

«Chancen und Grenzen des Milizparlamentes in der Schweiz»

Gastreferat von Prof. Dr. Wolf Linder

zusammengefasst von Michael Meyrat

Meine Damen und Herren, ein wenig Wehmut ist schon dabei, hier und heute in diesem Saal zu sein, wo ich neun Jahre als Gewählter gegessen habe. Damals stand ich der Regierung gegenüber und versuchte mit meinen oft erfolglosen Motionen - als Vertreter der sozialdemokratischen Partei hatte ich nichts anderes zu erwarten -, meine Gedanken und Anliegen einzubringen. Nebst der Nostalgie ist es aber auch eine besondere Freude hier zu sein, denn man hat mir früher niemals dreissig Minuten gewährt, wie das heute morgen der Fall ist. Ich möchte nach diesen einleitenden Worten zum eigentlichen Thema der Jahrestagung übergehen.



Wolf Linder ist Professor für Politikwissenschaft in Bern
Wolf Linder est professeur de science politique à Berne

1. Die Problematik des Milizparlamentes als politischer Dauerbrenner

Nach landläufiger Überzeugung ist das schweizerische Parlament ein Milizparlament. National- und StänderätInnen gehen neben ihren Mandaten einer beruflichen Tätigkeit nach.

Dieser Struktur liegt die Idee zugrunde, dass die Gewählten so einerseits unabhängig bleiben, da sie kein Gehalt, sondern nur eine Entschädigung beziehen, und andererseits besonders volksverbunden bleiben, da sie in ihrem beruflichen Alltag mit dem Volk auf Tuchfühlung sind. Diese Idee ist im Volk sehr stark verankert, was erst kürzlich in einer Abstimmung zur Parlaments- und Regierungsreform wieder bestätigt wurde.

Le système de milice est critiqué depuis bien longtemps. Les recherches les plus récentes sur le travail du Parlement fédéral démontrent qu'une réforme du Parlement au sein du système de milice est néanmoins possible et efficace.

Das reine Milizsystem ist aber auf Bundesebene längst zu einer Fiktion geworden, so zumindest argumentieren Politikwissenschaftler. Umfragen bei Parlamentsmitgliedern haben schon zu Beginn der achtziger Jahre ergeben, dass das Parlament beim Bund hauptsächlich aus Halbprofis besteht. Die echten MilizparlamentarierInnen sind überaus selten, wie aus der Untersuchung von Riklin und Möckli (1991) hervorgeht. Die beiden Autoren sind in ihrer Untersuchung zum Schluss gekommen, dass in der Schweiz auf Bundesebene ein eigentliches Zweiklassenparlament besteht, mit gut ausgestatteten Parlaments-

mitgliedern auf der einen und schlecht ausgestatteten Mitgliedern auf der anderen Seite. Das Milizparlament führt über seine Strukturen zu einer Sozialdiskriminierung, weil es nicht alle Bevölkerungsschichten repräsentiert und auch bei der Rekrutierung der Ratsmitglieder verengt funktioniert, d.h. Parlamentarier bevorzugt, die aufgrund ihres Privatvermögens oder ihres Berufseinkommens über genügend Ressourcen verfügen, um im Nebenamt politisieren zu können. Riklin und Möckli haben im Jubiläumsjahr 1991 also ein skeptisches Urteil über das Milizsystem auf Bundesebene abgegeben. Die Kritik am Milizparlament ist indes nicht neu. Schon der Staatsrechtler Kurt Eichenberger hat bezweifelt, ob die verfassungsmässigen Rechte der Bürgerinnen und Bürger und die Gesetzgebungsfunktionen des Parlaments in einem Milizsystem umgesetzt werden können. Eichenberger sprach bei seiner Kritik des Milizparlaments von drei grundsätzlichen Problemen: Sachkunde-, Zeit- und Bewertungsnot der MilizparlamentarierInnen.

Le Parlement fédéral a toujours son mot à dire. Il a ajouté des corrections à 70% des actes constitutionnels et à 50% des actes soumis au référendum. Pendant les dernières vingt années, le Parlement a augmenté le nombre de corrections bien qu'il ait eut plus de décisions à prendre.

2. Das Arbeitsparlament auf dem Prüfstand

Der grundsätzlichen Kritik Eichenbergers und den bezüglich Reformfähigkeit skeptisch lautenden Schlussfolgerungen von Riklin und Möckli wurde in der Zwischenzeit widersprochen. So haben Untersuchungen von Lüthi, Lanfranchi und Jegher (verschiedene Jahrgänge) gezeigt, dass das Parlament beim Gesetzgebungsverfahren durchaus und trotz

Mehrbelastung noch ein gewichtiges Wort mit spricht.

In den empirischen Untersuchungen des Instituts für Politikwissenschaft der Universität Bern wurden zur Überprüfung der Effizienz des Bundesparlaments beispielsweise alle Vorlagen untersucht, die von der Regierung eingegeben worden waren, und danach gefragt, ob das Parlament diese noch verändert und korrigiert. Die Ergebnisse haben gezeigt, dass 70% der Regierungsvorlagen auf Verfassungsebene durch das Parlament geändert wurden. Bei allgemein verbindlichen Bundesbeschlüssen wurde noch bei der Hälfte der Vorlagen eine Korrektur vorgenommen, und bei denjenigen Vorlagen, die nicht dem Referendum unterstehen, wurden noch 30% verändert. Die eidgenössischen Räte verändern die Vorlagen also nach einem klaren Prioritätenmuster: Die wichtigsten Entscheide werden am häufigsten nachhaltig verändert, die weniger wichtigen Vorlagen seltener korrigiert. Die Veränderungsrate ist zudem in den letzten zwanzig Jahren gestiegen, was - angesichts der Zunahme von Vorlagen - einigermaßen erstaunt.

3. Fazit der Reform der eidgenössischen Räte der neunziger Jahre

Die Resultate der empirischen Untersuchungen können folgendermassen zusammengefasst werden:

1. Das Parlament verändert eine Mehrzahl der Vorlagen.
2. Das Parlament hält sich bei seiner Arbeit an eine klare Prioritätenliste, verändert also Verfassungsvorlagen eher als nichtreferendumspflichtige Bundesbeschlüsse.
3. Das Parlament verändert mehr Vorlagen als vor zwanzig Jahren, obwohl diese zugenommen haben.

Ein wichtiger Grund für diese offensichtliche Effizienzsteigerung ist das schweizerische

Kommissionensystem. Die Untersuchung von Ruth Lüthi (1998) hat ergeben, dass die Umstellung von ad hoc-Kommissionen auf ständige Kommissionen in den neunziger Jahren erhebliche Verbesserungen mit sich gebracht hat.

Die Konstanz der ständigen Kommissionen hat zu einer Erhöhung des Sachverstandes geführt, da sich dieselben Ratsmitglieder über einen längeren Zeitabschnitt mit denselben Aufgaben befassen, sich also spezialisieren. Die Kommissionen haben gegenüber der Regierung und Verwaltung eine grössere Unabhängigkeit an den Tag gelegt, mehr Eigeninitiative ergriffen, wie beispielsweise bei der Einführung der Mehrwertsteuer.

Mit den ständigen Kommissionen wurde auch politisch eine grundlegende Veränderung eingeführt. Es sind nicht mehr ausschliesslich die InteressenvertreterInnen einer Lobby, die über die Vorlagen zu ihrem Spezialgebiet legiferieren, sondern alle Interessenvertreter sind aufgeteilt auf die verschiedenen Kommissionen. Somit werden allgemeine und längerfristige Interessen gefördert und nicht mehr ausschliesslich die Interessen einer Klientel.

Eine generelle Erkenntnis der empirischen Untersuchungen ist somit, dass Parlamente auch innerhalb der Grenzen eines Milizsystems effizienter und moderner gemacht werden können.

4. Konsequenzen für kantonale Parlamente und Schwerpunkte aus politologischer Sicht

Zwischen Bundesparlament und kantonalen Parlamenten besteht vorderhand noch ein grosser Unterschied. Die Grenzen des Milizsystems sind auf kantonaler Ebene noch nicht in dem Ausmass erreicht wie beim Bund, die Arbeitsbelastung ist geringer. Aber auch bei kantonalen Parlamenten besteht ein Nachholbedarf nach Reformen, und das System ständiger Kommissionen bietet sich auch diesbe-

züglich auf kantonaler Ebene an. Mit diesem System kann die Sachkompetenz der Ratsmitglieder erhöht und damit auch das Gesetzgebungsverfahren effizienter gestaltet werden. Problematischer erscheint auf kantonaler Ebene der Aufgabenbereich der parlamentarischen Kontrolle.

Auf kantonaler Ebene ist es schwieriger, die Aufsichts- und Kontrollfunktionen wahrzunehmen, da die Kleinräumigkeit enge Grenzen setzt - aber nicht wegen des Milizsystems, sondern wegen der engen gesellschaftlichen Verflechtung. Objektivität und eine gewisse Härte bei der Kontrolle ist in den Kantonen kaum vollständig zu verwirklichen. Die Privatisierungs- und Deregulierungswelle, die sich heute in den Kantonen breit macht, kann als Lösungsansatz zur Überbrückung dieser Problematik verstanden werden, aber es bleibt fraglich, ob er zum Ziel führen wird. Als Alternative würde sich die interkantonale Kontrolle via Expertenteams aus anderen Regionen der Schweiz und - warum nicht? - aus dem Ausland anbieten.

Pour les Parlements cantonaux le problème de la surcharge de travail se pose aussi. En plus de cela, les fonctions de contrôle sont difficilement applicables, car dans un petit canton, instance de contrôle et organe assujetti au contrôle sont étroitement liés. Une solution serait d'introduire des groupes intercantonaux voir internationaux pour effectuer les contrôles.

Ein weiteres ungelöstes Problem stellt die Grösse und die Belastung der kantonalen Parlamente dar. Es ist fraglich, ob Kantone gleich grosse Parlamente haben müssen wie der Bund. Verkleinerungsprozesse sind in verschiedenen Kantonen geplant oder im Gange. Als weiterer Punkt muss auch die persönliche Ausstattung der Parlamentsmitglieder mit

Ressourcen genannt werden. Die Ressourcenausstattung der Ratsmitglieder ist in den Kantonen nur unwesentlich besser als beim Bund. Es ist deshalb von grösster Wichtigkeit, dass spezialisierte Dienste für Ratsmitglieder angeboten werden. Der Lernprozess der MilizparlamentarierInnen muss strukturiert verbessert werden, damit die erlernten Fähigkeiten in den Gesetzgebungs- und Kontrollprozess einfließen können.

Als letztes wichtiges Problem muss das Verhältnis zwischen Parlamenten und Medien erwähnt werden. Der Medienkonzentrationsprozess hat dazu geführt, dass in vielen Kantonen keine eigene Tageszeitung mehr erscheint und in vielen Kantonen keine kontinuierliche Berichterstattung über die Tätigkeit ihres Parlaments mehr zu finden ist. Da die Parlamente als Forum für kantonale Gesellschaften dienen, wäre der mediale Widerhall der parlamentarischen Tätigkeiten sehr wichtig. Die Lage ist aber trotz Pressekonzentration nicht aussichtslos. Mit regionalen und lokalen Fernsehsendern und den Möglichkeiten

neuer Medien könnte dieser Austauschprozess zwischen Parlamenten und Bevölkerung wieder ins Leben gerufen werden.

5. Eine Besinnung auf die Ziele des schweizerischen Parlamentarismus

Das Parlament in der Schweiz ist im Unterschied etwa zu Grossbritannien keine einfache 'Akklamationsmaschine'. In einer Konkordanzdemokratie muss der gesellschaftliche Kompromiss im Parlament der Öffentlichkeit diskursiv zugänglich gemacht werden. Das Parlament ist das einzige Forum für diese Prozesse der Gestaltung, der Veränderung, der Diskussion und der Innovation. Es ist deshalb von grösster Wichtigkeit, dass die Parlamente die Reformpotentiale nutzen und sich innerhalb der Grenzen eines Milizsystems modernisieren, und den Ratsmitgliedern auch die entsprechenden Ressourcen zugestanden werden.

Gastreferent: Prof. Dr. Wolf Linder ist geschäftsführender Direktor des Instituts für Politikwissenschaft der Universität Bern. Zu seinen zentralen Forschungs- und Lehrgebieten gehören die Parlamentsforschung, die Analyse des politischen Systems der Schweiz sowie die Wahl- und Abstimmungsforschung. Im Herbst erscheint sein neues Buch zum politischen System der Schweiz: Wolf Linder (1998, erscheint demnächst), Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven, Bern: Haupt.



Literatur:

- Alois Riklin und Silvano Möckli (1990), Milizparlament? Beiträge und Berichte / Institut für Politikwissenschaft, Hochschule St. Gallen.

- Annina Jegher (1998), Schweizerische Bundesversammlung: ein aktives Gesetzgebungsorgan. Eine empirische Untersuchung des Gesetzgebungsprozesses in den Jahren 1995-1997, Parlamentsdienste der schweiz. Bundesversammlung.
- Kurt Eichenberger (1969), Leistungsstaat und Demokratie : Rektoratsrede gehalten an der Jahresfeier der Universität Basel am 28. November 1969.
- Prisca Lanfranchi (1993), Italienisches und österreichisches Kommissionensystem unter Berücksichtigung der Frage der Kompetenzdelegation und der Funktionen des Hauptausschusses. Ein Literaturbericht. Auftraggeber: Parlamentsdienste der schweiz. Bundesversammlung.
- Ruth Lüthi (1992), Parlamente und ihr Verhältnis zu Regierung und Verwaltung. Ein Literaturbericht. Auftraggeber: Parlamentsdienste der Schweiz. Bundesversammlung.
- Ruth Lüthi (1993), Parlamentarische Entscheidungsprozesse: Ein internationaler Vergleich des Einflusses von Institutionen und Akteuren. 1993. Auftraggeber: Parlamentsdienste der Schweizerischen Bundesversammlung.
- Ruth Lüthi (1997), Die Legislativkommissionen der Schweizerischen Bundesversammlung, Institutionelle Veränderungen und das Verhalten von Parlamentsmitgliedern, Berner Studien zur Politikwissenschaft Band 4, Bern: Haupt.