



Das Parlament als kreativer Gesetzgeber? / Le Parlement: un législateur créatif?

Diskussion anlässlich der Jahresversammlung 2007 der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen / Rencontre-débat à l'occasion de l'Assemblée annuelle 2007 de la Société Suisse pour les questions parlementaires

Präsident (Prof. Dr. Ulrich Zimmerli): Das Menu, das wir Ihnen vorgesetzt haben, ist nicht sehr leicht verdaulich. Es führen auch hier verschiedene Wege nach Rom, und im föderalistischen Staat ist auch die Kreativität der Parlamente verschieden.

Es macht wohl Sinn, wenn uns drei Vertreter der verschiedenen Sprachregionen kurz ihre Sicht der Dinge darlegen, damit die Diskussionsbasis noch etwas verbreitert wird. Die parlamentarische Initiative ist in den Kantonen nicht so weit verbreitet wie beim Bund, und die Mechanismen sind auch nicht die gleichen. Zudem gibt es in den Kantonen auch kein Zweikammersystem, und es gibt noch andere konstruktive Möglichkeiten für das Parlament, aktiv zu sein.

Mangilli Fabien (Secrétaire scientifique de commissions, Genève): A Genève, l'approche de la Constitution cantonale et de la loi portant règlement du Grand Conseil est à l'opposé de ce que le prof. Müller nous a exposé. Elle est à comparer plutôt à la situation de l'Assemblée fédérale. Au Grand Conseil genevois, les députés peuvent déposer un projet de loi, et il est intéressant de noter que dans la loi portant règlement du Grand Conseil, une première disposition énonce que les députés peuvent déposer un projet de loi. Un deuxième alinéa précise: "Il en va de même du Conseil d'Etat." Donc, le droit d'initiative est traité de façon presque identique aux projets de loi. Donc, on a une approche complètement différente.

Il faut savoir qu'à Genève, statistiquement, environ un quart des projets de loi qui sont traités émanent de députés. Par rapport à l'exposé du prof. Müller, lorsqu'il s'agit par exemple de mettre en œuvre du droit supérieur, c'est en principe le Conseil d'Etat qui dépose les projets et pas les députés.

A titre d'exemple, je mentionnerai deux cas récents de projets de loi présentés par des députés. L'un concerne la révision complète de la Constitution cantonale par une assemblée constituante, et le deuxième concerne la création d'une Cour des comptes. Pour ces deux éléments fondamentaux pour un canton, l'impulsion a été donnée par les députés eux-mêmes. Donc, le projet de loi a une fonction significative. Il est rédigé de toutes pièces avec un exposé des motifs, et ensuite il est envoyé aux commissions. A Genève – la comparaison a été établie hier soir avec d'autres participants –, il y a 25 commissions thématiques per-

manentes. C'est peut-être trop, mais ce n'est pas à moi d'en juger. La pratique montre qu'en commission, il y a beaucoup d'amendements au projet initial qui est beaucoup retravaillé. Le Grand Conseil en est ensuite saisi dans la version qui a été retravaillée en commission; la version originale n'est pas soumise aux députés. Là, il y a encore une possibilité de déposer des amendements. Cela dépend des objets: parfois, il n'y a pas d'amendements, parfois il y en a. Sur ce point, l'approche genevoise rejoint celle décrite par le prof. Müller, parce que les projets de loi peuvent être votés en débat accéléré ou en débat organisé, c'est-à-dire très rapidement.

Le projet de loi a des limites importantes, abstraction faite des limites juridiques – je vous renvoie à la note que j'ai préparée. Une limite est notamment le soin avec lequel le projet de loi a été rédigé: on remarque parfois quelques incohérences dans le texte et que celui-ci ne correspond pas entièrement aux standards de la technique légistique. Les députés ont toutefois la possibilité de suivre des cours de légistique, ils ont de plus des assistants parlementaires. C'est une précaution et une limite.

La deuxième limite, c'est bien entendu la cohérence sur le plan du droit. Des projets de loi déposés manquent parfois d'une certaine vision et cela pourrait aboutir à des contradictions. En principe, la procédure prévoit dans ce cas qu'on peut renvoyer le projet à la commission législative de manière à bénéficier de l'appui de la Chancellerie cantonale et du service compétent du Grand Conseil.

En tout cas, les députés à Genève sont très attachés à ce droit. En 2003, dans le cadre d'une enquête, il a été suggéré de supprimer la possibilité de déposer un projet de loi. A la quasi-unanimité, les députés ont rejeté cette proposition.

Par conséquent, Monsieur Müller, à Genève, nous sommes encore très loin de votre approche.

Schnyder Rodolfo (Segretario del Gran Consiglio, Bellinzona): Signor presidente, signora presidente del Gran Consiglio, signori relatori, gentili signore, egregi signori: Je continue en français, mais je voulais marquer la présence des italophones dans cette salle. Mon collègue, M. Michele Albertini, conseiller juridique du Grand Conseil de la République et Canton du Tessin, interviendra si besoin est pour compléter ce que j'ai dit.

Dans cette suite d'exposés, j'ai l'impression qu'on pose non seulement le problème de la créativité des Parlements, mais aussi tout simplement celui du droit du Parlement d'avoir quelque chose à dire en matière de législation. Or, le Parlement est dans nos institutions l'une des composantes du système des trois pouvoirs, par conséquent il est plus représentatif des divers groupes de la population que l'exécutif. Ayant la sensibilité nécessaire pour les minorités, il doit pouvoir jouer à plein son rôle de législateur. Mais bien entendu – et je suis parfaitement d'accord avec ce qui a été dit –, en tant que législateurs, l'ensemble de l'administration, l'exécutif et le Parlement doivent collaborer à l'élaboration d'une loi. Je vous fais part de l'expérience tessinoise. Nous connaissons les moyens classiques, quoi-que avec certaines différences. Cela montre la difficulté de nos débats: nous connaissons l'initiative, la possibilité de déposer des amendements et évidemment aussi la motion. Mais les concepts sont différents, d'où la difficulté de ce débat. Par l'initiative parlementaire, chaque membre du Parlement tessinois peut proposer le principe d'une loi, soit sous la forme d'une initiative générique, soit sous la forme d'une initiative élaborée. Si à la fin des travaux, l'initiative est acceptée par le Grand Conseil, après une seconde lecture s'il y a lieu, mais que le Gouvernement est opposé au projet, le projet entrera en vigueur même si l'exécutif cantonal y est opposé. Le droit de référendum reste réservé.

Le Parlement a donc là un instrument très puissant à sa disposition. Mais, il faut le dire, les différentes étapes de la procédure qui conduisent à la décision finale sont bien élaborées et permettent au Gouvernement et à l'administration d'intervenir. Au final, le projet devra de toute façon être approuvé par la majorité des membres du conseil. Cela fait qu'en général, la solution est équilibrée et que les initiatives ne portent normalement que sur des modifications de loi et que rarement sur un projet de loi entier. Nous avons toutefois des exemples de lois entières. Celle sur le Grand Conseil est partie du Parlement, ce n'est pas l'exécutif qui a présenté le projet. L'autre jour, on a déposé une initiative parlementaire concernant les articles 1–50 de la loi sur le travail.

L'expérience n'est pas négative, je l'avoue. Le danger vient plutôt de la possibilité de proposer des amendements. Quand l'exécu-



tif présente une nouvelle loi, des amendements peuvent être présentés en commission et au conseil presque jusqu'à la dernière minute. Bien entendu, la règle prévoit que les amendements doivent être déposés au plus tard au début du débat ou quelques jours à l'avance pour que les commissions puissent les examiner, mais ce n'est souvent pas le cas. Toutefois, il existe la possibilité de retarder une décision par le renvoi à la commission ou bien par une seconde lecture si le Gouvernement est opposé au projet. Il y a cependant une échappatoire pour le Conseil d'Etat: même si cela peut paraître bizarre à certains, le Gouvernement peut toujours retirer son message. Donc, si les parlementaires transforment complètement le projet présenté par l'exécutif, il peut retirer son message, jusqu'au moment du vote final, et alors il faut recommencer depuis le début. Si le Conseil d'Etat souhaite présenter de nouveau son projet, il le modifiera en tenant compte des amendements débattus au Grand Conseil. L'instrument de la motion ne permet pas de toucher aux lois. Par une motion, on peut demander – et presque imposer – des modifications au niveau réglementaire, donc dans ce qui relève de la compétence du Gouvernement. Les droits constitutionnels du Conseil d'Etat restent toutefois réservés.

Je termine en constatant que l'expérience prouve que pour bien légiférer, il faut un travail en commun, donc une volonté qui part du Conseil d'Etat et du Grand Conseil. En général, si des difficultés se présentent, on peut les aplanir en cours de procédure mais ce n'est pas toujours le cas. Le point important – je le répète – est qu'on ne peut pas priver le Parlement du droit fondamental qui consiste à pouvoir intervenir sur le plan législatif.

Präsident: Danke für diesen interessanten Beitrag. Der Rückzug einer Botschaft wäre doch mal was Neues für den Bundesrat!

Nuspliger Kurt (Staatsschreiber Kanton Bern): Wir befinden uns hier im künstlich hervorragend ausgestatteten Kantonsratsaal, in einem sehr inspirierenden Umfeld. Es soll niemand sagen, Parlamente seien nicht zu schöpferischem Handeln oder zu Kreativität fähig!

Wer ist fähiger, kreative Prozesse einzuleiten: das Parlament oder die Regierung? Die Frage ist meines Erachtens falsch. Entscheidend ist das institutionelle Arrangement, die Art und Weise, wie der Kooperationsprozess zwischen Regierung und Parlament organisiert wird, damit kreative Lösungen möglich werden. Ich mache zuerst ein paar allgemeine Bemerkungen zu den beiden Referaten, bevor ich auf die Situation im Kanton Bern zu sprechen komme:

Was braucht es, damit solche institutionellen Arrangements zu guten Lösungen führen? Eine gute Gesetzgebung soll sich zum Gegenstand verhalten wie der Schlüssel zum Schloss und nicht wie das Gemälde zur Landschaft. Es gibt Grenzen in Bezug auf die Kreativität – Herr Professor Müller hat diese angesprochen. Das Steuerungspotenzial ist begrenzt; wir können nicht einfach etwas erfinden, sondern müssen bei den realen Problemen ansetzen, Entwicklungen aufnehmen, Komplexität reduzieren und Einfluss nehmen, damit das menschliche Zusammenleben für alle Beteiligten gerechter, vorhersehbarer und fairer wird.

Der Impuls für neue Rechtsnormen muss von der Politik ausgehen; anschliessend müssen Sachkunde, Erfahrung, Professionalität und Ressourcen der Verwaltung mobilisiert werden. Das kann vielleicht auch über parlamentarische Kommissionen geschehen, aber es geschieht vermutlich primär über die Zentrale, die dem Regierungsrat zur Verfügung steht. Die Politik muss dann den Steuerungsprozess gestalten. Ich neige dabei zur Auffassung von Herrn Müller: Das Parlament muss sich im Wesentlichen mit der politischen Kontrolle des Produktes begnügen. Einzelfälle, besondere Konstellationen und besonders kontroverse Situationen – beispielsweise klare Interessengegensätze von Regierung und Parlament – sind natürlich nie ausgeschlossen.

Zu den parlamentarischen Initiativen: Sie sind für die Kantone von geringerer Bedeutung als für den Bund. Herr Graf hat sich bereits 1991 in der Festschrift der Bundesversammlung „700 Jahre Eidgenossenschaft“ zum Prunkstück parlamentarischer Kreativität, zu den parlamentarischen Initiativen, geäußert. Er vertrat damals die Auffassung, dass Voraussetzung für eine nachhaltige Stärkung der parlamentarischen Gesetzgebungs- und Initiativfunktion in erster Linie eine Aufwertung der ständigen Kommissionen sei. Eigentlich hat die seitherige Entwicklung ihm Recht gegeben. Wenn tragfähige Vorlagen zu parlamentarischen Initiativen ausgearbeitet werden, basieren sie auf der intensiven Arbeit einer Kommission, die über längere Zeit in einem bestimmten Sachgebiet einen Reflexionsprozess durchführen konnte. Es ist allerdings immer noch möglich, dass aus solchen Kommissionen Zwischenprodukte kommen, die nicht allen Anforderungen genügen, um die Komplexität des Gegenstandes abzubilden. Ich habe mich z. B. etwas näher mit der parlamentarischen Initiative zur Einführung des Finanzreferendums befasst. Dort sind meines Erachtens nicht alle Fragen mit der für die Bereitstellung eines Vernehmlassungsentwurfes nötigen

Gründlichkeit abgeklärt worden – in Bezug auf Aussenbeziehungen und anderes.

Zur Situation im Kanton Bern: Ich bin hier unter strenger Kontrolle einiger Vertreter der bernischen Politik, ich muss also ein wenig aufpassen, was ich sage. (Heiterkeit) Der Grosse Rat des Kantons Bern hat mehrere Möglichkeiten, um auf das Gesetzgebungsverfahren Einfluss zu nehmen: Es gibt die Motion und das Postulat – der bernische Regierungsrat befolgt übrigens überwiesene Motionen, im Unterschied zum Bundesparlament! (Heiterkeit) Der Grosse Rat kann Gesetzentwürfe des Regierungsrates prüfen, abändern und Gegenentwürfe bereitstellen. Der Grosse Rat kann über eine parlamentarische Initiative auch selbst ein Rechtssetzungsverfahren durchführen. Hierbei ist im Anschluss an das Votum von Herrn Müller zu ergänzen, dass das Parlament die Möglichkeit hat, Vorentscheide zu relevanten Grundsatzfragen zu fällen. Es gibt beispielsweise das Instrument des Grundsatzbeschlusses, der die Grundlage für eine spätere Gesetzgebungsarbeit sein kann. Weiter kann das Parlament bei der Behandlung von Berichten Weichen stellen, mit sogenannten Planungserklärungen, die selbstständige politische Willensäußerungen des Parlamentes sind. Damit wird der Gesetzgebungsprozess kanalisiert, und der Regierungsrat präsentiert dann eine Vorlage, die diesen Vorentscheiden entspricht.

Wie sieht es aus, wenn die Gesetzentwürfe der Regierung im Parlament behandelt werden? Dazu hat mir Herr Wissmann ein paar Hinweise gegeben. Mehrere Gesetzentwürfe – Bernische Pensionskasse, Mittelschulgesetz, Anwaltsgesetz, Polizeigesetz, Strassenverkehrsgesetz, Gesetz über Handel und Gewerbe, Reform der dezentralen Verwaltung – haben im parlamentarischen Prozess sehr kleine Änderungen erfahren.

Das Instrument der parlamentarischen Initiative wird auch nicht sehr häufig gebraucht. Es ist dann besonders erfolgreich, wenn es von bürgerlicher Seite genutzt wird – Stichworte: Schuldenbremse, Defizitbremse, Aufhebung der Billettsteuer, Aufhebung der verbrauchsabhängigen Heizkostenabrechnung bei Altbauten. Es geht dabei also meist um punktuelle Rechtssetzungsanliegen von begrenzter Komplexität.

Gesamthaft gesehen leistet das Parlament professionelle Gesetzgebungsarbeit auf hohem Niveau; es weicht selten von guten Entwürfen ab. Wenn Kreativität auch darin besteht, gute Entwürfe zu erkennen und zu sanktionieren, dann ist der Grosse Rat des Kantons Bern ein sehr kreativer Gesetzgeber. (Heiterkeit)



Borel Claude (membre du Grand Conseil de Neuchâtel):

Les constatations qu'on peut faire au niveau neuchâtelois vont tout à fait dans le sens de ce qu'a exposé M. Graf. L'on constate une perte de vitesse des motions au profit d'un développement des initiatives parlementaires. Nous avons actuellement cent motions et postulats qui sont à l'étude auprès du Conseil d'Etat. Sur ces cent motions et postulats, 63 datent d'il y a plus de cinq ans. J'appelle cela le classement par fossilisation des motions (Hilarité), c'est-à-dire que l'on attend la mort ou le départ de l'auteur de la motion. Au Grand Conseil, on obtient souvent des informations plus précises en posant une question pour laquelle on demande une réponse écrite qu'on obtient au plus tard dans un délai de six mois. Donc on déplace les demandes d'étude plutôt vers la question que vers la motion. Fondamentalement, cela a pour incidence qu'un projet de loi qui ne porte parfois que sur un seul article prend de plus en plus d'importance. Nous avons actuellement 39 projets de loi à l'étude au niveau des commissions. Vous constatez que cela représente 40 pour cent par rapport aux motions et postulats.

Au législatif cantonal, nous disposons aussi d'un instrument qui n'existe pas partout: la recommandation. Le Grand Conseil, selon la Constitution, peut inviter le Conseil d'Etat à prendre une mesure qui relève de la compétence législative de celui-ci. Par conséquent, dans le domaine réservé des arrêtés du Conseil d'Etat ou des dispositions réglementaires d'application d'une loi, on peut demander au Conseil d'Etat de prendre position sur une proposition. Il n'a bien entendu pas le devoir de présenter un projet, mais il doit faire rapport dans les six mois. Cette disposition assez intéressante se trouve dans la nouvelle Constitution. Dans les faits, cela n'a pas encore été pratiqué très souvent.

J'ajoute que la RPT restreint de plus en plus les compétences du Grand Conseil, et cela dans neuf domaines en tout cas. Les membres de l'exécutif et les députés vont être renvoyés progressivement dos à dos, parce que ce seront les administrations, les secrétariats des Conférences suisses des directeurs cantonaux de ceci ou de cela qui prendront de plus en plus souvent des décisions politiques. Je ne donne qu'un exemple à ce propos: la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) a accepté, alors que l'ordre du jour de sa séance comportait quinze points, de modifier le règlement de la nouvelle maturité fédérale qui avait fait l'objet d'années de préparation. Elle a décidé de la modifier dans un débat qui a duré zéro minute. On a donc pris, sans qu'un débat ait lieu au sein de la CDIP, des

options fondamentales pour l'avenir de la nouvelle maturité. C'est l'évolution vers laquelle on va ! Cela fait que les compétences des législatifs par rapport à celles des exécutifs ne vont plus être un thème d'actualité d'ici quinze ou vingt ans.

Engheben Monica (Secrétaire générale du Grand Conseil du canton de Fribourg):

Pour faire suite à ce qu'a exposé M. Borel, je précise nous avons une nouvelle loi sur le Grand Conseil qui est entrée en vigueur au 1er janvier 2007. Auparavant, l'instrument de l'initiative parlementaire existait, mais il n'avait jamais été utilisé; son "mode d'emploi" ne figurait même pas dans l'ancienne loi. L'initiative a été réintégré dans la nouvelle loi par les députés, et la façon d'utiliser cet instrument est décrite.

On constate une augmentation de son utilisation à propos d'un thème très sensible dans notre canton: les collaborations intercantionales. Les deux initiatives parlementaires qui ont été déposées abordent ce sujet, parce que les députés estiment que le Grand Conseil perd du pouvoir par rapport aux conférences gouvernementales. Leur but est de forcer le Conseil d'Etat à légiférer en la matière, donc à élaborer une loi qui précise comment notre Parlement cantonal peut participer aux négociations. On cherche ainsi à éviter de se retrouver face à des accords intercantonaux auxquels on ne peut que dire oui ou non, c'est-à-dire en général oui. Cette thématique est très sensible dans notre canton.

Rapin Olivier (Secrétaire générale du Grand Conseil du canton de Vaud):

La contagion aux yeux du prof. Müller viendra peut-être de l'ouest de la Suisse, puisque entre Genève et Fribourg il y a le canton de Vaud, et que la très récente loi sur le Grand Conseil du canton de Vaud, adoptée le 8 mai 2007 et entrée en vigueur au 1er juillet, prévoit notamment le traitement de l'initiative législative, qui peut être transmise soit au Conseil d'Etat, soit à une commission parlementaire, à charge pour elle de la traiter comme l'exécutif le ferait. On voit donc que dans notre canton aussi on s'achemine vers une participation accrue du Parlement en tant que législateur créatif. Toutefois, on n'a pas encore concrètement testé cette innovation. On verra à l'usage comment cela se déroule, mais je tenais à vous le signaler puisque la loi précitée vient d'entrer en vigueur.

Dürst Hansjörg (Ratsschreiber, Glarus):

Ich bin in meiner Funktion "Diener zweier Herren", also des Parlamentes und des Regierungsrates. Bei uns ist das System vorherrschend, das Herr Professor Müller

vertritt; das ist auch so in unserer Verfassung festgeschrieben. Das ist vielleicht überraschend für einen Landsgemeindekanton, wo der oberste Gesetzgeber nicht das Parlament ist, sondern die Landsgemeinde. Die Landsgemeinde ist natürlich auch ein Element der Kreativität (Heiterkeit), denn einerseits hat bei uns jeder Bürger das Recht, Anträge zuhanden der Landsgemeinde zu stellen, auch am Parlament und an der Regierung vorbei. Auf diese Weise wurde vor einiger Zeit die Regierung fast handstreichartig von 7 auf 5 Mitglieder verkleinert, und man hat eine Strukturreform der Gemeinden angezettelt, wobei künftig der Kanton nur noch aus drei Gemeinden bestehen wird. Letztes Jahr wurde nun noch Stimmrechtsalter 16 eingeführt, ebenfalls gegen den Willen des Parlamentes.

Besonders kreativ ist aber auch das Recht, an der Landsgemeinde Abänderungsanträge zu Vorlagen des Parlamentes zu stellen. Trotzdem sind wir aber Anhänger des anderen Modells. Wenn man nämlich genauer analysiert, was an dieser Landsgemeinde passiert, wurden dort Grundsatzentscheide gefällt, im Sinne eines Impulsgebers. Bei allen drei erwähnten Vorlagen mussten dann das Parlament und vor allem die Regierung blitzschnell die entsprechenden Umsetzungsvorlagen ausarbeiten. Darum stützt das eher die These von Professor Müller, dass grundsätzlich die Kreativität eher bei der Exekutive als bei der Legislative liegt. Das ist auch die Erfahrung, die wir gemacht haben. Ich habe unseren Ratssekretär gefragt, von woher eigentlich in den letzten Jahren im Kanton Glarus die Anstösse für Kreativität gekommen sind. Das Parlament hat dabei einen verschwindend kleinen Anteil; die meisten Anstösse kamen bei uns durch Memorialsanträge einzelner Bürger an die Landsgemeinde oder durch entsprechende Vorlagen des Regierungsrates.

Zum Schluss noch eine kritische Anmerkung zu den Äusserungen von Martin Graf betreffend die Kreativität des Parlamentes: Ich bin ein Anhänger der Kreativität, aber in den letzten Jahren haben wir in den Kantonen gemerkt, dass die Kreativität des Bundesparlamentes oft dazu geführt hat, dass die Vollzugtauglichkeit der entsprechenden Erlasse häufig fraglich war und die Kantone Schwierigkeiten hatten, sie angemessen umzusetzen. Hier bietet das Modell von Professor Müller, wonach man die Exekutive und die Verwaltung einbezieht, eher Gewähr dafür, dass auch die Vollzugtauglichkeit der Erlasse gewährleistet ist.

Präsident: Ich bin froh, dass wir die Kreativität einer Landsgemeinde auch noch in die Diskussion einbringen können.



Wyssa Claudine (membre du Bureau du Grand Conseil du Canton de Vaud): J'aimerais donner un avis quelque peu différent par rapport à ce que nous avons entendu jusqu'à maintenant. Il me semble que dans cette discussion sur la créativité des Parlements, nous sommes confrontés à un autre élément qui est que les députés sont des parlementaires de milice. Dans quelle mesure le fait d'améliorer la créativité et d'élargir les compétences données aux parlementaires n'entre-t-il pas en contradiction avec ce postulat essentiel dans le fonctionnement de notre démocratie suisse qui est que nous sommes des parlementaires de milice ? Nous avons entendu aujourd'hui que dans beaucoup de législatifs cantonaux le nombre de députés a diminué et qu'en même temps on a étendu leurs compétences. Ne va-t-on pas ainsi faire apparaître – si on envisage de renforcer l'aspect créatif dans l'élaboration des lois – la contradiction essentielle qu'il ne sera plus possible de maîtriser un travail en augmentation ? N'allons-nous pas en arriver au point qu'il sera tout simplement impossible d'être des parlementaires de milice, s'il faut faire tout ce travail avec professionnalisme et correctement ?

Präsident: Ich bin sehr dankbar für dieses Votum und fühle mich auch etwas provoziert, weil ich seinerzeit als Mitglied des Ständerates auch versucht habe, zusammen mit meinen Kollegen etwas kreativ zu wirken. Es ist im Übrigen bezeichnend, dass in den Voten nur vom Nationalrat gesprochen wurde und nicht vom Ständerat! Das hat nichts mit der Frage der Professionalität zu tun, aber natürlich sind in einer kleinen Kammer mit kleineren ständigen Kommissionen die Möglichkeiten, Einfluss zu nehmen, viel grösser als in einer grossen Kammer.

Ich selbst bin "Geschädigter" einer parlamentarischen Initiative. Als ich 1987 in den Rat eintrat, hatte ich mich gleich während meines ersten Kommissionspräsidiums mit einer parlamentarischen Initiative meiner verehrten, inzwischen verstorbenen Kollegin Josi Meier zum Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechtes zu befassen, die drei Jahre früher eingereicht worden war. Damit hat man sich dann noch etwa acht Jahre lang beschäftigt, und man hat versucht, gestützt auf eine parlamentarische Initiative eine entsprechende Kodifikation zu machen, und das geht natürlich überhaupt nicht; darin sind wir uns vermutlich einig. Es hat ja hier auch niemand gesagt, das sei ein guter Weg gewesen.

Aber die Kreativität in der Änderung von Vorlagen ist natürlich schon beträchtlich. Ich erinnere mich an den Fall der "Beobachter"-Initiative zur Gentechnologie, zu

welcher der Bundesrat einen Gegenvorschlag ausarbeitete, der jedoch komplett unbrauchbar war. Denn da stand eigentlich nur drin, die Gesetzgebung über die Gentechnologie sei Bundessache und die Gesetzgebung regle die Einzelheiten. Damit konnte man politisch überhaupt keinen Kontrapunkt zu dieser doch heiklen Initiative des "Beobachter" setzen. Die Kommission des Ständerates – ich war damals dabei – hat dann die Vorlage entscheidend abgeändert, und was heute in Artikel 119 der Bundesverfassung steht, ist eigentlich nichts anderes als das Ergebnis der damaligen Kommissionsberatung.

Warum sage ich das? Ich bin mit Professor Müller völlig einig, dass Schnellschüsse im Ratsplenum sehr gefährlich sind. Aber Abänderungen in parlamentarischen Kommissionen unter Mitwirkung der Verwaltung machen durchaus Sinn. Ich habe Professor Müller auch nicht so verstanden, dass er grundsätzlich dagegen wäre. Er hat eher empfohlen, solche Vorlagen an Kommissionen zurückzuweisen und sich vor Schnellschüssen im Plenum zu hüten. Je komplexer eine Materie ist, desto gefährlicher sind auch solche Schnellschüsse. Das mag auch erklären, warum das Problem beim Bund viel heikler ist als bei den Kantonen, denn die Gesetzgebung beim Bund ist um ein Mehrfaches komplexer. Denken Sie auch an die internationale Dimension: Es ist für ein Parlament praktisch nicht möglich, z. B. die Europa- oder WTO-Tauglichkeit von Vorlagen einfach so zu erkennen. Herr Nuspliger hat völlig Recht: Hier ist eine Optimierung der Zusammenarbeit zwischen Parlament und Verwaltung unumgänglich. Es würde ja niemandem einfallen, z. B. im Bereich der Finanzmarktaufsicht, des Elektrizitätsmarktrechtes oder des Fernmelderechtes mit einer parlamentarischen Initiative irgendetwas vom Zaun zu reissen. Aber einfachere Vorlagen kann man durchaus aufgrund einer Kommissionsinitiative ausarbeiten. Es geht darum, auf den verschiedenen föderalistischen Ebenen den richtigen Weg zu finden, um als Milizparlament noch vernünftige Arbeit zu leisten. Das war der Zweck der Übung heute, dass man diese vielen Facetten einmal aufzeigt und versucht, mit den Mitteln, die uns zur Verfügung stehen, die besten Lösungen zu finden.

Natürlich gibt es auch einen anderen Aspekt: Je widerspenstiger die Regierung, desto kreativer ist das Parlament! Hier stelle ich fest, dass die schweizerischen Gesetze relativ viel Spielraum für Kreativität des Parlamentes offen lassen.

Wenn Sie diese Referate gehört bzw. das Protokoll der heutigen Tagung gelesen haben, möchte ich Sie herzlich einladen, sich an der weiteren Diskussion zu beteiligen, die überhaupt nicht abgeschlossen

ist. Das Forum unserer Homepage eignet sich dazu ausgezeichnet. Ich bitte nun die beiden Referenten noch um ein Schlusswort.

Graf Martin: Ich kann mich kurz fassen, denn ich habe nichts gehört, was mich zu besonderem Widerspruch provozieren würde. Nur eine ganz kurze Bemerkung an die Adresse von Kurt Nuspliger; er hat auf das interessante Beispiel der parlamentarischen Initiative zur Einführung eines Finanzreferendums auf Bundesebene hingewiesen und diesbezüglich eine mangelnde Qualität der Vorbereitung bedauert. Ich weiss nicht, ob er die neueste Pressemitteilung der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates schon gelesen hat. Sie ist weiser geworden, denn sie ist – vielleicht nicht zuletzt dank der sehr gut fundierten Stellungnahme des Kantons Bern im Vernehmlassungsverfahren, das die Kommission ordnungsgemäss durchgeführt hat – zum Schluss gekommen, dass das Finanzreferendum auf Bundesebene keine gute Idee ist.

Wenn wir schon bei der Reform der Volksrechte sind: Die am schlechtesten vorbereitete Vorlage für eine Änderung der Volksrechte auf Bundesebene, nämlich die Einführung der allgemeinen Volksinitiative, hat seinerzeit der Bundesrat im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung vorgeschlagen; es war also eine Regierungsvorlage.

Eine wichtige Ergänzung zu meinem Referat: Ich habe hier weitestgehend vom Bund gesprochen und bin mir bewusst, dass die Situation in den Kantonen anders ist. Es ist mir völlig fern, hier irgendwie missionarisch wirken zu wollen; die Kantone müssen selbst wissen, was für sie gut ist. Ich kann mir gut vorstellen – deshalb bin ich froh, dass Herr Dürst sich zu Wort gemeldet hat –, dass gerade in kleineren Deutschschweizer Kantonen das, was Sie jetzt vom Bund und von den Westschweizer Kantonen gehört haben, etwas fremd tönt. Sie haben vielleicht den Eindruck, das sei für sie nicht realistisch. Ich bin auch froh für die Bemerkung von Frau Wyssa betreffend die Milizparlamente. Die Bundesparlamentarier sind heute faktisch Berufsparlamentarier; es ist eine Illusion, diesbezüglich etwas anderes zu behaupten. In den Parlamenten vor allem kleinerer Kantone ist das noch anders, deshalb sind die Erfahrungen auf Bundesebene nicht tel quel auf die Kantone übertragbar.

Ich möchte Ihnen aber zumindest eines zu bedenken geben: Müsste es in einem demokratischen Staatswesen nicht möglich sein, dass ein Milizparlament – zumindest ausnahmsweise – die Leitung des Gesetzgebungsverfahrens an sich ziehen kann, wenn die Regierung sich weigert? Das wird



in den Kantonen sicher seltener vorkommen; ich weiss aber, dass viele Kantone das Instrument der parlamentarischen Initiative noch überhaupt nicht kennen. Es wäre m. E. eine Minimalanforderung, dass auch ein kantonales Parlament ausnahmsweise die Fähigkeit haben muss, die Leitung des Gesetzgebungsverfahrens an sich zu ziehen.

Müller Georg: Ich bedanke mich zunächst bei Ihnen; ich habe an diesem Morgen viel gelernt – soweit das in meinem Alter noch möglich ist. Vor allem die spezielle Art der Regelung im Kanton Genf war mir z. B. bisher nicht bekannt. – Auf zwei Differenzen zu Martin Graf möchte ich noch zurückkommen.

1. Zuerst geht es um eine begriffliche Differenz, die weniger wichtig ist; sie betrifft die Kreativität. Wenn ich ihn richtig verstehe, meint er damit die Interessenvertretung in allen Phasen. Die eigenen Interessen zu vertreten ist für mich nicht besonders kreativ. Ich betrachte es nicht als ausgeprägt schöpferische Leistung, neue Ideen in die Gesetzgebung einzubringen. Aus der zunehmenden Aktivität des Parlamentes leitet Herr Graf Kreativität ab. Das stimmt meines Erachtens nicht; zumindest ist es nicht bewiesen. Ich gebe zu: Die Dissertation von Frau Jegher hat mich in dieser Hinsicht überzeugt. Es ist nicht zu bestreiten, dass jedenfalls das Bundesparlament in den letzten 10, 20 Jahren stärker geworden ist. Es hat seine Position ganz klar verstärkt, und ich meine, dass dies auch für viele Kantone stimmt; die Parlamente sind gegenüber ihren Regierungen stärker und aktiver geworden und greifen häufiger in die Gesetzgebungsprozesse ein. Aber ob das immer kreativ ist, steht damit noch nicht fest. Aktivität ist nicht immer Kreativität!

2. Nun aber ein Punkt, der mir noch wichtiger erscheint und mir etwas Sorge macht: Im Referat von Martin Graf kommt die Aussage vor, dass er bei einer Kollision zwischen demokratischer Legitimation und Qualität der Gesetzgebung immer der demokratischen Legitimation den Vorrang geben will. Das halte ich für problematisch: Demokratisch abgesicherte Gesetze, die nicht wirksam sind, nützen doch nichts! Was bringt denn das? Ich halte das im Gegenteil für einen ganz gefährlichen Weg. Sie machen den Bürgerinnen und Bürgern etwas vor, wenn Sie Gesetze beschliessen, die nachher ihre Zwecke nicht erreichen, also nicht wirksam werden. Ich würde einfach sagen, dass beides möglich sein muss: demokratische und sachliche Legitimation, Qualität und demokratische Legitimation. Das ist ein Optimierungsprozess, und ich würde auf keinen Fall der These zustimmen, man

könne Einbussen bei der Qualität ohne Weiteres in Kauf nehmen, wenn nur die demokratische Legitimation garantiert sei.

Präsident: Ich bedanke mich herzlich bei den beiden Referenten und bei den Votantinnen und Votanten. Hauptverantwortlich dafür, dass wir heute überhaupt hier sind, ist Paul Meier, ehemaliger Präsident des St. Gallischen Kantonsrates. Er hat seinerzeit die Idee gehabt, St. Gallen als Tagungsort vorzuschlagen; das war eine ausgezeichnete Wahl. Diese Veranstaltung wird daher sicher nicht nur wegen der Thematik unvergesslich bleiben.