

Parlamentarische Initiative Verfahren der Standesinitiative

Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates

vom 4. Mai 1993

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen den vorliegenden Bericht über die gesetzliche Regelung des Verfahrens der Standesinitiative und überweisen ihn gleichzeitig dem Bundesrat zur Stellungnahme.

Antrag

Die Kommission beantragt, ihren beiliegenden Erlassentwürfen zuzustimmen.

Beilagen

- 1 Entwurf der Änderung des Bundesgesetzes über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse (Geschäftsverkehrsgesetz)
- 2 Entwurf der Änderung des Geschäftsreglementes des Ständerates
- 3 Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates

4. Mai 1993

Im Namen der Kommission
Der Präsident: Rhinow

Übersicht

Die Standesinitiative gehört zum Instrumentarium der föderativen Mitwirkungsrechte. Sie bietet vor allem den kantonalen Parlamenten, in einigen Kantonen auch den Souveränen die Möglichkeit, im bundesstaatlichen Entscheidungsprozess Impulse zu geben. Das Bedürfnis nach dem Gebrauch dieses Instrumentes nimmt in den letzten Jahren offensichtlich zu. Die Bedeutung, welche Standesinitiativen im politischen Leben der Kantone einnehmen, kontrastiert nun allerdings auffallend mit ihrer bisher häufig etwas stiefmütterlichen Behandlung auf Bundesebene. Das Verfahren der Behandlung von Standesinitiativen in den eidgenössischen Räten ist nur rudimentär in den Ratsreglementen geregelt. Über die Rechtsnatur von Standesinitiativen, über das Verfahren und insbesondere über die möglichen Beschlüsse der Bundesversammlung besteht grosse Unsicherheit. Durch eine gesetzliche Regelung kann diese Rechtsunsicherheit, die nicht selten zu zeitraubenden und unergiebigem Verfahrensdiskussionen in den Kommissionen und Räten führt, beseitigt werden. Dadurch erhält die Standesinitiative im Ratsbetrieb denjenigen Stellenwert, den sie aufgrund ihrer verfassungsrechtlichen und politischen Bedeutung verdient.

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. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich eine Standesinitiative im Unterschied zu einer parlamentarischen Initiative an beide Räte richtet. Im Rahmen einer Vorprüfung entscheiden die Räte, ob sie einer Initiative Folge geben oder nicht. Die Räte geben einer Initiative Folge, wenn sie einen Regelungsbedarf bejahen und eine parlamentarische Kommission mit der Leitung der Ausarbeitung einer Vorlage beauftragen wollen.

**Bundesgesetz
über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung
sowie über die Form, die Bekanntmachung und das
Inkrafttreten ihrer Erlasse
(Geschäftsverkehrsgesetz)**

Änderung vom

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Artikel 85 Ziffer 1 der Bundesverfassung,
nach Prüfung einer parlamentarischen Initiative,
nach Einsicht in den Bericht vom 4. Mai 1993¹⁾ der Staatspolitischen Kommission
des Ständerates,
und in die Stellungnahme Bundesrates vom 18. August 1993²⁾,
beschliesst:*

I

Das Geschäftsverkehrsgesetz³⁾ wird wie folgt geändert:

2^{bis}a. Verfahren bei Standesinitiativen (neu)

Art. 2^{septies}

Jeder Kanton kann den Entwurf zu einem Erlass der Bundesversammlung einreichen oder die Ausarbeitung eines Entwurfes vorschlagen (Art. 93 Abs. 2 BV).

Art. 2^{octies}

¹⁾ Die Initiative wird in jedem Rat einer Kommission zur Vorprüfung zugewiesen. Die Kommission des Rates, dem die Erstbehandlung der Initiative zusteht, erstattet ihrem Rat spätestens für die dritte auf die Zuweisung folgende ordentliche Session Bericht und Antrag über die Folge, die der Initiative gegeben werden soll.

²⁾ Die Kommissionen beurteilen den Regelungsbedarf. Wird ein solcher Bedarf grundsätzlich bejaht, so berichten die Kommissionen über den Stand allfällig bereits eingeleiteter Verfahren, die mit der Initiative in Zusammenhang stehen, und über das weitere Vorgehen.

³⁾ Die Kommissionen können bei der Vorprüfung eine Vertretung des Kantons anhören.

Minderheitsantrag (Plattner, Beerli, Huber, Loretan, Reymond, Schmid Carlo):

³⁾ Die Kommission des Rates, dem die Erstbehandlung der Initiative zusteht, hört bei der Vorprüfung eine Vertretung des Kantons an.

¹⁾ BBl 1993 III 334

²⁾ BBl 1993 III 352

³⁾ SR 171.11

⁴ Die Kommissionen stellen ihrem Rat Antrag, ob der Initiative Folge oder keine Folge zu geben sei. Falls eine Kommission keine Folge geben will, kann sie beantragen, dem Bundesrat eine Motion oder ein Postulat im Sinne der Initiative zu überweisen.

⁵ Ein abweichender Beschluss des einen Rates geht an den anderen Rat zurück. Bestätigt der Rat, welcher der Initiative keine Folge gegeben hat, seinen Beschluss, so wird dieser endgültig und die Initiative von der Geschäftsliste gestrichen.

Art. 21^{novies}

¹ Beschliessen beide Räte, einer Standesinitiative Folge zu geben, so wird diese dem einen oder andern Rat gemäss Artikel 9 zur Erstbehandlung neu zugewiesen.

² Für das Verfahren zur Ausarbeitung einer Vorlage gilt Artikel 21^{quater}.

³ Das Zusammenwirken der Räte richtet sich nach den Artikeln 12–21.

⁴ Weichen die Beschlüsse der beiden Räte über die Abschreibung einer Standesinitiative voneinander ab, so wird diese von der Geschäftsliste gestrichen, wenn der abschreibende Rat seinen Beschluss bestätigt.

II

Übergangsbestimmung

Für Standesinitiativen, deren Beratung im Rat, dem die Erstbehandlung zusteht, zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Gesetzesänderung abgeschlossen ist, gilt bis zu ihrer Erledigung das bisherige Recht. Für alle übrigen Standesinitiativen gilt mit dem Inkrafttreten dieser Gesetzesänderung das neue Recht.

III

Referendum und Inkrafttreten

¹ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

² Es tritt am ersten Tage des zweiten dem unbenützten Ablauf der Referendumsfrist folgenden Monats oder mit seiner Annahme in der Volksabstimmung in Kraft.

Geschäftsreglement des Ständerates

Änderung vom

Der Ständerat,

gestützt auf Artikel 8^{bis} des Geschäftsverkehrsgesetzes ¹⁾,
nach Prüfung einer parlamentarischen Initiative,
nach Einsicht in den Bericht vom 4. Mai 1993 ²⁾ der Staatspolitischen Kommission
des Ständerates,

beschliesst:

I

Das Geschäftsreglement des Ständerates vom 24. September 1986 ³⁾ wird wie folgt
geändert:

5. Abschnitt: Standesinitiativen (Art. 36)

Aufgehoben

II

Inkrafttreten

Diese Änderung tritt zusammen mit der Änderung vom ... ⁴⁾ des Geschäftsverkehrsgesetzes in Kraft.

6245

¹⁾ SR 171.11

²⁾ BBl 1993 III 334

³⁾ SR 171.14

⁴⁾ AS ...

Bericht

1 Ausgangslage

In der Herbstsession 1991 verabschiedeten die eidgenössischen Räte ein erstes Paket von Massnahmen zur Parlamentsreform im Rahmen der Behandlung der parlamentarischen Initiativen von Nationalrat Petitpierre (90.228) und Ständerat Rhinow (90.229). Verschiedene Fragen des parlamentarischen Verfahrens mussten in dieser ersten Phase noch offengelassen werden. In der Folge haben die Ratsbüros in der Wintersession 1991 die staatspolitischen Kommissionen beider Räte mit der weiteren Behandlung der Parlamentsreform beauftragt. Die Kommissionen haben an ihren Sitzungen vom 20. bzw. 25. Februar 1992 zum weiteren Vorgehen und insbesondere zur Aufteilung zwischen den Kommissionen Stellung genommen. Dabei hat die ständerätliche Kommission die Aufgabe übernommen, im Rahmen kleinerer, kurzfristig realisierbarer Massnahmen eine gesetzliche Regelung des Verfahrens der Standesinitiative vorzubereiten.

2 Die Standesinitiative als föderatives Mitwirkungsrecht

Bis zur Gründung des Bundesstaates im Jahre 1848 erfolgte eine Beschlussfassung auf eidgenössischer Ebene im Rahmen der Tagsatzung in der Regel auf der Grundlage der Instruktionen, welche die Kantone ihren Gesandten erteilten. Dieses unmittelbare Mitwirkungsrecht kantonalen Organe im Entscheidungsprozess auf eidgenössischer Ebene ging 1848 verloren; die Mitglieder der eidgenössischen Räte – also auch des Ständerates – «stimmen ohne Instruktionen» (Art. 91 BV). Als Ersatz für das verlorengegangene Instruktionsrecht wurde den Kantonen in Artikel 93 der Bundesverfassung ein Vorschlagsrecht eingeräumt. Dieser Artikel lautet schlicht:

¹ Jedem der beiden Räte und jedem Mitglied derselben steht das Vorschlagsrecht (die Initiative) zu.

² Das gleiche Recht können die Kantone durch Korrespondenz ausüben.

Damit besitzt also jeder Kanton das verfassungsmässige Recht, der Bundesversammlung zu einem in ihren Geschäftskreis fallenden Gegenstand einen Vorschlag einzureichen. Die Begriffe Vorschlag und Initiative decken sich. Vorschläge sind selbständige Gesetzes- oder Beschlussexentwürfe. Solche Vorschläge können in einem ausformulierten Entwurf oder in der Anregung zur Ausarbeitung eines Gesetzes- oder Beschlussexentwurfes bestehen.

Das Vorschlagsrecht der Kantone entspricht dem Initiativrecht, das die Bundesverfassung jedem einzelnen Mitglied der eidgenössischen Räte (Art. 93 Abs. 1 BV) sowie dem Bundesrat (Art. 102 Ziff. 4 BV) gewährt. Es unterscheidet sich demgegenüber grundsätzlich vom Initiativrecht des Volkes. Initiativbegehren des Volkes richten sich an Volk und Stände; die Bundesversammlung kann zu ihnen nur Stellung nehmen, darf sie aber nicht abändern. Adressaten von Standesinitiativen, parlamentarischen Initiativen und Vorlagen des Bundesrates sind demgegenüber die eidgenössischen Räte; diese sind verpflichtet, diese Geschäfte in Beratung zu ziehen und darüber zu entscheiden, können aber derartige Initiativen abschliessend ablehnen oder abändern, auch wenn sie in der Form eines ausformulierten Gesetzes- oder Beschlussexentwurfes gehalten sind.

Standesinitiativen richten sich wie Vorlagen des Bundesrates immer an beide Räte, im Unterschied zur Initiative eines Ratsmitglieds, welche vorerst nur vom eigenen Rat behandelt wird und nur bei Zustimmung dieses Rates als Ratsinitiative an den anderen Rat geht.

Zu Missverständnissen Anlass geben kann in der heutigen Zeit die etwas antiquierte Formulierung der Verfassung von 1848 (1874 unverändert übernommen), wonach die Kantone ihr Vorschlagsrecht «durch Korrespondenz ausüben». Dies bedeutet nicht wie irrtümlich etwa angenommen, dass eine Standesinitiative wie ein Brief ohne verbindliche Rechtsfolge behandelt werden darf. Die Formulierung ist vor dem Hintergrund des früheren Instruktionsrechtes der Kantone zu verstehen: der Verfassungsgeber wollte klarstellen, dass die Kantone ihr Initiativrecht nicht unmittelbar in den Räten wahrnehmen können, z. B. mittels verbindlicher Instruktionen an ihre Stände-
räte.

Die Mitwirkung der Kantone am bundesstaatlichen Entscheidungsprozess ist einer der Tragpfeiler des schweizerischen Föderalismus. Die Standesinitiative reiht sich ein in die Instrumente (Ständerat, Ständemehr, Vernehmlassungsrechte, usw.), welche diese Mitwirkung institutionell absichern. Dabei sind im bundesstaatlichen Entscheidungsprozess verschiedene Phasen zu unterscheiden: das Ständemehr soll die Mitwirkung der Kantone bei der abschliessenden Phase der Beschlussfassung über Verfassungsrevisionen garantieren; der Ständerat übernimmt dieselbe Funktion beim Erlass von Gesetzen und Bundesbeschlüssen und wirkt gleichberechtigt mit dem Nationalrat in der Phase der parlamentarischen Überprüfung aller Erlassentwürfe mit; die Vernehmlassungsrechte der Kantone kommen zur Geltung bei der vorangehenden Phase der Ausarbeitung von Erlassentwürfen; *die Standesinitiative schliesslich ermöglicht den Kantonen die Initiierung eines Rechtsetzungsverfahrens*. Wer die Mitwirkungsrechte der Kantone umfassend erhalten will, wird auch diese Initiierungsphase nicht vernachlässigen dürfen, rufen doch häufig gerade regionale Bedürfnisse nach dem Erlass neuen Rechtes bzw. der Änderung oder Aufhebung bestehenden Rechtes. Es versteht sich von selbst, *dass dieses Initiativrecht der Kantone um so mehr an grundsätzlicher Bedeutung gewinnt, als frühere kantonale Kompetenzen auf Bundesebene verlagert werden*.

Zwar können die Kantone in der Initiierungs- und Ausarbeitungsphase des bundesstaatlichen Entscheidungsprozesses ihre Interessen häufig sehr wirksam auf *informellen* Wegen einbringen. Die Zusammenarbeit zwischen Bundes- und Kantonsverwaltungen, die Aktivitäten der verschiedenen Konferenzen kantonaler Direktionsvorsteher und weiterer Koordinationsgremien haben in der Praxis zweifellos eine ungleich grössere Bedeutung als die Standesinitiativen. Diese informelle Mitwirkung der Kantone wickelt sich nun aber auf der häufig wenig transparenten Ebene der Exekutiven und der Verwaltungen von Bund und Kantonen ab. *Weitgehend ausgeschlossen bleiben dabei die Kantonsparlamente und die kantonalen Souveräne*. Das Eidgenössische Parlament kommt schliesslich erst in einem späten Verfahrensstadium zum Zuge, wenn wesentliche Entscheide bereits vorgespurt sind. Die Standesinitiative ist demgegenüber vorwiegend ein parlamentarisches Instrument – sowohl auf kantonaler wie auf eidgenössischer Ebene. *Eine Aufwertung der Standesinitiative könnte die Stellung der kantonalen Parlamente gegenüber ihren Regierungen und Verwaltungen stärken*, indem sie sich im immer grösser werdenden Kompetenzbereich des Bundes vermehrt direkt an den eidgenössischen Gesetzgeber wenden würden. Zugleich würde damit dieser in seinen Bemühungen unterstützt, einen grösseren Einfluss auf das traditionell vorparlamentarische Verfahren zu gewinnen (vgl. dazu den Abschnitt «Reform des Kommissionensystems» in den Berichten der Parlamentsreform-Kom-

missionen des National- bzw. des Ständerates vom 16. Mai bzw. 14. Aug. 1991, BBl 1991 III 629 und IV 372).

In diesem Zusammenhang ergeben sich aufschlussreiche Analogien aus den aktuellen Diskussionen über eine vermehrte Mitwirkung der Bundesversammlung im Bereich der Aussenpolitik (vgl. den Bericht der Parlamentsreform-Kommission des Nationalrates vom 16. Mai 1991, BBl 1991 III 648). Zunehmend werden Kompetenzen des Bundes auf eine internationale Ebene übertragen – auf eine ähnliche Weise, wenn auch in viel stärkerem Ausmass, sind seit Jahrzehnten kantonale Kompetenzen an den Bund übergegangen. Solche Kompetenzdelegationen entziehen auf kantonaler wie auf nationaler Ebene den Parlamenten Entscheidungsgegenstände und stärken so die Stellung von Regierung und Verwaltung, die mit der Interessenvertretung auf der jeweils nächsthöheren nationalen bzw. internationalen Ebene beauftragt sind. Die Diskussion über eine vermehrte Mitwirkung der Bundesversammlung in internationalen Entscheidungsprozessen kann Anlass bieten, auch die Mitwirkung der kantonalen Parlamente im bundesstaatlichen Entscheidungsprozess gelegentlich zu überdenken. Da die Standesinitiative vorwiegend Instrument dieser kantonalen Parlamente ist, kann eine Aufwertung der Standesinitiative einen kleinen Beitrag zur Stärkung der Stellung dieser Parlamente liefern.

3 Die bisherige Regelung des Verfahrens der Standesinitiative; frühere Diskussionen

Die Standesinitiative taucht erstmals in Artikel 46 des Geschäftsreglementes des Nationalrates vom 5. Juni 1903 auf: «Wenn ein Kanton durch Korrespondenz von seinem Vorschlagsrecht (Initiative) gemäss Art. 93 BV Gebrauch macht, so ist die Eingabe dem Bundesrat zum Bericht zu überweisen» (AS NF XIX 634). Ähnliche Formulierungen finden sich in den verschiedenen folgenden Fassungen der Geschäftsreglemente beider Räte, bis der Ständerat mit Artikel 37 seines Reglementes vom 16. September 1975 (Art. 36 des heute gültigen Reglementes vom 24. Sept. 1986) eine nicht unbedeutende Änderung vornahm:

¹ Vorschläge der Kantone nach Artikel 93 Absatz 2 der Bundesverfassung werden vom Büro einer Kommission zur Vorprüfung zugewiesen.

² Der Bundesrat wird um Bericht und Antrag ersucht oder erhält Gelegenheit zur Stellungnahme, wenn einer Standesinitiative Folge gegeben werden soll (heute gültige Fassung vom 24. Sept. 1986: ... Stellungnahme, wenn die Kommission beantragt, einer Standesinitiative Folge zu geben).

Der Nationalrat nahm mit Beschluss vom 17. Juni 1976 eine analoge Anpassung seines Reglementes vor. Motiv dieser Verfahrensänderung war schon damals die Stärkung des Instrumentes der Standesinitiative (siehe Amtl. Bull. N 1976 632 f.). Vor 1975/76 wurde eine derartige Initiative ohne materielle Behandlung im Rat dem Bundesrat überwiesen und gelangte dadurch häufig bloss in eine Schublade der Verwaltung, wo sie nicht selten viele Jahre liegen blieb, bis sich irgend eine Gelegenheit zur Abschreibung bot. Durch die Zuweisung der Initiative an eine parlamentarische Kommission wurde 1975/76 die Möglichkeit geschaffen, dass sich das Parlament selbst des Anliegens einer Initiative annehmen kann. Die bloss Übermittlung an den Bundesrat nach altem Recht liess die Standesinitiative zur Petition verkümmern; wurde hingegen nach neuem Recht einer Initiative von beiden Räten Folge gegeben, so erhielt sie damit das Gewicht einer überwiesenen Motion oder allenfalls zumindest eines Postulates beider Räte.

Die Standesinitiative wird in allen drei Fassungen des Geschäftsverkehrsgesetzes (SR 171.11) von 1849, 1902 und 1962 nicht erwähnt. Anlässlich der gesetzlichen Regelung des Verfahrens der parlamentarischen Initiative warf der Bundesrat in seiner Botschaft vom 13. November 1968 erstmals die Frage nach einem analogen Vorgehen auch bei Standesinitiativen auf (BB1 1968 II 745). Er verneinte ein derartiges Bedürfnis mit einem einzigen Argument: «Tauchten Schwierigkeiten auf, so hat die Praxis sie jeweils ohne besondere Schwierigkeiten zu lösen vermocht».

Eine eingehendere Überprüfung des Verfahrens der Standesinitiative nahm im Jahre 1983 die Kommission des Nationalrates vor, die als Folge des Berichtes der Studienkommission «Zukunft des Parlamentes» Massnahmen zur Parlamentsreform auszuarbeiten hatte. In ihrem Bericht vom 4. Oktober 1983 an das Büro des Nationalrates bejahte die Kommission die Notwendigkeit einer Präzisierung und Vereinheitlichung des Verfahrens der Standesinitiative, das demjenigen der parlamentarischen Initiative angeglichen werden sollte. Sie glaubte allerdings auf eine gesetzliche Regelung verzichten zu können und schlug stattdessen den Erlass von Richtlinien durch die Ratsbüros vor. Das Büro des Ständerates stimmte dem Richtlinien-Entwurf zwar zu, das Büro des Nationalrates behandelte ihn jedoch hingegen nie.

Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass im Rahmen der Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung vorgeschlagen wurde, eine Kantonsinitiative mit den gleichen Wirkungen wie eine Volksinitiative einzuführen. Danach hätten drei kantonale Parlamente dasselbe Recht zur Lancierung einer Initiative erhalten wie 50 000 Stimmberechtigte (Art. 65 des Vorentwurfes der Expertenkommission von 1977).

4 Die Praxis der Standesinitiative

41 Die quantitative Entwicklung der Standesinitiative

Bis in die 30er Jahre dieses Jahrhunderts sind nur ca. 15 als Standesinitiativen bezeichnete Geschäfte der eidgenössischen Räte zu registrieren. Das Bedürfnis nach der Verwendung dieses Instrumentes war wohl deswegen gering, weil die kantonalen Kompetenzen durch das Bundesrecht noch relativ wenig eingeschränkt waren. Es dürfte kein Zufall sein, dass in den Jahren von 1936 bis 1949, die unter dem Zeichen des Dringlichkeitsrechts eine starke Zentralisierung mit sich brachten, eine erste Welle von 24 Standesinitiativen zu verzeichnen ist. Während in den 50er Jahren nur acht Standesinitiativen eingereicht wurden, zeigten die Jahre 1960 bis 1975 bereits eine stetig steigende Tendenz mit insgesamt 28 Initiativen.

In den vier Legislaturperioden seit der Einführung des neuen Verfahrens der Standesinitiative im Jahre 1975 bis zum Herbst 1991 sind 81 Standesinitiativen eingereicht worden (in Klammern zum Vergleich die Anzahl eingereicherter parlamentarischer Initiativen):

1975–1979	14 (53)
1979–1983	12 (38)
1983–1987	19 (66)
1987–1991	36 (144)

Im ersten Jahr der 44. Legislaturperiode (bis Ende 1992) sind bereits 18 Standesinitiativen eingereicht worden.

42 Die Urheber von Standesinitiativen

Fast alle Kantone haben bereits vom Instrument der Standesinitiative Gebrauch gemacht. Völlig enthalten haben sich bisher nur GL, AI und AR. Die Initiativen verteilen sich allerdings sehr ungleich auf die Kantone. In der Untersuchungsperiode der vier Legislaturperioden 1975–1991 ergibt sich folgende Statistik der 81 eingereichten Initiativen: BS und GE je 12, JU 8, BE und BL je 7, NE 6, ZH 5, LU und FR je 4, SG 3, SO, SH und TI je 2, UR, SZ, ZG, AG, GR, VD und VS je 1.

Wer kann innerhalb der Kantone Urheber einer Standesinitiative sein? Ob dazu die Regierung, das Parlament oder das Volk zuständig ist, regelt das kantonale Recht. Meistens sind es die Parlamente, die die Einreichung einer Standesinitiative beschliessen. Die Verfassungen der Kantone St. Gallen und Graubünden geben diese Kompetenz auch den Regierungen. In zehn Kantonen kann mit einer Volksinitiative die Einreichung einer Standesinitiative bewirkt werden. Sechs der 81 Standesinitiativen der Jahre 1975–1991 sind das Ergebnis von kantonalen Volksinitiativen (77.203 ZH. Sterbehilfe unheilbar Kranker; 78.203 BS. Mieterschutz. Wiederherstellung; 78.206 ZG. Einheitlicher Schulbeginn; 83.202 SO. Nationalstrasse N 5. Überprüfung; 85.205 ZH. Nationalstrasse N 4; 91.303 UR. Schutz vor dem Transitverkehr).

43 Die Themen von Standesinitiativen

Etwa 30 der 81 Standesinitiativen der Untersuchungsperiode 1975–1991 greifen spezifische Anliegen ihrer Herkunftsregionen auf. Besonders eindeutig ist dies der Fall, wenn beispielsweise Basel-Stadt den Bund auffordert, mit Deutschland Verhandlungen über den Verzicht auf die Zollfreistrasse Lörrach–Weil zu eröffnen (88.210) oder wenn sich Bern für eine umweltfreundliche Variante der SBB-Neubaustrecke Mattstetten–Rothrist einsetzt (91.306). Da die Wohnungsnot in Genf besonders akut ist, setzt sich der Kanton Genf wiederholt für die Interessen der Mieterinnen und Mieter ein (89.201/90.200). Die nördlichen Grenzkantone Basel-Stadt, Basel-Land und Schaffhausen hatten angesichts ihrer Nachbarschaft zu Deutschland ein besonderes Interesse an der Einführung der Sommerzeit (79.205/206/207), genauso wie einige Kantone der Zentralschweiz sich besonders vehement für einen einheitlichen Schuljahresbeginn einsetzten (78.206/79.203/81.201), weil der unterschiedlich geregelte Schuljahresbeginn beim bevölkerungsstarken Nachbar Zürich für sie besonders unangenehm war.

Auf der anderen Seite sind bei mehr als der Hälfte der Standesinitiativen kaum regionalpolitische Anliegen zu finden. Es besteht kein spezifischer Zusammenhang zwischen dem Kanton St. Gallen und der künstlichen Befruchtung (87.203), zwischen dem Kanton Luzern und den Familienzulagen (83.203) oder zwischen dem Kanton Bern und dem autofreien Bettag (88.205). Dadurch wird die Legitimität solcher Standesinitiativen nicht in Frage gestellt; hier sind in kantonalen Parlamenten Probleme thematisiert worden, deren Lösung nur auf Bundesebene gefunden werden kann.

44 Die Ergebnisse von Standesinitiativen

Bei den meisten Kategorien von parlamentarischen Geschäften sind die möglichen Formen ihrer Erledigung durch das Geschäftsverkehrsgesetz oder durch die Ratsreglemente klar vorgegeben. Nicht so bei der Standesinitiative: Artikel 36 GRS und Artikel 44 GRN sprechen einzig davon, dass Standesinitiativen offenbar «Folge gegeben»

werden kann; unklar bleibt, was dieses «Folge geben» bzw. was das implizit natürlich auch mögliche «Keine Folge geben» bedeuten. Offen bleibt ferner, ob es noch andere mögliche Beschlüsse über Standesinitiativen gibt.

Werden die 61 Standesinitiativen, die in den vier Legislaturperioden von 1975–1991 abschliessend behandelt wurden, nach ihren Resultaten untersucht, so ergibt sich *eine verwirrende Vielfalt von Beschlussformen*. Bei näherer Betrachtung können folgende fünf Kategorien unterschieden werden:

- a. 17 Standesinitiativen werden abgelehnt oder es wird ihnen keine Folge gegeben, ohne dass ihr Anliegen in einem anderen Rahmen aufgegriffen oder verwirklicht wird.
- b. Die grösste Gruppe bilden die 19 Standesinitiativen, deren Anliegen im Rahmen der Behandlung anderer Geschäfte erfüllt wird. Meistens lautet der Beschluss der Räte auf Abschreibung, in einigen Fällen wird den Initiativen keine Folge gegeben. Entgegen dem ersten Schein befinden sich gerade in dieser Kategorie die erfolgreichsten Standesinitiativen. Als Beispiel seien die vier zum Problemkreis Schwangerschaftsabbruch eingereichten Standesinitiativen erwähnt (78.204, 78.205, 78.207, 79.202). Die mit ihrer Vorprüfung beauftragte Kommission des Nationalrates arbeitete einen als parlamentarische Initiative geltenden Gesetzesentwurf aus und erläuterte das Verfahren in ihrem Bericht wie folgt:

In juristischer Hinsicht sind Standesinitiativen etwa gleich einzustufen wie Petitionen. (...) Standesinitiativen zeigen die generelle Richtung auf, in welcher ein Problem untersucht werden könnte. Konkretisiert eine Kommission den Grundgedanken eines Standesvorstosses in einer parlamentarischen Initiative, dann gibt sie ihm auf die denkbar wirksamste und schnellste Weise Folge (BBl 1979 II 1067).

Zahlreiche Standesinitiativen greifen Themen auf, die ebenfalls Gegenstand anderer politischer Vorstösse (parlamentarische Initiativen, bundesrätliche Vorlagen, Volksinitiativen) sind. Die Behandlung solcher Initiativen wird meistens zurückgestellt; nach der Erledigung der anderen Vorlagen werden sie häufig ohne Diskussion abgeschrieben. Dabei entsteht leicht der Eindruck, diese Standesinitiativen seien ziemlich überflüssig. Dabei wird verkannt, dass es auch eine sinnvolle politische Funktion einer Standesinitiative sein kann, das Gewicht bereits von anderer Seite ergriffener Vorstösse zu verstärken, beispielsweise zu signalisieren, dass das Anliegen einer Volksinitiative von einer Mehrheit eines kantonalen Parlamentes unterstützt wird. Häufig ist allerdings nicht dies die Absicht bei der Einreichung einer Standesinitiative, sondern es ist einfach so, dass mehr oder weniger gleichzeitig auf verschiedenen Ebenen die Initiative ergriffen wird (neben den erwähnten Initiativen zum Thema Schwangerschaftsabbruch fallen z. B. auch unter diese Kategorie: 81.202 GE. Schutz der Mutterschaft; 91.300 TI. Waffen- und Munitionsgesetz). Es kommt auch vor, dass der erste Anstoss zu neuer Rechtsetzung eindeutig von einer Standesinitiative ausgeht (Bsp.: 78.206 ZG. Einheitlicher Schulbeginn). Auch dann wird in der Regel die Behandlung bei der ersten Gelegenheit zugunsten anderer, unter Umständen später eingeleiteter Verfahren suspendiert. Die Ursache dafür liegt in erster Linie im unregelmässigen Verfahren der Standesinitiative. Daraus zu schliessen, solche Standesinitiativen seien überflüssig, heisst Ursache und Wirkung verwechseln.

- c. Neun Standesinitiativen führen im Ergebnis zu einem Gesetzgebungsauftrag an den Bundesrat im Sinne einer von beiden Räten überwiesenen Motion. Die Formulierungen der entsprechenden Beschlüsse sind sehr unterschiedlich: es wird der Initiative Folge gegeben und der Bundesrat eingeladen, Bericht und Anträge

- vorzulegen (87.203, 87.204, 88.202, 90.204); oder es wird Folge gegeben und eine Motion überwiesen (82.201, 83.201); oder aber es wird eine Motion überwiesen und die Abschreibung der Initiative beschlossen (77.202, 78.201). Einmal beschliesst der eine Rat, zusammen mit der Überweisung der Motion die Initiative abzuschreiben; der andere Rat hingegen gibt ihr teilweise Folge (84.205).
- d. In zehn Fällen führt die Behandlung einer Standesinitiative dazu, dass in einem oder in beiden Räten dem Bundesrat ein Postulat überwiesen wird. In solchen Fällen besteht offensichtlich eine besonders grosse Unsicherheit darüber, wie gleichzeitig mit der Überweisung des Postulates über die Initiative zu entscheiden ist: manchmal wird der Initiative keine Folge gegeben (78.202, 83.203, 87.206, 88.206, 88.210), in anderen, analogen Fällen wird gerade umgekehrt der Initiative Folge gegeben (88.201) oder teilweise Folge gegeben (83.204, 84.203, 84.204). Einmal wird dem Dilemma entgangen, indem die Initiative zusammen mit der Überweisung des Postulates abgeschrieben wird (79.201).
- e. Sechs Standesinitiativen wurden wie Petitionen behandelt, indem sie einfach dem Bundesrat «zur Kenntnisnahme überwiesen» werden (77.201, 78.203, 79.204, 80.201, 85.201, 87.201). Als Beispiel besonders interessant ist die Tessiner Initiative zum Thema Energiepolitik (80.201), die im Nationalrat eine fast zweistündige, sich zu einem grossen Teil um Verfahrensfragen drehende Diskussion auslöste (Amtl. Bull. N 1982 1104–1116). Die eine Seite pochte auf das Reglement und beantragte, der Initiative sei keine Folge zu geben. Für das schliesslich obsiegende Lager führte der Kommissionspräsident aus:

Auch aus freundeidgenössischer Nachbarschaft zu unseren Tessinern ist es doch noch etwas eleganter, wenn wir sagen: Die Sache ist für uns erledigt; der Bundesrat wird Bericht geben, als wenn wir den Tessinern erklären: Eure Standesinitiative wird abgelehnt; wir geben ihr keine Folge.

Bundesrat Schlumpf hielt diesbezüglich fest, dies könne nicht als Zustimmung zu den Anliegen der Initiative, sondern «nur als Auftrag verstanden werden, den Behörden des Kantons Tessin gegenüber zu diesem Anliegen Stellung zu beziehen».

5 Beurteilung des Rechtsetzungsbedarfs

Ist es nötig und wünschbar, das Verfahren der Standesinitiative gesetzlich zu regeln? Die Standesinitiative gehört zum Instrumentarium der föderativen Mitwirkungsrechte; vor allem den kantonalen Parlamenten, aber auch den kantonalen Souveränen bietet sie die Möglichkeit, im bundesstaatlichen Entscheidungsprozess Impulse zu geben (vgl. Ziff. 1). Die Untersuchung der Praxis (vgl. Ziff. 4) zeigt, dass das Bedürfnis nach dem Gebrauch dieses Instrumentes zunimmt. Die kantonalen Parlamente und Souveräne beanspruchen zunehmend ihr Recht zur Mitwirkung in dem an den Bund übertragenen Rechtsetzungsbereich. *Die Bedeutung, welche Standesinitiativen im politischen Leben der Kantone einnehmen, kontrastiert nun allerdings auffallend mit ihrer stiefmütterlichen Behandlung auf Bundesebene.* Der Mehrheitsentscheid eines kantonalen Parlamentes oder gar eines kantonalen Souveräns löst in den meisten Fällen in den eidgenössischen Räten wenig aus; häufig werden solche Vorstösse gar diskussionlos abgefertigt. Über die Rechtsnatur, über das Verfahren und insbesondere über die möglichen Beschlüsse der Bundesversammlung besteht grosse Unsicherheit. Durch eine gesetzliche Regelung kann diese Rechtsunsicherheit, die nicht selten zu zeitraubenden und unergiebigem Verfahrensdiskussionen in den Kommissionen und

Räten führt, beseitigt werden. Dadurch erhält die Standesinitiative im Ratsbetrieb denjenigen Stellenwert, den sie aufgrund ihrer verfassungsrechtlichen und politischen Bedeutung verdient.

Artikel 93 BV stellt die Standesinitiative der parlamentarischen Initiative ausdrücklich gleich. Nachdem die parlamentarische Initiative seit 1970 im Geschäftsverkehrsgesetz verankert ist, liegt es aus verfassungsrechtlicher Sicht nahe, nun auch eine gesetzliche Regelung des Verfahrens der Standesinitiative vorzunehmen.

Nicht stufengerecht wäre eine detailliertere Regelung in den Ratsreglementen oder gar nur in Richtlinien der Ratsbüros. Bei der Regelung des Verfahrens der Standesinitiative handelt es sich um eine rechtsetzende Norm im Sinne von Artikel 5 Absatz 2 GVG. Da sich Standesinitiativen immer an beide Räte richten, sollte auch das Verfahren in beiden Räten einheitlich geregelt sein, was nur auf der Ebene des GVG möglich ist. Nicht zuletzt haben die Kantone als Urheber von Standesinitiativen einen Anspruch auf eine Regelung, die im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen wird und gegebenenfalls abgeändert werden kann.

6 Einzelne Verfahrensfragen

61 Gegenstand einer Standesinitiative

(Art. 21^{sepius} GVG)

Was kann Gegenstand einer Standesinitiative sein? Artikel 93 BV geht davon aus, dass die parlamentarische Initiative und die Standesinitiative gleichgestellt sind; folglich nimmt der vorgeschlagene neue Artikel 21^{sepius} die Definition des parlamentarischen Initiativrechts in Artikel 21^{bis} auf. Demnach zielen Standesinitiativen wie parlamentarische Initiativen auf einen Erlass der Bundesversammlung gemäss Artikel 4 ff. GVG ab.

Es stellt sich die Frage, wie vorzugehen ist, wenn Standesinitiativen Massnahmen verlangen, für die nach der geltenden Rechtsordnung die Bundesversammlung nicht zuständig ist. Sind solche Standesinitiativen ungültig zu erklären? Die Frage ist vor allem auch deswegen von Bedeutung, weil Standesinitiativen während ihres kantonalen Verfahrens Gegenstand von staatsrechtlichen Beschwerden sein können (vgl. z. B. BGE 99 I a 736). Beispielsweise fordert die Initiative des Kantons Thurgau «gegen den Missbrauch des Asylrechts» vom 3. Juli 1992 den Bund unter anderem auf, «die Grenzkontrollen zu verstärken». Eine solche Massnahme liegt in erster Linie im Kompetenzbereich der Vollzugsorgane. Eine Ungültigerklärung einer solchen Forderung wäre allerdings verfehlt. Die Bundesversammlung ist bei der Prüfung einer Standesinitiative nicht an den genauen Wortlaut der Initiative gebunden. Sie könnte z. B. im vorliegenden Fall bei der Prüfung des Thurgauer Anliegens zum Schluss kommen, dass die Verstärkung der Grenzkontrollen in dem Sinne vorzunehmen sei, dass dazu auch die Armee beauftragt werden soll, wozu vorerst gesetzliche Grundlagen geschaffen werden müssten. Die Bundesversammlung entscheidet unter Vorbehalt der Rechte des Volkes und der Kantone selbst darüber, wofür sie zuständig sein will: gesetzliche Kompetenzdelegationen könnte sie wieder zurücknehmen, stehen ihrer Zuständigkeit verfassungsrechtliche Kompetenznormen oder das Völkerrecht entgegen, so könnte sie in extremis immer noch Volk und Ständen eine Änderung der Bundesverfassung oder dem Bundesrat die Kündigung völkerrechtlicher Verträge beantragen. Standesinitiativen, die ihrem Wortlaut nach den Anforderungen von Artikel 21^{sepius} nicht genügen, können also nicht einfach als ungültig erklärt werden. Die Bundesversammlung hat in diesem Fall vielmehr zu prüfen, ob sie sich die fehlenden Kompetenzen aneig-

nen will; lehnt sie dies ab, so gibt sie der Initiative keine Folge. In solchen Fällen können die eidgenössischen Räte (einer allein oder beide zusammen) das Anliegen einer Initiative in der Form einer Empfehlung (nur im Ständerat) oder eines Postulates an den Bundesrat überweisen.

62 Einheit der Form und Materie von Standesinitiativen?

Eine gesetzliche Festlegung der möglichen Formen von Standesinitiativen ist nicht nötig – auch die Regelung betreffend der Form von parlamentarischen Initiativen in Artikel 21^{bis} GVG ist überflüssig. Im Gegensatz zur Sachlage bei Volksinitiativen ist die Bundesversammlung nicht an den Wortlaut von Standesinitiativen oder parlamentarischen Initiativen gebunden, ob diese nun in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs oder der allgemeinen Anregung oder gar in einer Mischform gehalten sind. Wird einer solchen Initiative Folge gegeben, so ist die Bundesversammlung frei, in welcher Weise sie das Anliegen der Initiative verwirklichen will. Wieweit sie sich dabei an den ursprünglichen Wortlaut halten will, liegt letztlich allein in ihrem politischen Ermessen. Dieses Ermessen wird in der Praxis bei allgemeinen Anregungen weiter sein als bei bereits formulierten Entwürfen. Letztere haben also für die Initianten den Vorteil, dass sie damit ihre Absichten und die mögliche praktische Umsetzung dieser Absichten präziser kundtun können.

Für das Verfahren in den eidgenössischen Räten ist auch das Gebot der Einheit der Materie irrelevant. Die Bundesversammlung ist frei, eine Standesinitiative aufzuteilen oder nur teilweise zu verwirklichen. Wenn hingegen im kantonalen Verfahren eine Standesinitiative der Volksabstimmung unterliegt oder wenn die Bundesversammlung als Folge einer Standesinitiative Volk und Ständen eine Vorlage unterbreitet, verlangt der Grundsatz der unverfälschten Willenskundgabe der Stimmberechtigten, dass die Einheit der Materie respektiert wird.

63 Vorprüfung einer Standesinitiative (Art. 21^{octies} GVG)

631 Gegenstand der Vorprüfung

Nach dem Wortlaut der Ratsreglemente werden Standesinitiativen heute schon vorgeprüft. Unklar bleibt allerdings, was Gegenstand und mögliches Resultat dieser Vorprüfung sein kann. Die Vorprüfung einer Standesinitiative soll nun in Analogie zur Vorprüfung einer parlamentarischen Initiative erfolgen, wie sie mit der Revision des GVG vom 23. März 1984 geregelt wurde. Dieses Verfahren hat sich in der Praxis bewährt. Es garantiert einerseits, dass jede Initiative innerhalb einer relativ kurzen Frist summarisch materiell geprüft wird. Andererseits bezweckt dieses Verfahren, dass sich die zuständigen Kommissionen nicht in umfangreiche Abklärungen von Detailfragen stürzen, bevor der generelle Regelungsbedarf und das politisch und sachlich sinnvolle Vorgehen geklärt sind, Artikel 21^{octies} Absatz 2 versucht diese Funktion der Vorprüfung etwas systematischer und zugleich praxisnäher zu definieren, als dies bezüglich der parlamentarischen Initiative in Artikel 21^{ter} Absatz 2 formuliert wurde. Es soll festgehalten werden, dass die vorprüfende Kommission in erster Linie den allgemeinen Regelungsbedarf in der von der Initiative aufgeworfenen Frage beurteilt, ohne sich bereits mit materiellen Details einer möglichen Regelung zu befassen. Wird dieser Bedarf verneint, so verzichtet die Kommission auf weitere Abklärungen. Wird der Bedarf bejaht, so wird häufig die Situation vorliegen, dass bereits andere Verfah-

ren eingeleitet worden sind, sei es durch parlamentarische oder bundesrätliche Initiativen oder durch Volksinitiativen. Die Kommission klärt in diesem Fall ab, wie eine sinnvolle Koordination dieser verschiedenen Verfahren vorgenommen werden kann. Sie beurteilt insbesondere, wer das weitere Verfahren leiten soll (parlamentarische Kommission oder Bundesrat) und welchen Aufwand und Zeitbedarf das zu wählende Verfahren mit sich bringt.

632 Mögliche Ergebnisse der Vorprüfung

Es gibt im Grundsatz zwei mögliche formelle Ergebnisse der Vorprüfung einer Standesinitiative; entweder wird ihr Folge gegeben oder es wird ihr keine Folge gegeben. Im zweiten Fall bestehen verschiedene Möglichkeiten, wie das Anliegen einer Initiative aufgegriffen und in ein anderes, formell neues parlamentarisches Verfahren übergeleitet werden kann.

Wird einer Initiative Folge gegeben, so soll dieser Beschluss dieselbe Bedeutung haben, wie wenn einer parlamentarischen Initiative Folge gegeben wird. Die Bundesversammlung beansprucht in diesem Fall die Verfahrensleitung bei der Ausarbeitung einer Vorlage (siehe dazu weiter Ziff. 64).

Wird ein Rechtsetzungsbedarf verneint, so wird einer Initiative keine Folge gegeben. Diese Beschlussform ist aber analog zur Praxis bei der parlamentarischen Initiative auch zu wählen, wenn ein Rechtsetzungsbedarf zwar grundsätzlich bejaht wird, die Bundesversammlung aber die Initiative nicht selber weiter verfolgen will, sondern den Bundesrat mit der Ausarbeitung einer Vorlage (Motion) oder zumindest mit der Prüfung einer allfälligen Ausarbeitung (Postulat) beauftragt oder aber das Anliegen der Initiative als bereits erfüllt betrachtet. Das Verfahren der Standesinitiative ist damit formell abgeschlossen; die überwiesene Motion oder das überwiesene Postulat bleibt bis zur Abschreibung durch die Räte hängig. – In der Vergangenheit wurde Standesinitiativen in solchen Fällen hie und da Folge gegeben mit der Begründung, es wäre für den Urheber einer Standesinitiative schwer verständlich und widersprüchlich, wenn sein Anliegen grundsätzlich befürwortet, ihm aber keine Folge gegeben wird. Diesem Einwand kann zumindest teilweise begegnet werden, indem bei der Formulierung der entsprechenden Beschlüsse und im erläuternden Bericht der Zusammenhang zu einer z. B. «im Sinne der Standesinitiative überwiesenen Motion» deutlich genug hergestellt wird. In systematischer Hinsicht würde die Beibehaltung der erwähnten Praxis zu schwer lösbaren Problemen führen. Die Unterscheidung zwischen Initiativen, welche die Bundesversammlung selbst weiter verfolgen will, und solchen Initiativen, welche im Sinne einer Motion an den Bundesrat überwiesen werden, würde komplizierte und unübersichtliche Regelungen erfordern; dies vor allem für den Fall, dass die Beschlüsse der beiden Räte über die Form der Folge, die einer Initiative gegeben werden soll, nicht übereinstimmen. Das Parlamentsrecht kennt heute mit der parlamentarischen Initiative einerseits sowie mit Motion und Postulat andererseits zwei klar unterschiedene, allgemein gebräuchlich gewordene Initiativverfahren. Ordnet sich das Verfahren der Standesinitiative nicht in dieses Schema ein, so wird damit die gebotene Übersichtlichkeit und Verständlichkeit des Parlamentsrechts erheblich beeinträchtigt.

Falls eine Kommission beantragt, dass eine Motion oder ein Postulat im Sinne einer Initiative beschlossen wird, so beginnt formell ein neues parlamentarisches Verfahren, für das Artikel 22 und 22^{bis} GVG sowie die entsprechenden Bestimmungen der Ratsreglemente gelten. Dies bedeutet auch, dass der Bundesrat gemäss den Bestim-

mungen der Ratsreglemente Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten muss. Es ist folglich nicht möglich, dass bei anders lautendem Antrag der Kommission erst im Rat die Überweisung einer Standesinitiative in Form einer Motion oder eines Postulates beantragt wird.

633 Fristen der Vorprüfung

Die vorgeschlagene Regelung erfolgt in teilweiser Analogie zur Vorprüfung von parlamentarischen Initiativen. Die vorprüfende Kommission soll spätestens in der dritten auf die Zuteilung folgenden Session Bericht erstatten. Die Zweckmässigkeit einer solchen Behandlungsfrist ergibt sich aus dem Charakter eines Vorprüfungsverfahrens. Auf einen blossen Vorentscheid sollte nicht zu lange gewartet werden müssen. Die vorprüfende Kommission wird dazu angehalten, sich auf den Grundsatzentscheid der allgemeinen Beurteilung des Rechtsetzungsbedarfs und auf die Abklärung des weiteren sinnvollen Vorgehens zu beschränken. Es wird etwa eingewendet, diese Frist würde auch dann zur Behandlung zwingen, wenn beispielsweise wegen der Pendenz einer in Aussicht gestellten bundesrätlichen Vorlage damit besser noch zugewartet würde, damit die Initiative zusammen mit dieser Vorlage behandelt werden kann. Dieser Einwand verkennt den Charakter der Vorprüfung, in der ja noch kein abschliessender materieller Entscheid anfällt. In der erwähnten Situation kann bei einer positiven Beurteilung des generellen Rechtsetzungsbedarfes einer Initiative ohne weiteres Folge gegeben werden. Damit wird zumindest Druck ausgeübt, damit die in Aussicht gestellte bundesrätliche Vorlage auch wirklich vorangetrieben wird. Erfüllt diese dann das Anliegen einer Initiative, so kann die Initiative ohne weiteren Aufwand abgeschlossen werden (vgl. dazu auch Ziff. 64).

Auf Fristen für die weiteren Behandlungsschritte in der Vorprüfungsphase soll im Unterschied zum Verfahren der parlamentarischen Initiative verzichtet werden. Würden die dort vorgesehenen Fristen tel quel auch für die Behandlung im Zweitrat übernommen, so ergäbe sich nämlich eine maximale Behandlungszeit von vier Jahren nur für die Vorprüfung (Fristen von je einem Jahr für beide Kommissionen und beide Räte). Es wäre aber jedenfalls zu wünschen, dass die Vorprüfung nicht länger als etwa zwei Jahre dauert. Nach Abschluss der Vorprüfung im Erstrat sollte sie in der Regel im Zweitrat in der nächstfolgenden Session vorgenommen werden können. Werden nun die Fristen für Erst- und Zweitrat differenziert festgelegt, so ergibt sich eine reichlich komplizierte Regelung. Zudem würden zu kurze Fristen den in Einzelfällen nötigen Spielraum bei der Planung der Kommissions- und Ratsarbeiten zu sehr einengen.

634 Differenzbereinigung bei der Vorprüfung

Während sich eine parlamentarische Initiative nur an einen Rat wendet, richtet sich eine Standesinitiative immer an beide Räte. Es ist daher möglich, dass die Vorprüfung zu abweichenden Beschlüssen der beiden Räte führt. In diesem Fall soll das vereinfachte Differenzbereinigungsverfahren gemäss Artikel 21 durchgeführt werden. Bestätigt der Rat, der beschlossen hat, der Initiative sei keine Folge zu geben, seinen Beschluss, so wird dieser endgültig und die Initiative von der Geschäftsliste gestrichen.

635 Vertretung des Kantons bei der Vorprüfung

Vor allem dort, wo Standesinitiativen spezifische Anliegen eines Kantons aufgreifen, ist die Anhörung von Vertretern eines Kantons zur Vorprüfung seiner Standesinitiative sinnvoll. Dieses Bedürfnis verstärkt sich noch, wenn kein Mitglied der vorprüfenden Kommission aus dem initiiierenden Kanton stammt. Schon bisher sind manchmal solche Anhörungen durchgeführt worden; nicht selten wurde aber auch deshalb praktisch diskussionslos über Standesinitiativen hinweggegangen, weil niemand die Interessen des initiiierenden Kantons vertreten konnte. Es soll daher im Gesetzestext verdeutlicht werden, dass eine solche Anhörung stattfinden kann. Die Kommissionsmehrheit will es bei einer flexiblen Formulierung bewenden lassen, die es der Kommission anheimstellt, je nach Situation auf eine solche Anhörung auch einmal verzichten zu können.

Die Kommissionsminderheit möchte demgegenüber ein Recht des initiiierenden Kantons auf Anhörung statuieren, wie dies analog ja auch für die Urheber von parlamentarischen Initiativen besteht. Ein Kanton soll in jedem Fall sein Anliegen in der Kommission des Erstrates begründen können. Der Kommission des Zweitrates soll es demgegenüber freistehen, ob sie eine Anhörung durchführen will; in der Regel wird sie auf die Protokolle der Kommission des Erstrates zurückgreifen können. Die Pflicht zur Anhörung der Initianten leistet nach Ansicht der Minderheit einen wichtigen Beitrag dazu; dass Standesinitiativen mehr als bisher ernst genommen werden, und zwar sowohl durch die Bundesversammlung als auch durch die zuständigen kantonalen Organe.

In der Praxis wird das nach dem jeweiligen kantonalen Recht mit der Vertretung der Interessen des Kantons nach aussen beauftragte Organ zu bestimmen haben, welche Personen den Kanton an einer Kommissionssitzung vertreten.

64 Die Ausarbeitung einer Vorlage

(Art. 21^{novies})

Beschlossen beide Räte, einer Standesinitiative sei Folge zu geben, so wird analog zum Verfahren der parlamentarischen Initiative eine Kommission beauftragt, eine Vorlage auszuarbeiten. Im Unterschied zur parlamentarischen Initiative sind bei diesem Verfahrensstand bereits beide Räte mit dem Geschäft befasst. Es muss also bestimmt werden, ob eine Kommission des National- oder des Ständerates mit dieser Aufgabe betraut wird. Denkbar wäre es, damit automatisch die Kommission desjenigen Rates zu beauftragen, dem die Erstbehandlung der Initiative bei der Vorprüfung zustand. Unter Umständen ist aber eine Kommission des bisherigen Zweitrates zu diesem Zeitpunkt weniger belastet oder bereits mit anderen Vorlagen im thematischen Umkreis der Standesinitiative beschäftigt. Daher erscheint es sinnvoller, den Prioritätsrat gemäss Artikel 9 GVG neu zu bestimmen.

Die Rechte und Pflichten der mit der Ausarbeitung einer Vorlage beauftragten Kommission sind dieselben wie bei einer parlamentarischen Initiative (Art. 21^{quater}). Sie muss innert zwei Jahren ihren Bericht und Antrag vorlegen, kann diese Frist aber durch den Rat verlängern lassen. Der Bericht entspricht den Anforderungen an eine Botschaft des Bundesrates. Der Bundesrat erhält Gelegenheit zur Stellungnahme. Wenn bei grösseren Vorlagen die Kapazitäten der parlamentseigenen Dienste nicht genügen, so «kann das zuständige Departement zur Mitwirkung» beigezogen werden, wobei der Bundesrat für seine spätere Stellungnahme frei bleibt. Die gesetzgeberischen Vorarbeiten können also auch bei diesem Verfahren der Verwaltung übertragen

werden. Der Unterschied zur Motion liegt darin, dass nach der Überweisung einer Motion die *Verfahrenleitung* dem Bundesrat überlassen bleibt. Wird hingegen einer parlamentarischen Initiative oder Standesinitiative Folge gegeben, *so ist es eine parlamentarische Kommission, die Aufträge erteilt, Fristen setzt und Varianten aus Vorentwürfen auswählt.*

Für die Behandlung der aus der Standesinitiative resultierenden Kommissionsvorlage in den Räten gelten dieselben Bestimmungen wie für die Behandlung von bundesrätlichen Vorlagen (Art. 12–21 GVG).

In der jüngeren Praxis der parlamentarischen Initiative kann beobachtet werden, dass in einigen Fällen diesen Initiativen zwar Folge gegeben wird, dass aber die mit der Ausarbeitung einer Vorlage beauftragte Kommission die Behandlung vorläufig sistiert, weil der Bundesrat eine Vorlage in Aussicht gestellt hat. Dieses Vorgehen kann sinnvoll sein, um einerseits Doppelspurigkeiten zu vermeiden und um andererseits zugleich den Bundesrat zu einer speditiveren Handlungsweise im Sinne der Kommission zu veranlassen. Erfüllt die Vorlage des Bundesrates das Anliegen der Initiative, so kann diese abgeschrieben werden; die Kommission hat aber bis dahin immer die Möglichkeit, das Heft wieder selbst in die Hand zu nehmen, wenn der Fortgang der Arbeiten des Bundesrates nicht ihren Vorstellungen entsprechen sollte. Im Hinblick auf die in diesem Zusammenhang mögliche *Abschreibung von Standesinitiativen* muss das in diesem Fall geltende Verfahren geregelt werden, da Standesinitiativen im Gegensatz zu parlamentarischen Initiativen nicht von einem Rat allein abgeschrieben werden können und da Artikel 12–21 eine solche Situation nicht vorsehen. Weichen die Beschlüsse der beiden Räte über die Abschreibung voneinander ab, so wird die Initiative dann von der Geschäftsliste gestrichen, wenn der abschreibende Rat seinen Beschluss bestätigt.

65 Änderung der Ratsreglemente

Nachdem das Verfahren der Behandlung von Standesinitiativen im Geschäftsverkehrsgesetz geregelt ist, können die heute in den Ratsreglementen enthaltenen Bestimmungen aufgehoben werden. Die Vorlage einer ständerätlichen Kommission kann sich dabei nur auf das Geschäftsreglement des Ständerates beziehen. Es muss der nationalrätlichen Kommission vorbehalten bleiben, anlässlich der Vorberatung der GVG-Revision als Kommission des Zweitrates ihrerseits Anträge zur Revision des Geschäftsreglementes des Nationalrates vorzulegen.

Parlamentarische Initiative Verfahren der Standesinitiative Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 4. Mai 1993

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1993
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	35
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	93.430
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	07.09.1993
Date	
Data	
Seite	334-351
Page	
Pagina	
Ref. No	10 052 752

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.