

November 2007 – Nr. 3 – 10. Jahrgang
Novembre 2007 – No. 3 – 10ème année
Novembre 2007 – No. 3 – decimo anno



PARLAMENT
PARLEMENT
PARLAMENTO

Mitteilungsblatt der Schweizerischen
Gesellschaft für Parlamentsfragen

Bulletin d'information de la Société suisse
pour les questions parlementaires

Bollettino d'informazione della Società
svizzera per le questioni parlamentari



SCHWERPUNKT – LE THEME – IL TEMA

Jahresversammlung 2007

Das Parlament als kreativer Gesetzgeber?

Assemblée annuelle 2007

Le Parlement: un législateur créatif?

MITTEILUNGEN – NOUVELLES – NOTIZIE

kantonsparlamente.ch / parlements-cantonaux.ch



Editorial: Wechsel im Vorstand der SGP - Das Parlament als kreativer Gesetzgeber?	Seite 3
Schwerpunkt - Le thème - Il tema	
Jahresversammlung 2007: Das Parlament als kreativer Gesetzgeber?	
Assemblée annuelle 2007: Le Parlement: un législateur créatif?	
Georg Müller: Das Parlament als kreativer Gesetzgeber? Möglichkeiten und Grenzen der Motion, der parlamentarischen Initiative und der Abänderung von Regierungsentwürfen	Seite 4
Georg Müller: Le Parlement: un législateur créatif? Possibilités et limites de la motion, de l'initiative parlementaire et de la modification de projets gouvernementaux	Seite 7
Martin Graf: Das Parlament als kreativer Gesetzgeber? Möglichkeiten und Grenzen der Motion, der parlamentarischen Initiative und der Abänderung von Regierungsentwürfen	Seite 10
Martin Graf: Le Parlement: un législateur créatif? Possibilités et limites de la motion, de l'initiative parlementaire et de la modification de projets gouvernementaux	Seite 14
Fabien Mangilli: Le Parlement: un législateur créatif? La situation de Genève à l'exemple du projet de loi déposé par un député	Seite 17
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	Seite 19

Mitteilungen – Nouvelles – Notizie

kantonsparlamente.ch kommt in Fahrt / parlements-cantonaux en marche ! Seite 24

Korrespondenten - Correspondents - Corrispondenti
Vorstand SGP

Für weitere Informationen (frühere Ausgaben dieses Heftes. Links auf kantonale und kommunale Parlamente):
<http://www.sgp-ssp.net>
Pour de plus amples informations (éditions antérieures du bulletin, liens aux sites des parlements cantonaux et communaux):
<http://www.sgp-ssp.net>



Wechsel im Vorstand der SGP - Das Parlament als kreativer Gesetzgeber?

An der diesjährigen Jahresversammlung in St. Gallen durfte unsere Gesellschaft ihr 10-jähriges Bestehen feiern! Da lag es natürlich nahe, sich durchaus selbstbewusst die Frage zu stellen, wie es um die Kreativität des Parlaments als Gesetzgeber stehe. Natürlich war an der Themenwahl – wie immer in den letzten 10 Jahren – unser Sekretär *Martin Graf* massgebend beteiligt. Er war seit der Gründung der SGP als ihr Sekretär faktisch ihr Geschäftsführer. Bei ihm liefen die Fäden zusammen, er plante unsere Veranstaltungen, er pflegte die Kontakte mit den kantonalen und kommunalen Parlamenten, und er nutzte zum Wohl unserer Gesellschaft sein dichtes Beziehungsnetz, das er als langjährigen Sekretär der Staatspolitischen Kommissionen der Eidgenössischen Räte knüpfen konnte. Vor allem auch wegen des grossen und umsichtigen Einsatzes von *Martin Graf* darf die SGP heute feststellen, dass sie zum geschätzten Gesprächsforum aller am schweizerischen Parlamentswesen Interessierten geworden ist und damit ihre statutarischen Hauptaufgaben erfüllt, auch wenn es natürlich schön wäre, wenn noch wesentlich mehr Akteure aus der "Parlamentsszene" die SGP als Ort der Begegnung und des Meinungs- und Informationsaustauschs entdecken würden! *Martin Graf* hat den Wunsch geäußert, auf das Datum der Jahresversammlung 2007 von seinem Amt als Sekretär zurückzutreten. Der Vorstand dankt *Martin Graf* für sein langjähriges, fruchtbares Wirken, wünscht ihm alles Gute und hofft, dass er sich weiterhin kreativ an unserem "Vereinsleben" beteiligt.

Als Nachfolger konnten wir *Dr. Moritz von Wyss* gewinnen. Er hat in Zürich Jurisprudenz studiert und mit einer Arbeit über "Maximen und Prinzipien des parlamentarischen Verfahrens" daselbst promoviert. Er ist seit fünf Jahren stellvertretender Leiter des Rechtsdienstes der Parlamentsdienste der Bundesversammlung und publiziert regelmässig zum Parlamentsrecht. Der Vorstand freut sich sehr über diese Wahl und wünscht *Moritz von Wyss* viel Freude und Erfolg in seinem neuen Amt als Sekretär der SGP.

IMPRESSUM

Das Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen erscheint 3 mal jährlich und wird durch die Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen herausgegeben.

Sekretariat der Gesellschaft und Vertrieb: *Moritz von Wyss*, Sekretariat SPK, Parlamentsdienste, 3003 Bern.
Redaktion: *Ruth Lüthi*, Sekretariat SPK, Parlamentsdienste, 3003 Bern, Tel. 031 322 98 04.

Produktion: *typobox*, *Christa Krestan*, *Haffnerstrasse 27*, 4500 Solothurn, Tel. 032 621 64 19

Redaktionsschluss der nächsten Nummer: 28. Februar 2008. Die von den Autorinnen und Autoren vertretenen Meinungen müssen sich mit denjenigen der Redaktion nicht decken. Die Verantwortung für die einzelnen Beiträge liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Mitteilungen können direkt an die Redaktion gesandt werden, vorzugsweise per E-Mail (ruth.luethi@pd.admin.ch).

Natürlich war es für den Vorstand besonders erfreulich, dass er neben *Prof. Dr. Georg Müller*, einem anerkannten Fachmann auf dem Gebiet der Gesetzgebungslehre, auch *Martin Graf* als Referenten für die Jahresversammlung 2007 gewinnen konnte. Dass die beiden zur "Kreativität" des Parlaments in seiner Funktion als Gesetzgeber unterschiedliche Auffassungen haben, ist den "Insidern" seit Jahren bekannt. Das sorgte für eine spannende Ausgangslage für unsere diesjährige Fachtagung – und die Teilnehmenden wurden denn auch nicht enttäuscht, wie die in diesem Heft veröffentlichten Berichte und Voten belegen. Gesetzgebung gehört seit jeher zum Kerngeschäft jedes Parlaments, und zwar auch in den Kantonen und auf Gemeindeebene. Was die Einflussnahme auf den materiellen Gehalt der Rechtsetzung anbelangt, stehen den Parlamenten dabei durchaus unterschiedliche Instrumentarien zur Verfügung. Diese Vielfalt ist Spiegelbild unserer föderalistischen Rechtsordnung und tief verwurzelt in unserem Verfassungsverständnis. Klar ist freilich, dass die Gesetzgebung auf Bundesebene ungleich anspruchsvoller und komplexer ist als jene in den Kantonen und Gemeinden. Dies vor allem auch deshalb, weil das internationale Recht der Kreativität des nationalen Gesetzgebers teilweise recht enge Schranken setzt, die zu regelnden Materien schwierig und politisch sensibel sind und der Vollzug im Bundesstaat zuweilen besondere Schwierigkeiten bietet. Zwar ist die parlamentarische Initiative auf Bundesebene ein probates Mittel, um dringenden gesetzgeberischen Anliegen zu entsprechen, wenn der Bundesrat bei der Erfüllung von Rechtsetzungsaufträgen "bockt" und Einzelfragen zu regeln sind. Bei komplexen Vorhaben obliegt die Vorbereitung der Vorlage indessen zweckmässigerweise der Verwaltung, auch wenn das Parlament dazu entscheidende Impulse geben kann und soll. Bei der Beratung der Vorlage kann das Parlament aber durchaus substantielle Änderungen selber vornehmen – auch gegen den Willen des Bundesrats. Unser Milizsystem "lebt" ja nicht zuletzt auch davon,

dass bei den Parlamentsmitgliedern mitunter Fachwissen vorhanden ist, das auch im Rechtsetzungsverfahren genutzt werden darf Die Frage ist nur, ob diese gesetzgeberische Kreativität des Parlaments jeweils im Ratsplenum oder zweckmässigerweise in den vorberatenden Kommissionen Ausdruck finden soll. Von der Sache her gesehen, ist Letzteres geboten, auch wenn sich die Urheberschaft der Änderungsvorschläge in diesem Fall medial kaum wirksam vermarkten lässt. Das kreative Kommissionsmitglied muss sich damit begnügen, seinen Erfolg im Stillen zu geniessen. Auch das kann befriedigend sein! Selbstverständlich ist es aber jedem Ratsmitglied unbenommen, im Plenum Änderungs- und Ergänzungsvorschläge zu einer Gesetzesvorlage zu machen, und der Rat ist gehalten, dazu mindestens die Meinung des Bundesrats einzuholen und selber eine Plausibilitätsprüfung durchzuführen. Ist diese positiv, die Tragweite des "kreativen" Antrags aber nicht klar, empfiehlt sich in der Regel, das Geschäft an die Kommission zurück zu weisen, es sei denn, man könne darauf vertrauen, dass der andere Rat die "kreativ" ergänzte Vorlage nochmals mit Hilfe der Verwaltung vertieft prüfen werde. Die Erfahrung lehrt, dass medienwirksam generierte gesetzgeberische Geistesblitze im Ratsplenum nur in den wenigsten Fällen nachhaltig genial sind. Andererseits darf festgehalten werden, dass das Parlament zahlreiche Vorlagen des Bundesrats mit eigenen und durchaus originellen Beiträgen verbessert und damit teilweise erst politisch mehrheitsfähig gemacht hat. Kurz: Die Verwaltung mag zwar zumindest bei der Vorbereitung der Gesetzgebung eine "marktbeherrschende" Stellung haben, über ein Monopol verfügt sie aber nicht!

Prof. Dr. Ulrich Zimmerli
a.Ständerat
Präsident SGP



Le bulletin d'information SSP paraît 3 fois l'an et est publié par la Société suisse pour les questions parlementaires.

Sekretariat de la société et distribution: *Moritz von Wyss*, Sekretariat CIP, Services du Parlement, 3003 Berne.
Rédaction: *Ruth Lüthi*, Sekretariat CIP, Services du Parlement, 3003 Berne, Tel. 031 322 98 04.

Production: *typobox*, *Christa Krestan*, *Haffnerstrasse 27*, 4500 Soleure, Tel. 032 621 64 19

Délai rédactionnel du prochain numéro: 28 février 2008.

Les avis exprimés par les auteurs sont de leur seule responsabilité et ne reflètent pas nécessairement celles de la rédaction.

Les nouvelles peuvent être transmises directement à la rédaction, si possible par voie électronique (ruth.luethi@pd.admin.ch).

Il bollettino d'informazione SSP viene pubblicato 3 volte all'anno dalla Società svizzera per le questioni parlamentari (SSP).

Segretariato della Società e distribuzione: *Moritz von Wyss*, Segretariato CIP, Servizi del Parlamento, 3003 Berna.
Redazione: *Ruth Lüthi*, Segretariato CIP, Servizi del Parlamento, 3003 Berna, Tel. 031 322 98 04.

Produzione: *typobox*, *Christa Krestan*, *Haffnerstrasse 27*, 4500 Soletta, Tel. 032 621 64 19

Termine redazionale della prossima edizione: 28 febbraio 2008.

Le opinioni espresse dagli autori non devono collimare con quelle della redazione. Gli autori sono responsabili delle loro opinioni.

Le informazioni possono essere trasmesse direttamente alla redazione, possibilmente per e-mail (ruth.luethi@pd.admin.ch).



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

Prof. Dr. Georg Müller

Referat, gehalten anlässlich der Jahresversammlung der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen (SGP) vom 22. September 2007 in St. Gallen

Sie sind schon in der Vorankündigung der Jahresversammlung im März dieses Jahres darauf hingewiesen worden, dass Martin Graf und ich heute "die Klänge kreuzen" würden. In der Tat haben wir unterschiedliche Vorstellungen über die Rolle des Parlamentes im Gesetzgebungsprozess. Das haben wir schon bei unserer ersten, intensiven Zusammenarbeit im Rahmen der von den Staatspolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte eingesetzten Expertenkommission für die Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat¹ festgestellt und seither bei verschiedenen Gelegenheiten mündlich und schriftlich bestätigt. Inzwischen sind wir beide älter, weiser und milder geworden. So habe ich meine Thesen zur Funktion des Parlamentes im Gesetzgebungsverfahren in der 2. Auflage meines Buches über Rechtsetzungslehre² relativiert, nicht zuletzt auf Grund der Kritik, die von Mitgliedern der Bundesversammlung und Mitarbeitenden der Parlamentsdienste geübt worden ist.³ Martin Graf und ich haben aber vereinbart, dass wir heute keine Milde walten lassen, sondern unsere Meinung pointiert vertreten, um die Diskussion anzuregen. Ich möchte das Thema anhand folgender Fragen erörtern:

1. Was heisst kreativ?
2. Ist Gesetzgebung kreativ?
3. Wer ist der Gesetzgeber?
4. Welches Organ der Gesetzgebung soll in welcher Phase kreativ sein?
5. In welchen Formen und Verfahren soll sich parlamentarische Kreativität äussern?

1. Was heisst kreativ?

Nach dem Fremdwörterbuch des Duden⁴ bedeutet das aus dem Lateinischen "creare" abgeleitete Wort kreativ "schöpferisch, Ideen habend und diese gestalterisch verwirklichend". Darüber sind wir uns wohl alle einig.

2. Ist Gesetzgebung kreativ?

Schon weniger eindeutig ist die Antwort auf die Frage, ob *Gesetzgebung* ein schöpferischer Vorgang ist. Dient sie dazu, neue Ideen gestalterisch zu verwirklichen? Zielt sie nicht vielmehr darauf ab, tatsächliche Entwicklungen in der Gesellschaft nachzuvollziehen, Ordnung und Stabilität herzustellen, Missbräuche zu verhindern und Fehlentwicklungen zu korrigieren? Neuere Untersuchungen über die Wirksamkeit staatlicher Massnahmen zeigen, dass die Möglichkeiten des Gesetzgebers, gesellschaftliche Prozesse in einem komplexen, sich rasch ändernden Umfeld zu lenken, begrenzt sind.⁵ Wir wissen zu wenig über den Ist-Zustand, den wir mittels Rechtsnormen beeinflussen wollen, und können die Folgen staatlicher Regulierungen nur schlecht prognostizieren. Die Wirksamkeit staatlicher Normen setzt voraus, dass sie in der Regel freiwillig befolgt werden, weil sie gesellschaftlich akzeptiert sind.⁶ Wir können alle täglich – z. B. im Strassenverkehr – feststellen, dass Normen, die nicht auf eine gewisse Zustimmung stossen, nicht durchgesetzt werden können. Gesetzgebung ist deshalb oft weniger Gestaltung künftiger Entwicklungen als Anpassung an bereits eingetretene Veränderungen der Verhältnisse und Nachvollzug von Wandlungen der Wertauffassungen in der Gesellschaft. Wenn der Gesetzgeber – was heute leider zu oft geschieht – sein Gestaltungspotenzial überschätzt, gefährdet er nicht nur das konkrete Reformvorhaben, sondern erschüttert auch das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Wirksamkeit von Rechtsnormen allgemein.

3. Wer ist Gesetzgeber?

Der Begriff des Gesetzgebers ist eigentlich missverständlich. Gesetzgebung ist keine Aufgabe eines bestimmten Staatsorgans.

An ihr wirken *mehrere Organe* in unterschiedlicher Weise mit. Parlament, Regierung und Verwaltung müssen kooperieren, um wirklich-massgebliche Gesetze zustande zu bringen; manchmal braucht es überdies die Zustimmung des Volkes.

Die beteiligten Organe müssen denjenigen Beitrag zur Gesetzgebung leisten, der ihrer besonderen Funktion, ihren Fähigkeiten oder ihrer *Eignung* entspricht. Das Ziel muss also eine *funktionsgerechte Aufgabenteilung* sein.

Die *Verwaltung* ist besonders geeignet für die Informationsbeschaffung, das Einbringen von Sachverstand, die Einfügung neuer Normen in die bestehende Rechtsordnung und die Prognose der Auswirkungen. Die *Regierung* hat die Gesetzgebungsarbeiten zu leiten und dabei die politischen Vorentscheidungen zu treffen. Das *Parlament* nimmt im Wesentlichen eine Überprüfung der ihm von der Regierung vorgelegten Entwürfe auf ihre politische "Richtigkeit" vor.

Gesetzgebung ist *keine originär-kreative Aufgabe des Parlamentes*, sondern eine *Kontrolle* der von Regierung und Verwaltung geleisteten Vorarbeiten und getroffenen Vorentscheidungen. Die Stärke des Parlamentes liegt in der Beurteilung der politischen Tragbarkeit einer Vorlage, nicht in der gestalterischen Detailarbeit an einzelnen Regelungen.

Das *Referendum* ist ein Vetorecht des Volkes, das eine Vorlage nur als Ganzes annehmen oder ablehnen kann. Die Stimmberechtigten sind nicht an der Gestaltung des Inhalts der Gesetze beteiligt. Auch die *Volksinitiative* ist im Grunde kein Instrument zur Beteiligung des Volkes an der Gesetzgebung, sondern ein Mittel von Minderheiten, um politische Anliegen, die im Konkordanzsystem nicht berücksichtigt werden oder nicht durchgesetzt werden können, direkt in den politischen Willensbildungsprozess einzubringen.⁷

1 Siehe Bericht vom 15. Dezember 1995, BBl 1996 II, 428.

2 Georg Müller, *Elemente einer Rechtsetzungslehre*, 2. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2006, Rz. 395 ff., 409 ff.

3 Vgl. Dorle Vallender, *Die Rolle der Bundesversammlung bei der Gesetzgebung – Emanzipationstendenzen*, in: LeGes 2002/3, S. 49 ff.; Moritz von Wyss, *Gesetzesformulierung oder Gesetzesabsegnung durch das Parlament?*, in: LeGes 2002/3, S. 59 ff.

4 4. Auflage, bearbeitet von Wolfgang Müller unter Mitwirkung von Rudolf Köster und Marion Trunk, Mannheim/Wien/Zürich 1982.

5 Siehe dazu Müller (Anm. 2), Rz. 17 ff., mit Hinweisen.

6 Dazu Manfred Rebinde, *Rechtssoziologie*, 4. Auflage, München 2000, Rn. 115 f.

7 Siehe dazu insbesondere Leonhard Neidhart, *Plebizit und pluralitäre Demokratie*, Bern 1990, S. 266 ff., 267 ff.; René A. Rhinow, *Grundprobleme der schweizerischen Demokratie*, in: ZSR 1984 II, S. 199 ff., 207 ff.; vgl. auch Wolf Linder, *Schweizerische Demokratie*, Bern/Stuttgart/Wien 1999, S. 24, 246, 256 ff.



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

Gesetzgebung ist – wie gesagt – ein kooperativer Prozess. Er gliedert sich in folgende Phasen: Impulsgebung, Aufnahme des Ist-Zustandes, Präzisierung der Zielsetzungen, Entwurf von Konzepten der Zielverwirklichung, Entscheidung über das Konzept, Redaktion des Entwurfes, Überprüfung des Entwurfes, Beschlussfassung, Publikation, Inkraftsetzung.

Am Anfang steht die *Impulsgebung*. In dieser Phase ist Kreativität angebracht, soweit sie angesichts der begrenzten Gestaltungsmöglichkeiten der Gesetzgebung überhaupt möglich ist. *Politische Impulse* können vom Parlament aus gehen, aber auch von der Regierung, von den Massenmedien oder von Petitionen oder Volksinitiativen. Rechtssetzungsprozesse werden auch durch übergeordnetes Recht ausgelöst. Staatsverträge oder die Bundesverfassung können den Bundesgesetzgeber zum Erlass von Gesetzen verpflichten; der Bundesgesetzgeber gibt oft Anlass zu Änderungen von kantonalen Gesetzen. Bei Impulsen durch übergeordnetes Recht ist wenig Kreativität gefragt, sondern optimale Verwirklichung des Gesetzgebungsauftrages. Ähnlich verhält es sich, wenn Impulse für die Änderung von der Feststellung ausgehen, dass das geltende Recht Mängel aufweist, z. B. unerwünschte Nebenwirkungen, Lücken oder Umgehungsmöglichkeiten. Hier muss eine taugliche Lösung für die Beseitigung des Fehlers gefunden werden.

Keine Phase für schöpferische Ideen ist die *Aufnahme des Ist-Zustandes*: Hier geht es darum, möglichst präzise und vollständig aufzuzeigen, auf welche tatsächlichen und rechtlichen Vorgegebenheiten neue Rechtsnormen treffen, in welche gesellschaftlichen Zustände sie eingreifen und wie eine bestehende Rechtslage verändert werden soll. Aus dieser Analyse ergibt sich, wo Gestaltungsspielraum für neues Recht besteht, welche Grenzen zu beachten sind, was schon geregelt ist, welche Möglichkeiten der Beeinflussung künftigen Geschehens infrage kommen und welche Mittel sich dazu eignen.

Die *Präzisierung der Zielsetzungen*, die dem Impuls zu Grunde liegen, ist eine Folge der Aufnahme des Ist-Zustandes, hat also auch nichts Kreatives an sich.

Kreativität gefragt ist dagegen beim *Entwerfen von Konzepten* der Zielverwirklichung: Es sollen Grundsatzfragen des Inhalts und der Ausgestaltung von Erlassen beantwortet und die Vor- und Nachteile verschiedener Lösungen aufgezeigt werden. Die Erarbeitung von Konzepten ist ausgesprochen anspruchsvoll. Sie muss deshalb den Fachleuten der Verwaltung überlassen werden, die allenfalls auch externe Sachverständige beiziehen werden. Beim *Entscheid über das Konzept* muss vor allem zwischen verschiedenen Varianten ausgewählt werden. Das ist auch eine *politische Aufgabe*. Je nach der Bedeutung des Entscheides wird ihn die Regierung oder das Parlament zu treffen haben.⁸

In der Phase der *Redaktion* von Gesetzesentwürfen geht es höchstens um Sprachschöpfung (Kreativität bei der sprachlichen Ausgestaltung), nicht aber um die Verwirklichung neuer Ideen.

Die *Überprüfung des Entwurfs* ist ebenfalls nichts kreatives, sondern eine Testphase, in welcher durch Simulationen, Planspiele oder auch durch Befragungen von interessierten Kreisen – z. B. im Vernehmlassungsverfahren – abgeklärt wird, ob der Entwurf Mängel aufweist oder nicht, insbesondere ob er vollständig, klar, vollzugstauglich und gesellschaftlich akzeptiert ist.

Für die *Beschlussfassung* sind je nach Regelungsstufe (Verfassung, Gesetz, Verordnung) ein Organ der Exekutive oder der Justiz, das Parlament oder das Volk zuständig. In dieser Phase sollte auf Kreativität möglichst verzichtet werden. Wenn der Erlassentwurf methodisch richtig vorbereitet worden ist, führt das Einbringen neuer Ideen in der Schlussphase regelmässig zu Störungen des Gesamtkonzeptes. Spontane Änderungen von Gesetzesentwürfen bei der Beschlussfassung durch das Parlament oder die Regierung können die Qualität der Regelung beeinträchtigen, weil Zusammenhänge mit anderen Regelungen oder unerwünschte Nebenwirkungen zu wenig beachtet oder andere Mängel der Änderung übersehen werden. Sollen am Schluss des

Gesetzgebungsverfahrens wesentliche Korrekturen vorgenommen werden, so drängt sich eine Rückweisung der Vorlage an die vorberatenden Kommissionen oder an die Regierung auf. Man könnte sich deshalb fragen, ob in den Beratungen des Parlamentsplenums keine Anträge auf Änderung einer Gesetzesvorlage mehr zugelassen werden sollten, sondern nur noch Anträge auf Rückweisung an die vorberatende Kommission mit Auftrag, bestimmte Änderungen in Zusammenarbeit mit Regierung und Verwaltung zu prüfen und entsprechende Vorschläge zu unterbreiten.⁹ Eine andere Lösung bestünde darin, die Mitglieder des Parlamentes zu verpflichten, Änderungsanträge der zuständigen Kommission zu unterbreiten, bevor diese mit den Beratungen beginnt, und das Plenum nur über Anträge der Mehrheit und der Minderheit der Kommission beschliessen zu lassen, wie das im Geschäftsreglement des Nationalrates für die Behandlung der Legislaturplanung vorgesehen ist.¹⁰ Die (zurücktretende) Generalsekretärin der Bundesversammlung, Frau Mariangela Wallimann-Bornatico, hat kürzlich in einem Interview¹¹ vorgeschlagen, Gesetzesberatungen im Nationalrat nur noch als organisierte Debatten durchzuführen,¹² damit nicht zu viele Anträge eingereicht und die Plenums- zu Kommissionssitzungen werden.

Die dominierende Stellung der Exekutive bei der inhaltlichen Prägung der Gesetze ist die Folge der Fähigkeiten und der Ressourcen, welche dieses Organ in den Gesetzgebungsprozess einbringt. Um einen gewissen Ausgleich zu schaffen, sollte nach meinem Dafürhalten *das Parlament bei den wichtigsten Vorlagen in die Vorbereitung einbezogen werden*, indem ihm die politisch besonders kontroversen Grundsatzfragen zum Entscheid vorgelegt werden. Es soll ihm Gelegenheit geboten werden, zum Konzept oder zur Auswahl zwischen mehreren Reformmodellen oder Varianten einer Regelung Stellung zu nehmen. Damit kann in einem frühen Stadium eine öffentliche Diskussion über Ziele und mögliche Lösungen geführt und das Gesetz auf der Basis der vom Parlament beschlossenen Leitlinien erarbeitet werden. Ein solches Zusammenwirken von Parlament und Regierung bei der Vorbereitung von

⁸ Im Bund entscheidet in der Regel der Bundesrat auf der Grundlage eines Aussprachepapiers über das Konzept (vgl. Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes, hrsg. vom Bundesamt für Justiz, 2. Auflage, Bern 2002, Rz. 73). Im Kanton Zürich beschliesst der Regierungsrat über das Konzept und beauftragt gleichzeitig die federführende Verwaltungsstelle mit der Ausarbeitung eines Erlassentwurfes (§ 11 der Verordnung über das Rechtsetzungsverfahren in der kantonalen Verwaltung [Rechtsetzungsverordnung] vom 29. November 2000 [LS 172.16]). Im Kanton Aargau werden Konzepte in Form von Planungsberichten vom Grossen Rat genehmigt, wenn es dabei um neue oder wesentlich veränderte kantonale Aufgaben geht (§ 12 des Gesetzes über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen [GAF] vom 11. Januar 2005 [SAR 612.100]). Auch im Bund besteht die Möglichkeit, der Bundesversammlung Konzepte in der Form von sektoriellen politischen Planungen – z.B. auf dem Gebiet der Energie oder des Verkehrs – zu unterbreiten (vgl. Art. 148 Abs. 1 und 2 des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung [Parlamentsgesetz, ParlG] vom 13. Dezember 2002 [SR 171.10]).

⁹ Siehe dazu Müller (Anm. 2), Rz. 412 ff.

¹⁰ Art. 33b des Geschäftsreglementes des Nationalrates (GRN) vom 3. Oktober 2003 (SR 171.13), Änderung vom 22. Juni 2007 (AS 2007, 3773).

¹¹ Mittellandzeitung vom 1. September 2007, S. 4.

¹² Die Sitzungszeit wird dabei auf die Fraktionen aufgeteilt, die dafür sorgen müssen, dass sie die ihnen wichtigen Anträge in der zur Verfügung stehenden Zeit stellen und begründen können.



Gesetzen ermöglicht es, Blockierungen und "Scherbenhaufen" zu vermeiden. Dass die letzten Phasen des Rechtssetzungsprozesses – *Publikation und Inkraftsetzung* – keinen Raum für kreative Betätigungen lassen, bedarf keiner langen Begründung.

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

Aus meinen Ausführungen zu den Phasen des Rechtssetzungsprozesses ergibt sich bereits, dass ich der Meinung bin, parlamentarische Kreativität habe sich auf die *Impulsgebung* zu beschränken. *Parlamentarische Vorstösse*, insbesondere *Postulate und Motionen*, sind die richtige Form, um neue Ideen in das Gesetzgebungsverfahren einzubringen. Rechtlich sind der Kreativität der Parlamentarierinnen und Parlamentarier dabei keine Grenzen gesetzt, wohl aber – wie wir gesehen haben – faktisch: Gesetze können künftige Entwicklungen nur marginal beeinflussen. Wir können froh sein, wenn es uns gelingt, Gesetze zu schaffen, welche positive Entwicklungen begünstigen und möglichst wenig unerwünschte Nebenwirkungen haben.

In *späteren Phasen* des Rechtssetzungsprozesses ist parlamentarische Kreativität grundsätzlich *unerwünscht*, weil dysfunktional: Das Parlament hat die Vorschläge der Verwaltung und Regierung politisch zu beurteilen und Änderungen zu verlangen, wenn das Urteil negativ ausfällt. Es soll die Entwürfe der Regierung grundsätzlich nicht durch seine eigenen ersetzen, weil es für deren Erarbeitung nicht geeignet ist.

Sie werden nicht erstaunt sein, dass ich nach dem Gesagten *kein Freund der Parlamentarischen Initiative* bin. Dieses Verfahren führt zu einer *falschen Rollenverteilung*: Das Parlament gibt nicht nur den Impuls, sondern hat auch die Aufgabe, den Ist-Zustand festzustellen, die Konzepte zu erarbeiten, Normtexte zu redigieren und die Entwürfe zu überprüfen. Dazu ist es nicht geeignet, weil es nicht über die Ressourcen, den Sachverstand und die Erfahrung verfügt, die dazu erforderlich sind. Dass Parlamentarische Initiativen nicht zu mehr Unglücksfällen in der Gesetzgebung führen, haben wir dem Umstand zu verdanken, dass die Verwaltung die Arbeiten der parlamentarischen Kommissionen zur Umsetzung der Initiativen tatkräftig unterstützt.

Die Parlamentarische Initiative ist in erster Linie ein *Notventil* für Fälle, in denen die Regierung ein Gesetzgebungsverfahren nicht wie vom Parlament gewünscht vorantreibt. Daneben ist das Verfahren der Parlamentarischen Initiative für Erlasse im Bereich des Parlamentsrechts geeignet. Leider hat sie im Bund immer grössere Bedeutung erhalten, was auch auf Mängel der Ausgestaltung der Motion zurückzuführen war, die nicht immer zum Ziel führte.¹³ Mit der Aufwertung der Motion im Parlamentsgesetz¹⁴ wurde die Hoffnung verbunden, die Zahl der Parlamentarischen Initiativen – heute gehen 20 % der Bundesgesetze auf parlamentarische Initiativen zurück!¹⁵ – würde zurückgehen, weil sie wieder verstärkt ihre eigentliche Funktion als Instrument zur Durchsetzung parlamentarischer Vorhaben, die der Bundesrat ablehnt, erfüllen werde. Es blieb bei der Hoffnung, vielleicht auch deshalb, weil die Bundesversammlung offenbar immer noch unter dem Eindruck steht, der Bundesrat komme den Aufträgen, welche das Parlament ihm erteile, nicht nach, wenn sie ihm nicht genehm seien. Deshalb hat die Bundesversammlung – aufgrund einer parlamentarischen Initiative! – eine Änderung des Parlamentsgesetzes beschlossen, um dem Motionsrecht mehr Nachachtung zu verschaffen, indem die Berichterstattungs- und Begründungspflichten des Bundesrates verschärft werden, falls er angenommene Motionen ausnahmsweise nicht erfüllen will.¹⁶

In den Kantonen wird das Verfahren der Parlamentarischen Initiative meines Wissens selten benutzt.¹⁷ Hier scheint die Kooperation zwischen den am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Organen besser zu funktionieren als im Bund. Vielleicht liegt das auch daran, dass die Parlamentarierinnen und Parlamentarier in den Kantonen weniger profilierungssüchtig sind oder ihre Grenzen besser kennen als im Bund.

6. Schlussfolgerung

Die Qualität der Gesetze ist Voraussetzung ihrer Wirksamkeit. Sie hängt sowohl von ihrer demokratischen Legitimation ab, die sie durch die Impulse, die Beratung und die Beschlussfassung im Parlament erhält, als auch von einer methodischen, fachlich kompetenten Vorbereitung und Ausgestaltung, die Sache der Verwaltung und der Regierung ist. Es ist kein Gewinn für die

Demokratie, wenn das Parlament zur Verwirklichung bestimmter politischer Ziele Änderungen von Gesetzesentwürfen der Regierung beschliesst, die wegen Widersprüchen zu anderen Gesetzen, unpräziser Formulierung, mangelnder Vollzugstauglichkeit oder aus anderen Gründen nicht angewendet werden können, im Gegenteil: Der Erlass unwirksamer Gesetze erschüttert das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die demokratischen Entscheidungsprozesse.

Zum Schluss möchte ich die Frage, die Thema der Jahresversammlung ist, in aller Kürze beantworten: Das Parlament ist auch kreatives Organ der Gesetzgebung. Die schöpferische Tätigkeit ist dadurch begrenzt, dass Gesetzgebung künftige Entwicklungen nur beschränkt beeinflussen kann. Parlamentarische Kreativität soll sich auf die erste Phase der Gesetzgebung – diejenige des Impulses – konzentrieren. Abzuraten ist insbesondere von spontaner Kreativität bei der Beschlussfassung über Gesetzesentwürfe. Die Parlamentarische Initiative ist grundsätzlich kein geeignetes Verfahren, um Gesetze zu kreieren

¹³ Vallender (Anm. 3), S. 52 ff.; Parlamentarische Initiative Parlamentsgesetz, Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 1. März 2001, BBl 2001, 3499 f., 3504 ff., 3509 f.

¹⁴ Art. 120 und 151 ParlG.

¹⁵ Vgl. Boris Burri, Statistik über die Erlasse der Bundesversammlung, in: LeGes 2007/2, S. 323.

¹⁶ Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG) (Verbindliche Wirkung der Motion), Änderung vom 5. Oktober 2007, BBl 2007, 6949 ff. (Referendumsvorlage); siehe dazu Parlamentarische Initiative Verbindliche Wirkung der Motion. Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 12. Januar 2007, BBl 2007, 1457 ff.

¹⁷ Eine Ausnahme bildet der Kanton Genf, wo die parlamentarische Initiative das "Normalverfahren" der Gesetzgebung ist; vgl. dazu den Beitrag von Fabien Mangilli in diesem Heft.



Le Parlement: un législateur créatif? Possibilités et limites de la motion, de l'initiative parlementaire et de la modification de projets gouvernementaux

Georg Müller, professeur

Exposé prononcé lors de l'Assemblée annuelle de la Société suisse pour les questions parlementaires (SSP), le 22 septembre 2007 à St-Gall

Vous savez déjà, depuis l'envoi en mars de l'avis préliminaire concernant l'assemblée de cette année, que Martin Graf et moi-même, nous serons amenés aujourd'hui à croiser le fer. En effet, nous avons des vues opposées sur le rôle du Parlement dans le processus législatif. Nous l'avons déjà constaté lors de notre première et intense collaboration dans le cadre de la commission d'experts sur la répartition des compétences entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral¹ qui avait été instituée par les Commissions des institutions politiques des chambres fédérales, et depuis nous nous sommes confirmé à plusieurs reprises, tant oralement que par écrit, que décidément nous n'étions pas d'accord. Entre-temps, nous avons vieilli, nous nous sommes assagis, et avec l'âge vient l'indulgence. Dans la deuxième édition de mon livre sur les éléments d'une théorie législative,² j'ai donc relativisé mes thèses sur le rôle du Parlement dans le processus législatif, eu égard compte notamment aux critiques de différents députés et de collaborateurs des Services du Parlement³. Nous sommes cependant convenus, Martin Graf et moi-même, d'exposer nos vues sans détour afin d'aviver la discussion.

Je me propose d'articuler mon exposé autour des questions suivantes:

1. Qu'entend-on par "créatif"?
2. L'activité législative est-elle créative?
3. Qui est le législateur?
4. Quel est l'organe du processus législatif qui doit être créatif, et dans quelle phase?
5. Sous quelles formes et par quelles procédures la créativité parlementaire doit-elle s'exprimer?

1. Qu'entend-on par "créatif"?

La définition de "kreativ" - du latin "creare" - qui est donnée par le dictionnaire allemand Duden⁴ rejoint celle du Robert.

"Créatif" signifie ainsi "qui est d'esprit inventif, qui a de la créativité".

Les conférenciers s'accordent sur cette définition.

2. L'activité législative est-elle créative?

La question de savoir si l'*activité législative* est un processus créatif est déjà moins évidente. Est-elle destinée à mettre en forme des idées nouvelles? Ne sert-elle pas plutôt à codifier des évolutions sociétales, à produire de l'ordre et de la stabilité, à prévenir des abus et à corriger des développements fâcheux? Des recherches récentes sur l'efficacité des mesures étatiques montrent que les possibilités du législateur de peser sur les comportements dans une société qui évolue rapidement dans un environnement complexe sont limitées.⁵ D'une part, nous n'avons qu'une connaissance imparfaite de la situation actuelle que nous voulons modifier par des normes juridiques, d'autre part, nous pouvons difficilement prévoir les effets d'une action normative. Enfin, seule une norme socialement acceptée est une norme efficace.⁶ Nous pouvons du reste tous constater quotidiennement - p. ex. en matière de circulation routière - qu'une règle sans assise sociale n'est pas applicable. Ainsi, légiférer consiste moins à façonner l'avenir qu'à s'adapter à des changements déjà entrés dans les moeurs et à intégrer les valeurs nouvelles d'une société. Lorsque le législateur - et cela se produit hélas trop fréquemment de nos jours - surestime son potentiel créatif, il ne compromet pas seulement le projet de réforme dont il s'est saisi, mais il ébranle également la confiance des citoyens dans l'efficacité du droit lui-même.

3. Qui est le législateur?

L'expression de "législateur" est en vérité trompeuse. Légiférer n'est pas la tâche d'un organe déterminé de l'Etat. Ce sont en réalité *plusieurs organes* qui, à des degrés divers, travaillent à l'élaboration de la loi. Le Parlement, le Gouvernement et l'administration doivent coopérer afin de mettre sur pied des lois irréprochables; parfois même, elles nécessitent de surcroît l'option populaire.

Les organes concernés doivent contribuer à la législation selon leur rôle particulier, leurs compétences ou leur *aptitude*. Il s'agit donc de veiller à une *répartition fonctionnelle* des tâches.

L'*administration* est particulièrement compétente pour réunir l'information, pour apporter le savoir-faire, pour insérer de nouvelles normes dans l'ordre juridique en vigueur et pour émettre des hypothèses sur leurs effets. Il incombe au *Gouvernement* de diriger les travaux législatifs et de prendre les décisions préliminaires d'ordre politique. Le *Parlement* procède, pour l'essentiel, à un "examen d'opportunité politique" des projets qui lui sont soumis par le gouvernement.

Ainsi, l'activité législative constitue moins *un travail de création qui aurait été dévolu originellement au Parlement* qu'un travail de *contrôle* des travaux préliminaires et des décisions préalables prises par le gouvernement et l'administration. La force du Parlement est d'évaluer l'acceptabilité politique d'un projet, et son rôle n'est pas de figoler minutieusement chaque détail de celui-ci.

Le *référendum* est un droit de veto donné au peuple, qui ne peut qu'adopter ou rejeter un projet dans son ensemble: les électeurs, en effet, ne participent pas à l'élaboration des lois. De même, l'*initiative populaire* ne constitue pas non plus, au

¹ Voir rapport du 15 décembre 1995, FF 1996 II 413.

² Georg Müller, *Elemente einer Rechtssetzungslehre (Eléments d'une théorie législative)*, Zurich/Bâle/Genève 2006, Rz. 395 ss., 409 ss.

³ Cf.: Dorle Vallender, *Die Rolle der Bundesversammlung bei der Gesetzgebung – Emanzipationstendenzen (Le rôle de l'Assemblée fédérale en matière de législation – Vers l'émancipation?)*, in: *LeGes* 2002/3, p. 49 ss.; Moritz von Wyss, *Gesetzesformulierung oder Gesetzesabsegnung durch das Parlament? (Le Parlement, faiseur ou avaliseur de lois?)*, in: *LeGes* 2002/3, p. 59 ss.

⁴ 4e édition, revue par Wolfgang Müller avec la collaboration de Rudolf Köster et Marion Trunk, Mannheim/Vienne/Zurich 1982.

⁵ Voir à ce sujet Müller (Anm. 2), Rz. 17 ss., avec renvois.

⁶ A ce sujet Manfred Rehbinder, *Rechtsoziologie (sociologie du droit)*, 4e édition, Munich 2000, Rn. 115 f.



fond, un instrument de participation du peuple au processus législatif, mais un moyen permettant aux minorités de présenter directement dans le processus de formation de la volonté politique des revendications politiques qui, dans le système de concordance, ne sont pas prises en considération ou ne peuvent s'imposer par elles-mêmes.⁷

4. Quel est l'organe du processus législatif qui doit être créatif, et dans quelle phase?

On l'a vu, l'activité législative est un processus coopératif. Il peut être décomposé en plusieurs phases: L'impulsion, le relevé de l'état actuel, la précision des objectifs, la définition de stratégies, la décision, la rédaction, l'examen de projet, la prise de décision, la publication et l'entrée en vigueur.

Au départ, il y a l'impulsion. Dans cette phase, la créativité est souhaitable, dans la mesure toutefois où elle n'est pas bornée par le cadre législatif lui-même. Les impulsions politiques peuvent venir du Parlement, mais aussi du Gouvernement, des médias ou de pétitions ou d'initiatives populaires. Une procédure législative peut également être déclenchée par le droit supérieur: ainsi, l'approbation d'un traité international ou l'adoption d'une modification constitutionnelle peuvent amener le législateur fédéral à édicter une loi, de même que l'action du législateur fédéral est elle aussi source de modification du droit cantonal. Pour ce type d'impulsions, ce n'est pas la créativité qui est déterminante, mais la mise en œuvre optimale du mandat législatif. Il en va de même lorsque l'impulsion réside dans une imperfection du droit en vigueur (p. ex. constatation d'effets secondaires indésirés, de lacunes ou de failles): il s'agit alors de rechercher simplement une solution appropriée pour éliminer le ou les défauts constatés.

Le relevé de l'état actuel ne constitue pas une phase propice à la créativité. Il s'agit à ce stade de cerner de la manière la plus précise et complète possible le cadre factuel et juridique où s'enracineraient les nouvelles normes, dans quelle mesure

celles-ci affecteraient la société et comment un régime juridique devrait être amendé. Cette analyse permet d'identifier la marge de manœuvre disponible sur le plan du droit, les limites à ne pas dépasser, les aspects auxquels il est inutile de toucher, les solutions envisageables pour influencer les évolutions à venir et les outils adéquats.

La précision des objectifs découle du relevé de l'état actuel et ne laisse donc guère de place à la créativité.

En revanche, il importe de faire preuve de créativité lors de la définition de stratégies permettant d'atteindre les objectifs visés. Il s'agit de répondre à des questions de fond touchant au contenu et à la forme des actes et identifier les avantages et les inconvénients des diverses solutions. La mise au point de stratégies est une affaire complexe, qui doit être laissée aux spécialistes de l'administration, qui eux-mêmes peuvent parfois préférer s'appuyer sur des experts extérieurs.

Choisir une stratégie, c'est avant tout choisir entre différentes solutions possibles. La décision comporte du reste une dimension politique: selon la portée des enjeux, elle devra être prise soit par le Gouvernement, soit par le Parlement.⁸

Dans la phase de la rédaction du projet de loi, la créativité est tout au plus linguistique, les idées étant désormais fixées.

L'examen de projet n'exige lui non plus aucune créativité: il s'agit d'une phase d'évaluation où interviennent des simulations, des modélisations ou encore des enquêtes auprès des milieux intéressés – p. ex. dans la procédure de consultation –, destinées à vérifier que le projet ne comporte pas de défauts, et notamment qu'il est complet, clair, applicable et qu'il sera socialement accepté.

Selon le niveau de la norme (Constitution, loi, ordonnance), la prise de décision incombera à un organe du pouvoir exécutif ou du pouvoir judiciaire, au Parlement ou au peuple lui-même. Dans cette phase, la créativité n'a pas sa place. Lorsque le projet d'acte a été préparé correctement, on constate que l'intégration de nouvelles idées dans la phase finale conduit souvent à perturber l'économie générale du texte. Plus précisément, une modification de der-

nière minute introduite par le Parlement ou le Gouvernement peut altérer la qualité normative parce qu'il n'est plus possible, par exemple, de vérifier la cohérence avec d'autres textes règles ou d'identifier de possibles effets secondaires indésirables. Si des corrections majeures s'avèrent nécessaires au terme de la procédure législative, le renvoi du projet à la commission préparatoire ou au Conseil fédéral s'impose. On pourrait même se demander s'il ne vaudrait pas mieux interdire en séance plénière du Parlement le dépôt de propositions visant à modifier un projet de loi, et autoriser uniquement le dépôt de propositions de renvoi à la commission préparatoire, charge à elle de réexaminer certains points particuliers en collaboration avec le Gouvernement et l'administration et de présenter ensuite des propositions.⁹ Une autre solution consisterait à disposer que les députés soumettent leurs propositions à la commission compétente avant que celle-ci n'entame ses délibérations, et que le conseil se prononce uniquement sur des propositions déposées par la majorité ou la minorité de la commission, comme cela est prévu pour l'examen du programme de la législature.¹⁰ Dans une interview récente¹¹, Mme Mariangela Wallimann-Bornatico, secrétaire générale (démissionnaire) de l'Assemblée fédérale, a proposé que l'examen des projets de loi au Conseil national ait lieu obligatoirement en débat organisé,¹² de façon à éviter que les séances de conseil ne se transforment en séances de commission en raison notamment du grand nombre de propositions déposées.

L'influence dominante de l'exécutif dans la définition du contenu des lois s'explique par le savoir-faire et les moyens qu'il apporte dans le processus législatif. Pour assurer là un certain contre-poids, il conviendrait, selon moi, d'associer le Parlement dans la préparation des principaux projets, en lui soumettant, pour qu'il les tranche lui-même, les questions controversées relevant d'orientations politiques fondamentales. A cet égard, il devrait pouvoir se prononcer sur la stratégie envisagée ou choisir entre plusieurs réformes ou dispositifs possibles. Cela permettrait d'engager un débat public en amont et de garantir que le projet sera élaboré conformément

⁷ Voir notamment à ce sujet Leonhard Neidhart, Plebiszit und pluralitäre Demokratie (Plébiscite et démocratie pluraliste, Berne 1990, p. 266 ss., 267 ss.; René A. Rhinow, Grundprobleme der schweizerischen Demokratie (Problèmes fondamentaux de la démocratie suisse), in: ZSR 1984 II, p. 199 ss., 207 ss.; cf. également Wolf Linder, Schweizerische Demokratie (Démocratie suisse), Berne/Stuttgart/Vienne 1999, p. 24, 246, 256 ss.

⁸ Au niveau fédéral, c'est en règle générale le Conseil fédéral qui décide de la stratégie – ou "concept", "schéma", etc. ("Konzept" en allemand) en se fondant sur une note de discussion ("Aussprachepapier") (cf. Lignes directrices pour l'élaboration d'actes juridiques par la Confédération, publié par l'Office fédéral de la justice, 2e édition, Berne 2002, ch. marg. 73). Dans le canton de Zurich, le Conseil d'Etat décide du "Konzept" et charge simultanément l'organe administratif compétent d'élaborer le projet d'acte juridique (§ 11 der Verordnung über das Rechtsetzungsverfahren in der kantonalen Verwaltung [Rechtsetzungsverordnung] vom 29. November 2000 [LS 172.16]). Dans le canton d'Argovie, les "Konzepte" sont approuvés sous forme de rapports de planification par le Grand Conseil lorsqu'il s'agit de nouvelles tâches cantonales ou de tâches sensiblement modifiées (§ 12 des Gesetzes über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen [GAF] vom 11. Januar 2005 [SAR 612.100]). Au plan fédéral, la possibilité existe également pour le Conseil fédéral d'adresser à l'Assemblée fédérale des "Konzepte" sous la forme de planifications sectorielles – p. ex. dans les domaines de l'énergie ou des transports – (cf. art. 148 al. 1 et 2 de la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement, L. Parl.; RS 171.10)).

⁹ Voir à ce sujet Müller (Anm. 2), ch. marg. 412 ss..

¹⁰ Art. 33b du règlement du Conseil national (RCN) du 3 octobre 2003 (RS 171.13), introduit par modification en date du 22 juin 2007 (RO 2007 3773)

¹¹ Mittellandzeitung du 1er septembre 2007, p. 4

¹² Le temps de parole est alors réparti entre les groupes, charge à ceux-ci de s'organiser pour utiliser au mieux le temps limité qui leur a ainsi été alloué.



aux volontés du Parlement. Une telle collaboration précoce entre le Parlement et le Gouvernement sur les dossiers législatifs permettrait de prévenir blocages et autres conflits.

Il est suffisamment évident pour que je n'y insiste pas que ces deux dernières phases du processus législatif que sont la *publication* et *l'entrée en vigueur* ne laissent guère de place à la créativité.

5. Sous quelles formes et par quelles procédures la créativité parlementaire doit-elle s'exprimer?

Ainsi que je l'ai déjà indiqué dans mes considérations sur la procédure législative, je suis d'avis que le Parlement doit limiter sa créativité à la *phase d'impulsion*. *L'intervention parlementaire*, en particulier le *postulat* et la *motion*, constitue le moyen adéquat pour introduire des idées nouvelles dans le processus législatif. Si la créativité des parlementaires est à cet égard juridiquement sans limites, elle se heurte néanmoins à la réalité, comme on l'a vu: une loi n'influe que de façon marginale sur les évolutions à venir. J'irais jusqu'à dire que nous pouvons déjà être satisfaits lorsque nous réussissons à élaborer une loi qui favorise des évolutions positives et qui n'entraîne pas d'effets indésirables.

Dans les *phases ultérieures* du processus législatif, la créativité parlementaire n'est absolument *pas souhaitable* car elle est source de dysfonctionnements: le Parlement doit évaluer les propositions de l'administration et du gouvernement d'un point de vue politique et demander des modifications si le jugement qu'il porte est négatif. Il ne doit pas remplacer les projets du gouvernement par les siens propres car il n'est pas qualifié pour ce travail.

Vous ne serez pas surpris d'apprendre, après tout ce que j'ai dit, que je ne suis *pas un partisan de l'initiative parlementaire*. Cette procédure conduit à une *mauvaise répartition des rôles*, car alors le Parlement ne donne pas seulement l'impulsion, mais il a aussi la tâche de constater l'état actuel, d'élaborer les stratégies, de rédiger les textes normatifs et d'examiner les pro-

jets. Or, il n'est pas équipé pour le faire, car il ne dispose pas des moyens, du savoir-faire et de l'expérience nécessaires. Si les initiatives parlementaires déposées à ce jour n'ont pas conduit à davantage de ratés sur le plan juridique, c'est uniquement grâce à l'administration qui a secondé efficacement les commissions parlementaires dans leurs travaux de transposition en droit.

L'initiative parlementaire est d'abord une *soupe de sûreté* qui permet au Parlement de corriger le tir lorsque le Gouvernement s'écarte sur un dossier législatif des orientations ou du calendrier arrêtés par le Parlement. Elle est également indiquée lorsqu'il s'agit d'édicter des normes dans le domaine du droit parlementaire. Malheureusement, au niveau fédéral, son rôle s'est hypertrophié, en raison notamment des imperfections que présentait l'outil de la motion, qui ne permettait pas toujours d'atteindre l'objectif visé¹³. La revalorisation de la motion dans la loi sur le Parlement¹⁴ devait se traduire par un recul du nombre des initiatives parlementaires, cet instrument retrouvant sa fonction réelle de moyen de coercition ultime vis-à-vis du Gouvernement. Cet espoir a été déçu – ce ne sont pas moins de 20% des lois fédérales qui aujourd'hui prennent leur origine dans le dépôt d'une initiative parlementaire!¹⁵ – , peut être parce que l'Assemblée fédérale continue de penser qu'un désaccord du Conseil fédéral vaut refus d'obtempérer. C'est pourquoi l'Assemblée fédérale a maintenant décidé – après dépôt d'une initiative parlementaire ! – de renforcer l'instrument de la motion via une modification de la loi sur l'Assemblée fédérale, en contraignant le Gouvernement à motiver sa proposition de classement au cas où il entendrait, à titre exceptionnel, ne pas mettre en œuvre une motion adoptée.¹⁶

A ma connaissance, le recours à l'initiative parlementaire est rare dans les cantons¹⁷. La coopération entre les organes impliqués dans le processus législatif semble mieux fonctionner qu'au plan fédéral. Cela est peut-être dû au fait que les parlementaires cantonaux sont moins soucieux de se profiler ou qu'ils connaissent mieux leurs limites que leurs collègues de la Confédération.

6. Conclusion

L'efficacité d'une loi dépend de sa qualité. Celle-ci à son tour est fonction et de la légitimité démocratique qui fonde le texte – examen et adoption par le Parlement – et du soin apporté à sa préparation et à sa mise en forme – une tâche qui incombe à l'administration et au gouvernement. La démocratie n'a rien à gagner à ce que le Parlement, uniquement préoccupé par le souci d'atteindre tel ou tel objectif politique, modifie un projet de loi qui lui a été soumis par le gouvernement, si c'est pour voter un texte finalement inapplicable parce qu'il est en contradiction avec d'autres lois, qu'il est trop imprécis ou pour toute autre raison: au contraire, une loi inefficace est une loi qui, à terme, ne peut qu'ébranler la confiance du citoyen dans les processus de prise de décision démocratique.

Pour conclure, permettez-moi de répondre brièvement à la question qui fait l'objet de notre assemblée générale: oui, le Parlement est lui aussi un maillon créatif de la chaîne législative. À cet égard, la créativité se heurte à la réalité, dans la mesure où le droit n'influe que faiblement sur les évolutions à venir. Le Parlement doit borner sa créativité à la phase initiale du processus, soit à la phase d'impulsion. Une manifestation spontanée de créativité au stade du vote d'un projet de loi est fortement déconseillée. L'initiative parlementaire n'est absolument pas conçue pour faire des lois.

¹³ Vallender (Anm. 3), S. 52 ss.: Initiative parlementaire. Loi sur le Parlement. Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 1er mars 2001, FF 2001, 3331 f., 3337 f., 3342 ff.

¹⁴ Art. 120 et 151 LParl.

¹⁵ Cf. Boris Burri, Statistik über die Erlasse der Bundesversammlung, in: LeGes 2007/2, p. 323

¹⁶ Loi fédérale sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement; LParl) (caractère contraignant de la motion), modification du 5 octobre 2007, FF 2007 6555 ss ; cf. initiative parlementaire Caractère contraignant de la motion. Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 12 janvier 2007 FF 2007 1379 ss.

¹⁷ Le canton de Genève fait ici figure d'exception, puisque l'initiative parlementaire y constitue la procédure législative ordinaire. Cf. à cet égard le contribution de Fabien Mangilli dans ce bulletin.



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.



Le Parlement: un législateur créatif?

Possibilités et limites de la motion, de l'initiative parlementaire ou de la modification de projets gouvernementaux

Martin Graf, secrétaire des Commissions des Institutions politiques des Chambres fédérales

Exposé prononcé lors de l'Assemblée annuelle de la Société suisse pour les questions parlementaires (SSP), le 22 septembre 2007 à St-Gall

La formulation du thème de cette assemblée annuelle 2007 de la SSP est marquée par un esprit d'équilibre. En effet, le titre principal est posé sous forme de question – Le Parlement: un législateur créatif ? – et le sous-titre comporte les termes de "possibilité" et de "limite", laissant une totale liberté quant à la réponse à apporter. Comme il me semble néanmoins qu'un exposé trop équilibré risquerait d'être ennuyeux, je défendrai à dessein une position unilatérale, selon laquelle les Parlements de la Confédération et des cantons doivent être – et sont – créatifs, en abordant donc davantage les possibilités que les limites des interventions parlementaires. De plus, comme mon collègue a défendu un point de vue opposé au mien, l'équilibre est assuré. Si Georg Müller et moi-même avons des points de vue différents, nous nous retrouvons cependant sur un point: nous pensons tous deux qu'un zeste de parti-pris, et peut-être même une touche de provocation sont des ingrédients qui favorisent la réflexion et animent la discussion, en sachant naturellement que dans l'un et l'autre point de vue réside une part de vérité. Afin que nos propos puissent être mis en parallèle comparés plus facilement, je reprendrai la structure établie par Georg Müller dans son exposé, en tentant de répondre aux mêmes questions formulées parfois légèrement différemment¹.

1. / 2. Qu'entend-on par "activité législative créative"²?

Je pars de la constatation banale mais fondamentale que dans un État, de nombreux intérêts différents s'opposent – qu'ils soient économiques, sociaux, culturels ou régionaux – et que, lorsque des normes sont établies au niveau de l'État, chacun d'entre eux tente sinon de s'imposer, du moins d'être pris en considération. Selon moi, être créatif en légiférant, cela signifie en premier lieu intégrer ces intérêts différents dans le processus législatif, en visant naturellement à influencer sensiblement sur le résultat du processus, donc sur la norme établie ou modifiée ou nouvellement édictée.

3. Qui est le législateur?

Les différents intérêts se faisant jour dans la société peuvent être pris en considération de diverses manières dans le processus décisionnel de l'État. Un pays peut en effet être organisé de façon telle que certains intérêts particuliers sont privilégiés, parfois même aux dépens de ceux de la majorité du peuple, et que les groupes intéressés exercent leur influence de manière peu transparente. A l'inverse, un Parlement démocratiquement élu garantit que les différents intérêts en présence dans la société soient pris en compte en fonction de leur ancrage réel dans le corps électoral. En outre, la publicité des débats permet à chaque citoyen de voir quel député défend quels intérêts en avançant quels arguments. Ce principe est la condition sine qua non pour permettre à l'électeur doté d'un esprit critique de tirer les conséquences qui s'imposent, en apportant – ou en retirant – sa confiance à tel parti ou à tel candidat lors des élections suivantes.

D'un point de vue démocratique, seul le Parlement peut donc être l'organe législatif, sous réserve des droits du peuple. En effet, l'administration ne bénéficie, elle, pas d'une légitimité démocratique et n'est que partiellement transparente, en dépit de la tendance générale allant dans ce sens. Quant au Gouvernement, s'il jouit d'une légitimité démocratique, ses séances ne sont pas publiques et il n'est pas à même, en raison du nombre restreint des membres qui le composent, d'assumer la fonction centrale de représentation des intérêts des différents milieux de la société.

Dans son ouvrage intitulé *Elemente einer Rechtsetzungslehre*, Georg Müller explique que "l'activité législative n'est pas un travail de création qui aurait été dévolu originellement au Parlement mais un travail de contrôle des décisions préalables prises par le Gouvernement et l'administration"³. Ce serait donc au Gouvernement de diriger le travail législatif et de prendre les décisions politiques préalables. Dans les faits, il est vrai qu'une partie de l'activité législative se limite souvent à contrôler le travail prélimi-

naire effectué par le Gouvernement et l'administration, ce qui, d'ailleurs, se justifie et est en tout état de cause incontournable. Si la tâche du Parlement venait toutefois à se réduire à exercer un simple contrôle et que les députés ne pouvaient plus donner d'impulsion législative propre par le biais de l'initiative et des propositions d'amendement, ce serait une perte grave du point de vue démocratique. Cela signifierait en effet que les divers intérêts en présence dans la société ne pourraient plus être pris en compte directement dans le processus décisionnel, puisqu'ils passeraient par l'intermédiaire du Gouvernement et de l'administration et y seraient comme "filtrés". Or, le peuple ne pourrait suivre ce qui se passe précisément lors de cette opération de filtrage, et les éléments qui seraient retenus à ce stade ne pourraient être réintégrés dans le processus décisionnel si les parlementaires n'avaient plus la possibilité de déposer des propositions de modification et si les projets de loi bloqués par le Gouvernement ne pouvaient être proposés au moyen de l'initiative parlementaire. Dans un tel système, le seul intérêt particulier qui pourrait s'intégrer dans toutes les étapes du processus de décision sans entrave serait donc celui de l'administration.

Il est évident que le Gouvernement et l'administration assument des fonctions indispensables dans le processus législatif, mais leur travail est subordonné à celui du Parlement, puisque leur tâche est de préparer le terrain et de parachever le travail. *Cela signifie que le Parlement doit être en mesure, en tant que législateur démocratique, de diriger le processus législatif.*

4. Quel est l'organe du processus législatif qui doit être créatif, et dans quelle phase?

La répartition du processus législatif en différentes phases proposée par Georg Müller⁴ est précieuse sur le plan méthodologique et aidera sans aucun doute à améliorer la qualité de l'activité législative. Toutefois, dans

¹ Cf. la contribution de M. le professeur Georg Müller, également publiée dans le présent bulletin.

² Combinaison des questions 1 et 2 de M. Georg Müller.

³ Georg Müller, *Elemente einer Rechtsetzungslehre* (Éléments d'une théorie législative), 2e éd., Zurich/Bâle/Genève 2006, p. 239 (NdT: cet ouvrage n'existe qu'en allemand)

⁴ Cf. la contribution de M. Georg Müller, également publiée dans le présent bulletin.



la pratique, on constate que ces phases ne se distinguent pas clairement les unes des autres et que la "créativité", c'est-à-dire l'intégration des divers intérêts présents dans la société, ne peut être écartée d'aucune d'entre elles (à l'exception de la phase de "publication"). Aussi est-il souhaitable que le Parlement – en tant que représentation démocratique de ces intérêts – puisse participer à toutes les phases.

Il y a néanmoins un point essentiel du modèle proposé par Georg Müller que je n'aimerais certes pas modifier, mais duquel je souhaite m'écarter un peu: en règle générale, lorsqu'il s'agit de questions politiques importantes, le Parlement ne prend pas ses décisions sur la base d'un seul projet mais sur plusieurs variantes de projets d'origines diverses, ce qui résulte automatiquement de la créativité apportée dans les phases précédentes et notamment du fait que:

1. dans la "phase d'impulsion", il peut être donné des impulsions diverses, et parfois contradictoires ;
2. le "relevé du droit actuel" peut aboutir de façon créative à des résultats différents (exemple d'actualité: l'analyse du réchauffement climatique) ;
3. par nature, la "précision des objectifs" peut se faire de différentes manières, car il est bien connu que "le diable se niche dans les détails".

etc.
A priori, le projet qualifiable en toute objectivité de seul valable, mijoté par des fonctionnaires et des experts neutres dans un quelconque laboratoire aseptisé à l'abri des intérêts particuliers, n'existe pas. Il est en effet impossible de séparer les connaissances spécialisées sur un dossier de leur interprétation politique. D'un point de vue démocratique, il serait donc plus que fâcheux que le Gouvernement et l'administration détienne le monopole de ce pouvoir d'interprétation lors des phases importantes de la législation.

Toutefois, le projet émanant du Gouvernement n'est pas le seul à traverser les différentes phases préparatoires précédant la prise de décision ; il en va de même pour les variantes des projets. Sur ces variantes, émanant des commissions ou des parlementaires, les décisions du Parlement ne sont pas prises de manière spontanée, ou à la légère. Souvent, certes, ces projets ne sont évidemment pas préparés avec le même soin que les projets gouvernementaux – du moins faut-il l'espérer – mais cela n'enlève rien à la légitimité démocratique de ces propositions. Cela est vrai principalement pour les propositions individuelles déposées en séance plénière (lesquels échouent néanmoins dans la grande majorité des cas), et, plus rarement, pour

les propositions de commissions qui sont, elles, généralement acceptées. Le fait que le Parlement puisse prendre de temps à autre une décision imparfaite ne saurait à lui seul justifier qu'il soit porté atteinte aux droits de l'institution, de ses commissions ou de ses membres, d'autant que *les indéniables imperfections peuvent être – et sont dans les faits – résorbées d'une autre manière*, notamment par un travail approfondi en commission, par une deuxième lecture, et plus largement, au niveau fédéral, par le fonctionnement du système bicaméral grâce auquel chaque décision d'une chambre est réexaminée par la commission et le plénum de l'autre chambre.

A ce stade, j'aimerais démontrer l'idée reçue selon laquelle le Gouvernement et l'administration disposeraient de compétences techniques plus pointues, d'une plus grande expérience et d'un professionnalisme plus marqué que le Parlement. Dans les années 60, le professeur Kurt Eichenberger a dépeint le Parlement fédéral comme une institution réduite à s'appuyer sur les béquilles que sont le Gouvernement et l'administration en raison de son manque de savoir-faire, de temps et de capacité d'analyse⁵. Une étude de science politique plus récente a étudié dans le détail comment les projets gouvernementaux étaient modifiés dans les années 90 et est arrivée à la conclusion suivante:

"la présente étude empirique du travail législatif du Parlement a montré que lorsque le Parlement constate qu'il faut légiférer dans un domaine donné et qu'il est convaincu de l'importance du projet, il est parfaitement en mesure de participer à la conception de la législation et d'adopter des projets susceptibles de faire consensus".⁶

Cette observation scientifique correspond en tous points à l'impression que peut avoir un secrétaire de commission comme moi-même, qui, tous les jours, est en première ligne pour suivre le travail législatif. *L'image d'un Parlement faible ne correspond absolument pas à celle que la réalité nous renvoie*. Le Conseil fédéral et l'administration se retrouvent en effet régulièrement dans des situations délicates, lorsqu'ils doivent répondre à des membres de commission critiques et compétents dans le domaine considéré qui sont parfaitement à même de se distancier des projets proposés et de présenter des solutions alternatives. Il est vrai qu'un conseiller fédéral ou un représentant de l'administration adroit, c'est-à-dire possédant la bonne dose de compétence, de flexibilité et de respect envers les parlementaires, peuvent exercer une influence sur le fond au sein d'une commission. Toutefois, dans les faits, il n'est pas rare qu'aucun membre du Conseil fédéral assiste aux séances des com-

missions et que le représentant de l'administration agisse de manière maladroite ou, pire, de manière contreproductive, souvent en raison des faiblesses de l'administration, à savoir une spécialisation étroite, une absence de sens politique, une identification trop forte avec le projet voire une incapacité à imaginer des alternatives.

La thèse selon laquelle les défauts de la législation sont imputables en premier lieu à des interventions inappropriées du Parlement reste encore à démontrer. J'ai au contraire l'impression, impression que je fonde sur de nombreuses expériences concrètes, que nombre de défauts que contiennent les projets gouvernementaux sont corrigés à l'occasion de leur examen par le Parlement.

5. Sous quelles formes et par quelles procédures la créativité parlementaire doit-elle s'exprimer?

Une des voies par lesquelles s'exprime la créativité législative du Parlement est l'intervention parlementaire, généralement la motion ou le postulat. Or c'est précisément cet instrument qui a perdu de sa valeur au niveau fédéral contrairement à ce que l'on peut lire dans les manuels scolaires. Cela ne signifie pas que cet instrument a perdu toute sa valeur, puisqu'il remplit également des fonctions importantes et légitimes d'articulation, de communication et d'information, qui, elles, n'ont pas changé. Toutefois, à l'heure actuelle, il est rare que ce soit une motion qui donne l'impulsion pour une modification législative. En effet, peu de motions sont acceptées par les deux conseils et la plupart de celles qui le sont n'ont pas fait l'objet d'une opposition du Conseil fédéral. De plus, leur but aurait sans doute été atteint même sans qu'une motion soit déposée... En ce qui concerne les très rares motions adoptées contre la volonté du Conseil fédéral, la Commission des institutions politiques du Conseil national a récemment constaté ce qui suit: "Le Conseil fédéral n'exécute en général les mandats qui lui sont assignés que lorsqu'ils lui conviennent. Cette attitude est en contradiction avec la répartition des compétences fixées dans la Constitution fédérale. L'art. 171 prévoit en effet que "[l']Assemblée fédérale peut confier des mandats au Conseil fédéral". Par ailleurs, aux termes de l'art. 182, al. 2, Cst., le Conseil fédéral doit veiller à la mise en œuvre des arrêtés de l'Assemblée fédérale."⁷

Cette situation insatisfaisante s'explique de différentes manières. La CIP porte une part de responsabilité, comme elle en convient elle-même: pendant longtemps, le Parlement

⁵ Kurt Eichenberger, Die Problematik der parlamentarischen Kontrolle im Verwaltungsstaat, in: Revue suisse de jurisprudence, 61e année, cahier n°19, p. 285.

⁶ Annina Jegher, Bundesversammlung und Gesetzgebung (Assemblée fédérale et législation), Berne/Stuttgart/Vienne 1999, p. 207. (NdT: cet ouvrage n'existe qu'en allemand)

⁷ 06.413 Initiative parlementaire. Caractère contraignant de la motion. Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 12 janvier 2007. FF 2007 1382.



fédéral a lui-même négligé de régler soigneusement la procédure de la motion, de déterminer sa portée juridique et de l'adapter à un contexte nouveau. La loi sur le Parlement de 2002 a certes apporté quelques améliorations mais elles mettent du temps à pénétrer dans les esprits et d'autres réformes, qui sont actuellement à l'étude, sont également nécessaires.

Il ne fait aucun doute que la dévalorisation de la motion est l'une des raisons qui expliquent l'essor de l'initiative parlementaire sur le plan fédéral. Et si, dans les cantons, cet instrument n'est pas encore utilisé aussi souvent, cela est dû moins à la sagesse des députés cantonaux qu'à l'attitude des gouvernements cantonaux, qui prennent généralement encore au sérieux les mandats législatifs que leur Parlement leur confie.

Au niveau fédéral, l'initiative parlementaire est devenue un instrument de la législation reconnu et qui a fait ses preuves. Au cours de la législature en cours, 20 % de toutes les législations législatives ont été induites par des initiatives parlementaires⁸, alors qu'il y a vingt ans, ce chiffre n'était que de 6%. *Dans quels cas recourt-on généralement à l'initiative parlementaire ?* Dans les trois cas suivants⁹:

1. *Modifications du droit parlementaire*: dans cette situation, seule l'initiative parlementaire est efficace. En effet, il est évident qu'il n'est pas dans l'intérêt du Parlement que le Gouvernement dirige les travaux législatifs préliminaires, surtout lorsqu'il s'agit de dispositions législatives réglant les relations qui, par essence, sont potentiellement conflictuelles entre les pouvoirs législatif et exécutif.

2. Une initiative parlementaire est en outre appropriée lorsque le Gouvernement ne remplit pas dans les délais impartis ou de la manière souhaitée le mandat législatif que les Chambres lui ont adressé. En effet, si la Constitution prévoit que le Parlement est compétent pour légiférer, il ne doit pas dépendre du seul gouvernement pour l'exercice de cette compétence, mais doit pouvoir assumer lui-même la direction de la procédure législative.

3. Enfin, la voie de l'initiative parlementaire peut être beaucoup plus efficace que la motion lorsqu'il s'agit de modifications législatives mineures. Il faut en effet compter au moins une année pour que les deux chambres adoptent une motion. De plus, les procédures de consultation interne des offices et de rédaction de co-rapports sont lourdes. Il est donc arrivé parfois que le Conseil fédéral et l'administration se réjouissent qu'une commission parlementaire élabore elle-même un projet de loi.

Afin que l'instrument de l'initiative parlementaire soit utilisé d'une manière appropriée, *trois conditions importantes* doivent être remplies:

1. Un parlement doté de *commissions permanentes* offre indiscutablement de meilleures conditions qu'un parlement qui doit préalablement nommer une commission ad-hoc pour examiner un projet de loi. Ces commissions reposent en outre sur une *infrastructure minimale en termes de personnel* dont elles peuvent disposer en tout temps. Elle a besoin de secrétaires de commissions qui possèdent les compétences techniques et personnelles nécessaires pour diriger le processus législatif et qui ne se contentent pas de tâches administratives et de prise de procès-verbal.

2. Même lorsqu'on légifère par le biais de l'initiative parlementaire, on ne doit pas se précipiter sur la rédaction d'un texte, mais veiller à observer les *règles de la théorie législative*. Un projet rédigé par une commission parlementaire doit être soumis aux mêmes exigences qu'un projet émanant du Gouvernement¹⁰. Au cours de la phase préparatoire, il faut notamment associer tous les milieux intéressés et les experts, en particulier l'administration.

3. *Le constat selon lequel il est pratiquement impossible de légiférer sans l'appui de l'administration* est régulièrement à l'origine de graves malentendus. On entend en effet de temps à autre que l'initiative parlementaire aurait perdu sa raison d'être au motif que le Parlement ne légiférerait plus de manière autonome. Mais même les membres du Gouvernement n'écrivent pas les projets de loi et les rapports de leur propre plume. Pourquoi en irait-il autrement pour les membres du Parlement ? Ce qui importe lors de la rédaction des projets de lois, ce n'est pas de savoir qui exécute les tâches, mais bien quel organe dirige le processus législatif, c'est-à-dire qui fixe les objectifs, prend les décisions préliminaires et fixe les délais. C'est une commission parlementaire qui doit assumer cette fonction de direction dans la procédure de l'initiative parlementaire et selon ma longue expérience, cet organe est parfaitement en mesure de le faire.

Un autre malentendu réside dans le fait que le recours à l'administration constituerait une atteinte à la séparation des pouvoirs, puisqu'il est prétendu que l'administration doit être exclusivement au service du Gouvernement. La Constitution fédérale apporte ici une réponse claire: *Le Parlement en tant qu'organe compétent de l'Etat pour la législation peut faire appel aux services de l'administration fédérale dans la mesure où l'exercice de leurs attributions l'exige*¹¹. L'administra-

tion n'est pas au service du seul Gouvernement, elle a également pour mission d'assister du mieux qu'il peut le Parlement, ce qu'il fait d'ailleurs sans problème. J'ai néanmoins l'impression que les tendances qui semblent nouvellement caractériser la direction de l'administration et la politique du personnel ont un peu brouillé les cartes et que l'administration ne comprend pas bien de ce fait quel est exactement son rôle. Ainsi, le serviteur de l'Etat devient peu à peu le serviteur de sa hiérarchie. On objecte aussi parfois que demander à l'administration de participer à l'élaboration d'une initiative parlementaire constitue pour elle un exercice schizophrène en termes de loyauté, conformément au dicton qui veut qu'on ne puisse servir plusieurs maîtres à la fois. Je réponds à cela que tout bon serviteur de l'Etat doit être capable de porter plusieurs casquettes. Pour ma part, j'ai l'habitude, en ma qualité d'employé du Parlement, d'être au service de nombreux maîtres et maîtresses pourquoi un employé du service public ne pourrait-il pas occasionnellement servir une commission parlementaire plutôt que sa hiérarchie ?

Conclusion

En conclusion, ma réponse à la question qui constitue le thème de cette assemblée annuelle est: oui, nos parlements sont des parlements créatifs, ils ne donnent pas seulement des impulsions, mais participent également de manière décisive à l'élaboration des lois. Et c'est très bien ainsi ! Le développement des droits parlementaires de proposition et d'initiative permet à tous les groupes d'intérêt majeurs de la société de faire valoir leurs préoccupations dans le processus de décision et de s'assurer que celui-ci est à la fois démocratique et transparent. C'est aussi possible parce qu'en Suisse, contrairement à ce qui est le cas dans la plupart des autres pays européens, il n'y a pas d'opposition frontale entre un camp gouvernemental et une opposition, avec des parlementaires qui se contentent d'appliquer des consignes de vote. D'ailleurs, s'il en était ainsi, les droits de proposition et d'initiative seraient pratiquement inapplicables. En Suisse, en effet, des majorités changeantes se forment sur chacun des thèmes examinés et la discipline de groupe n'est pas très forte, d'où des conditions idéales pour l'exercice des droits de proposition et d'initiative. L'initiative parlementaire et le droit de proposition constituent donc des éléments centraux du système politique suisse, qu'il nous appartient de cultiver et de respecter¹².

⁸ Boris Burri, Statistik über die Erlasse der Bundesversammlung (Statistique sur les actes de l'Assemblée fédérale), Leges 2007, p. 322. (NdT: cet ouvrage n'existe qu'en allemand)

⁹ Ces trois cas se trouvent sur la "check-list" pour l'examen préliminaire des initiatives parlementaires figurant à l'art. 110, al. 2, LParl.

¹⁰ Cf. art 111, al. 3 LParl: "Le rapport qui accompagne le projet d'acte de l'Assemblée fédérale répond aux mêmes exigences qu'un message du Conseil fédéral (art. 141)."

¹¹ Art. 155, 2e et 3e phrases, Cst., précisées dans les art. 68 et 112, LParl. Cf. aussi la construction analogue de la réglementation en matière de droits d'information des commissions parlementaires à l'art. 153, al. 4, Cst.

¹² Cf. également dans le même ordre d'idées les considérations de Moritz von Wyss, in: Gesetzesformulierung oder Gesetzesabsegnung durch das Parlament? In: LeGes 2002/3, p. 59ss.



Le Parlement: un législateur créatif ? La situation de Genève à l'exemple du projet de loi déposé par un député

Fabien Mangilli, titulaire du brevet d'avocat, DEA en droit européen
Secrétaire scientifique de commissions, Grand Conseil de la République et canton de Genève

Le député au Grand Conseil de la République et canton de Genève dispose des moyens lui permettant d'être un législateur créatif. A côté de la motion et d'une possibilité étendue de modifier les projets du Conseil d'Etat, la Constitution cantonale permet aux membres du Grand Conseil de déposer un projet de loi¹.

L'instrument du projet de loi est très fréquemment utilisé par les députés genevois et il constitue un moyen privilégié de l'activité parlementaire. Environ un quart des projets est proposé et élaboré par les députés eux-mêmes. Par ailleurs, certaines questions fondamentales pour le canton de Genève ont été traitées au moyen de projets de lois émanant de députés, démontrant ainsi l'importance de l'instrument précité. A titre d'exemple, on peut citer la loi 9666 relative à la révision totale de la Constitution par une assemblée constituante² et la loi 8447 portant création de la Cour des comptes³.

Les députés sont attachés au droit de déposer un projet de loi, comme en témoignent les résultats d'une enquête réalisée en 2003 suite à un certain nombre de propositions en vue d'améliorer le fonctionnement du Parlement genevois⁴. La quasi-totalité des députés interrogés à cette occasion s'était déclarée hostile à la suppression éventuelle de ce droit d'initiative. La motion, quant à elle, est également utilisée par les députés genevois, mais elle paraît moins apte à leur offrir un rôle créatif. Lorsqu'elle est destinée au Conseil d'Etat⁵, celui-ci est en effet tenu d'y répondre dans les six mois et, le cas échéant, de motiver son refus. Il s'écoule donc un certain délai depuis la transmission de la motion au Conseil d'Etat, lequel peut également refuser d'y donner suite. En outre, l'éventuel projet découlant de la motion ne serait pas élaboré par les députés eux-mêmes.

Le projet de loi doit être rédigé de toute pièce, c'est-à-dire de manière à pouvoir

s'inscrire tel quel parmi les lois existantes. Il ne s'agit pas de formuler des idées générales, mais des dispositions légales. Cette exigence caractérise le projet de loi par rapport à l'initiative parlementaire, lorsque celle-ci est rédigée de manière générale. Sous cette forme, l'initiative s'apparente plutôt à une motion destinée au Grand Conseil⁶. Parmi les autres exigences formelles, le projet de loi doit contenir un exposé des motifs. Ce dernier se concentre déjà sur des dispositions légales concrètes, allant parfois jusqu'à un commentaire article par article.

L'article 128 de la loi genevoise portant règlement du Grand Conseil (ci-après LRGC) fixe une limite matérielle importante⁷. Cette disposition impose en effet qu'un projet de loi comportant une dépense nouvelle prévoie également la recette correspondante, le recours à l'emprunt n'étant pas considéré comme une recette. Les députés genevois ne sont donc pas complètement libres quant au contenu du projet de loi qu'ils déposent. La limite matérielle posée par l'article 128 LRGC n'est pas toujours facile à vérifier en pratique. En outre, les conséquences de son non respect pourraient poser certains problèmes. En particulier, si un projet de loi comportant une dépense nouvelle ne prévoit pas la recette correspondante, le Bureau du Grand Conseil doit-il (ou peut-il) en refuser le dépôt ? La question n'est pas tranchée, raison pour laquelle cette disposition est très difficile à mettre en œuvre. Il est ainsi légitime de douter qu'elle fixe véritablement une limite matérielle au projet de loi d'un député.

La possibilité offerte aux députés de déposer un projet de loi connaît une seconde limite matérielle, imposée par l'article 15A de la loi genevoise d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (ci-après LaLAT). Cette disposition prévoit que la modification des limites de zones ne peut être demandée par les députés que

par le moyen de la motion. Cette dernière est dite "impérative", dans la mesure où, contrairement à la motion "classique", le Conseil d'Etat est tenu d'élaborer un projet si le Grand Conseil le demande. Les députés ne peuvent donc pas déposer un projet de loi pour solliciter la modification des limites de zones et un tel projet devrait être déclaré irrecevable par le Bureau du Grand Conseil. La restriction du droit d'initiative des députés prévue par l'article 15A LaLAT s'explique par le fait que le législateur a voulu que seul le Conseil d'Etat puisse élaborer un projet relatif à la modification des limites de zones, afin de permettre le respect des exigences du droit fédéral en matière d'enquête publique et de procédure d'opposition.

Une fois le projet de loi déposé, il est en principe renvoyé en commission sans débat. Il existe à Genève vingt-cinq commissions parlementaires thématiques, lesquelles étudient les différents projets déposés, en fonction du domaine traité. Les députés ont également la possibilité de débattre immédiatement en plénum du projet de loi, mais cette solution est très rare en pratique⁸. En cas de besoin, elle permettrait d'adopter la loi rapidement, sans attendre les travaux en commission, lorsqu'une intervention urgente s'impose. La discussion immédiate doit être proposée par un député et approuvée sans débat par le Grand Conseil. Jusqu'au 15 janvier 2004, le renvoi en commission était précédé d'un tour de préconsultation en plénum. Celui-ci permettait à un député de donner la position générale de son groupe sur le projet. La suppression de la préconsultation a été adoptée, sur la base d'un projet de loi de plusieurs députés, dans le but d'accélérer le traitement des projets de loi et ainsi d'améliorer le fonctionnement du Grand Conseil.

Une fois le projet renvoyé, la commission dispose d'une très grande liberté dans le cadre de l'examen de ce dernier⁹. Elle peut

¹ Art. 89 let. a) de la Constitution cantonale (RSG A 2 00).

² Adoptée par le Grand Conseil le 4 mai 2007, la loi 9666 sera soumise en votation populaire le 24 février 2008.

³ La loi 8447 a été acceptée lors de la votation populaire du 27 novembre 2005.

⁴ SCIARINI Pascal, Etude de la composition du Grand Conseil du canton de Genève et des conditions dans lesquelles les députés exercent leur mandat, octobre 2003, disponible sur le site du Grand Conseil, http://www.geneve.ch/grandconseil/data/loi/rapport_com_idheap_2003_11.pdf.

⁵ Une motion peut aussi s'adresser à une commission du Grand Conseil pour l'inviter à élaborer, sur un objet déterminé, un projet de loi, une motion, une résolution ou un rapport.

⁶ Voir par exemple l'article 81 de loi fribourgeoise sur le Grand Conseil: "L'initiative parlementaire est la proposition de charger un organe du Grand Conseil d'élaborer un projet d'acte ayant le même objet qu'une motion".

⁷ L'article 128 LRGC reprend les termes de l'article 96 de la Constitution cantonale (RSG A 2 00).

⁸ Les projets de révision de la LRGC ne peuvent pas être discutés immédiatement, mais doivent être obligatoirement renvoyés à la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil.

⁹ Il convient de préciser que le traitement en commission est identique lorsque le projet de loi est déposé par le Conseil d'Etat.



en premier lieu le transformer en une proposition de motion ou de résolution, ce qui demeure toutefois relativement rare. Il lui est également possible de proposer tous les amendements qu'elle souhaite. Cette faculté est très importante en pratique et un grand nombre de projets de lois est très souvent retravaillé et modifié en commission. Dans le cadre des travaux de commission, les députés peuvent donc avoir une influence créative sur le contenu du texte. La discussion du projet de loi en plénum se déroule en principe en trois débats. A cette occasion, les députés ont encore la possibilité de déposer des amendements au projet de loi (dans sa version après le travail en commission), ce qui est parfois le cas en pratique. Même si cette situation peut conduire à de longs débats, elle offre un important potentiel de créativité aux membres du Grand Conseil, en particulier à ceux qui n'auraient pas siégé dans la commission chargée de l'examen du projet.

En résumé, la faculté offerte aux députés de présenter un projet de loi leur permet indéniablement d'avoir un rôle créatif, dans la mesure où ils assument eux-mêmes la responsabilité de l'élaboration d'une grande majorité des lois adoptées, sans la confier au Conseil d'Etat et ainsi indirectement à l'administration cantonale. Par contre, les députés n'en font pas toujours un usage optimal, en utilisant parfois en même temps un autre instrument pour le même objet, par exemple en déposant une motion.

Si le projet de loi déposé par un député constitue certainement un instrument approprié et judicieux, notamment en termes de créativité parlementaire, son utilisation semble nécessiter quelques précautions. Parmi elles, un soin particulier doit être apporté à la rédaction du projet, car celui-ci ne peut contenir que des dispositions légales. Dans cette mesure, il est important que les députés disposent de connaissances en technique législative (légistique) ou qu'ils bénéficient d'un appui pour la rédaction du projet, par exemple de la part des assistants parlementaires. A Genève, chaque groupe du Grand Conseil peut engager un assistant parlementaire et reçoit dans ce cas jusqu'à CHF 60'000.- par année.

Un projet de loi est également susceptible d'engendrer des incohérences, voire des contradictions au sein de l'ordre juridique cantonal. C'est la raison pour laquelle il est nécessaire d'avoir une vue d'ensemble de

ce dernier et de bien assurer l'intégration du projet dans les normes existantes, au besoin par leur modification. En dehors des conditions formelles et matérielles du dépôt du projet de loi, il s'agit-là de limites importantes à ce moyen d'action parlementaire.



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 Kantonsratssaal, 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 Billetsteuer, Aufhebung der verbrauchsabhängigen Heizkostenabrechnung bei Altbauten. Es geht dabei also meist um punktuelle Rechtsetzungsanliegen 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.



kantonsparlamente.ch kommt in Fahrt

In den nächsten Monaten wird eine gemeinsame Informationsplattform der Kantonsparlamente realisiert. Die in Zusammenarbeit mit dem Institut für Föderalismus der Universität Freiburg konzipierte Plattform soll einerseits über Strukturen und Prozesse der kantonalen Parlamente umfassend Auskunft geben und andererseits die interkantonalen und interparlamentarischen Beziehungen dokumentieren. In einem dritten Modul soll ein Diskussionsforum zum Gedankenaustausch zwischen Mitgliedern kantonaler Parlamente eingerichtet werden.

Am 6. November 2007 haben Vertreter der bisher am Projekt beteiligten Kantone die Projektorganisation, die Finanzierung und einen Terminplan genehmigt. Bis zu diesem Zeitpunkt haben die Leitungsorgane von zehn Kantonsparlamenten erklärt, sich an dieser Plattform zu beteiligen: Bern, Freiburg, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, St. Gallen, Thurgau, Tessin, Waadt, Wallis und Genf. Weitere Parlamente haben einen Beitritt zum Projekt in den nächsten Wochen in Aussicht gestellt.

Nähere Angaben zum Projekt und die aktualisierte Liste der beteiligten Kantone werden aufend auf

www.kantonsparlamente.ch nachgeführt.

Thomas Dähler
Leiter Parlamentsdienst Basel-Stadt
E-mail : thomas.daehler@bs.ch

parlements-cantonaux.ch est en marche!

Dans les prochains mois, une plate-forme d'information commune des parlements cantonaux va être réalisée. Cette plate-forme, conçue en collaboration avec l'Institut du fédéralisme de l'Université de Fribourg, vise d'une part à donner des renseignements complets sur les structures et les procédures des parlements cantonaux, et d'autre part à fournir des informations sur les relations intercantionales et interparlementaires.

En outre, un troisième volet sera constitué par un forum de discussion destiné à l'échange d'idées entre les membres des parlements cantonaux.

Le 6 novembre 2007, les représentants des cantons participant actuellement au projet ont approuvé l'organisation de ce dernier, son financement ainsi qu'un planning. Jusqu'à présent, les organes dirigeants de dix parlements cantonaux ont annoncé leur participation à cette plate-forme: Berne, Fribourg, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Saint-Gall, Thurgovie, Tessin, Vaud, Valais et Genève. D'autres parlements ont envisagé de rallier ce projet dans les prochaines semaines.

Vous trouverez de plus amples informations concernant le projet et la liste actualisée des cantons qui y participent sur le site

www.parlements-cantonaux.ch.

Thomas Dähler
Chef du Service du Parlement de Bâle-Ville
E-mail : thomas.daehler@bs.ch



Korrespondenten Correspondents Corrispondenti

Bund

Bundesversammlung

Moritz von Wyss, stv. Leiter des Rechtsdienstes, Parlamentsdienste der Eidg. Räte, 3003 Bern, T: 031 323 08 37, F: 031 322 99 21, E: moritz.vonwyss@pd.admin.ch

Kantone – Cantons – Cantoni

Kantonsrat Zürich

Dr. Bruno Rickenbacher, Leiter Parlamentsdienste Kantonsrat Zürich, Postfach, 8090 Zürich, T: 043 259 20 07, F: 043 259 20 43, E: bruno.rickenbacher@pd.zh.ch

Grosser Rat Bern – Grand Conseil Berne

Christian Wissmann, Ratssekretär, Postgasse 68, 3000 Bern 8, T: 031 633 75 82, F: 031 633 75 88, E: christian.wissmann@sta.be.ch

Grosser Rat Luzern

Stefano Cocchi, Leiter Kommissionendienst, Staatskanzlei, Bahnhofstrasse 15, 6002 Luzern, T: 041 228 51 10, E: stefano.cocchi@lu.ch

Landrat Uri

Dr. jur. Peter Huber, Kanzleidirektor, Standeskanzlei, 6460 Altdorf, T: 041 875 20 07, E: peter.huber@ur.ch

Kantonsrat Schwyz

Peter Gander, Staatsschreiber, Staatskanzlei, 6431 Schwyz, T: 041 819 11 24, F: 041 819 26 19, E: peter.gander@sz.ch

Kantonsrat Obwalden

Urs Wallimann, Landschreiber, Staatskanzlei, 6060 Sarnen, T: 041 666 62 03, E: staatskanzlei@ow.ch

Kantonsrat Nidwalden

Hugo Murer, Landratssekretär, Regierungsgebäude, Postfach, 6371 Stans, T: 041 618 79 01, F: 041 618 79 11, E: hugo.murer@nw.ch

Landrat Glarus

Hansjörg Dürst, Ratsschreiber, Regierungskanzlei des Kantons Glarus, 8750 Glarus, T: 055 646 69 66, F: 055 646 32 91, E: hansjoerg.duerst@gl.ch

Kantonsrat Zug

Dr. Tino Jorio, Landschreiber, Postfach 156, 6301 Zug, T: 041 728 33 11, F: 041 728 37 01, E: tino.jorio@allg.zg.ch

Grand Conseil Fribourg – Grosser Rat Freiburg

Monica Engheben, Secrétaire générale du Grand Conseil, Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg, T: 026 305 10 69, F: 026 305 10 48, E: monica.engheben@fr.ch

Kantonsrat Solothurn

Fritz Brechbühl, Sekretär des Kantonsrates, Rathaus, 4500 Solothurn, T: 032 627 20 79, E: fritz.brechbuehl@sk.so.ch

Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt

Thomas Dähler, Leiter Parlamentsdienst, Rathaus, 4001 Basel, T: 061 267 40 15 F: 061 267 60 09, E: thomas.daehler@bs.ch

Landrat Basel-Landschaft

Walter Mundschin, Landschreiber, Landeskanzlei Basel-Landschaft, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal, T: 061 925 50 01, F: 061 925 69 65, E: walter.mundschin@lka.bl.ch

Kantonsrat Schaffhausen

Erna Frattini, Kantonsratssekretärin, Ringengässchen 18, 8200 Schaffhausen, T: 052 632 73 63, F: 052 632 70 69, E: erna.frattini@ktsh.ch

Grosser Rat Appenzell IR

Franz Breitenmoser, Ratsschreiber, Rathaus, Marktgasse 2, 9050 Appenzell, T: 071 788 93 11, F: 071 788 93 39, E: franz.breitenmoser@rk.ai.ch

Kantonsrat Appenzell AR

Martin Birchler, Ratsschreiber, Kantonskanzlei, 9102 Herisau, T: 071 353 61 11, F: 071 353 12 77, E: martin.birchler@ar.ch

Kantonsrat St. Gallen

Georg Wanner, Leiter Rechtsdienst, Staatskanzlei, Regierungsgebäude, Postfach, 9001 St. Gallen, T: 071 229 32 56, F: 071 229 39 55, E: georg.wanner@sg.ch



Grosser Rat Graubünden

Domenic Gross, Leiter Ratssekretariat, Staatskanzlei Graubünden, 7001 Chur, T: 081 257 22 32, F: 081 257 21 88,
E: ratssekretariat@staka.gr.ch

Grosser Rat Aargau

Adrian Schmid, Leiter Parlamentsdienst, Regierungsgebäude, 5001 Aarau, T: 062 835 13 60, F: 062 835 13 59,
E: adrian.schmid@ag.ch

Grosser Rat Thurgau

Roger Oechslin, Leiter Parlamentsdienste, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld, T: 052 724 23 49, F: 052 724 29 58,
E: roger.oechslin@tg.ch

Gran Consiglio Ticino

Rodolfo Schnyder, Segretariato del Gran Consiglio, Palazzo governativo, 6510 Bellinzona, T: 091 814 43 25, E: rodolfo.schnyder@ti.ch

Grand Conseil Vaud

Olivier Rapin, Secrétaire général du Grand Conseil, Grand Conseil, Place du château 6, 1014 Lausanne, T: 021 316 05 11,
F: 021 316 40 19, E: olivier.rapin@vd.ch

Grand Conseil Valais – Grosser Rat Wallis

Fernande Melly-Fux, adjointe, Service parlementaire, Grand-Pont 4, 1950 Sion, T: 027 606 21 85,
E: fernande.melly-fux@admin.vs.ch

Grand Conseil Neuchâtel

Janelise Pug, cheffe du service du Grand Conseil, Château, 2000 Neuchâtel, T: 032 889 40 15, E: Janelise.Pug@ne.ch

Grand Conseil Genève

Maria Anna Hutter, Sautière, Rue de l'Hôtel de Ville, 1211 Genève 3, T: 022 327 22 07, F: 022 327 06 06,
E: maria-anna.hutter@etat.ge.ch

Parlament Jura

Jean-Claude Montavon, Vice-chancelier d'Etat, Parlement de la République et Canton du Jura, Hôtel du Parlement, Rue de l'Hôpital 2,
2800 Delémont, T: 032 420 72 22/23, F: 032 420 72 21, E: jean-claude.montavon@jura.ch

Gemeinden – Communes – Comuni

Stadt Baden

Heinz Kubli, Stadtschreiber, Stadthaus, Rathausgasse 1, 5401 Baden, T: 056 200 82 05, F: 056 200 83 26,
E: heinz.kubli@baden.ag.ch

Stadt Bern

Annina Jegher und Jürg Stampfli, Ratssekretariat; Morellhaus, Postgasse 14, Postfach, 3000 Bern 8, T: 031 321 79 20,
F: 031 321 79 22, E: ratssekretariat@bern.ch

Stadt Biel – Ville de Bienne

Regula Klemmer, Ratssekretärin, Ratssekretariat des Stadtrates, Mühlebrücke 5a, 2502 Biel-Bienne, T: 032 326 11 73,
F: 032 326 11 92, E: regula.klemmer@biel-bienne.ch

Stadt Bülach

Rolf Butz, Stadtschreiber, Marktgasse 28, 8180 Bülach, T: 01 863 11 24, E: info.stadt@buelach.ch

Landschaft Davos

Stephan Staub, Rechtskonsulent, Rathaus, 7270 Davos Platz, T: 081 414 32 22, F: 081 414 32 19, E: stephan.staub@davos.gr.ch

Stadt Dietikon

Guido Solari, Stadtschreiber Stv., Bremgartnerstrasse 22, 8953 Dietikon, T: 044 744 36 26, E: guido.solari@dietikon.ch

Ville de Genève

Marie-Christine Cabussat, Cheffe du Secrétariat du Conseil municipal, Rue de la Croix Rouge 4, 1204 Genève, T: 022 418 29 66,
E: info-cm@ville-ge.ch

Stadt Gossau

Toni Inauen, Stadtschreiber, Stadtkanzlei, Rathaus, 9201 Gossau, T: 071 388 41 11, E: toni.inauen@stadtgossau.ch

Gemeinde Köniz

Markus Heinzer, Parlamentssekretariat, Landorfstr. 1, 3098 Köniz, T: 031 970 92 06, F: 031 970 92 17,
E: markus.heinzer@koeniz.ch

Ville de Lausanne

François Pasche, Secrétaire municipal, Hôtel de Ville, Case postale 3280, 1002 Lausanne, T: 021 315 22 10, F: 021 315 20 03,
E: francois.pasche@lausanne.ch

Stadt Luzern

Toni Göpfert, Stadtschreiber, Hirschengraben 17, 6002 Luzern, T: 041 208 82 13, F: 041 208 88 77,
E: monika.portmann@StadtLuzern.ch



Gemeinde Opfikon

André Willi, Ratssekretär, Stadtverwaltung Opfikon, Oberhauserstrasse, 8152 Opfikon, T: 01 829 82 27, F: 01 829 82 42, E: andre.willi@opfikon.ch

Stadt Thun

Remo Berlinger, Vize-Stadtschreiber, Rathaus, 3602 Thun, T: 033 225 82 17, E: remo.berlinger@thun.ch

Stadt Schaffhausen

Gabriele Behring, Ratssekretärin Grosser Stadtrat Schaffhausen, Stadthaus, 8200 Schaffhausen, T: 052 632 53 14, E: gabriele.behring@stsh.ch

Stadt St. Gallen

Manfred Linke, Stadtschreiber, Rathaus, 9001 St. Gallen, T: 071 224 53 22, F: 071 224 57 01, E: manfred.linke@stadt.sg.ch

Stadt Winterthur

Marc Bernhard, Ratssekretär Grosser Gemeinderat der Stadt Winterthur, Stadtkanzlei Winterthur, Stadthaus, 8402 Winterthur, T: 052 267 51 58, F: 052 267 59 35, E: marc.bernhard@win.ch

Stadt Zug

Arthur Cantieni, Stadtschreiber, Stadthaus, Postfach 1258, 6301 Zug, T: 041 728 21 02, F: 041 728 23 71, E: arthur.cantieni@zug.zg.ch

Stadt Zürich

Daniel Reuter, Leiter Parlamentsdienste des Gemeinderates, Stadthaus, 8022 Zürich, T: 044 412 31 10, F: 044 412 31 12, E: daniel.reuter@zuerich.ch.

Vorstand SGP – Comité SSP – Comitato SSP

Präsident

Ulrich Zimmerli, alt Ständeratspräsident, Muri BE

Vizepräsident

Thomas Dähler, Leiter Parlamentsdienst, Basel

Sekretär

Moritz von Wyss, stv. Leiter des Rechtsdienstes, Parlamentsdienste der Eidg. Räte, Bern

Kassier

Christian Wissmann, Ratssekretär des Grossen Rates, Bern

Webmaster

Fritz Brechbühl, Sekretär des Kantonsrates, Solothurn

Stefano Cocchi, Leiter Kommissionendienst, Luzern

Hansjörg Dürst, Ratsschreiber, Glarus

Charles Gysel, Kantonsrat, Schaffhausen

Maria Anna Hutter, sautière du Grand Conseil, Genève

Regula Klemmer, Ratssekretärin, Biel

Thomas Koch, Grossrat, Bern

Fernande Melly-Fux, service parlementaire du Grand Conseil, adjointe, Sion

Margrit Picon-Furrer, députée au Grand Conseil, Sion

Olivier Rapin, Secrétaire général du Grand Conseil du Canton de Vaud

Daniel Reuter, Leiter der Kanzlei des Gemeinderates, Zürich

Bruno Rickenbacher, Chef der Parlamentsdienste des Kantonsrates, Zürich

Rodolfo Schnyder de Wartensee, segretario del Gran Consiglio, Bellinzona