

## Die Rolle der Bundesversammlung bei der Gesetzgebung – Emanzipationstendenzen

**Dorle Vallender** | *Jedem Ratsmitglied, das einen Erlass ändern oder neu schaffen will, steht als Instrument die Motion oder die Parlamentarische Initiative zur Verfügung. In der Legislaturperiode 1995 – 1999 wurden im Vergleich zur Legislaturperiode 1991 – 1995 deutlich mehr Parlamentarische Initiativen eingereicht als Motionen. Welche Gründe gibt es dafür? Und welche Auswirkungen hat dies auf die Arbeit am Erlassentwurf?*

### 1 Einleitende Vorbemerkungen

Wenn ich an die Anfänge meiner Arbeit als Parlamentarierin zurückdenke, so muss ich gestehen, dass ich mehr als überrascht, wenn nicht sogar enttäuscht darüber war, dass die Rolle des Parlamentes bei der Erarbeitung von Gesetzen eine «begrenztere» ist, als ich das vermutet hatte:

- einerseits ist unsere Rolle insofern begrenzt, als häufig bereits ein fertiger und kommentierter Entwurf auf dem Tisch liegt, den die Verwaltung als «ihr» Werk vor Veränderungen durch Anträge zu schützen sucht;
- andererseits öffnet einem die Fülle der gesetzgeberischen Teil-Aufgaben sehr schnell die Augen darüber, dass die eigenständige, detaillierte Erarbeitung der gesamten Gesetze nicht nur ein Milizparlament, sondern auch jedes Berufs-Parlament schon rein zeitlich überbeanspruchen würde.

Gerade diese letzte Feststellung möchte ich an einem willkürlich gewählten Beispiel der Tagesordnung einer zweitägigen Mai-Sitzung der Rechtskommission 2002 aufzeigen: Zu bewältigen waren (und dabei nenne ich nur die wichtigeren Traktanden):

- Fusionsgesetz: ein Hearing von Experten zu verschiedenen ausgewählten Problembereichen;
- DNA-Gesetz: ein von uns angebehrtes Zusatz-Hearing des Eidg. Datenschutzbeauftragten zu ausgewählten Problembereichen;
- Strafgesetzbuch (StGB), allg. Teil: Anhörung der Präsidentin der Subkommission und Beratung der Differenzen zum Problem «Lebenslange Verwahrung» mit dem Ständerat;
- Mietrecht: Hearing, Beratung und Bereinigung der sich gegenüberstehenden Modelle «Accord Romand» und das so genannte «Modell Cina» in der Phase der Differenzbereinigung mit dem SR;

- Gemeinsame Erarbeitung eines Fragenkataloges zum angesetzten Hearing Bergier;
- Vorbereitung der Entscheidungsfindung zur Standortfrage der neuen Bundesgerichte unter Diskussion der verschiedenen Informationsbedürfnisse sowie
- eine Parlamentarische Initiative zur Änderung des Verantwortlichkeitsgesetzes.

Dieser umfangreiche Katalog mit so verschiedenen Themen, soll als illustratives Beispiel dafür gelten, dass der Zwang «In drei Minuten ein Experte» – so der Titel eines Beitrages von Ernst Frischknecht (1991, 105ff.) – für einen Parlamentarier zur Alltagserfahrung gehört. Es sei denn, man habe die Gunst einer längeren Reisezeit zum «abgelegenen» Bern. Wir Ostschweizer Parlamentarier und Parlamentarierinnen können uns hier wahrhaft glücklich schätzen!

Im Folgenden möchte ich die Rolle des Parlaments im Gesetzgebungsprozess aus der Sicht einer Parlamentarierin untersuchen. Dabei stehen (parlamentsintern) grundsätzlich zwei Wege der Erlassvorbereitung zur Verfügung: entweder diskutieren die Parlamentsmitglieder einen von der Verwaltung entworfenen Erlass oder sie arbeiten einen solchen gemeinsam mit der Verwaltung aus, weil sie dank einer Parlamentarischen Initiative dazu beauftragt wurden. Beide Wege führen zu einer Vorlage – indessen ist die Rolle der Bundesversammlung bzw. der Verwaltung während der Erarbeitungsphase verschieden. Anlass zu diesem Vortrag ist die empirische Feststellung, dass dieser zweite Weg von Ratsmitgliedern in der Vergangenheit vermehrt beschritten wurde. Zu fragen ist, welche Beweggründe hinter dieser beobachteten Entwicklung stehen könnten.

## **2 Die Rolle der Bundesversammlung bei der Gesetzgebung**

### **2.1 Exekutive als Gesetzgeberin – Geschäftsführung ohne Verfassungsauftrag?**

Die Bundesverfassung regelt zunächst die Gewaltenhierarchie und die Gewaltenteilung, indem sie die Bundesversammlung zur obersten Gewalt im Bund erklärt (unter dem Vorbehalt der Rechte von Volk und Ständen BV Art. 148). Weiter bestimmt die BV in Art. 163 die Bundesversammlung als gesetzgebendes Organ. Diese Dominanz der Bundesversammlung wird allerdings relativiert durch Art. 181 der BV, der den Bundesrat ermächtigt, der Bundesversammlung Entwürfe zu ihren Erlassen zu unterbreiten. In der Botschaft des Bundesrates zur Reform der Bundesverfassung von 1996 lesen wir dazu: «Der Regierung eröffnet sich damit die breite und umfassende Mitwirkung bei der Rechtsetzung. Sie kann aus eigenem Antrieb oder auf

parlamentarischen Auftrag hin (Motion, Postulat; Art. 22 f. GVG) der Bundesversammlung Erlass- und Beschlussentwürfe unterbreiten.»<sup>1</sup> Der Bundesrat betont dann weiter, dass die Vorbereitung eines Gesetzgebungsprojekts sich schwergewichtig in der Verwaltung abspielt, während er seine Aufgabe in der Festlegung der inhaltlichen Ziele und des Rahmens und im Treffen von Zwischenentscheidungen sieht. Damit bleibt festzuhalten, dass immer dann, wenn die Initiative zu einem Erlassentwurf vom Bundesrat selber ausgeht oder er diesen Auftrag durch das Parlament erhält, die eigentliche Gesetzesarbeit schwergewichtig in der Verwaltung mit oder ohne vorgängige Expertenkommission geschieht.

Das Ergebnis wird in der Vernehmlassung einem ersten Härte-test unterzogen, bevor dann ein eventuell überarbeiteter Vorentwurf zusammen mit der Botschaft dem Parlament zur Beratung unterbreitet wird. Damit beginnt die Arbeit in der vorberatenden Kommission mit Experten-Hearings sowie Beratung und Diskussion mit den Experten der Verwaltung, die dank und wegen ihrer beruflichen Spezialisierung sowie der langjährigen Begleitung der Materie eine starke – wenn nicht sogar dominante Stellung haben. Die politischen Allrounder – sprich Politiker und Politikerinnen, soweit sie in der Traktandenliste im Zweistunden Takt von Thema zu Thema hüpfen – befinden sich in der scheinbar ausweglosen Situation eines Sisyphus: sie rollen mühsam die Gesetzesartikel bergaufwärts, wohlwissend, dass sie bergabwärts – wegen der Kürze der Zeit – den sie plagenden Knowledge-lag nur begrenzt werden aufholen können.

Damit bleibt die Frage zu beantworten, ob diese Regelung der von der Verfassung vorgesehenen Gewaltentrennung entspricht, oder ob diese Praxis als Geschäftsführung ohne Verfassungsauftrag zu qualifizieren ist.<sup>2</sup> Wer Gewaltenteilung hört, denkt an Locke und Montesquieu. Die als Machtrennung und Machtteilung konzipierte strenge funktionale Trennung von Legislative, Exekutive und Judikative ist zumindest in unserer Verfassung nicht vorgesehen. Mit einer Gewaltentrennung im klassischen Sinn verträglich ist weder, dass die Verfassung den Entwurf der Erlasse der Bundesversammlung in die Hand des Bundesrates legt, noch dass dieser selbst vom Parlament gewählt wird, sein Schicksal also von diesem abhängt. Dieser rein formalen Sicht der Gewaltenteilung steht aber die einer pragmatischen Gewaltenteilung gegenüber, wie sie in der Verfassung ihren Niederschlag gefunden hat. Danach ist die Gesetzgebungsarbeit als komplexer Prozess zu verstehen, der unter Einbezug von verschiedenen Akteuren zustande kommt. Hangartner spricht denn auch zutreffend von «Gewaltenverschränkung» (Hangartner 1980, 132). Zielführend ist es dabei, nicht nur die

beste Regelung zu finden, sondern – auch und vor allem in einer Referendumsdemokratie – die dem Interessenausgleich verpflichtete konsensfähige Regelung zu ermöglichen. In diesem Prozess kooperieren in der Regel Bundesrat und Parlament kraft Verfassung auf der Grundlage eines durch den Bundesrat in seinen Eckdaten vorbestimmten und von der Verwaltung ausziselierten Vorentwurfs. Es steht dem Parlament bzw. seiner vorbereitenden Kommission frei, diesen Entwurf zu ändern oder sogar konträre Regelungen zu verabschieden. Eine empirische Untersuchung für die Jahre 1991–1997 hat denn auch ergeben, dass das Parlament durchaus Gesetzgebung auch im materiellen Sinn betreibt, hat es doch jeden zweiten von der Verwaltung vorbereiteten Entwurf (ohne Staatsvertrags-Genehmigungsbeschlüsse) seinen eigenen Zielen entsprechend angepasst. Damit ist die von Häfelin/Haller (2001, 405) aufgestellte Behauptung belegt, dass dieser institutionalisierte Zwang zur Zusammenarbeit bei der Gesetzgebung, diskursorientierte Problemlösungen ermöglicht und so machtbeschränkend wirkt.

Im Folgenden wird aufzuzeigen sein, ob und gegebenenfalls welche Unterschiede in der Erarbeitung eines Erlassentwurfes bestehen, wenn das Parlament selber die Ausarbeitung an die Hand nimmt. Dabei wollen wir zunächst einen kurzen Blick auf die grundsätzlich einem Parlamentsmitglied zur Verfügung stehenden Instrumente werfen.

## **2.2 Motion oder Parlamentarische Initiative: von der Qual der Wahl des richtigen Instrumentes**

Jedem Ratsmitglied, das einen Bedarf nach Änderung oder Schaffung eines Erlasses sieht, stehen hierfür vor allem die Motion oder die Parlamentarische Initiative zur Verfügung. Während bei der Motion der Bundesrat mit der Vorlage eines Vorentwurfs beauftragt und im oben beschriebenen Sinne tätig wird, nimmt im Falle einer Parlamentarischen Initiative das Parlament das Zepter selber in die Hand. Wichtig ist nun, dass für beide Fälle geltende im GVG festgelegte Prozedere. Sehen der Bundesrat bzw. seine Verwaltung wie der Motionär oder die Motionärin Handlungsbedarf, wird die Motion mit zustimmender Stellungnahme dem Erstrat überwiesen. Sie kann nun vom Rat angenommen, abgelehnt oder mit Zustimmung des Parlamentsmitgliedes in ein Postulat umgewandelt werden. Wird eine Motion nicht innerhalb von zwei Jahren im Rat traktandiert, wird sie abgeschrieben. Soweit die rechtliche Ausgangslage.

Welches Schicksal ereilt nun die Motionen in der Praxis? Der Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates<sup>3</sup> belegt, dass von den während 1994–1997 eingereichten 795 Motionen nur gerade 12 % erfolgreich

waren. Dagegen wurden 40 % als Postulat überwiesen, 15 % wurden abgelehnt und 18 % wurden abgeschrieben, da sie länger als zwei Jahre hängig waren. Dies bedeutet, dass eine Motion – aus Sicht des Parlamentsmitgliedes – in der Regel kein erfolgversprechendes Instrument darstellt. Dabei ist festzuhalten, dass die Überweisung als Postulat einer «Beerdigung auf Raten» entsprechen kann: der Motionär oder die Motionärin ist in der überwiegenden Zahl der Fälle mit einer «Herabstufung» zu einem Postulat einverstanden, weil die Alternative auf Ablehnung der Motion durch den Rat dem Ziel noch weniger entspricht. Dank dem «Gnadenakt» der Umwandlung in ein Postulat kann er oder sie sie wenigstens im Zeitpunkt der Umwandlung sein «parlamentarisches Gesicht» wahren. Bei der Abschreibung des Postulates nach zwei weiteren Jahren ist längst «parlamentarisches Gras» darüber gewachsen (Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates 2001, 3505).

Eine weitere Schwäche der Motion liegt darin, dass sie nur dann im Rat behandelt werden kann, wenn sie «traktandiert» wurde. Für die so genannte «bekämpften Motionen» muss dieser Tag erdauert werden: in der Regel ist – angesichts der Vielzahl der «normalen Departementgeschäfte» die Sitzungszeit zu knapp bzw. das Zeitbudget des zuständigen Bundesrates bereits ausgeschöpft, sodass der Berg der bekämpften Motionen weiter anwächst. So belegt denn auch der Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates, dass – obwohl die Anzahl der eingereichten Motionen im Nationalrat um 800 % zugenommen hat – die eingeräumte Beratungszeit im Nationalrat aber nur um 50% verlängert wurde. Wegen diesem Missverhältnis zwischen der Anzahl der eingereichten Motionen und der tatsächlichen Beratungszeit sind die bekämpften Motionen zum Dornröschenschlaf verurteilt, bis sie – und das ist anders als im Märchen – nicht wachgeküsst, sondern durch Abschreibung schicklich beerdigt werden.

In dieser Situation sieht sich der pragmatische Parlamentarier und die pragmatische Parlamentarierin gezwungen – überzeugt von der Richtigkeit und Notwendigkeit des Vorstosses – ein anderes Instrument, nämlich das der Parlamentarischen Initiative zu nutzen. Die Zahl der eingereichten Parlamentarischen Initiativen hat denn auch in der Zeit von 1991–1999 um 37 % zugenommen und dürfte seit 1999 noch einmal wesentlich gestiegen sein. Dabei finden sich unter dieser Art von parlamentarischen Vorstössen sehr umfangreiche aber auch kleinere gesetzgeberische Begehren, die vielleicht einzig die Änderung eines Artikels in einem Gesetz anstreben. Die Besonderheit dieses Instrumentes besteht darin, dass im Unterschied zur Motion nicht der Bundesrat, sondern das Parlament bzw. seine Kommission

selber die Erarbeitung eines Vorentwurfs an die Hand nehmen muss. Dabei gelten zudem strenge Behandlungspflichten nach dem Geschäftsverkehrsgesetz (GVG), indem jede Parlamentarische Initiative innert einem Jahr nach der Vorprüfung durch die zuständige Kommission dem Ratsplenum vorgelegt werden muss.

Während die Parlamentarische Initiative ursprünglich als Notventil des Parlamentes konzipiert war, für Fälle in denen der Bundesrat die gewünschte Gesetzgebungsarbeit unter anderem nicht oder nicht mit der gewünschten Geschwindigkeit oder nicht in der gewünschten materiellen Ausrichtung an die Hand nimmt, hat sie sich seit 1995 zu einem fast «normalen» Instrument entwickelt, das vom Ratsmitglied zunehmend und auch erfolgreich genutzt wird.

### **2.3 Die unterschiedliche Rollenverteilung bei Motion und Parlamentarischer Initiative und ihre Wirkungen auf die Arbeit am Erlassentwurf**

Bei der Parlamentarischen Initiative muss die Plenarkommission entscheiden, wie die Ausarbeitung eines Erlassentwurfs zu erfolgen hat. In aller Regel wird sie dazu eine Subkommission einsetzen und entsprechend beauftragen. Der Subkommission stehen sowohl die Parlamentsdienste zur Seite wie auch diejenigen Mitarbeiter der Verwaltung, die vom zuständigen Bundesrat in die Subkommission und später in die Plenarkommission zur Beratung delegiert werden. Regelmässig obliegt das Management und die politische Bewertung der Kommission, bzw. in ihrem Auftrag dem Kommissionssekretariat, während die Verwaltung – den Aufträgen entsprechend – die Formulierung des Erlassentwurfs gemäss den in der Subkommission getroffenen Entscheiden vorzunehmen hat. Daher kann von einem eigentlichen Rollentausch gesprochen werden: das Parlament lenkt die Verwaltung auf der Grundlage seiner eigenen Zielvorstellungen und Realisierungskonzeption. Ein weiterer, die Arbeit am Gesetzesentwurf auf der Grundlage einer parlamentarischen Initiative stark prägender Unterschied ist auch die unterschiedliche Diskussionskultur, zu der beide Seiten beitragen: Kein von der Verwaltung vorbereiteter und vom Bundesrat genehmigter Erlassentwurf verstellt die Sicht und hindert die Verwaltung daran, auf die diskutierten Fragestellungen mit der nötigen unvoreingenommenen Offenheit einzugehen. Zudem wird der Knowledge-gap verringert.

Auch die Parlamentsmitglieder einer Subkommission selber pflegen eine andere Diskussionskultur, die ein grösseres gegenseitiges Vertrauen wachsen lässt: im Vordergrund steht das Streben nach dem Einverständnis in der Sache und die unterschiedliche politische Positionierung tritt in den

Hintergrund. Dabei ist dieser Effekt in der Regel umso grösser, je kleiner die Kommission ist. Von dieser «solidarischen» Suche der so genannten richtigen Lösung profitieren die Beratungen: sie sind weniger «spannungsgeladen» und im Ergebnis innovativer.

Zumindest meine Erfahrungen im Zusammenhang mit Parlamentarischen Initiativen relativieren die These, wonach «Gesetzgebung keine originär-kreative Aufgabe des Parlamentes» (Müller 1999, 190f.) ist und die Stärke des Parlamentes in der «Beurteilung der politischen Tragbarkeit einer Vorlage, nicht in der gestalterischen Detailarbeit an einzelnen Regelungen» (Müller 1999, 191) liegt. Gerade dank der verschiedenartigen Berufsausbildung seiner Mitglieder, der Vielfalt der praktischen Erfahrungshorizonte und dem vorhandenen Spezialwissen sind Parlamentarier und Parlamentarierinnen sehr wohl nicht nur in der Lage, sondern eben gerade geeignet, ihren kreativen Part am kooperativen Prozess der Erlassfindung zu übernehmen. Zusammen mit ihrem politischen Gespür können sie zudem auch noch die Frage der politischen Durchsetzbarkeit ausloten.

Aus meiner Sicht – und im Lichte der Mitarbeit an einer grossen Zahl von Parlamentarischen Initiativen als Mitglied bzw. Präsidentin derartiger Subkommissionen zur Erarbeitung von Erlassentwürfen – möchte ich daher neben den bereits geschilderten noch vier weitere beobachtete Vorteile zur Diskussion stellen:

- Die Arbeit einer Subkommission mit Parlamentsdiensten und Verwaltung ist effizienter und daher schneller.
- Der Erlassentwurf einer Subkommission trifft in der Plenarkommission auf grössere Akzeptanz und führt zu weniger umfangreichen und kontroversen Diskussionen.
- Ein von einer Subkommission erarbeiteter Erlassentwurf erlebt auch im Plenum des Nationalrates eine höhere Akzeptanz, was sich in weniger Einzelanträgen ausdrückt.
- Ein von einer Subkommission erarbeiteter Erlassentwurf wird in aller Regel eher mit der stillschweigenden Zustimmung des Volkes rechnen dürfen.

Aber – es gibt nicht nur Vorteile. Auf der Aufwandsseite der Erfolgsrechnung steht zuoberst der zusätzliche enorme Zeitbedarf der Parlamentarier und Parlamentarierinnen für die Arbeit in den Subkommissionen: sie müssen diese zusätzliche Sitzungsflut zu ihrer normalen Sitzungsbeanspruchung in der oder den Plenarkommissionen bewältigen. Auch die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Parlamentsdienste und der Verwaltung werden zusätzlich beansprucht, was einen steigenden Bedarf an Bundes-



personal nötig machen könnte. Dennoch kann sich die Erfolgsquote von in Subkommissionen erarbeiteten Gesetzesentwürfen sehen lassen. Als Beispiele für derartige Entwürfe, die auf einer einzelnen parlamentarischen Initiative bzw. einer Kommissionsinitiative beruhten, möchte ich die folgenden Erlasse anführen, die entweder bereits in Kraft gesetzt wurden oder in der Vernehmlassung bzw. in der parlamentarischen Beratung sind:

- Bundesgesetz über die Mehrwertsteuer;
- Bundesgesetz über die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs;
- Bundesgesetz über die verdeckte Ermittlung;
- Bundesgesetz über die Voraussetzungen und Verfahren bei Sterilisationen und über die Entschädigung der Opfer von Zwangssterilisationen und Zwangskastrationen (z.Zt. in der Vernehmlassung);
- Erlass über die Vorsorgeregelung für die Ratsmitglieder (Beratung in der Juni-Session 2002);
- Erlass über eine Anrufinstanz bei Abstimmungskampagnen (Juni Session 2002).

Diese Liste liesse sich verlängern.

#### **2.4 Institutionelle Mängel als Motor für eine neue Rollenverteilung?**

Damit bleibt die Kernfrage des gestellten Themas zu beantworten, nämlich ob es sich bei der vermehrten Nutzung der Parlamentarischen Initiative um Emanzipationstendenzen des Parlamentes gegenüber dem Bundesrat oder um die Antwort auf institutionelle Mängel der parlamentarischen Möglichkeiten eines Mitgliedes handelt. Ich denke, meine Ausführungen haben ergeben, dass die Emanzipation, das heisst das Streben nach Gleichberechtigung keineswegs der *zentrale* Grund dafür ist, dass dieses Instrument vermehrt genutzt wird. Das Parlament ist sich durchaus seiner begrenzten Rolle bewusst und seiner Aufgabe gewachsen, wie dies auch eine empirische Untersuchung (Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern) gezeigt hat. Der Grund liegt vielmehr in den grossen institutionellen Mängeln, die mit der Motion verbunden sind. Diese haben dazu geführt, dass die Anzahl eingereicherter Motionen von 1995–1999 im Vergleich zu Legislatur 1991–1995 nur um 15,67 % gewachsen ist, während Parlamentarische Initiativen im gleichen Zeitraum ein Wachstum von 37,37 % verzeichnen – übrigens mit steigender Tendenz in der laufenden Legislatur. Das Ausweichen auf das Instrument der Parlamentarischen Initiative hat aber – wenn auch vielleicht unbeabsichtigt – ergeben, dass diese Art der Erlassvorbereitung mit der damit verbundenen Positionierung der Mitglieder des Parlamentes und der Mitglieder der Verwaltung zu guten, effizienten und konsensfähigen



gen Lösungen führen kann. Die Diskursituation ist wesentlich offener als im normalen Gesetzgebungsverfahren und das bessere Argument erfährt tatsächlich die Chance die es verdient – ohne die Verteidigungslinie des bereits vorliegenden Entwurfs der Verwaltung mit deren Werturteilen bezwingen zu müssen.

Auch wenn das neue Parlamentsgesetz, welches das Geschäftsverkehrsgesetz ablösen wird, eine Aufwertung der Motion bringen dürfte, sollten die beschriebenen positiven Erfahrungen mit Parlamentarischen Initiativen nachdenklich stimmen. Es kann nämlich angezeigt sein, inszukünftig jeweils dann das Instrument der Parlamentarischen Initiative bewusst zu ergreifen, wenn das Erarbeiten eines Erlassentwurfes besonders stark auf die kooperative Mitarbeit von Parlamentsmitgliedern, Regierung und Verwaltung sowie Parlamentsdiensten angewiesen ist. Dies, weil einerseits das Parlament bei der Erarbeitung eines Erlassentwurfes bewusst den Lead übernehmen will und andererseits die in Subkommissionen zu beobachtende vergleichsweise «ideale» Sprech- und Gesprächskultur genutzt werden soll, um stark divergierende politische Meinungen besser einzubinden. In diesem Sinne kann die Parlamentarische Initiative als Einzel- oder Kommissionsinitiative auch nach ihrer noch verbesserten Ausgestaltung im neuen Parlamentsgesetz neben der «aufgewerteten» Motion einen wichtigen Beitrag bei der Erlassvorbereitung leisten. Dabei dürfte ihre Konsensfähigkeit de lege ferenda noch dadurch gesteigert werden, dass der Zweitrat bereits in der Phase der Vorprüfung sein grundsätzliches Einverständnis signalisieren muss. So wird das Risiko minimiert, dass der Zweitrat nach der Erarbeitung eines Erlassentwurfes Nichteintreten beschliesst.

### 3 Zusammenfassung der Ergebnisse in Thesen

Damit komme ich zum Schluss. Der Gesetzgebungsprozess ist schon in der Verfassung als gewaltenverschränkender Prozess vorgezeichnet. Der Zeitpunkt des Einbezugs der Ratsmitglieder erst nach oder bereits zu Beginn der Erarbeitung eines Erlassentwurfes verschiebt sowohl das Gewicht der an der Gestaltung Beteiligten und beeinflusst in besonderem Mass den diskursorientierten Problemlösungsprozess. Die bisherigen Erfahrungen laden zu folgenden Schlussfolgerungen ein:

1. Die Vielzahl der Parlamentarischen Initiativen in neuerer Zeit ist ganz wesentlich die Antwort der Mitglieder des Parlamentes auf institutionelle Mängel der Motion.
2. Die Erfahrung bei auf Parlamentarischen Initiativen beruhenden Gesetzgebungsprozessen zeigt, dass diese zuweilen effizienter, sogar schneller

und konsensstiftender sind als alternative Verfahren, da sie von einer vergleichsweise optimalen Diskussionskultur profitieren.

3. Die auf Parlamentarischen Initiativen beruhenden Gesetzgebungsprozesse können wegen ihrer Bindung der Kapazitäten der Beteiligten, den normalen Gesetzgebungsprozess auf der Grundlage vom Departementvorsteher und Verwaltung vorbereiteter Entwürfe nicht ersetzen aber fruchtbar ergänzen. Die Parlamentarische Initiative sollte vor allem dort praktiziert werden, wo das Parlament besonderes Gewicht auf die Verwirklichung der eigenen Zielvorstellungen und Realisierungskonzeption legt und zudem die beschriebene Diskurskultur nutzen will.

#### Anmerkungen

- 1 Vgl. Botschaft des Bundesrates, 1996, S. 412.
- 2 Vgl. dazu z.B. David, 1998, S. 171 ff.
- 3 Vgl. Graf, 1991, S. 203ff.

#### Literatur

Bericht der Staatspolitische Kommission des Nationalrates zur Parlamentarischen Initiative «Parlamentsgesetz», Bern.

David, Eugen, 1998, Festschrift Hangartner, in: Ehrenzeller, Bernhard et al. (Hgg.), Der Verfassungsstaat vor neuen Herausforderungen. Festschrift für Yvo Hangartner, St. Gallen/Lachen, S. 171ff.

Frischknecht, Ernst, 1991, In drei Minuten ein Experte, in: Parlamentsdienste (Hg.), Das Parlament – Oberste Gewalt des Bundes?, Festschrift der Bundesversammlung zur 700-Jahr-Feier der Eidgenossenschaft, Bern/Stuttgart, S. 105ff.

Graf, Martin, 1991, Motion und parlamentarische Initiative. Untersuchungen zu ihrer Handhabung und politischen Funktion, in: Das Parlament – Oberste Gewalt des Bundes?, Festschrift der Bundesversammlung zur 700-Jahr-Feier der Eidgenossenschaft, Bern/Stuttgart.

Häfelin, Ulrich/Haller, Walter, 2001, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5. Auflage, Zürich.

Hangartner, Yvo, 1980, Grundzüge des Schweizerischen Staatsrechts, Zürich, Bd. I.

Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern, 1998, Schweizerische Bundesversammlung: ein aktives Gesetzgebungsorgan. Eine empirische Untersuchung des Gesetzgebungsprozesses in den Jahren 1995-1997.

Müller, Georg, 1999, Elemente einer Rechtsetzungslehre, Zürich.