



# Erwartungen der Öffentlichkeit an die Effizienz des Parlaments

Claudia Schoch, Inlandredaktorin der NZZ

Referat gehalten an der Tagung der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen am 23. September 2006 in Basel

## 1. Parlamentseffizienz im Urteil der Öffentlichkeit

Was im vergangenen Sommer sich an der Session in Flims abgespielt hat, war Gift für das Vertrauen der Bürger in die Politiker und für das Vertrauen in eine effiziente parlamentarische Arbeit. Dies wird den eidgenössischen Parlamentariern freilich durchaus bewusst gewesen sein. Mancher fühlte sich in den Bündner Bergen in seiner Haut – trotz Wellnessangebot – nicht besonders wohl. Diesen Eindruck hatte man jedenfalls zu Beginn der Session.

Graubünden bzw. dessen Tourismusvereinigungen benutzten das Parlament als PR-Instrument. Und die Medien spielten mit. Beinahe täglich sendeten sie in den ersten Tagen der Session Bilder von Kaffee trinkenden Parlamentariern mitten im Ferienparadies Flims, National- und Ständeräte auf Ausflügen in die nähere Umgebung, ins Lugnez und nach Vals beispielsweise. Selbst die Neue Zürcher Zeitung hat Nationalrat Otto Ineichen im Bademantel mit Ratskollegen plaudernd ins Bild gesetzt.

Mit solchen Bildern wird der Bürger in der Meinung bestätigt, dass der Beruf des Parlamentariers vor allem aus Plaudern und Kontaktpflege, aus Plausch bestehe. Wir wissen, dass dies nicht stimmt – vor allem auch, dass was nach leichtem Plaudern und Plauschen aussieht, nicht nur erholsam ist, sondern zumeist Arbeit bedeutet. Ein eidgenössisches Parlamentsmandat nimmt die Amtsträger heute zu mindestens 50 Prozent in Anspruch. Und viele leisten deutlich mehr.

In der Bevölkerung herrscht aber zunehmend eine allgemeine Skepsis gegenüber der Politik bzw. Politikern. Auf der Liste der Angesehenheit der Berufsgruppen stehen sie weit unten. Die Allensbacher Umfrage zu den angesehensten Berufen, auf der sie im unteren Drittel sich befinden, stammt zwar aus Deutschland. Bei uns dürften Politiker allerdings doch schon etwas weiter oben rangieren.

Dennoch von einer allgemeinen Skepsis gegenüber der Politik in der Bevölkerung kann durchaus die Rede sein. Dabei haben vermutlich die meisten eher Parlamentarier und vielleicht den Bundesrat vor Augen, weniger hingegen wohl kantonale Regierungsräte.

Die öffentliche Debatte zur Steigerung der Effizienz im staatlichen Bereich bezog und bezieht sich bisher vorwiegend auf die Verwaltung und die Regierungstätigkeit. Im

Archiv der Neuen Zürcher Zeitung finden sich für den Zeitraum der letzten zehn bis fünfzehn Jahre weit mehr Beiträge zur Ausgestaltung von New Public Management bzw. wirkungsorientierter Verwaltung als zur Effizienzsteigerung der Arbeit in den Parlamenten. Das liegt kaum daran, dass es zu den Parlamentsreformen keine so schönen und eingängigen Abkürzungen wie "WiV" und "WoV" gibt.

## 2. Beurteilung der Parlamentseffizienz in der Wissenschaft

Auch die Wissenschaft, welche Fragen der "Effizienz" insbesondere im Sinne von "Wirtschaftlichkeit" verschiedenster Organisationsformen zu einem ihrer Hauptthemen gemacht hat, die Ökonomie, scheint sich nicht derart ausgiebig mit dem Parlament bisher befasst zu haben, wie sie es mit der Verwaltung und der Regierung getan hat. Jedenfalls hat sie sich bisher nicht in gleich offensiver Weise damit an die Öffentlichkeit begeben. Auch die Untersuchungen zur Wirtschaftlichkeit der direkten Demokratie – insbesondere von Volkswirtschaftlern der Zürcher Universität, wie Bruno Frei – sind in der Öffentlichkeit breiter diskutiert worden als solche zum Parlament.

Im Rahmen der Debatten um Parlamentsreformen fällt der Begriff "Effizienz" relativ selten. Viel öfter werden die Stichworte "Überlastung" und "Verwesentlichung" angeführt. Der Begriff "Effizienz" tauchte bisher vor allem in den politischen Auseinandersetzungen zur Verkleinerung von kantonalen Parlamenten auf, so zum Beispiel in den Kantonen Bern, Aargau und Solothurn. Ob die Reduktion der Zahl der Mandate allerdings bereits zu mehr Effizienz führt, darf bezweifelt werden. Natürlich, es gibt etwas weniger persönliche Vorstösse. Auf eine Erhöhung der Effizienz wurde sodann im Vorfeld des Erlasses des neuen Parlamentsgesetzes auf Bundesebene hingewiesen. Die Neue Zürcher Zeitung titelte im März 2001 "ein bisschen effizienter werden".

Der Begriff "Effizienz" umfasst zwei Aspekte: *Wirksamkeit* und *Wirtschaftlichkeit*. Betrachtet man die Reformen auf Parlamentsebene seit den neunziger Jahren, so ging es eigentlich vorwiegend um die eine Seite des Begriffs: um die *Wirksamkeit*.

Im Zentrum der Bemühungen zu einer Reform der Parlamentsarbeit stand bisher

die Frage nach der Wirksamkeit. Dabei ist einzuräumen, dass, was wirksam ist, sicher auch schon wirtschaftlicher ist, als alles Unwirksame. Denn Letzteres bedeutet Verschleuderung von Ressourcen.

Dass die Frage nach Wirksamkeit des Parlaments im Vordergrund von Parlamentsreformen steht, ist vielleicht auch dadurch zu erklären, dass sich um die Reform der Parlamente an vorderster Front vor allem Juristen engagieren. Die Ökonomie hat, wie erwähnt, das Parlament noch nicht so ganz für sich entdeckt. Die Reform des Parlamentsbetriebs scheint bis heute noch primär die Domäne der Juristen zu sein – und diese stellen etwas anders gelagerte Fragen.

## 3. Reformen zur Erhöhung der Kompetenzen und zur Steigerung der Effizienz

Mit der Frage nach der Wirksamkeit ist zentral jene nach der Erhöhung der Kompetenzen des Parlaments verbunden. Die augenfälligste Reform im Bund im Blick darauf war die Einführung von ständigen Kommissionen. Gleichzeitig wurde der Parlamentsdienst gestärkt. Diese Massnahmen trugen sicherlich zur Erhöhung der Kompetenz bei, was noch zusätzlich verstärkt wurde durch die Bildung von Subkommissionen. Parlamentarier sagen aber heute, dass die Arbeitslast erheblich zugenommen habe.

Die Reform, so wird angenommen, führte zu einer besseren Gesetzgebung und zu besser vernetztem Legiferieren. Ich erinnere etwa an die Gesetzgebung im Sozialversicherungs-Bereich, die nun regelmässig in den Kommissionen für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK) der beiden Räte mit langjährigen Mitgliedern aus allen Parteien erfolgt. Damit ist die Rechtssetzung im Ergebnis vermutlich tatsächlich effizienter geworden. Denn die Kommissionsmitglieder müssen sich nicht immer wieder neu in die Thematik einarbeiten, sie werden vielmehr gewissermassen zu Spezialisten ihres Gebietes. Bis ins Letzte wissenschaftlich nachgewiesen, ist die Steigerung der Effizienz allerdings bisher nicht.

Die Spezialisierung hatte aber auch zur Folge, dass die Parlamentarier, die nicht speziell ins Gesetzgebungsverfahren eingebunden sind, gegenüber früher vermehrt nach den Empfehlungen der Fachleute ihrer Fraktion, den Opinion-Leaders, entscheiden.



Beim Erlass des neuen Parlamentsgesetzes vom Dezember 2002 rang man um weitere Vorkehren, um die Effizienz der Parlamentsarbeit zu erhöhen bzw. Leerläufe zu vermeiden. So ist für eine parlamentarische Initiative heute neben der Zustimmung durch die Kommission des eigenen Rates auch jene der zuständigen Kommission des andern Rats nötig. Erst danach werden die Arbeiten aufgenommen. Auch andere Formen persönlicher Vorstösse wurden gestraft. So kann die Motion nicht mehr in ein Postulat umgewandelt werden Dies hat zwei Seiten: Die Motion braucht die Zustimmung beider Räte, die ev. schneller erteilt wird, weil es den "Ausweg" der Umwandlung in ein Postulat nicht mehr gibt. Es besteht die Gefahr, dass damit mehr Motionen überwiesen werden. Doch bleibt auf der andern Seite ein Nein zu einer Motion auch ein Nein, und die Sache ist damit – zumindest vorerst – erledigt. Es sollen hier nicht Einzelheiten der Verbesserungen im neuen Parlamentsgesetz aufgezählt werden. Sicher aber hat es zu keinen revolutionären Neuerungen hinsichtlich Effizienz geführt. Die Flut der persönlichen Vorstösse konnte keineswegs eingedämmt werden. Sie wächst weiter an. Dazu müsste man zu radikaleren Massnahmen greifen: Diese müssten mengenmässig klar begrenzt werden. Eine wirksame Eingrenzung der Parlamentsdebatten hatte seiner Zeit hingegen die Einführung der organisierten Debatte im Nationalrat zur Folge.

#### 4. Auswirkungen der Reform des Kommissionensystems

Den grössten Einfluss auf die Veränderung der Arbeit des Parlaments hatte in den letzten 15 Jahren aber zweifellos die Schaffung von ständigen Kommissionen Anfang der neunziger Jahre gebracht. Sie veränderte den Charakter der Bundesversammlung von einem Rede- in Richtung hin zu einem Arbeitsparlament. Und diese Arbeit wird in den Kommissionen geleistet. Dort finden die eigentlichen Auseinandersetzungen statt, dort wird diskutiert, gekämpft, um Lösungen gerungen, dort wird manchmal auch wirklich debattiert. Das Parlamentsplenum dagegen mutierte zunehmend zu einer blossen Statement-Veranstaltung – nur noch selten findet im Plenum die eigentliche politische Ausein-

andersetzung zur Entscheidungsfindung statt. Dort werden vielmehr die abgesprochenen Voten der Fraktionen gehalten, dort wird oft vorwiegend gesprochen, damit die Medien die eigene Haltung in die Öffentlichkeit tragen. Viele persönliche Vorstösse dienen ebenso diesem Zweck. Mit ihnen wollen manche vor allem in den Medien erscheinen. Es hat geradezu eine Medialisierung des Parlamentsbetriebs stattgefunden.

Wenn ich mit Studenten der Hochschule Luzern einen Besuch in der Session der Bundesversammlung mache, stellen sie zunächst erstaunt fest, dass hier – damit meinen sie vor allem den Nationalrat – geredet wird, doch keiner geht hin oder zumindest keiner hört. Auf meine Erklärung, die Arbeit sei bereits in den Kommissionen getan worden und die meisten wüsten, wie sie stimmen werden, lautet die nächste Frage: Weshalb hält man denn dann das Ganze noch aufrecht? Wäre es nicht viel effizienter, wenn die Parlamentarier direkt zur Abstimmung schritten?

Ja, das effizienteste Parlament wäre jenes, das überhaupt nur noch in Kommissionen – noch dazu in möglichst kleinen – tagte. Doch bei diesem Gedanken sträuben sich uns die Haare. Die demokratische Legitimation der Gesetzgebung erlitt dadurch eine erhebliche Einbusse. Es gäbe keine Öffentlichkeit mehr. Das Parlament muss sich aber für seine Arbeit öffentlich legitimieren. Mehr Effizienz durch Beschneidung des Öffentlichkeitsprinzips kann nicht der Weg sein – auch wenn diese Öffentlichkeit weitgehend eine mittelbare ist, eine über die Medien vermittelte.

#### 5. Mehr Öffentlichkeit für Kommissionsarbeit

Doch, um auf die Frage der Luzerner Studenten zurückzukommen: Müssen wir uns nicht überlegen, ob die heutige Praxis dringend einer Korrektur bedarf? Müsste nicht im Grunde dem Entscheidungsprozess in den Kommissionen mehr Öffentlichkeit eingeräumt werden? Dazu könnten zum Beispiel öffentliche Plenumsitzungen der Kommissionen bei der Behandlung von Schlüsselfragen der Vorlage eingeführt werden. Im Gegenzug liessen sich allenfalls die Debatten im Parlamentsplenum, namentlich die Eintretensdebatten, zu einer Vorlage verkürzen. Denn gerade diese werden oft für bloss politische Statements

über die Medien an die Wähler genutzt. Als Vertreterin der Medien und damit indirekt auch der Öffentlichkeit stecke ich damit aber bereits im Dilemma. Und wie die Juristen stelle ich die Wirksamkeit vor oder gar über die Wirtschaftlichkeit. Es geht darum, das für das Parlament bedeutsame Öffentlichkeitsprinzip zu verwesentlichen und wenig interessante Statements, die für die Entscheidungsfindung keine Bedeutung mehr haben, auszumerzen.

Effizienz im Sinn von Wirtschaftlichkeit mit dem Ziel, möglichst wenig aufwendige und nur noch kurze Debatten durchzuführen, kann nicht das Ziel für die Legislative sein und dürfte auch kaum realisierbar sein. Ein solches Konzept ist in seiner letzten Konsequenz zerstörerisch für den Parlamentarismus. Effizienz in der Parlamentsarbeit muss vielmehr heissen:

1. auf die Sache konzentrierte öffentliche Debatten in den wichtigen Themen einer Vorlage und
2. auf Schlüsselphasen der Entscheidungsfindung konzentrierte Debatten.

Dass diese Debatten immer kurz sind, kann und darf nicht das oberste Ziel sein. Doch sollten sie sich auch nicht endlos dahinschleppen.

Eines steht fest: Das Vortragen von Statements im Parlamentsplenum zum Fenster hinaus bzw. um von den Medien aufgenommen zu werden, ist ineffizient, für die Parlamentsarbeit der eidgenössischen Räte irrelevant und müsste dringend unterbunden werden.

Eine Reform müsste dazu führen, dass der Bürger den Eindruck eines arbeitenden Parlaments erhält. Was insbesondere mit Blick auf die Arbeit, die in den Kommissionen geleistet wird, auch den tatsächlichen Gegebenheiten entsprechen würde.