

Forum für Rechtsetzung vom 16. November 2021

Einführung in das Verfahren der parlamentarischen Initiative unter besonderer Berücksichtigung des indirekten Gegenentwurfs zu einer Volksinitiative

1. Allgemeines:

- **Definition:**

- Parlamentarische Initiative (pa.Iv.) = Initiativrecht, welches jedem Ratsmitglied, jeder Fraktion und jeder parlamentarischen Kommission zusteht (Art. 160 Abs. 1 BV; Art. 107 ParlG), d.h. das Recht, selbstständige Erlassentwürfe einzureichen oder anzuregen.
- Pa.Iv. entspricht dem Initiativrecht des Bundesrates (Art. 181 BV) und dem Initiativrecht der Kantone (Standesinitiative: Art. 160 Abs. 1 BV)

- **Einschränkung:**

- Pa.Iv. eines Ratsmitglieds unzulässig, wenn der Vorschlag als Antrag zu einem bei der Bundesversammlung hängigen Erlassentwurf eingebracht werden kann (Art. 108 ParlG).
- Keine analoge Unzulässigkeit gilt für Standesinitiativen oder für parlamentarische Initiativen einer Kommission.

- **Form:**

- Art. 107 ParlG (bzw. Art. 115 ParlG für Kt.Iv.) lässt offen, in welcher Form der Text einer pa.Iv. abgefasst sein muss.
- Kann als ausgearbeiteter Entwurf oder als allgemeine Anregung formuliert werden.
- Die Kommission, die nach einer positiven Vorprüfung einen Erlassentwurf auszuarbeiten hat, ist an den Wortlaut der Initiative nicht gebunden.

- **Vorprüfungsverfahren:** Eine parlamentarische Initiative unterliegt einer Vorprüfung (1. Phase). Die Ziele dieses Verfahrens sind:

- Es soll verhindert werden, dass aufwändige Arbeiten an den Details einer Gesetzgebung unternommen werden, wenn die im späteren Verfahren nötige grundsätzliche Zustimmung des anderen Rates von vorneherein fehlt (der andere Rat ist in die Vorprüfung einbezogen).
- Die Bundesversammlung als Ganzes soll selbstständig und effizient Gesetze ausarbeiten können (positiver Grundsatzentscheid für die Ausarbeitung einer Vorlage kann rasch durch den Beschluss der Kommissionen beider Räte gefällt werden).

2. Vorprüfungsverfahren (1. Phase):

- Es gibt **drei Beratungsgegenstände**, die einer Vorprüfung unterliegen:

- eine parlamentarische Initiative eines Ratsmitglieds oder einer Fraktion;
- eine Standesinitiative;
- Kommissionsinitiativen

- **Gegenstand der Vorprüfung = zwei Kriterien:**

- **Gesetzgeberischer Handlungsbedarf im Grundsatz** bejaht (Ablehnung gewisser Teile der Initiative kein Problem, wenn in anderen Bereichen des aufgegriffenen Themas Handlungsbedarf anerkannt wird → Die Kommission, die nach einer positiven Vorprüfung einen Erlassentwurf auszuarbeiten hat, ist an den Wortlaut der Initiative nicht gebunden).

- Weg über die pa.IV bzw. Kt. IV. muss als **zweckmässig** erscheinen (gegenüber dem Weg der Motion → die Beurteilung der «Zweckmässigkeit» lässt ein weites Ermessen offen und ist in der Praxis geprägt von Überlegungen politischer Natur.
- **Wichtigste Anwendungsfälle:**
 - Änderung des Parlamentsrechts (eingeschlossen die Regelung der Beziehungen zw. BVers und BR): Dafür wird fast ausschliesslich die pa.IV. verwendet.
 - Einfache Gesetzesänderungen: Hier pa.IV. häufig effizienter als Motion (Vermeidung von Ämterkonsultations- und Mitberichtsverfahren)
 - Ersatzinstrument, falls BR nicht bereit ist einen durch Motion erteilten parlamentarischen Auftrag zu erfüllen:
 - Heutige Praxis: Es wird nicht abgewartet, ob BR Motion zeit- und sachgerecht erfüllt, sondern auch dann pa.IV. ergriffen, wenn von vornherein angenommen wird, dass ein entsprechender Wunsch aus dem Parlament von Verwaltung und BR nicht breitwillig aufgenommen wird.
 - Taktisches Instrument, um stecken gebliebene Rechtssetzungsprojekte voranzutreiben.
 - Deshalb: Oft auch gleichzeitig Motion und pa.IV.
 - Funktion der pa.IV. als Mittel der Artikulation und Repräsentation gesellschaftlicher Interessen.
- Das Vorprüfungsverfahren ist relativ kompliziert → Es empfiehlt sich immer die Konsultation des **Schemas** (siehe Beilage).
 - *Die beiden häufigsten Verfahrensabläufe:*
 - *A. Will eine **Kommission keine Folge** geben, so stellt sie ihrem **Rat** einen entsprechenden **Antrag**. Stimmt der Rat zu, so ist die Initiative erledigt.*
 - *B. Will eine **Kommission Folge** geben, so fasst sie diesen Beschluss selbst, stellt also keinen Antrag an ihren Rat. Sie muss aber die **Zustimmung der Kommission des anderen Rates** einholen und bestimmt ein Mitglied, das ihren Beschluss in der Kommission des anderen Rates vertritt.*
 - Stimmt die Kommission des anderen Rates nicht zu, so wird der Initiative nur Folge gegeben, wenn beide Räte zustimmen. Es gibt in diesem Fall viele verschiedene mögliche Verfahrensabläufe.
- Das Vorprüfungsverfahren (und später auch eine allfällige Abschreibung der Initiative) unterscheidet sich für eine pa.IV., Kt.IV. und Kommissionsinitiative, weil sie an unterschiedlichen Orten «hängig» sind:
 - Pa.IV. eines Ratsmitglieds oder einer Fraktion: In demjenigen Rat, in welchem sie eingereicht wurden.
 - Standesinitiative: In beiden Räten hängig.
 - Kommissionsinitiativen (Antrag eines Kommissionsmitglieds für die Ausarbeitung einer parlamentarischen Initiative der Kommission): Nur in der Kommission (und in keinem Rat) hängig.
- **Behandlungsfristen:**
 - Kommission muss spätestens ein Jahr nach Zuweisung der Initiative darüber Beschluss fassen, ob sie dieser Folge gibt oder ihrem Rat beantragt, der Initiative keine Folge zu geben (Art. 109 Abs. 2 ParlG).

- Es gilt eine Jahresfrist für den Beschluss oder den Antrag an den Rat der Kommission des Zweitrates sowie alle weiteren Verfahrensschritte (Art. 109 Abs. 3bis ParlG)
 - Fristen gelten auch für Standesinitiativen (Art. 116 Abs. 3bis)
 - Keine Fristen für Kommissionsinitiativen
 - Fazit: Grundsatzfrage «gesetzgeberischer Handlungsbedarf» soll rasch geklärt werden, deshalb keine Sistierung länger als ein Jahr im Rahmen der Vorprüfung (auch wenn der Bundesrat bereits an der Arbeit ist («doppelspuriges Vorgehen»)) → In der zweiten Phase werden die Arbeiten dann aber oft sistiert bzw. gar nie an die Hand genommen, bis der Bundesrat seine gesetzgeberischen Arbeiten abgeschlossen hat → Vorteil: Kommission ist bei einem Scheitern oder einer Verzögerung der bundesrätlichen Vorarbeiten handlungsfähiger.
- **Vertretung/Berichterstattung:**
- Der Urheber oder die Urheberin einer Initiative wird eingeladen, die Initiative vor der Kommission des eigenen Rates zu begründen.
 - Er/sie kann im weiteren Verlauf des Verfahrens (Vorprüfung und materielle Behandlung) mit beratender Stimme an den Sitzungen der Kommission des eigenen Rates teilnehmen, auch wenn er oder sie nicht Mitglied ist (Art. 109 Abs. 4 und Art. 111 Abs. 2 ParlG).
 - Beschluss der Kommission des Erstrates (nicht aber ein Beschluss des Erstrates) wird in der Kommission des Zweitrates durch einen Berichterstatter/-in der Kommission des Erstrates vertreten
 - Standesinitiative: Die Kommission des Erstrates hört bei der Vorprüfung eine Vertretung des Kantons an (Art. 116 Abs. 4 ParlG); keine Berichterstattung einer Kommission in der Kommission des anderen Rates.
 - Bei Antrag an den Rat: Kommissionsberichterstatter und schriftlicher Bericht
- **Vertretung des Bundesrates; Beizug der Verwaltung:**
- Für die Vorprüfung wird nie ein Mitglied des BR eingeladen: Der BR nimmt zu einer pa.IV. oder Kt.IV. erst dann Stellung, wenn ein fertig ausgearbeiteter Erlassentwurf der Kommission vorliegt.
 - Es werden Auskunftspersonen und Kontaktpersonen aus derjenigen Verwaltungsstelle eingeladen, die für die durch die Initiative aufgeworfenen Fragen zuständig ist.
 - Frühere Praxis der Kommissionsekretariate: Brief ans GS mit der Bitte eine Kontaktperson aus dem Departement zu bezeichnen; anschliessend wurden die Kontaktpersonen direkt zur Sitzung eingeladen.
 - Neue Praxis (gilt für 1. und 2. Phase): Es gibt keine Briefe ans GS mehr betreffend Bezeichnung Kontaktperson; Sitzungseinladung geht neu immer nur ans GS, es wird pro Sitzung gemeldet, welche Person aus der Verwaltung teilnimmt.
 - Beigezogene Personen aus der Verwaltung sind im Rahmen der Vorprüfung keine Vertretung des Bundesrates oder der Verwaltung → Nur Rechts- und Sachauskünfte, keine politische Beurteilung der Initiative.
 - Insbesondere von Interesse für Kommission: Überblick über laufende Arbeiten in der Verwaltung zum Thema der pa.IV.

- **Rückzug:**
 - Grundsatz: Eine pa.IV. oder Kt.IV. kann vom Urheber zurückgezogen werden, bis ihr eine vorberatende Kommission Folge gegeben hat (Art. 73 Abs. 2 ParlG).
 - Ausnahme: Wenn die Kommission des anderen Rates dem Beschluss der Kommission, einer pa.IV. Folge zu geben, nicht zustimmt, lebt das Rückzugsrecht der Urheberin oder des Urhebers wieder auf, wenn die Kommission des Erstrats ihrem Rat daraufhin beantragt, der pa.IV. keine Folge zu geben.
 - Kommissionsinitiativen: Kommission kann ihre Initiative bzw. den Erlassentwurf bis zum Eintretensbeschluss ihres Rates zurückziehen (Art. 73 Abs. 1 ParlG).

3. Ausarbeitung eines Erlassentwurfes (2. Phase):

- **Allgemeines**
 - Wird einer Initiative Folge gegeben, erhält die zuständige Kommission des Rates, in dem die Initiative eingereicht worden ist, den Auftrag, innert zwei Jahren einen Erlassentwurf auszuarbeiten (Art. 111 Abs. 1 ParlG)
 - Teilnahmerecht des Initianten («mit beratender Stimme») (Art. 111 Abs. 2 ParlG)
 - Anliegen der Initiative kann auch im Rahmen eines anderen Geschäftes realisiert und die Initiative dann als erfüllt abgeschrieben werden
 - Kommission ist an die Zielsetzung, nicht aber an den Wortlaut der Initiative gebunden
 - Kommission kann eine Subkommission einsetzen (Art. 45 ParlG)
 - Es kann zweckmässig sein, einer Kommission bzw. Subkommission bei komplexeren Vorlagen in der Form eines Arbeitspapiers Grundsatzfragen zum Entscheid vorzulegen, bevor mit der Arbeit an Erlassentwürfen begonnen wird
 - In der Praxis wird oft die Verwaltung beauftragt, in einem solchen ersten Arbeitspapier verschiedene Umsetzungsvarianten darzulegen
- **Zusammenarbeit Parlamentsdienste und Verwaltung**
 - Kommissionssekretariat ist verantwortlich für Projektmanagement (z.B. Zeitplan)
 - Für den Bericht gelten dieselben Anforderungen wie an eine Botschaft des Bundesrates (Art. 141 ParlG)
 - Die Kommission kann das zuständige Departement beiziehen, um alle für die Ausarbeitung eines Erlassentwurfs notwendigen Rechts- und Sachauskünfte zu erhalten (Art. 112 Abs. 1 ParlG)
 - Dies schliesst in der Regel auch Textentwürfe inkl. Begründungen mit ein.
 - Die politischen Zielsetzungen und Wertungen müssen durch die Kommission bzw. das im Auftrag der Kommission handelnde Kommissionssekretariat formuliert werden. → **Wichtig:** Die beigezogenen Personen aus der Verwaltung sind im Rahmen der Zusammenarbeit mit der Kommission z.T. angehalten Umsetzungsvorschläge der von der Kommission formulierten Zielsetzungen zu liefern, welche der politischen, sachlichen und rechtlichen Beurteilung der Verwaltung bzw. des Bundesrates entgegenlaufen können → führt manchmal zu einem für die betroffenen Personen nicht ganz einfachen Spannungsfeld.
 - Arbeitsteilung zwischen Kommissionssekretariat und Verwaltung sollte zwischen diesen genau vereinbart werden. Bewährt hat sich folgende Arbeitsteilung:

- Kommissionssekretariat: Arbeitspapiere zum Vorgehen und Verfahren, formale Darstellung des Berichtes und des Erlassentwurfs, Redaktion der eher „politischen“ Teile des Berichtsentwurfs (Übersicht, Entstehungsgeschichte, Grundzüge der Vorlage).
 - Verwaltung: Arbeitspapiere zu verschiedenen möglichen Varianten der Umsetzung, Redaktion der inhaltlichen Teile des Erlassentwurfs und der eher „fachtechnischen“ Teile des Berichtsentwurfes (Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen).
 - Mitarbeit der Verwaltung präjudiziert die spätere Stellungnahme des BR nicht. Verwaltung sollte in den Kommissionsberatungen eher auf Sachbearbeiterstufe vertreten sein.
 - Häufig ist es wichtig, dass auch weitere Dienststellen einbezogen werden: BJ zu Fragen nach der Übereinstimmung der Normtexte mit der übrigen Rechtsordnung, VIRK für die sprachliche und gesetzestechnische Überprüfung, EFV für Fragen betreffend finanzielle Auswirkungen und Unterstellung unter die Ausgabenbremse
- **Vernehmlassungsverfahren**
- Für Verfassungsänderungen und Gesetzesänderungen, die wichtige Bestimmungen gemäss Art. 164 BV enthalten, muss die Kommission ein Vernehmlassungsverfahren durchführen.
 - Die Frage, ob eine Vernehmlassung durchgeführt werden soll, muss der Kommission möglichst früh unterbreitet werden
 - In der Praxis der Kommissionen wird die Notwendigkeit oder Bedeutung einer Vernehmlassung oft unterschätzt
 - Die Kommission hat die Möglichkeit, verschiedene Varianten oder Minderheiten in die Vernehmlassung zu schicken
 - Für eine Vernehmlassung werden 5-7 Monate benötigt
 - Die Kommission eröffnet das Verfahren und zieht in der Regel für die Vorbereitung sowie die Zusammenstellung der Ergebnisse die Verwaltung bei
 - Ergebnisbericht wird in der Kommission beraten
- **Stellungnahme BR und Behandlung in den Kommissionen**
- Der definitive Kommissionsbericht und –entwurf gehen an den Rat und gleichzeitig an den Bundesrat zur Stellungnahme
 - Der Bundesrat erhält Gelegenheit zur Stellungnahme, das Vorliegen der Stellungnahme ist aber keine formelle Voraussetzung für die Behandlung der Vorlage im Rat
 - Der Bundesrat erhält eine «angemessen» Frist für seine Stellungnahme (Art. 112 Abs. 3 ParlG); es sind mindestens 6-8 Wochen vorzusehen
 - Falls der Bundesrat Änderungsanträge stellt, muss die Kommission die Stellungnahme des Bundesrates vor der Beratung im Erstrat behandeln (Art. 112 Abs. 4 ParlG)
 - In diesem Fall kann die Kommission neue Anträge stellen, Rückkommen ist von Gesetzes wegen vorgesehen
- **Fristen und Abschreibung**
- Kommission soll innert zwei Jahren nach dem Folgegeben eine Vorlage ausarbeiten (Art. 111 ParlG)
 - Falls sie bis dann keinen Entwurf vorlegen kann oder will, muss die Kommission dem Rat über den Stand ihrer Arbeiten Bericht erstatten und Antrag stellen, ob die Frist verlängert oder die Initiative abgeschrieben werden soll (113 ParlG)
 - Ein negatives Ergebnis in der Eintretens- oder der Gesamtabstimmung des Vorentwurfs oder Entwurfs hat zur Folge, dass die Kommission entscheiden

muss, ob sie dem Rat die Abschreibung der Initiative beantragen oder einen neuen Anlauf zur Erfüllung nehmen will. Ein Minderheitsantrag für Eintreten ist nicht zulässig (Initiativ- und nicht Antragsrecht)

- Ein negativer Entscheid zu einer Kommissionsinitiative hat deren Rückzug zur Folge. Sie muss nicht abgeschrieben werden, weil sie im Rat nicht hängig ist

- **welche Herausforderungen stellen sich aus unserer Sicht?**

- Wir müssen mit dem zuständigen Bundesamt «aushandeln», wer welche Arbeiten im Hinblick auf die Erarbeitung eines Vorentwurfs und erläuternden Berichts übernimmt
- Oft stehen auf beiden Seiten limitierte Ressourcen zur Verfügung
- Obwohl die Verwaltung bzw. der Bundesrat die Sachlage anders beurteilen, müssen die zuständigen Personen die Gesetzestexte im Sinn der Kommission verfassen
- Unterschiedliche Praxis betreffend den Zeitpunkt des Einbezugs der VIRK

4. Exkurs: Kommissionsinitiative als «Vehikel» für einen indirekten Gegenentwurf

- Zum Thema **Volksinitiative** stellen sich sehr viele komplexe, verfahrensrechtliche Fragen. Hier nur ein kurzer Exkurs, um aufzuzeigen im welchem Zusammenhang die Kommissionsinitiative relevant sein kann.
- **Ausgangslage:** Wenn eine Kommission eine Volksinitiative berät, stellt sich nach der Beratung der Gültigkeit und des Initiativtextes (und vor dem Beschluss über die Abstimmungsempfehlung) die Frage, ob es Anträge für allfällige Gegenentwürfe gibt.
 - Falls Anträge für direkte oder indirekte Gegenentwürfe vorliegen, wird die Beratung der Volksinitiative hier unterbrochen.
 - Meistens liegen anlässlich der Kommissionssitzung aber noch keine «pfannenfertige» Anträge für einen direkten oder indirekten Gegenentwurf vor, sondern die Kommission erteilt der Verwaltung den Auftrag, sie solle für die nächste Sitzung einen Vorschlag für einen indirekten und/oder direkten Gegenentwurf ausarbeiten (indirekte und direkte Gegenentwürfe wären theoretisch kombinierbar, meistens entscheidet sich die Kommission dann aber für das eine oder andere bzw. es kommt weder das eine noch andere zustande)
 - Zeitplan des Kommissionssekretariats zu Beginn der Beratung einer Vo.Iv. für allfällige Gegenentwürfe (Fristen!)
- **Indirekter Gegenentwurf:**
 - Klärung Begrifflichkeit: Im ParlG werden unter dem Begriff „Gegenentwurf“ immer nur die direkten Gegenentwürfe verstanden. Der Begriff „indirekter Gegenentwurf“ wird nicht verwendet. Der indirekte Gegenentwurf wird definiert „als ein mit der Volksinitiative eng zusammenhängender Erlassentwurf“ (Art. 105 Abs. 1 ParlG).
 - Auswirkungen des indirekten Gegenentwurfs:
 - Ein indirekter Gegenentwurf ermöglicht dem Initiativkomitee den bedingten Rückzug (Art. 73a BPR) der Volksinitiative.
 - Einzige Voraussetzung: Die Bundesversammlung muss spätestens gleichzeitig mit der Schlussabstimmung über die Volksinitiative einen indirekten Gegenentwurf in der Form eines Bundesgesetzes verabschiedet haben.
 - Was unterscheidet den indirekten vom direkten Gegenentwurf?

- Ein indirekter Gegenentwurf kann im Gegensatz zum direkten Gegenentwurf nicht über das **Antragsrecht** eingebracht werden (grundsätzlich kann mit dem Antragsrecht kein neuer Erlassentwurf initiiert werden, aber der direkte Gegenentwurf ist zusammen mit der Teilung eines Erlassentwurfs eine von zwei Ausnahmen (Art. 76 Abs. 1bis ParlG). Für einen indirekten Gegenentwurf muss deshalb das **Initiativrecht** wahrgenommen werden. Das heisst, die Kommission muss eine Kommissionsinitiative ergreifen, welche danach die Zustimmung der Schwesterkommission benötigt (Kommissionsinitiative ist das «Vehikel» für indirekten Gegenentwurf).
- Es ist **kein Minderheitsantrag** für einen indirekten Gegenentwurf zulässig, weil eine Kommissionsminderheit keine pa.Iv. einreichen kann. Einen Antrag für einen direkten Gegenentwurf kann jedes Kommissionsmitglied unterbreiten (auch eine Minderheit).
- Im Gegensatz zum direkten Gegenentwurf kann ein indirekter Gegenentwurf auch eine **andere Rechtsetzungsstufe** als die Volksinitiative betreffen (meistens eine Gesetzesrevision). Der direkte Gegenentwurf muss die gleiche Verfassungsmaterie wie die Vo.Iv. betreffen (in Form eines Bundesbeschlusses).

- **Mit einer Kommissionsinitiative zum indirekten Gegenentwurf**

- Ein indirekter Gegenentwurf wird in der Praxis häufig gleichzeitig mit der Behandlung der Vo.Iv. mittels einer Kommissionsinitiative ausgearbeitet.
- Klassischer Ablauf: Die Kommission sistiert die Beratung der Volksinitiative, beschliesst eine Kommissionsinitiative, holt die Zustimmung der Schwesterkommission ein, erarbeitet eine Vorlage und unterbreitet ihrem Rat die Volksinitiative und den indirekten Gegenentwurf dann zusammen.
- Es wäre aber auch möglich eine von der Vo.Iv. völlig unabhängig initiierte hängige Revision als indirekten Gegenentwurf zu bezeichnen → es braucht für einen indirekten Gegenentwurf also nicht zwingend eine Kommissionsinitiative.
- Form: Die Kommissionsinitiative für einen indirekten Gegenentwurf, welche die Kommission ihrer Schwesterkommission unterbreitet, könnte sowohl einen bereits ausgearbeiteten Entwurf oder auch nur eine allgemeine Anregung beinhalten (Formfreiheit der pa.Iv.).
- Indirekter Gegenentwurf wird in der 2. Phase (nach Zustimmung durch die Schwesterkommission) in die Vernehmlassung geschickt. Zeit ist meistens knapp, aber: Die Beschlussfassung eines Rates über einen indirekten Gegenentwurf (Annahme in der Gesamtabstimmung) erlaubt es der Bundesversammlung die Behandlungsfrist der Volksinitiative um ein Jahr zu verlängern (Art. 105 Abs. 1 ParlG).