

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 15. Juni 2011

767. Verfahren bei Standesinitiativen; Gegenstand eines Vernehmlassungsverfahrens (Stellungnahme zuhanden KdK und SPK-SR)

A. Anlass

Die Staatspolitische Kommission des Ständerates (SPK-SR) arbeitete im Rahmen einer Sammelvorlage verschiedene Verbesserungen der Organisation und der Verfahren der Bundesversammlung aus. Zwei Änderungsvorschläge betreffen auch die Kantone. Nach den Vorstellungen des SPK-SR soll

- eine Standesinitiative nur noch in der Form eines ausgearbeiteten Vorentwurfs eines Erlasses der Bundesversammlung eingereicht werden dürfen und mit schriftlicher Begründung versehen sein (Art. 115 neu Abs. 2 und 3 Parlamentsgesetz, ParlG, SR 171.10),
- auf ein Vernehmlassungsverfahren verzichtet werden können, wenn das Rechtsetzungsvorhaben «vorwiegend die Organisation oder das Verfahren von Bundesbehörden oder die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Bundesbehörden» betrifft (Art. 3 neu Abs. 1^{bis} Vernehmlassungsgesetz, VIG, SR 172.061).

Mit Schreiben vom 30. März 2011 lud die SPK-SR die Kantonsregierungen ein, zu diesen Gesetzesänderungen bis 10. Juni 2011 Stellung zu nehmen.

Am 13. Mai 2011 beschloss der Leitende Ausschuss der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), eine gemeinsame Stellungnahme der Kantone auszuarbeiten. Am 25. Mai 2011 erhielten die Kantone den Entwurf für eine Stellungnahme der KdK. Rückmeldungen dazu sind bis 15. Juni 2011 zu machen. Gemäss Zeitplan der KdK soll die endgültige Stellungnahme bis 20. Juni 2011 ausgearbeitet werden, sodass die Plenarversammlung der KdK am 24. Juni 2011 darüber abstimmen kann.

B. Einschränkung der Form von Standesinitiativen

1. Der Vorentwurf der SPK-SR sieht eine Neufassung von Art. 115 ParlG vor. Danach kann jeder Kanton «mit einer Standesinitiative vorschlagen, dass eine Kommission einen Entwurf für einen Erlass der Bundesversammlung ausarbeitet» (Abs. 1). Eine Standesinitiative ist

dabei «in der Form eines Vorentwurfs eines Erlasses» einzureichen (Abs. 2) – gemeint ist ein ausformulierter Vorentwurf. Zudem muss die Standesinitiative mit einer Begründung ergänzt werden, die insbesondere die Zielsetzung des geforderten Erlasses nennt (Abs. 3). Im Erläutern des Bericht wird die neu zu schaffende Formvorschrift für Standesinitiativen unter Bezugnahme auf die gleichlautende Änderung für parlamentarische Initiativen begründet. Zu den Letzteren habe die Praxis gezeigt, dass die Anregungen häufig derart allgemein gehalten seien, dass ihre Umsetzung weitgehend offenbleibe. Es gebe parlamentarische Initiativen, die im Grund nur einen Prüfungsauftrag und keine konkreten Elemente einer möglichen Regelung enthalten würden. Zwar bedeute die geplante Änderung eine Erschwerung der Ausübung des Initiativrechts durch die Mitglieder der Bundesversammlung; diese seien möglicherweise sogar überfordert. Jedoch hätten die Ratsmitglieder verschiedene Möglichkeiten, sich bei der Formulierung von parlamentarischen Initiativen unterstützen zu lassen, so etwa durch eigene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, durch die Fraktionssekretariate oder durch die Parlamentsdienste. Auch seien die Ansprüche an die Form einer ausformulierten Initiative nicht derart hoch wie jene an einen entsprechenden Entwurf des Bundesrates, gehe es doch nur darum, dass der Erlassentwurf eines Ratsmitglieds dessen politisches Anliegen präzise und vollständig ausdrücke. Die für die parlamentarischen Initiativen zu schaffende Formvorschrift soll konsequenterweise auch für die Standesinitiativen gelten, denn die beiden Initiativarten seien verfahrensmässig stets gleich behandelt worden.

2. Gemäss Entwurf der Stellungnahme der KdK ist die geplante Gesetzesänderung aus folgenden Gründen abzulehnen:

- Die Ausübung des Rechts auf Einreichung von Standesinitiativen werde durch die Formvorschrift unnötig erschwert.
- Da bisher die meisten Standesinitiativen in der Form der allgemeinen Anregung eingereicht worden seien, entstehe den Kantonen ein nicht unerheblicher Zusatzaufwand.
- Es sei unverhältnismässig zu verlangen, dass Standesinitiativen stets ausformuliert sein müssen. Denn auch ein ausgearbeiteter Vorentwurf diene nur dazu, die Vorprüfung der Standesinitiative zu erleichtern; er sei politische Richtlinie, aber keine zwingende Vorgabe für die Ausarbeitung des Gesetzesentwurfs.
- Die Regelungsabsicht der Initiantinnen und Initianten lasse sich auch mit der neu vorgesehenen Begründungspflicht der Initiative klären.
- Es gäbe keine zwingenden rechtlichen oder sachlichen Gründe, Standesinitiativen denselben Formvorschriften zu unterbreiten wie parlamentarische Initiativen.

3. Gemäss Art. 160 Abs. 1 BV steht jedem Kanton das Recht zu, der Bundesversammlung Initiativen einzureichen. Gegenstand einer solchen Initiative kann ein Erlass der Bundesversammlung – in der Regel ein Bundesgesetz – sein (vgl. Art. 115 ParlG). Wem seitens eines Kantons das Recht zur Einreichung einer Standesinitiative zusteht, ist von den Kantonen zu regeln. Im Kanton Zürich ist dafür ausschliesslich der Kantonsrat zuständig (Art. 59 Abs. 1 lit. b KV). Der Anstoss dazu kann jedoch vom Regierungsrat ausgehen (vgl. Art. 64 KV; § 12 lit. b Ziff. 1 Kantonsratsgesetz, KRG, LS 171.1), aber auch von einem Mitglied des Parlaments mittels parlamentarischer Initiative (vgl. § 25 Abs. 1 KRG) oder von Stimmberechtigten mittels einer Volksinitiative (Art. 23 lit. d KV).

Die Form der dem Bund einzureichenden Standesinitiative ist von der Form des Anstosses auf Einreichung einer solchen Initiative zu unterscheiden. Nach geltendem Recht kann sowohl eine Standesinitiative als auch der Anstoss dazu ausformuliert sein oder die Form einer allgemeinen Anregung aufweisen. Mit der von der SPK-SR beabsichtigten Änderung müsste eine Standesinitiative stets ausformuliert sein, d. h., sie müsste den Wortlaut für den neu zu schaffenden oder zu ändernden Erlass enthalten. Seitens des Kantons bedeutete dies Folgendes:

- Geht der Anstoss zur Einreichung einer Standesinitiative *vom Regierungsrat* aus, müsste der mit dieser Initiative beabsichtigte Erlass der Bundesversammlung ausformuliert sein. Nicht mehr zulässig wäre es, wenn der Regierungsrat dem Kantonsrat den Entwurf für eine Standesinitiative in der Form der allgemeinen Anregung beantragen würde.
- Wird die Einreichung einer Standesinitiative *mittels Volksinitiative* angeregt, bedeutet die geplante Änderung, dass Initiativen in der Form der allgemeinen Anregung auf kantonaler Ebene umgesetzt werden müssten, d. h., der Regierungsrat müsste eine entsprechende Umsetzungsvorlage ausarbeiten. Die Initiantinnen und Initianten verpflichten zu wollen, die Volksinitiative in der Form des ausformulierten Entwurfs abzufassen, würde eine Änderung der Kantonsverfassung erfordern. Denn gemäss Art. 25 Abs. 1 KV kann eine Initiative unbezogen ihrer Urheberschaft oder ihres Gegenstandes als ausgearbeiteter Entwurf oder als allgemeine Anregung eingereicht werden.
- Verlangt ein *Mitglied des Kantonsrates* die Einreichung einer Standesinitiative, würde sich mit der geplanten Revision des Parlamentsgesetzes nichts ändern, denn gemäss § 25 Abs. 1 KRG müssen parlamentarische Initiativen ohnehin die Form eines ausgearbeiteten Entwurfs haben.

4. Die Argumente im Entwurf der KdK-Stellungnahme gegen die Einführung einer Formvorschrift für Standesinitiativen gelten auch für den Kanton Zürich und überzeugen. Die von der SPK-SR beabsichtigte Änderung des Parlamentsgesetzes ist deshalb abzulehnen.

C. Einschränkung der Gegenstände von Vernehmlassungsverfahren

1. Nach Art. 3 Abs. 1 VIG findet bei der Vorbereitung von Verfassungsänderungen, Gesetzen sowie völkerrechtlichen Verträgen, die dem Referendum unterstehen oder wesentliche Interessen der Kantone betreffen, ein Vernehmlassungsverfahren statt. Der Vorentwurf des SPK-SR möchte diese Bestimmungen mit folgendem Abs. 1^{bis} ergänzen:

«Auf ein Vernehmlassungsverfahren kann verzichtet werden, wenn das Vorhaben vorwiegend die Organisation oder das Verfahren von Bundesbehörden oder die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Bundesbehörden betrifft.»

Nach dem Erläuternden Bericht zum Vorentwurf sei es konstante Praxis insbesondere der staatspolitischen Kommissionen der beiden Räte, zu den von ihnen ausgearbeiteten Erlassentwürfen in den Bereichen Parlamentsrecht sowie Regelung der Beziehungen zwischen Parlament und Regierung kein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Auch der Bundesrat habe z. B. bei einer die Unvereinbarkeit des Parlamentsmandats mit einer Mitgliedschaft in ausserparlamentarischen Kommissionen betreffenden Vorlage auf die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens verzichtet. Seitens der Kantone und Interessenverbände bestehe hier kein Interesse an der Möglichkeit zur Stellungnahme, denn die Genannten seien durch solche Bestimmungen in ihren Interessen nicht unmittelbar betroffen. Auch lasse sich auf diese Weise viel Arbeit sparen. Sodann könne der Gesetzgebungsprozess um rund ein halbes Jahr verkürzt werden.

2. Der Entwurf für eine Stellungnahme der KdK lehnt auch diese Gesetzesänderung mit folgendem Antrag ab:

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

Zur Begründung wird angeführt:

- «Für die Kantone stellt sich die Frage, wem die Kompetenz erteilt werden soll zu entscheiden, ob eine Vorlage die Interessen der Kantone betrifft und ob ein Interesse an der Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens besteht.» Das in den Erläuterungen der SPK-SR angeführte Beispiel zeige, dass die Frage der Betroffenheit der Kantone oder Dritter nicht immer einfach zu beantworten sei.

- Auch beim Bundesgericht und beim Bundesverwaltungsgericht handle es sich um Bundesbehörden. Rechtsetzungsvorhaben, die das Verfahren vor diesen Behörden betreffen, seien für die Kantone aber von grossem Interesse.
- Auch Regelungen über die Verteilung der Zuständigkeiten unter den Bundesbehörden seien mitunter von grosser politischer Bedeutung und für die Kantone deshalb von grossem Interesse. Dies betreffe insbesondere die Aufgabenverteilung zwischen Bundesrat, Bundesversammlung und Bundesgericht.
- «Gemäss der geltenden Regelung muss der Bund begründen, wenn bei einer bestimmten Vorlage z.B. aus Verhältnismässigkeitsüberlegungen auf die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens verzichtet wird. Mit der vorgeschlagenen Neuregelung würde diese Begründungspflicht im Einzelfall dahinfallen.» Demgegenüber wäre mit der geplanten Ergänzung des Vernehmlassungsgesetzes neu zu begründen, weshalb ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt werde, obwohl das Gesetz kein solches verlange. Diese Umkehr der Begründungspflicht des Bundes sei abzulehnen. Die Kantone wollten selbst entscheiden, ob sie von einer Änderung betroffen seien oder nicht.

3. Die von der SPK-SR vorgesehene Einschränkung der Gegenstände, über die ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen ist, ist abzulehnen. In der Tat ist die Formulierung, wonach auf ein Vernehmlassungsverfahren verzichtet werden kann, wenn das Rechtsetzungsvorhaben «vorwiegend die Organisation oder das Verfahren von Bundesbehörden betrifft», zu offen. Denn die Kantone sind jedenfalls an der Ausgestaltung der Verfahrensvorschriften vor Bundesgericht oder Bundesverwaltungsgericht sehr interessiert, aber auch an den Verfahrensregelungen der Bundesversammlung, soweit es um den Kontakt mit den Kantonen oder mit Dritten geht. Auch kann die Aufgabenverteilung unter den Bundesbehörden von grosser staatspolitischer Bedeutung sein, sodass es nicht sinnvoll wäre, hier auf ein Vernehmlassungsverfahren zu verzichten. Dem Entwurf der Stellungnahme der KdK ist deshalb zuzustimmen, soweit dort in Satz 1 des Antrags der Kantone ausgeführt wird, dass die Kantone «die vorgeschlagene Einschränkung des Vernehmlassungsverfahrens [ablehnen]». Auch den soeben dargestellten Punkten 2 und 3 der Begründung der Stellungnahme kann gefolgt werden.

Jedoch sollte der zweite Satz des Antrags der Kantone («Eine Begründungspflicht (...) ist in jedem Fall angezeigt.») gestrichen werden. Auch den Punkten 1 und 4 der Begründung kann nicht gefolgt werden, weshalb anzuregen ist, sie zu streichen oder aber zu verdeutlichen. Zur Begründung dieser Anliegen wird auf das nachfolgende Schreiben an die KdK verwiesen.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an die Konferenz der Kantonsregierungen, Haus der Kantone, Speichergasse 6, Postfach 444, 3000 Bern 7:

Mit Zuschrift vom 25. Mai 2011 haben Sie uns den Entwurf einer Stellungnahme der KdK zu zwei Gesetzesänderungen zugestellt, welche die Staatspolitische Kommission des Ständerates ins Auge fasst. Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns dazu wie folgt.

Wir befürworten die im Entwurf zum Ausdruck gebrachte Ablehnung der beiden Gesetzesänderungen und unterstützen den Entwurf der Stellungnahme, unter Vorbehalt der nachfolgenden Ausführungen.

1. Was die Änderung des Vernehmlassungsgesetzes betrifft, regen wir an, den zweiten Satz im Antrag der Kantone (Ziff. 2.1 der Stellungnahme) zu streichen.

Gemäss diesem Satz sei «eine Begründungspflicht seitens des Bundes bei einem Verzicht auf die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens (...) in jedem Fall angezeigt». Dieser Satz erweckt den Eindruck, der Bund könne auf die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens auch dann verzichten, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Vernehmlassung an sich gegeben sind; erforderlich sei einzig, dass der Bund den Verzicht begründe.

Für einen so begründeten Verzicht auf die Durchführung einer Vernehmlassung erkennen wir keine Rechtsgrundlage. Art. 3 des Vernehmlassungsgesetzes (VLG) des Bundes regelt klar, wann eine Vernehmlassung durchzuführen ist. Liegt ein entsprechender Fall vor, so muss eine Vernehmlassung durchgeführt werden; es liegt dann nicht im Ermessen der zuständigen Bundesbehörden, bei Vorliegen «guter Gründe» darauf zu verzichten.

In diesem Zusammenhang wäre dann auch die entsprechende Passage der Erwägungen zu streichen (Kapitel 2.2.3 des Entwurfs der Stellungnahme, vierter Absatz).

2. In den Erwägungen (Kapitel 2.2.3, zweiter Absatz) wird ausgeführt: «Für die Kantone stellt sich die Frage, wem die Kompetenz erteilt werden soll zu entscheiden, ob eine Vorlage die Interessen der Kantone betrifft und ob ein Interesse an der Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens besteht.» Das in den Erläuterungen der SPK-SR aufgeführte Beispiel zeige, dass die Frage der Betroffenheit der Kantone oder Dritter nicht immer einfach zu beantworten sei.

Wir können dieser Argumentation nicht folgen. Auch nach der neu vorgesehenen Regelung von Art. 3 Abs. 1^{bis} VIg kommt es für die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens nicht darauf an, ob eine Vorlage «die Interessen der Kantone betrifft» bzw. ob «ein Interesse an der Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens besteht». Gemäss Wortlaut dieser Bestimmung geht es vielmehr darum, ob das Vorhaben «vorwiegend die Organisation oder das Verfahren von Bundesbehörden oder die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Bundesbehörden betrifft». Wir regen an, diesen Punkt der Erwägungen zu klären oder den Absatz zu streichen.

3. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass die SPK-SR an der Einschränkung der Vernehmlassungsverfahren festhalten möchte, auch wenn die entsprechende Formulierung enger als gemäss Vorentwurf gefasst wird und insoweit der in der Stellungnahme der KdK vorgebrachten Kritik Rechnung trägt. Vor diesem Hintergrund fragt es sich, ob der von der SPK-SR verfolgte Ansatz richtig ist. Die SPK-SR möchte offensichtlich am Gegenstand anknüpfen: Auf ein Vernehmlassungsverfahren soll verzichtet werden können, wenn das Vorhaben vorwiegend «die Organisation oder das Verfahren von Bundesbehörden» oder «die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Bundesbehörden» betrifft. Wir zweifeln, ob sich mit diesem Ansatz eine sinnvolle Regelung finden lässt. Denn es werden sich kaum Themenbereiche finden, bei denen es allgemein keine interessierten Dritten (Kantone, Gemeinden, Gerichte, Interessenverbände, Private) gibt. Hinsichtlich der Organisation und des Verfahrens der Bundesbehörden sowie der Verteilung der Zuständigkeiten zwischen den Bundesbehörden ist dies jedenfalls nicht der Fall; das kommt im Entwurf der Stellungnahme der KdK deutlich zum Ausdruck.

II. Die Vertreterin des Regierungsrates in der KdK wird ermächtigt, anlässlich der Plenarversammlung vom 24. Juni 2011 im Sinne von Ziff. I Stellung zu beziehen. Wird der Entwurf für eine gemeinsame Stellungnahme der Kantone wesentlich geändert, ist der Regierungsrat in geeigneter Form zu orientieren.

III. Dieser Beschluss ist bis zur Plenarversammlung der KdK vom 24. Juni 2011 nicht öffentlich.

IV. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates (nach Beschlussfassung der KdK), die Mitglieder des Regierungsrates und die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi