

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 21. Dezember 2011

1585. Aufwertung der Standesinitiative (Stellungnahme zuhanden der KdK)

In ihrer Vernehmlassung vom 24. Juni 2011 haben die Kantone die von der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vorgeschlagene Bestimmung abgelehnt, wonach Standesinitiativen künftig nur noch in der Form eines ausgearbeiteten Vorentwurfs eines Erlasses der Bundesversammlung eingereicht werden dürfen. In ihrem Bericht ist diese Kommission dem Anliegen der Kantone jedoch nicht gefolgt, indem sie folgende Neufassung von Art. 115 Abs. 2 des Parlamentsgesetzes (SR 171.10) beantragt (vgl. BBl 2011 6825):

«Eine Standesinitiative wird in der Form eines Vorentwurfs eines Erlasses eingereicht.»

Der Leitende Ausschuss der KdK hat den Kommissionen der eidgenössischen Räte angeboten, gemeinsam nach Möglichkeiten für eine Aufwertung des Instruments der Standesinitiative zu suchen. Denn gemäss Einschätzung des Leitenden Ausschusses sind «die heutige Form der Standesinitiative und die Bedeutung, die ihr im politischen Prozess zugemessen wird, unbefriedigend». Um eine Grundlage für eine solche Diskussion mit den Kommissionen zu erhalten, hat die KdK den Kantonen einen Fragebogen betreffend die Standesinitiative zukommen lassen.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an die Konferenz der Kantonsregierungen:

Mit Zuschrift vom 17. November 2011 haben Sie uns einen Fragebogen betreffend das Instrument der Standesinitiative zukommen lassen, verbunden mit der Bitte, ihn innert Monatsfrist zu beantworten. Zu den Fragen nehmen wir wie folgt Stellung:

Frage 1: Wer ist in Ihrem Kanton zuständig zur Einreichung von Standesinitiativen?

Den *Anstoss* zur Einreichung einer Standesinitiative können geben:
– Mitglieder des Kantonsrates mittels Motion, Postulat oder parlamentarischer Initiative (§§ 14 Abs. 2, 22 Abs. 2 oder 25 Abs. 1 Kantonsratsgesetz [KRG; LS 171.1]),

- der Regierungsrat (Art. 64 Kantonsverfassung [KV; LS 101]),
- 6000 Stimmberechtigte mittels Volksinitiative (Art. 24 lit. a KV in Verbindung mit Art. 23 lit. d KV),
- einzelne Stimmberechtigte oder eine kantonale oder kommunale Behörde mittels Einzel- bzw. Behördeninitiative, sofern der Kantonsrat die Initiative vorläufig unterstützt (Art. 24 lit. b und c KV in Verbindung mit Art. 23 lit. d KV; Art. 31 KV).

Über die Einreichung einer Standesinitiative entscheidet der Kantonsrat («*Verabschiedung*»; Art. 59 Abs. 1 lit. b KV). Dabei ist wie folgt zu unterscheiden: Lehnt er eine von Mitgliedern des Kantonsrates, vom Regierungsrat, von einzelnen Stimmberechtigten oder von einer Behörde angeregte Standesinitiative ab, ist das Verfahren erledigt. Lehnt er eine mittels Volksinitiative angeregte Standesinitiative ab, entscheiden die Stimmberechtigten an der Urne über deren Einreichung (Art. 32 lit. c und d KV). Zu einer Volksabstimmung kommt es auch dann, wenn der Kantonsrat einen Gegenvorschlag zu einer mittels Volksinitiative angeregten Standesinitiative beschliessen sollte (Art. 32 lit. e KV).

Standesinitiativen werden vom Regierungsrat bei den eidgenössischen Räten eingereicht (Art. 71 Abs. 1 lit. c KV; § 7 Abs. 1 Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung [OG RR; LS 172.1]).

Frage 2: Wer vertritt die Standesinitiativen vor den parlamentarischen Kommissionen des Bundes?

Unterstützt der Regierungsrat eine Standesinitiative, vertritt eines seiner Mitglieder die Initiative vor den parlamentarischen Kommissionen des Bundes. Hat er sich gegen eine vom Kantonsrat beschlossene Standesinitiative ausgesprochen, wird sie in der Regel von einem Mitglied des Kantonsrates vertreten. Mindestens in einem Fall wurde eine Standesinitiative auch von einem Mitglied des Regierungsrates und einem Mitglied des Kantonsrates gemeinsam vor den Kommissionen vertreten.

Frage 3: Werden Standesinitiativen innerhalb des Kantons einer Vorprüfung unterzogen?

Standesinitiativen werden nur dann vorgeprüft, wenn sie auf einer Volksinitiative beruhen. Diese Vorprüfung beschränkt sich allerdings auf Fragen zur Form der Initiative: Stimmen die Unterschriftenliste, der Titel und die Begründung der Volksinitiative mit den gesetzlichen Vorgaben überein? (vgl. § 124 Gesetz über die politischen Rechte [GPR; LS 161]). Eine gewisse inhaltliche und formale Qualität von Standesinitiativen kann dann sichergestellt werden, wenn die Standesinitiative

zufolge Überweisung einer entsprechenden Motion oder eines Postulats oder aus eigenem Antrieb des Regierungsrates durch die Verwaltung formuliert und vom Regierungsrat verabschiedet worden ist. In diesen Fällen greifen die üblichen inhaltlichen und formalen Kontrollmechanismen, wie sie für alle Regierungsratsbeschlüsse vorgesehen sind. Keine solche Prüfung besteht bei Standesinitiativen, die von einzelnen Stimmberechtigten mittels Einzelinitiative, von Behörden mittels Behördeninitiative oder von einem Mitglied des Kantonsrates mittels parlamentarischer Initiative formuliert worden sind.

Frage 4: Wie viele Standesinitiativen wurden von Ihrem Kanton in den letzten zwei Legislaturperioden (2003–2007 und 2007–2011) eingereicht?

Der Kanton Zürich reichte in der Legislatur 2003–2007 sechs und in der Legislatur 2007–2011 fünf Standesinitiativen ein.

Wenn weiter danach gefragt wird, welche Standesinitiativen *erfolgreich* gewesen seien, muss zunächst geklärt werden, was unter einer erfolgreichen Standesinitiative zu verstehen ist. Die Frage weist auf die *Funktionen* von Standesinitiativen hin. Diese einzig darin sehen zu wollen, das Bundesrecht im angestrebten Sinn zu ändern, wäre eine verkürzte Betrachtungsweise. Vielmehr kann es bei einer Standesinitiative – jedenfalls in einem ersten Schritt – auch nur darum gehen, ein Thema auf die politische Agenda zu setzen. Standesinitiativen zwingen die eidgenössischen Räte so, sich mit dem Thema in einer gewissen Tiefe zu befassen. Standesinitiativen geben ferner Aufschluss darüber, wo einen Kanton «der Schuh drückt». Die eidgenössischen Räte erfahren Anliegen, die von der Mehrheit der Mitglieder des Kantonsrates (oder der Mehrheit der Stimmberechtigten) unterstützt werden. Schliesslich sind Standesinitiativen ein Instrument, um allfälligen Unmut über die Bundespolitik in geordnete Bahnen zu lenken. Unter diesem Gesichtspunkt kann sogar einer Initiative, die eine erst kürzlich auf Bundesebene entschiedene Frage erneut thematisiert, etwas Positives abgewonnen werden.

Geht man von einem engen Begriff des Erfolgs einer Standesinitiative aus und verlangt man hierfür eine Änderung des Bundesrechts im mit der Initiative angestrebten Sinn, kann dieser Erfolg auf verschiedene Weise erreicht werden:

- Die eidgenössischen Räte geben einer Standesinitiative Folge. Die zuständige Kommission arbeitet darauf einen Entwurf aus. Die Räte stimmen in der Folge dem Entwurf zu.
- Wegen der eingereichten Standesinitiative werden andere als die mit der Standesinitiative verlangten Rechtsänderungen beschlossen, die das mit der Initiative angestrebte Ziel auf anderem Weg erreichen.

Formal betrachtet, ist die Standesinitiative in einem solchen Fall erfolglos, denn die Räte leisten ihr keine Folge. Inhaltlich gesehen, ist eine solche Initiative aber erfolgreich. Als Beispiel kann die Standesinitiative «Keine EU-Schlachttiertransporte durch die Schweiz» (Geschäftsnummer der Bundesversammlung [G-Nr.] 09.305) genannt werden; sie wurde hinfällig, nachdem der Bundesrat die Tierschutzverordnung entsprechend angepasst hatte.

- Die Standesinitiative wird parallel zu einem ohnehin laufenden Gesetzgebungsprozess auf Bundesebene eingereicht. Die angestrebte Rechtsänderung wird durch die Standesinitiative gleichsam flankiert.

Wird der Erfolg einer Standesinitiative so definiert, waren zwei der vorstehend erwähnten elf Standesinitiativen erfolgreich (G-Nr. 09.305 und 06.306) und eine von ihnen teilweise erfolgreich (G-Nr. 07.306). Drei Initiativen blieben erfolglos (G-Nr. 08.303, 06.304 und 04.300). Der Erfolg von zwei Initiativen ist offen (G-Nr. 07.307 und 06.302), zwei weitere Initiativen scheinen auf gutem Weg zu sein (G-Nr. 09.331 und 09.301) und bei der letzten Initiative zeichnet sich die Erfolglosigkeit ab (G-Nr. 08.324).

Frage 5: Wie beurteilen Sie die Umsetzung der vorgeschlagenen Einführung einer Begründungspflicht für Standesinitiativen in Ihrem Kanton?

Die Umsetzung der Begründungspflicht ist möglich, aber mit einem erheblichen Aufwand verbunden. Schon heute liegen in der Regel schriftliche Begründungen zu Standesinitiativen vor. Dies gilt für Volksinitiativen und parlamentarische Initiativen sowie für die Umsetzung von – ihrerseits begründungspflichtigen – Motionen und Postulaten durch den Regierungsrat (vgl. § 123 Abs. 1 lit. b GPR; §§ 14 Abs. 1, 16 Abs. 1, 22 Abs. 1 und 24 Abs. 1 KRG; § 46 Geschäftsreglement des Kantonsrates [LS 171.11]). Auch Einzel- und Behördeninitiativen werden üblicherweise mit einer Begründung eingereicht. Diese von den Urheberinnen und Urhebern der Initiative stammenden Begründungen werden zum Teil mit den Überlegungen des Regierungsrates und des Kantonsrates zu einer solche Initiative zu ergänzen sein.

Frage 6: Welche weiteren Möglichkeiten zur Verbesserung der Qualität von Standesinitiativen in formeller und materieller Hinsicht sehen Sie durch Ihren Kanton?

Wir sehen keine Möglichkeit und auch keine Veranlassung, durch Anpassung der kantonalen Verfahren oder des kantonalen Rechts die Qualität von Standesinitiative zu verbessern. Ihre Frage impliziert einen tiefen oder jedenfalls einen verbesserungsfähigen Qualitätsstand von

Standesinitiativen. Ob diese Annahme zutrifft und ob es Verbesserungsmöglichkeiten gibt, kann nur beurteilt werden, wenn klar ist, was unter Qualität von Standesinitiativen verstanden wird. Diese Frage weist wiederum auf die Funktion solcher Initiativen hin: Was bezwecken Standesinitiativen? Wie vorstehend dargelegt, kann es bei einer Standesinitiative auch nur darum gehen, ein Thema auf die politische Bühne zu bringen, die eidgenössischen Räte über einen Missstand des Bundesrechts hinzuweisen oder Unmut über die Bundespolitik zu bekunden. Diese Funktionen lassen sich auch mit Standesinitiativen erreichen, die in formeller und materieller Hinsicht verbessert werden könnten. Vermutlich würden mit höheren Qualitätsanforderungen und entsprechenden Massnahmen zu ihrer Verwirklichung die erwähnten Funktionen sogar eingeschränkt.

Frage 7: Wie würden Sie sich zu einer vereinfachten Behandlung von Standesinitiativen durch das Bundesparlament stellen?

Mit Blick auf die erwähnten Funktionen von Standesinitiativen (vgl. Beantwortung der Fragen 4 und 6) lehnen wir es ab, eine Standesinitiative nicht mehr dem Zweitrat zu überweisen, wenn der Erstrat Nichteintreten beschlossen hat. Damit entfielen ein Teil der Publizitätswirkung von Standesinitiativen, die einen wesentlichen Teil dieses Instruments ausmachen. Dies gilt umso mehr, als Standesinitiativen die Zustimmung der Mehrheit des Parlaments (oder sogar der Stimmberechtigten) benötigen: Wenn somit mindestens die Hälfte der Stimmberechtigten des Kantons Zürich bzw. ihrer Repräsentantinnen und Repräsentanten ein Anliegen an die Adresse des Bundesgesetzgebers haben, so ist es angezeigt und angemessen, dass sich beide Kammern des Bundes mit dem Anliegen befassen.

Auch die Einführung eines «vereinfachten Rückweisungsverfahrens» bei Vorstössen, die in anderem Zusammenhang bereits hängig sind, über die erst kürzlich entschieden worden ist oder die offensichtlich gegenstandslos sind, lehnen wir ab. Eine solche Regelung führt zu grossen Abgrenzungsschwierigkeiten, die in keinem Verhältnis zum geringen Aufwand der Traktandierung und Erledigung von Standesinitiativen stehen, die keine grösseren inhaltlichen Fragen aufwerfen.

Frage 8: Haben Sie andere Vorschläge zur effizienteren Ausgestaltung der Behandlung von Standesinitiativen durch das Bundesparlament?

Wir können Ihnen keine Verbesserungsvorschläge machen.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates und die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi