

Artikel 136 PRG: Zulässigkeit der Rückweisung von Volksvorschlägen

1 Fragestellung

Die Staatskanzlei wurde gebeten, sich zu folgender Fragestellung zu äussern: Ist eine Rückweisung (an den Regierungsrat bzw. die Kommission) zum Geschäft *Grossratsbeschluss betreffend Volksvorschlag „Für eine wirksame Sozialhilfe“* (Novembersession, Trakt.Nr. 42) zulässig? Artikel 136 Absatz 1 PRG sieht vor, dass der zustande gekommene Volksvorschlag, vom Regierungsrat *ohne Verzug* dem Grossen Rat unterbreitet wird, der *in der nächstmöglichen Session* über die Gültigkeit entscheidet. Zu prüfen ist daher, ob eine Rückweisung von Volksvorschlägen durch den Grossen Rat überhaupt zulässig ist.



2 Allgemeines Verfahren im Grossen Rat nach GO: Eintreten und Rückweisung

Vorerst sei auf die allgemeinen Verfahrensbestimmungen im Grossen Rat gemäss seiner Geschäftsordnung (GO) verwiesen: Der Grosse Rat beschliesst zunächst, ob er ein Geschäft beraten wird (*Eintretensdebatte*, Art. 94 Abs. 1 GO). Ein Eintreten ist obligatorisch bei Geschäften, deren Behandlung die Verfassung oder ein Gesetz vorschreibt (Art. 94 Abs. 4 GO). Beim Geschäft über Volksvorschlägen, über dessen Gültigkeit der Grosse Rat gestützt auf Artikel 136 Absatz 1 PRG entscheiden muss, ist ein Eintreten folglich zwingend.

Die hier interessierende *Rückweisung* eines Geschäfts regelt Artikel 95 GO im Allgemeinen:

Art. 95 Rückweisung eines Geschäfts

¹ Der Grosse Rat kann nach dem Eintretensbeschluss oder während der Detailberatung das Geschäft oder einzelne seiner Abschnitte oder Artikel an den Regierungsrat oder an ein Ratsorgan zurückweisen.

² Rückweisungsanträge geben an, was überprüft, geändert oder ergänzt werden soll und in welchem Sinn.

³ Parlamentarische Vorstösse können nicht zurückgewiesen werden.

Aus dem Ausschluss der Rückweisung bei parlamentarischen Vorstössen (Art. 95 Abs. 3 GO) kann im Umkehrschluss gefolgert werden, dass die Rückweisung von Volksvorschlag-Geschäften zumindest nicht gestützt auf die allgemeinen GO-Bestimmungen ausgeschlossen ist. Weiter zu prüfen ist hingegen, ob sich die Unzulässigkeit einer Rückweisung bei solchen Geschäften aufgrund des Spezialgesetzes, d.h. insbesondere aus der Auslegung von Artikel 136 Absatz 1 PRG ergibt.

3 Auslegung von Artikel 136 Absatz 1 PRG

3.1 Wortlaut

Der Wortlaut von Artikel 136 Absatz 1 PRG lautet:

Art. 136 Feststellung der Gültigkeit, Empfehlung

¹ Ist der Volksvorschlag (Gegenvorschlag von Stimmberechtigten) zustande gekommen, so unterbreitet der Regierungsrat diesen ohne Verzug dem Grossen Rat, der in der nächstmöglichen Session über die Gültigkeit entscheidet. Dabei finden die Vorschriften über die Prüfung der Gültigkeit von Initiativen Anwendung (Art. 59 der Kantonsverfassung).

Weil der Regierungsrat vorliegend den Volksvorschlag bereits und ohne Verzug dem Grossen Rat unterbreitet hat, beschränkt sich die nachfolgende Auslegung auf die Festlegung, dass *der Grosse Rat in der nächstmöglichen Session über die Gültigkeit (des Volksvorschlages) entscheidet*.

Zudem ist für die sich hier stellende Frage der zweite Satz des Absatz 1 unbeachtlich, der sich mit der inhaltlichen Gültigkeitsprüfung des Volksvorschlages befasst.

3.2 Teleologische Auslegung

Der geltende Artikel 136 Absatz 1 bis 3 PRG ist anlässlich der Totalrevision der Gesetzes vom 5. Juni 2012 über die politischen Rechte (PRG) wörtlich aus dem bisherigen Gesetz vom 5. Mai 1980 über die politischen Rechte (GPR) übernommen worden. Der damalige Artikel 59c GPR ist am 18. Januar 1994 in Kraft getreten. In Artikel 136 PRG ist einzig Absatz 4 neu eingeführt worden: er soll es dem Grossen Rat (in Ergänzung zu Abs. 3) ermöglichen, den Stimmberechtigten zur Stichfrage eine eigene Empfehlung abzugeben.

Der PRG-Vortrag enthält zur Frage des zeitlichen Ablaufs des Volksvorschlages keine weiteren Ausführungen, sondern befasst sich in erster Linie mit der inhaltlichen Frage der Gültigkeit. Die Absicht des Gesetzgebers zur vorliegend zu prüfenden Bestimmung des heutigen Artikel 136 Absatz 1 PRG wird hingegen im Vortrag zu Artikel 59c GPR erkennbar: „Der Grosse Rat entscheidet über die Gültigkeit eines Volksvorschlages in der nächst möglichen Session, damit die *Durchführung der Volksabstimmung möglichst wenig Verzögerung* erfährt. Der Grosse Rat führt zum Volksvorschlag keine eigentliche Beratung durch; er kann ihn jedoch zur Annahme oder Ablehnung empfehlen.“

Sinn und Zweck der zeitlichen Vorgabe, dass der Grosse Rat in der nächstmöglichen Session über die Gültigkeit des Volksvorschlages entscheidet, ist somit die *beförderliche Behandlung des Volksvorschlages zugunsten einer möglichst zeitnahen Volksabstimmung*. In diesem Sinne soll sich die grossrätliche Debatte zum Volksvorschlag neben dem Entscheid über die Gültigkeit (Art. 136 Abs. 1 und 2 PRG) auf die Abgabe einer Abstimmungsempfehlung (Art. 136 Abs. 3 und 4 PRG) beschränken.

Fraglich ist weiter, ob es sich bei einem angenommenen Rückweisungsantrag bereits um einen Entscheid des Grossen Rates im Sinne von Artikel 136 Absatz 1 PRG handelt. Gegen eine solche Auslegung spricht, dass der Entscheid über die Gültigkeit des Volksvorschlages gefällt werden soll. Dies wiederum in der Absicht, eine möglichst zeitnahe Volksabstimmung durchführen zu können. Eine Rückweisung an den Regierungsrat oder die Kommission würde diesem Zweck widersprechen.

Zwischenfazit: Der Sinn und Zweck von Artikel 136 Absatz 1 PRG spricht dafür einen Rückweisungsantrag für unzulässig zu erklären, weil er ein Verfahrenshindernis für eine möglichst zeitnahe Durchführung der Volksabstimmung über den Volksvorschlag darstellt.

3.3 Grammatikalische Auslegung

Andererseits signalisiert der Wortlaut des deutschsprachigen Normtexts „in der nächstmöglichen Session“, in welcher der Gültigkeitsentscheid gefällt werden muss, eine gewisse zeitliche Flexibilität. „Nächstmögliche Session“ kann so verstanden werden, dass es sich nicht zwingend um die nächste Session handeln muss. Der Gesetzestext führt nicht weiter aus, durch welche Ereignisse ein Gültigkeitsentscheid über den Volksvorschlag in der nächsten Session allenfalls nicht möglich wäre.

Noch etwas deutlicher als die deutsche Fassung macht die französischsprachige Version von Artikel 136 Absatz 1 PRG deutlich, dass es Gründe geben kann, das Geschäft in einer späteren Session als der nächsten Session zu behandeln. Während beim deutschen Text nicht von vorneherein klar scheint, ob „nächstmöglichen“ allenfalls nichts anderes bedeutet als „nächsten“ (auch die „nächste“ Session ist rein sprachlogisch immer die „nächstmögliche“ Session), ist der französische Text deutlicher: Grundsätzlich Behandlung in der nächsten Session, aber nur insofern, als eine Behandlung in dieser nächsten Session möglich ist: „Si le projet populaire (contre-projet citoyen) a abouti, le Conseil-exécutif le soumet sans retard au Grand Conseil qui statue sur sa validité, dans la mesure du possible, lors de la prochaine session. Les dispositions sur l'examen de la validité des initiatives sont applicables (art. 59 de la Constitution cantonale).“

Allerdings macht der französische Text auch klarer, dass eine Verschiebung in eine spätere Session nur dann in Frage kommen kann, wenn es aus irgendwelchen Gründen *nicht möglich* sein sollte, den Entscheid über die Zulässigkeit in der darauf folgenden Session zu fällen. Das könnte etwa der Fall sein, wenn die Frage der Zulässigkeit schwierig ist und externe rechtliche Gutachten eingeholt werden müssen, die Zeit brauchen.

Es ist daher durch den Wortlaut nicht ausgeschlossen, dass eine Verschiebung auf eine spätere (darauffolgende) Session nicht bloss aufgrund einer Überlast an Traktanden geschieht, sondern wie vorliegend aufgrund einer Rückweisung passiert. Hingegen ist insbesondere aus dem französischsprachigen Normtext zu folgern, dass *eine* Verschiebung durch Rückweisung dann in Frage kommt, wenn *der Entscheid über die Zulässigkeit des Volksvorschlags nicht möglich* sein sollte.

3.4 Systematische Auslegung

Ein Volksvorschlag gilt grundsätzlich als (konstruktives) Referendum (Art. 63 Abs. 3 KV). Bezüglich des Verfahrens bei Volksvorschlägen verweist Artikel 135 Absatz 1 PRG einerseits auf die Bestimmungen betreffend Referenden (Art. 125 bis Art. 132 PRG) und andererseits auf die nachfolgenden besonderen Vorschriften. Artikel 136 ist somit eine spezifischere Vorschrift zu den Referendumsbestimmungen. Diese helfen zur Klärung der vorliegenden Frage nicht weiter, weil bei einem Referendum das Zustandekommen bzw. Nichtzustandekommen durch den Regierungsrat festgestellt wird (Art. 132 Abs. 1 PRG) und die Gültigkeit wie vorliegend durch den Grossen Rat nicht geprüft wird.

Im Gegensatz zu den Verfahrensbestimmungen bei Referenden kennt das PRG beim Entscheid über die *Gültigkeit von Initiativen* detaillierte zeitliche Angaben:

- Zustandekommen/Nichtzustandekommen durch den Regierungsrat: Der Regierungsrat stellt auf Antrag der Staatskanzlei *innert eines Monats* nach Einreichung des Initiativverfahrens (Art. 147 Abs. 1) das Zustandekommen oder Nichtzustandekommen der Initiative fest (Art. 149 Abs. 1 PRG).

- Unterbreitung an Grossen Rat: Der Regierungsrat unterbreitet die zustande gekommene Initiative *innerhalb von zwölf Monaten* dem Grossen Rat. Falls er einen Gegenvorschlag vorlegt, verlängert sich diese Frist auf *18 Monate* (Art. 149 Abs. 2 PRG).
- Entscheid über die Gültigkeit (sowie Annahme oder Ablehnung) durch den Grossen Rat: Der Grosse Rat entscheidet *innert sechs Monaten* seit der Überweisung der Initiative durch den Regierungsrat über deren Gültigkeit sowie über die Annahme oder Ablehnung (Art. 150 Abs. 1 PRG)
- Fristverlängerung bei Initiativen in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs oder in der Form der einfachen Anregung (insb. bei Gegenvorschlägen), siehe Artikel 151 und 152 PRG.

Artikel 153 Absatz 1 PRG sieht sodann sogar vor, dass der Regierungsrat die Volksabstimmung über die Initiative anordnet, wenn der Grosse Rat zum Zeitpunkt des Fristablaufs seinen Beschluss über die Initiative und einen allfälligen Gegenvorschlag noch nicht gefasst hat. Der Vortrag¹ führt dazu weiter aus, dass der Regierungsrat die Volksabstimmung über die Initiative ohne Zeitverzug anordnen muss; zudem kommt hier nur die Initiative zur Abstimmung, ohne dass ihr ein Gegenvorschlag gegenübergestellt wird. Bei dieser Konstellation müsste die Initiative gegebenenfalls ohne Abstimmungsempfehlung zur Abstimmung gebracht werden. Dies etwa dann, wenn der Grosse Rat einen Gegenvorschlag zur Umsetzungsvorlage des Regierungsrates erarbeiten will, dessen Ausarbeitung aber innert der zwölfmonatigen Frist (Art. 150 i.V.m. Art. 152 PRG) nicht gelingt.

Die systematische Einordnung von Artikel 136 PRG in Bezug zur Volksinitiative zeigt somit, dass es bei Volksvorschlägen keine präzisen Zeitangaben gibt, innert welcher der Grosse Rat darüber zu entscheiden hat.² Zudem kann aus der Regelung von Artikel 153 Absatz 1 PRG im Umkehrschluss Folgendes gelesen werden: Bei Volksvorschlägen fehlt eine klare Anordnung, dass bei einem „Fristablauf“ durch den Grossen Rat etwa die Volksabstimmung angeordnet werden müsste. Umso mehr deutet der Vergleich mit den detaillierteren Verfahrensbestimmungen zu Volksinitiativen darauf hin, dass es sich bei Artikel 136 Absatz 1 PRG um eine Ordnungsfrist handeln muss, welche z.B. durch eine Rückweisung des Geschäftes verzögert werden könnte.

3.5 Fazit

Ein Rückweisungsantrag widerspricht dem Sinn und Zweck von Artikel 136 Absatz 1 PRG, da er zu einer Verzögerung der Volksabstimmung über den Volksvorschlag führt. Aus einer Gesamtbeurteilung kann er u.E. jedoch nicht gänzlich ausgeschlossen werden. Der Vergleich mit Verfahrensbestimmungen des PRG zu anderen Volksrechten (insb. der Volksinitiative) verdeutlicht, dass es sich bei Artikel 136 Absatz 1 PRG um eine Ordnungsfrist handelt. Auch der Wortlaut des deutschsprachigen Normtexts, welcher einen Gültigkeitsentscheid in der *nächstmöglichen* Session verlangt, eröffnet grundsätzlich eine zeitliche Flexibilität. Die Konsultation des französischen Normtexts macht u.E. jedoch klar, dass eine Verschiebung in eine spätere Session nur dann in Frage kommen kann, wenn aus irgendwelchen Gründen in der nächsten Session kein Entscheid über die Gültigkeit des Volksvorschlags möglich ist.

¹ Erläuterungen zu Art. 153, Vortrag vom 31. August 2011 zum Gesetz über die politischen Rechte (PRG), S. 26.

² Klarere Fristangaben finden sich bspw. auch bei obligatorischen und fakultativen Volksabstimmungen (dort im Nachgang zum GR-Beschluss), siehe Art. 42 Abs. 1 PRG: Vorlagen, die der obligatorischen Volksabstimmung unterliegen, werden *ohne Verzug, spätestens jedoch zehn Monate*, nachdem der Grosse Rat darüber Beschluss gefasst hat, der Volksabstimmung unterbreitet.