



Stärkere Parlamente dank ständigen Kommissionen?

Diskussion anlässlich der Jahresversammlung 2005 der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen

Zusammenfassung von Christian Moser, lic.phil. / Politologe

Der thematische Schwerpunkt der Jahresversammlung 2005 der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen bezog sich auf die Fragestellung "Stärkere Parlamente dank ständigen Kommissionen?" Nach einem umfassenden Einführungsreferat von Ruth Lüthi Blume wurden verschiedene Aspekte im Rahmen einer Diskussion erörtert, die von einem vierköpfigen Podium unter Mitbeteiligung von Votierenden aus den Reihen der Versammlung geführt wurde. Die Stellungnahmen ergeben ein kaleidoskopisches Bild von Argumenten und Hinweisen für oder gegen die Einführung ständiger bzw. die Beibehaltung von ad hoc-Kommissionen. Bei der Diskussion ging es weder um das systematische Eruiieren der Vor- und Nachteile der verschiedenen Kommissionenmodelle noch um eine repräsentative Erfassung der unterschiedlichen Positionen. Die nachstehende Zusammenfassung strukturiert die Stellungnahmen der Diskussion nach thematischen und argumentativen Aspekten und entspricht damit nicht einer Chronologie der Voten. Aussagen im Sinne von Informationen, die sich mit der persönlichen Haltung der Votierenden nicht decken, sind mit dem Zusatz "referierter Sachverhalt" vermerkt.

1. Argumente, Stellungnahmen und Hinweise gegen ständige Kommissionen

1.1 Beteiligung an der Parlamentsarbeit

Ständige Kommissionen führen zu einer "Zweiklassengesellschaft" bzw. "société à deux vitesses", weil es Kommissionen mit erheblichen Unterschieden mit Bezug auf Bedeutung und Attraktivität ihrer Aufgaben gibt (Argument im Kanton FR für die Wiederabschaffung der ständigen Kommissionen) (referierter Sachverhalt in Votum Vonlanthen); das Argument der Zweiklassengesellschaft war bislang im Kanton Bern das entscheidende Argument derjenigen, welche den Übergang zu einem System mit ständigen Kommissionen ablehnen. (referierter Sachverhalt in Votum Koch)

In ständigen Kommissionen verpuffen pointierte Stellungnahmen, weil diese zugunsten von eher technischen Lösungen untergehen. (Votum Nicati)

1.2 Verhältnis zur Exekutive

Mit ständigen Kommissionen werden der Exekutive Einflussmöglichkeiten entzogen, was diese, insbesondere auf Ebene der Gemeinden, gar nicht schätzt und was des-

halb die Einführung solcher Kommissionen erschwert. (Votum Nicati)

1.3 Verfügbarkeit von Ressourcen

Die erforderlichen finanziellen Ressourcen für die Führung eines Parlamentsdiensts mit wissenschaftlichen Mitarbeitenden sind nicht vorhanden (Argument im Kanton FR für die Wiederabschaffung der ständigen Kommissionen). (referierter Sachverhalt in Votum Vonlanthen)

Im Gegensatz zu den Kantonen sind in den Städten die finanziellen Mittel, die für ständige Kommissionen mit fachlicher Unterstützung aufgewendet werden müssen, limitiert. (Votum Nicati)

2. Argumente, Stellungnahmen und Hinweise zugunsten von ständigen Kommissionen

2.1 Beteiligung an der Parlamentsarbeit

Mit 7 ständigen Sachkommissionen und 3 Aufsichtskommissionen sind 145 von 180 Parlamentsmitgliedern im Kanton Zürich in die Kommissionsarbeit involviert. Die ständigen Kommissionen haben heute ein viel grösseres Gewicht, ein grösseres Ansehen und mehr Macht als die früheren ad hoc-Kommissionen; die Aufsichtskommissionen, die bereits vorher bestanden haben, wurden in ihrer Bedeutung eher relativiert, wodurch sich tendenziell ein Ausgleich mit Bezug auf die Bedeutung der Kommissionen ergeben hat und nicht eine Entwicklung in Richtung einer Zweiklassengesellschaft; im Übrigen ist es immer so, dass es Parlamentsmitglieder gibt, die sich mehr als andere engagieren, dies hat mit der Struktur des Kommissionensystems nicht zu tun. (Votum Götsch)

Der heutige Zustand im Kanton Bern (3 ständige Kommissionen: Oberaufsicht, Steuerung, Justiz; daneben ad hoc-Kommissionen) entspricht einem eigentlichen Zweiklassenparlament, weil nur wenige die Möglichkeit haben, Mitglied einer der drei wichtigen ständigen Kommissionen zu werden. Diese Kommissionen sind im Übrigen sehr arbeitsaufwendig, so dass vielen Berufsleuten aus Zeitgründen der Einsitz verwehrt ist; mit einem System ständiger Sachkommissionen wäre es besser möglich, die Arbeit zu verteilen. (Votum Koch)

Wenn die Mitglieder gleich welcher Kommission das Bewusstsein dafür haben, dass sie eine wichtige Aufgabe zugunsten des Parlaments als Ganzem wahrnehmen, dann

Teilnehmende an der Diskussion

Podium:

Regula Götsch Neukom, Kantonsrätin (ZH)
 Thomas Koch, Grossratspräsident (BE), Diskussionsleiter
 Grégoire Luyet, ancien député (VS)
 Beat Vonlanthen, Staatsrat (FR)

Votierende aus der Versammlung:

André Ackermann, 1er vice-président du Grand Conseil (FR)
 Thomas Dähler, Leiter Parlamentsdienst (BS)
 Anne-Claude Demierre, présidente du Grand Conseil (FR)
 Christiane Jaquet-Berger, présidente du Grand Conseil (VD)
 Alain Nicati, conseiller de ville (Bienne)
 Nicoletta Noi, Grossrätin (GR)
 Kurt Nuspliger, Staatsschreiber (BE)
 Ulrich Zimmerli, alt Ständeratspräsident, Präsident SGP



sollten sich eigentlich keine Probleme mit Bezug auf Erst- oder Zweitklassigkeit einstellen. (Votum Luyet)

Die Unmöglichkeit, dass ein Parlamentsmitglied in sämtlichen Belangen kompetent sein kann, verlangt nach einer Professionalisierung der Parlamentsarbeit, was mit ständigen Kommissionen eher möglich ist. (Votum Demierre)

2.2 Zusammenarbeit und gemeinsame Interessen der politischen Behörden Regierung und Parlament

Aus der Sicht der Handlungsfähigkeit des politischen Systems sind sowohl starke Regierungen wie auch starke Parlamente erforderlich; nur mit ständigen Kommissionen ist sichergestellt, dass längerfristig die Qualitäten des Parlaments zum Tragen gebracht werden, es wäre deshalb kurzfristig, wenn sich die Exekutive dagegen stemmen würde; auch mit Bezug auf das Beharrungsvermögen der Verwaltung ist zu beachten, dass es gemeinsame Interessen der Politik, damit von Regierung und Parlament gibt, deren Wahrnehmung mit einem System ständiger Kommissionen erleichtert wird. (Votum Nuspliger)

Es braucht, basierend auf einem System mit ständigen Kommissionen, eine neue Kultur in der parlamentarischen Arbeit und im Zusammenspiel von Exekutive und Legislative. (Votum Zimmerli)

Nur ein Parlament mit ständigen Kommissionen kann ein starkes Parlament sein; die Stärke einer Kommission besteht in ihrer Fähigkeit, in ihrem Sachbereich eine gut fundierte mittel- und langfristige Politik zu definieren, auch indem sie sich kontinuierlich ein entsprechendes Kompetenzniveau erarbeitet und damit als kompetenter Sparring- und Diskussionspartner der Exekutive gegenüberstehen kann, was insgesamt zu besseren Entscheidungen führt. (Votum Vonlanthen)

2.3 Begrenzung des Einflusses der Exekutive/Stärkung der Stellung des Parlaments

Die Durchsetzung des in Beschlüssen des Parlaments konkretisierten politischen Willens ist nicht automatisch sichergestellt; die Umsetzung muss überwacht werden, was mit zu den Aufgaben des Parlaments gehört. Die Voraussetzungen dafür sind mit ständigen Kommissionen eher gegeben; wenn Kommissionen schwach sind, ist auch das Parlament schwach. (Votum Luyet)

Angesichts des wachsenden Gewichts der

Regierung auf Kosten des Parlaments (angesprochen wurde konkret das Beispiel des Kantons Waadt) ist eine essentielle Verstärkung des Parlaments erforderlich, wofür sich ständige Kommissionen anbieten, gerade auch deshalb, weil mit ihnen die Qualität der parlamentarischen Arbeit verbessert werden kann (gegenwärtig Problem einer grossen Fülle von Einzelgeschäften, welche den Blick auf die Prioritäten verstellen). (Votum Jaquet-Berger)

Angesichts der starken Stellung der Regierung und der relativ schwachen Stellung des Parlaments kann dieses mit ständigen Kommissionen eine erhöhte Sachkompetenz gewinnen. (Votum Noi)

2.4 Begrenzung des Einflusses/der Gestaltungsmacht der Verwaltung

Neben Parlament, Exekutive und Justiz ist die Verwaltung die eigentliche 4. Macht, allerdings nicht eine durch Wahlen legitimierte (die Verwaltung kennt ihr Metier und verfügt über Möglichkeiten, gewisse Sachen zu blockieren oder die Regierung, deren Mitglieder nicht sämtliche Dossiers im Detail kennen können, sowie auch das Parlament in eine bestimmte Richtung zu lenken); das Parlament hat sich auch gegen die Macht der Verwaltung durchzusetzen, welche gegen Veränderungen sehr resistent ist. Gerade deshalb ist die Kontinuität der Kommissionsarbeit und die Unterstützung durch einen Parlamentsdienst von grosser Bedeutung. Letzterer hat die von der Verwaltung vorgelegten Vorlagen einer ersten systematischen fachlichen Prüfung zu unterziehen. (Votum Luyet)

Nicht nur die Verwaltung, sondern auch die ständigen Kommissionen können ein Beharrungsvermögen entwickeln, wenn sie sich kontinuierlich mit einer Materie auseinandersetzen, und zum Beispiel im Zusammenhang mit Globalbudgets einen Korrekturbedarf anmelden, so dass aufgrund ihres nachhaltigen Insistierens die Verwaltung auf die Anliegen des Parlaments eingeht. Damit kann sich langfristig eine intensivere und gewinnbringende Zusammenarbeit mit der Verwaltung etablieren. (Votum Götsch)

Ad hoc-Kommissionen ohne fachliche oder administrative Unterstützung durch Parlamentsdienste sind auf entsprechende Unterstützung von Regierung und Verwaltung angewiesen, sogar dann, wenn sie z.B. eine eigene Stellungnahme mittels einem Mediencommuniqué veröffentlichen möchten, was der Wahrnehmung der Eigen-

ständigkeit des Parlaments abträglich ist. (Votum Vonlanthen)

Potentielle Nachteile von ad hoc-Kommissionen: Sie verfügen nicht über ein eigenständiges Sekretariat, sondern werden von der zuständigen Fachabteilung der Verwaltung betreut, welche ein Interesse hat, dass ihre Vorlage im Parlament durchkommt, und die deshalb eher weniger geneigt sein wird, auf Probleme hinzuweisen, welche die Annahme einer Vorlage in Frage stellen könnten (entsprechende Erfahrungen gemäss Befund der kantonal-bernerischen PUK zur Angelegenheit BLVK (Bernische Lehrerversicherungskasse): das wichtige und wie sich dann später erwies hat problematische Geschäft zur Ausfinanzierung wurde von der ad hoc-Kommission ohne Diskussion genehmigt). (Votum Koch)

2.5 Repräsentation der Interessen des Kantons

Problematik der Repräsentation: Diese ist in ad hoc-Kommissionen eher nicht gewährleistet; vielmehr besteht die Gefahr, dass bei einem bestimmten Geschäft ausschliesslich die Vertreter der betroffenen Regionen Einsitz nehmen und dass deshalb nicht eine Politik im Gesamtinteresse des Kantons verfolgt wird. Mit ständigen Kommissionen ist eher gewährleistet, dass die Gesamtinteressen des Kantons berücksichtigt werden, weil die Zusammensetzung der Kommission nicht mit Bezug auf ein konkretes Einzelgeschäft (z.B. bei einem Investitionsvorhaben) erfolgt ist und die Vertreter regionaler Interessen sich damit weniger durchsetzen können bzw. eher Zurückhaltung üben. (Votum Vonlanthen)

Die Komplexität der Materie verlangt, dass Parlamentsmitglieder in einem Bereich einerseits Spezialisten sind, andererseits aber in diesem Bereich auch eine Gesamtsicht aufgrund der Interessen des Kantons wahrnehmen und sich damit regionalistischer Vereinnahmungen erwehren können. (Votum Luyet)

2.6 Administrative Vorteile

Bessere Planbarkeit der Arbeit der Kommissionsmitglieder aufgrund der im Voraus festgelegten Sitzungstage (d.h. auch bessere Miliztauglichkeit). (Votum Götsch)

Schnellere Behandlung der Geschäfte, weil die ständigen Kommissionen permanent im Einsatz sind und nicht, wie bei ad hoc-Kommissionen, zuerst wertvolle Zeit mit einer Konstitution verloren geht. (Votum Götsch)



2.7 Verfügbarkeit von Ressourcen

Mit ständigen Sachkommissionen und eigenem Parlamentsdienst verfügt das Parlament über eigene Ressourcen, auf welche die Exekutive nicht Zugriff hat. (Votum Götsch)

3. Instrumentelle und organisatorische Rahmenbedingungen, welche die Effektivität der Parlamentsarbeit unterstützen

Ein guter Staat braucht sowohl eine starke Regierung wie auch ein starkes Parlament, und ein starkes Parlament ist nur mit ständigen Kommissionen möglich, die direktionsübergreifend ausgestaltet sind; auf Bundesebene sind sie bereits vorhanden, wenn es gelingt, diese auch vermehrt in den Kantonen zu etablieren, kann die Rolle der Parlamente gestärkt werden. (Votum Vonlanthen)

Zur Vermeidung von Klientelbeziehungen: Die Parlamente sollten darauf achten, ihre ständigen Kommissionen nach Sachgebieten so zu gliedern, wie sie es für richtig halten, und sich nicht zwingend nach den Departementen der Regierung auszurichten (viele Regierungen haben in den letzten Jahren in eigener Kompetenz die Organisationsstruktur der Verwaltung neu definiert, ohne die Genehmigung des Parlaments einholen zu müssen); wenn die Sachkommissionen Aufgabenbereiche aus mindestens zwei Departementen umfassen, ist die Gefahr weniger gegeben, dass sie zu einem Instrument (oder selbsttätig zu einem Fanclub) eines bestimmten Regierungsmitglieds werden können. (Votum Dähler)

Das Parlament kann nur auf der Basis von ständigen und interdisziplinär verankerten Kommissionen eine proaktive Politik betreiben. (Votum Zimmerli)

Die Instrumente des NPM, insbesondere die detaillierten und leistungsbezogenen Budgets, erlauben es dem Parlament besser, seine Vorstellungen zu konkretisieren und die Exekutive zur Einhaltung des vom Parlament Beschlossenen zu verpflichten. (Votum Luyet)

Controlling: Ein effektives Controlling kann nur mit ständigen Kommissionen garantiert werden. (Votum Zimmerli)

4. Relativierende und problematisierende Bemerkungen und Hinweise zu ständigen Kommissionen

Das Plenum des Parlaments entscheidet letztlich, es muss sich dieses Umstands bewusst sein und auch gegenüber seinen Kommissionen kritisch sein. (Votum Luyet)

Das Ausmass der benötigten externen Unterstützung ist je nach politischer Ebene unterschiedlich, wo abstrakte Regelungsgegenstände und schwierige Debatten vorliegen, ist sie eher angebracht als dort, wo konkrete Fragestellungen zur Diskussion stehen, d.h. für die kommunale Ebene ist sie eher weniger geeignet. (Votum Luyet)

Für die Mitglieder von kleinen und/oder unabhängigen Gruppierungen kann die Situation eintreten, dass sie in einem bestimmten Sachbereich über beträchtliche Kenntnisse und Kompetenzen verfügen, ihnen aber aus formellen Gründen der Einsitz in der entsprechenden Sachkommission erschwert bzw. verwehrt wird; wünschenswert wären genauere Kriterien mit Bezug auf die Anforderungen für die Einsitznahme in ständigen Kommissionen. (Votum Noi)

Kleinere Fraktionen sind eher in der Lage, ihre Mitglieder in ständigen Kommissionen unterzubringen, grössere dagegen haben diesbezüglich Schwierigkeiten, d.h. es sind die grossen Fraktionen, bei denen nicht alle Mitglieder in einer ständigen Kommission Einsitz nehmen können, was sich auf deren Akzeptanz auswirken kann. (Votum Ackermann)