

Parlamentarische Initiative Volksinitiativen, Behandlungsfristen

Stellungnahme des Bundesrates

vom 18. Juni 1984

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen unsere Stellungnahme zum Bericht der Kommission des Nationalrats vom 14. September 1983 (BBI 1983 IV 494), die sich mit Fragen der Parlamentsreform befasst und die durch eine Revision der Artikel 27 und 29 des Geschäftsverkehrsgesetzes die Behandlungsfristen für Volksinitiativen zwischen Bundesrat und Parlament anders aufteilen will.

1 Ausgangslage

Nach geltendem Recht hat der Bundesrat den eidgenössischen Räten spätestens ein Jahr vor Ablauf der gesetzlichen Behandlungsfrist zu einer Volksinitiative Botschaft und Antrag vorzulegen (Art. 29 Abs. 1 GVG); diese Behandlungsfrist beträgt bei Volksinitiativen in Form der allgemeinen Anregung drei, bei solchen in Form des ausgearbeiteten Entwurfs vier Jahre seit der Einreichung (Art. 26 Abs. 1 und Art. 27 Abs. 1 GVG). Die Behandlungsfristen gelten in jüngerer Zeit als Verwirkungsfristen (BBI 1973 II 829 f. und 876, 1982 III 1136 f., 1983 IV 497; Amtl. Bull. 1982 S 421–424; BGE 100 Ia 55). Mit ihrer parlamentarischen Initiative artikuliert die nationalrätliche Kommission ein Unbehagen aus Parlamentskreisen über eine zeitweilige Praxis, wonach der Bundesrat seine Botschaft zwar jeweils knapp innerhalb der ihm gesetzten Frist verabschiedete, der Bundesversammlung jedoch die Beratung der Initiative dadurch erschwerte, dass die Botschaft teilweise erst in der dem Parlament gesetzten Frist gedruckt wurde. Die Nationalratskommission möchte die Behandlungsfristen des Bundesrats auf 18 Monate, im Falle von Gegenentwürfen auf 30 Monate senken, um den Räten eine vertiefte Beratung der Volksinitiativen zu ermöglichen: standen den Räten bisher 12 und in Spezialfällen 24 Monate zur Verfügung, so sollen es neu bei allgemeinen Anregungen 18 Monate, bei ausgearbeiteten Entwürfen je nachdem, ob der Bundesrat einen Gegenentwurf unterbreitet oder nicht, 18 oder 30 Monate, aber je mit Verlängerungsmöglichkeit um 12 Monate sein. Insgesamt hingegen sollen die Behandlungsfristen für Volksinitiativen unverändert bleiben. Synoptisch stellen sich die Änderungen wie folgt dar:

Fristen für die Behandlung von Volksinitiativen
 (Änderungen gemäss parlamentarischer Initiative der Nationalratskommission)

Tabelle 1

Art der Volksinitiative	Behandlungsfristen in Monaten			
	Bundesrat		Bundesversammlung	
	bisher höchstens	neu höchstens	bisher mindestens	neu mindestens
Allgemeine Anregung (Bundesrat verliert 6 Monate)	24	18	12	18
Ausgearbeiteter Entwurf ohne Gegenentwurf (Bundesrat verliert 18 Monate)	36	18	12 (bis 24) ¹⁾	30 (bis 42) ¹⁾
Ausgearbeiteter Entwurf mit Gegenentwurf (Bundesrat verliert 6 Monate)	36	30	12 (bis 24) ¹⁾	18 (bis 30) ¹⁾

¹⁾ Verlängerungsmöglichkeit im Falle von Differenzen zwischen den Räten über einen (direkten oder indirekten) Gegenentwurf (Art. 29 Abs. 4 GVG).

2 Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hegt grösste Bedenken gegenüber der Initiative, soweit sie seine Behandlungsfristen kürzen will. Falls die Räte für ihre eigene Willensbildung mehr Zeit benötigen, so wäre das Geschäftsverkehrsgesetz in der Weise zu ändern, dass die Behandlungsfrist für Volksinitiativen sei es generell, sei es für Initiativen, denen ein Gegenentwurf gegenübergestellt wird, entsprechend verlängert wird. Dabei könnte ein Zeitgewinn ganz dem Parlament zugute kommen.

Der Bundesrat lässt sich von folgenden Überlegungen leiten:

21 Tatsächliche Behandlungsfristen

Die tatsächlichen Behandlungsfristen bei den seit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (BPR; SR 161.1) eingereichten Volksinitiativen ergeben folgendes Bild:

211 Volksinitiativen mit Gegenentwurf

Volksinitiativen, denen der Bundesrat einen direkten oder indirekten Gegenentwurf gegenüberstellte, brauchten bis zur Verabschiedung durch den Bundesrat durchschnittlich einen halben Monat länger, als dies nach der parlamentarischen Initiative noch der Fall sein dürfte (30,5 statt 30 Monate).

212 Volksinitiativen ohne Gegenentwurf

Volksinitiativen, denen der Bundesrat keinen Gegenentwurf gegenüberstellte, brauchten bis zur Verabschiedung durch den Bundesrat durchschnittlich 8,5 Monate länger, als dies nach der parlamentarischen Initiative noch der Fall sein dürfte (26,5 statt 18 Monate).

213 Drucklegung der Botschaft

In den bisherigen, durchschnittlichen Behandlungsfristen ist der Zeitbedarf für die Drucklegung der Botschaft jeweils nicht inbegriffen.

214 Schlussfolgerung

Zumindest bei Volksinitiativen mit Gegenentwurf könnte die Analyse des durchschnittlichen Zeitbedarfs zunächst zum Schluss verleiten, die Kürzung gemäss parlamentarischer Initiative sei tragbar.

Diese Folgerung wäre jedoch voreilig, weil sie die Besonderheiten einzelner Initiativen nicht berücksichtigt. Der Durchschnittswert reduziert sich durch eine besonders schnelle Behandlung «einfacher» Initiativen, für welche die Botschaft beispielsweise deshalb zügig ausgearbeitet werden konnte, weil zeitraubende Recherchen über Ist-Zustand oder Auswirkungen bereits anlässlich ähnlicher, früherer Initiativen gemacht worden waren (z. B. Volksinitiativen zu Atomenergiefragen oder zum Schwangerschaftsabbruch).

22 Interne Beschleunigung der Ausarbeitung von Botschaften zu Volksinitiativen

Um dem bekannten parlamentarischen Anliegen Rechnung zu tragen, liess der Bundesrat intern die Ausarbeitung von Botschaften zu Volksinitiativen beschleunigen. Ende Februar 1982 wurden alle Departemente angewiesen, Botschaften zu Volksinitiativen nicht erst kurz vor Ablauf der Behandlungsfrist, sondern spätestens sechs Monate vorher dem Bundesrat zur Verabschiedung zu unterbreiten. Diese Regel konnte nicht umgehend und vollumfänglich eingehalten werden, wo Volksinitiativen bereits in einem sehr fortgeschrittenen Stadium der Behandlung standen.

Mittlerweile sind aber Überschreitungen des neuen Zeitplans vermieden und unterbunden worden. Mit dem neuen Zeitplan wird garantiert, dass der Bundesrat die Botschaft zu einer Volksinitiative nicht nur fristgerecht verabschiedet, sondern dass die Botschaft auch rechtzeitig gedruckt und den Räten vor Ablauf der dem Bundesrat gesetzten Behandlungsfrist ausgehändigt werden kann.

23 Führungsrolle des Bundesrates gegenüber der Verwaltung

Seit 1980 ist der Bundesrat dazu übergegangen, möglichst innerhalb der ersten zwölf Monate nach Einreichung einer Initiative aufgrund eines Grundlagenpa-

piers des federführenden Departements über die Behandlungsweise (Zustimmung, Ablehnung, Gegenentwurf, Rechtsstufe des Gegenentwurfs) einen Grundsatzentscheid zu fällen. Ein solcher Entscheid kann zuverlässig nur anhand aussagekräftiger erster Entscheidungsgrundlagen gefällt werden.

Mit diesem Vorgehen hat der Bundesrat gegenüber der Verwaltung seine Führungsrolle wahrgenommen: er kann damit nicht durch «Sachzwänge» oder Fristendruck zu Entscheiden gedrängt werden, die seine Politik in Frage stellen werden. *Mit der drastischen Kürzung der Behandlungsfristen nähmen die Räte dem Bundesrat dieses Führungsmittel weitgehend aus der Hand, ohne ihre eigene Führungsrolle stärken zu können:* müssen die Grundsatzentscheide ohne verlässliche Entscheidungsgrundlagen gefällt werden, so gewinnen sie den Charakter des Zufälligen. Werden sie andererseits nicht im ersten Drittel der Behandlungsfrist gefällt, so wächst die Gefahr, dass Entscheidungen politischer Natur zu sehr von der Verwaltung vorgespurt werden und dem Bundesrat Kurskorrekturen erschweren. Leidtragender einer solchen Entwicklung wäre nicht zuletzt das Parlament, weil es auf der Basis von politisch nicht ausgereiften Entscheidungsgrundlagen zu Volksinitiativen Stellung nehmen müsste.

24 Zeitbedarf für Volksinitiativen mit besonderen Problemen

In der Hauptsache aber gründen die Vorbehalte gegenüber der parlamentarischen Initiative in der Überlegung, dass die dem Bundesrat gesetzte Behandlungsfrist ausreichend bemessen sein muss, damit nicht nur «einfache» Initiativen, sondern auch solche mit komplexen Forderungen oder Auswirkungen seriös behandelt werden können. Einige Beispiele mögen die Vielfalt der den Zeitplan beeinflussenden Probleme erhellen:

241 Volksinitiative «Gleiche Rechte für Mann und Frau»

Eine wichtige Entscheidungsgrundlage waren zeitraubende Erhebungen über bestehende Ungleichheiten zwischen Mann und Frau. Ohne entsprechende Untersuchungen wäre es nicht möglich gewesen, einen ausgewogenen Gegenentwurf vorzulegen, der es den Urhebern erlaubte, die Initiative zurückzuziehen.

242 Volksinitiative «für eine gerechte Belastung des Schwerverkehrs (Schwerverkehrsabgabe)»

Ende Oktober 1982 wurde die Volksinitiative für die Erhebung einer Schwerverkehrsabgabe eingereicht. Nach dem Vorschlag der parlamentarischen Initiative wäre die Behandlungsfrist hierfür 18 Monate. Am 24. Juni 1983 haben jedoch die Räte selber eine Verfassungsänderung über die Erhebung einer Schwerverkehrsabgabe verabschiedet, die am 26. Februar 1984 zur Volksabstimmung gelangte. Demnach wäre der Bundesrat bei Geltung der von der parlamentarischen Initiative vorgeschlagenen Behandlungsfristen angesichts der Drucklegungstermine gehalten gewesen, die Botschaft zur Volksinitiative zu verabschie-

den, bevor Volk und Stände über die in die gleiche Richtung zielende Vorlage der Räte entschieden hatten. Es liegt auf der Hand, dass eine solche Botschaft für das Parlament keine taugliche Entscheidungsgrundlage bilden könnte. Durch die verkürzte Behandlungsfrist würden somit in einem solchen Fall, der sich im politischen Leben jederzeit wiederholen kann, Verwaltung und Bundesrat zu unnützer Pflichtarbeit verhalten.

243 Volksinitiative «betreffend Treibstoffzölle und deren Zweckbindung»

Ebenfalls Ende Oktober 1982 wurde eine Volksinitiative zur Erhaltung der Zweckbindung bei den Treibstoffzöllen eingereicht. Zwar waren die Urheber der Initiative mit der am 27. Februar 1983 angenommenen Verfassungsänderung zur gleichen Sache zufrieden: sie zogen aber die Initiative vorderhand nicht zurück. Würden die von der parlamentarischen Initiative vorgeschlagenen Behandlungsfristen gelten, so hätte der Bundesrat bis Ende April 1984 zu dieser Initiative eine Botschaft veröffentlichen müssen.

Kürzere Behandlungsfristen zwingen somit Verwaltung und Bundesrat, eine solche Initiative zu behandeln, obwohl Aussicht auf deren Rückzug nach Abschluss der parallellaufenden Gesetzgebungsarbeiten bestünde. Da die Sachbearbeiter für die Gesetzesvorlage und für die Initiative naturgemäss identisch sind, verzögert eine so erzwungene Behandlung der Initiative nur die Gesetzgebungsarbeiten, die bei zügigem Vorantreiben den früheren Rückzug der Initiative und damit die Bereinigung der Entscheidungssituation ermöglichen könnten. Der Sinn der Verkürzung der Behandlungsfristen kann in sein Gegenteil verkehrt werden.

244 Zeitbedarf bei Vernehmlassungsverfahren allgemein

Vor allem bei Volksinitiativen, denen ein Gegenentwurf gegenübergestellt werden soll, verlangt die Bundesverfassung zuweilen die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens (vgl. Art. 22^{bis} Abs. 2, 27^{ter} Abs. 2, 27^{quater} Abs. 4, 27^{quinquies} Abs. 4, 32, 34^{ter} Abs. 4, 34^{sexies} Abs. 5 und 45^{bis} Abs. 2 BV). Aber auch dort, wo einer Initiative kein Gegenentwurf gegenüberzustellen ist – wo also nach dem Vorschlag der parlamentarischen Initiative für den Bundesrat nurmehr 18 Monate zur Ausarbeitung einer Botschaft verbleiben sollen –, hat es sich in jüngerer Zeit öfters als vorteilhaft erwiesen, ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Namentlich war dies der Fall bei Initiativen, die auch föderalistische Probleme aufwarfen oder wirtschaftspolitisch von grosser Tragweite waren. Naturgemäss bedarf ein Vernehmlassungsverfahren einer Frist von drei bis sechs Monaten für die Vernehmlasser und von weiteren zwei Monaten für die Auswertung. In diesen Fällen erschwert die vorgesehene Verkürzung der Behandlungsfrist dem Bundesrat die Bereitstellung fundierter Entscheidungsgrundlagen.

245 Volksinitiative «für die Rettung des Simmentals vor Nationalstrassen»

Als Reaktion gegen einige Schlussfolgerungen der Kommission Biel zur Überprüfung von Nationalstrassenstrecken wurde anfangs Oktober 1982 eine Volksinitiative gegen den Bau eines Rawil-Tunnels eingereicht. Nach den von der parlamentarischen Initiative vorgeschlagenen Behandlungsfristen müsste der Bundesrat zur Initiative Botschaft und Antrag unterbreiten, ohne dass er die Ergebnisse des breit angelegten Vernehmlassungsverfahrens zum Schlussbericht der erwähnten Kommission berücksichtigen könnte. Damit blieben auch die Räte bei der Beratung der Initiative entweder bis zum Vorliegen des bundesrätlichen Berichts über die Nationalstrassenstrecken blockiert oder aber bei der Beratung der Initiative ohne eine wesentliche Entscheidungsgrundlage.

25 Historischer Vergleich

Das Bundesgesetz über die politischen Rechte brachte mit seinem Inkrafttreten Mitte 1978 eine Verlängerung der gesamten Behandlungsfristen für Volksinitiativen um ein Jahr. Zuvor hatten die Räte die Möglichkeit, dem Bundesrat auf begründetes Gesuch seine (damals zweijährige) Behandlungsfrist im Einzelfall zu verlängern. Nachdem die Verlängerung geradezu zur Regel geworden war, entlasteten sich die Räte mit der neuen Regelung von dieser Arbeit, indem sie dem Bundesrat jenen Zeitbedarf zur Bereitstellung tauglicher Entscheidungsgrundlagen zugestanden, der sich in der Praxis in der überwiegenden Zahl der Fälle als nötig erwiesen hatte.

26 Andere Möglichkeiten

Auch wenn dies heute nicht mehr ausdrücklich im Geschäftsverkehrsgesetz steht (im Gegensatz zu dem bis Mitte 1978 geltenden Art. 29 Abs. 3 GVG; AS 1962 773), kann ohnehin niemand die Räte daran hindern, eine Volksinitiative in Beratung zu ziehen, ohne die Botschaft des Bundesrates abzuwarten, wenn sie im Einzelfall zum Schluss gelangen, ein solches Vorgehen dränge sich auf. Auch ohne Gesetzesänderung haben es die Räte also in der Hand, eine Volksinitiative dann zu beraten, wenn sie es für tunlich erachten. Insofern stellt sich die Frage, ob überhaupt eine Gesetzesänderung nötig sei, damit dem Anliegen der Kommission Rechnung getragen werden kann.

Der Bundesrat hat Verständnis für das Bestreben der Kommission, eine weitere, generelle Verlängerung der Behandlungsfristen für Volksinitiativen zu vermeiden. Doch liesse sich möglicherweise ein Mittelweg darin finden, dass Artikel 29 Absatz 2 GVG anstelle der Kommissionsfassung zu Artikel 27 Absatz 5^{bis} GVG die Fristverlängerung bei Initiativen mit Gegenentwurf als *Regel* vorsehen könnte. Statt der heutigen erhaltene Artikel 29 GVG damit folgende Fassung:

Art. 29

¹ (unverändert)

² Die Behandlungsfrist der Bundesversammlung verlängert sich um höchstens ein Jahr, wenn mindestens ein Rat über einen Gegenentwurf oder einen mit der Volksinitiative eng zusammenhängenden Erlass Beschluss gefasst hat.

³ ...

⁴ *Aufgehoben*

Der Bundesrat stellt in diesem Sinne *Antrag*.

27 Redaktionelle Bemerkungen

Die nationalrätliche Kommission verwendet den Ausdruck «Gegenentwurf» unterschiedlich. Während sie in ihrem Artikel 27 Absatz 5^{bis} offensichtlich den direkten Gegenentwurf meint und indirekte Gegenentwürfe gesondert umschreibt, bleibt unklar, ob sie in ihrem Artikel 29 Absatz 2 bloss den direkten oder auch den indirekten Gegenentwurf im Auge hat. Die beiden Bestimmungen sollten einander terminologisch angepasst werden.

Die Fassung der nationalrätlichen Kommission zu Artikel 29 Absatz 3 schiesst insofern über das Ziel hinaus, als eine *Kann*-Vorschrift genügt (vgl. die alte Fassung von Art. 29 Abs. 3; AS 1962 780); der Indikativ hat in der Gesetzessprache imperative Bedeutung und würde daher die Bundesversammlung *zwingen*, eine Volksinitiative zu beraten, wenn der Bundesrat im Verzug ist.

3 Zusammenfassung

Der Bundesrat kann sich den Anträgen der nationalrätlichen Kommission nicht anschliessen, weil sich innert den vorgeschlagenen Behandlungsfristen zu häufig keine fundierten Entscheidungsgrundlagen erarbeiten lassen. Wo es die Verhältnisse zulassen, wird der Bundesrat auch in Zukunft Volksinitiativen samt einlässlich begründetem Antrag erhebliche Zeit vor Ablauf der ihm gesetzten Behandlungsfrist den Räten zuleiten. Es liegt aber im Interesse einer sicheren Rechtsordnung, Volksinitiativen nicht ohne zuverlässige Entscheidungsgrundlagen in Beratung zu ziehen.

Um den Räten die volle Ausschöpfung ihrer Behandlungsfrist zu gewährleisten, wird der Bundesrat weiterhin dafür sorgen, dass Botschaften zu Volksinitiativen stets vor Ablauf der ihm gesetzten Frist gedruckt den Räten zur Verfügung stehen. Möchte die Bundesversammlung darüber hinaus mehr Zeit zur Beratung einer Volksinitiative haben, so wären die gesamten Behandlungsfristen für Volksinitiativen entsprechend zu verlängern, sei es generell oder aber – vorzugsweise – beschränkt auf den Spezialfall, in welchem die Bundesversammlung der Initiative einen Gegenentwurf gegenüberstellen will.

Sollten die eidgenössischen Räte den Vorschlag der Nationalratskommission trotz den schweren Bedenken des Bundesrates vorziehen, so müsste die Terminologie in Artikel 29 Absätze 2 und 3 bereinigt werden.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

18. Juni 1984

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Der Bundespräsident: Schlumpf
Der Bundeskanzler: Buser

9989

Parlamentarische Initiative Volksinitiativen, Behandlungsfristen Stellungnahme des Bundesrates vom 18. Juni 1984

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1984
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	29
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	83.224
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	24.07.1984
Date	
Data	
Seite	981-988
Page	
Pagina	
Ref. No	10 049 363

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.