

## Art. 107

**Gegenstand und Form**  
**[parlamentarische Initiative]**  
 [unverändert]

<sup>1</sup> Mit einer parlamentarischen Initiative kann vorgeschlagen werden, dass eine Kommission einen Entwurf für einen Erlass der Bundesversammlung ausarbeitet.

<sup>2</sup> Die parlamentarische Initiative muss begründet werden. Die Begründung muss insbesondere die Zielsetzungen des Erlasses enthalten.

<sup>3</sup> Eine Kommission kann mit einer parlamentarischen Initiative ihrem Rat einen Erlassentwurf unterbreiten.

**Objet et forme**  
**[initiative parlementaire]**  
 [Inchangé]

<sup>1</sup> L'initiative parlementaire permet de proposer qu'une commission élabore un projet d'acte de l'Assemblée fédérale.

<sup>2</sup> L'initiative fait l'objet d'un développement. Celui-ci comporte notamment les objectifs de l'acte.

<sup>3</sup> Une commission peut présenter un projet d'acte à son conseil au moyen d'une initiative parlementaire.

**Oggetto e forma**  
**[iniziativa parlamentare]**  
 [Invariato]

<sup>1</sup> Mediante un'iniziativa parlamentare si può proporre che una commissione elabori un progetto di atto legislativo dell'Assemblea federale.

<sup>2</sup> L'iniziativa va motivata. La motivazione deve contemplare in particolare gli obiettivi dell'atto legislativo.

<sup>3</sup> Una commissione può presentare alla propria Camera un progetto di atto legislativo per mezzo di un'iniziativa parlamentare.

*Autor der 1. Auflage 2014: Martin Graf*

*Autor der Aktualisierung 2021: Martin Graf*

### Inhaltsübersicht

Note

#### I. Entstehungsgeschichte

...

#### II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

....

##### 4. Praxis der pa.Iv.

###### a) Statistik

24 - 26

###### b) Funktionen der pa.Iv.

31 - 33

### Literatur

...; VATTER/WIRZ, Der Einfluss der Bundesversammlung auf die Gesetzgebung unter besonderer Berücksichtigung der Parlamentarischen Initiative, Bern 2015  
[\[https://boris.unibe.ch/80001/1/381714.pdf\]](https://boris.unibe.ch/80001/1/381714.pdf); ...

...

#### II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

...

## 4. Praxis der pa.Iv.

a) Statistik<sup>1</sup>

## 24 Eingereichte und erledigte pa. Iv. nach Legislaturperioden

Legislaturperiode	Eingereichte pa. Iv.				Erledigte pa. Iv.
	NR	SR	VBVers <sup>2</sup>	Total	
1963-1991 <sup>3</sup>	318	32	-	350	280
1991-1995	166	21	3	190	200
1995-1999	224	36	1	261	201
1999-2003	240	41	1	282	253
2003-2007	324	48	-	372	262
2007-2011	452	50	-	502	491
2011-2015	333	41	-	374	415
2015-2019	379	54	-	433	412

## 25 Resultate der erledigten pa. Iv. nach Legislaturperiode

Legislaturperiode	Erledigt in Vorprüfung			Erledigt in "2. Phase"		Total Erledigte
	Keine Folge gegeben	Zurückgezogen	Abgeschrieben (Art. 109 Abs. 5)	Abgelehnt/Abgeschrieben <sup>4</sup>	Angenommen	
1991-1995	87	73		16	24	200
1995-1999	80	63		28	30	201
1999-2003	101	50		50	52	253
2003-2007	121	56		45	40	262
2007-2011	288	73	10	57	63	491
2011-2015	214	82	19	47	53	415
2015-2019	213	102	1	61	35	412

<sup>1</sup> [Ersetzt FN 25 der Erstauflage]. Die Zahlen basieren, sofern nichts anderes angegeben, auf Angaben der Parlamentsbibliothek, Einheit Ressourcen & Statistiken.

<sup>2</sup> [Identisch mit FN 26 der Erstauflage]. Änderungen des Reglementes der VBVers, aufgehoben per 1.12.2003 (AS 2004 3421). Vergleiche Art. 41 ParlG.

<sup>3</sup> [Identisch mit FN 27 der Erstauflage]. Detailliertere Angaben in: Dokumentationszentrale der BVers, Rückblick auf die 43. Legislaturperiode, 265 ff. Siehe auch die Angaben in LAMPRECHT, pa.Iv., 88 ff., und in GRAF, Motion, 212, 215.

<sup>4</sup> [Ersetzt FN 29 der Erstauflage]. Unter den Abschreibungen finden sich viele ganz oder teilweise erfolgreiche Initiativen, deren Forderungen im Rahmen einer anderen Vorlage realisiert worden sind.

**26 Anteil der pa.Iv. an den Erlassen der BVers**

Legislaturperiode	BG	VO der BVers	Änderung der BV	andere BB <sup>5</sup>	einfache BB	Erlasse total
1991-1995	16 (9 %)	6 (55 %)	2 (9 %)	2 (5 %)	-	26 (5 %)
1995-1999	22 (14 %)	10 (81 %)	1 (9 %)	-	3 (1 %)	36 (8 %)
1999-2003	37 (19 %)	12 (52 %)	2 (29 %)	-	4 (2 %)	55 (11 %)
2003-2007	34 (19 %)	7 (44 %)	1 (13 %)	1 (2 %)	2 (1 %)	45 (10 %)
2007-2011	45 (27 %)	17 (85 %)	2 (23 %)	2 (2 %)	1 (1 %)	67 (13 %)
2011-2015	39 (24 %)	17 (89 %)	1 (25 %)	1 (1%)	1 (1 %)	59 (12 %)
2015-2019	31 (23 %)	7 (70 %)	1 (25 %)	-	2 (1 %)	41 (9 %)

*b) Funktionen der pa.Iv.*

**27-30** ...

**31** Gemäss TSCHANNEN (Staatsrecht, 4. Aufl., § 45, Rz 65) «zeigt die Erfahrung, dass die pa.Iv. nur bei überschaubaren Rechtsetzungsvorhaben zum Erfolg führt, kaum aber bei komplexeren Projekten». Diese Aussage ist empirisch nicht belegt; zahlreiche Bsp. zeigen, dass auch politisch und sachlich komplexe Vorlagen auf dem Wege der pa.Iv. zustande gekommen sind.<sup>6</sup> Weniger geeignet ist das Instrument der pa.Iv. für komplexe Vorlagen, wenn diese nicht primär durch bestimmte Interessengruppen getragen werden und daher der aktiven Steuerung und Promotion durch den BR bzw. ein federführendes Mitglied des BR bedürfen (z.B. ist kaum vorstellbar, dass eine Totalrevision der BV, eine grundlegende Reform der Altersvorsorge oder eine Totalrevision des Ausländergesetzes auf dem Wege der pa.Iv. ausgearbeitet werden; s. dazu auch Art. 112 N 15).

**32** Die Staatsrechts- und Gesetzgebungslehre steht der zunehmenden Verwendung der pa.Iv. bisher skeptisch gegenüber: «Gesetzgebung ist keine originär-kreative Aufgabe des Parlaments, sondern eine Kontrolle der von Regierung und Verwaltung geleisteten Vorarbeiten und getroffenen Vorentscheidungen.»<sup>7</sup> Gesetzgebung auf dem Wege der pa.Iv. sei allenfalls gerechtfertigt als Notventil im Falle einer Auftragsverweigerung

<sup>5</sup> [Identisch mit FN 31 der *Erstauflage*]. Insbesondere dem fakultativen Referendum unterstellte Staatsverträge, Stellungnahmen zu Vo.Iv.

<sup>6</sup> Siehe z.B. die beiden in FN 34 [*Erstauflage*] erwähnten umfangreichen und hochkomplexen Vorlagen aus den Jahren 1999 und 2000. Oder, um auch Bsp. aus jüngster Vergangenheit zu erwähnen, die folgenden in der Frühjahrs- und in der Sommersession 2021 von der BVers angenommenen Vorlagen: 19.400 Pa.Iv. SPK-SR. *Mehr Transparenz bei der Politikfinanzierung*; 19.401 Pa.Iv. SGK-NR. *Für eine Stärkung der Pflege, für mehr Patientensicherheit und mehr Pflegequalität*; 19.475 Pa.Iv. WAK-SR. *Das Risiko beim Einsatz von Pestiziden reduzieren*. Es fällt auf, dass ein indirekter Gegenentwurf zu einer Vo.Iv. nicht selten auf dem Wege über eine pa.Iv. zustande kommt.

<sup>7</sup> [Identisch mit FN 36 der *Erstauflage*]. MÜLLER/UHLMANN, *Elemente*, 255 (Rz 400). In der 2. und 3. Aufl. seiner «Rechtsetzungslehre» übernimmt Müller zwar diese Kernaussage seiner 1. Aufl., zeichnet dann aber in der Folge ein differenzierteres Bild, indem er auf die starke Veränderung von Vorlagen des BR insb. durch die Kommissionen (Rz 403) und auf die «grössere praktische Bedeutung» der pa.Iv. (Rz 460) hinweist, wobei letztere Entwicklung «aus dem Blickwinkel der Rechtsetzungslehre negativ zu beurteilen ist» (Rz 461). Siehe auch die kontroversen Referate von Georg Müller und Martin Graf zum gemeinsamen Thema «Das Parlament als kreativer Gesetzgeber?» (GRAF/MÜLLER, *Parlament*).

durch die Regierung; grundsätzlich seien dabei aber die Rollen zwischen Parlament und Regierung falsch verteilt. Diese Beurteilung geht aus von der bis ca. 1990 vorherrschenden Realität der Gesetzgebung und trägt neueren Entwicklungen, insb. der Reform des Kommissionensystems (s. Art. 42 ParlG) und dem Ausbau der PD (s. Art. 64 ParlG) zu wenig Rechnung. Diese negative Beurteilung beruht auch auf der Annahme, dass es den auf dem Wege der pa.Iv. ausgearbeitete Vorlagen an gesetzestechnischer Qualität mangelt.<sup>8</sup> Diese Kritik ist empirisch nicht belegt. Sie übersieht, dass bei der Ausarbeitung von Erlassentwürfen grundsätzlich dieselben Verfahren der rechtlichen Qualitätssicherung angewendet werden – seien es Entwürfe parlamentarischer Kommissionen oder Entwürfe des BR (s. Art. 111 N 12, Art. 112 N 8-14).

- 33** Die Funktion der pa.Iv. besteht allerdings nicht nur in der Gesetzgebung, sondern auch in der Artikulation und Repräsentation gesellschaftlicher Interessen.<sup>9</sup> Ein Ratsmitglied wählt das Instrument der pa.Iv. häufig nicht primär deswegen, weil einer der oben genannten drei Gründe für diese Wahl vorliegt, sondern weil dieses Instrument auch als allgemeines Artikulationsmittel attraktiver geworden ist als die klassischen parlamentarischen Vorstösse. Erscheint einem Ratsmitglied ein Anliegen besonders wichtig, so greift es zur pa.Iv., auch wenn die Mo. eigentlich das zweckmässigere Instrument wäre. Letzteres ist insb. dann der Fall, wenn die Umsetzung des Anliegens noch nicht hinreichend konkretisiert werden kann oder wenn es sich um ein komplexes Gesetzgebungsprojekt handelt. Immer wieder ist in den letzten 30 Jahren beklagt worden, dass die Abwertung der Mo. zu einer nicht sachgerechten Übernutzung des Instrumentes der pa.Iv. geführt hat.<sup>10</sup> Im Zeitraum von den 1980er Jahren bis zum ersten Jahrzehnt des neuen Jahrtausends sind Mo. im NR häufig gar nicht zur Behandlung gelangt und nach einer höchst unwahrscheinlichen Annahme durch beide Räte durch den BR häufig nicht umgesetzt worden (s. Art. 118 N 34 und Art. 122 N 9). Durch verschiedene Reformen konnte diese Abwertung der Mo. zwar aufgehalten werden; der Anteil der ohne Behandlung im Rat abgeschriebenen Mo. hat abgenommen (s. Art. 121 N 16b) und angenommene Mo. werden wieder vermehrt ernst genommen (s. Art. 122 N 9). Dennoch hat das Instrument der pa.Iv. nach wie vor den Vorteil, dass in jedem Fall eine Kommission sich direkt mit dem Anliegen befasst (eine Mo. wird im Erstrat i.d.R. nicht durch eine Kommission vorberaten) und das Geschäft in absehbarer Zeit vom Rat behandelt wird. Auf diese Weise wird einigen politisch mehrheitsfähigen pa.Iv. Folge gegeben; sie bleiben dann aber in der Phase der Ausarbeitung stecken und werden später abgeschrieben, weil ihre Umsetzung zu offen geblieben ist oder weil der BR seinerseits den Räten einen Erlassentwurf unterbreitet hat. Mögliche Reformen dieser Situation versuchen einerseits, die Mo. aufzuwerten (s. Art. 118 N 14, 16, 21 f.), andererseits die pa.Iv. weniger attraktiv zu gestalten (s. N 15, Beschränkung der pa.Iv. auf die Form des ausgearbeiteten Entwurfs; s. Art. 109 ParlG).

**34** ...

<sup>8</sup> EHRENZELLER, Bundesversammlung, 1717 f.; TSCHANNEN, Staatsrecht, 4. Aufl., § 34 Rz 89.

<sup>9</sup> Die Kritik von THURNHERR (BSK BV, Art. 160 N 24) an dieser Aussage zeigt die in der Staatsrechtslehre gelegentlich zu beobachtende Unterschätzung der Bedeutung der Repräsentationsfunktion der BVers, die in Art. 149 und 150 BV ihre Grundlage hat.

<sup>10</sup> [Identisch mit FN 37 der Erstauflage]. Bsp.: 01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz. Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3510).