



# Stärkere Parlamente dank ständigen Kommissionen?

Ruth Lüthi, Dr. phil.hist., stv. Kommissionssekretärin

Referat für die Tagung der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen, 17.9.2005

## 1. Die Parlamente in Bund und Kantonen der Schweiz als Arbeitsparlamente

Als Redaktorin des Bulletins "Parlament" der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen freue ich mich immer wieder, wenn ich von den Korrespondenten der Gesellschaft Berichte über vorgenommene oder geplante Parlamentsreformen erhalte. Dabei ist interessant festzustellen, wie häufig diese Reformen bei der Organisation der Kommissionen ansetzen. Da werden einzelne neue ständige Kommissionen für bestimmte Aufgaben geschaffen, Kommissionen mit mehr Rechten ausgestattet oder – meistens im Rahmen einer Totalrevision der Geschäftsordnung – das gesamte Kommissionensystem umgestaltet. Auffallend ist dabei ein Trend zu einem System mit ständigen Kommissionen, in dem ad hoc eingesetzte Kommissionen nur noch in Ausnahmefällen eingesetzt werden. Die Bundesversammlung hat 1991 ein solches System eingeführt, zahlreiche Kantone haben in den letzten Jahren das Gleiche getan. Nach wie vor gibt es aber immer noch zahlreiche Parlamente, welche mit Mischsystemen, d.h. sowohl mit ständigen wie auch mit ad hoc eingesetzten Kommissionen arbeiten, wobei ständige Kommissionen in erster Linie für die Wahrnehmung der Oberaufsichts- und Finanzkompetenzen eingesetzt werden.

Die Fokussierung der Parlamentsreformer und –reformerinnen auf die parlamentarischen Kommissionen ist vor dem Hintergrund der Funktion des Parlamentes im politischen System, wie wir es in der Schweiz in Bund und Kantonen kennen, zu sehen: Wenn wir nämlich einen Blick über die Landesgrenze werfen und versuchen, das schweizerische politische System und sein Parlament im internationalen Kontext zu verorten, dann stellen wir interessante Gemeinsamkeiten und Unterschiede mit Parlamenten in anderen Ländern fest. So fehlen in unseren Parlamenten hitzige Debatten, in denen scharfzüngige Oppositionspolitiker die Politik der Regierung scharf kritisieren. Solche Debatten können wir dagegen zum Beispiel im englischen Parlament beobachten, dem klassischen Typus eines so genannten Redeparlamentes. Auf der anderen Seite sind uns aus dem Fernsehen Bilder von Hearings in Ausschüssen des amerikanischen Kongresses bekannt. Hier wird offensichtlich intensiv mit Kommissionen gearbeitet. Der Kon-

gress ist denn auch der klassische Typ eines Arbeitsparlamentes. Hier werden in Kommissionen nicht nur spektakuläre Hearings vorgenommen, sondern es wird auch intensiv um die Gesetzgebung gefeilscht.

Nun ist bekannt, dass das schweizerische System der Gewaltenteilung stark vom amerikanischen Vorbild – damals das einzige Vorbild für eine Demokratie, als in der Schweiz in Bund und Kantonen demokratische Systeme eingeführt wurden – geprägt ist. Auch bei uns sind die beiden Gewalten Parlament und Regierung insofern unabhängig voneinander, als beide Behörden für eine feste Amtsdauer gewählt sind, die Regierung also nicht das Parlament auflösen und das Parlament nicht die Regierung absetzen kann. Die Anlehnung ans amerikanische System ist in den Kantonen sogar noch grösser, indem hier auch die Regierungen vom Volk gewählt und somit noch unabhängiger vom Parlament sind. So wie der amerikanische Präsident nicht auf eine ihn unterstützende Mehrheit im Kongress zählen kann, müssen auch die Regierungen in der Schweiz bei jedem einzelnen Geschäft immer wieder um die Unterstützung im Parlament kämpfen.

In einem solchen System ist es notwendig, dass das Parlament als "Institution" seine Aufgabe als kritisches Gegenüber der Regierung wahrnimmt. Im amerikanischen wie auch im schweizerischen System geschieht Machtteilung und Machtkontrolle, indem Regierung und Parlament miteinander um die Details der Gesetzgebung ringen. Um diese Funktion wahrnehmen zu können, müssen sich Parlamentsmitglieder in der Schweiz intensiv mit den konkreten Gesetzesentwürfen auseinandersetzen, sie können sich nicht entweder als Mitglied der Regierungsfraktion auf ihre Regierung abstützen, oder als Oppositionspolitiker die Vorschläge der Regierung kritisieren. Für jeden einzelnen Artikel eines Gesetzes muss eine Mehrheit gefunden werden, wobei diese Mehrheiten für verschiedene Artikel des gleichen Gesetzes durchaus verschieden zusammengesetzt sein können. Dieses Feilschen um Details, welche häufig wichtiger sind als man denkt, findet in den Kommissionen statt, sie sind das Zentrum der parlamentarischen Arbeit in der Schweiz. Ein Mitglied der Bundesversammlung verbringt fast drei Viertel seiner parlamentarischen Tätigkeit in Kommissionen.

## 2. "Starke" und "schwache" Kommissionen und Parlamente

Wenn vorhin von "Arbeitsparlamenten" und "Redeparlamenten" gesprochen wurde, dann ist darunter nicht zu verstehen, dass es sich bei den einen um "starke", bei den anderen um "schwache" Parlamente handelt. Das englische Redeparlament, in dem sich der Premierminister in harten Debatten der parlamentarischen Opposition stellen muss, ist ebenso "stark" wie das amerikanische Arbeitsparlament, in dem in mehr als 20 ständigen Ausschüssen und unzähligen Unterausschüssen um Details der Gesetzgebung gerungen wird. "Schwach" ist ein Parlament dann, wenn es nicht über die Instrumente verfügt, um seine spezifische Funktion im jeweiligen politischen System wahrzunehmen.

Wir müssen uns also die Frage stellen: Sind unsere Arbeitsparlamente in Bund und Kantonen – und zum Teil auch in den Gemeinden – institutionell so ausgerüstet, dass sie ihre Funktionen als starkes Gegenüber der Regierung wahrnehmen können? In Bezug auf die Kommissionen müssen wir fragen: Verfügen die Kommissionen über die geeigneten institutionellen Voraussetzungen, um ihre Funktionen – als da sind: Entlastung des Plenums, kritische Würdigung der Regierungsvorlagen sowie selbständige Erarbeitung von Vorschlägen – wahrzunehmen?

Auf Bundesebene hat man zu Beginn der 90er Jahre diese Frage mit nein beantwortet, worauf ein System von zwölf ständigen Kommissionen mit fest zugewiesenen Fachbereichen geschaffen wurde. Bis zu diesem Zeitpunkt sind die wichtigsten Vorlagen jeweils in eigens dafür eingesetzten Kommissionen vorberaten worden, welche nach Erledigung des Geschäfts wieder aufgelöst wurden. Diese Reform drängte sich zum einen aus rein praktischen Gründen auf: Bei den vollen Agenden der Mitglieder der Bundesversammlung ist es zum Teil kaum möglich, innert nützlicher Frist Sitzungstermine zu finden. Die Lösung bestand in einem System, in dem die Sitzungstermine für die ständigen Kommissionen frühzeitig für das kommende Jahr von den Büros festgelegt werden können. Neben dieser nicht unwichtigen praktischen Frage ging es den Reformern aber in erster Linie darum, mit den ständigen Kommissionen parlamentarische Ansprechpartner der Regierung zu schaffen, welche permanent am Ball sind. Ständige Kommissionen sollten es ermög-



lichen, dass das Parlament sein Selbstbefassungsrecht überhaupt wahrnimmt.

Aus heutiger Perspektive kann gesagt werden, dass diese Erwartungen der Reformer durchaus erfüllt wurden. Ich durfte die Auswirkungen des Systemwechsels auch wissenschaftlich analysieren und konnte feststellen, dass die Kommissionen seit der Reform vermehrt Änderungsanträge gegenüber den Bundesratsvorlagen stellen und damit mit über 90% auch im Plenum Erfolg haben. Wichtiger scheint mir aber noch, dass mit einem System ständiger Kommissionen erst die Voraussetzung geschaffen wurde, dass das Parlament sein Initiativrecht wahrnehmen kann: In den 90er Jahren hat die Bundesversammlung wiederholt im Rahmen parlamentarischer Initiativen Gesetzesentwürfe erarbeitet, zu deren Erarbeitung der Bundesrat zum Teil nicht willens war, oder er von der Parlamentsmehrheit abweichende Vorstellungen zur Lösung des Problems hatte. Das System ständiger Kommissionen ermöglicht auch, dass sich das Parlament zum Teil schon in den vorparlamentarischen Prozess einschaltet: Die Kommissionen lassen sich über geplante Projekte des Bundesrates informieren und können so der Regierung Hinweise geben auf die zu erwartende parlamentarische Akzeptanz.

Wenn hier von den "starken" Kommissionen der Bundesversammlung die Rede ist, so ist die Frage zu stellen, ob nur ständige Kommissionen "stark" sein, d.h. ihre Funktionen erfüllen können. Die einzig mir bekannte wissenschaftliche Untersuchung der Kommissionen in den Kantonsparlamenten scheint dem zu widersprechen: Claudia Heierli hat in ihrer Lizentiatsarbeit mit dem Titel "Die Stärke der Kommissionen in den 26 kantonalen Parlamenten: Arbeits- oder Redeparlamente" (Bern 2000) versucht, mit ausgewählten Indikatoren die "Stärke" von Kommissionen zu messen. Um die notwendigen Daten zu erhalten, hat sie Ende 1998 Staatsschreiber und Ratssekretäre schriftlich befragt. Sie hat die Stärke der Kommissionen zu messen versucht, indem sie zum einen die Rechte und Kompetenzen der Kommissionen erfasste, aber auch das politische Verhalten (Verändern von Regierungsvorlagen, Stellung des Exekutivmitglieds in der Kommission, Erfolg der Kommission im Plenum). Die Daten aus der Untersuchung von Claudia Heierli stammen von Ende der 90er Jahre und sind nur noch bedingt aktuell, weil die Reformtätigkeit in den Kantonsparlamenten seither enorm war. Um unserem heutigen Gastgeber etwas Ehre anzutun, möchte ich aber doch noch den Spitzenreiter in Heierlis Rangliste der stärksten Kommissionen bekannt geben: Obwohl der Grosse Rat des Kantons Bern offenbar mit dem Einsetzen ständiger Kommissionen

sehr zurückhaltend ist und vorzugsweise mit ad hoc eingesetzten Kommissionen arbeitet, führt er nämlich die Rangliste an, verfügte also gemäss Claudia Heierli Ende der 90er Jahre über die stärksten Kommissionen im interkantonalen Vergleich.

Die Gleichung ständige Kommissionen gleich "starke Kommissionen" geht also nicht unbedingt auf. Claudia Heierli stellt dazu fest: "Ob die Kommissionen ständig oder nicht-ständig sind, spielt für deren Stärke somit keine herausragende Rolle. Vielmehr besteht eine Tendenz, wonach ad hoc Kommissionen in denjenigen Kantonen eine starke Position haben, in denen auch die ständigen Ausschüsse stark sind und umgekehrt" (Das Parlament 2/2000, S. 18).

### 3. Ausgebaute Rechte als Voraussetzung für "starke Kommissionen"

Die Stärke der Kommissionen des Grossen Rates des Kantons Bern lässt sich in erster Linie damit erklären, dass sie offenbar über weitgehende Rechte verfügen. Eine ständige Parlamentskommission ist denn auch nicht a priori eine starke Kommission. Wesentlich für die Wahrnehmung der Funktionen einer Kommission ist vielmehr das Vorhandensein entsprechender Rechte gegenüber dem Plenum und insbesondere gegenüber der Regierung und Verwaltung. Will ein Parlament seine Kommissionen stärken, dann reicht es also nicht, diese als ständige zu konzipieren, sondern sie müssen auch mit den entsprechenden Rechten ausgerüstet werden. Die wichtigsten sind hier kurz erwähnt:

- Ausgebaute Informationsrechte gegenüber Regierung und Verwaltung,
- Initiativrechte, wobei diese vorzugsweise so konzipiert sein sollten, dass das Parlament nicht nur Aufträge erteilen kann, sondern allenfalls auch selber die Federführung über einen Gesetzgebungsprozess übernehmen kann,
- eng mit den Initiativrechten verbunden ist das Selbstbefassungsrecht, d.h. Kommissionen sollen ohne Ermächtigung durch das Ratsplenum oder Führungsgane des Rates die Möglichkeit haben, eine Frage zu traktandieren und allenfalls einen Gesetzgebungsprozess zu initiieren.

Gerade beim Selbstbefassungsrecht zeigt sich aber, dass ständige Kommissionen allenfalls doch die besseren Gefässe sind, um vorhandene Rechte wahrzunehmen. Nur wenn Kommissionen in regelmässigen Abständen zu festgelegten Daten Sitzungen durchführen, ist es ihnen möglich, im richtigen Zeitpunkt auf aktuelle Fragen reagieren zu können und zu handeln. Ich

möchte hier deshalb die These wagen, dass Kommissionen dann am stärksten sind, wenn weitgehende Rechte und Kompetenzen durch ständige Kommissionen wahrgenommen werden können. Ich gehe auch davon aus, dass die oben zitierte Rangliste heute aufgrund der inzwischen vorgenommenen Reformen korrigiert werden müsste. Ich erwähne hier beispielhaft den Kantonsrat Zürich, welcher im Zusammenhang mit der Einführung von New Public Management (NPM) eine umfassende Parlamentsreform vorgenommen hat, in deren Rahmen neben den ständigen Aufsichtskommissionen sieben ständige Sachkommissionen eingeführt wurden. Diese Sachkommissionen ersetzen die bis zu 50 Spezialkommissionen, welche bis zur Reform tätig waren (vgl. Balz Hösly und Bruno Rickenbacher in: Das Parlament 1/2003, S. 4).

### 4. Zur Wahrnehmung von Rechten braucht es Ressourcen

Rechte sind also wichtig und machen sowohl ständige wie nicht ständige Kommissionen stark. Nun nützen aber die ausgebaute Rechte wenig, wenn die sachliche und zeitliche Kapazität fehlt, diese überhaupt wahrzunehmen. Wenn zum Beispiel eine Kommission ihr Initiativrecht unabhängig von Regierung und Verwaltung wahrnehmen will, braucht sie intensive fachliche Unterstützung. Nun kennen wir in der Schweiz weder auf Bundes- und schon gar nicht auf Kantonsebene das System einer doppelten Verwaltung wie z.B. in den USA, wo der Regierungsverwaltung eine ausgebaute Parlamentsverwaltung gegenübersteht. Die dortigen Parlamentskommissionen können denn auch fast für jede Sachfrage auf eine eigene Mitarbeiterin oder eigenen Mitarbeiter zurückgreifen. Diese Person achtet auch genau darauf, was die für die gleichen Fragen zuständige Person in der Regierungsverwaltung so treibt: Dies ist das amerikanische System von "checks and balances" konsequent zu Ende gedacht.

Wenn in der Bundesversammlung Parlamentskommissionen gesetzgeberisch tätig werden wollen, müssen oder dürfen sie auf die personellen Ressourcen der Verwaltung zurückgreifen, das ist im Parlamentsgesetz so verankert. Dies hat sicher Vorteile: Das in der Verwaltung vorhandene Sachwissen kann genutzt und auf die kostspielige Einrichtung einer eigenen aufgeblähten Parlamentsverwaltung kann verzichtet werden. Es ist auch nicht so, dass die amerikanische Gesetzesmaschinerie sehr effizient arbeiten würde: man erhält aus der Ferne viel eher den Eindruck, dass sich Regierungsbeamte, Parlamentsbeamte und die zahlreichen persönlichen Mitarbeitenden der Abgeordneten – die gibt es auch noch: es



gibt Senatoren mit bis zu 50 persönlichen Mitarbeitenden – sich eher ein im Wege stehen und darauf achten, dass der andere nicht zu viel erreicht. Der grosse amerikanische Verwaltungsapparat produziert somit einen erstaunlich geringen Output, was von den liberalen Verfassungsvätern durchaus beabsichtigt war.

Von Beamten, die sich im Wege stehen, kann ja in der Schweiz nicht die Rede sein; bei der gegenwärtigen Abbaueuphorie muss man schon fast froh sein, noch jemanden zu finden, der Zeit hat, die von einer Kommission geforderten Aufträge zu erledigen. Wir sind sogar schon soweit, dass ein Departementsvorsteher sich weigert, einer parlamentarischen Kommission die personellen Ressourcen für ein konkretes Projekt zur Verfügung zu stellen. So war in der Zeitung "Der Bund" nachzulesen, dass Bundesrat Blocher der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates ein entsprechendes Begehren um personelle Unterstützung entgegen der klaren Vorschrift des Parlamentsgesetzes abschlägig beantwortet hatte, weil er das Projekt der Kommission nicht als prioritär betrachte. Hier zeigen sich nun auch die Nachteile der Nutzung der Regierungsverwaltung durch die parlamentarischen Kommissionen. Auch wenn es neu ist, dass seitens eines Departementes die notwendigen Ressourcen nicht mehr zur Verfügung gestellt werden, was und ist die Zusammenarbeit mit den Sachbearbeitern der Verwaltung bei der Erarbeitung von Gesetzgebungsprojekten ein nicht immer ganz leichtes Unterfangen: Diese Zusammenarbeit gestaltet sich zwar durchaus in vielen Fällen sehr angenehm und gewinnbringend, insbesondere wenn die zuständige Amtsstelle dem Anliegen der Kommission grundsätzlich positiv gegenübersteht und eine motivierte Person der Kommission zur Mitarbeit zur Verfügung stellt. Parlamentarische Kommissionen werden aber gerade auch dann gesetzgeberisch aktiv, wenn sie ein Anliegen bei Bundesrat und Verwaltung nicht gut aufgehoben glauben. In solchen Fällen kann der vom Departement in die Kommission delegierte Sachbearbeiter durchaus in Loyalitätskonflikte kommen, wenn er oder sie Gesetzesentwürfe ausarbeiten muss, die seinen Vorgesetzten ein Dorn im Auge sind.

Nun sehe ich die Lösung dieses Problems nicht in der Einrichtung einer kostspieligen doppelten Verwaltung wie in den USA. Ideal wäre jedoch, wenn jede ständige Par-

lamentskommission über einen gewissen Grundstock von wissenschaftlichen Mitarbeitenden verfügen könnte, wobei neben dem Kommissionssekretär oder der Kommissionssekretärin auch zwei oder drei Personen zur Verfügung stehen sollten, welche neben dem hektischen Parlamentsalltag Zeit finden, sozusagen etwas "backstage" Gesetzgebungsprojekte der Kommission intensiv zu begleiten, sei es indem sie die Vorarbeiten der Verwaltung kritisch würdigen oder selber Entwürfe erarbeiten. Auch der Stellung des Kommissionssekretärs oder der Kommissionssekretärin kommt insbesondere bei ständigen Kommissionen eine herausragende Bedeutung zu: Will eine Parlamentskommission professionell arbeiten, so braucht sie nicht nur jemanden für die Organisation und Protokollierung der Sitzung, sondern kompetente Beratung insbesondere bezüglich der geeignetsten Vorgehensweise bei einem bestimmten Problem.

## 5. Vom reaktiven zum aktiven Parlament

Wir haben also festgestellt, dass es für ein starkes Arbeitsparlament Kommissionen mit Rechten und Ressourcen braucht. Mit ausgebauten Rechten und Ressourcen sind auch nicht-ständige Kommissionen stark. Eine solche Kommission ist durchaus in der Lage, eine Vorlage der Regierung kritisch zu würdigen und dem Plenum wenn nötig auch substantielle Änderungsanträge zu unterbreiten. Allerdings bleiben so die Kommissionen und somit das Parlament auf eine reaktives Agieren beschränkt: die Existenz einer Kommission hängt von der Existenz einer Regierungsvorlage ab, auf welche die Kommission reagieren kann. Um als gleichwertiger Partner der Regierung aufzutreten zu können, muss das Parlament aber auch selber agieren können.

Es kann durchaus sein, dass das Parlament ein Problem grundlegend anders angehen will als die Regierung. Als aktuelles Beispiel möchte ich hier die Gesundheitspolitik bringen. So titelte die NZZ vom 31. August 2005 "Echte Reform für die Krankenversicherung. Ständeratskommission widersetzt sich Pascal Couchepin". Offenbar will die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates die Reform der Krankenversicherung tiefgreifender angehen als der Sozialminister, welcher nach gescheiterten Reformen kleinere

Schritte bevorzugen würde. Die Kommission unterbreitete deshalb eigene Modelle zur Reform der Krankenversicherung der Vernehmlassung. Wenn das Parlament andere Wege gehen will als die Regierung oder Handlungsbedarf ortet, wo dies die Regierung nicht tut, dann braucht es ständige Organe, welche unabhängig von der Existenz von Regierungsvorlagen an Problemlösungen arbeiten können. Die parlamentarische Initiative als geeignetes Instrument zur Wahrnehmung des Selbstbefassungsrechts ist denn auch auf Bundesebene erst mit der Einführung ständiger Kommissionen so richtig zum Zug gekommen und hat sich als das Kommissionsinstrument par excellence entwickelt.

## 6. Repräsentativere Zusammensetzung ständiger Kommissionen?

Soweit einige Überlegungen zu den Funktionen von parlamentarischen Kommissionen und ihrer Stellung gegenüber Regierung und Verwaltung. Was uns auch zu beschäftigen hat ist die Frage, welches denn die Auswirkungen verschiedener Parlamentsorganisationen auf die Parlamentsmitglieder sind. Wie kann sich das einzelne Parlamentsmitglied besser einbringen, in einem Parlament, in dem vorwiegend mit ad hoc eingesetzten Kommissionen gearbeitet wird, oder in einem Parlament, in dem es sich für die Mitgliedschaft in ein bis zwei ständigen Kommissionen entscheiden muss?

Im Rahmen meiner Dissertation über die Kommissionen der Bundesversammlung habe ich auch Ratsmitglieder nach den Auswirkungen des Systemwechsels befragt. Dabei habe ich auch einen Landwirt aus der Innerschweiz interviewt. Dieser erklärte mir, dass er bis Ende Legislatur 1987-91 als noch vorwiegend mit ad hoc eingesetzten Kommissionen gearbeitet wurde, ein ausgeprägter Landwirtschaftspolitiker war. Er war bei der Vorberatung sämtlicher landwirtschaftsbezogener Vorlagen dabei, indem er sich in die entsprechenden Kommissionen wählen liess, wo er unter seinesgleichen u.a. über Subventionen für die Landwirtschaft entschied. Mit dem Legislaturwechsel 1991 kam das neue System, und aus dem eingefleischten Landwirtschaftspolitiker wurde ein Verkehrspolitiker. Ein Platz in der Kommission für Wirtschaft und Abgaben, welche sich im Rahmen der allgemeinen Wirtschaftspolitik auch mit der Land-



wirtschaft zu befassen hat, wurde ihm von seinen Fraktionskollegen nicht vergönnt, da drängten schon genügend andere hinein. Der Innerschweizer Bauer musste sich mit einem Platz in der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen zufrieden geben. Verkehrspolitik sei zwar auch ganz interessant, meinte er. Aber ein bisschen wurmte es ihn schon, dass er von der Gestaltung der Landwirtschaftspolitik mehr oder weniger ausgeschlossen war, da es sehr schwierig ist, sich bei einem Geschäft einzubringen, bei dessen Vorberatung in der Kommission man nicht teilgenommen hat.

Offensichtlich hat der Übergang zu einem System ständiger Kommissionen in der Bundesversammlung bewirkt, dass zumindest zum Teil nicht mehr die gleichen Personenkreise die Geschäfte vorbereiten. Das Parlamentsmitglied muss sich zu Legislaturbeginn entscheiden, in welchen Kommissionen es mitwirken will, wobei noch nicht immer gesagt ist, dass ihm seine Fraktion einen Platz in seiner Lieblingskommission lässt. Somit kann es dann passieren, dass das Parlamentsmitglied von der Mitarbeit bei einem Geschäft ausgeschlossen ist, bei dem es aufgrund seines Berufes oder aufgrund seiner Tätigkeit in einem Verband etc. ganz spezifische Interessen einzubringen gehabt hätte. Man kann nun argumentieren, dadurch gehe Sachverstand verloren, indem Direktbetroffene ausgeschlossen würden. Auf der anderen Seite ist zu fragen, ob eine Gesetzgebung im Interesse der Allgemeinheit vorgenommen wird, wenn nur diejenigen sich darum kümmern, welche von ihr am direktesten betroffen sind.

Die direkt Betroffenen bringen sicher Sachverstand mit, aber es ist ein sehr spezifischer, von konkreten Interessen gespiesener Sachverstand. Daneben gibt es aber auch einen Sachverstand, denn man sich aneignen kann, indem man sich kontinuierlich mit einer Materie beschäftigt. Ständige Kommissionen haben den Vorteil, dass darin der "Betroffenensachverstand" durch einen institutionalisierten Sachverstand wenn nicht ersetzt, doch zumindest ergänzt wird. Allerdings ist darauf zu achten, dass die Themenbereiche nicht allzu eng gefasst sind, dass man also nicht eine Landwirtschaftskommission schafft, sondern eine Wirtschaftskommission.

Im Zusammenhang mit der Verteilung der Kommissionssitze ist auch die Frage zu stellen, wie viele Parlamentskommissionen in Bezug zur Parlamentsgrösse am sinn-

vollsten eingerichtet werden. Ich habe es erwähnt, die Mitglieder des Nationalrats gehören ein bis zwei ständigen Kommissionen an. Es ist sogar im Ratsreglement festgehalten, dass ein Ratsmitglied in der Regel nicht mehr als zwei Kommissionen angehören sollte. Da der Ständerat über die gleiche Anzahl ständiger Kommissionen verfügt, gibt es für jedes Mitglied in der Regel drei bis vier Kommissionssitze. Gerade aus dem Vergleich zwischen den beiden eidgenössischen Räten ist meines Erachtens eindeutig zu empfehlen, die Zahl der Kommissionen so zu wählen, dass ein Ratsmitglied nur in ein bis zwei Kommissionen Einsitz nimmt. Der Vorteil von ständigen Kommissionen, dass ihre Mitglieder einen Sachverstand aufbauen können, geht verloren, wenn die Mitglieder aufgrund der Belastung durch zahlreiche Sitzungen in verschiedenen Kommissionen doch dazu gezwungen sind, alleine auf denjenigen Sachverstand abzustützen, welche sie aus ihrem ausserparlamentarischen Umfeld mitbringen.

## 7. Gerechte Verteilung der Kommissionssitze

Einerseits ist es also meines Erachtens zu empfehlen, das System nach Möglichkeit so zu konzipieren, dass nicht zu viele Kommissionssitze auf zu wenige Parlamentsmitglieder verteilt werden müssen. Auf der anderen Seite ist natürlich auch die gegenteilige Überlegung wichtig. Arbeitet ein Parlament nur mit einigen wenigen ständigen Kommissionen und daneben vielleicht noch mit ad hoc eingesetzten Kommissionen, können vielleicht nicht alle Parlamentsmitglieder in einer ständigen Kommission Einsitz nehmen. Das kann dazu führen, dass nicht alle Parlamentsmitglieder in gleichem Masse an der Parlamentsarbeit beteiligt werden. In einem Arbeitsparlament ist es aber wichtig, dass alle Parlamentsmitglieder ungefähr die gleichen Chancen haben, überhaupt mitzuarbeiten.

## 8. Klientelbeziehungen

Eine Befürchtung, welche im Zusammenhang mit der Einführung ständiger Parlamentskommissionen immer wieder geäussert wird, ist diejenige, dass sich eine Klientelbeziehung zwischen der Parlamentskommission und dem zuständigen

Regierungsmitglied herausbildet, dass es also dem Regierungsmitglied gelingt, die Kommission für die spezifischen Anliegen seines Departementes einzuspannen und damit den parlamentarischen Prozess in seinem Sinne vorzuspielen.

Auf den ersten Blick mag dies in bestimmten Fällen tatsächlich zutreffen. So ist letzten Winter anlässlich der hitzigen Parlamentsdiskussionen um das Rüstungsprogramm aufgefallen, dass die Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates (SIK) in ihrer Mehrheit den Vorsteher des VBS unterstützt hat und die Beschaffung von Transportflugzeugen bewilligen wollte, während der Nationalrat diese Beschaffung schliesslich ablehnte und das gesamte Rüstungsprogramm scheitern liess. Ist hier die SIK der Überzeugungskraft oder dem Charme des Vorstehers VBS erlegen und hat die Interessen des Plenums zu wenig wahrgenommen?

Ich würde das differenziert beurteilen. Es war offensichtlich, dass die Debatte im Plenum von den Fraktionen dominiert war, welche ein sicherheitspolitisches Zeichen setzen wollten, welches letztlich mit der Sachfrage, ob nun nämlich die Flugzeuge zur Erfüllung des gesetzlichen Auftrages der Beteiligung an Auslandseinsätzen notwendig sind, wenig zu tun hatte. Die SP wollte ihre generelle militärkritische Position zum Ausdruck bringen, während die SVP ihre Opposition gegen Auslandseinsätze bekräftigen wollte. Die Parteilogik hat im Plenum offensichtlich über die Sachlogik gesiegt, während dies offenbar in der Kommission noch umgekehrt war. Daher würde ich nicht immer davon ausgehen, dass sich eine Kommission vom Regierungsmitglied hat einnehmen lassen, wenn ihre Mitglieder im Plenum eine Position vertreten, welche nicht unbedingt der generellen Linie ihrer Fraktion entspricht. Im schweizerischen Arbeitsparlament sind eben nicht die Fraktionen dominant, wie dies in anderen politischen Systemen der Fall ist, sondern manchmal werden in Kommissionen parteiübergreifende Lösungen erarbeitet.

Es fällt auf, dass kantonale Parlamente bei der Einführung ständiger Kommissionen die Frage, ob diese entsprechend der Departemente oder Direktionen eingerichtet werden sollen, verschieden angehen: So wurde im Kanton Nidwalden vier departementsübergreifende ständige Kommissionen eingeführt, wobei die Berichtstermin über diese Reform in unserem Bulletin "Parlament" ausführte: "Insbesondere



soll vermieden werden, dass eine Kommission auf einen einzigen Fachbereich oder sogar auf eine einzige Direktion fixiert wird." (Nicole Trippel in: Das Parlament 2/2004, S. 33). In der gleichen Nummer wird auch über eine Parlamentsreform im Kanton Uri berichtet, wo man offensichtlich zu anderen Schlussfolgerungen gekommen ist und sechs ständige Kommissionen gemäss den Direktionen geschaffen hat: "Ziel dieser Idee ist es, eine bessere Zusammenarbeit zwischen den Direktionen und dem Landrat zu erreichen." (Peter Huber in: Das Parlament 2/2004, S. 30) Meines Erachtens kann es durchaus angebracht sein, das Kommissionensystem nicht analog der Departementsstruktur auszugestalten. Die Kommissionsmitglieder sind dann vielleicht eher davor gefeit, eine bestimmte departementsspezifische Denkweise zu übernehmen. Die Regierungsmitglieder können sich zudem nicht nur auf eine Parlamentskommission einstellen, sondern müssen mit mehreren zusammenarbeiten.

Es ist hier aber noch auf eine andere Form von Klientelbeziehungen kurz einzugehen, nämlich die zwischen Interessenvertretern und Parlamentsmitgliedern. Es ist bekannt, dass bei Sitzungen von Ausschüssen des amerikanischen Kongresses die Lobbyvertreter vor dem Sitzungszimmer lauern, um ihnen nahe stehenden Abgeordneten jeder Zeit die nötigen Inputs geben zu können. Auch in der Bundesversammlung kommt es vor, dass Kommissionsmitglieder Anträge auf Papier mit einem Verbandslogo einreichen. Dazu ist zum einen festzuhalten, dass dies zum politischen Prozess gehört: Interessengruppen wollen und müssen ihre Anliegen in den politischen Prozess einbringen. Zum anderen ist festzuhalten, dass sie dies unabhängig von der Struktur des Kommissionensystems tun, dass es sich hier also nicht um ein spezifisches Problem ständiger Kommissionen handelt. Im Gegenteil haben es Interessenvertreter in einem System mit sehr einseitig zusammengesetzten ad hoc Kommissionen fast leichter, als in einem System, bei dem ihr Gewährsmann vielleicht gerade nicht in der richtigen Kommission sitzt.

## 9. Überwindung der strikten Funktionentrennung

Zum Schluss möchte ich noch auf ein weiteres Potenzial zu sprechen kommen, welches in ständigen Kommissionen steckt. Häufig haben Parlamente bereits mit ständigen Geschäftsprüfungs- und Finanzkommissionen gearbeitet, bevor ständige Fachbereichskommissionen insbesondere für den Bereich der Gesetzgebung hinzukamen. Diese Struktur geht von einer strikten Trennung der klassischen Parlamentsfunktionen (Gesetzgebung, Oberaufsicht, Budgethoheit) aus. Gerade auch im Zusammenhang mit der Einführung von New Public Management (NPM) wurde die Frage gestellt, ob diese strikte Funktionentrennung noch sinnvoll ist, und ob man das Potenzial ständiger Kommissionen nicht nutzen sollte, die parlamentarischen Kompetenzen vermehrt zusammenhängend wahrzunehmen, indem zum Beispiel Sachbereichskommissionen auch Aufsichtsfunktionen übernehmen (vgl. z.B. Andreas Lienhard: Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz. Bern 2005, S. 329ff.). Ich erachte diese Idee als sehr prüfenswert, unabhängig davon, ob mit NPM gearbeitet wird oder nicht. Ich erachte die Aufteilung in "verschwenderische" Gesetzgeber und "sparsame" Finanzpolitiker, wie wir sie auf Bundesebene beobachten können, als nicht sehr glücklich. Das Parlamentsmitglied, welches bei der Erarbeitung eines Gesetzes mithilft, sollte sich auch mit den finanziellen Folgen desselben und dessen Anwendung und Evaluation beschäftigen können.

## 10. Starke Regierungen und starke Parlamente

Sie sehen, Parlamentsreformen sind nie abgeschlossen, man kann immer weiter nach Optimierungen suchen. Zentral scheint mir, dass man immer vor Augen hält, dass das schweizerische System der Gewaltenteilung nur gelebt werden kann, wenn starken Regierungen starke Parlamente gegenüberstehen.