff. 12 und 13).

Sobald die Kommission ihren Vorschlag zu einer Änderung des Verfahrens bei parlamentarischen Initiativen ausgearbeitet hatte, musste sie sich die Frage stellen, ob eine analoge Änderung auch für das Verfahren bei Standesinitiativen vorgeschlagen werden sollte.

Mit der Änderung des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG) vom 17. Juni 1994 ist das Verfahren bei Standesinitiativen erstmals gesetzlich geregelt worden (Art. 21<sup>septies-novies</sup> GVG; AS 1994 2147). Die SPK des Ständerates, welche diese Vorlage ausgearbeitet hatte, stellte in ihrem Bericht vom 4. Mai 1993 fest: „Artikel 93 der Bundesverfassung stellt die Standesinitiative der parlamentarischen Initiative ausdrücklich gleich. Entsprechend soll auch das Verfahren der Standesinitiative analog zum Verfahren der parlamentarischen Initiative ausgestaltet werden“ (BBI 1993 III 335).

Die verfassungsrechtliche Grundlage hat sich mit der BV von 1999 nicht geändert: „Jedem Ratsmitglied ... und jedem Kanton steht das Recht zu, der Bundesversammlung Initiativen zu unterbreiten“ (siehe dazu: St. Galler Kommentar zu Art. 160 BV; Aubert, Petit commentaire de la Cst., pp.1210ss.).

Angesichts dieser verfassungsrechtlichen Ausgangslage und der bisherigen Praxis möchte die SPK die Änderungen im Verfahren bei parlamentarischen Initiativen auch für die Behandlung von Standesinitiativen vorschlagen.

Zudem stellt die SPK fest, dass die Schwierigkeiten bei der Behandlung von parlamentarischen Initiativen, wie sie in Ziff. 12 und 13 dargestellt werden, in gleicher Weise auch bei Standesinitiativen auftreten.



## 12 Argumente für die Beschränkung von parlamentarischen Initiativen und Standesinitiativen auf die Form des ausgearbeiteten Vorentwurfs

Der Entscheid der SPK, parlamentarische Initiativen nur noch in der Form des ausgearbeiteten Vorentwurfs zuzulassen, basiert auf folgenden Überlegungen, die ebenfalls für die Standesinitiative zutreffen:

Bereits der Bericht der SPK-NR vom 1. März 2001 zum Entwurf des ParlG hat das Problem treffend analysiert (BBI 2001 3513): „In der Praxis werden die parlamentarischen Initiativen mehrheitlich in der Form der allgemeinen Anregung eingereicht. *Häufig ist die Anregung in derart allgemeiner Form gehalten, dass deren mögliche Umsetzung weitgehend offen bleibt.* Es gibt Initiativen, die im Grunde nur einen Prüfungsauftrag und keine konkreten Elemente einer möglichen neuen Regelung enthalten. Eine derartige Initiative findet bei der Vorprüfung unter Umständen leichter die Zustimmung einer Mehrheit; bei der Umsetzung zeigt sich dann, dass entweder gar keine konkreten Vorschläge vorliegen oder dass die Vorstellungen über die Umsetzung derart auseinander gehen, dass keine mehrheitsfähige Lösung gefunden werden kann.“

Die SPK-NR und in der Folge die beiden Räte haben dann allerdings die Schlussfolgerung der Subkommission beider SPK, dass nur noch ausgearbeitete Erlassentwürfe zugelassen werden sollten, nicht übernommen. Immerhin wurde der früher vom Gesetz verwendete Begriff der Initiative „in der Form der allgemeinen Anregung“ ersetzt durch die neue Formulierung, wonach eine Initiative zumindest „Grundzüge“ eines Erlasses vorschlagen müsse. Mit dieser Formulierung ist aber in der Praxis das Ziel nicht erreicht worden, dass parlamentarische Initiativen konkreter und präziser gefasst werden als früher.

In den Diskussionen um das Jahr 2000 wurde gegen die Beschränkung auf ausformulierte Initiativen der Einwand erhoben, dass „viele Ratsmitglieder durch diesen Anspruch an die Form doch überfordert sein dürften“ (BBI 2001 3513). Zweifellos bedeutet diese Änderung eine *Erschwerung der Ausübung des Initiativrechts* durch ein einzelnes Ratsmitglied.

Eine exemplarische Analyse der im 1. Jahr der 47. Legislaturperiode eingereichten Initiativen zeigt, dass ca. 40% der Initiativen bereits in ausgearbeiteter Form eingereicht wurden oder ohne grössere Schwierigkeiten in diese Form gebracht werden könnten. Was die übrigen ca. 60% der Initiativen betrifft, so geht es um eine *Güterabwägung zwischen den Zielen einer möglichst ungehinderten Ausübung des Initiativrechts des einzelnen Ratsmitglieds einerseits und einem wirksamen Einsatz dieses gewichtigsten parlamentarischen Instruments andererseits.*

Dabei ist auch in Betracht zu ziehen, dass sich die Ratsmitglieder bei der Einreichung einer Initiative unterstützen lassen können durch

- eigene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (Art 3a PRG: „Die Ratsmitglieder erhalten eine Jahresentschädigung von 31'750 Franken als Beitrag zur Deckung der Personal- und Sachausgaben, die der Erfüllung des parlamentarischen Mandats dienen“);
- die Fraktionssekretariate;
- die zuständigen Dienste der Parlamentsdienste (insb. die Kommissionssekretariate), wobei sich in diesem Fall die Unterstützung auf formelle Fragen beschränken muss und die Inhalte durch das Ratsmitglied selbst definiert werden müssen;



- durch Dritte finanzierte Infrastrukturen (Interessenverbände usw.), wobei die Ratsmitglieder allerdings in sehr ungleichem Ausmass davon profitieren können.

Die Ansprüche an die Form (korrekte gesetzestechnische Umsetzung eines Anliegens, Wahrung der Kohärenz der Rechtsordnung) eines derartigen Entwurfs sind zudem nicht dieselben wie die Ansprüche an einen entsprechenden Entwurf des Bundesrates oder einer Parlamentskommission. *Der Erlassentwurf eines Ratsmitglieds soll seine politischen Anliegen möglichst präzise und vollständig präsentieren, dient aber nach wie vor nur als Beratungsgrundlage für den Grundsatzentscheid, ob der Initiative Folge gegeben werden soll oder nicht, und nicht etwa als Beratungsgrundlage für eine Detailberatung.* Formmängel oder die Ablehnung eines Details sind jedenfalls allein kein Grund, einer Initiative keine Folge zu geben, wenn im Grundsatz der Regelungsbedarf bejaht wird und der Weg der parlamentarischen Initiative als zweckmässig erscheint. Die Kommission bleibt bei der rechtlichen Umsetzung der Ziele der Initiative nach wie vor frei, z.B. eine gesetzliche Regelung auf Verfassungsstufe zu heben oder einzelne Detailregelungen wegzulassen oder beizufügen.

### **13 Argumente für die Einführung von Behandlungsfristen für die vorberatenden Kommissionen**

Der Entscheid der SPK, für die Vorprüfung von parlamentarischen Initiativen durch die Kommissionen Behandlungsfristen festzulegen, basiert auf folgenden Überlegungen, die ebenfalls für die Standesinitiative zutreffen:

In Art. 21<sup>ter</sup> des Geschäftsverkehrsgesetzes, in Kraft von 1985 bis 2003, war bereits eine Behandlungsfrist von drei Quartalen für die Vorprüfung von parlamentarischen Initiativen durch die Kommissionen verankert; in der Praxis wurde diese Frist auch weitgehend eingehalten. Der Zweck dieser Frist war einerseits der Schutz des verfassungsmässigen Initiativrechts der Ratsmitglieder: Eine Initiative soll nicht unverhältnismässig lange schubladisiert werden können. Andererseits sollte die Frist auch der Effizienz der Rats- und Kommissionsarbeiten dienen: Der Grundsatzentscheid, ob gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht und ob der Weg der parlamentarischen Initiative zweckmässig ist, ist ein einfacher Entscheid, der in einem raschem Verfahren gefällt werden kann.

Mit dem ParlG wurde diese Behandlungsfrist abgeschafft. Der Grund war nicht etwa der, dass die beiden genannten Grundsätze des Vorprüfungsverfahrens als nicht mehr aktuell erachtet wurden. Im Gegenteil, das Verfahren hatte sich derart etabliert, dass die Frist nicht mehr notwendig schien. Zudem wurde das Verfahren durch den neuen Einbezug der Kommission des anderen Rates erheblich komplizierter und eine differenzierte Fristenregelung hätte den Komplexitätsgrad noch erhöht.

Seit Inkrafttreten des ParlG ist nun aber in der Praxis eine zunehmende Tendenz zu beobachten – insbesondere im Ständerat –, die Vorprüfung von parlamentarischen Initiativen oder Standesinitiativen zu *sistieren*, um eine bestimmte Entwicklung (z.B. eine angekündigte Botschaft des Bundesrates) abzuwarten. Derartige Sistierungen widersprechen dem oben dargestellten, auch heute noch begründeten Willen des Gesetzgebers von 1984.

Als Grund für eine Sistierung wird häufig angeführt, es sei nicht sinnvoll, eigene Gesetzgebungsarbeiten des Parlaments in die Wege zu leiten, wenn z.B. der Bundesrat bereits an der Arbeit ist. Diese Argumentation ist in verfahrensrechtlicher Sicht nicht



begründet. Diese Situation kann ein Grund sein, trotz grundsätzlicher Zustimmung zum Inhalt den Weg der parlamentarischen Initiative als nicht zweckmässig zu erachten und der Initiative keine Folge zu geben. Gelegentlich ist das Motiv zu spüren, in einer solchen Situation „kein falsches Zeichen“ geben zu wollen. Durch eine geeignete Begründung des Kommissionsentscheids kann dies vermieden werden. Die erwähnte Situation – der Gesetzgebungsbedarf wird bejaht, andere Arbeiten sind aber bereits im Gang – kann aber auch ein Grund sein, der Initiative Folge zu geben. Das kann dann zweckmässig sein, wenn begründete Zweifel bestehen, ob die anderen Arbeiten zum Ziel führen. In dieser Situation ist ohne weiteres möglich, eine parlamentarische Initiative, welcher Folge gegeben worden ist, vorerst zu sistieren (aber erst in der „2. Phase“) und gegebenenfalls später als erfüllt abzuschreiben. Auf diese Weise behält die federführende Kommission aber einen „Trumpf in der Hand“ und kann gegebenenfalls die Regie des Gesetzgebungsprozesses übernehmen, falls der Bundesrat seine angekündigten Absichten nicht oder nur mit grosser Verzögerung umsetzt.

## **2 Gegenstand des Vernehmlassungsverfahrens**

Es ist konstante Praxis insbesondere der beiden SPK, dass sie zu von ihnen ausgearbeiteten Erlassentwürfen in den Bereichen des Parlamentsrechts und der Regelung der Beziehungen zwischen Parlament und Regierung *kein Vernehmlassungsverfahren* eröffnen. Auch der Bundesrat hat z.B. bei seiner Vorlage für eine Änderung von Art. 14 Bst. c ParlG (Unvereinbarkeit des Parlamentsmandats mit einer Mitgliedschaft in ausserparlamentarischen Kommissionen) auf die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens verzichtet (BBl 2006 8012). Diese Praxis entspricht offensichtlich nicht dem Wortlaut von Art. 3 des Vernehmlassungsgesetzes. Derartige Erlassentwürfe enthalten durchaus auch Gesetzesbestimmungen im Sinne von Art. 164 Abs. 1 Bst. a–g BV, d.h. grundlegende Bestimmungen, die nicht bereits eine Grundlage in einer anderen Gesetzesbestimmung finden. In diesen Fällen besteht aber in der Regel *kein Interesse an der Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens*, das einerseits für die Vernehmlasser viel Arbeit mit sich bringt und das andererseits das Gesetzgebungsverfahren um ca. ein halbes Jahr verlängert. Die Kantone und Interessenverbände sind durch derartige Bestimmungen in ihren Interessen nicht unmittelbar betroffen. Die allenfalls betroffenen Interessen der Parteien können durch ihre Fraktionen in der Bundesversammlung einfließen.

Mit dem Vorschlag wird das Gesetz der konstanten Praxis angepasst.