



SGP / SSP / SSP

Parlament Parlement Parlamento

Mitteilungsblatt der Schweizerischen
Gesellschaft für Parlamentsfragen

Bulletin d'information de la Société suisse
pour les questions parlementaires

Bollettino d'informazione della Società
svizzera per le questioni parlamentari

April 2023
Nr. 1, 26. Jahrgang

Avril 2023
No. 1, 26^e année

Aprile 2023
No. 1, 26^o anno

Schwerpunkt – Le thème – Il tema

**Ausarbeitung von Erlassentwürfen
durch das Parlament**

**Elaboration des projets d'actes
par le Parlement**

Mitteilungen – Nouvelles – Notizie

**Modernisierung der Geschäfts-
ordnung Grosser Rat BS – Einführung
von Abstimmungen in Abwesenheit**

Wiederholung der Wahlen in Berlin

Editorial

Die parlamentarische Initiative:
Ein wirksames Instrument des
Parlamentes und kein «quick and dirty»-
Gesetzgebungsverfahren **1**

Schwerpunkt – Le thème – Il tema

Ausarbeitung von Erlassentwürfen
durch das Parlament
Elaboration des projets d'actes par le
Parlement

Die parlamentarische Initiative als
Werkzeug einer selbstbewussten
Kommission: Beispiele aus dem Bereich
Nachhaltigkeit
Leopold Weil **3**

Parlamentarische Initiativen im
basellandschaftlichen Landrat: Gute
Erfahrungen und eine «Lesson learned»
Alex Klee **16**

Parlamentarische Initiative im Kanton Bern
Christina Bundi Caldelari **23**

Iniziativa parlamentari:
esperienza del Gran Consiglio ticinese
Tiziano Veronelli **29**

Eine Ode auf die kassatorische
Wirkung von Bundesgerichtsurteilen.
Ein Bundesgerichtsentscheid mit Folgen
auf das Verfahren der parlamentarischen
Initiative im Kanton Zürich
Moritz von Wyss **32**

Einführung der parlamentarischen Initiative
im Gemeinderat der Stadt Dietikon
Patricia Meyer **37**

Evangelisch-reformierte Kirchgemeinde
Zürich: Kirchgemeindepament
behandelte erstmals eine
Parlamentarische Initiative
Daniel Reuter **38**

Mitteilungen – Nouvelles – Notizie

Modernisierung der Geschäftsordnung
Grosser Rat BS – Einführung von
Abstimmungen in Abwesenheit **40**

Wiederholung der Wahlen in Berlin **42**

Jahresversammlung 2023 / Assemblée
annuelle 2023 / Assemblea generale
annuale 2023 **46**

Prix de la Société suisse pour les questions
parlementaires **47**

Preisausschreiben der Schweizerischen
Gesellschaft für Parlamentsfragen **48**

Korrespondenten – Correspondents –
Corrispondenti – Vorstand SGP **49**



Die parlamentarische Initiative: Ein wirksames Instrument des Parlamentes und kein «quick and dirty»-Gesetzgebungs- verfahren

Als die Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates am 3. Februar 2023 beschloss, anstelle der Einreichung einer Motion eine parlamentarische Initiative für die Änderung des Kriegsmaterialgesetzes im Zusammenhang mit dem Ukraine-Krieg auszuarbeiten, konnte man in den Medien vernehmen, die Kommission habe das Instrument der parlamentarischen Initiative gewählt, weil man damit schneller sei. Diese Einschätzungen basieren wahrscheinlich auch auf den Erfahrungen mit parlamentarischen Initiativen im Bereich der Energiegesetzgebung Ende letzten Jahres. Dabei ist offenbar der Eindruck entstanden, mit dem Instrument der parlamentarischen Initiative könne das Parlament ohne grosse Umstände im Huschhusch-Verfahren Gesetze machen oder ändern. Auf Bundesebene wählen Parlamentsmitglieder bisweilen das Instrument der parlamentarischen Initiative anstelle der Motion, weil sie dieses Vorgehen als Erfolg versprechender erachten.

Dazu ist klar festzuhalten, dass sich die Erarbeitung von Erlassentwürfen mit dem Instrument der parlamentarischen Initiative von der Motion nur dadurch unterscheidet, dass die Verfahrensleitung bei der Erarbeitung des Entwurfs nicht beim Bundesrat, sondern bei einer parlamentarischen Kommission liegt. Diese hat gemäss Parlamentsgesetz die genau gleichen Vorgaben für die Erarbeitung von Entwurf und Bericht zu beachten wie der Bundesrat. Es müssen also die gleichen Verfahren zur Qualitätssicherung eingehalten werden (redaktionelle Kontrolle, Kontrolle der Ver-



fassungsmässigkeit, ev. Koordination mit den Kantonen, Vernehmlassungsverfahren). Eine Verfahrensbeschleunigung kann erreicht werden, indem die Kommission als Verfahrensleiterin einen entsprechenden Fahrplan vorgibt und allenfalls verwaltungsinterne Leerläufe vermieden werden können. Wenn klare Mehrheiten in beiden Räten vorhanden sind – und nur dann – kann auch das Verfahren zur Beratung des Entwurfs in den Räten zügig vorgenommen werden. Und hier liegt der grosse Vorteil des Instruments der parlamentarischen Initiative: Bereits im Vorprüfungsverfahren wird geklärt, ob die notwendigen Mehrheiten vorhanden sind, so dass die daraufhin ausgearbeitete Vorlage die bei Bundesratsvorlagen oft hohe Hürde der parlamentarischen Beratung schnell nehmen kann. Mit dem Instrument der parlamentarischen Initiative ist das Parlament also nur

schnell unterwegs, wenn klare Mehrheiten vorhanden und das gesetzgeberische Ziel hinreichend klar und begrenzt ist. Es gibt durchaus Beispiele für die erfolgreiche Erarbeitung ganzer Gesetze mittels der parlamentarischen Initiative (z.B. das Auslandschweizergesetz). In diesem Fall musste die federführende Kommission die Fristen aber so setzen, dass die Entwürfe seriös erarbeitet werden konnten, wodurch der Prozess länger als ein Jahr dauerte. Im Parlamentsgesetz des Bundes ist denn auch klar geregelt, dass das Instrument der parlamentarischen Initiative dann zur Anwendung kommen soll, wenn der Weg der Motion eben nicht erfolgreich war oder (zumindest in zeitlicher Hinsicht) nicht erfolversprechend ist. Wenn also der Bundesrat sich skeptisch gegenüber einer Regulierungsabsicht des Parlamentes äussert, dann kann die parlamentarische Initiative der richtige und vor allem effiziente Weg sein. Das war zum Beispiel seinerzeit beim Auslandschweizergesetz der Fall. Auch die Energiekommission hat aus Effizienzgründen in letzter Zeit immer wieder das Instrument der parlamentarischen Initiative erfolgreich genutzt.

Damit kommen wir zu einer weiteren wichtigen Voraussetzung für die Erarbeitung von Erlassentwürfen durch das Parlament: Die mit der Umsetzung betraute Kommission braucht fachliche Unterstützung. Auf Bundesebene ist gesetzlich vorgesehen, dass die zuständige Fachverwaltung beigezogen werden kann. Die Koordination des ganzen Gesetzgebungsprojekts sowie auch wesentliche Beiträge zur Erarbeitung des Berichts obliegen jedoch dem Kommissionssekretariat. Wenn nun eine Kommission mehrere parlamentarische Initiativen gleichzeitig erarbeiten muss, gerät das aus zwei bis drei Mitarbeitenden bestehende Kommissionssekretariat schnell an seine Grenzen.

Zusammenfassend kann also festgehalten werden, dass der Bundesversammlung mit der parlamentarischen Initiative ein star-

kes Instrument zur Verfügung steht, mit welchem sie unabhängig von den Absichten des Bundesrates selber und effizient Erlassentwürfe erarbeiten kann. Dabei hat sie die Qualitätsanforderungen an gute Gesetzgebung genauso zu erfüllen wie der Bundesrat und tut dies in der Regel auch. Gesetzgebung mittels parlamentarischer Initiative mag also unter Umständen «quick» sein, was nicht heisst, dass sie auch «dirty» ist. Dem starken Instrument sind jedoch Grenzen gesetzt durch die bescheidenen Ressourcen, die selbst dem Bundesparlament zur Verfügung stehen.

Führen deshalb Kantons- oder Gemeindeparlamente das Instrument der parlamentarischen Initiative ein, tun sie gut daran, sich zumindest den Beizug der Verwaltung rechtlich zu sichern. Dies auf jeden Fall dann, wenn das Instrument auch ausserhalb des Parlamentsrechts angewendet werden soll. Häufig wird das Instrument ja zur Erarbeitung der Regeln für das Parlament geschaffen, wie auch das Beispiel Dietikon in diesem Heft zeigt. Verschiedene Beiträge in diesem Heft zeigen, dass das Instrument der parlamentarischen Initiative auch ausserhalb des Parlamentsrecht erfolgreich genutzt wird, wobei eigentlich nur die Ressourcen des Parlamentes Grenzen setzen oder – wie im Fall des Kantons Zürich – das Bundesgericht.

Ruth Lüthi

Redaktorin Mitteilungsblatt



Die parlamentarische Initiative als Werkzeug einer selbstbewussten Kommission: Beispiele aus dem Bereich Nachhaltigkeit

Leopold Weil, wiss. Mitarbeiter
Sekretariat der Kommissionen für Umwelt,
Raumplanung und Energie der Bundesver-
sammlung

Nicht erst seit der Energiekrise, die im letzten Jahr ihren Lauf nahm, handelt es sich bei Energie-, Klima- und Umweltpolitik um sehr dynamische Politikfelder. Die Kommissionen für Umwelt, Raumplanung und Energie (UREK) von National- und Ständerat haben sich in dieser Zeit mehrmals des Instrumentes der parlamentarischen Initiative bedient, um in diesem Bereich, der grob unter «Nachhaltigkeit» zusammengefasst werden kann, neue Gesetzesvorlagen einzubringen. Anhand einiger Beispiele aus den UREK sollen in diesem Beitrag die entsprechenden parlamentarischen Verfahrensabläufe und politischen Hintergründe beleuchtet werden. Diese Erfahrungen zeigen, wie das Parlament und insbesondere seine Kommissionen mit der parlamentarischen Initiative das politische Geschehen entscheidend prägen können, und verdeutlichen auf anekdotische Weise, unter welchen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen dieses Instrument sein Potential entfalten kann.

1. Die parlamentarische Initiative im Bundesrecht: Verfahren und Begrifflichkeiten

Das Instrument der parlamentarischen Initiative ist im Parlamentsrecht des Bundes in Art. 107ff. Parlamentsgesetz¹ geregelt. Das Verfahren einer parlamentarischen Initiative gliedert sich in zwei Phasen: die Vorprüfung und die Ausarbeitung eines Erlassentwurfes. Den zuständigen Sachbereichskommissionen kommt dabei eine zentrale Rolle zu: Wird die Initiative von einem Ratsmitglied eingereicht, muss zuerst die zuständige Kommission entscheiden, ob sie der Initiative Folge gibt oder nicht. Eine Ablehnung muss vom Rat bestätigt werden. Gibt die Kommission der Initiative Folge, muss die Schwesterkommission im anderen Rat diesem Beschluss zustimmen, ansonsten entscheiden die Räte. Hat auch die Kommission des Zweiterates zugestimmt, ist die Vorprüfung abgeschlossen und die Initiative geht zurück an die Kommission des Erstrates, welche einen Erlassentwurf erarbeitet. Dabei ist auch die Durchführung einer Vernehmlassung vorgeschrieben. Hat die Kommission einen Erlassentwurf verabschiedet, geht dieser zusammen mit dem Kommissionsbericht (das Pendant einer Botschaft des Bundesrates) an den Rat und wird gleichzeitig dem Bundesrat übermittelt, der eine Stellungnahme zur Initiative inklusive allfälliger Anträge einreicht. Die Kommission nimmt die Anträge des Bundesrates dann formell zur Kenntnis und nimmt ihrerseits wieder

¹ ParIG, SR 171.10.

Stellung dazu – kann ihnen also zustimmen oder an ihrem ursprünglichen Entwurf festhalten. Der Entwurf wird dann in den Räten im ordentlichen Verfahren für Erlassentwürfe behandelt.

Eine Kommissionsinitiative ist ein Spezialfall der parlamentarischen Initiative: Es handelt sich dabei um eine parlamentarische Initiative, die nicht von einem einzelnen Ratsmitglied, sondern von einer Kommission eingereicht wurde. Da die einreichende Kommission dem Anliegen mit dem Einreichen der Initiative bereits zugestimmt hat, entfällt die Vorprüfung in dieser Kommission und die Initiative geht direkt zur Vorprüfung an die Kommission des Zweitrates.

2. Beschleunigtes Verfahren zur Beschleunigung der Verfahren für Windenergieanlagen

Ein aktuelles Beispiel einer in den UREK behandelten parlamentarischen Initiative ist das Geschäft 22.461 «Dringliches Gesetz zur Beschleunigung von fortgeschrittenen Windparkprojekten und von grossen Vorhaben der Speicherwasserkraft» – dieser etwas sperrige Titel konnte sich jedoch nicht durchsetzen, und oft wird die Vorlage kurz als «Windexpress» bezeichnet. Ihren Ursprung hatte diese Initiative in der Herbstsession 2022, als sie von der UREK-N im Rahmen der Beratung der umgangssprachlich als «Solaroffensive» bezeichneten Vorlage² eingereicht wurde. Nachdem der Ständerat mit dieser Vorlage ein «Paket» geschnürt hatte, bei dem zahlreiche Ständesvertreterinnen und -vertreter über ihren «dunklen Schatten»³ springen mussten, um es ohne Gegenstimme

zu verabschieden, kam die Vorlage in die UREK-N. Dort sahen Energiepolitikerinnen und -politiker jeglicher Couleur die Gelegenheit, den Fächer zu öffnen und neben der Solarenergie zahlreiche andere, aus ihrer Sicht ebenso dringliches Handeln erfordernde Technologien in die Vorlage aufzunehmen. Die UREK-N kam jedoch schnell zur Einsicht, dass solch ein energiepolitischer Rundumschlag im engen zeitlichen Korsett der Herbstsession nicht zu bewerkstelligen war. Die «Solaroffensive» konnte nur eine Chance haben, wenn sie als Minimalkompromiss weiterverfolgt wurde, was allen politischen Lagern Zurückhaltung abverlangte. So beantragte die UREK-N mit Beschluss vom 22. September 2022 nur kleinere Änderungen am Entwurf und verzichtete – mit Ausnahme des Wasserkraftprojektes Grimsel – darauf, weitere Technologien zu berücksichtigen.

Im Gegenzug wurden die in der UREK-N mehrheitsfähigen weiteren Anliegen in den Text einer parlamentarischen Initiative gegossen und in dieser Form lanciert – mit der Intention, diese ebenso schnell umzusetzen wie die «Solaroffensive». So kam es dazu, dass die parlamentarische Initiative 22.461 am 22. September 2022 mit 19 zu 1 Stimme bei 4 Enthaltungen von der UREK-N eingereicht wurde. Die UREK-S verzichtete allerdings darauf, noch in der Herbstsession eine Sitzung einzuberufen, um die Vorprüfung dieser Initiative vorzunehmen. Dies gab der UREK-N die Gelegenheit, sich noch vor der Behandlung der Initiative in der UREK-S darauf zu verständigen, eine vom ursprünglichen Initiativtext abweichende Zielsetzung anzustreben. Dieser Spielraum bestand, da in der Vorprüfung einer parlamentarischen Initiative die inhaltlichen Einzelheiten noch nicht im Vordergrund stehen: Im Rahmen der Beratung des Erlassentwurfes hat die Kommission des Zweitrates in jedem Fall uneingeschränkt das Recht, abweichende Regelungen zu beantragen. Bei der vorliegenden

² Bundesgesetz über dringliche Massnahmen zur kurzfristigen Bereitstellung einer sicheren Stromversorgung im Winter.

³ SR Roberto Zanetti, Amtliches Bulletin 2022 S 723.

parlamentarischen Initiative wurde betont, dass dem Aspekt der Verfassungsmässigkeit besondere Beachtung geschenkt werden müsse, nachdem die «Solaroffensive» in dieser Hinsicht öffentlich teils scharf kritisiert wurde. Ausserdem war es nahelegend, die im ursprünglichen Text der Initiative genannten Themen Wasserkraft und Windenergie getrennt zu behandeln, da sich die Ausgangslagen und angestrebten Regelungen zu diesen beiden Energieträgern erheblich unterschieden. Für die Wasserkraft sah der Initiativtext Erleichterungen im materiellen Umweltrecht vor, die die Realisierung des Wasserkraftprojektes «Trift» sicherstellen sollten. In Bezug auf die Windkraft wurde eine Beschleunigung der Bewilligungsverfahren für bereits weit fortgeschrittene Projekte angestrebt – also Änderungen des formellen Rechts für Projekte, die bereits einen grossen Teil des mehrstufigen Bewilligungsverfahrens erfolgreich durchlaufen hatten, aber auch nach Planungszeiten von bis zu 20 Jahren immer noch in den langwierigen Verfahren blockiert waren. Dieses beschleunigte Verfahren soll befristet zur Anwendung kommen, um schnell einen Produktionszubau mit mehreren weit fortgeschrittenen Projekten zu ermöglichen, danach aber wieder ausser Kraft treten.

Aufgrund der angestrebten schnellstmöglichen Umsetzung wurde die Verwaltung schon vor dem Entscheid der UREK-S über die Zustimmung zur Initiative damit beauftragt, einen Vorschlag für eine verfassungskompatible Umsetzung dieses Anliegens zu erarbeiten. Zwischenzeitlich stimmte am 24. Oktober 2022 auch die ständerätliche UREK der Initiative einstimmig zu, signalisierte aber ebenfalls, dass aus ihrer Sicht die Problematik des Wasserkraft-Ausbaus in einer anderen Form zu regeln sei. Auch die Bedeutung einer verfassungsrechtlich einwandfreien Regelung wurde hier nochmals betont.

Nach der Zustimmung durch die UREK-S konnte die UREK-N an ihrer Sitzung vom

31. Oktober und 1. November 2022 mit der Ausarbeitung eines Erlassentwurfes beginnen. Sie diskutierte den von den Bundesämtern für Energie und Justiz (BFE und BJ) erarbeiteten Vorschlag, nahm kleinere Änderungen daran vor und beschloss im Grundsatz, diesen Ansatz weiterzuverfolgen. Ausserdem diskutierte sie den Ablauf der weiteren Erarbeitung und Beratung des Erlassentwurfes. Sie entschied sich dafür, das reguläre Verfahren einer parlamentarischen Initiative anzuwenden, und die Bestimmungen nicht in einen anderen, sachfremden Gesetzesentwurf einzubringen und dann wieder davon abzuspalten, wie das bei der «Solaroffensive» getan wurde. Ausserdem entschied die Kommission, dass in Anwendung von Art. 3a Vernehmlassungsgesetz⁴ auf die Durchführung einer Vernehmlassung verzichtet werden konnte, da die Positionen der relevanten Akteure zu einer Verfahrensbeschleunigung für erneuerbare Energien bereits aus der Vernehmlassung zur «Beschleunigungsvorlage»⁵ bekannt waren. Im Gegenzug wurden für die nächste Kommissionssitzung Anhörungen der Kantone und der direkt betroffenen Verbände vorgesehen. Die UREK-N bekräftigte zudem ihren Willen, die Vorlage in der Frühjahrssession 2023 von beiden Räten gleichzeitig behandeln zu lassen. Grundsätzlich wird ein Geschäft nicht in einer Session von beiden Räten zum ersten Mal behandelt – eine Kommission hat jedoch das Recht, eine Ausnahme von diesem Grundsatz zu beantragen (vgl. Art. 85 ParlG), was die UREK-N in diesem Fall in Form eines Briefes an die Koordinationskonferenz der Eidgenössischen Räte tat. Bevor ein im Rahmen einer parlamentarischen Initiative eingereicherter Erlassentwurf von den Räten behandelt werden

⁴ SR 172.061

⁵ <https://www.are.admin.ch/are/de/home/raumentwicklung-und-raumplanung/raumplanungsrecht/erneuerbare-energien/beschleunigungsvorlage.html>

kann, ist dem Bundesrat die Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Gemäss Art. 112 Abs. 3 ParlG setzt die Kommission dem Bundesrat dafür eine angemessene Frist – praxisgemäss werden darunter mindestens 6 Wochen verstanden. Im Fall des «Windexpresses» konnte diese Frist, in Absprache mit dem UVEK, ausnahmsweise um eine Woche verkürzt werden. Dies ermöglichte folgende Planung des weiteren Vorgehens: Verabschiedung des Entwurfes der Kommission an der Sitzung vom 23.–25. Januar 2023, Stellungnahme durch den Bundesrat am 3. März 2023 (Freitag der ersten Woche der Frühjahrsession) und damit – in extremis – eine Behandlung in den Räten ab der zweiten Woche der Frühjahrsession inklusive zwei «Runden» einer allfälligen Differenzbereinigung in beiden Räten.

Nach diesem Entscheid der UREK-N vom 1. November 2022 zur inhaltlichen Stossrichtung und zum Vorgehen stand der Spätherbst im Zeichen der Vorbereitung von Erlassentwurf und Entwurf des Kommissionsberichtes. In einem ersten Schritt wurde der Erlassentwurf, wie ihn die Kommission in ihrem Grundsatzentscheid beschlossen hatte, dem Bundesamt für Justiz für eine Prüfung der Verfassungsmässigkeit vorgelegt. Diese wurde vom Bundesamt für Justiz bejaht, mit einer Ausnahme, und für diesen verfassungsrechtlich kritischen Punkt wurde eine verfassungskonforme Formulierung vorgeschlagen. Auch mit zuständigen Bundesamt für Energie (BFE) fand ein enger Austausch statt, Thema war beispielsweise die Vermeidung von Unklarheiten beim Übergang in das beschleunigte Bewilligungsverfahren für Windenergieanlagen und bei dessen Ausserkrafttreten. Auf dieser Grundlage wurde dann vom Kommissionssekretariat und dem BFE der Entwurf des Kommissionsberichtes erarbeitet und die Übersetzung in alle drei Amtssprachen in Auftrag gegeben. Ausserdem wurde eine Stellungnahme der verwaltungsinternen

Redaktionskommission (Gesetzgebungsspezialistinnen und -spezialisten von Bundeskanzlei und BJ) eingeholt und der Erlassentwurf wurde den Anhörungsteilnehmenden übermittelt, so dass diese ihre Stellungnahmen vorbereiten konnten. So konnten der Kommission innerhalb eines kurzen Zeitrahmens, rechtzeitig für ihre Sitzung vom 23. Januar 2023, ein konsolidierter Erlassentwurf und alle notwendigen Entscheidungsgrundlagen vorgelegt werden. An dieser Sitzung fand eine Anhörung der kantonalen Direktorenkonferenzen für Energie (EnDK) sowie für Bau, Planung und Umwelt (BPUK), des Branchenverbandes VSE und der Umweltallianz statt. All diese Organisationen sprachen sich im Grundsatz für die Vorlage aus. Die Kommission entschied daraufhin mehrheitlich, den Erlassentwurf ohne weitere Änderungen zu genehmigen und dem Bundesrat zur Stellungnahme zu unterbreiten. Auch wenn verschiedene Minderheiten Änderungen am Entwurf oder eine Rückweisung an die Kommission forderten, wurde er in der Gesamtabstimmung mit 18 zu 7 Stimmen genehmigt. Der Erlassentwurf und der Kommissionsbericht konnten dann am 26. Januar 2023 an den Bundesrat übermittelt werden, am 30. Januar 2023 wurde die amtliche Publikation der Dokumente in allen drei Amtssprachen in Auftrag gegeben.

Im Hinblick auf eine allfällige Beratung der Vorlage in der Frühjahrsession auch in der UREK-S und im Ständerat wurde das Geschäft bereits für die Sitzung der UREK-S vom 3. Februar 2023 traktandiert noch bevor es formell bei ihr anhängig gemacht wurde. Die UREK-S hatte damit die Gelegenheit, sich vorab über die Vorlage zu informieren und sich eine erste Meinung zu bilden, um so während der Session eine effiziente Beratung des Erlassentwurfs durchführen zu können. Die UREK-S sah in der Vorlage jedoch beträchtliche Herausforderungen, die eine eingehende Vorberatung erfordern würden. Nach einer

ausführlichen Diskussion sprach sich sie sich dafür aus, die Vorlage nach der Frühjahrssession im zweiten Quartal regulär zu behandeln, und die UREK-N in ihrem Antrag an die Koordinationskonferenz um eine Behandlung durch beide Kammern in der Frühjahrssession nicht zu unterstützen. Entsprechend entschied die Koordinationskonferenz am 10. Februar 2023, den Antrag der UREK-N um eine Beratung in beiden Räten in der Frühjahrssession 2023 abzulehnen.

Am 3. März 2023 nahm der Bundesrat Stellung zur parlamentarischen Initiative. Er begrüßte das Vorhaben und beantragte lediglich eine Präzisierung eher technischer Natur. In einer für den 7. März 2023 einberufenen Sitzung stimmte die UREK-N diesen Anträgen des Bundesrates zu, so dass die Vorlage am 8. März 2023 im Nationalrat behandelt werden konnte. Der Rat stimmte dem Entwurf seiner Kommission zu, so dass die Vorlage im zweiten Quartal 2023 von der UREK-S behandelt werden kann und in der Sommersession die Beschlussfassung durch den Zweitrat und voraussichtlich auch die Differenzbereinigung bis hin zur Schlussabstimmung erfolgen kann.

Dieses Beispiel zeigt, wie die parlamentarische Initiative es den Kommissionen ermöglicht, unabhängig vom Bundesrat politische Schwerpunkte zu setzen und gesetzgeberische Impulse zu geben. Sie können dabei auch sehr rasch handeln – von der Einreichung des Antrags auf eine Kommissionsinitiative bis zur Annahme des Gesetzesentwurfs im Erstrat verging im Fall des «Windexpresses» nicht einmal ein halbes Jahr, bis zur Schlussabstimmung wird es voraussichtlich noch ein weiteres Quartal dauern. Unabdingbar ist für die Kommissionen dabei die fachliche Unterstützung durch die Bundesverwaltung, die in solchen Fällen auch bereit sein muss, das durch die Kommissionsarbeit vorgegebene, teils hohe Arbeitstempo mitzugehen. Unter solchem Zeitdruck steigt auch der

Koordinationsaufwand, da verschiedene Prozesse parallel geführt werden müssen, wie in diesem Fall etwa die Abklärungen mit der Fachverwaltung, dem Bundesamt für Justiz, Stakeholdern aus Wirtschaft, Zivilgesellschaft, Kantonen; Übersetzungen oder politische Absprachen.

Es zeigt sich, dass die Kommissionen dabei aber auch eine grosse Verantwortung für den Prozess der Erarbeitung des Erlassentwurfes tragen: Sie haben einen grossen Ermessensspielraum bei Entscheidungen zum Vorgehen – dies betrifft beispielsweise die Vernehmlassung, Anhörungen und Einbezug von relevanten politischen Akteuren, oder die Abklärung von rechtlichen und sachlichen Fragen zur Verfassungsmässigkeit oder zu möglichen Umsetzungsschwierigkeiten. Die Kommission hat dabei durchaus Vorgaben zu beachten, so gelten für einen Kommissionsbericht zu einem Erlassentwurf grundsätzlich die gleichen Anforderungen wie an eine Botschaft des Bundesrates. Sie trifft die Entscheide zum Vorgehen bei der Erarbeitung des Erlassentwurfs jedoch abschliessend, womit es keine Instanz gibt, die die Einhaltung der Vorgaben laufend prüft und gegenüber der Kommission durchsetzen könnte. Immerhin sorgt die politisch repräsentative Zusammensetzung der Kommissionen zumindest kommissionsintern für eine wechselseitige parteipolitische Kontrolle. Um eine derartige Geschwindigkeit bei der Ausarbeitung eines Entwurfs zu erreichen, braucht es weitgehende politische Einigkeit – sowohl was die inhaltliche Stossrichtung als auch was die Dringlichkeit betrifft.

Dieser Umstand zeigt auch die Bedeutung der Stellungnahme des Bundesrates im Prozess: Es handelt sich um die erste Instanz, die den Entwurf der Kommission von aussen kritisch prüfen kann. Zudem kommen hier zwingend die verwaltungs- und regierungsinternen Prozesse wie die Ämterkonsultation und das Mitberichtsverfahren zum Zug, womit der ganze Re-

gierungsapparat die Gelegenheit erhält, zumindest mittelbar auf die Vorlage einzuwirken. Gerade das Beispiel des «Windexpresses» zeigt, dass der Bundesrat auch zu diesem Zeitpunkt noch mit fachlichen Überlegungen auf Gehör stossen kann. Es stellt sich allerdings die Frage, ob auch die grundsätzliche Stossrichtung des Erlassentwurfes aus fachlichen Überlegungen noch geändert werden könnte, oder ob die politische Dimension zu diesem Zeitpunkt nicht bereits zu viel Gewicht für solche Korrekturen hat.

Ein Gegengewicht zur Kommission bilden dann natürlich auch das Ratsplenum sowie der Zweirat. Eine Vorlage kann vom Rat an die Kommission zurückgewiesen werden, wie dies im Falle des Windexpresses auch beantragt wurde. Zudem entscheiden auch der Zweirat und dessen Kommission, dem Geist des Zweikammersystems entsprechend, unabhängig – sowohl in der Sache als auch über das Verfahren. So hat die UREK-S sich beim «Windexpress» einer abschliessenden Behandlung während der Frühjahrssession verwehrt, um im folgenden Quartal eine Vorberatung ohne zeitlich bedingte Kompromisse vornehmen zu können.

3. Klimapolitische Weichenstellung: Indirekter Gegenvorschlag zur Gletscherinitiative

Es war ein anspruchsvolles Gesetzgebungsprojekt, ein langwieriger parlamentarischer Prozess, und ein hart errungener Kompromiss – der dann am 13. Juni 2021 in der Referendumsabstimmung abgelehnt wurde: das CO₂-Gesetz für die Zeit von 2020 bis 2030 (17.071). Zudem eröffnete sich im gleichen Zeitraum eine weitere klimapolitische Grossbaustelle: Am 11. August 2021 verabschiedete der Bundesrat seine Botschaft zur Gletscherinitiative und präsentierte einen direkten Gegen-

vorschlag (21.055). An ihrer Sitzung vom 11. Oktober 2021 befasste sich die UREK-N mit der Frage, ob sie den direkten Gegenvorschlag des Bundesrates unterstützen soll oder über das Instrument der Kommissionsinitiative einen Gesetzesentwurf als indirekten Gegenvorschlag zur Gletscherinitiative einbringen soll. Sie entschied sich aus zwei Gründen für einen indirekten Gegenvorschlag: Einerseits ermöglicht eine Umsetzung der Gletscherinitiative auf Gesetzesstufe, die in dieser Volksinitiative geforderte Klimazielssetzung mit konkreten Klimaschutzmassnahmen zu verbinden, und andererseits bringt sie einen deutlichen Zeitvorteil, da ein direkter Gegenvorschlag zuerst in der Volksabstimmung angenommen werden muss, bevor mit den Arbeiten zu einer Umsetzungsgesetzgebung überhaupt erst begonnen werden kann. Da auch das Initiativkomitee signalisierte, dass es dazu bereit wäre, die Initiative zugunsten eines griffigen indirekten Gegenvorschlags zurückzuziehen, reichte die UREK-N am 10. November 2021 die Kommissionsinitiative 21.501 für einen indirekten Gegenvorschlag zur Gletscherinitiative ein. Daraus ergab sich die bemerkenswerte Situation, dass parallel zum vorliegenden direkten Gegenvorschlag zur Volksinitiative des Bundesrates auch ein indirekter Gegenvorschlag durch die UREK-N erarbeitet wurde.

Die Erarbeitung des Erlassentwurfes erfolgte auch in diesem Fall unter Zeitdruck: Entscheidet der Bundesrat, dem Parlament einen Gegenentwurf zu einer Volksinitiative zu unterbreiten, hat er gemäss Art. 97 Abs. 2 ParlG 18 Monate Zeit dafür. Das Parlament wiederum ist nach Art. 100 ParlG verpflichtet, innerhalb von 30 Monaten nach Einreichung der Initiative eine Abstimmungsempfehlung zu verabschieden. Diese Frist kann bei Ausarbeitung eines Gegenentwurfes zwar um ein Jahr verlängert werden, allerdings erst, wenn einer der Räte den Gegenentwurf in der Gesamtabstimmung angenommen hat. Die

Gletscherinitiative wurde am 27. November 2019 eingereicht, aus der Frist von 30 Monaten zusätzlich 71 Tage pandemiebedingten Fristenstillstands ergibt sich daraus eine Behandlungsfrist bis 7. August 2022. Die endgültige Behandlung – oder ein Beschluss zur Fristverlängerung – musste also spätestens in der Sommersession 2022 erfolgen. Der Bundesrat hat seine Botschaft zur Volksinitiative und dem direkten Gegenvorschlag am 11. August 2021 verabschiedet und die Zuweisung an die zuständige Kommission erfolgte in der Herbstsession, womit der UREK-N lediglich drei Quartale für die Ausarbeitung des indirekten Gegenentwurfes blieben. Man kann durchaus die Frage aufwerfen, ob diese Behandlungsfristen für den Fall einer Erarbeitung eines Gegenentwurfes durch das Parlament angemessen sind. Nur schon für die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens sind in der Regel mindestens 6 Monate zu veranschlagen. Angesichts dieses grossen Zeitdrucks wählte die UREK-N ein bemerkenswertes Vorgehen: Obwohl sie beschlossen hatte, einen indirekten Gegenvorschlag zu verfolgen, beriet sie im ersten Quartal 2022 die Volksinitiative und den direkten Gegenvorschlag des Bundesrates und unterbreitete ihre Anträge für die Frühjahrsession 2022 dem Nationalrat. Nachdem der Nationalrat den direkten Gegenentwurf in der Gesamtabstimmung angenommen hatte, konnte er am 3. März 2022 auch einer Fristverlängerung zustimmen. Mit dem gleichlautenden Beschluss des Ständerates vom 31. Mai 2022 konnte die Behandlungsfrist bis zum 7. August 2023 verlängert werden, womit mehr zeitlicher Spielraum für die Ausarbeitung des *indirekten* Gegenentwurfes geschaffen werden konnte. An ihrer Sitzung vom 17./18. Januar 2022 diskutierte die UREK-N die Architektur und die inhaltlichen Grundzüge des indirekten Gegenentwurfes. Sie beschloss, die Vorlage als Rahmengesetz zu konzipieren: In erster Linie sollte es die Zielsetzung

der Gletscherinitiative, netto Null Treibhausgasemissionen bis 2050, aufnehmen, angereichert mit den anderen Zielen des Pariser Klimaübereinkommens zu klimakompatiblen Finanzströmen und der Anpassung an den Klimawandel. Konkretisiert wurden diese Ziele durch sektorspezifische Absenkpfade. Die kurzfristigen Massnahmen zur Erreichung dieser Emissionsziele sollen im CO₂-Gesetz festgehalten werden, auf dieses wird in der Vorlage explizit verwiesen. Zudem wurden einige konkrete klimapolitische Massnahmen in die Vorlage aufgenommen, in Abgrenzung zum CO₂-Gesetz handelte es sich dabei aber um langfristige Massnahmen mit dem Zeithorizont 2050, wie etwa ein Innovationsförderprogramm, um den für eine Netto-Null-Wirtschaft erforderlichen Technologien zum Durchbruch zu verhelfen. Da der Bundesrat bereits zu seinem direkten Gegenvorschlag eine Vernehmlassung durchgeführt hatte, verzichtete die UREK-N darauf, zum indirekten Gegenvorschlag eine Vernehmlassung zu eröffnen, und erteilte dem zuständigen Bundesamt für Umwelt den Auftrag, einen entsprechenden Erlassentwurf zu erarbeiten. An ihren Sitzungen vom 21./22. März und 25./26. April 2022 nahm die UREK-N anhand des von der Verwaltung ausgearbeiteten Entwurfs die Detailberatung der Vorlage vor. Die Kommissionmehrheit nahm dabei nur relativ wenige Änderungen am Entwurf vor, mit einer gewichtigen Ausnahme: Sie verankerte ein Impulsprogramm zum Ersatz von fossilen Heizungen, der während 10 Jahren mit 200 Mio. Franken pro Jahr gefördert werden sollte. Im Rahmen der Beratung des direkten Gegenvorschlages wurde ein ähnliches Programm noch abgelehnt – eine Rolle bei dieser Meinungsänderung spielte hier wohl auch die durch den Ukrainekrieg aufgezeigte Abhängigkeit von fossilen Energieträgern aus dem Ausland. Die Vorlage wurde in der Gesamtabstimmung mit 17 zu 7 Stimmen zuhanden des Bundesrates und

des Nationalrates verabschiedet. Die Stellungnahme des Bundesrates vom 3. Juni 2022 brachte dann eine eher unerwartete Wendung: Der Bundesrat unterstützte die Vorlage, stellte aber den Antrag, das in der Kommission verhältnismässig unumstrittene Innovationsförderungsprogramm aus der Vorlage zu streichen. Dabei führte er vor allem finanzpolitische Bedenken an.

Mit der Vorlage konnte sehr schnell auf die durch die Ablehnung des CO₂-Gesetzes veränderten klimapolitischen Rahmenbedingungen reagiert werden. Gerade einmal ein Jahr nach der Ablehnung des CO₂-Gesetzes in der Volksabstimmung vom 13. Juni 2021 nahm der Nationalrat am 15. Juni 2022 als Erstrat den indirekten Gegenvorschlag zur Gletscherinitiative an. Somit konnte das Parlament in kurzer Zeit auf Gesetzesstufe eine neue klimapolitische Vision präsentieren und über das CO₂-Gesetz in seiner Version vom 17. Dezember 2021 hinausgehende, breit abgestützte Klimaschutzmassnahmen vorschlagen.

In der ständerätlichen Kommission, die sich am 23./24. Juni 2022 mit der Vorlage befasste, wurde vor allem diskutiert, wie viel finanzielle Mittel für das Heizungsprogramm eingesetzt werden sollten. Für kontroverse Diskussionen sorgte zudem der Verzicht auf eine Vernehmlassung durch die UREK-N. Die Kommission einigte sich darauf, die Kantone zu einer Stellungnahme einzuladen, da diese aufgrund ihrer verfassungsmässigen Kompetenz im Gebäudebereich vom Heizungsersatzprogramm (zu welchem es keine Vernehmlassung gab) zentral betroffen wären. Die zuständigen Direktorenkonferenzen äusserten sich dazu positiv. Dennoch sprach sich eine Kommissionsmehrheit dafür aus, statt 200 Mio. Fr./Jahr nur 100 Mio. Fr./Jahr für das Heizungsersatzprogramm zu veranschlagen. In der Herbstsession 2022 folgte der Ständerat in dieser Frage jedoch der Kommissionsminderheit und damit dem Nationalrat. In den übrigen Punkten wurde die Vorlage des Nationalrates im Wesent-

lichen bestätigt. Die politische Arbeit der UREK war insofern erfolgreich, als dass die Vorlage in den Schlussabstimmungen von allen ausser einer Partei getragen wurde und das Initiativkomitee zum bedingten Rückzug der Gletscherinitiative bewegen hat. Das Gesetz kann in Kraft treten, wenn es in der Referendumsabstimmung vom 18. Juni 2023 bestätigt wird.

Auch hier bewies die UREK-N wieder, dass das Parlament insbesondere in vorverhesehenen Situationen – wie nach der Ablehnung dieser wichtigen Gesetzesvorlage – willens und in der Lage ist, politische Initiative zu ergreifen und vom Bundesrat unabhängig zu handeln, und mit der parlamentarischen Initiative auch über das geeignete Instrumentarium verfügt. Ebenso wie der «Windexpress» wurde der indirekte Gegenentwurf zur Gletscherinitiative von einem breiten politischen Konsens getragen. Dieser wurde bereits frühzeitig und unter Einbezug von Initiativkomitee und Bundesrat errungen. In dieser Hinsicht war es von grossem Vorteil, dass Bundesrat und Initiativkomitee auch bei der Vorprüfung der Kommissionsinitiative in der UREK-S anwesend waren, was in dieser Phase von parlamentarischen Initiativen sonst eher unüblich ist.

Insgesamt handelt es sich beim indirekten Gegenentwurf um eine relativ komplexe und umfangreiche Vorlage – sie umfasste den Erlass eines neuen Bundesgesetzes und zwei Finanzierungsbeschlüsse für die neu eingeführten Subventionsprogramme. Traditionellerweise wird dies für eine parlamentarische Initiative als eher untypisch betrachtet. In diesem Fall bestand darin aber kein Hindernis, auch weil die Fachverwaltung von Anfang an eng in die Definition der Eckwerte der Vorlage eingebunden war und sich bei der Erarbeitung des Erlassentwurfes mit ihrer Expertise aktiv eingebbracht hat. So konnte sie der UREK-N innerhalb kurzer Zeit einen fachlich ausgereiften Erlassentwurf als Diskussionsgrundlage vorlegen.

Nachdem der indirekte Gegenentwurf unter Dach und Fach war, kam der direkte Gegenvorschlag des Bundesrates wieder aufs Tapet. Die UREK-S und der Ständerat hatten in der Sommersession 2022 zwar die Behandlungsfrist für die Volksinitiative verlängert, die inhaltliche Beratung wurde von der UREK-S aber sistiert, um die Ausarbeitung des indirekten Gegenvorschlags abzuwarten. Aus formeller Sicht schliessen sich ein direkter und ein indirekter Gegenvorschlag zu einer Volksinitiative nicht aus. Ein indirekter Gegenvorschlag ist ein Gesetzesentwurf wie jeder andere und hat nur zwei Anknüpfungspunkte zur Volksinitiative: er ermöglicht die Fristverlängerung für die Behandlung (Art. 105 ParlG) und einen bedingten Rückzug der Volksinitiative (Art. 73a Abs. 2 und 3 BPR⁶). Aus politischer Sicht hätte es jedoch wohl Fragen aufgeworfen, wenn gleichzeitig ein indirekter und ein direkter Gegenvorschlag verabschiedet worden wären. Ausserdem gibt es, sobald das Parlament einen entsprechenden Beschluss gefasst hat, keine Möglichkeit mehr, einen direkten Gegenvorschlag zurückzuziehen. Dies gilt auch, wenn die Initiative zurückgezogen wird. Falls also der bedingte Rückzug der Initiative durch eine Annahme des indirekten Gegenvorschlags wirksam würde, käme ein allfälliger Gegenvorschlag immer noch zur Abstimmung – aber ohne die dazugehörige Initiative. Das wäre im Fall der Gletscherinitiative aus formeller Sicht zwar kein grosses Problem, weil der indirekte und der direkte Gegenvorschlag materiell miteinander kompatibel sind – aber eine Abstimmung über einen direkten Gegenvorschlag zu einer Volksinitiative ohne die zugrunde liegende Volksinitiative wäre allemal bemerkenswert. Entsprechend beschloss der Ständerat am 6. Dezember 2022 auf Antrag der UREK-S, auf den direkten Gegenschlag nicht einzutreten (und die Gletscherinitia-

tive zur Ablehnung zu empfehlen). Das Geschäft ging zurück an den Nationalrat, der am 1. März 2023 – im Gegensatz zu seinem Beschluss ein Jahr zuvor – ebenfalls Nicht-eintreten auf den direkten Gegenvorschlag beschloss, womit dieser vom Tisch war.

4. Wenig Geduld mit dem Bundesrat: Einheitliche Förderung der erneuerbaren Energien

Auch bei der Parlamentarischen Initiative «Erneuerbare Energien einheitlich fördern. Einmalvergütung auch für Biogas, Kleinwasserkraft, Wind und Geothermie» von Nationalrat Bastien Girod (19.443) zeigte die UREK-N keine Scheu, sich im Rahmen einer parlamentarischen Initiative unter Zeitdruck mit einer komplexen und umfangreichen Materie auseinanderzusetzen. Anlass für diese Initiative war das Auslaufen der im Energiegesetz vorgesehenen kostendeckenden Einspeisevergütung (KEV) zur Förderung der Produktion erneuerbarer Energien. Gemäss dem geltenden Energiegesetz war dieses Förderinstrument bis zum 31. Dezember 2022 befristet, wobei aufgrund langer Wartelisten neue Anlagen schon seit längerem nicht mehr auf eine Zusage für diese Förderung hoffen können. Die KEV garantiert für die Einspeisung von Strom aus Windenergieanlagen, Biogasanlagen, Holzkraftwerken, Kleinwasserkraftanlagen ab 1 MW (mit Ausnahmen) sowie Geothermieanlagen eine feste Vergütung pro kWh, abhängig von Anlagengrösse und Technologie. Ein zweites Förderinstrument für erneuerbare Energien ist die Einmalvergütung, auch diese ist im Energiegesetz verankert, aber bis Ende 2031 befristet und kann für die übrigen Technologien zur Stromproduktion aus erneuerbaren Energien in Anspruch genommen werden. Das Anliegen der parlamentarischen Initiative war es nun, eine Anschlusslösung für die auslaufende KEV

⁶ Bundesgesetz über die politischen Rechte, SR 161.1.

zu schaffen, damit die Förderung für die entsprechenden Technologien nicht wegfällt. Dazu sollte die Einmalvergütung auf die bisher mit der KEV geförderten Technologien ausgeweitet werden. Der Bundesrat beschäftigte sich zwar auch mit der Problematik dieser drohenden Förderlücke, wollte sie aber im Rahmen der geplanten Revision des Energiegesetzes angehen. Zum Zeitpunkt der Einreichung der parlamentarischen Initiative am 18. Juni 2019 war diese Vorlage noch in Erarbeitung, die Vernehmlassung wurde am 3. April 2020 eröffnet.

Am 27. Oktober 2020 befasste sich die UREK-N zum ersten Mal mit der parlamentarischen Initiative. Sie befürwortete dieses Vorgehen, weil die Befürchtung bestand, dass die Vorlage des Bundesrates nicht rechtzeitig vorliegen würde, um per 1. Januar 2023 in Kraft treten zu können und damit eine Förderlücke zu vermeiden. Dies wurde insbesondere deutlich, als der Bundesrat am 11. November 2020 seine Absicht kommunizierte, nicht nur das Energiegesetz, sondern in einem Mantelerlass gleichzeitig auch das Stromversorgungsgesetz revidieren zu wollen. Somit wurde absehbar, dass es sich dabei um ein komplexes und umfangreiches Gesetzgebungsprojekt mit erheblichen politischen Risiken handeln würde, womit die Wahrscheinlichkeit einer Förderlücke stieg. Die Botschaft zur Revision dieser beiden Gesetze (Geschäft 21.047) wurde vom Bundesrat am 18. Juni 2021 vorgelegt – zu spät, um bis Ende 2022 den gesamten parlamentarischen Prozess für eine so komplexe Vorlage sowie eine allfällige Referendumsabstimmung abwickeln zu können. Entsprechend bestätigte auch die UREK-S am 14. Januar 2021 das Vorgehen mit einer parlamentarischen Initiative, worauf die UREK-N ihren Erlassentwurf ausarbeiten konnte.

In ihrem Erlassentwurf übernahm die UREK-N zahlreiche Elemente aus der Vernehmlassungsvorlage des Bundesrates zum Energiegesetz vom 3. April 2020. So

konnte auch auf eine Vernehmlassung verzichtet werden, da keine neuen Erkenntnisse zu erwarten waren. Neben der Einführung eines Investitionsbeitrages für Windenergie-, Biomasse- und Geothermieanlagen sowie für neue Kleinwasserkraftwerke übernahm die UREK-N auch die Auktionen für Beiträge an grosse Photovoltaikanlagen und die Verlängerung der Marktprämie für die Grosswasserkraft aus der Vernehmlassungsvorlage. Als einziges neues Element kamen Betriebskostenbeiträge für Biomasseanlagen dazu. Dennoch beantragte der Bundesrat in seiner Stellungnahme vom 1. Juni 2021, nicht auf die Vorlage einzutreten, da eine Übergangslösung der Planungssicherheit nicht diene und für die Stromversorgungssicherheit zentrale Aspekte wie die Erhöhung der Zubauziele oder die Schaffung einer Energiereserve im Erlassentwurf fehlten, wodurch keine gesamtheitliche Betrachtung stattfinden könne. Mit diesen Argumenten fand er im Nationalrat jedoch keinen Anklang, am 16. Juni 2021 folgte dieser der in allen Punkten der Mehrheit seiner Kommission. Das Vorgehen der UREK-N bei diesem Geschäft lässt sich so interpretieren, dass es ihr eben gerade nicht darum ging, die gesamte Problematik der sicheren Stromversorgung mit erneuerbaren Energien in einer umfassenden Vorlage abzuhandeln. Vielmehr stand die Förderung der Stromproduktion aus erneuerbaren Energien im Zentrum. Dieses im Grunde unumstrittene Element sollte unabhängig von den anderen Themen wie Strommarktöffnung und Winterstromlücke geregelt werden, um Planungs- und Investitionssicherheit für erneuerbare Energien zu schaffen. Damit verfolgte die UREK-N eine grundlegend andere politische Strategie als der Bundesrat. Die Vorlage zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 19.443 wurde dann auch am 1. Oktober 2021 in der Schlussabstimmung von beiden Räten klar angenommen (Nationalrat: 190 zu 5 Stimmen bei 1 Enthaltung, Ständerat: 39 zu 0 Stimmen

bei 4 Enthaltungen), so dass die Förderbestimmungen auf den 1. Januar 2023 in Kraft treten konnten, während die Revision von Energie- und Stromversorgungsgesetz Stand heute noch im Parlament hängig ist. Die parlamentarische Initiative 19.443 ist ein weiteres Beispiel dafür, dass das Parlament bereit ist, unabhängig vom Bundesrat politische Initiative zu ergreifen, und dabei auch mehr Flexibilität beweist – so hatte auch hier wieder der zeitliche Druck durch die auslaufende Förderung einen grossen Einfluss. Die parlamentarische Initiative 19.443 unterscheidet sich aber insbesondere in zwei Punkten von den bisher in diesem Artikel besprochenen: In diesem Fall stellte sich der Bundesrat gegen das Vorhaben der Kommission und beantragte in seiner Stellungnahme Nichteintreten – wovon sich das Parlament jedoch nicht beeindruckt liess, wie das klare Ergebnis der Schlussabstimmung zeigte. Zudem ging die parlamentarische Initiative hier von einem Ratsmitglied und nicht von einer Kommission aus – wobei anzumerken ist, dass Nationalrat Girod zum Zeitpunkt der Einreichung der Initiative Vizepräsident der UREK-N und zum Zeitpunkt der Behandlung deren Präsident war. Eine starke Verankerung des Anliegens in der zuständigen Kommission kann also auch hier als Erfolgsfaktor bezeichnet werden. Dieses Beispiel illustriert zudem, mit welcher Aufgabenverschiebung die parlamentarische Initiative einhergeht: Bei Vorlagen des Bundesrates sind es die Parlamentskommissionen, die einen Entwurf kritisch prüfen. Bei parlamentarischen Initiativen ist es umgekehrt – es ist der Bundesrat, der einen von der Kommission erarbeiteten Entwurf prüft. Besteht hier also die gleiche Aufgabenteilung, nur unter umgekehrten Vorzeichen? In der Realität trifft dies wohl nicht ganz zu: Die Verbindung zwischen einer Kommission und dem entsprechenden Rat ist viel enger als zwischen Bundesrat und Parlament. Es ist wohl um einiges wahrscheinlicher, dass sich ein Rat

über den Bundesrat hinwegsetzt als über seine eigene Kommission. So gesehen ist es auch zentral, dass die Kommission die Stellungnahme des Bundesrates berät, womit sie sozusagen eine Gelegenheit zur Selbstkritik erhält und diese auch in ihren Rat tragen kann.

5. Schweizer Kreislaufwirtschaft stärken – breit abgestützt und ohne Zeitdruck

Entgegen dem Eindruck, den die bisher geschilderten parlamentarischen Initiativen erwecken könnten, ist zeitlicher Druck keine zwingende Voraussetzung für die UREK, um sich des Instrumentes der parlamentarischen Initiative zu bedienen. Ein weiteres prominentes Beispiel einer parlamentarischen Initiative der UREK-N ist die Vorlage «Schweizer Kreislaufwirtschaft stärken» (20.433). Nachdem die Räte im Jahr 2015 nicht auf einen indirekten Gegenentwurf zur Volksinitiative «Für eine nachhaltige und ressourceneffiziente Wirtschaft (Grüne Wirtschaft)» (14.019) eingetreten waren, wagte die UREK-N am 19. Mai 2020 einen neuen Anlauf. Sie reichte mit 18 zu 6 Stimmen eine parlamentarische Initiative für eine zur umfassenden Regelung der Thematik Kreislaufwirtschaft ein und fasste damit die Anliegen von nicht weniger als 7 einzelnen parlamentarischen Initiativen⁷ zusammen, woraufhin diese von ihrer Urheberin und ihren Urhebern zurückgezogen wurden. Am 22. Juni 2020 stimmte die UREK-S diesem Vorhaben einstimmig zu, woraufhin die UREK-N am 10. August 2020 eine Subkommission für die Ausarbeitung eines Erlassentwurfes einsetzte. Dieser Beschluss zeigt, dass es der Kommission ein Anliegen war, eine umfassende, breit abgestützte und ausgeglichene Vorlage zu erarbeiten. Der Entwurf

⁷ 19.445, 19.446, 19.447, 19.448, 19.449, 19.451, 19.509.

sollte auch mit dem Europarecht kompatibel sein, welches in diesem Bereich zudem einer starken Dynamik unterliegt, so dass der Auftrag der Subkommission eine nicht unerhebliche Komplexität hatte. Die Subkommission verabschiedete einen Entwurf, der als Grundlage für die weitere Beratung in der Plenarkommission diente. Diese schickte ihren Erlassentwurf am 11. Oktober 2021 in die Vernehmlassung. Der Vorentwurf stiess in der Vernehmlassung auf grosses Interesse und wurde grundsätzlich positiv aufgenommen. Zahlreiche Änderungen und Ergänzungen wurden vorgeschlagen, die in ausgeglichener Weise sowohl auf eine Verschärfung als auch auf eine Abschwächung der Vorgaben abzielten. Die Kommission sah sich in ihrem Ziel, eine ausgeglichene Vorlage zu erarbeiten, bestätigt, und änderte den Entwurf nach der Vernehmlassung nur geringfügig ab. Am 31. Oktober 2022 verabschiedete sie den Erlassentwurf und ihren Bericht zuhanden des Bundesrates und des Nationalrates. Die Stellungnahme des Bundesrates vom 22. Februar 2023 fiel relativ kritisch aus, der Bundesrat beantragte zahlreiche Änderungen und die Unterstützung von mehreren Minderheitsanträgen. Die Vorlage soll in der Sondersession im Mai 2023 erstmals im Nationalrat behandelt werden.

2015 hatte die Kreislaufwirtschaft in Form des indirekten Gegenentwurfes zur Volksinitiative «Grüne Wirtschaft» noch einen schweren Stand im Parlament, der Handlungsbedarf wurde verneint. Nach dieser politischen Niederlage des Bundesrates bedurfte es der Initiative des Parlamentes, um den Faden wiederaufzunehmen, und die Kreislaufwirtschaft wurde zur «Idee, deren Zeit gekommen ist». Dass in die Vorlage nicht weniger als sieben unterschiedliche Vorstösse zum Thema Kreislaufwirtschaft einflossen, zeigt, dass die UREK auch vor umfangreichen Themenkomplexen nicht zurückschreckt. Die parlamentarische Initiative hat sich auch hier als ein

taugliches Instrument erwiesen und hat bewiesen, dass sie nicht nur unter Zeitdruck erfolgreich zum Einsatz gebracht werden kann. Die positive Resonanz in der Vernehmlassung hat bestätigt, dass der angestrebte Interessenausgleich gelungen ist. Auch für diese Vorlage konnte die UREK-N auf bereitwillige Unterstützung aus der Bundesverwaltung zählen – diese war unabdingbar, um in der komplexen Materie eine tragfähige Vorlage zu gestalten.

6. Abschliessende Betrachtungen

Die zuständige Kommission nimmt im Prozess der parlamentarischen Initiative eine ausgesprochen starke Rolle ein. Dennoch bleibt sie ins institutionelle Geflecht von Parlament und Regierung eingebunden und wird sich mit Alleingängen nicht durchsetzen können. Sie trifft bei der Ausarbeitung des Erlassentwurfs jedoch wichtige Vorentscheidungen, und tauscht dabei sozusagen die Rolle mit dem Bundesrat, der in gewisser Weise die Aufgabe der Vorprüfung des Erlasses zuhanden des Erstrats wahrnimmt. Dies zeigt, dass die parlamentarische Initiative – entgegen ihrem Namen – nicht ausschliesslich das Parlament betrifft. Vielmehr ist die Rolenteilung zwischen Bundesrat und Parlament eine andere, der Bundesrat nimmt aber eine sehr bedeutende Funktion wahr. Dennoch erlaubt die parlamentarische Initiative eine gewisse prozedurale Flexibilität. Formell gelten für die Gesetzgebung einer Kommission zwar die gleichen Vorgaben, die Praxis zeigt jedoch, dass die UREK oft Bereitschaft zu raschem gesetzgeberischen Handeln zeigten, wo der Bundesrat eher Zurückhaltung übte. Oft spielte hier auch Zeitdruck eine Rolle – entweder politisch konstruiert oder durch Fristen begründet – aber nicht in jedem Fall. Möglicherweise sorgt auch die oft mit dem Zeitdruck einhergehende politische Brisanz für eine gewisse Bereitschaft der

Kommission, das Verfahren im Rahmen der Möglichkeiten zu beschleunigen – hier sind das Parlament und seine Mitglieder vielleicht näher am «Puls» der Politik.

Die besprochenen Beispiele zeigen auch, dass parlamentarische Initiativen unterdessen auch gerne für vollwertige, umfassende und komplexe Gesetzgebungsvorhaben angewendet werden. Hier lässt sich also feststellen, dass sich das Parlament immer anspruchsvollere Aufgaben zutraut. Dabei muss jedoch klar festgehalten werden, dass die Kommissionen unter den heutigen Gegebenheiten zwingend auf umfassende Unterstützung aus der Bundesverwaltung angewiesen sind – umso stärker, je ambitionierter das Gesetzgebungsprojekt ist. Bei weniger weitreichenden Vorhaben können die Kommissionsekretariate einen gewissen Teil der Arbeiten übernehmen, aber sie haben nicht die fachlichen und zeitlichen Ressourcen, um solche Vorhaben ohne Unterstützung abwickeln zu können. Die Unterstützung durch die Bundesverwaltung ist also unabdingbar. Es hat sich auch gezeigt, dass die Verwaltung durchaus dazu in der Lage ist, diesen Rollenwechsel zu vollziehen und in ihrer Arbeit die Interessen der Kommission zu verfolgen – entsprechend der verbrieften Rechte des Parlamentes. Von grossem Wert ist auch ein Vertrauensverhältnis zwischen Verwaltung und Kommission, oftmals durch ihr Sekretariat vertreten, sowie Erfahrung mit diesem besonderen Instrument und der sich daraus ergebenden Arbeitsweise, die gerade für die zuständigen Mitarbeitenden der Bundesverwaltung oft nicht alltäglich ist.

Für den Wirkungsbereich der Kommissionen für Umwelt, Raumplanung und Energie der Eidgenössischen Räte zeigen die dargestellten Beispiele klar, dass die parlamentarische Initiative ihrem Sinn und Zweck gerecht wird. Sie erlaubt es dem Parlament, mit Selbstbewusstsein gegenüber dem Bundesrat das politische Heft in die Hand zu nehmen und gesetzgeberi-

sche Impulse setzen. Das Instrument leistet damit einen entscheidenden Beitrag zu einer starken Institution «Parlament». ●



Parlamentarische Initiativen im basellandschaftlichen Landrat: Gute Erfahrungen und eine «Lesson learned»

Alex Klee, Leiter Parlamentsdienst,
Landeskanzlei Basel-Landschaft

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft mit seinen 90 Mitgliedern gilt als ein besonders aktives Kantonsparlament. Ein Beleg dafür ist die hohe Zahl von Vorstössen, die von den Landrätinnen und Landräten eingereicht werden: Im Schnitt sind es um die 260 Vorstösse pro Jahr (2022: 264, im Spitzenjahr 2021 sogar 325). Dabei sind Interpellationen, Postulate und Motionen die häufigsten Vorstossarten, aber gelegentlich (im langjährigen Schnitt zweimal pro Jahr) werden auch Parlamentarische Initiativen eingereicht.

1. Qualitätsprüfungsauftrag an die Geschäftsleitung

Auf einer solchen Parlamentarischen Initiative gründeten auch zwei Gesetze mit den sperrigen Titeln «Gesetz über die Bekämpfung der Schwarzarbeit» sowie «Gesetz über die Arbeitsmarktaufsicht und über Entsendungen von Arbeitnehmenden und Dienstleistungserbringenden in die Schweiz», die beide vom Landrat im Dezember 2013 mit einstimmigem Beschluss erlassen wurden. Weil aber die Umsetzung dieser Gesetze in den darauffolgenden Jahren immer wieder zu Unstimmigkeiten, zu über einem Dutzend parlamentarischen Vorstössen, zu viel kritischer Medienberichterstattung und gar zu Gerichtsverfahren führte, wollte das Parlament im Herbst 2021 über die Bücher gehen.

Es beauftragte seine Geschäftsleitung mit einem überparteilich eingereichten und stillschweigend überwiesenen Verfahrenspostulat namens «'Lessons learned' aus parlamentarischen Initiativen», «das Instrument der parlamentarischen Initiativen auf deren Qualität zu überprüfen [...] und dem Landrat entsprechende Anpassungen beim Verfahren zu unterbreiten.»

In den folgenden Monaten befasste sich die Geschäftsleitung mit dem Vorstoss und erarbeitete eine Vorlage zuhanden des Landrats. Der Bericht wurde am 16. Dezember 2021 veröffentlicht und enthielt einführend einige grundsätzliche Erwägungen zum Instrument der Parlamentarischen Initiative.

Eine Mehrheit der Schweizer Kantonsparlamente kennt, ebenso wie die Eidgenössischen Räte, das Instrument der Parlamentarischen Initiative. Obwohl die Ausgestaltung des Instruments in den Details recht unterschiedlich ausfällt, geht es immer darum, dass Parlamentsmitglieder damit ausformulierte Entwürfe für den Erlass oder die Änderung von Gesetzen einreichen können. Das Instrument ist ziemlich beliebt und wird insbesondere im Bundesparlament häufig genutzt; es ist aber in Fachkreisen nicht ganz unumstritten.

2. Pro und Contra

Kritische Stimmen¹ betonen, die Gesetzgebung sei keine originär-kreative Aufgabe des Parlaments. Vielmehr liege die Aufgabe

¹ Exemplarisch wurde in der Vorlage der Geschäftsleitung auf den Staats- und Verwaltungsrechtsexperten Prof. em. Georg Müller verwiesen.

der Legislative im Gesetzgebungsprozess darin, die von Regierung und Verwaltung geleisteten Vorarbeiten und getroffenen Vorentscheidungen zu *kontrollieren*. Die Stärke des Parlaments liege in der Beurteilung der politischen Tragbarkeit einer Vorlage, nicht in der gestalterischen Detailarbeit der einzelnen Regelungen. Das Parlament habe sich auf die *Impulsgebung* zu beschränken, wozu Postulate und Motionen das passende Instrumentarium darstellten. Für im Gesetzgebungsprozess wesentliche Schritte wie die Erarbeitung von Konzepten, die Redaktion von Normtexten und die Überprüfung der Entwürfe sei das Parlament nicht geeignet. Es verfüge nicht über die dafür nötigen Ressourcen, den Sachverstand und die Erfahrung. Insofern sei die Parlamentarische Initiative in erster Linie ein Notventil für Fälle, in denen die Regierung ein Gesetzgebungsverfahren nicht wie vom Parlament gewünscht vorantreibt.

Befürworter² der Parlamentarischen Initiative unterstreichen jedoch die Wichtigkeit dieses Instruments für das Wirken der Legislative: Würde sich ein Parlament auf eine blosser Kontrolle beschränken und könnten die Ratsmitglieder auf dem Weg des Initiativrechts keinen eigenständigen gesetzgeberischen Input leisten, wäre dies in demokratiepolitischer Hinsicht bedauerlich. So könnte nur noch *ein* Partikularinteresse, nämlich dasjenige der Verwaltung, unmittelbar in den Entscheidungsprozess

einfließen. Selbstverständlich müssten Regierung und Verwaltung unentbehrliche Funktionen im Gesetzgebungsprozess wahrnehmen, aber in untergeordneter Funktion. Ein Parlament müsse in der Lage sein, die Leitung eines Gesetzgebungsprozesses an sich zu ziehen; dabei seien aber unbedingt die Regeln der Gesetzgebungslehre zu beachten, wofür die Unterstützung durch die Verwaltung unverzichtbar sei. Sinnvollerweise werde das Mittel der Parlamentarischen Initiative vor allem genutzt, wenn die Regierung einen per Motion erteilten Gesetzgebungsauftrag nicht zeit- und sachgemäss erfüllen wolle.

3. Gesetzeslage im Kanton Basel-Landschaft

Das Baselbieter Parlamentsrecht regelt den Prozess betreffend Einreichung, Überweisung und Bearbeitung von Parlamentarischen Initiativen im Wesentlichen in § 36 des Landratsgesetzes (SGS 131):

§ 36 Parlamentarische Initiative

¹ Mit der parlamentarischen Initiative können Ratsmitglieder ausgearbeitete Entwürfe einreichen

- a. für den Erlass, die Änderung, Ergänzung oder Aufhebung von Verfassungs-, Gesetzes- und Dekretsbestimmungen;
- b. für Beschlüsse über Kantonsreferenden und Kantonsinitiativen (Art. 141 und Art. 160 Abs. 1 Bundesverfassung).

^{1bis} Die parlamentarische Initiative muss von mindestens 12 Ratsmitgliedern unterzeichnet sein.

² Die parlamentarische Initiative wird zur Vorberatung an eine Kommission überwiesen, wenn sie von der Mehrheit der anwesenden Ratsmitglieder vorläufig unterstützt wird.

Seine in diesem Abschnitt zusammengefasste Haltung hatte er in einem Referat zum Thema «Das Parlament als kreativer Gesetzgeber?» vertreten, gehalten an der Jahresversammlung der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen (SGP) vom 22. September 2007 in St. Gallen; in: Parlament – Parlement – Parlamento 3/2007 (Mitteilungsblatt der SGP).

² Stellvertretend wurden in diesem Abschnitt Ausführungen von Martin Graf, dem langjährigen Sekretär der Staatspolitischen Kommissionen der Eidgenössischen Räte und Experten in Sachen Parlamentsrecht, zusammengefasst; sie entstammen ebenfalls einem an der in Fussnote 1 genannten SGP-Tagung von 2007 gehaltenen Referat.

³ Die Kommission kann für die Vorberatung auswärtige Sachverständige oder – im Einvernehmen mit dem zuständigen Direktionsvorsteher oder der zuständigen Direktionsvorsteherin – Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen aus der kantonalen Verwaltung beiziehen.

Im Detail regelt ausserdem die Geschäftsordnung des Landrats (SGS 131.1) den mit der Parlamentarischen Initiative verbundenen Prozesses wie folgt:

4.2 Parlamentarische Initiative

§ 53 Einreichung und Überweisung

¹ Parlamentarische Initiativen sind bis 15 Minuten nach dem Beginn der Landratssitzung schriftlich und unterzeichnet beim Landratspräsidium einzureichen. Sie können an der gleichen Sitzung mündlich begründet werden.

² Der Landrat berät parlamentarische Initiativen an einer der folgenden Landratssitzungen im Anschluss an die Stellungnahme des Regierungsrats. Er entscheidet, ob die parlamentarische Initiative an eine Kommission überwiesen werden soll.

§ 54 Vorberatung durch die Kommission

¹ Die Kommission berät die parlamentarische Initiative. Sie kann Änderungen vorschlagen oder einen Gegenvorschlag ausarbeiten.

² Ist das Ratsmitglied, welches die parlamentarische Initiative eingereicht hat, nicht Mitglied der Kommission, so wird es von ihr angehört.

³ Die Kommission unterbreitet das Ergebnis ihrer Beratungen dem Regierungsrat und interessierten Kreisen zur Stellungnahme.

§ 55 Antrag der Kommission an den Landrat

¹ Nach Abschluss ihrer Beratungen stellt die Kommission dem Landrat in

einer Vorlage Antrag. Sie entspricht den Anforderungen an eine Vorlage des Regierungsrates.

§ 56 Verfahren im Landrat

¹ Der Landrat behandelt die Vorlage der Kommission im gleichen Verfahren wie eine Vorlage des Regierungsrats und der Gerichte.

² Der Regierungsrat nimmt in der Beratung Stellung zur Vorlage.

4. Übersicht: Parlamentarische Initiativen in den Kantonsparlamenten

Im Vorfeld der Berichterstattung beauftragte die Geschäftsleitung im Sommer 2021 die Stabsstelle des Landrats, die Landeskanzlei, mit der Durchführung einer Umfrage bei den übrigen Kantonsparlamenten. Ziel war es festzustellen, welche Parlamente das Instrument der Parlamentarischen Initiativen ebenfalls kennen und wie es ausgestaltet ist. Die Erkenntnisse aus dieser Umfrage lassen sich wie folgt zusammenfassen:

4.1 Verbreitetes Instrument

Von den 23 Kantonen, die an der Umfrage teilgenommen haben, kennen deren sechs (AI, BS, GL, OW, SG, SH) das Instrument der Parlamentarischen Initiative nicht. In den anderen Kantonen ähneln sich die grundsätzlichen Bestimmungen stark: Mittels eines ausgearbeiteten Entwurfs (in einzelnen Kantonen ist auch eine nichtformulierte Variante möglich) kann die Änderung bzw. der Erlass von Verfassungs- oder Gesetzes-, allenfalls auch von Dekretsbestimmungen verlangt werden. Während in manchen Kantonen – wie in Baselland – die Parlamentarische Initiative von einer bestimmten Anzahl Ratsmitglieder unterzeichnet sein muss, kann sie in anderen Parlamenten auch von einem einzelnen Ratsmitglied eingereicht werden.

Eine Besonderheit stellt das zweistufige Verfahren im Kanton Solothurn dar: Dort können nur Bestimmungen verlangt werden, zu denen zuvor der Regierungsrat einen entsprechenden Vorstoss nicht erfüllt hat; es handelt sich also bei der Parlamentarischen Initiative nach Solothurner Recht um ein Sanktionsmittel und eine Ersatzvornahme.

4.2 Überweisung an Kommissionen

Ebenfalls üblich ist, dass eine überwiesene Parlamentarische Initiative einer Kommission überwiesen wird, die das Geschäft berät und anschliessend dem Parlament Antrag stellt. In wenigen Kantonen (AR, GE, SZ) geht die parlamentarische Initiative direkt nach der Einreichung an eine Kommission, die das Anliegen prüft und dann dem Parlament Antrag betreffend Erheblicherklärung stellt: Die Kommission nimmt hier also schon eine Art Vorprüfungsfunktion wahr.

4.3 Quoren

Unterschiede gibt es bei den Quoren: Während in den meisten Kantonen für die Überweisung (oder «Erheblicherklärung») ein einfaches Mehr genügt, ist im Kanton Freiburg, falls sich der Staatsrat gegen das Anliegen ausspricht, ein qualifiziertes Mehr (Mehrheit aller Mitglieder) nötig. Konträr ist die Situation in einigen Kantonen, bei denen schon die Zustimmung einer qualifizierten Minderheit zur Überweisung ausreicht (AG: 60 von 140 Mitgliedern; LU, NW, ZH: ein Drittel der Ratsmitglieder).

4.4 Vernehmlassung

Nicht einheitlich geregelt ist die Frage der Vernehmlassung: Während ca. in der Hälfte der Kantone die Kommission ein Vernehmlassungsverfahren zu ihrem Vorschlag durchführen muss (in manchen Kantonen beauftragt sie damit den Regierungsrat), ist dies in der anderen Hälfte der Kantone zumindest nicht zwingend vorgesehen;

gemäss den Umfrageantworten hören die Kommissionen aber auch dort häufig die interessierten Kreise an.

4.5 Einbezug von Regierungsrat und Verwaltung

Der Einbezug des Regierungsrats bzw. der Verwaltung ist in fast allen Kantonen gegeben, wenn auch in unterschiedlicher Ausgestaltung. Während die Exekutive in den meisten Fällen zumindest schriftlich Stellung nehmen kann, ist er in anderen Kantonen – wie auch im Baselbiet – durch sein Recht zur Teilnahme an den Kommissionssitzungen sogar unmittelbar in die Beratungen einbezogen.

4.6 Erfahrungen mit Parlamentarischen Initiativen

Unterschiedlich fallen die Einschätzungen zu den Erfahrungen mit Parlamentarischen Initiativen aus. In verschiedenen Kantonen (so etwa AG, LU, NW, SO, SZ) wird das Instrument nie oder äusserst selten genutzt. In anderen Räten hingegen wird die Parlamentarische Initiative grundsätzlich als zielführendes parlamentarisches Instrument geschätzt. Gleichzeitig wird aber auch angemerkt, dass häufig eine Motion der bessere, v.a. milizfreundlichere Weg sei. Reihum wird betont, dass der mit einer Parlamentarischen Initiative verbundene Ressourcenaufwand (z.B. für Kommissionssekretariate, Rechtsdienst, Beizug von Experten usw.), beträchtlich sei. In den allermeisten Fällen wird laut der Umfrage das Instrument genutzt, um ganz gezielt einzelne, thematisch klar eingegrenzte Änderungen an Erlassen vorzunehmen. Eine Parlamentarische Initiative eigne sich nicht, um grosse Gesetzgebungsarbeiten anzustossen, sondern nur für kleine Änderungen in einzelnen Punkten eines Gesetzes; dazu heisst es bspw. in der Rückmeldung aus dem Kanton Thurgau: «Die Ratsmitglieder wissen dies und wenden das Instrument angemessen an.»

5. Parlamentarische Initiativen im Baselbiet in den letzten zehn Jahren

Nach diesem Blick in die Schweizer Parlamentslandschaft wandte die Geschäftsleitung des Baselbieter Landrats den Blick wieder auf die Arbeit des eigenen Rats und nahm eine Auswertung aller im Zeitraum 2010–2020 eingereichten Parlamentarischen Initiativen vor:

Von den zwanzig in diesen zehn Jahren im Landrat eingereichten Parlamentarischen Initiativen führten nur deren vier letztlich tatsächlich zu einer *Gesetzesänderung*:

Parl. Initiative	Titel	Volksabstimmung	
		mit	ohne
2013/151	Gesetz über den Vollzug des Bundesgesetzes gegen die Schwarzarbeit sowie die Einsetzung der tripartiten Kommission		x
2014/161	Verzicht auf kostentreibende Sammelfächer	x	
2014/244	Für eine unparteiische Justiz	x	
2015/203	Änderung des Landratsgesetzes § 16a, Geschäftsleitung		x

Zwei weitere Parlamentarische Initiativen führten zwar zu Gesetzesänderungen durch den Landrat, die aber in den anschliessenden *Volksabstimmungen abgelehnt* wurden:

Parl. Initiative	Titel
2014/55	Einführung Lehrplan 21
2015/400	Änderung der Verfassung § 54 Amtszeitbeschränkung, Aufhebung

Eine weitere Parlamentarische Initiative wurde zwar vom Landrat überwiesen; auf die von der vorberatenden Kommission unterbreitete Vorlage wurde dann aber auf Antrag der Kommission selbst *nicht eingetreten*:

Parl. Initiative	Titel
2017/71	Rasche Anpassung des pauschalen Liegenschaftsunterhalts nach dem Bundesgerichtsentscheid vom 12.01.2017

Vier Parlamentarische Initiativen wurden vor ihrer Beratung durch den Landrat bereits *von der Urheberschaft zurückgezogen*:

Parl. Initiative	Titel
2014/358	Lohnsituation der Lehrpersonen der Sekundarstufe 1 nach integrativem bzw. konsekutivem Ausbildungsgang
2016/230	Wählbarkeit von Mitgliedern des Landrats
2016/231	Unvereinbarkeit von Leistungsauftrags-/Subventionsempfängern mit einem Landratsmandat
2017/572	Für eine faire steuerliche Behandlung der Wohnkosten für Wohneigentümer und Mieter

Und fast die Hälfte aller eingereichten Parlamentarischen Initiativen, nämlich neun von zwanzig eingereichten Parlamentarischen Initiativen, wurden im Beobachtungszeitraum *vom Landrat abgelehnt*:

Parl. Initiative	Titel
2013/329	Betriebsstandorte der Kantonsspitäler
2014/296	Unterstellung der Schulsozialarbeit unter eine Fachstelle
2015/360	Wahl der Staatsanwaltschaftsleitung durch den Landrat
2015/401	Änderung der Verfassung § 54 Amtszeitbeschränkung, Änderung
2016/229	Beitragszahlungen BLPK 50:50 AG-AN
2018/383	Transparenz bei der Finanzierung von Abstimmungs- und Wahlkämpfen
2018/638	Erweiterung und Stärkung des Bildungsrates
2018/881	Gesetz zum Schutz der Bevölkerung vor den schädlichen Auswirkungen des Flugverkehrs
2020/117	EG StPO, Parteirechte von Behörden im Strafverfahren

6. Schlussfolgerungen

Nach der Auswertung obiger Fakten – also der Umfrageergebnisse aus den anderen Kantonen und der Rückschau auf die im eigenen Rat behandelten Geschäfte – kam die Geschäftsleitung zu folgenden Schlüssen:

6.1 Kein grundsätzlicher Handlungsbedarf

Der Vergleich mit den anderen Kantonen ergibt, dass die Ausgestaltung der Parlamentarischen Initiative im Kanton Basel-Landschaft nicht wesentlich von dem, was allgemein üblich ist, abweicht, sondern weitgehend mit den Regelungen anderer Kantone vergleichbar ist. So ist beispielsweise der Einbezug von Verwaltung und Regierung gewährleistet, und mittels der obligatorischen Vernehmlassung haben auch andere Interessierte die Möglichkeit,

ihre Anliegen in den Prozess der Gesetzes-erarbeitung einzubringen.

Auch die eher geringe Anzahl zustande gekommener Parlamentarischer Initiativen kann als Indiz dafür gewertet werden, dass das Instrument i.d.R. nicht überstrapaziert und mit Augenmass eingesetzt wird.

6.2 Unlöbliche Ausnahme

Die im Verfahrenspostulat explizit genannte Parlamentarische Initiative 2013/151 stelle, so betont die Geschäftsleitung, in verschiedener Hinsicht eine Ausnahme dar: Mit dieser Parlamentarischen Initiative wurde von den Initianten (Führungspersonen des Gewerkschaftsbunds und der Wirtschaftskammer) gleich der Erlass zweier ganz neuer und mit je rund 20 Paragraphen eher umfangreicher Gesetze beantragt. Dies war ungewöhnlich und sprengte den Rahmen dessen, was für Parlamentarische Initiativen üblich ist. Denn – das hat auch der Vergleich mit den anderen Kantonen gezeigt – dieses Instrument sollte v. a. genutzt werden, um ganz gezielt einzelne, thematisch klar eingegrenzte Änderungen an Erlassen vorzunehmen. Eine Parlamentarische Initiative eignet sich jedoch nicht dazu, grosse Gesetzgebungsarbeiten anzustossen.

Weiter wurden bei der Beratung der Vorlage 2013/438, mit der die o.e. Parlamentarische Initiative umgesetzt worden war, die ersten und zweiten Lesungen des Schwarzarbeitsgesetzes und des Arbeitsmarktaufsichtsgesetzes inklusive Schlussabstimmungen ohne jegliche Wortbegehren an ein- und derselben Landratsitzung durchgeführt. Dies steht im Widerspruch zur grundsätzlichen Vorgabe der Geschäftsordnung, wonach die beiden Lesungen in der Regel an zwei verschiedenen Sitzungstagen stattfinden. Im Gegensatz zur damals bei der landrätlichen Eintretensdebatte von allen Fraktions- und Einzelsprecher(inne)n geäusserte Euphorie über die Art des Zustandekommens der Gesetze wurde die-

ses in den folgenden Jahren zunehmend kritischer betrachtet, weil 2019 eine umfassende Gesetzesrevision nötig wurde, die in einer Volksabstimmung mündete. In der erwähnten Landratsdebatte hatte einzig der Regierungsrat in der Person des Volkswirtschafts- und Gesundheitsdirektors gewisse Bedenken geäußert³; seine Mahnungen blieben aber ungehört.

Ob die Feststellungen der Geschäftsleitung tatsächlich dauerhaft im Sinne einer «Lesson learned» nachhallen, bleibt abzuwarten. Mit den seit dem Abschreibungsbeschluss eingereichten zwei parlamentarischen Initiativen wird jedenfalls nur gerade die Aufnahme einer neuen bzw. die Änderung zweier bestehender Gesetzesparagrafen verlangt. ●

7. Fazit

Aufgrund der obigen Ausführungen kam die Geschäftsleitung des Landrats zur Ansicht, es bedürfe grundsätzlich keiner Anpassungen an der Ausgestaltung des Instruments der Parlamentarischen Initiative. Im Sinne von «Lessons learned» aus den Erfahrungen mit dem Schwarzarbeits- und dem Arbeitsmarktaufsichtsgesetz und den darauf zurückzuführenden politischen, gerichtlichen und medialen Verwerfungen hielt die Geschäftsleitung jedoch fest, dass das Instrument mit Bedacht angewandt werden soll (und in den allermeisten Fällen angewandt worden ist), nämlich für die gezielte, thematisch eng umrissene Änderung von Erlassen. Für grössere Gesetzgebungsarbeiten ist die Motion eindeutig das sinnvollere und zielführendere Instrument.

Nachdem die Justiz- und Sicherheitskommission die Vorlage der Geschäftsleitung vorberaten hatte, beschloss der Landrat am 24. Februar 2022 einstimmig, das Verfahrenspostulat abzuschreiben.

³ Er betonte, dass die Verantwortung für die Vorlage «primär beim Landrat bzw. bei der VGK [vorberatende Volkswirtschafts- und Gesundheitskommission]» liege. Er hielt fest, dass «innert sieben Monaten alle Schritte, die für die Ausarbeitung einer Vorlage üblich sind, durchgeführt wurden. Ungewöhnlich war, dass Regierungsrat und Verwaltung ihre Anliegen an entsprechenden Sitzungen mit Initianten und Kommission einbringen mussten. [...] Die Anliegen von VGD [Volkswirtschafts- und Gesundheitsdirektion], Regierungsrat und Rechtsdienst des Regierungsrats sind in die neuen Gesetze eingeflossen, aber gewisse Neuerungen gilt es kritisch zu beobachten.»



Parlamentarische Initiativen im Kanton Bern

Christina Bundi Caldelari
lic.iur., Rechtsanwältin, stv. Leiterin
Parlamentsdienste Kanton Bern

1. Ausgangslage

Wie im Bund und vielen Kantonen¹ kennt auch der Kanton Bern das Instrument der parlamentarischen Initiative. Dieses erlaubt es dem Grossen Rat, ein Geschäft ohne Zutun des Regierungsrates vorzubereiten und dem Rat dann zur Beratung zu unterbreiten. Da das Geschäft *von Anbeginn in der Hand des Parlamentes* liegt und das Parlament selber tätig wird, handelt es sich um das *stärkste parlamentarische Instrument*. Der Grosse Rat des Kantons Bern macht von diesem Instrument immer wieder Gebrauch.

2. Rechtliche Vorgaben²

Der *Grosse Rat* des Kantons Bern ist kraft Kantonsverfassung befugt, ein Ratsgeschäft *allein* vorzubereiten. Der Regierungsrat verfügt entsprechend über kein «Entwurfsmonopol», vielmehr darf der Grosse Rat Geschäfte selber bearbeiten, falls er dies will, namentlich mittels parlamentarischen Initiativen (Art. 90 Bst. c KV-BE).³

Im Kanton Bern können Ratsmitglieder und damit insbesondere auch Kommissionen und Fraktionen parlamentarische Initiativen einreichen. Mit einer parlamentarischen Initiative kann der *Entwurf zu einem Erlass oder Beschluss des Grossen Rates* eingereicht werden.⁴ Sie muss schriftlich und in *ausgearbeiteter Form* erfolgen, was hohe Anforderungen an die Ratsmitglieder stellt. Zudem sind parlamentarische Initiativen mit einer *Begründung* zu versehen (Art. 62 GRG-BE, Art. 69 Abs. 1 GO-BE). Kann zudem das betreffende Anliegen (auch) innert eines Jahres als Antrag zu einem beim Grossen Rat hängig gemachten Geschäft eingebracht werden, muss das *Büro* die parlamentarische Initiative *zurückweisen* (Art. 69 Abs. 2 GRG).

Das Verfahren der parlamentarischen Initiative ist *zweistufig*. Zuerst hat der Grosse Rat zu entscheiden, ob er eine parlamentarische Initiative vorläufig unterstützt. Bejaht er das, hat in der Folge ein Ratsorgan eine Vorlage auszuarbeiten und dem Rat dazu Antrag zu stellen.

2.1. Frage der vorläufigen Unterstützung durch Grossen Rat

Da ein «Ja» des Grossen Rates zur Frage der vorläufigen Unterstützung zur Folge hat, dass ein Gesetzgebungsverfahren ausgelöst wird und damit ein Verfahren, das sehr aufwändig ist, verlangt das bernische Recht seit dem 1. Juni 2014,⁵ dass *vor* dem Ratsentscheid eine Kommission die

¹ Vgl. die Übersicht bei Andreas Auer, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Bern 2016, Ziff. 177, Fussnote 165.

² Vgl. zum Ganzen bereits CHRISTINA BUNDI, Gesetzgebung im Kanton Bern – Rolle der Parlamentsdienste, in: Parlament, Parlement, Parlamento 2016 Nr. 1, S. 17 ff.

³ Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Walter Kälin/Urs Bolz (Hrsg.), Kommentar von URS BOLZ, Ziff. 3 zu Artikel 90 KV.

⁴ Üblich sind parlamentarische Initiativen zu einem Erlass.

⁵ Bis zur Parlamentsrechtsrevision (31.5.2014) wurden parlamentarische Initiativen ohne Vorberatung bzw. Vorprüfung dem Ratsplenum direkt zum Entscheid betreffend vorläufiger Unterstützung unterbreitet.

parlamentarische Initiative vorberät (vgl. Art. 67 Abs. 1 GRG). In dieser Phase hat die Kommission einzig zu prüfen, ob sie dem Rat beantragen möchte, die parlamentarische Initiative vorläufig zu unterstützen (Ja/Nein).⁶ Der Initiativtext ist nicht veränderbar. Bis zum Kommissionsbeschluss kann der/die Urheber/-in die Initiative noch *zurückziehen* (Art. 69 Abs. 2 GO). Mit einer Unterstützung ist praxisgemäss zu rechnen, wenn die Kommission zum Thema ebenfalls Regelungsbedarf erkennt und sie zudem den Weg über eine parlamentarische Initiative als angezeigter erachtet als über eine Motion. Der Antrag der Kommission wird im Sessionsprogramm beim fraglichen Geschäft ausgewiesen (Antrag auf Zustimmung/Ablehnung der vorläufigen Unterstützung).

2.2. Arbeiten nach vorläufiger Unterstützung und Antragstellung an Grossen Rat

Hat der Grosse Rat entschieden, eine parlamentarische Initiative vorläufig zu unterstützen, hat die zuständige Kommission zu Händen des Plenums eine *Vorlage* auszuarbeiten (*Erlassentwurf* mit *Vortrag*).⁷ Dabei organisieren die Kommissionen ihre Arbeit *selbständig*. Regierung und Verwaltung sind grundsätzlich nicht involviert, insbesondere steht ihnen weder ein Anspruch auf Teilnahme an den Kommissionssitzungen zu, noch auf Informationen zum Stand der Arbeiten. Hingegen sind Kommissionen befugt, zur Erfüllung ihrer Aufgabe die Ver-

waltung beizuziehen und zu ihren Sitzungen einzuladen, was bei Bedarf in der Praxis zu Sachfragen auch erfolgt (vgl. Art. 46 Abs. 3 GO, Art. 64 Abs. 2 und 4 GO, Art. 96 Abs. 1 GRG). Der Regierungsrat kann bei der Vernehmlassung und Überweisung des Geschäfts von der Kommission an den Rat Stellung nehmen und bei der Beratung im Rat Antrag stellen (Art. 70 Abs. 3 GO, Art. 71 Abs. 1 GO, Art. 83 Abs. 1 KV). Überdies wird der Regierungsrat praxisgemäss freiwillig schon vor der Vernehmlassung förmlich konsultiert (analog Art. 9 VMV-BE).

Bei Ausarbeitung der Vorlage setzt sich die Kommission im Detail mit dem Anliegen der parlamentarischen Initiative auseinander. Dabei kann sie insbesondere eine Begutachtung durch Sachverständige vorsehen oder Änderungen vornehmen (Art. 70 Abs. 1 und 2 GO). Zudem hat sie das *Ratsmitglied*, das die parlamentarische Initiative eingereicht hat, *anzuhören*, falls dieses nicht bereits der Kommission angehört (Art. 70 Abs. 4 GO). Daraufhin hat die Kommission ein *Vernehmlassungsverfahren* zur Vorlage durchzuführen, nach den dafür vorgesehenen einschlägigen Vorschriften, welche analog gelten (Art. 70 Abs. 3 GO).⁸ Danach hat die Kommission dem Grossen Rat Antrag zu stellen, was spätestens zwei Jahre nach Einreichung der parlamentarischen Initiative zu erfolgen hat. Wenn dies nicht möglich ist, wird eine Fristverlängerung nötig (Art. 67 Abs. 2 GRG). Der *Antrag an den Grossen Rat* kann sein (vgl. Art. 70 Abs. 2 GO, Art. 71 GO, Art. 92 GO):

- tel-quel-Übernahme der Erlassänderung gemäss *ursprünglicher* parlamentarischer Initiative (Antrag auf Annahme derselben)⁹

⁶ Im Rahmen dieser Vorberatung kann die Kommission Zusatzabklärungen vornehmen und z.B. die Verwaltung oder die Urheberschaft anhören.

⁷ Der Vortrag hat darüber zu informieren, welche politischen Ziele die Vorlage verfolgt und welche Probleme damit gelöst werden sollen. Er kommentiert soweit nötig die Bestimmungen. Zu erläutern sind insbesondere folgende Punkte: a) Ausgangslage und Handlungsbedarf, b) Darstellung des Vorhabens, c) vorgeschlagene und geprüfte Alternativen, d) rechtliche Aspekte, d) Verhältnis zu wichtigen Planungen und f-i) finanzielle, personelle und organisatorische Auswirkungen etc. (vgl. Art. 67 GO).

⁸ Vgl. Informationsgesetzgebung und VMV-BE. Demnach ist z.B. auch diejenige Stelle, welche das Vernehmlassungsverfahren durchführt (z.B. Kommission) zum Entscheid befugt, allfällige Vernehmlassungsstellungen vorzeitig zu veröffentlichen. Im Übrigen werden Stellungnahmen *nach* Abschluss des Vernehmlassungsverfahrens veröffentlicht (Art. 5 und 6 IV-BE, Art. 8 Abs. 3 VMV).

⁹ So erfolgt z.B. bei den parlamentarischen Initiativen 244-2016 (Anzahl Staatsanwältinnen und

- Unterbreitung einer *geänderten Fassung* bzw. eines *eigenen Kommissionentwurfs* (Antrag auf Annahme dieser Fassung)¹⁰
- Ausarbeitung einer der obigen Vorlagen, aber mit Antrag auf *Ablehnung* oder *Nichteintreten* (z.B. wenn separate Änderung als nicht angezeigt aufgefasst wird¹¹, die finanziellen Auswirkungen als zu hoch erscheinen¹² oder der Regelungsbedarf zwischenzeitlich, z.B. infolge übergeordneten Rechts, obsolet geworden ist).¹³

Beratungsgegenstand des Grossen Rates ist praxisgemäss einzig die Vorlage der Kommission. Die Beratung und Beschlussfassung im Rat sowie das weitere Verfahren (Inkraftsetzung, allfällige Volksabstimmung) verlaufen schliesslich nach den üblichen Verfahrensbestimmungen (vgl. z.B. Art. 71 Abs. 3 GO).

Zu erwähnen ist noch, dass die bernische Gesetzgebung, anders als der Bund, *keine Vorgaben* kennt, *wann der Weg via parlamentarische Initiative* beschriften werden darf oder soll. Praxisgemäss wird eine parlamentarische Initiative eingereicht:

- wenn es um die Stellung des Parlamentes geht oder Parlamentsrecht mitbetroffen ist,¹⁴
- wenn der Regierungsrat trotz überwiesenen verbindlichem Motionsauftrag dem Grossen Rat die verlangte Erlassänderung nicht unterbreitet,¹⁵
- wenn der Weg der parlamentarischen Initiative als zweckmässiger, zielgerichteter oder zeitsparender erscheint, weil z.B. der Regierungsrat in einem Themenbereich trotz gegenteiliger Signale im Parlament nicht tätig geworden ist.¹⁶

Sodann verbietet weder die Kantonsverfassung noch die Grossratsgesetzgebung, zum gleichen Thema oder Themenbereich sowohl eine parlamentarische Initiative als auch eine Motion einzureichen (vgl. Art. 82 Abs. 3 KV, Art. 61 GRG). Würde der Rat sowohl eine parlamentarische Initiative (vorläufig) unterstützen als auch eine Motion zum gleichen Thema annehmen, würden zwei separate Rechtsetzungsverfahren ausgelöst: Einerseits hätte eine Kommission eine Vorlage auszuarbeiten und dem Grossen Rat dazu Antrag zu stellen, andererseits der Regierungsrat (Art. 80 Abs. 1 KV, Art. 63 GRG). Es läge dann am Grossen Rat, die ihm (gleichzeitig oder nacheinander) unterbreiteten Geschäfte so vorzubereiten sowie zeitlich und inhaltlich aufeinander abzustimmen, dass am Schluss ein klarer Entscheid möglich würde und es insbesondere zu keinen widersprüchlichen Beschlüssen käme. Die Überweisung einer parlamentarischen Initiative und einer Mo-

Staatsanwälte) und 285-2017 (Volksvorschläge vor Eventualanträge).

¹⁰ So erfolgt z.B. bei den parlamentarischen Initiativen 187-2018 (Klimaschutz) und 189-2019 (Schuldenbremse Investitionsrechnung).

¹¹ So erfolgt bei den parlamentarischen Initiativen 185-2013 und 186-2013 (Änderung Kantonsverfassung/Stärkung Parlament sowie Überprüfung Volksvorschlag und Eventualantrag).

¹² So erfolgt bei der parlamentarischen Initiative 147-2012 (Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien).

¹³ Eine Abschreibung einer parlamentarischen Initiative wäre auch noch denkbar (vgl. Art. 70 Abs. 3 GO), allerdings nur via gesonderten Bericht an den Grossen Rat und Antrag auf Abschreibung. Eine blosser Abschreibung im Rahmen einer generellen Berichterstattung zu angenommenen Vorstösse oder parlamentarischen Initiativen wäre nicht möglich (analog dem Verfahren bei überwiesenen Motionen [vgl. zu Letzterem Richtlinie Grosser Rat, S. 80]).

¹⁴ Dies war z.B. bei den beiden parlamentarischen Initiativen 186-2013 und 285-2017 der Fall, da sie u.a. eine Variantenmöglichkeit des Grossen Rates thematisierten (sog. Eventualantrag nach Art. 63 Abs. 2 KV).

¹⁵ Dies war z.B. bei der parlamentarischen Initiative 147-2012 der Fall (Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien).

¹⁶ Dies war mit ein Grund bei der schon erwähnten parlamentarischen Initiative 186-2014 betreffend Volksvorschlag und Eventualantrag (vgl. Postulat 96/2011, Postulat 147/2011, Tagblatt 2011, S. 758–764 sowie Tagblatt 2012, Beilage 7, S. 1–4).

tion zum gleichen oder ähnlichen Thema *ist deshalb möglichst zu vermeiden*, auch aus Ressourcengründen.¹⁷

3. Praxis

Im Kanton Bern wurden in den letzten 10 Jahren (2013–2022) 16 parlamentarische Initiativen eingereicht.¹⁸ Die letzte datiert vom Dezember 2022, weshalb zu dieser noch keine Aussagen zum weiteren Verlauf möglich sind. Von den verbleibenden 15 parlamentarischen Initiativen

- wurde *eine* vom Büro *zurückgewiesen*,¹⁹

¹⁷ Der Grosse Rat vermied es im Herbst 2020 zu recht, zu einem ähnlichen Thema sowohl eine Motion anzunehmen (233-2019: Anpassung der Schulden- und Investitionsbremse) als auch eine parlamentarische Initiative vorläufig zu unterstützen (189-2019: Mehrjahresbetrachtung bei der Schuldenbremse für die Investitionsrechnung), indem er die Motion ablehnte (Tagblatt 2.9.2020). Eine ähnliche Konstellation gab es schon 2015. Damals lehnte der Grosse Rat aber sowohl die Motion (197-2014: Keine Aushebelung der Schuldenbremse durch HRM2) als auch die ähnlich gelagerte parlamentarische Initiative ab (198-2014: Aushebelung der Schuldenbremse wegen HRM2 muss verhindert werden).

¹⁸ 185-2013 («Änderung der Kantonsverfassung, Stärkung Parlament» [insb. zu Ausgabenbefugnisse]), 186-2013 («Überprüfung von Volksvorschlag und Eventualantrag»), 198-2014 («Aushebelung der Schuldenbremse wegen HRM2 muss verhindert werden»), 244-2016 («Anzahl Staatsanwältinnen und Staatsanwälte»), 285-2017 («Volksvorschläge vor grossrätlichen Eventualanträgen»), 135-2018 («Obligatorische Hinweistafeln in Bordellen zu Hilfsangebot für Opfer von Menschenhandel»), 187-2018 («Klimaschutz als vordringliche Aufgabe in der Kantonsverfassung verankern»), 276-2018 («Standesinitiative Lohngleichheit jetzt»), 285-2018 («Ungültigkeit von Volksinitiativen nur in eindeutigen Fällen»), 103-2019 («Mehr gesunden Menschenverstand bei der Mehrweggeschirr-Pflicht»), 115-2019 («Die Pauschalsteuer gehört abgeschafft»), 169-2019 («Aktionsplan Pflanzenschutz im Bereich Privatanwender verstärken»), 189-2019 («Mehrfjahresbetrachtung bei der Schuldenbremse für die Investitionsrechnung»), 198-2020 («Stärkung des Konkordanzsystems auf der Ebene des Präsidiums des Grossen Rates und der Kommissionspräsidien»), 101-2021 («Mittel- bis langfristige Verbesserung des Steuerstandorts Bern im interkantonalen Vergleich»), 275-2022 («Mehr Planungssicherheit im Budgetprozess»).

¹⁹ 115-2019.

- wurden *fünf* von der Urheberschaft *zurückgezogen*,²⁰
- wurden *drei* vom Grossen Rat *nicht* vorläufig unterstützt²¹
- und wurden *sechs* vom Grossen Rat *vorläufig* unterstützt;²²

Von den sechs vorläufig unterstützten parlamentarischen Initiativen verabschiedete der Grosse Rat in vier Fällen entsprechende Vorlagen, in drei dieser Fälle sind die Regelungen *in Kraft*, in einem Fall kommt es am 18. Juni 2023 zur Volksabstimmung. Bei den verbleibenden zwei Fällen, bei denen zwar eine vorläufige Unterstützung erfolgte, aber keine Vorlagen verabschiedet wurden, gründete das auf dem Umstand, dass der Grosse Rat – trotz breiter Zustimmung in der Vernehmlassung – auf die Vorlagen *nicht eintrat*, weil er die Änderungen letztlich als zu wenig wichtig und dringlich erachtete, um sie allein der bei diesen Fällen nötigen obligatorischen Volksabstimmung zu unterbreiten.²³

Nachfolgend wird beispielhaft auf die verschiedenen Konstellationen eingegangen: *Rückweisung durch Büro*: Das Büro des Grossen Rates, welchem eine formelle Prüfung parlamentarischer Vorstösse und parlamentarischer Initiativen obliegt (vgl. Art. 69 GRG), wies eine parlamentarische Initiative, welche mittels einer Steuergesetzesänderung die Abschaffung von Pauschalsteuern forderte (115-2019), ab, weil das betreffende Anliegen innert eines Jahres (auch) als Antrag zu einer beim Grossen Rat bereits hängt gemachten Steuergesetzesänderung eingereicht war.

²⁰ 135-2018, 276-2018, 285-2018, 103-2019, 169-2019.

²¹ 198-2014, 198-2020, 101-2021.

²² 185-2013, 186-2013, 244-2016, 285-2017, 187-2018, 189-2019.

²³ Es handelte sich um die beiden parlamentarischen Initiativen 185-2013 und 186-2013 («Änderung Kantonsverfassung/Stärkung Parlament» sowie «Überprüfung von Volksvorschlag und Eventualantrag»). Diese beiden Initiativen wurden übrigens vor dem Beschluss des Grossen Rates zur vorläufigen Unterstützung *nicht* von einer Kommission vorberaten, so wie das Verfahren damals normiert war (vgl. Fussnote 5).

setz-Revision eingebracht werden konnte. In solchen Fällen muss das Büro Motionen und parlamentarische Initiativen zurückweisen (Art. 69 Abs. 2 GRG).

Rückzug durch Urhebererschaft: Zu den Rückzugsgründen können nur Vermutungen angestellt werden, weil ein Rückzug zeitlich bis vor Beschlussfassung der Kommission zu ihrem Antrag an den Grossen Rat zur vorläufigen Unterstützung zu erfolgen hat und nicht zu begründen ist (Art. 69 Abs. 2 GO). Ein Motiv für einen Rückzug kann sein, dass der/die Urheber/in vernimmt,²⁴ dass die Kommission einen ablehnenden Antrag stellen würde, weil sie z.B. keinen eindeutigen Regelungsbedarf im zur Diskussion stehenden Bereich sieht und/oder sie den Weg mittels parlamentarischer Initiative nicht für richtig hält, da eine Motion auch zum Ziel führte, insbesondere wenn schon hinsichtlich der Ausgangslage komplexere Abklärungen nötig wären.²⁵ Rückzüge erfolgen auch, wenn absehbar ist, dass das Anliegen in naher Zukunft anderweitig aufgenommen wird.²⁶

Keine vorläufige Unterstützung durch den Grossen Rat: Die Gründe liegen meist darin, dass die Ratsmehrheit keinen eigentlichen Handlungsbedarf sieht.²⁷ Zuweilen anerkennt der Grosse Rat aber auch, dass Handlungsbedarf gegeben sein könnte, das Thema aber mittels Motion anzugehen wäre.²⁸

Vorläufige Unterstützung durch Grossen Rat: Die meisten der vorläufig unterstützten Initiativen enden mit einer Erlassände-

rung und Inkraftsetzung. Auf einen Spezialfall wurde weiter oben bereits hingewiesen (Nichteintretensbeschluss Grosser Rat in zwei Fällen, trotz breiter Zustimmung in der Vernehmlassung, weil Änderungen letztlich als zu wenig wichtig und dringlich erachtet wurden, um sie den Stimmberechtigten zu unterbreiten).²⁹ Von den vier parlamentarischen Initiativen, zu welchen der Grosse Rat eine Vorlage verabschiedet hat, sind drei in Kraft (zwei nach Annahme in der Volksabstimmung, bei einer war keine Volksabstimmung nötig).³⁰ In einem Fall steht die Volksabstimmung noch bevor.³¹

4. Würdigung

Die Ausführungen haben gezeigt, dass das Instrument der parlamentarischen Initiative im Kanton Bern immer wieder eingesetzt wird. Dabei hat der Grosse Rat in den letzten zehn Jahren *rund einem Viertel* der eingereichten Initiativen zum Durchbruch verholfen und entsprechende Vorlagen beschlossen. Das Instrument wird damit im Ergebnis *massvoll* eingesetzt und hat sich *bewährt*. Auch *qualitativ* vermögen die auf Grund parlamentarischer Initiativen ausgearbeiteten Vorlagen zu über-

²⁹ So nachvollziehbar diese Argumentation auch sein mag, angesichts des grossen mit der Ausarbeitung einer Erlassänderung einhergehenden Aufwands ist eine solche Situation letztlich auch etwas unbefriedigend. Im konkreten Fall dauerte es im Übrigen kaum ein Jahr, bis das eine Anliegen im Rat wieder aufgenommen wurde und zwar erneut mittels parlamentarischer Initiative (285-2017). Diese war dann von Erfolg gekrönt, die entsprechende Änderung ist seit Mitte Mai 2022 in Kraft.

³⁰ Vorlage zu 285-2017 (Volksvorschläge vor Eventualanträge): Annahme in Volksabstimmung vom 15. Mai 2022 mit rund 86%; Vorlage zu 187-2018 (Klimaschutz): Annahme in Volksabstimmung vom 26. September 2021 mit rund 64%. Die Vorlage zu 244-2016 betraf eine Dekretsänderung (Parlamentsverordnung), konkret ging es um die Erhöhung der Anzahl Staatsanwältinnen und Staatsanwälte von 70 auf 74.

³¹ Vorlage zu 189-2019 (Schuldenbremse für Investitionsrechnung). Die Volksabstimmung findet am 18. Juni 2023 statt.

²⁴ Kommissionen können die Urhebererschaft kontaktieren, vgl. Fussnote 6.

²⁵ Dies war vermutungsweise bei der parlamentarischen Initiative 185-2018 der Fall (Ungültigkeit von Volksinitiativen nur in eindeutigen Fällen).

²⁶ Dies war vermutungsweise bei der parlamentarischen Initiative 103-2019 der Fall (Mehr gesunden Menschenverstand bei Mehrweggeschirr-Pflicht).

²⁷ So z.B. bei 198-2020 erfolgt (Stärkung Konkordanzsystems auf Ebene Präsidium Grosse Rat und Kommissionen), Tagblatt 8.3.2021.

²⁸ Vgl. zu beiden Aspekten die Beratungen im Grossen Rat zu 198-2014 (Aushebelung Schuldenbremse wegen HRM2 verhindern), Tagblatt 4.6.2015.

zeugen.³² In rechtlicher Hinsicht wäre bei Gelegenheit anzupassen, dass der Beginn des Fristenlaufs nicht mit Einreichung einer parlamentarischen Initiative erfolgt, sondern ab Entscheidung des Grossen Rates, eine solche vorläufig unterstützen zu wollen; dies erübrigte pro-forma Befassungen des Grossen Rates mit Fristverlängerungsgesuchen.

Die Zurückhaltung beim Einsatz parlamentarischer Initiativen im Kanton Bern ist zu begrüssen. Denn eine parlamentarische Initiative ist für die Kommission als Milizorgan und die Parlamentsdienste jeweils mit beträchtlichem Zusatzaufwand verbunden,³³ wofür ihnen keine zusätzlichen Ressourcen zur Verfügung stehen. Sollte die Anzahl parlamentarischer Initiativen in Zukunft steigen, sind parlamentsseitig entsprechende Ressourcen auszubauen.

Inhaltlich fällt die überdurchschnittliche Befassung mit *Finanzthemen* auf, und auch *Volksrechte* sind immer wieder Gegenstand einer parlamentarischen Initiative. Der Grosse Rat erkennt hier offenbar öfters Handlungsbedarf.

Das entbindet den Grossen Rat allerdings nicht davor, jeweils vorab zu prüfen, ob der Weg der parlamentarischen Initiative tatsächlich angezeigt ist. Insbesondere wenn angenommen werden kann, der Regierungsrat stünde einem Anliegen offen gegenüber, z.B. wenn er sich bereits ent-

sprechend geäussert hat,³⁴ aber auch, wenn keine Anzeichen bestehen anzunehmen, der Regierungsrat würde das Anliegen ablehnen,³⁵ sollte der Weg *via Motion* gewählt werden, erst recht, wenn ein komplexeres Thema zur Diskussion steht, zu welchem auf externe Beratung oder ohnehin auch auf die Verwaltung zurückgegriffen wird. Insbesondere führt auch eine parlamentarische Initiative in der Regel nicht schneller zum Erfolg als eine Motion. Letztlich ist der Grosse Rat aber frei, den Weg einer parlamentarischen Initiative zu beschreiten. ●

³² Sie haben denn auch die gleichen «rechtsetzungstechnischen Hürden» zu nehmen wie regierungsrätliche Vorlagen (z.B. Prüfung durch Dienst für begleitende Rechtsetzung, Redaktionskommission etc.).

³³ Vor allem auch mit vielem «gesetzgeberischem Klein-Klein» wie z.B. Vernehmlassungsauswertung, gesetzestechnischen oder redaktionellen Fragen und administrativen Belangen. Das Parlament soll sich auf die politischen Fragen konzentrieren können. Vgl. zum hohen Aufwand etwa Votum bei der Frage der vorläufigen Unterstützung der parlamentarischen Initiative 198-2014 (Aushebelung Schuldenbremse wegen HRM2), Tagblatt 4.6.2015.

³⁴ Wie etwa bei der parlamentarischen Initiative 189-2019 (Schuldenbremse Investitionsrechnung), vgl. Tagblatt 2.9.2020.

³⁵ Wie etwa bei der parlamentarischen Initiative 244-2016 (Anzahl Staatsanwältinnen und Staatsanwälte).



Iniziative parlamentari: esperienza del Gran Consiglio ticinese

Tiziano Veronelli
Segretario del Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

1. Quadro legislativo di riferimento e procedura di presentazione

L'art. 59 cpv. 2 della Costituzione della Repubblica e Cantone Ticino afferma che: "A ciascun membro del Gran Consiglio spetta il diritto di iniziativa in materia di revisione parziale della Costituzione e in materia legislativa".

L'esercizio del diritto di iniziativa, costituzionalmente previsto in capo a ciascun membro del Gran Consiglio, viene dunque concretamente ad esercitarsi attraverso la procedura di presentazione di un'iniziativa prevista dal Capitolo Secondo, da art. 100 ad art. 111 della Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato (LGC) del 24 febbraio 2015.

In particolare, l'art. 101 LGC recita: "I membri del Gran Consiglio esercitano il diritto di iniziativa in materia di revisione parziale della Costituzione cantonale e legislativa:

- a) mediante iniziativa in forma elaborata, proponendo un progetto di articolo costituzionale, di legge o di decreto legislativo;
- b) mediante iniziativa in forma generica, proponendo l'elaborazione di un progetto di articolo costituzionale, di legge o di decreto legislativo."

Per quanto attiene alle cosiddette iniziative parlamentari "in forma elaborata" (più sotto identificate anche come iniziative elaborate o iniziative parlamentari elaborate), ovvero quelle iniziative legis-

lative che, ex art. 101 LGC, propongono all'attenzione del Legislativo un progetto di articolo di legge, la norma procedurale di riferimento è rappresentata dall'art. 102 LGC, che recita:

"1 L'iniziativa elaborata deve essere presentata per iscritto.

2 L'iniziativa è inviata a tutti i deputati, assegnata a una Commissione e trasmessa al Consiglio di Stato.

3 Il Consiglio di Stato comunica entro 2 mesi se intende esprimersi con un messaggio entro un termine massimo di 9 mesi dalla presentazione dell'iniziativa.

4 Il Gran Consiglio in ogni caso deve decidere al più tardi entro 18 mesi dalla presentazione dell'iniziativa.

5 Se la Commissione non riferisce al Gran Consiglio con un rapporto in tempo utile per una decisione entro il termine indicato al capoverso precedente, l'iniziativa viene direttamente discussa dal plenum."

Le iniziative elaborate devono quindi essere presentate per iscritto da almeno un membro del Gran Consiglio ed inviate a tutti i membri del Gran Consiglio. Se un'iniziativa è firmata da più deputati, il primo di essi è considerato come unico proponente ai fini procedurali (ex art. 108 LGC). Successivamente, l'Ufficio presidenziale del Gran Consiglio decide l'assegnazione alla Commissione tematicamente competente (il proponente che non dovesse condividere la scelta di assegnazione a Commissione fatta dall'Ufficio presidenziale del Gran Consiglio può comunque chiedere al plenum di esprimersi votando su una nuova proposta di assegnazione).

A seguito dell'avvenuta assegnazione alla Commissione competente, ciascun firmatario dell'iniziativa viene sentito dalla Commissione, salvo che questi espressamente rinunci a tale diritto (ex art. 109 LGC). Inoltre una copia dell'iniziativa elaborata è trasmessa al Consiglio di Stato, il quale deve comunicare, entro 60 giorni, se intende esprimersi con un messaggio sul tema trattato dall'iniziativa. In caso affermativo, il Consiglio di Stato dovrà esprimersi, attraverso l'elaborazione del summenzionato messaggio, entro il termine massimo di 9 mesi dalla presentazione dell'iniziativa.

Sentiti i firmatari dell'iniziativa e visionato l'eventuale messaggio del Consiglio di Stato, la Commissione incaricata redigerà uno o più rapporti (che, a seconda dell'ampiezza del sostegno di cui essi godono nel plenum commissionale, potranno essere definiti “*di maggioranza*” oppure “*di minoranza*”), che presenterà poi al plenum del Gran Consiglio per discussione ed eventuale approvazione.

Qualora la Commissione incaricata non riferisca al plenum del Gran Consiglio in merito all'iniziativa presentata entro il termine ultimo di 18 mesi dalla data di presentazione, ex art. 102 cpv. 5 LGC, l'iniziativa in questione verrà *discussa direttamente dal plenum, senza la necessità di avere uno o più rapporti commissionali*.

Prima della decisione del Gran Consiglio il firmatario di una iniziativa elaborata ha la facoltà, in qualsiasi momento, di ritirare la propria firma, o, se è l'unico firmatario, di *ritirare l'atto parlamentare* stesso (ex art. 107 LGC).

È altresì importante sottolineare che durante tutta la procedura di presentazione di un'iniziativa elaborata, quest'ultima dovrà essere portata avanti da almeno un membro attualmente in carica del Gran Consiglio. Qualora tutti gli originari firmatari non fossero più membri in carica del Gran Consiglio e nessun altro deputato in carica riprendesse l'iniziativa, la stessa

sarà stralciata. I Servizi del Gran Consiglio informeranno il Gran Consiglio stesso dell'avvenuto stralcio dell'iniziativa (ex art. 110 LGC).

2. Trattazione delle iniziative parlamentari nel periodo 2011–2023.

Da un'analisi dei dati relativi alle ultime tre legislature, contenuti nella Banca dati del Gran Consiglio si può evidenziare quanto segue:

Legislatura 2011–2015

Totale iniziative presentate (elaborate/generiche/cantonali/popolari):	226
Totale iniziative parlamentari elaborate:	85
Evase:	79
<u>Di queste:</u>	
Accolte:	29
Parz. accolte:	10
Respinte:	38
Stralciate:	2
Ritirate:	1
Non evase:	3

Legislatura 2015–2019

Totale iniziative presentate (elaborate/generiche/cantonali/popolari):	232
Totale iniziative parlamentari elaborate:	102
Evase:	79
<u>Di queste:</u>	
Accolte:	29
Parz. accolte:	8
Respinte:	42
Stralciate:	0
Ritirate:	5
Non evase:	17

Legislatura 2019–2023

Totale iniziative presentate

(elaborate/generiche/cantionali/popolari):

279

Totale iniziative parlamentari elaborate:

178

Evase:

46

Di queste:

Accolte:

17

Parz. Accolte

1

Respinte:

28

Stralciate:

0

Ritirate:

8

Non evase:

124

●



Eine Ode auf die kassatorische Wirkung von Bundesgerichtsurteilen

Ein Bundesgerichtsentscheid mit Folgen auf das Verfahren der parlamentarischen Initiative im Kanton Zürich

Moritz von Wyss

Dr. iur., Generalsekretär Kantonsrat Zürich

Am 3. November 2022 hiess das Bundesgericht eine Beschwerde gegen den Kanton Zürich gut, hob die Änderung des Strassengesetzes des Kantons Zürich vom 12. April 2021 auf und wies die Sache an den Kantonsrat zurück, «damit dieser die von Bundesrechts wegen geforderte Revision [...] in Respektierung des Mitwirkungsrechts der Gemeinden durchführt».¹ Materiell ist der Entscheid sehr zu begrüßen, da er das Gemeindeanhörungsrecht in Art. 85 der Kantonsverfassung des Kantons Zürich [KV ZH; LS 101] klärt und auf das Verfahren der parlamentarischen Initiative im Zürcher Kantonsrat strukturierend wirkt.² Der Entscheid wurde von den Städten Winterthur und Zürich erwirkt, nachdem der Kantonsrat mit einer parlamentarischen Initiative eine bundesrechtswidrige Gesetzeslage korrigieren wollte.

In formeller Hinsicht befremdet der Entscheid jedoch. Erstens ist der Entscheid an den Kantonsrat als Behörde adressiert, womit das Bundesgericht die verfassungsmässige Ordnung des Kantons Zürich umgeht, obwohl es an die von der Bundesversammlung genehmigten Kantonsverfassungen gebunden ist.³ Zweitens lässt der Entscheid vermuten, dass das Bundesgericht wenig Kenntnis von parlamentarischen Abläufen hat und sich kaum

um die kantonalen Behördenorganisationen kümmert – Vorinstanz ist Vorinstanz, egal, ob Gerichtsbehörde oder Parlament. Nachfolgender Artikel möchte zuerst darlegen, welche Schwächen das Verfahren des Kantonsrates bei parlamentarischen Initiativen hat und wie dies nun korrigiert wird. In einem zweiten Teil soll aufgezeigt werden, wie kontrovers und problematisch die formellen Anordnungen des Bundesgerichts sind und wie sie sich künftig vermeiden lassen.

1. Die parlamentarische Initiative im Kanton Zürich

1.1 Unterschiedliche Praxis in den Kommissionen

Nach der Einreichung einer parlamentarischen Initiative klärt der Kantonsrat in einer Abstimmung, ob mindestens 60 von 180 Ratsmitgliedern das Anliegen unterstützen.⁴ Wird das Quorum erreicht, überweist die Geschäftsleitung die parlamentarische Initiative einer Kommission zur Ausarbeitung eines Berichts und Antrags.⁵ Hinter der Marginalie «Vorläufige Unterstützung» zu § 63, umgangssprachlich «Hoffnungsrunde» genannt, steht die Idee, dass die Kommission den gesetzge-

¹ BGE 1C_477/2021/1C_479/2021, E.5, S. 20.

² BGE 1C_477/2021/1C_479/2021, E.4.1, S. 5f.

³ Vgl. unter vielen BGE 138 I 378 S. 382.

⁴ § 63 Kantonsratsgesetz [KRG; LS ZH 171.1]; vgl. auch Gesetz über die Organisation und die Geschäftsordnung des Kantonsrates vom 26. September 1971, OS ZH, Bd. 44, S. 292, § 24; Protokoll der 153. Sitzung vom 8. März 1971, S. 6047, und Hans-Peter Schaub, Auf der Suche nach den Wurzeln der Minderheitsrechte im Zürcher Kantonsrat, in: Parlament, Parlament, Parlamento, Mitteilungsblatt der SGP (2017) 20/1, S. 50 f.

⁵ § 63 KRG.

berischen Handlungsbedarf nochmals vertieft prüfen soll. Dieser Verfahrensschritt führte allerdings immer mehr zu einer unterschiedlichen Praxis in den einzelnen Kommissionen: Während sich die einen auf einen einfachen Entscheid beschränkten, führten andere Anhörungen durch oder liessen Gesetzesvorschläge durch die Verwaltung ausarbeiten. Beschloss dann die Kommissionsmehrheit, die Initiative abzulehnen, opponierten Minderheiten mit anderslautenden Anträgen, die sie gern auch gleich im Detail beraten wollten, was zu regelrechten Kommissionssitzungen im Rat führen konnte.

Die Frage, ob zu solchen Entwürfen eine Vernehmlassung durchgeführt werden sollte, wurde selten gestellt. Der Kanton Zürich kennt kein Vernehmlassungsgesetz, nennt aber in einer Verordnung des Regierungsrates die Voraussetzungen für ein Vernehmlassungsverfahren. Allerdings waren die Kommissionen nicht an diese regierungsrätliche Verordnung gebunden und entwickelten daher eine unterschiedliche Praxis. Die einen hörten Direktbetroffene, wie beispielsweise Verbände, an. Andere liessen den Regierungsrat Vernehmlassungen mit beschränktem Adressatenkreis durchführen oder verzichteten ganz darauf, die Meinungen von Betroffenen einzuholen. Das kantonale Gesetz liess den Kommissionen diesbezüglich viel Freiheit, weshalb m. E. früher oder später ein Bundesgerichtsurteil zu dieser Problematik zu erwarten war.

1.2 Indirekte Strukturierung des Verfahrens durch das Bundesgericht

Das Bundesgericht hält in seinem Entscheid fest, dass dem verfassungsmässigen Anhörungsrecht der Gemeinden nicht mehr durch Anhörungen zu irgendeinem Zeitpunkt, sondern rechtzeitig entsprechen werden müsse, damit die Anliegen der Gemeinden transparent in den politischen

Prozess einfließen können.⁶ Die Gemeinden müssen, analog zum vorparlamentarischen Verfahren der Regierung, zur Stellungnahme eingeladen werden. Ein weitergehendes strengeres Anhörungsrecht, wie es der Kanton Zürich beispielsweise beim Richtplan kennt, hat das Bundesgericht glücklicherweise nicht gefordert.

Anträge zum Richtplan sind im Rat nämlich nur zulässig, wenn sie in der Kommission nach Anhörung der betroffenen Gemeinden vorberaten wurden.⁷ Mit einem derart strengen Anhörungsrecht wäre der Kantonsrat praktisch nicht mehr handlungsfähig, müsste er sich doch bei jedem Antrag im Rat zuerst versichern, dass die Gemeinden zu dieser spezifischen Frage angehört wurden. Was beim Richtplan durchaus Sinn macht, würde im Gesetzgebungsverfahren faktisch einem Gemeindeveto entsprechen, was dem demokratischen Charakter der Kantonsverfassung nach Art. 51 Abs. 1, Satz 1 BV widerspräche⁸.

Um die Feststellungen des Bundesgerichts umzusetzen, nahm die Geschäftsleitung des Kantonsrates folgende Strukturierung des Verfahrens der «vorläufigen Unterstützung» vor:

In einer ersten Phase entscheidet die Kommission über den gesetzgeberischen Handlungsbedarf. Wird dieser bejaht, beginnt der kreative Prozess, den die Geschäftsleitung «Erarbeitsverfahren» nennt und der, wie bereits ausgeführt, dem vorparlamentarischen Verfahren von Regierung und Verwaltung entspricht. Ziel ist es, einen von den Fraktionen ausgemehrten ersten Entwurf mit Bericht zu beschliessen, der dem Regierungsrat zur

⁶ BGE 1C_477/2021/1C_4792021, E.4.1, S. 6.

⁷ § 87 Abs. 3 KRG; die Gemeinden im Kanton Zürich haben ein besonderes Anhörungsrecht nach §§ 2 Bst. c und 45 ff. des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Zürich vom 7. September 1975 [PBG/ ZH; LS 700.1]; vgl. auch BGE 147 I 433, S. 439 E. 4.4.

⁸ Vgl. BBl 1853 I 425, 438, wonach die Bundesversammlung föderale Gemeindestruktur durch Nichtgewährleistung der Kantonsverfassung sanktioniert.

Stellungnahme und gegebenenfalls den Gemeinden zur Vernehmlassung vorgelegt werden kann. Nach § 65 Abs. 3 KRG führt der Regierungsrat die Vernehmlassung zuhanden der Kommission durch, und zwar im selben Zeitraum, in dem er seinerseits Stellung nimmt.⁹ Verneint die Kommission bereits zu Beginn den gesetzgeberischen Handlungsbedarf, verfasst sie einen Bericht mit Antrag und holt dazu die Stellungnahme des Regierungsrates ein. Die Kommission berät diese Stellungnahme, bevor sie das Geschäft definitiv zu Händen des Rates verabschiedet wird.

In der zweiten Phase führt die Kommission das ordentliche parlamentarische Vorbereitungsverfahren auf der Grundlage der Stellungnahme des Regierungsrates oder dessen Vernehmlassungsberichts durch. In einer ersten Lesung wird über allfällige Anträge abgestimmt. Vor der zweiten Lesung werden die Fraktionen, der Gesetzgebungsdienst und die Redaktionskommission zur Stellungnahme eingeladen.¹⁰ Dies ermöglicht es der Kommission, in effizienter Weise eine Vorlage zuhanden des Rates zu verabschieden, denn sie kann in ihrem Bericht auf die Stellungnahme und den Vernehmlassungsbericht der Regierung Bezug nehmen. Lehnt die Kommission die parlamentarische Initiative in der Schlussabstimmung ab, beantragt sie dem Rat, die parlamentarische Initiative abzulehnen, was einem Antrag auf Nichteintreten entspricht.¹¹ Beantragt eine Minderheit, es sei auf die parlamentarische Initiative einzutreten, und erlangt sie mit ihrem Antrag eine Mehrheit im Rat, so darf dieser den Erlassentwurf nur beraten, wenn er vorgängig in der Vernehmlassung war. Andernfalls wird er an die Kommission zurückgewie-

sen, um einen Entwurf auszuarbeiten und eine Vernehmlassung durchzuführen.¹²

Die Geschäftsleitung sah davon ab, für diese Strukturierung eine Gesetzesänderung vorzunehmen. Als verfahrensleitende Behörde wies sie die Kommissionen an, das Verfahren künftig so umzusetzen.¹³ Dieser pragmatische Weg ist möglich, weil die gesetzlichen Bestimmungen zum Verfahren dürftig sind.¹⁴ Sie erlauben es der Geschäftsleitung aber auch, das Verfahren der parlamentarischen Initiative in den nächsten vier Jahren zu evaluieren und, falls notwendig, doch noch gesetzgeberisch festzuschreiben.

2. Formelle Anweisung des Bundesgerichts

2.1 Keine Beratungen zum Selbstzweck

Das Bundesgericht machte aber in E.5 folgende formelle Anweisung, die zu längeren Diskussionen führte: *«Die am 12. April 2021 beschlossene Änderung von § 15 Abs. 2 und Abs. 3 StrG/ZH ist aufzuheben. Die Sache ist an den Kantonsrat zurückzuweisen, damit dieser die von Bundesrechts wegen geforderte Revision von § 15 StrG/ZH in Respektierung des Mitwirkungsrechts der Gemeinden durchführt.»* Problematisch ist vor allem der Passus *«Die Sache ist an den*

¹² Im Vergleich mit dem obenerwähnten eingeschränkten Antragsrecht beim Richtplan muss hier parlamentarisch zwischen einem Antrag zu einem Beratungsgegenstand und einem Antrag, der einen ganzen Erlassentwurf enthält, unterschieden werden. Dies betrifft nicht das Antragsrecht an sich, sondern die Unterscheidung zwischen Initiativ- und Antragsrecht. Das ist von erheblicher rechtlicher und praktischer Bedeutung, entspricht es doch einer Rechtsumgehung, wenn mit einem Minderheitsantrag das ganze Vorverfahren der parlamentarischen Initiative umgangen werden kann. Es ist eigentlich eine verfahrensrechtliche Selbstverständlichkeit, die inzwischen aber auch im Parlamentsgesetz des Bundes normiert ist; vgl. Art. 76 Abs. 1bis Parlamentsgesetz [ParLG; SR 171.10], BBl 2011 6793, 6817.

¹³ § 21 Abs. 1 Bst. d KRG i.V.m. § 22 Abs. 1 Bst. b KRG.

¹⁴ § 64 und 65 KRG.

⁹ Der Regierungsrat hat sechs Monate Zeit für die Stellungnahme (§ 65 Abs. 1 und 2 KRG). Führt er ein Vernehmlassungsverfahren durch, verlängert sich die Frist um 3 Monate (§ 65 Abs. 3 KRG).

¹⁰ § 66 Abs. 1 KRG.

¹¹ § 66 Abs. 3 KRG.

Kantonsrat zurückzuweisen». Parlamente können sich nicht einfach mit «*einer Sache*» beschäftigen, insbesondere dann nicht, wenn der einzige parlamentsrechtliche Gegenstand, auf dessen Grundlage man noch hätte beraten können – der Beschluss über die Revision des Strassengesetzes vom 12. April 2021 – durch das Bundesgericht aufgehoben wurde. Einer der zentralen Grundsätze des parlamentarischen Verfahrens ist, dass in einem Parlament ein Beschlusssentwurf bzw. ein Beratungsgegenstand anhängig sein muss, um verhandeln und beschliessen zu können. Es gibt keine Beratungen zum Selbstzweck, folglich auch keine Beratungen ohne Gegenstand.¹⁵

2.2. Ein Parlament ist keine Gerichtsinstanz

Der Passus mutet auch deshalb seltsam an, weil das Bundesgericht den Kantonsrat wie eine gerichtliche Vorinstanz behandelt. Ein Parlament funktioniert aber nicht wie eine Gerichtsinstanz, die untrennbar mit der Vorstellung des Dreiparteienverfahrens verbunden ist: Die beiden sich streitenden Parteien und die zur Beurteilung des Streites berufene richterliche Behörde teilen die Rollen untereinander auf. Im Dreiparteienverfahren hebt das Bundesgericht das Urteil auf, womit die Vorbringungen der sich streitenden Parteien wieder aufleben.

Kennzeichnend für das parlamentarische Verfahren ist die Stellung der Parlamentarierinnen und Parlamentarier. Sie sind einerseits Verfassenspartei und können als solche parlamentarische Initiativen und Vorstösse einreichen. Andererseits verkörpern sie einen Teil der über diese Beratungsgegenstände entscheidenden Behörden. Die Initiativen und Anträge der einzelnen Parlamentsmitglieder gehen im Beschluss des Gesamtgremiums als

Kollegialbehörde auf. Der ursprüngliche Beratungsgegenstand (Initiative oder Vorstoss) existiert nicht mehr und auf diesen darf in der Regel auch nicht mehr zurückgekommen werden.¹⁶ Die Initiatorin oder der Initiator verliert mit dem ersten Entscheid des Rates die Urheberschaft.¹⁷ Den Beratungsgegenstand des einzelnen Ratsmitglieds gibt es nicht mehr, sondern nur noch denjenigen des Parlaments.¹⁸ Hebt das Bundesgericht also einen Parlamentsbeschluss auf, existiert kein Beratungsgegenstand mehr, über den das Parlament beraten könnte.

Weist das Bundesgericht die Sache an den Kantonsrat zurück, kann dieser nichts damit anfangen. Würde er auf die Weisung des Bundesgerichts eingehen und den ursprünglichen Beratungsgegenstand wieder aufleben lassen, im vorliegenden Fall eine parlamentarische Initiative¹⁹, würde dies nichts anderes bedeuten, als dass das Bundesgericht einen Anspruch auf die Traktandierung von Geschäften in den Kantonsparlamenten hätte, selbst wenn der politische Wille dazu gar nicht vorhanden wäre. M. E. wäre dies eine zu starke Einmischung des Bundesgerichts in die politische Tätigkeit der kantonalen Parlamente und damit der Kantone.

2.3 Adressat von Bundesgerichtsentscheiden

Ohnehin fragt sich, ob diese Spruchformel korrekt ist oder ob sie einfach ohne weitere Überlegungen kopiert wurde. Vorab

¹⁶ § 88 Abs. 2 KRG: Rückkommen auf das Eintreten ist ausgeschlossen. Vgl. auch Art. 76 Abs. 3bis Parlamentsgesetz des Bundes (ParlG; SR 171.10).

¹⁷ § 70 Abs. 1 KRR.

¹⁸ Jeremy Bentham, *An Essay on Political Tactics* (1816), in: *The Works of Jeremy Bentham*, Hrsg. John Bowring, Bd. 2, New York 1962 S. 306: «That which constitutes a political body, is the concurrence of many members in the same act.», auch «Government by discussion» genannt.

¹⁹ KR-Nr. 11/2014, parlamentarische Initiative von Andreas Hasler, Yvonne Bürgin und Gabriela Winkler betreffend bundesrechtswidrige Bestimmung im Strassengesetz.

¹⁵ Moritz von Wyss, in: *Kommentar zum ParlG*, Graf/Theler/von Wyss (Hrsg.), 2014, Art. 76, Rz. 4.

fällt auf, dass der Kantonsrat Adressat ist und nicht der Kanton Zürich. Dieser Punkt wirft eine grundsätzliche Frage auf. Wie ist dann zu verfahren, wenn ein Gesetzesentwurf aufgehoben würde, der in einer Volksabstimmung gutgeheissen wurde.²⁰ Weder Regierungsrat noch Kantonsrat scheinen dann die richtigen Adressaten zu sein. Ist jedoch der Kanton Zürich angesprochen, ergäbe sich aus der Kantonsverfassung eine Zuständigkeitsordnung, die ein einfaches Vorgehen ermöglicht hätte. Gemäss Art. 71 Abs. 1 Bst. e KV ZH ist der Regierungsrat für den Vollzug von Urteilen zuständig. Besteht also ein bundesrechtswidriger Rechtszustand, kann er mit seinem Initiativrecht den Gesetzgebungsprozess anstossen und dem Parlament – nach Anhörung der Gemeinden – eine Vorlage unterbreiten, die dem Bundesgerichtsurteil entspricht. Er ist sogar frei, einen neuen, noch besseren Entwurf vorzulegen. Genauso verfahren die beiden Gewalten im Fall der Kulturlandinitiative, nachdem das Bundesgericht auf eine Beschwerde hin den Nichteintretensentscheid des Kantonsrates aufgehoben hatte.²¹

2.4 Gesetzgebung und kassatorische Wirkung

Problematisch ist m.E., dass das Bundesgericht seit der Justizreform sein Dispositiv mit gewissen Anweisungen oder Feststellungen versehen kann und die Typenformen «reformatorische» oder «kassatorische» Entscheide entfielen.²² Das ist zu begrüssen, wenn im konkreten Einzelfall Grundrechte verletzt sind. Bei der Gesetzgebung machen solche geradezu reformatorische Anweisungen keinen Sinn. Vielmehr greift

das Bundesgericht in die politische Entscheidungsautonomie der Parlamente ein.

Mit der Anweisung wirkt das Bundesgericht direkt in die Traktandenliste des kantonalen Parlaments ein, als hätte es ein Motionsrecht. Von einer vertikalen Gewaltenteilung her betrachtet, scheint dies kaum adäquat zu sein. Angemessener wäre es, wenn das Bundesgericht nur mit der Aufhebung von Beschlüssen auf den kantonalen Gesetzgebungsprozess einwirken würde. Ein Wiederaufleben der kassatorischen Wirkung würde eine mit der kantonalen Kompetenzordnung konforme Anwendung ermöglichen.

Im vorliegenden Fall sah sich die Geschäftsleitung gezwungen, der Anordnung der übergeordneten Behörde zu folgen. Sie wies die zuständige Kommission an zu prüfen, ob sich das Anliegen mittels Einreichung einer Motion oder einer parlamentarischen Initiative umsetzen liesse. Damit konnte der Anweisung des Bundesgerichts in Sinne der Kantonsverfassung gefolgt werden. Auf jeden Fall handelt es sich aber um ein arges Flickwerk, weil das gesamte Verfahren wieder von vorne beginnt und auch ein Nullentscheid daraus resultieren kann.

3. Zusammenfassung

Der Einfluss der Rechtsprechung auf das parlamentarische Verfahren birgt gewisse Gefahren. Der hier beschriebene Bundesgerichtsentscheid zeigt aber auf, dass die Rechtsprechung eine befruchtende positive Wirkung haben kann.²³ Allerdings müsste das Bundesgericht vermehrt Rücksicht auf die Funktionsweise der Parlamente nehmen und das wichtige demokratische Verfahrensrecht nicht einfach mit anderen Rechtsgebieten über einen Leisten schlagen. Zudem propagiere ich, bei der Verfassungsbeschwerde über gesetzgeberische Akte zur kassatorischen Wirkung der Urteile zurückzukehren. ●

²⁰ Vgl. BGE 145 I 207 betreffend Volksinitiative Ehe und Familie gegen die Heiratsstrafe (13.085).

²¹ BGE 141 I 186 und Kommentierung SGP-SSP Mitteilungsblatt 2016/2, S. 38; 4833, Kantonale Volksinitiative zum Erhalt der landwirtschaftlich und ökologisch wertvollen Flächen (Kulturlandinitiative).

²² BBl 2001 4202, 4345.

²³ Vgl. SGP-SSP Mitteilungsblatt 2022/1, S. 27.



Einführung der parlamentarischen Initiative im Gemeinderat der Stadt Dietikon

Patricia Meyer
Sekretärin des Gemeinderates Dietikon

1. Erste Diskussionen 2010/2011

In den Jahren 2010 und 2011 wurde bereits einmal über die Aufnahme der parlamentarischen Initiative als Instrument des Parlamentes in Dietikon diskutiert. Ausgangslage damals war, dass der Gemeinderat (Parlament) kaum Möglichkeiten habe, Geschäfte, wie z.B. die Revision der Gemeindeordnung, in Gang zu setzen. Der Gemeinderat könne nur aktiv werden, wenn der Stadtrat (Exekutive) zu einem Thema einen Antrag stelle. Von der Exekutive wurde der Vorschlag der Einführung der parlamentarischen Initiative damals mit der Begründung abgelehnt, dass im zweigeteilten politischen System die Legislative zuständig sei für die Beschlussfassung über Gesetze, die die Exekutive unterbreite. Die Legislative ihrerseits könne mittels Motion von der Exekutive die Ausarbeitung einer Vorlage verlangen. Es sei systemwidrig, wenn die Legislative eigenständig gesetzliche Vorlagen ausarbeite und sich selber Antrag stelle.

Somit wurde die parlamentarische Initiative damals weder in der Gemeindeordnung noch in der Geschäftsordnung des Gemeinderates aufgenommen.

2. Einführung der parlamentarischen Initiative 2022

Der Gemeinderat Dietikon hat die gesetzlichen Grundlagen nun im Jahr 2022 in die Geschäftsordnung aufgenommen, dies aufgrund des neuen Gemeindegesetzes, welches die Initiative gesetzlich vorschreibt (GG § 35 Abs. 3). Die parlamentarische Initiative beinhaltet das Initiativrecht der einzelnen Parlamentsmitglieder und richtet sich an das Parlament. Bei der Ausarbeitung der Geschäftsordnung des Gemeinderates lehnte man sich an die Mustervorlage des Kantons Zürich an und regelte selber nur noch die Anzahl Unterstützer (1/3 des Gemeinderates). Die parlamentarische Initiative wurde bisher noch nicht genutzt. Ob sie von den Mitgliedern des Gemeinderates künftig als Instrument für die Erarbeitung gesetzlicher Grundlagen eingesetzt wird, wird sich erst noch weisen. Die Initiative kann in Dietikon nur als ausgearbeiteter Entwurf eingereicht werden. Dies könnte ein Problem darstellen, da die Ausarbeitung von Gesetzesbestimmungen für nebenamtliche Parlamentarier komplex und zeitaufwendig sein kann. Deshalb regelt die Geschäftsordnung die Zuweisung einer unterstützten Initiative an eine Kommission, welche innert sechs Monaten dem Gemeinderat Bericht erstattet und Antrag stellt.

Die Exekutive hat bei der Vernehmlassung der revidierten Geschäftsordnung bezüglich der parlamentarischen Initiative keinen Kommentar abgegeben. ●



Evangelisch-reformierte Kirchgemeinde Zürich: Kirchgemeindep behandelte erstmals eine Parlamentarische Initiative

Daniel Reuter
Vizepräsident der SGP

Das Kirchgemeindep hat am 9. Februar 2023 eine Parlamentarische Initiative (PI), welche die Kirchenkreiskommissionen abschaffen wollte, abgelehnt, dafür mit 18:14 Stimmen einem Änderungsantrag der vorberatenden Kommission zugestimmt, der weniger weit geht.

Der Präsident der Spezialkommission «Strukturentwicklung KGZ 2021» erläuterte die Revisionsarbeiten und dankte der Kirchenpflege (Exekutive) für die Zusammenarbeit. Die beiden Initianten, einer davon war auch Referent der Kommissionsminderheit 1, wollten mit ihrem Vorstoss eine Teilrevision der Kirchgemeindeordnung (KGO) erreichen, damit die Entscheidungswege kürzer, effizienter und transparenter werden. Dem hielt der Referent der Kommissionsmehrheit entgegen, dass diese PI zu weit gehe. Die Entscheidungsabläufe werden nicht in der KGO geregelt, sondern im Kompetenzreglement der Kirchenpflege und in den Kirchenkreisordnungen, die von der Kirchenpflege genehmigt werden. Die Kirchenkreiskommissionen – von der Kirchenpflege gewählt und ihr unterstellte Kommissionen – sollen «dabei die strategischen Ziele und Vorgaben der Kirchenpflege im Kirchenkreis sowie die Anliegen des Kirchenkreises bei der Kirchenpflege» vertreten. Die Referentin der Kommissionsminderheit 2, und die Präsidentin der Kirchenpflege plädierten für Festhalten am Status quo, nur damit

werde verhindert, dass zu viele Ressourcen «verschleudert» werden. Einig waren sich alle darin, dass die PI eine wichtige Grundsatzdebatte über das kirchliche Leben angestossen habe.

Die Kirchgemeinde Zürich ist die einzige in der Evangelisch-reformierten Landeskirche des Kantons Zürich, die über ein Parlament anstelle der Gemeindeversammlung verfügt. Es hat 45 Mitglieder, die in sechs Wahlkreisen im Majorzverfahren gewählt werden. Das Kirchgemeindep hat keine Fraktionen. Die Landeskirche und ihre Kirchgemeinden sind gemäss Artikel 130 Kantonsverfassung (KV) als «selbständige Körperschaften des öffentlichen Rechts» anerkannt. Wo die Landeskirche keine eigenen Regelungen hat, ist subsidiär das staatliche Recht anzuwenden, wozu in erster Linie das Gemeindegesetz (GG), das Gesetz über die politischen Rechte (GPR) und das Kirchengesetz (KiG) zu beachten sind. Das am 1. Januar 2018 in Kraft getretene GG hat für alle Gemeindepimente auch die PI vorgeschrieben (§§ 34 und 35 GG). Das Kirchgemeindep hat 2022 diesen Vorstoss neu in seine Geschäftsordnung aufgenommen (Art. 43 und 44 GeschO-KGP). Eine gesetzliche Pflicht besteht für Kirchgemeinden nicht, aber man wollte die Vorstösse möglichst an die Parlamente politischer Gemeinden angepasst haben.

Für diese PI wurde eigens eine Spezialkommission eingesetzt, welche das Geschäft an acht Sitzungen vorbereitete. Weil dazu noch keine Praxis bestand, lehnte sich diese Kommission an diejenige

des Kantonsrates an. Das Verfahren dazu ist im Kantonsratsgesetz (KRG) geregelt: Die erste Phase war das Ausarbeitungsverfahren, was dem vorparlamentarischen Verfahren der Kirchenpflege mit Umfragen und Vernehmlassung entspricht. Es war die gestaltende Phase der PI und endete in einem Entwurf, der zur Stellungnahme der Kirchenpflege übermittelt worden war. Die zweite Phase war das parlamentarische Vorberatungsverfahren. Auf Grundlage der Stellungnahme der Kirchenpflege – auf eine Vernehmlassung bei Dritten hatte die Exekutive verzichtet – führte die Kommission nochmals eine Lesung und die Schlussabstimmung durch. Auf Änderungen am Kommissionsantrag wurde verzichtet, aber die Mehrheitsverhältnisse änderten sich zu Gunsten dieses «Gegenvorschlags». Die PI wurde vom Kirchgemeindepárament am 23. Juni 2021 vorläufig unterstúttet, was somit eine Behandlungsdauer von fast zwei Jahren zur Folge hatte.

Unterlagen siehe <https://parlament.reformiert-zuerich.ch> ●



Modernisierung der Geschäftsordnung Grosser Rat BS – Einführung von Abstimmungen in Abwesenheit

An der Sitzung vom 8. Februar 2023 hat der Grosse Rat Basel-Stadt verschiedene Modernisierungs- und Vereinbarkeitsmassnahmen für den Parlamentsbetrieb beschlossen. So ist künftig die Teilnahme an Abstimmungen und offenen Wahlen im Plenum auch in Abwesenheit möglich. Gänzlich unumstritten war die Einführung von Abstimmungen in Abwesenheit in Krisensituationen. Auch die Einführung der Abstimmungen in Abwesenheit aus persönlichen Gründen wie Mutter- und Vaterschaftsurlaub, Adoptionsurlaub, Beschwerden während der Schwangerschaft und längerer Krankheit wurden grossmehrheitlich gutgeheissen. Umstritten waren hingegen die Abstimmungen in Abwesenheit aus weiteren Gründen. Bei dieser sogenannten Kontingentlösung darf das Grossratsmitglied an maximal vier Sitzungstagen pro Legislatur wegen beispielsweise berufsbedingten Abwesenheiten, Studium, Wehrpflicht oder Zivilschutz aus der Ferne an Abstimmungen und offenen Wahlen teilnehmen. Auf diese Weise soll gemäss Mehrheit der Fraktionen ermöglicht werden, die parlamentarische Milizarbeit besser mit weiteren beruflichen/familiären/persönlichen Anforderungen zu vereinbaren. Andere Fraktionen befürchten, dass durch eine solche Regelung zu stark in das Grundprinzip eines Parlamentsbetriebes, nämlich die persönliche Anwesenheit bei Debatten und Abstimmungen, eingegriffen werde, zumal gelegentliche Abwesenheiten, sei es beruflicher oder sonstiger Natur, durchaus abgedeutet werden könnten. Nach langer Debatte beschliesst der Grosse Rat schliesslich mit 50:39 Stimmen bei 2 Enthaltungen, die Abstimmung

in Abwesenheit auch für diese Kontingentlösung einzuführen. Die physische Anwesenheit bleibt aber weiterhin die Regel und es wird am verfassungsmässigen Anwesenheitsquorum von 51 Mitgliedern festgehalten. Ausserdem ist die digitale Teilnahme auf Abstimmungen und offene Wahlen beschränkt – Voten oder das Stellen von Anträgen ist nicht möglich. Ferner wird bei einer digitalen Teilnahme kein Sitzungsgeld ausbezahlt. Als anwesend gilt somit weiterhin nur, wer physisch an der Grossratsitzung teilnimmt.

Schliesslich wird die während der Coronapandemie temporär eingeführte Möglichkeit, Kommissions- und Ratsbürositzungen digital durchzuführen, fest in die Ausführungsbestimmungen aufgenommen. Es braucht dafür die Zustimmung von zwei Drittel der Mitglieder der jeweiligen Kommission bzw. des Ratsbüros.

Als effizienzsteigernde Massnahme hat das Ratsbüro dem Grossen Rat die Beschränkung persönlicher Vorstösse beantragt. Das Ratsbüro beobachtet in dieser Legislatur eine deutliche Zunahme an persönlichen Vorstössen und stellt fest, dass der Parlamentsbetrieb dadurch stark verlangsamt wird. Bisher existiert eine Beschränkung nur für Interpellationen (eine pro Session). Künftig soll ein Ratsmitglied pro Session maximal noch zwei Motionen, vier Anzüge und fünf schriftliche Anfragen einreichen können. Der Grosse Rat spricht sich jedoch deutlich gegen die Beschränkung persönlicher Vorstösse aus, da dies zu stark in die Rechte der Parlamentsmitglieder eingreift.

Als weitere Massnahme zu einem effizienteren Ratsbetrieb sollen Ratsmitglie-

der auf schriftliche Interpellationsantworten der Regierung schriftlich (statt mündlich) Stellung beziehen können. Diese während Corona eingeführte Möglichkeit wurde rege genutzt und ist nun fest in den gesetzlichen Grundlagen verankert.

Neben diesen grösseren Neuerungen werden in den gesetzlichen Grundlagen des Parlamentsbetriebes auch Begrifflichkeiten sowie Abläufe klarer ausgestaltet. Neu wird der Begriff Session eingeführt. Eine Session besteht aus den Grossratstagen eines Monats. Die Amtsperiode des Grossen Rates beginnt neu stets am 1. Februar. So wird die Lücke bis zur konstituierenden Sitzung verkürzt; diese findet nun in der Regel am ersten Mittwoch – und nicht wie bisher am zweiten Mittwoch – im Februar statt. Präzisiert werden auch die Präsidialaufgaben, insbesondere bezüglich der Wahrung der Ordnung. Das Ratsbüro hat zudem zukünftig die Kompetenz, den Grossen Rat in allen ihn betreffenden rechtlichen Verfahren zu vertreten.

Die Referendumsfrist ist am 25. März 2023 unbenutzt abgelaufen und das Ratsbüro wird nun die technische Umsetzung der digitalen Abstimmung in Angriff nehmen. Die Abstimmung in Abwesenheit soll spätestens auf die neue Legislatur am 1. Februar 2025 in Kraft treten. Die weiteren geänderten Bestimmungen setzt das Ratsbüro in den nächsten Monaten in Kraft, wobei das genaue Datum noch nicht feststeht.

Hinweis:

Der Bericht des Ratsbüros an den Grossen Rat Nr.22.5563.01 ist unter folgendem Link abrufbar: <https://groserrat.bs.ch/dokumente/100403/000000403780.pdf>. Die Debatte kann in Bild und Ton (<http://protokolle.groserrat-basel.ch/?sitzung=2023-02-08>) nachgehört werden. Das Wortprotokoll der Sitzung vom 8. Februar 2023 wird im April 2023 aufgeschaltet (<https://groserrat.bs.ch/ratsbetrieb/ratsprotokolle>).

Tamara La Scalea,
II. Ratssekretärin, Rechtsdienst
des Parlamentsdienstes Basel-Stadt



Wiederholung der Wahlen in Berlin

Am 26. September 2021 wurde in Berlin nicht nur der Bundestag, sondern auch das Abgeordnetenhaus und die Parlamente der zwölf Stadtbezirke (Bezirksverordnetenversammlungen) gewählt. Bereits bei den Vorbereitungen der Wahlen waren offensichtliche Fehler und Fehlplanungen aufgetreten, so dass viele Stimmberechtigte am Wahltag ihr Stimmrecht nicht wahrnehmen konnten. Das Verfassungsgericht des Landes Berlin hat deshalb am 16. November 2022 (also mehr als ein Jahr nach den Wahlen) entschieden, die Wahl des Abgeordnetenhauses und der Bezirksparlamente am 12. Februar 2023 zu wiederholen. Die Wahlen zum Bundestag sollen in einzelnen Wahlkreisen zu einem späteren Zeitpunkt ebenfalls wiederholt werden.

1. Die «Verfahrensbeteiligten»

Das *Abgeordnetenhaus von Berlin* ist das Parlament des Bundeslandes und der Stadt Berlin. Es besteht aus mindestens 130 Abgeordneten, von denen 78 direkt in ihren Wahlkreisen und die übrigen indirekt über Landes- oder Bezirkslisten gewählt werden. Der Anteil der über Listen gewählten Abgeordneten kann sich durch Überhang- und Ausgleichsmandate erhöhen. Aktuell besteht das Haus aus 147 Mitgliedern. Die Wahlperiode beträgt fünf Jahre, es gilt eine Fünfprozentklausel.

Die *Bezirksverordnetenversammlungen* (BVV) sind ein Teil der Berliner Bezirksverwaltung. Sie sind die «Parlamente» der zwölf Stadtbezirke, haben jedoch nur eingeschränkte Befugnisse. So können die BVV keine Gesetze erlassen. Sie bestimmen zwar die Grundlagen der Verwaltungspolitik der Bezirke, müssen sich dabei jedoch an den rechtlichen Rahmen des Landes halten. Den BVV gehören jeweils 55 Mitglieder an (Bezirksverordnete). Sie

werden von allen mindestens 16 Jahre alten Personen, die im Bezirk leben und die deutsche oder eine EU-Staatsangehörigkeit besitzen, zeitgleich mit dem Abgeordnetenhaus gewählt. Die BVV-Wahl ist eine reine Listenwahl. Die Wahlberechtigten haben nur eine Stimme, mit der sie eine Partei wählen können. Es gilt eine Dreiprozentklausel.

Der *Verfassungsgerichtshof von Berlin* ist nebenamtliches Gericht. Seine wichtigste Aufgabe ist die Prüfung der Vereinbarkeit von Gesetzen mit der Berliner Verfassung. Das Gericht ist unter anderem auch für Wahlprüfungen sowie für Verfahren aufgrund von Vorlagen und Einsprüchen bei Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheiden zuständig. Die meisten Länder haben ein eigenes Verfassungsgericht (Schleswig-Holstein hat diese Aufgabe dem Bundesverfassungsgericht übertragen). Die neun Mitglieder des Verfassungsgerichtshofes Berlin werden vom Abgeordnetenhaus gewählt. Männer und Frauen müssen jeweils mindestens drei der Mitglieder stellen. Drei der Richter sind aus dem Kreis der Berufsrichter zu wählen, drei weitere müssen die Befähigung zum Richteramt haben. Alle Richter sind ehrenamtlich tätig.

Der *Landeswahlleiter für Berlin* ist für die Vorbereitung und Durchführung aller politischen Wahlen und Volksabstimmungen sowie für die Ermittlung des amtlichen Wahlergebnisses im Land Berlin verantwortlich. Er ist der Senatsverwaltung für Inneres unterstellt. Die frühere Landeswahlleiterin Petra Michaelis hat im Herbst 2021 die Verantwortung für die zahlreichen Pannen bei den Wahlen übernommen und ihren Rücktritt eingereicht. Der Senat (Regierung des Landes Berlin) bestimmte darauf Prof. Dr. Stephan Bröchler als neuen Landeswahlleiter. Bröchler ist Professor

für Politik- und Verwaltungswissenschaften an der Hochschule für Wirtschaft und Recht (HWR) Berlin. Prof. Stephan Bröchler war auch Mitglied in der Expertenkommission, welche durch den Senat eingesetzt wurde, um die Wahlpannen zu untersuchen. Der Abschlussbericht der Kommission ist öffentlich.¹

Die *Einsprache beim Verfassungsgericht* machten die Landeswahlleitung selber, die Senatsverwaltung für Inneres sowie zwei politische Parteien (AfD und Die PARTEI). Die Einsprechenden haben die Wahlen jeweils in unterschiedlichem Umfang angefochten. Der Verfassungsgerichtshof kam nach der Prüfung von über 2000 Protokollen und weiteren Dokumenten zum Schluss, dass die in der Verfassung des Landes Berlin festgelegten Grundsätze der Freiheit, der Allgemeinheit und der Gleichheit der Wahl in einem Ausmass verletzt wurden, dass keine andere Möglichkeit bestand, als die Wahlen zum Abgeordnetenhaus und zu den Bezirksparlamenten vollständig zu wiederholen. Eine nur punktuelle Wahlwiederholung in einzelnen Wahlkreisen wäre angesichts der Vielzahl und Schwere der Wahlfehler nicht geeignet, einen verfassungsgemässen Zustand herzustellen.

2. Pleiten, Pech und Pannen

Aus dem Bericht der Expertenkommission und dem Urteil des Verfassungsgerichts² geht hervor, dass beispielsweise folgende Mängel bei der Vorbereitung und Durchführung der Wahlen zurecht gerügt wurden:

2.1 Untaugliche Planung der Vorbereitungen

Am Wahltag fanden neben den Wahlen zum Abgeordnetenhaus und den zwölf BVV auch die Wahlen zum 20. Deutschen Bundestag und eine Abstimmung zu einer

Initiative statt. Die zeitliche Koinzidenz der Wahlen in Berlin und zum Bundestag ist aufgrund der unterschiedlichen Wahlperioden eine Ausnahme. Ausserdem wurde gleichentags der Berlin-Marathon mit ca. 25'000 Teilnehmenden veranstaltet. Seine Laufstrecke führte durch die Berliner Innenstadt, wodurch viele Verkehrswege abgesperrt waren. Infolge der Pandemie unterlag das öffentliche Leben zudem Beschränkungen, wozu insbesondere die Verpflichtung zur Einhaltung von Abstands- und Hygieneregeln zählte. All diese Faktoren wurden bei der Planung der Vorbereitungen ungenügend berücksichtigt. In Berlin wurden 38'000 ehrenamtliche Wahlhelfer eingesetzt. Geködert wurden viele mit einem Beschluss, dass Wahlhelfer bundesweit bei der Covid-Impfung priorisiert werden. Nach der Impfung haben sich viele Wahlhelfer dann wieder abgemeldet ...

2.2. Zuwenig Wahlkabinen

Die Prognosen zur Dauer der Wahlhandlung (drei Minuten für fünf Stimm- und Wahlzettel!) haben bei den zur Verfügung stehenden Wahlkabinen gemessen an der Wahlzeit (von 8 bis 18 Uhr) dazu geführt, dass pro Wahllokal lediglich 472 Personen in Präsenz wählen konnten. Tatsächlich waren am Wahltag jedoch in jedem Wahllokal durchschnittlich 1'085 Personen wahlberechtigt. Die Wahlbeteiligung lag über ganz Berlin bei 75 Prozent. Nur 40 Prozent der Wahlberechtigten hätten die realisierbare Möglichkeit gehabt, zur Urne zu gehen. Daher war eine ordnungsgemäße Wahl nicht mehr gewährleistet. Auf die Wahl in Präsenz hat aber jede und jeder Wahlberechtigte einen verfassungsmässigen Anspruch.

2.3 Falsche Wahlzettel

In mindestens fünf von zwölf Bezirken wurden teilweise Stimmzettel eines anderen Wahlkreises ausgegeben. Die auf falschen Stimmzetteln abgegebenen Stimmen sind

¹ <https://tinyurl.com/bericht-wahlen-berlin>.

² <https://tinyurl.com/verfgh-154-21>.

ungültig. Faktisch sind die betroffenen Wählerinnen und Wähler damit von der Wahl ausgeschlossen worden.

2.4 Zu wenig Wahlzettel

In einigen Bezirken wurden den Wahllokalen vorab nicht alle benötigten Stimmzettel ausgehändigt. Bei der Nachbelieferung kam es zu erheblichen Verzögerungen, insbesondere wegen den gesperrten Strassen im Bereich des Berlin-Marathons. Einige Wahllokale haben daraufhin zwischenzeitlich geschlossen, ohne dass für die wahlwilligen Wartenden erkennbar gewesen wäre, wann mit einer erneuten Öffnung zu rechnen sei. Viele Wahlberechtigte haben infolge der langen Warteschlangen und Unterbrechungen nicht gewählt, weil sie angesichts der Aussichtslosigkeit der Stimmabgabe wieder nach Hause gegangen sind.

In anderen Wahlkreisen wurden Kopien von Stimmzetteln angefertigt. Diese sind als ungültig zu werten, da sie nicht den gesetzlichen Bestimmungen entsprechen; die betroffenen Bezirkswahlämter konnten noch nicht einmal Angaben zur Anzahl der ausgehändigten Kopien machen.

2.5 Auswirkungen auf die Wahlergebnisse

Das Gericht geht davon aus, dass diese schwerwiegenden Wahlfehler auch mandatsrelevant sind. Die Ungewissheit, wie sich die schätzungsweise 20'000 bis 30'000 Stimmen bei einem ordnungsgemäßen Wahlablauf verteilt haben könnten, führte nach Überzeugung des Verfassungsgerichtshofes zu einer Vielzahl von Möglichkeiten, wie sie die Sitzverteilung im Abgeordnetenhaus – und damit letztlich auch die Mehrheitsverhältnisse – beeinflusst haben könnten.

3. Erwägungen des Verfassungsgerichts

Die zu treffende Abwägung zwischen dem Bestandsinteresse eines einmal gewählten Parlaments und dem Korrekturinteresse auf der anderen Seite führte nach Überzeugung des Verfassungsgerichtshofes zu einem Überwiegen des Korrekturinteresses. Denn nur so könne das verfassungsrechtlich garantierte Recht der Wahlberechtigten und damit auch die rechtmäßige Zusammensetzung des von ihnen gewählten Parlaments garantiert werden. Dabei wurde auch berücksichtigt, dass die Wahlfehler nicht durch höhere Gewalt (Naturkatastrophe, Sabotage) bedingt waren, sondern in einem Organisationsverschulden der dafür zuständigen Behörden. Nicht nur einzelne, sondern tausende Wahlberechtigte konnten am Wahltag in Berlin ihre Stimme nicht abgeben. Damit sind die in der Berliner Verfassung festgelegten Grundsätze der Freiheit, der Allgemeinheit und der Gleichheit der Wahl verletzt.

Die Wahl wurde im gesamten Wahlgebiet für ungültig erklärt. Eine nur punktuelle Wiederholungswahl widerspräche dem verfassungsrechtlichen Grundsatz, dass das Gesamtergebnis einer Wahl eine einheitliche Momentaufnahme des Volkswillens zu einem bestimmten Zeitpunkt darstellen soll. Das Gesamtergebnis der Wahl verlöre seinen Charakter als Integrationsvorgang bei der politischen Willensbildung des Volkes. Ferner würde eine teilweise Wiederholung der Wahl zu einer unangemessen grossen Gestaltungsmacht einer Minderheit der Wahlberechtigten führen, denn diese Wählenden könnten ihre Wahlentscheidung an den politischen Geschehnissen seit der Wahl vollständig neu ausrichten.

Der Entscheid des Gerichtshofes erfolgte mit einer Mehrheit von 7 zu 2 Stimmen. Der Entscheid ist rechtlich endgültig, kann also formal nicht weitergezogen werden.

Allerdings haben 43 Stimmberechtigte beim Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe eine Verfassungsbeschwerde mit Eilantrag eingereicht, dass die Wahlen nur in denjenigen Bezirken zu wiederholen seien, in denen es nachweislich zu Fehlern kam. Das Bundesverfassungsgericht hat am 31. Januar (knapp zwei Wochen vor dem Wahltermin!) entschieden, dass die Wiederholungswahl am 12. Februar stattfinden könne. Eine Begründung lieferte Karlsruhe zunächst nicht. Die Frage, ob die Wahlwiederholung insgesamt rechtmässig sei, will das Bundesverfassungsgericht später entscheiden. Da sind wir ja gespannt.

4. Ablauf der Wahlen vom 12. Februar 2023

Für die Wiederholungswahl hatte die Landeswahlleitung einen Katalog an Massnahmen ausgearbeitet, um erneute Wahlpannen zu vermeiden. Zur Verkürzung der Wartezeiten wurden in den Wahllokalen mehr Wahlkabinen aufgestellt, die Kontrollen der Wahlzettel waren engmaschiger und eine große Reserve an Material für die Lokale war an mehreren Standorten in der Stadt hinterlegt. Selbst Fahrradkuriere wurden auf Abruf bestellt, um etwaige notwendige Kurierfahrten zu erledigen, sollten Autos im Strassenverkehr im Stau stecken bleiben. Um genügend Wahlhelferinnen und Wahlhelfer zu haben, wurde deren Entschädigung von 60 Euro auf 240 Euro angehoben. Bis Mitte Dezember hatten sich 50'000 Menschen gemeldet, gebraucht wurden am Wahltag lediglich 43'000. Diese Massnahmen trugen dazu bei, dass es bei der Wiederholungswahl zu weniger Pannen kam als im Jahr 2021.

Landeswahlleiter Prof. Dr. Stephan Bröchler zeigte sich am Abend des Wahltages zufrieden und berichtete von kleineren Pannen, die allerdings schnell behoben werden konnten. So konnte beispielsweise eine Wahlurne nicht verschlossen

werden, weil ein Schlüssel gefehlt hatte, dieser wurde aber zeitnah wiedergefunden.

Zwei Tage nach der Wahl wurde bekannt, dass im Wahlamt des Bezirks Berlin-Lichtenberg 450 Stimmen aus Wahlbriefen nicht mitgezählt wurden. Ein extra dafür gegründeter Wahlvorstand zählte die Stimmen zeitnah aus. Auf das Endergebnis hatten sie keinen Einfluss, auch wenn es rechnerisch möglich gewesen wäre, da SPD und Grüne zuvor lediglich 105 Stimmen Differenz hatten.

5. Resultat der Berlin Wahlen

Die bis zur Wiederholungswahl regierende Koalition aus SPD, Grüne und Linke musste eine herbe Niederlage hinnehmen. Neu mit Abstand stärkste Kraft wurde die konservative CDU mit 28 Prozent aller Stimmen. Nicht mehr im Abgeordnetenhaus vertreten ist die FDP, die knapp an der 5-Prozent-Hürde scheiterte.

Thomas Dähler, Basel
Helena Daehler, Berlin



Jahresversammlung 2023 der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen

Vorankündigung

Wir freuen uns, Sie zur diesjährigen Jahresversammlung der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen einzuladen. Diese findet vom **Freitag, 15. September bis Samstag, 16. September 2023** im Appenzellerland statt. Die SGP widmet ihre diesjährige Jahresversammlung dem folgenden Thema: **«Wenn das Parlament**

schnell unterwegs ist: Dringliche Gesetze und beschleunigte Verfahren». Der Link zur Anmeldung und Programm folgen.

Reservieren Sie sich schon jetzt dieses Datum. Wir freuen uns, Sie zu diesem Anlass begrüßen zu dürfen.

Assemblée annuelle 2023 de la société suisse pour les questions parlementaires

Préavis

Nous avons le plaisir de vous inviter à l'assemblée annuelle de la Société suisse pour les questions parlementaires. Celle-ci aura lieu du **vendredi 15 septembre au samedi 16 septembre 2023** dans le pays d'Appenzell. Cette année, la SSP consacra son assemblée annuelle au thème su-

ivant : **«Quand le Parlement va vite : lois urgentes et procédures accélérées»**. Le lien vers l'inscription et le programme suivront.

Réservez d'ores et déjà cette date. Nous nous réjouissons de pouvoir vous accueillir à cette occasion.

Assemblea generale annuale 2023 della società svizzera per le questioni parlamentari

Preavviso

Siamo lieti di invitarvi all'assemblea annuale della Società svizzera per gli affari parlamentari. Si terrà da **venerdì 15 settembre a sabato 16 settembre 2023** in Appenzello si svolge. La SSP dedica l'incontro annuale di quest'anno al tema **«Quando il Parla-**

mento si muove velocemente: legislazione urgente e procedure accelerate». Seguono i link per l'iscrizione e il programma.

Prenotate subito questa data. Saremo lieti di darvi il benvenuto a questo evento.



Berne, février 2023

Prix de la Société suisse pour les questions parlementaires

La Société suisse pour les questions parlementaires décerne un prix de CHF 5 000.- pour un travail scientifique excellent portant sur des questions parlementaires

Décerné tous les deux ans, ce prix récompense, dans le but d'en faciliter la publication, *un travail scientifique récent de premier, deuxième ou troisième cycle (bachelor, master, doctorat)* portant sur des questions en lien avec l'institution parlementaire (Assemblée fédérale, parlements cantonaux, communaux ou européens). Ce travail peut traiter du statut des parlements, de leurs attributions, de leur efficacité, de leur influence, de leur organisation ou de leurs règles de procédure. Les contributions rédigées dans l'une des langues nationales sont particulièrement bienvenues.

Ce prix s'adresse aux étudiants des facultés de droit, de sciences politiques et de lettres ainsi qu'à ceux d'instituts universitaires spécialisés. Le jury tiendra compte de critères portant sur le fond et sur la forme, y compris de critères linguistiques. Il évalue également l'utilité pratique des travaux soumis. Il est essentiel que ceux-ci aient un lien direct avec le fonctionnement des parlements en Suisse.

La *Société suisse pour les questions parlementaires SSP* a été fondée en 1997 et réunit l'Assemblée fédérale, les parlements cantonaux et bon nombre de parlements communaux ainsi que leurs membres. Elle s'est donné pour but de promouvoir la recherche scientifique concernant les questions parlementaires, notamment par le biais de ce prix, lequel est destiné à faciliter la publication du travail de recherche primé. Le prix sera décerné à l'occasion de l'assemblée annuelle de la SSP le 16 septembre 2023.

Veillez nous faire parvenir votre travail *d'ici au 14 mai 2023*, par courriers postal et électronique (format PDF), aux adresses suivantes :

Société suisse pour les questions parlementaires SSP
Prix SSP 3000 Berne
secretariat@sgp-ssp.net

Dr. Michael Strelbel, secrétaire de la Société, est à votre disposition pour toute information : sekretariat@sgp-ssp.net



Bern, im Februar 2023

Preisausschreiben der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen

Die Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen SGP prämiiert eine herausragende wissenschaftliche Arbeit zu Parlamentsfragen mit 5'000 Franken

Der Preis der SGP würdigt alle zwei Jahre eine neue herausragende wissenschaftliche Arbeit (Bachelor- oder Masterarbeit, Dissertation), die sich mit Fragen des *Parlamentarismus* beschäftigt und zu einem vertieften Verständnis der parlamentarischen Praxis von Bundesversammlung, Kantons- oder Gemeindeparlamenten sowie europäischer Parlamente beiträgt. Die Arbeit kann sich mit der Stellung der Parlamente, deren Aufgaben, Wirkungsweise, Einfluss, Organisation und Verfahrensregeln auseinandersetzen. Besonders willkommen sind Beiträge in einer der Landessprachen.

Das Preisausschreiben richtet sich an Studierende der Politikwissenschaft, der Rechtswissenschaft, der Geisteswissenschaften sowie fachlich spezialisierter Universitätsinstitute. Die Jury zieht für ihre Entscheidung inhaltliche, formale und sprachliche Kriterien heran und beurteilt den praktischen Nutzen der Arbeit. Besonderes Augenmerk gilt dem Bezug der Forschungsarbeit zur *Funktionsweise der Parlamente* in der Schweiz.

Die *Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen SGP* wurde 1997 gegründet. In der Gesellschaft sind die Bundesversammlung, die Kantonsparlamente sowie zahlreiche Gemeindelegislativen mit ihren Mitgliedern und mit ihren Parlamentsdiensten vertreten. Die SGP hat unter anderem zum Ziel, die wissenschaftliche Forschung zu Parlamentsfragen zu fördern, insbesondere mit der Verleihung dieses Preises, mit dem Ziel, eine *Veröffentlichung der Forschungsarbeit* zu erleichtern. Die Überreichung des Preises erfolgt im Rahmen der Jahrestagung der SGP am 16. September 2023.

Bitte senden Sie Ihre Arbeit bis zum 14. Mai 2023 per E-Mail (PDF-Format) und Briefpost an:

Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen
Preisausschreiben SGP
3000 Bern
sekretariat@sgp-ssp.net

Dr. Michael Strelbel, Sekretär der Gesellschaft, steht für Auskünfte gerne zur Verfügung: sekretariat@sgp-ssp.net



Korrespondenten – Correspondents – Corrispondenti

Bund

Bundesversammlung

Ruth Lüthi, stv. Sekretärin der Staatspolitischen Kommissionen, Parlamentsdienste der eidg. Räte, 3003 Bern, T: 058 322 98 04, F: 058 322 98 67, E: ruth.luetli@parl.admin.ch

Kantone – Cantons – Cantoni

Kantonsrat Zürich

Moritz von Wyss, Generalsekretär des Kantonsrates, Postgasse 68, 3000 Zürich, T: 043 259 20 07, F: 043 259 51 88, E: moritz.vonwyss@pd.zh.ch

Grosser Rat Bern – Grand Conseil Berne

Patrick Trees, Generalsekretär des Grossen Rates, Postgasse 68, 3001 Bern 8, T: 031 633 75 82, F: 031 633 75 88, E: patrick.trees@parl.be.ch

Kantonsrat Luzern

Silvan Wechsler, Leiter Parlamentsdienste, Bahnhofstrasse 15, 6002 Luzern, T: 041 228 50 17, E: silvan.wechsler@lu.ch

Landrat Uri

Kristin Arnold Thalmann, Ratssekretärin, Rathausplatz 1, 6460 Altdorf, T: 041 875 20 06, E: kristin.arnold@ur.ch

Kantonsrat Schwyz

Mathias Brun, Staatsschreiber, Staatskanzlei, 6431 Schwyz, T: 041 819 11 24, F: 041 819 26 19, E: mathias.brun@sz.ch

Kantonsrat Obwalden

Beat Hug, Ratssekretär, Ratssekretariat Kantonsrat, Rathaus, Postfach 1562, 6061 Sarnen, T: 041 666 62 02, F: 041 660 65 81, E: beat.hug@ow.ch

Landrat Nidwalden

Emanuel Brügger, Landratssekretär, Dorfplatz 2, Postfach 1246, 6371 Stans, T: 041 618 79 01, F: 041 618 79 11, E: emanuel.bruegger@nw.ch

Landrat Glarus

Hansjörg Dürst, Ratschreiber, Regierungskanzlei des Kantons Glarus, 8750 Glarus, T: 055 646 69 66, F: 055 646 32 91, E: hansjoerg.duerst@gl.ch

Kantonsrat Zug

Tobias Moser, Landschreiber, Regierungsgebäude, Postfach, 6301 Zug, T: 041 728 31 10, E: tobias.moser@zg.ch

Grand Conseil Fribourg – Grosser Rat Freiburg

Mireille Hayoz, Secrétaire générale du Grand Conseil, Rue de la Poste 1, 1701 Fribourg, T: 026 305 10 52, F: 026 305 10 49, E: mireille.hayoz@fr.ch

Kantonsrat Solothurn

Markus Ballmer, Sekretär des Kantonsrates, Rathaus, 4500 Solothurn, T: 032 627 20 79, E: markus.ballmer@sk.so.ch

Grosser Rat Basel-Stadt

Beat Flury, Leiter Parlamentsdienst, Rathaus, 4001 Basel, T: 061 267 40 15, M: 079 420 44 07, E: beat.flury@bs.ch

Landrat Basel-Landschaft

Alex Klee, Leiter Parlamentsdienst, Landeskanzlei Basel-Landschaft, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal, T: 061 552 50 27, F: 061 552 69 65, E: alex.klee@bl.ch

Kantonsrat Schaffhausen

Luzian Kohlberg, Kantonsratssekretär, Regierungsgebäude, Beckenstube 7, 8200 Schaffhausen, T: 052 632 73 78, E: luzian.kohlberg@sh.ch

Grosser Rat Appenzell UR

Markus Dörig, Ratschreiber, Rathaus, Marktgasse 2, 9050 Appenzell, T: 071 788 93 11, F: 071 788 93 39, E: markus.doerig@rk.ai.ch

Kantonsrat Appenzell AR

Sabrina Baumgartner, Leiterin Parlamentsdienst, Obstmarkt 3, 9102 Herisau, T: 071 353 62 58, E: sabrina.baumgartner@ar.ch

Kantonsrat St. Gallen

Lukas Schmucki, Leiter Parlamentsdienste, Regierungsgebäude, 9001 St.Gallen, T: 058 229 32 56, E: lukas.schmucki@sg.ch

Grosser Rat Graubünden

Patrick Barandun, Leiter Ratssekretariat, Masanserstrasse 14, 7001 Chur, T: 081 257 22 32, F: 081 257 21 88, E: ratssekretariat@staka.gr.ch

Grosser Rat Aargau

Rahel Ommerli, Leiterin Parlamentsdienst, Regierungsgebäude, 5001 Aarau, T: 062 835 13 61, F: 062 835 13 59, E: rahel.ommerli@ag.ch

Grosser Rat Thurgau

Giuseppe D'Alelio, Leiter Parlamentsdienste, Regierungsgebäude, Zürcherstrasse 188, 8510 Frauenfeld, T: 058 345 53 12, F: 058 345 53 54, E: grossrat.sk@tg.ch

Gran Consiglio Ticino

Tiziano Veronelli, Segretario generale del Gran Consiglio, Palazzo governativo, 6510 Bellinzona, T: 091 814 43 26, E: tiziano.veronelli@ti.ch

Grand Conseil Vaud

Igor Santucci, Secrétaire général du Grand Conseil, Grand Conseil, Place du Château 6, 1014 Lausanne, T: 021 316 05 19, F: 021 316 40 19, E: igor.santucci@vd.ch

Grand Conseil Valais – Grosser Rat Wallis

Nicolas Sierro, Chef du Service parlementaire, Grand Conseil, Service parlementaire, Grand-Pont 4, 1951 Sion, T: 027 606 21 87, E: nicolas.sierro@parl.vs.ch

Grand Conseil Neuchâtel

Inès Gardet/Matthieu Lavoyer-Boulianne, Secrétaire Général du Grand Conseil, Château, 2000 Neuchâtel, T: 032 889 60 20, E: Secretariat.GC@ne.ch

Grand Conseil Genève

Laurent Koelliker, Sautier, Rue de l'Hôtel de Ville, 1211 Genève 3, T: 022 327 97 00, F: 022 327 97 19, E: laurent.koelliker@etat.ge.ch

Parlement Jura

Fabien Kohler, secrétaire général du Parlement jurassien, Parlement de la République et Canton du Jura, Hôtel du Parlement, Rue de l'Hôpital 2, 2800 Delémont, T: 032 420 72 22 / 23, F: 032 420 72 21, E: fabien.kohler@jura.ch

Gemeinden – Communes – Comuni

Stadt Baden

Marco Sandmeier, Stadtschreiber II, Stadthaus, Rathausgasse 1, 5401 Baden, T: 056 200 82 04, E: marco.sandmeier@baden.ch

Bürgergemeinde Basel

Daniel Müller, Bürgerratsschreiber, Stadthaus, Stadthausgasse 13, 4001 Basel, T: 061 269 96 18, E: daniel.mueller@buergergemeindebasel.ch

Stadt Bern

Nadja Bischoff, Ratssekretariat des Stadtrats, Prediger-
gasse 12, Postfach, 3000 Bern 1, T: 031 321 79 28,
E: nadja.bischoff@bern.ch

Stadt Biel – Ville de Bienne

Regula Klemmer, Ratssekretärin,
Zentralstrasse 49, Postfach, 2501 Biel-Bienne, T: 032 326 11 73,
F: 032 326 11 92, E: regula.klemmer@biel-bienne.ch

Gemeinde Davos

Michael Straub, Landschreiber, Berglistutz 1, Postfach,
7270 Davos Platz 1, T: 081 414 30 41,
E: michael.straub@davos.gr.ch

Stadt Dietikon

Patricia Meyer, Sekretärin des Gemeinderates, Stadthaus,
Bremgartnerstrasse 22, 8953 Dietikon, T: 044 744 36 25,
E: patricia.meyer@dietikon.ch

Ville de Fribourg – Stadt Freiburg

Mathieu Maridor, collaborateur scientifique en charge du
secrétariat du Conseil général, Ville de Fribourg,
Place de l'Hôtel-de-Ville 3, 1700 Fribourg, T: 026 351 71 12,
E: mathieu.maridor@ville-fr.ch

Ville de Genève

Isabelle Roch-Pentucci, Cheffe de service du Conseil municipal
Rue de la Coulouvrenière 44, 1204 Genève,
T: 022 418 29 66, E: isabelle.roch-pentucci@ville-ge.ch

Stadt Gossau

Beatrice Kempf, Stadtschreiberin, Stadtkanzlei, Rathaus,
9201 Gossau, T: 071 388 42 72, E: beatrice.kempf@stadtgossau.ch

Gemeinde Köniz

Verena Remund-von Känel, Leiterin Fachstelle Parlament,
Landorfrstr. 1, 3098 Köniz, T: 031 970 92 06,
E: verena.remund@koeniz.ch

Stadt Kreuzlingen

Michael Stahl, Stadtschreiber der Stadt Kreuzlingen und
Sekretär des Gemeinderates, Stadtkanzlei, Hauptstrasse 62,
8280 Kreuzlingen, T: 071 677 62 10,
E: michael.stahl@kreuzlingen.ch

Ville de Lausanne

Frédéric Tétaz, Secrétaire du Conseil communal de Lausanne,
Hôtel de ville, Pl. de la Palud 2, 1003 Lausanne, T: 021 315 21 01,
F: 021 315 20 02, E: frederic.tetaz@lausanne.ch

Stadt Luzern

Sira Steiner, Leiterin Sekretariat Grosser Stadtrat,
Hirschengraben 17, 6002 Luzern, T: 041 208 88 76,
E: sira.steiner@stadtluzern.ch

Stadt Opfikon

Sara Schöni, Ratssekretärin, Stadtverwaltung Opfikon,
Oberhauserstrasse, 8152 Opfikon, T: 044 829 82 24,
E: sara.schoeni@opfikon.ch

Gemeinde Riehen

David Studer Matter, Ratssekretär des Einwohnerrates,
Gemeindeverwaltung Riehen,
Wettsteinstrasse 1, 4125 Riehen, T: 061 646 82 83,
E: david.studer@riehen.ch

Stadt Thun

Christoph Stalder, Vizestadtschreiber, Rathaus, 3602 Thun,
T: 033 225 82 17, E: christoph.stalder@thun.ch

Stadt Schaffhausen

Sandra Ehrat, Ratssekretärin Grosser Stadtrat Schaffhausen,
Stadthaus, 8200 Schaffhausen, T: 052 632 53 14,
E: sandra.ehrat@stsh.ch

Stadt St. Gallen

Manfred Linke, Stadtschreiber, Rathaus, 9001 St.Gallen,
T: 071 224 53 22, F: 071 224 57 01, E: manfred.linke@stadt.sg.ch

Stadt Uster

Daniel Reuter, Leiter Parlamentarische Dienste,
Bahnhofstrasse 17, 8610 Uster, T: 044 944 73 32,
E: daniel.reuter@uster.ch

Stadt Wetzikon

Fransziska Gross, Ratssekretärin des Grossen Gemeinderates,
Bahnhofstrasse 167, 8622 Wetzikon, T: 044 931 32 15,
E: fransziska.gross@wetzikon.ch

Stadt Winterthur

Marc Bernhard, Ratssekretär des Stadtparlamentes Winterthur,
Stadtkanzlei Winterthur, Pionierstrasse 7, 8403 Winterthur,
T: 052 267 51 58, F: 052 267 59 35, E: marc.bernhard@win.ch

Stadt Zug

Martin Würmli, Stadtschreiber, Stadthaus, Postfach 1258,
6301 Zug, T: 041 728 21 02, F: 041 728 23 71,
E: martin.wuermli@stadtzug.ch

Stadt Zürich

Andreas Ammann, Leiter Parlamentsdienste des
Gemeinderates, Stadthausquai 17, Postfach, 8022 Zürich,
T: 044 412 31 10, F: 044 412 31 12, E: andreas.ammann@zuerich.ch

Vorstand SGP – Comité SSP – Comitato SSP

Präsident

Andrea Caroni, Ständerat, Herisau

Vizepräsident

Daniel Reuter, Leiter Parlamentsdienste der Stadt Uster, Zürich

Sekretär

Michael Strebel, Politologe, Solothurn

Kassiererin

Sabine Canton, Leiterin Ratsdienste des Kantons Basel-Stadt,
Basel

Webmaster

Reto Rudolf, Stadtschreiber Rapperswil-Jona, Zürich

Redaktorin Mitteilungsblatt

Ruth Lüthi, stv. Sekretärin der SPK NR/SR, Burgdorf

Hansjörg Dürst, Ratsschreiber, Staatskanzlei GL, Glarus; Regula Klemmer, secrétaire du Conseil de ville de la Ville de Bienne, Bienne; Laurent Koelliker, Sautier du Grand Conseil GE, Genève; Igor Santucci, Secrétaire général du Grand Conseil du canton de Vaud, Vevey; Rolf Steiner, dipl. Chemiker, a. Kantonsratspräsident, Dietikon; Patrick Trees, Generalsekretär des Grossen Rates des Kantons BE, Burgdorf; Felix Uhlmann, Professor für Staats- und Verwaltungsrecht und Rechtsetzungslehre, Basel; Moritz von Wyss, Leiter Parlamentsdienste Kantonsrat ZH, Zürich

Das Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen erscheint 3-mal jährlich und wird durch die Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen herausgegeben.

Sekretär der Gesellschaft:
Michael Strebel, Politologe,
Tel. 032 627 20 59

Sekretariat und Vertrieb:
Sekretariat SPK,
Parlamentsdienste,
3003 Bern,
Tel. 058 322 99 44

Redaktion: Ruth Lüthi,
Parlamentsdienste,
3003 Bern,
Tel. 058 322 98 04

Redaktionsschluss
der nächsten Nummer:
10. Juli 2023.

Die von den Autorinnen und Autoren vertretenen Meinungen müssen sich mit denjenigen der Redaktion nicht decken. Die Verantwortung für die einzelnen Beiträge liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Mitteilungen können direkt an die Redaktion gesandt werden, vorzugsweise per E-Mail
(ruth.luethi@parl.admin.ch).

Le bulletin d'information SSP paraît 3 fois l'an et est publié par la Société suisse pour les questions parlementaires.

Secrétaire de la Société:
Michael Strebel, politologue,
Tél. 032 627 20 59

Secrétariat et distribution:
Secrétariat CIP, Services du Parlement, 3003 Berne,
Tél. 058 322 99 44

Rédaction: Ruth Lüthi,
Services du Parlement,
Tél. 058 322 98 04

Délai rédactionnel du prochain numéro:
10 juillet 2023.

Les avis exprimés par les auteurs sont de leur seule responsabilité et ne reflètent pas nécessairement celles de la rédaction.

Les nouvelles peuvent être transmises directement à la rédaction, si possible par voie électronique
(ruth.luethi@parl.admin.ch).

Il bollettino d'informazione SSP viene pubblicato 3 volte all'anno dalla Società svizzera per le questioni parlamentari (SSP).

Segretario della Società:
Michael Strebel, politologo,
Tél. 032 627 20 59

Segretariato e distribuzione:
Segretariato CIP, Servizi del Parlamento, 3003 Berna,
Tel. 058 322 99 44

Redazione: Ruth Lüthi,
Servizi del Parlamento,
Tel. 058 322 98 04

Termine redazionale della prossima edizione:
10 luglio 2023.

Le opinioni espresse dagli autori non collimano necessariamente con quelle della redazione. Gli autori sono responsabili delle loro opinioni. Le informazioni possono essere trasmesse direttamente alla redazione, possibilmente per e-mail
(ruth.luethi@parl.admin.ch).

Produktion/Production/
Produzione:
Dike Verlag AG
Weinbergstrasse 41
8006 Zürich
Tel.: 044/251 58 30
www.dike.ch

Bildquelle / source de
l'image / origine fotografia:
www.parlament.ch



Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen
Société suisse pour les questions parlementaires
Società svizzera per le questioni parlamentari