



Das Parlament als kreativer Gesetzgeber? Möglichkeiten und Grenzen der Motion, der parlamentarischen Initiative und der Abänderung von Regierungsentwürfen

Martin Graf, Sekretär der Staatspolitischen Kommissionen der Eidgenössischen Räte
Referat, gehalten anlässlich der Jahresversammlung der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen (SGP) vom
22. September 2007 in St. Gallen

Die Formulierung des Themas der diesjährigen Jahresversammlung der SGP zeichnet sich durch Ausgewogenheit aus. Der Haupttitel "Das Parlament als kreativer Gesetzgeber" ist mit einem Fragezeichen versehen; die Frage kann somit sowohl eher positiv als auch eher negativ beantwortet werden. Der Untertitel spricht sowohl positiv von "Möglichkeiten", als auch negativ von "Grenzen". Ich gehe davon aus, dass ein allzu ausgewogenes Referat etwas langweilig werden könnte, und ich werde daher bewusst einseitig die These vertreten, dass schweizerische Parlamente kreative Parlamente sein müssen und auch tatsächlich sind; ich werde mehr von den Möglichkeiten und weniger von den Grenzen sprechen. Dass die andere Seite hier auch vertreten und im Gesamten damit Ausgewogenheit hergestellt ist, dafür hat mein Vorredner gesorgt. Ich denke, Georg Müller und ich sind uns in einer Beziehung recht ähnlich: Ein bisschen Einseitigkeit, vielleicht sogar eine Prise Provokation, kann die Reflexion und die Diskussion fördern. Dabei wissen wir gegenseitig voneinander, dass auch die jeweils andere Sicht ihre Berechtigung hat. Damit unsere Aussagen besser einander gegenübergestellt und verglichen werden können, übernehme ich die von Georg Müller vorgegebene Referatsstruktur und versuche, dieselben Fragen zu beantworten¹.

1./2. Was heisst "kreative Gesetzgebung"??²

Ich gehe von der banalen, aber elementaren Feststellung aus, dass es in einer staatlichen Gemeinschaft zahlreiche verschiedene gesellschaftliche Interessen gibt; wirtschaftliche, soziale, kulturelle, regionale Interessen. Diese verschiedenen Interessen versuchen alle, sich bei der Festlegung staatlicher Normen durchzusetzen oder zumindest berücksichtigt zu werden. *Kreativität in der Gesetzgebung bedeutet für*

mich in erster Linie das Einbringen, den Input dieser verschiedenen Interessen in den Gesetzgebungsprozess, natürlich mit dem Ziel, den Output des Verfahrens, d.h. die neu erlassene oder geänderte staatliche Norm massgeblich zu beeinflussen.

3. Wer ist Gesetzgeber?

Es gibt verschiedene Möglichkeiten, wie die unterschiedlichen gesellschaftlichen Interessen in den staatlichen Entscheidungsprozess eingebracht werden können. Ein Staat kann derart organisiert sein, dass bestimmte Partikulärinteressen überdurchschnittlichen Einfluss haben, unter Umständen entgegen dem Interesse der Mehrheit des Volkes; zudem kann dieser starke Einfluss einer bestimmten Interessengruppe auf verdeckte Art und Weise in irgendwelchen "Dunkelkammern" ausgeübt werden. Demgegenüber bietet das demokratisch gewählte Parlament die bestmögliche Gewähr für ein Entscheidungsorgan, in welchem die verschiedenen gesellschaftlichen Interessen gemäss ihrer tatsächlichen Verankerung in der sich an den Wahlen beteiligenden Bevölkerung vertreten sind. Dank der Öffentlichkeit des parlamentarischen Entscheidungsprozesses wird zudem bekannt, wer welche Interessen mit welchen Gründen vertritt. Diese Informationen sind die Voraussetzung dafür, damit der kritische Wähler seine Konsequenzen ziehen und bei der nächsten Wahl einer Partei bzw. einem Parlamentarier sein Vertrauen aussprechen oder es ihm entziehen kann.

Aus demokratischer Sicht kann also einzig das Parlament das gesetzgebende Organ sein, unter Vorbehalt der Rechte des Volkes. Die Verwaltung entbehrt der demokratischen Legitimation und ist trotz allmählich um sich greifendem Öffentlichkeitsprinzip nach wie vor nur sehr beschränkt öffentlich. Die Regierung verfügt zwar über eine demokratische Legitimation – indirekt

im Bund, direkt in den Kantonen – ; sie berät aber nicht öffentlich und sie ist aufgrund ihrer beschränkten Mitgliederzahl nicht geeignet, die zentrale Funktion der Repräsentation der mannigfachen gesellschaftlichen Interessen wahrzunehmen. Georg Müller schreibt in seiner "Rechtsetzungslehre": "Gesetzgebung ist keine originär-kreative Aufgabe des Parlaments, sondern eine Kontrolle der von Regierung und Verwaltung geleisteten Vorarbeiten und getroffenen Vorentscheidungen"³. Demzufolge habe die Regierung die Gesetzgebungsarbeit zu leiten und die politischen Vorentscheidungen zu treffen. Mein Kommentar: Zweifellos ist es häufig tatsächlich so, dass sich ein Teil der parlamentarischen Gesetzgebungsarbeit auf die Kontrolle der von Regierung und Verwaltung geleisteten Vorarbeit beschränkt. Das ist sinnvoll so und anders auch gar nicht möglich. Würde sich aber das Parlament gänzlich auf eine blosser Kontrolle beschränken, und könnten die Ratsmitglieder auf dem Wege des Initiativ- und Antragsrechts keinen eigenständigen gesetzgeberischen Input mehr leisten, so wäre dies in demokratiepolitischer Sicht ein schwerwiegender Verlust. Es würde nämlich bedeuten, dass die verschiedenen gesellschaftlichen Interessen nicht mehr unmittelbar in den Entscheidungsprozess einfließen könnten. Sie würden vermittelt und "gefiltert" durch Regierung und Verwaltung. Was in diesem Filter genau geschieht, wäre für die Öffentlichkeit kaum nachzuvollziehen. Was in diesem Filter hängen bleibt, könnte nicht erneut in den Entscheidungsprozess eingebracht werden, wenn im Parlament keine Abänderungsanträge gestellt und wenn von der Regierung blockierte Gesetzesentwürfe nicht auf dem Wege der parlamentarischen Initiative eingebracht werden könnten. Nur noch *ein* Partikulärinteresse, nämlich dasjenige der Verwaltung, könnte unmittelbar und völlig ungefiltert in den Entscheidungsprozess einfließen.

¹ Vgl. das Referat von Georg Müller in diesem Heft.

² Verbindung der 1. und 2. Frage von Georg Müller.

³ Georg Müller, *Elemente einer Rechtsetzungslehre*, 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2006, S. 239.



Selbstverständlich nehmen Regierung und Verwaltung auch wichtige und unentbehrliche Funktionen im Gesetzgebungsprozess wahr, aber sie tun dies in *untergeordneter*, in vor- und nachgeordneter Funktion zum Parlament. *Das bedeutet, dass das Parlament in der Lage sein muss, als demokratischer Gesetzgeber die Leitung des Gesetzgebungsprozesses an sich zu ziehen.*

4. Welches Organ der Gesetzgebung soll in welcher Phase kreativ sein?

Die von Georg Müller vorgenommene Gliederung des Gesetzgebungsprozesses in seine verschiedenen Phasen⁴ liefert wertvolle methodische Erkenntnisse und ist hilfreich beim Bestreben, die Qualität der Gesetzgebung zu verbessern. In der Praxis der Gesetzgebung lassen sich diese Phasen allerdings nicht strikt voneinander trennen, und vor allem lässt sich die "Kreativität", d.h. das Einbringen der verschiedenen gesellschaftlichen Interessen, nicht aus wichtigen Phasen des Gesetzgebungsprozesses aussperren. In allen Phasen drängen diese Interessen darauf, eingebracht zu werden (mal abgesehen von der Phase der "Publikation"). Folglich ist es durchaus erwünscht, dass auch das Parlament als demokratischer Repräsentant dieser Interessen in allen Phasen mitwirken kann.

In einem entscheidenden Punkt möchte ich das Phasenmodell von Georg Müller zwar nicht abändern, aber differenzieren: Die Beschlussfassung des Parlamentes zu wichtigen politischen Fragen erfolgt in aller Regel nicht einfach über den Entwurf, sondern über mehrere alternative Entwürfe verschiedener Provenienz. Das ergibt sich zwangsläufig aus der "Kreativität" in den vorangehenden Phasen, z.B. daraus dass

1. in der Phase der "Impulsgebung" mehrere, u.U. widersprüchliche Impulse gegeben werden;

2. in der Phase der "Aufnahme des Ist-Zustandes" verschiedene Analysen in durchaus kreativer Weise zu verschiedenen Resultaten gelangen können (aktuelles Beispiel: die Analyse der Klimaerwärmung);
3. in der Phase der "Präzisierung der Zielsetzungen" naturgemäss auf verschiedene Art und Weise präzisiert werden kann – der "Teufel liegt bekanntlich im Detail"; usw. usf.

In aller Regel gibt es also nicht den einzigen objektiv allein richtigen Entwurf, der in einem quasi "keimfreien", d.h. interessefreien Laboratorium durch neutrale Verwaltungsmenschen und Experten ausgear-

beitet werden kann. Fach- und Faktenwissen kann nicht getrennt werden von seiner politischen Interpretation. Das bedeutet, dass eine *Monopolisierung dieser politischen Interpretationsmacht* durch Regierung und Verwaltung in wichtigen Phasen des Gesetzgebungsverfahrens aus demokratiepolitischer Sicht höchst bedauerlich wäre.

Es gibt zum Glück in der Praxis auch nicht dieses Monopol, sondern dem Parlamentsplenum liegen neben dem Regierungsentwurf in Form von Abänderungsanträgen alternative Entwürfe von parlamentarischen Kommissionen und Ratsmitgliedern vor. Das bedeutet nicht, wie Georg Müller dies dargestellt hat, dass über diese Abänderungsanträge im Plenum einfach so "spontan" entschieden wird. Auch die alternativen Entwürfe durchlaufen dieselben vorbereitenden Phasen vor der Beschlussfassung wie der Regierungsentwurf. Natürlich werden diese alternativen Entwürfe häufig nicht so sorgfältig vorbereitet, wie dies bei Regierungsentwürfen (hoffentlich) der Fall ist. Das gilt vor allem für erst im Parlamentsplenum eingebrachte Einzelanträge von Ratsmitgliedern (die allerdings nur selten erfolgreich sind); es gilt nicht immer, aber gelegentlich auch für die meistens erfolgreichen Kommissionsanträge. Ein Parlamentsbeschluss kann gewiss gelegentlich qualitative Mängel aufweisen. Rechtfertigt dies einen einschneidenden Abbau der demokratischen Rechte des Parlamentes, seiner Kommissionen und Mitglieder? Ich sage Nein und gewichte die demokratische Legitimation des Parlamentsbeschlusses höher als seine gesetzgeberische Qualität. Das heisst nicht, dass ich diese Qualität gering schätze. *Das tatsächlich bestehende Qualitätsproblem kann auf andere Weise gelöst werden als durch einen Demokratieabbau:* durch eine sorgfältige Kommissionsarbeit, durch eine zweite Lesung, auf Bundesebene vor allem auch dank der segensreichen Wirkung des Zweikammersystems, dank dem jeder Beschluss der einen Kammer durch Kommission und Plenum der anderen Kammer überprüft wird.

An dieser Stelle möchte ich die weit verbreitete These bestreiten, dass Regierung und Verwaltung über eine viel grössere Fachkompetenz, über mehr Erfahrung und höhere Professionalität verfügen als das Parlament. Prof. Kurt Eichenberger hat in den 60er Jahren die "drei Nöte" des Bundesparlamentes beschrieben ("Zeitnot", "Sachkundenot" und "Bewertungsnot"), welches "in der Gesetzgebung Schritt für Schritt nur an der administrativ-gouverne-

mentalenen Krücke machen kann"⁵. Eine neuere politikwissenschaftliche Untersuchung hat die Praxis der Abänderung von Bundesratsentwürfen in den 1990er Jahren detailliert untersucht und gelangt zu folgender Schlussfolgerung: "Die vorliegende empirische Untersuchung der parlamentarischen Gesetzgebungsarbeit hat gezeigt, dass das Parlament – wenn es Handlungsbedarf sieht und von der Wichtigkeit einer Vorlage überzeugt ist – durchaus in der Lage ist, inhaltlich gestaltend in die Gesetzgebung einzugreifen und konsensfähige Vorlagen zu verabschieden"⁶.

Dieses wissenschaftliche Ergebnis entspricht voll und ganz dem Eindruck, den ein Kommissionssekretär wie ich als Beobachter "an der Front" der gesetzgeberischen Arbeit in seinem Berufsalltag erhält. *Das Bild des schwachen Parlaments stimmt mit der von uns erlebten Realität überhaupt nicht überein.* Bundesrat und Verwaltung haben regelmässig einen schweren Stand gegen kritische und sachkompetente Kommissionsmitglieder, die durchaus auch imstande sind, sich vom vorgegebenen Entwurf zu lösen und alternative Konzepte zu entwickeln. Gewiss, einem geschickten Bundesrat oder Verwaltungsvertreter gelingt es gelegentlich, in der Kommission inhaltlich Einfluss zu nehmen; "geschickt" bedeutet: mit der richtigen Mischung von eigener Sachkompetenz, Flexibilität und Respekt. Häufig ist aber gar kein Mitglied des Bundesrates anwesend und häufig auch operieren Verwaltungsvertreter ungeschickt und kontraproduktiv. Typische Schwächen der Verwaltung sind etwa Folgende: borniertes Fachspezialistentum, fehlendes politisches Sensorium, zu starke Identifikation mit dem eigenen Entwurf bzw. Unfähigkeit zum Denken in Alternativen.

Die These, dass Mängel der Gesetzgebung in erster Linie auf unqualifizierte Eingriffe des Parlamentes zurückzuführen sind, wäre erst noch zu belegen. Mein persönlicher Eindruck aufgrund zahlreicher konkreter Erfahrungen ist der, dass umgekehrt zahlreiche Mängel von Regierungsentwürfen erst in der parlamentarischen Beratung korrigiert werden.

5. In welchen Formen und Verfahren soll sich parlamentarische Kreativität äussern?

Die traditionelle Form der Äusserung parlamentarischer gesetzgeberischer Kreativität in der Impulsphase ist der *parlamentarische Vorstoss*, in der Schweiz in der Regel

⁴ Vgl. das Referat von Georg Müller in diesem Heft.

⁵ Kurt Eichenberger, Die Problematik der parlamentarischen Kontrolle im Verwaltungsstaat, in: Schweizerische Juristenzeitung, 61. Jg., H. 19, S. 285.

⁶ Annina Jegher, Bundesversammlung und Gesetzgebung, Bern/Stuttgart/Wien 1999, S. 207.



Motion oder Postulat genannt. Gerade dieses Instrument hat nun allerdings auf Bundesebene seine Gesetzgebungsfunktion weitgehend eingebüsst, ganz entgegen der Vorstellung, die sich die Schulbücher von diesem Instrument machen. Das heisst nicht, dass das Instrument seinen Wert völlig verloren hätte: Motionen und Postulate haben auch eine Artikulations-, Kommunikations- und Informationsfunktion; diese ebenfalls wichtige und legitime Funktion wird nach wie vor erfüllt. Aber *es kommt in der Praxis kaum noch vor, dass es eine angenommene Motion ist, die den Impuls für eine Gesetzesänderung gegeben hat*. Nur wenige Motionen werden von beiden Räten angenommen, die meisten von diesen wenigen wurden vom Bundesrat nicht bestritten und ihr Anliegen wäre wohl auch erfüllt worden, ohne dass sie eingereicht worden wären... Was die ganz wenigen gegen den Willen des Bundesrates angenommenen Motionen betrifft, so hat die Staatspolitische Kommission (SPK) des Nationalrates kürzlich Folgendes feststellen müssen: "Der Bundesrat erfüllt ihm erteilte Aufträge in der Regel nur noch dann, wenn sie ihm genehm sind. Dieses Verhalten des Bundesrates steht im Widerspruch zur verfassungsmässigen Zuständigkeitsordnung. Artikel 171 BV lautet: 'Die Bundesversammlung kann dem Bundesrat Aufträge erteilen'. Gemäss Artikel 182 Absatz 2 BV sorgt der Bundesrat für den Vollzug der Beschlüsse der Bundesversammlung"⁷.

Es gibt verschiedene Gründe für diese unbefriedigende Situation. Die SPK ist auch selbstkritisch: Auch das Bundesparlament selbst hat es lange versäumt, das Verfahren und die Rechtswirkung der Motion sorgfältig zu regeln und den veränderten Verhältnissen anzupassen. Mit dem Parlamentsgesetz von 2002 wurden zwar einige Verbesserungen erreicht, doch die Umsetzung dieser Änderungen in den Köpfen braucht ihre Zeit und es braucht wohl auch noch weitere Reformen, die zurzeit in Arbeit sind.

Die Abwertung der Motion ist klarerweise einer der Gründe, warum das Instrument der parlamentarischen Initiative im Bund einen derartigen Aufschwung genommen hat. Und wenn in den Kantonen die parlamentarische Initiative noch weniger benützt wird, so liegt der Grund wohl weniger in der grösseren Weisheit der Kantonsparlamentarier, sondern darin, dass die Kantonsregierungen die Gesetzgebungs-

aufträge ihrer Parlamente in der Regel noch ernst nehmen.

Die parlamentarische Initiative ist im Bund zu einem etablierten und bewährten Instrument der Gesetzgebung geworden. In der laufenden Legislaturperiode gehen ca. 20% aller Gesetzesänderungen auf parlamentarische Initiativen zurück⁸, vor zwanzig Jahren waren es bloss 6%. *In welchen Situationen wird die parlamentarische Initiative vor allem verwendet?* Es sind vor allem drei Anwendungsfälle⁹:

1. *Änderungen des Parlamentsrechts*: Hier ist die parlamentarische Initiative das einzige zweckmässige Instrument. Wenn ein Gesetz die naturgemäss nicht immer ganz konfliktfreien Beziehungen zwischen Parlament und Regierung regelt, so kann eine Leitung der gesetzgeberischen Vorarbeiten durch die Regierung offensichtlich nicht im Interesse des Parlamentes sein.

Der 2. Anwendungsfall liegt dann vor, wenn die Regierung einen auf dem Weg der Motion erteilten parlamentarischen Gesetzgebungsauftrag nicht zeit- und sachgerecht erfüllen will. Wenn das Parlament gemäss Verfassung für die Gesetzgebung zuständig ist, so darf es für die Ausübung dieser Zuständigkeit nicht allein von der Regierung abhängig sein, sondern muss die Leitung des Gesetzgebungsverfahrens an sich ziehen können.

Es kann auch noch einen 3. guten Grund geben für den Weg über die parlamentarische Initiative: Vor allem für einfachere Gesetzesänderungen kann dieser Weg viel effizienter sein als der Weg über die Motion. Es dauert in der Regel mindestens ein Jahr, bis dass eine Motion von beiden Räten angenommen ist. Die Ausarbeitung der Vorlage erfolgt wegen der verwaltungsinternen Ämterkonsultations- und Mitberichtsverfahren jedenfalls auf Bundesebene häufig auf schwerfällige Art und Weise. Deswegen habe ich auch schon erlebt, dass sogar Bundesrat und Verwaltung schon froh darüber waren, wenn eine Parlamentskommission direkt einen Gesetzesentwurf ausgearbeitet hat.

Damit das Instrument der parlamentarischen Initiative zweckmässig angewendet kann, müssen folgende *drei wichtige Voraussetzungen* erfüllt sein:

1. Ein Parlament mit *ständigen Kommissionen* bietet offensichtlich viel bessere Voraussetzungen als ein Parlament, das für die Vorberatung eines Geschäftes zuerst ad hoc eine Kommission einsetzen muss. Diese Kommissionen brauchen zudem eine *mini-*

male personelle Infrastruktur, über die sie unmittelbar verfügen können. Es braucht Kommissionssekretäre, welche nicht nur administrieren und protokollieren, sondern welche die nötigen fachlichen und persönlichen Voraussetzungen mitbringen, um die Projektleitung eines Gesetzgebungsverfahrens zu übernehmen.

2. Auch wenn auf dem Wege der parlamentarischen Initiative legifert wird, so darf nicht frisch drauflos redigiert werden, sondern es müssen die *Regeln der Gesetzgebungslehre* beachtet werden. An die Vorlage einer Parlamentskommission müssen dieselben Ansprüche gestellt werden wie an die Vorlage einer Regierung¹⁰. Es ist nötig, alle interessierten, betroffenen und fachlich kompetenten Kreise in die Vorbereitung einzubeziehen, insbesondere auch die Verwaltung.

3. Die *Unterstützung durch die Verwaltung* ist in der Regel unverzichtbar. Diese Feststellung gibt immer wieder Anlass zu teils fundamentalen Missverständnissen. Man hört gelegentlich den Einwand, damit verliere die parlamentarische Initiative ihre Rechtfertigung, weil ja das Parlament mit Beizug der Verwaltung nicht mehr selbstständig legifert. Ich erwidere: Auch Regierungsmitglieder pflegen nicht eigenhändig Gesetzesentwürfe und Berichte zu schreiben, warum sollte dies von Parlamentsmitgliedern erwartet werden? Von Bedeutung ist nicht, wer bei der Ausarbeitung von Gesetzesentwürfen die ausführenden Arbeiten erledigt, von Bedeutung ist hingegen, welches Organ die Leitung des Verfahrens innehat, z.B. Zielsetzungen festlegt, Vorentscheidungen trifft, Termine setzt. Im Verfahren der parlamentarischen Initiative muss eine Parlamentskommission diese Leitungsfunktion wahrnehmen; sie ist nach meiner langjährigen Erfahrung dazu durchaus fähig.

Ein anderes grundlegendes Missverständnis besteht darin, in diesem Beizug der Verwaltung einen Verstoß gegen die Gewaltenteilung zu sehen: Die Verwaltung habe allein der Regierung zu dienen. Die Bundesverfassung gibt hier eine klare Antwort: *Das Parlament als für die Gesetzgebung zuständiges Staatsorgan hat Anspruch auf all diejenigen Dienstleistungen, die es zur Erfüllung seiner verfassungsmässigen Aufgaben benötigt*¹¹. Die Verwaltung ist im Bereich der Zuständigkeiten des Parlamentes nicht alleiniger Beauftragter der Regierung, sondern hat auch dem Parlament nach bestem Wissen und Gewissen zu die-

⁷ 06.413. Parlamentarische Initiative. Verbindliche Wirkung der Motion. Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 12. Januar 2007. BBl 2007, 1460.

⁸ Boris Burri, Statistik über die Erlasse der Bundesversammlung, in: LeGes 2007/2, S. 322.

⁹ Diese drei Fälle finden sich in der „Check-Liste“ für die Vorprüfung von parlamentarischen Initiativen in Art. 110 Abs. 2 ParlG.

¹⁰ Vgl. Art. 111 Abs. 3 ParlG: „Der Bericht, der den Kommissionsentwurf für einen Erlass der Bundesversammlung erläutert, entspricht den Anforderungen an eine Botschaft des Bundesrates (Art. 141).“

¹¹ Art. 155 2. und 3. Satz BV, näher ausgeführt in Art. 68 und 112 ParlG. Vgl. auch die analoge Konstruktion bei der Regelung der Informationsrechte der parlamentarischen Kommissionen in Art. 153 Abs. 4 BV.



nen. In der Regel funktioniert dies in der Praxis ohne grössere Probleme. Ich habe allerdings den Eindruck, dass im Zuge gewisser neuer Tendenzen der Verwaltungsführung und der Personalpolitik das richtige Rollenverständnis der Verwaltung etwas leidet: Der Beamte als Staatsdiener weicht zunehmend dem Bediensteten seines jeweiligen Vorgesetzten. Man hört auch gelegentlich den Einwand, durch den Beizug der Verwaltung bei der Ausarbeitung einer parlamentarischen Initiative könnten für die Verwaltung schwierige Loyalitätskonflikte entstehen: "Man kann nicht verschiedenen Herren dienen". Darauf entgegne ich, dass jeder gute Staatsdiener fähig sein muss, auftragsgemäss eine bestimmte Rolle zu spielen. Als Parlamentsangestellter bin ich es gewohnt, tagtäglich Diener zahlreicher Herren (und Damen) zu sein; warum sollte ein Verwaltungsangestellter nicht auch gelegentlich statt seinem Vorgesetzten einer Parlamentskommission dienen können?

Schlussbemerkung

Meine zusammenfassende Antwort auf die Frage, die das Thema dieser Jahresversammlung bildet, lautet: Ja, unsere Parlamente sind kreative Parlamente, sie geben nicht nur Impulse, sondern sie wirken auch massgebend bei der Ausarbeitung der Gesetzgebung mit. Es ist nicht nur so, sondern es ist auch gut so! Die Ausgestaltung des parlamentarischen Antrags- und Initiativrechts erlaubt es allen wesentlichen gesellschaftlichen Interessengruppen, ihre Anliegen in den Entscheidungsprozess einzubringen und über diese Anliegen in einem demokratischen und transparenten Verfahren entscheiden zu lassen. Dies ist auch deswegen möglich, weil in der Schweiz, anders als in den meisten europäischen Ländern, sich nicht je ein weitgehend geschlossenes Regierungs- und Oppositionslager gegenüberstehen, in welche sich die einzelnen Ratsmitglieder mit ihren spezifischen Anliegen einzuordnen haben. Wäre das so, so könnte auch das Antrags- und Initiativrecht in der Praxis kaum benutzt werden. In der Schweiz bilden sich aber von Thema zu Thema wechselnde Mehrheiten, die Fraktionsdisziplin ist relativ schwach. Das sind optimale Voraussetzungen für die Nutzung des Antrags- und Initiativrechts. Das parlamentarische Initiativ- und Antragsrecht ist also ein zentrales Element des schweizerischen politischen Systems; wir sollten es hoch achten und sorgsam mit ihm umgehen¹²!

¹² Vgl. auch die analogen Überlegungen in: Moritz von Wyss, Gesetzesformulierung oder Gesetzesabsegnung durch das Parlament? In: LeGes 2002/3, S. 59ff.