Die Zusammenarbeit im Spiegel der Parlamentarischen Instrumente

Felix Uhlmann

Gute Rechtsetzung – Zusammenarbeit zwischen Parlament und Verwaltung als Erfolgsfaktor?

Bern, 26. August 2024

Universität Zürich[UZH]

Einleitung

Camille Pissarro, *Les Glaneues*, 1889

Einleitung

Inhalt

I. Parlamentarische Instrumente im Überblick
   1. Motion und Postulat
   2. Interpellation und Anfrage
   3. Parlamentarische Initiative
   4. Oberaufsicht

II. Die «Lücke» zwischen Initiierung und parlamentarischer Beratung
   1. Gesetzgebungsprozess im Überblick
   2. «Lücken»
   3. Auftrag
   4. Vorparlamentarische Phase, insbesondere Vernehmlassungsverfahren

III. Gesetzgebung und Oberaufsicht
   1. Parlamentarische Kommissionen mit überlappenden Kompetenzen
   2. Gesetzgebung als Gegenstand der Aufsicht

IV. Zusammenfassung

§ ZfR

I. Parlamentarische Instrumente im Überblick

1. Motion und Postulat

171.10

Bundesgesetz
über die Bundesversammlung
(Parlamentsgesetz, ParlG)

vom 13. Dezember 2002 (Stand am 1. Oktober 2024)

Art. 120 Gegenstand

[1] Die Motion beauftragt den Bundesrat, einen Entwurf zu einem Erlass der Bundesversammlung vorzulegen oder eine Massnahme zu treffen.

Art. 123 Gegenstand

Ein Postulat beauftragt den Bundesrat zu prüfen und Bericht zu erstatten, ob ein Entwurf zu einem Erlass der Bundesversammlung vorzulegen oder eine Massnahme zu treffen sei. Es kann auch ein Bericht über einen anderen Gegenstand verlangt werden.

I. Parlamentarische Instrumente im Überblick

2. Interpellation und Anfrage

4. Abschnitt: Interpellation und Anfrage

Art. 125

[1] Mit einer Interpellation oder einer Anfrage wird der Bundesrat aufgefordert, über Angelegenheiten des Bundes Auskunft zu geben.

[2] Der Bundesrat antwortet in der Regel bis zur nächsten Session.

[3] Eine Interpellation oder Anfrage kann dringlich erklärt werden.

[4] Eine Interpellation ist erledigt, wenn im Rat die von der Interpellantin oder vom Interpellanten verlangte Diskussion stattgefunden oder wenn der Rat die Diskussion abgelehnt hat.

[5] Eine Anfrage wird im Rat nicht behandelt; sie ist mit der Antwort des Bundesrates erledigt.

I. Parlamentarische Instrumente im Überblick

3. Parlamentarische Initiative

Art. 107[103] Gegenstand und Form

[1] Mit einer parlamentarischen Initiative kann vorgeschlagen werden, dass eine Kommission einen Entwurf für einen Erlass der Bundesversammlung ausarbeitet.

[2] Die parlamentarische Initiative muss begründet werden. Die Begründung muss insbesondere die Zielsetzungen des Erlasses enthalten.

[3] Eine Kommission kann mit einer parlamentarischen Initiative ihrem Rat einen Erlassentwurf unterbreiten.

Art. 108 Unzulässigkeit

Die parlamentarische Initiative eines Ratsmitglieds oder einer Fraktion ist unzulässig, wenn ihr Anliegen als Antrag zu einem bei der Bundesversammlung hängigen Erlassentwurf eingebracht werden kann. Über Ausnahmen entscheidet das Büro des Rates.

I. Parlamentarische Instrumente im Überblick

4. Oberaufsicht

Bundesverfassung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft

101

vom 18. April 1999 (Stand am 3. März 2024)

Art. 169 Oberaufsicht

[1] Die Bundesversammlung übt die Oberaufsicht aus über den Bundesrat und die Bundesverwaltung, die eidgenössischen Gerichte und die anderen Träger von Aufgaben des Bundes.

[2] Den vom Gesetz vorgesehenen besonderen Delegationen von Aufsichtskommissionen können keine Geheimhaltungspflichten entgegengehalten werden.

II. «Lücke» zwischen Initiierung und parlamentarischer Beratung

1. Gesetzgebungsprozess im Überblick

Bedeutung der …

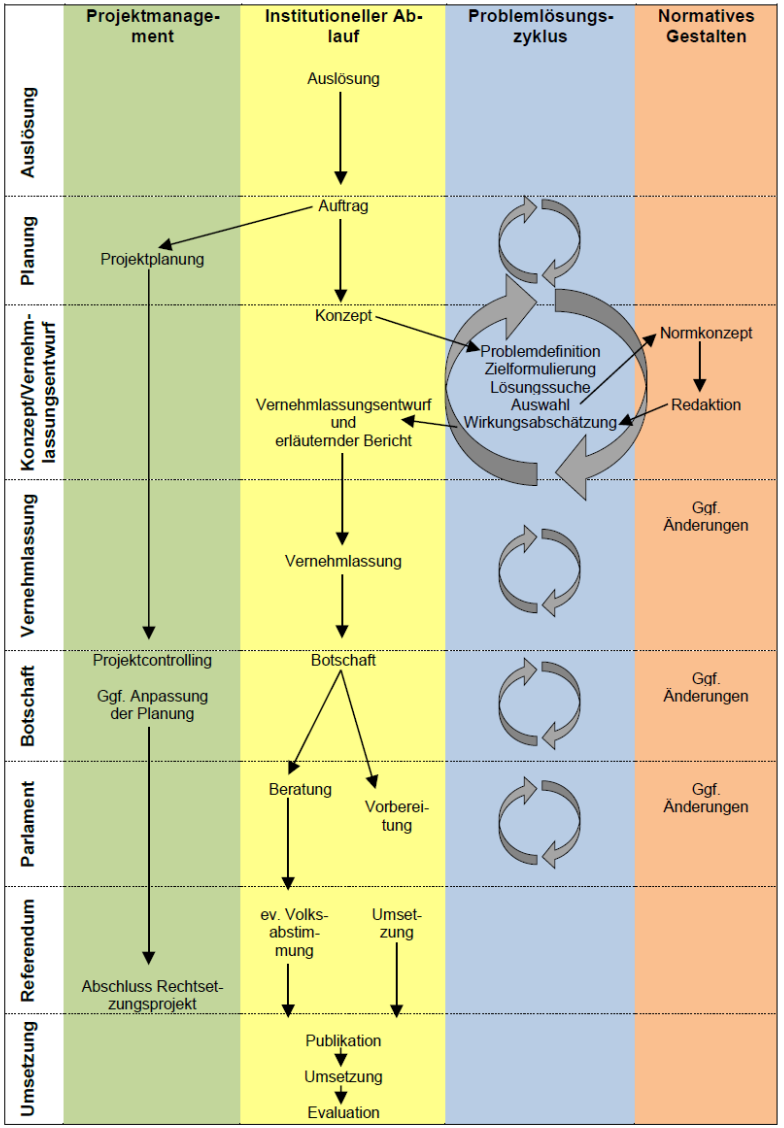
… Konzeptphase

… Ausformulierung

… Vernehmlassung

… Erarbeitung der Botschaft

Grafische Darstellung des Gesetzgebungsverfahrens



Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes

II. «Lücke» zwischen Initiierung und parlamentarischer Beratung

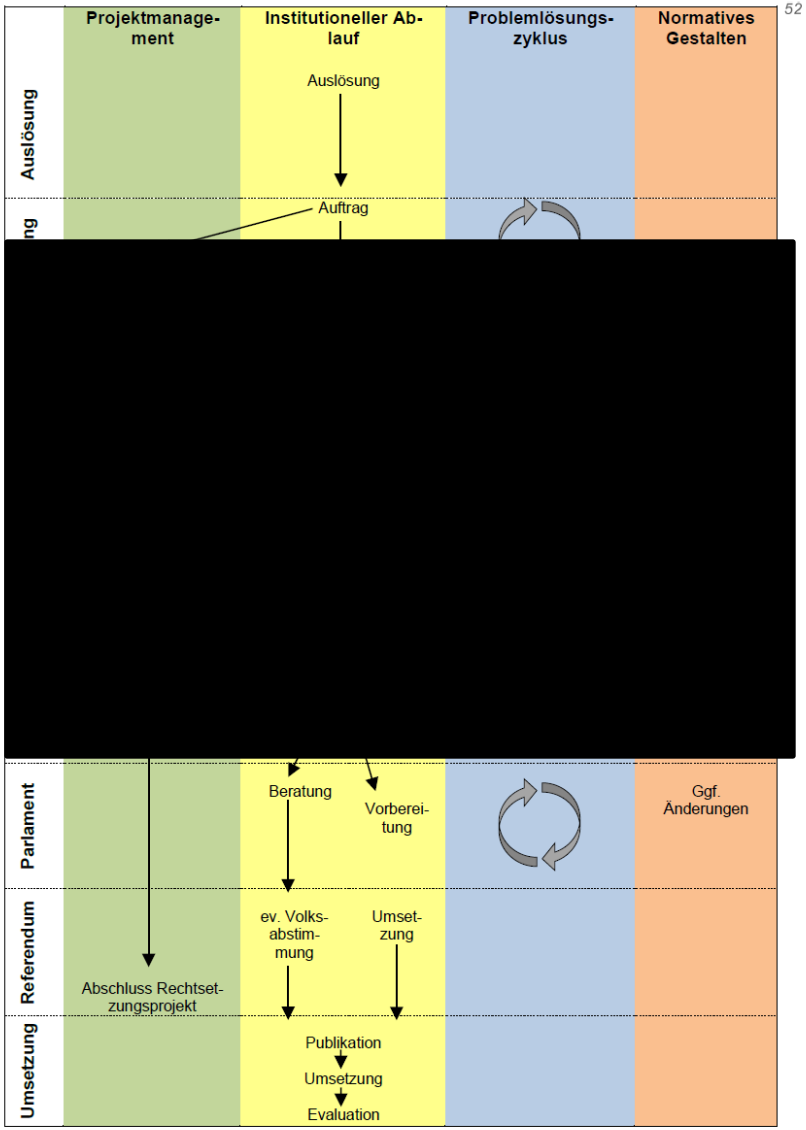
2. «Lücken»

Art. 120 Gegenstand

[1] Die Motion beauftragt den Bundesrat, einen Entwurf zu einem Erlass der Bundesversammlung vorzulegen oder eine Massnahme zu treffen.

Félix Vallotton *La mare (Honfleur)*, 1909

Grafische Darstellung des Gesetzgebungsverfahrens



II. «Lücke» zwischen Initiierung und parlamentarischer Beratung

3. Auftrag

A. Ausgangslage

Zwei Abgeordnete der FDP und eine Abgeordnete der SP reichten am 14. September 2023 die **Motion** «Kantonale Regulierung für das Erbringen von Taxidienstleistungen» im Kantonsrat ein. Darin wird der Regierungsrat beauftragt, dem Kantonsrat eine Gesetzesvorlage zu unterbreiten, welche die berufsmässige Beförderung von Personen durch Taxis und andere Fahrzeuge so weit wie nötig einheitlich regelt.

In der Begründung wird ausgeführt:

> Der Kanton kennt derzeit keine Bestimmungen zum Taxiwesen. Die Regelungshoheit liegt daher – unter Vorbehalt bundesrechtlicher Vorgaben im Bereich des Strassenverkehrsrechts, des Arbeitnehmerschutzes, der Sozialversicherungen und des Binnenmarktrechts – bei den Gemeinden. Im Gefolge dieser Kompetenzordnung ist ein regulatorischer Flickenteppich entstanden, der unübersichtlich und wettbewerbsfeindlich ist. Seit einigen Jahren ist zudem ein Qualitätsverlust (u.a. mangelnde Sprach- und Ortskenntnisse der Chauffeure, unsaubere Fahrzeuge, fehlende Kindersitze, Verweigerung von Kurzfahrten etc.) im Taxigewerbe zu beobachten. Ausserdem sorgen neue technologische Entwicklungen (z.B. «Taxi Apps») und ihre Anbieter (z.B. Uber) für weitere Unklarheiten und Unsicherheiten sowie für Wettbewerbsverzerrungen.
>
> Es liegt im öffentlichen Interesse, dass für das Taxigewerbe inkl. der neuen Angebote an berufsmässigen Personentransporten so weit wie nötig eine einheitliche, kantonale Regulierung geschaffen wird. Eine kantonale Regelung würde nicht nur eine höhere Qualität, sondern auch mehr Wettbewerb und insbesondere gleich lange Spiesse zwischen dem traditionellen Taxigewerbe und neuen Anbietern von Fahrdienstleistungen bringen sowie die Service-Public-Funktion dieser Angebote stärken. Schliesslich können auch eine Verbesserung der Umweltbilanz (weniger Einwegfahrten) und tiefere Preise erwartet werden.

Aus Unterlagen
Methodikseminar Murten

II. «Lücke» zwischen Initiierung und parlamentarischer Beratung

3. Auftrag

Der Regierungsrat nahm am 8. November 2023 Stellung und beantragte die Ablehnung der Motion mit der Begründung, es bestehe derzeit kein Bedarf an einer einheitlichen kantonalen Regelung.

> Auszug aus der Stellungnahme: «Ob die von der Motion angestrebten Ziele (Qualitätsverbesserung, Verbesserung der Umweltbilanz, tiefere Preise) mit der Einführung einer kantonsweiten Regelung tatsächlich erreicht werden können, ist … zweifelhaft. In gewissen Teilbereichen, wie bspw. der Benutzung des öffentlichen Raumes (Standplätze), bietet sich zudem keine direkte kantonale Regelung an. Im Weiteren stellt sich – auch bei Vorliegen einer kantonalen Regelung – in der Praxis die Frage des Marktzugangs gestützt auf das Binnenmarktgesetz. Gemäss Art. 2 Abs. 1 des Binnenmarktgesetzes (SR 943.02) hat jede Person das Recht, Waren, Dienstleistungen und Arbeitsleistungen auf dem gesamten Gebiet der Schweiz anzubieten, soweit die Ausübung der betreffenden Erwerbstätigkeit im Kanton oder der Gemeinde ihrer Niederlassung oder ihres Sitzes zulässig ist. Nicht zuletzt ist die Frage, ob im Taxibereich das mit der EU abgeschlossene Freizügigkeitsabkommen anwendbar ist und damit ausländische Taxifahrerinnen und Taxifahrer (entsandte Arbeitnehmer und Selbstständigerwerbende) das Recht haben, in der Schweiz während 90 Tagen im Kalenderjahr ihre Dienste anzubieten, noch nicht endgültig geklärt. Sollte das Freizügigkeitsabkommen als anwendbar erklärt werden, müssten auch untersucht werden, ob und wenn ja welche Massnahmen zum Ausgleich der Auswirkungen einer Marktöffnung gegenüber den EU-Staaten im Binnenmarkt zu ergreifen wären. … Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Motion nicht zu überweisen.»

Dessen ungeachtet nahm der Kantonsrat die Motion am 5. März 2024 an.

Aus Unterlagen
Methodikseminar Murten

3. Auftrag

Ein Motion verpflichtet die Verwaltungsbehörden, aber was, …

… wenn der Inhalt möglicherweise/klar rechtswidrig ist?

… wenn das Ziel der Motion mit einem anderen Instrument besser erreicht werden könnte?

… wenn dem Parlament ein engerer Vorschlag/zwei Vorschläge/ein weitreichender Vorschlag unterbreitet werden soll?

… wenn seit der Überweisung die Sach- u/o Rechtslage wesentlich geändert hat?

… wenn der Inhalt des Vorstosses widersprüchlich/unklar ist?

II. «Lücke» zwischen Initiierung und parlamentarischer Beratung

4. Vorparlamentarische Phase, insbesondere Vernehmlassungsverfahren

«Könnten Sie mir die Pläne für mein neues Haus erstellen?»

«Gerne. Ich werde Vorentwürfe erstellen, die ich allen meinen Kolleginnen und Kollegen im Büro zeigen würde, Ihnen allerdings nicht.»

«Aber natürlich, ich warte gerne.»

«Dann würde ich die Entwürfe allen Ihren Nachbarn vorstellen, bevor ich Sie Ihnen unterbreite?»

«Wunderbar! Genauso machen wir das. Zeigen Sie mir die Pläne erst, wenn alle anderen sie gesehen haben.»

Max Beckman, *Das Nizza in Frankfurt am Main*, 1921

III. Gesetzgebung und Oberaufsicht

1. Parlamentarische Kommissionen mit überlappenden Kompetenzen

Stadt Biel **1.0-1**

Stadtordnung

Vom 9. Juni 1996 (Stand 1. Januar 2017)

Art. 33 * Vorberatende Kommissionen

[1] Der Stadtrat kann für besondere Fachgebiete durch Reglement neben der Geschäftsprüfungskommission andere ständige vorberatende Kommissionen einsetzen. Das Aufsichtsrecht der Geschäftsprüfungskommission (Art. 38 Abs. 4) wird dadurch nicht beschränkt.

III. Gesetzgebung und Oberaufsicht

2. Gesetzgebung als Gegenstand der Aufsicht

III. Gesetzgebung und Oberaufsicht

2. Gesetzgebung als Gegenstand der Aufsicht

III. Gesetzgebung und Oberaufsicht

2. Gesetzgebung als Gegenstand der Aufsicht

Art. 26 Oberaufsicht

[1] Die Bundesversammlung übt die Oberaufsicht aus über die Geschäftsführung des Bundesrates und der Bundesverwaltung, der eidgenössischen Gerichte, der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft, der Bundesanwaltschaft und anderer Träger von Aufgaben des Bundes.[37]

[2] Sie übt die Oberaufsicht aus über den Finanzhaushalt im Bereich von Artikel 8 des Finanzkontrollgesetzes vom 28. Juni 1967[38].

[3] Die Bundesversammlung übt die Oberaufsicht nach den folgenden Kriterien aus:

a. Rechtmässigkeit;

b. Ordnungsmässigkeit;

c. Zweckmässigkeit;

d. Wirksamkeit;

e. Wirtschaftlichkeit.

[4] Die Oberaufsicht umfasst nicht die Befugnis, Entscheide aufzuheben oder zu ändern. Die inhaltliche Kontrolle richterlicher Entscheide und von Entscheiden der Bundesanwaltschaft ist ausgeschlossen.[39]

III. Gesetzgebung und Oberaufsicht

2. Gesetzgebung als Gegenstand der Aufsicht

Art. 153[173] Informationsrechte der Aufsichtskommissionen

[1] Die Aufsichtskommissionen haben neben den Informationsrechten nach Artikel 150 das Recht, mit allen Behörden, Amtsstellen und übrigen Trägern von Aufgaben des Bundes direkt zu verkehren und von ihnen in Anwendung von Artikel 156 zweckdienliche Auskünfte und Unterlagen zu erhalten. Sie können einzelne Sachverhaltsabklärungen ihrem Sekretariat übertragen.

[6] Sie entscheiden endgültig über die Ausübung ihrer Informationsrechte. Sie haben keinen Anspruch auf Einsichtnahme in:

a. Protokolle der Bundesratssitzungen;

IV. Zusammenfassung

Das Parlament ist formal zu Beginn und am Ende des Gesetzgebungsprozesses involviert. Seine Instrumente sind typischerweise auf die Initiierung gerichtet. In der (wichtigen) Konzeptphase und im Vernehmlassungsverfahren ist Parlament erstaunlich wenig präsent – vermutungsweise, weil sein Einfluss informell hinreichend stark ist. Gewisse wesentliche Fragen (z.B. Auftragsauslösung, Rückfragen) sind aber kaum geklärt.

Gesetzgebung und Oberaufsicht sind zu trennen. Die «Politisierung» des Gesetzgebungsprozesses könnte dazu führen, dass gewisse informelle Prozesse vermehrt ausgeleuchtet werden könnten – mit allen Vor- und Nachteilen.