

Parlamentarische Initiative: erste Erfahrungen im Kanton Freiburg

Anlässlich der Jahresversammlung 2007 der SGP in St. Gallen kreuzten Georg Müller und Martin Graf genuss- und humorvoll die Klängen, um über Sinn und Unsinn des Instruments der parlamentarischen Initiative (vornehmlich auf Bundesebene) zu befinden¹. Ist das Instrument jedoch einmal im Parlamentsrecht verankert, so rückt diese Grundsatzdiskussion aus der Sicht der betroffenen (kantonalen) Parlamentsdienste wohl früher oder später in den Hintergrund und es stellt sich die mehr oder weniger bange Frage der schieren Machbarkeit: Ist ein Milizorgan – unterstützt von meist bescheiden ausgestatteten Parlamentsdiensten – in der Lage, selbständig ein Gesetzesvorhaben von einem gewissen Umfang auszuarbeiten? Aufgrund einer ersten Erfahrung unter eher vorteilhaften Umständen lässt sich diese Frage für den Kanton Freiburg vorläufig mit einem bedingten Ja beantworten: Ja, aber nur mit wohlwollender Unterstützung durch die Kantonsverwaltung. In der Folge möchte ich das Freiburger Beispiel kurz vorstellen und dieses anschliessend anhand der damals von Martin Graf aufgestellten Kriterien beurteilen.

Eine neue Arbeitsweise

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg kennt die parlamentarische Initiative bereits seit 2001. Erst mit der per 1. Januar 2007 in Kraft getretenen Totalrevision des Grossratsgesetzes² wurden jedoch Gegenstand und Umsetzung des Instruments festgelegt. Artikel 83 des neuen Gesetzes sieht vor, dass die vom Rat angenommene Initiative einer Kommission überwiesen wird. Diese erhält den Auftrag, zuhanden des Plenums einen Erlassentwurf vorzubereiten; der Staatsrat ist bei den Kommissionsarbeiten vertreten und verfügt über ein Antragsrecht. Wie bei parlamentarischen Initiativen der Bundesversammlung wird der endgültige Erlassentwurf der Regierung zur Stellungnahme unterbreitet. Ausdrücklich festgehalten ist ausserdem, dass die üblichen Verfahrensregeln für Gesetzgebungsvorhaben einzuhalten sind, namentlich jene zum Vernehmlassungsverfahren. Von diesem für den Kanton Freiburg neuartigen Instrument wurde im

Jahre 2005 erstmals Gebrauch gemacht und zwar mit einem (erfolgreichen) Vorstoss zum Thema des Einbezugs des Grosse Rates in Fragen der interkantonalen Zusammenarbeit³. Ein Jahr später folgte ein zweiter Vorstoss zur selben Frage⁴, der vom Rat im September 2007 ebenfalls angenommen wurde.

Waren Ziel und Zuständigkeit mit der revidierten Geschäftsordnung geregelt, so schwieg sich diese zu Einzelheiten des Umsetzungsverfahrens bestimmungsgemäss aus. Umgekehrt wurde der Fall der parlamentarischen Initiative in den kantonalen Reglementen und Richtlinien zur Gesetzgebung nicht erwähnt. So behalt man sich der verfügbaren Hilfsmittel auf Bundesebene (Gesetzgebungsleitfaden, CommGuide) und versuchte, die kantonalen Regeln und Gepflogenheiten am Beispiel der Bundespraxis zu interpretieren. Ausgangspunkt war dabei die Grundidee, dass eine parlamentarische Kommission diejenigen Entscheide fällen würde, für die im ordentlichen Rechtsetzungsverfahren die Regierung oder die federführende Direktion zuständig wäre, während eine gewaltenübergreifende Arbeitsgruppe die Vorarbeit dazu leisten würde.

Mit der Umsetzung der beiden Vorstösse wurde also eine vom Ratsbüro eigens zu diesem Zweck eingesetzte Kommission betraut. Unterstützt wurde diese von einer Arbeitsgruppe, die aus Vertretern der Kantonsverwaltung, einem Kommissionsmitglied und einem Parlamentssekretär als Projektleiter bestand. Dreimal wurde die Kommission aufgerufen, die Vorarbeit der Arbeitsgruppe abzusegnen respektive anzupassen und gleichzeitig grünes Licht zur Aufnahme der nachfolgenden Arbeiten zu geben: zu Beginn des Verfahrens (Genehmigung des Vorgehens), am Ende der Konzeptphase (Genehmigung des Vorentwurfs und Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens) und zum Schluss (Genehmigung von endgültiger Botschaft samt Gesetzesentwurf). Nicht konsultiert wurde die Kommission als Entscheidorgan hingegen – in Abweichung vom üblichen Vorgehen – zum (grösstenteils extern erstellten) Vorbericht und dem Normkonzept. Damit sollte der gängigen Arbeitsweise kantonal parlamentarischer Kommissionen

Rechnung getragen werden, die sich in der Regel mit ausformulierten Bestimmungen beschäftigen und nicht mit abstrakten Prinzipien.

Die Arbeit der Kommission dauerte gut ein Jahr (Planungsphase nicht eingerechnet) und verlief, nachdem ein anfängliches gegenseitiges Misstrauen einmal überwunden war, äusserst konstruktiv. So zeigten sowohl die Kommissionsmitglieder als auch der Regierungsvertreter grosses Verständnis für die legitimen Interessen der jeweils anderen Seite und verzichteten auf früher geäusserte Maximalforderungen. Positiv hervorzuheben ist auch das Engagement der beteiligten Experten aus der Kantonsverwaltung (darunter der Verfasser der verschiedenen Vorprojekte). Diese haben sich der Kommission gegenüber ausgesprochen loyal verhalten und nicht etwa die Sichtweise der Regierung über diejenige der Kommission gestellt. So erstaunt es wenig, dass der endgültige Entwurf von der Kommission einstimmig verabschiedet und vom Staatsrat in seiner Stellungnahme gutgeheissen und unterstützt wurde.

Ein Ausnahmefall?

Martin Graf⁵ nennt drei wichtige Voraussetzungen für eine zweckmässige Anwendung des Instruments der parlamentarischen Initiative:

1. ständige Kommissionen mit einer minimalen personellen Infrastruktur;
 2. Beachtung der Regeln der Gesetzgebungslehre;
 3. Unterstützung durch die Verwaltung.
- Diese drei Bedingungen waren im vorliegenden Fall grösstenteils erfüllt. Bevor wir jetzt erklären, das Freiburger Parlament sei in der Lage, selbständig gesetzgeberisch tätig zu sein und könne sich den Umweg über die Regierung sparen, sollten wir jedoch einige Besonderheiten dieser ersten Erfahrung beachten.

Zu Bedingung 1:

Für die Umsetzung der beiden Initiativen wurde eine Ad-hoc-Kommission eingesetzt, die jedoch faktisch einer Subkommission der (ständigen) Kommission für auswärtige Angelegenheiten entsprach,

1 *Georg Müller*, Das Parlament als kreativer Gesetzgeber? Möglichkeiten und Grenzen der Motion, der parlamentarischen Initiative und der Abänderung von Regierungsentwürfen. *Parlament/Parlement/Parlamento* 3/07, S. 4-6; in derselben Ausgabe unter dem gleichen Titel *Martin Graf*, S. 10-13.

2 *Grossratsgesetz* vom 6. September 2006 (SGF 121.1).

3 *Parlamentarische Initiative* Nr. 119.05 Markus Bapst/Benoît Rey (Schaffung eines Gesetzes über die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen).

4 *Parlamentarische Initiative* Nr. 161.06 Solange Berset/Benoît Rey (Mitwirkung des Parlaments in der interkantonalen Zusammenarbeit).

5 *S. Martin Graf* in *Parlament/Parlement/Parlamento* 3/07, S. 12.



bestand sie doch ausschliesslich aus gegenwärtigen und ehemaligen Mitgliedern der letzteren. Somit war der kommissionsinterne Wissensstand zu Beginn der Umsetzung bereits hoch und der Meinungsbildungsprozess weit fortgeschritten. Diese Situation ist aber untypisch für den Grosse Rat des Kantons Freiburg, wo nur ein ganz kleiner Teil der Vorlagen von ständigen Kommissionen vorberaten wird.

Die Voraussetzung einer ausreichenden personellen Infrastruktur ist hingegen nur bedingt erfüllt. Angesichts des Pilotcharakters der Vorlage mochte es vertretbar sein, mehrere Personenmonate für ein einziges Projekt aufzuwenden. Mit dem parlamentarischen Tagesgeschäft (Kommissionsarbeit, Sessionen) unter einen Hut bringen lässt sich dies in einer kleinen Dienststelle wie dem Freiburger Ratssekretariat aber nur schwer. Eine Häufung ähnlicher Vorlagen wäre ohne zusätzliches Personal nicht zu bewältigen.

Zu Bedingung 2:

Ist mit *Beachtung der Regeln der Gesetzgebungslehre* gemeint, dass der gesamte Prozess inhaltlich den Anforderungen der legitimistischen Lehrmeinung zu genügen habe, dann ist diese Bedingung im vorliegenden Fall wohl nur teilweise erfüllt. So wurde beispielsweise keine eigentliche Gesetzesfolgenabschätzung durchgeführt. Ähnliches dürfte allerdings auch auf Gesetzgebungsprojekte der Exekutive zutreffen, wie eine kürzlich erschienene Studie⁶ vermuten lässt, deren Ergebnisse zweifelsohne auch auf kantonale Verfahren übertragbar wären.

Pünktlich eingehalten wurden hingegen die rein verfahrenstechnischen Erfordernisse gemäss einschlägiger Gesetzgebung⁷ und kantonalen Richtlinien⁸, beispielsweise für das Vernehmlassungsverfahren oder für sprachliche Regelungen.

Zu Bedingung 3:

Ist die Unterstützung durch die Verwaltung auf Bundesebene gemäss Graf *in der Regel* unverzichtbar, so wäre eine völlig autarke Arbeitsweise im Kanton Freiburg angesichts der zur Verfügung stehenden Mittel schlicht undenkbar. Auch wenn Aufträge an externe Mandatsträger vergeben werden sollten, wären in den meisten Fällen bestimmt auch diese auf das Fachwissen der Spezialisten aus der Verwaltung angewiesen.

Zur Ausarbeitung des Entwurfs für ein Gesetz über die Verträge konnten Kommis-

sion und Arbeitsgruppe wie erwähnt auf einem extern erstellten Vorbericht samt Normkonzept aufbauen. Dieses aber in die bestehende kantonale und interkantonale Rechtsordnung einzupassen ohne dabei die Realität interkantonaler Verhandlungsabläufe aus den Augen zu verlieren, das konnte nur in Zusammenarbeit mit Kennern der zu regelnden Sache, des geltenden Rechts und der Rechtsetzungskunst allgemein vollbracht werden. Als besonders hilfreich erwiesen hat sich dabei auch die Anhörung von Spezialisten aus der Praxis. Die beigezogenen Fachleute haben sich der Kommission gegenüber überaus loyal verhalten und stellenweise sogar parlamentsfreundlichere Regelungen vorgeschlagen als dies die Kommission wünschte. Hierbei gilt es allerdings zu beachten, dass zum Zeitpunkt der Umsetzung der beiden Initiativen zwischen Regierung und Parlament bereits ein gewisser Konsens herrschte und die betroffenen Staatsdiener somit zwei mehr oder weniger gleichgesinnten Herren dienen konnten.

Fazit

Ohne der Beratung der Gesetzesvorlage⁹ durch das Ratsplenum (voraussichtlich in der Septembersession 2009) vorgreifen zu wollen, möchte ich diesen ersten Versuch der Umsetzung einer parlamentarischen Initiative als Erfolg bezeichnen. Der Beweis ist erbracht, dass im Kanton Freiburg auch eine Parlamentskommission ein Gesetzgebungsprojekt erfolgreich steuern kann, zumindest im Bereich des Parlamentsrechts im weiteren Sinne. Wie die oben stehenden Betrachtungen zeigen, ist dieses Ergebnis allerdings unter aussergewöhnlich günstigen Umständen erzielt worden: Die beauftragte Kommission war mit dem Thema bereits vertraut, die Parlamentsdienste verfügten über die nötigen Zeitreserven, Regierung und Parlament waren sich einig über die allgemeine Stossrichtung und die beigezogenen Experten aus der Verwaltung haben das Projekt redlich und nach bestem Gewissen unterstützt. Ob solch fruchtbare Zusammenarbeit auch dann noch möglich ist, wenn Regierung und Parlament nicht am selben Strick ziehen, wird sich erst noch zeigen müssen.

Reto Schmid

Parlamentssekretär, Grosser Rat
des Kantons Freiburg
E-Mail: SchmidR@fr.ch

⁶ Margit Jochum/Simone Ledermann, La démarche légistique entre théorie et pratique, in: LeGes 2009/1, S. 87 106.

⁷ Insbesondere: Gesetz vom 16. Oktober 2001 über die Veröffentlichung der Erlasse (SGF 124.1); Reglement vom 24. Mai 2005 über die Ausarbeitung der Erlasse (SGF 122.0.21).

⁸ Gesetzestechische Richtlinien (GTR), herausgegeben vom Amt für Gesetzgebung des Kantons Freiburg.

⁹ Gesetzesentwurf Nr. 140 vom 11. Mai 2009 über die interkantonalen Verträge. Auf Inhalt und Bedeutung des neuen Gesetzes soll in einem späteren Beitrag näher eingegangen werden.