

**Vernehmlassung zur Pa.Iv. 10.440. Verbesserungen der Organisation und der Verfahren des Parlamentes (Verfahren bei Standesinitiativen; Gegenstand eines Vernehmlassungsverfahrens)**

**Stellungnahme der Kantone vom 24. Juni 2011  
zuhanden der Staatspolitischen Kommission des Ständerats**

---

Mit Schreiben vom 30. März 2011 hat die Staatspolitische Kommission des Ständerats die erwähnte Vernehmlassung zu den folgenden zwei, auch die Kantone betreffenden Änderungsvorschlägen eröffnet:

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 Kantone nehmen dazu wie folgt Stellung:

**1. Verfahren bei Standesinitiativen**

**1.1. Antrag der Kantone**

*Die Kantone lehnen die vorgeschlagene Einschränkung der Standesinitiative auf die Form eines Vorentwurfs eines Erlasses ab. Nichts einzuwenden ist gegen eine neue Vorschrift, dass die Standesinitiative eine ausdrückliche Begründung insbesondere der Zielsetzungen des Erlasses enthalten muss.*

**1.2. Begründung**

**1.2.1. Geltendes Recht**

Gemäss Art. 160 BV steht jedem Ratsmitglied [...] und jedem Kanton das Recht zu, der Bundesversammlung Initiativen zu unterbreiten. Die Standesinitiative und die parlamentarische Initiative werden deshalb gemäss geltender Praxis gleichgestellt. Die Verfahren für beide Initiativen sind im Parlamentsgesetz (ParlG) geregelt. Für die Standesinitiative sieht Art. 115 ParlG vor, dass jeder Kanton den Entwurf zu einem Erlass der Bundesversammlung einreichen oder die Ausarbeitung eines Entwurfes vorschlagen kann.

Unabhängig davon, ob die Initiative einen Entwurf zu einem Erlass enthält oder ob nur die Ausarbeitung eines Entwurfs vorgeschlagen wird, wird zuerst im Rahmen der Vorprüfung der Grundsatzentscheid gefällt, ob der Initiative Folge gegeben wird. Wird der Initiative Folge gegeben, arbeitet eine Kommission den Erlassentwurf zuhanden des Rates aus. Auch bei einer Initiative mit ausgearbeitetem Entwurf gilt dabei der Text der Initiative nur als politische Richtlinie und nicht als zwingende Vorgabe. Die Kommission ist weitgehend frei, die Vorlage auszuarbeiten und konkrete Gesetzes- oder Verfassungsnormen zu formulieren.

### 1.2.2. Vorgeschlagene Änderungen im Parlamentsgesetz

Neu soll eine Standesinitiative nur noch in Form eines Vorentwurfs eines Erlasses eingereicht werden können. Zudem muss sie begründet werden, wobei die Begründung insbesondere die Zielsetzungen des Erlasses enthalten muss.

Ausgangspunkt der Überlegungen der SPK-SR sind festgestellte Missstände bei der Behandlung von parlamentarischen Initiativen. Gewisse Initiativen seien im Grunde ein Prüfungsauftrag und enthielten keine konkreten Elemente einer neuen Regelung. Die mögliche Umsetzung vieler Initiativen bleibe somit weitgehend offen. Mit der Forderung, Initiativen nur noch in Form eines Vorentwurfs eines Erlasses zuzulassen, soll eine möglichst präzise und vollständige Präsentation der politischen Anliegen erreicht werden. Der eingereichte Vorentwurf dient aber nach wie vor nur als Grundlage für den Grundsatzentscheid, ob der Initiative Folge gegeben werden soll, und nicht als Grundlage für eine Detailberatung. Die vorberatende Kommission bleibt auch weiterhin frei, eine eigene Vorlage auszuarbeiten.

### 1.2.3. Erwägungen

Mit der vorgeschlagenen Beschränkung von Standesinitiativen auf die Form eines ausgearbeiteten Vorentwurfs entfällt die Möglichkeit der allgemeinen Anregung. Dadurch wird die Ausübung des Initiativrechts erschwert. Da bisher die meisten Standesinitiativen in Form der allgemeinen Anregung eingereicht worden sind, dürfte für die Kantone ein nicht unerheblicher Zusatzaufwand entstehen.

Es stellt sich deshalb die Frage der Verhältnismässigkeit der vorgeschlagenen Neuregelung. Dabei gilt es zu beachten, dass es sich bei den Standesinitiativen um ein Mitwirkungsrecht der Kantone und nicht um ein parlamentarisches Instrument handelt. Unter diesem Gesichtspunkt hat die Standesinitiative in der Form der allgemeinen Anregung ihre Bedeutung als Mittel zur indirekten Einflussnahme auf die politischen Prozesse auf Bundesebene. Im Unterschied zur parlamentarischen Initiative durchläuft eine Standesinitiative bereits bei der Formulierung und Artikulierung einen Prozess, bevor sie der Bundesversammlung eingereicht wird. Die Beschränkung auf ausformulierte Vorentwürfe würde auf kantonaler Ebene zu einem deutlich grösseren Aufwand führen und die Konsensfindung erschweren.

Nachdem auch ein ausgearbeiteter Vorentwurf nur dazu dient, die Vorprüfung einer Standesinitiative zu erleichtern, und er für den auszuarbeitenden Entwurf nur als politische Richtlinie und nicht als zwingende Vorgabe gilt, ist nicht ersichtlich, weshalb die vorgeschlagene Einschränkung eingeführt werden soll. Das Ziel, klare Grundlagen für das Vorprüfungsverfahren zu erhalten, kann auch mit dem vorgeschlagenen neuen Absatz 3 erreicht werden, wonach eine Initiative begründet werden muss.

Die Frage, ob diese Überlegungen auch für die Bestimmungen zur parlamentarischen Initiative gelten, kann offen gelassen werden. Die absolute Gleichbehandlung der zwei Initiativinstrumente ist nicht zwingend, was auch dadurch dokumentiert wird, dass bereits heute die Formulierungen in Art. 107 und 115 ParlG unterschiedlich sind. Die Kantone bedauern, dass die auf die Neuregelung der Behandlung der parlamentarischen Initiativen ausgerichteten Bestimmungen ohne Diskussion das besonderen Stellenwerts der Standesinitiativen mit den Kantonen auch auf dieses Instrument übertragen werden.

## 2. Gegenstand eines Vernehmlassungsverfahrens

### 2.1. Antrag der Kantone

Die Kantone lehnen die vorgeschlagene Einschränkung des Vernehmlassungsverfahrens ab. Eine Begründungspflicht seitens des Bundes bei einem Verzicht auf die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens ist in jedem Fall angezeigt.

### 2.2. Begründung

#### 2.2.1 Geltendes Recht

Gemäss Art.3 Abs. 1 Bst. b des Vernehmlassungsgesetzes (VIG) sind Gesetzesbestimmungen im Sinne von Art. 164 Abs. 1 Bst. a-g BV Gegenstand eines Vernehmlassungsverfahrens. Aufgrund von Buchstabe g dieses Verfassungsartikels gehören dazu auch die Organisation und das Verfahren der Bundesbehörden und somit auch das Parlamentsrecht und die Regelung der Beziehungen zwischen Parlament und Regierung.

#### 2.2.2. Vorgeschlagene Änderung im Vernehmlassungsgesetz (VIG)

Die Kommission schlägt vor, Art. 3 VIG mit einem Abs. 1bis zu ergänzen. Danach kann auf ein Vernehmlassungsverfahren verzichtet werden, wenn das Vorhaben vorwiegend die Organisation oder das Verfahren von Bundesbehörden oder die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Bundesbehörden betrifft.

#### 2.2.3. Erwägungen

Die vorgeschlagene Formulierung des neuen Art. 3 Abs 1bis VIG ist in zwei Richtungen offen: Einerseits enthält sie eine *Kann-Formulierung* für den Verzicht auf ein Vernehmlassungsverfahren und andererseits bezieht sie sich auf Vorlagen, die *vorwiegend* die Organisation oder das Verfahren von Bundesbehörden oder die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Bundesbehörden betrifft.

Für die Kantone stellt sich die Frage, wem die Kompetenz erteilt werden soll zu entscheiden, ob eine Vorlage die Interessen der Kantone betrifft und ob ein Interesse an der Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens besteht. Das in den Erläuterungen zur Vernehmlassung aufgeführte Beispiel der Unvereinbarkeit zwischen Parlamentsmandat und Mitgliedschaft in ausserparlamentarischen Kommissionen macht deutlich, dass die Frage der Betroffenheit nicht so einfach beantwortet werden kann, könnte doch hier argumentiert werden, dass insbesondere die Interessenverbände von der Neuregelung stark betroffen sein könnten.

Im Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass auch das Bundesgericht oder das Bundesverwaltungsgericht Bundesbehörden sind und die Kantone ein grosses Interesse hinsichtlich der Verfahren vor diesen Instanzen haben. Von sehr grosser politischer Bedeutung können ferner Regelungen über die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Bundesbehörden sein. So interessiert es die Kantone und weitere Dritte sehr, ob eine Bundesaufgabe vom Bundesrat, von der Bundesversammlung oder vom Bundesgericht erfüllt wird.

Gemäss der geltenden Regelung muss der Bund begründen, wenn bei einer bestimmten Vorlage z.B. aus Verhältnismässigkeitsüberlegungen auf die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens verzichtet wird. Mit der vorgeschlagenen Neuregelung würde diese Begründungspflicht im Einzelfall dahinfallen. Hingegen müsste neu begründet werden, weshalb trotz der generellen Ermächtigungsklausel, in den genannten Fällen auf ein Vernehmlassungsverfahren verzichten zu können, in einem Einzelfall ein solches durchgeführt wird. Diese Umkehr der Begründungspflicht des Bundes ist abzulehnen. Bereits bei der seinerzeitigen

Ausarbeitung des Vernehmlassungsgesetzes wurde festgehalten, dass die Beurteilung, ob Interessen der Vernehmlassungsadressaten betroffen sind, letzteren zu überlassen ist. Die Kantone wollen selbst entscheiden können, ob sie von einer Änderung betroffen sind oder nicht.

### **3. Aufnahme von Bestimmungen über die Behandlungsfristen für die vorberatenden Kommissionen**

Die Kantone unterstützen die von der SPK-S vorgeschlagene Einführung von Behandlungsfristen in Art. 109 Abs. 2 und 3<sup>bis</sup> (neu) ParlG. Gleichzeitig stellen Sie den Antrag, eine Bestimmung ins das Parlamentsgesetz aufzunehmen, dass die Kantonsregierungen über den Stand der Beratungen und den Entscheid, ob der Standesinitiative Folge gegeben wird, zu informieren sind.