

Anregungen zur Parlamentsreform in Bund und Kantonen

Baselland darf gegenwärtig wohl als reformfreudigster Kanton apostrophiert werden: Verfassung, Parlament, Regierung und Verwaltung befinden sich gleichzeitig auf dem Prüfstand. Der Landrat, dessen neue Legislaturperiode soeben begonnen hat, profitiert bereits von ersten Errungenschaften einer umfassenden Parlamentsreform, weitere Schritte wird er in einer zweiten Lesung beschliessen müssen. Die in den folgenden Beiträgen dargestellten grundsätzlichen Ueberlegungen, die im Rahmen dieses Unternehmens angestellt wurden, und die konkreten Folgerungen, die daraus gezogen worden sind, dürften nicht nur für andere Kantone, sondern auch im Hinblick auf die Studien über die Zukunft des Parlamentes im Bund von einigem Interesse sein.

Ein Leitbild als Voraussetzung

Von René A. Rhinow (Seltisberg)

In der Schweiz mehren sich in letzter Zeit die Stimmen, die nach einer *Reform der Parlamente in Bund und Kantonen* rufen. Während die Wissenschaft, namentlich die Staatsrechtswissenschaft, schon seit geraumer Zeit auf Mängel im staatlichen Entscheidungsprozess, die auch und vor allem die Institution des Parlaments in seiner aktuellen und konkreten Lage betreffen, hinweist, reagieren die Angesprochenen selbst auf den Appell im allgemeinen eher skeptisch und zögern. Dabei wird der Parlamentarismus als solcher in der Schweiz — im Gegensatz etwa zur Bundesrepublik Deutschland — kaum angefochten; Kritik wird vielmehr an bestimmten parlamentarischen *Erscheinungsformen* geübt, die der Volksvertretung die zügelnde Erfüllung ihrer eigentlichen *Funktionen* im staatlichen Organisations- und Wirkungsgefüge nicht mehr gestatten.

Vier Ansätze der Parlamentskritik

In einer pauschalen Betrachtungsweise lässt sich die Kritik auf vier grundsätzliche «Mängelrügen» reduzieren, wobei hier Andeutungen genügen müssen: Einmal hat Kurt Eichenberger eindringlich auf die *drei Nöte des Parlaments* hingewiesen: es lebe in Zeitnot, in Sachkundennot und in Bewertungsnot. Diese Nöte hinderten das Parlament vor allem an der sachrichtigen und zeitgerechten Ausübung der Gesetzgebungsarbeit und einer zügelnden parlamentarischen Kontrolle über Regierung und Verwaltung.

Ein zweites Ungenügen, das oft auch von den Parlamentariern selbst als solches erkannt und anerkannt wird, besteht in der *fehlenden Effizienz der parlamentarischen Arbeit*. Wenig rationale Verfahrensabläufe und Arbeitstechniken vermitteln nicht nur der Öffentlichkeit zuweilen ein kaum erhebbendes Bild ihrer Volksvertretung, erschweren nicht nur die Arbeit des überlasteten Milizparlamentariers, sondern sind auch geeignet, das Interesse an politischen Vorgängen und Entscheidungen erlabmen zu lassen und den Stellenwert wichtiger Beschlüsse des Parlaments zu verdunkeln.

Mit diesem Problembereich verwandt ist drittens der festgestellte *Bruch zwischen dem Volk und seinen im Parlament sitzenden Repräsentanten*. Einerseits sei der Parlamentarier zu weit von seinen Wählern entfernt, er spreche nicht mehr ihre Sprache und vermöge die Interessen und Bedürfnisse des Volkes nicht zu erkennen und zu artikulieren. Andererseits «verkaufe» sich das Parlament unter seinem Wert und unterlasse oft die notwendige Aufklärungsarbeit in der Öffentlichkeit.

Schliesslich wird in einem vierten Ansatz auf das verschobene Kräfteverhältnis zwischen Parlament einerseits und Regierung und Verwaltung andererseits hingewiesen und der *Machtverlust der Parlamente* beklagt. Die Regierung habe ihren Einflussbereich und ihre Durchsetzungskraft zu Lasten der Volksvertretung auf gefährliche Weise erhöht.

Besinnung auf die Funktion des Parlaments

Ungenügende Qualität, mangelnde Effizienz, zu geringe Öffentlichkeitsbeziehung und Ohnmacht des Parlaments bilden — einzeln oder in vielfältigen Kombinationen — Ausgangspunkte von diversen *Reformvorschlägen*, die von der Einrichtung von Bürosdiensten über den obligatorischen Gastwirtschaftsbesuch von Parlamentariern bis zur verfassungsmässigen Verankerung von Planungskompetenzen des Parlaments reichen. In der Praxis am einfachsten realisierbar erscheinen diejenigen Reformen, die sich auf eine Rationalisierung des Parlamentsbetriebes beschränken; was darüber hinausgeht, ist unterschiedlich gewichtigen Hemmnissen ausgesetzt. Was jedoch in erster Linie notat, ist eine Besinnung auf das Ziel jeder Parlamentsreform und damit auf *Stellung und Funktion* des Parlaments im modernen Leistungs- und Verwaltungsstaat. Parlamentsreform führt gezwungenermassen in eine Sackgasse, wenn die Ausrichtung auf ein *Leitbild* fehlt. Zunächst ist jedoch kurz auf einige aktuelle Randbedingungen und strukturelle Implikationen der parlamentarischen Funktionen hinzuweisen.

Parlament im Gewaltengefüge

Dem modernen Staat liegt ein *verändertes Verständnis der Gewaltenteilung* zugrunde. Nicht ausschliesslich Machttrennung und Gewaltenbalancierung stehen im Vordergrund, sondern ebenso Zuordnung der unterschiedlichen Aufgabenbereiche durch mannigfache Kooperationen. Gewaltenteilung ist ein organisatorisches Verfassungsprinzip, das durch differenzierte, aufgegliederte Aufgabenverteilung in gegenseitiger Zusammenarbeit gekennzeichnet ist. Von dieser Warte aus verliert die «Machtfrage» erheblich an Gewicht, da eine absolute Suprematie einer Gewalt im modernen Staat weder angestrebt werden soll noch überhaupt sinnvoll realisiert werden kann.

Dementsprechend ist auch das veränderte *Gewicht der Regierung* zu erkennen und ohne Steuerungsverlust des Systems an sich nicht mehr wegzudenken. Die Regierung ist heute die oberste Leitungsbehörde, die Regierungsbefugnisse besorgt, die Verwaltung leitet, wichtige Vollziehungsbeugnisse selbst wahrnimmt, in der Verwaltungsrechtspflege tätig wird sowie bei der Rechtssetzung mitwirkt. Das heisst nicht, dass das Parlament auf eine zweitrangige Rolle im gesamten staatlichen Willensbildungsprozess verwiesen wäre. Es ist aber in jedem Fall auf eine starke Regierung angewiesen; ja ich möchte behaupten, dass eine *starke Regierung Voraussetzung* für ein politisch gewichtiges Parlament ist!

Eigenheiten unseres Regierungssystems

Der *Miliz- oder Honoratiorencharakter* unserer Parlamente wirft schwerwiegende Probleme auf: Sollen die Nöte des Parlaments gemildert, die Sachkunde und die Bewertungsfreiheit verbessert werden, so bedeutet dies für den einzelnen Volksvertreter primär einen *grösseren Zeitaufwand*. Trotz allen denk- und realisierbaren Hilfsmitteln und Hilfsdiensten ist eine Qualitätssteigerung nicht gleichzeitig mit einer Arbeitslastreduktion zu erreichen. Die Parlamentsreform hat dieses Dilemma in Rechnung zu stellen; die Belastbarkeit des Milizparlamentarierers kennt nicht nur theoretische, sondern auch faktische Grenzen.

Sodann hat die Parlamentsreform in der Schweiz die Eigenheiten unseres Regierungssystems zu beachten. Oft unreflektiert aus andern Ländern übernommene Reformvorstellungen und Modelle sind auf ihre unterschiedlichen Voraussetzungen, wie sie zum Beispiel das parlamentarische Regierungssystem mit zwei beziehungsweise drei Parteien und ohne direktdemokratische Einrichtungen darstellen, zu überprüfen. Gerade das *Referendum* und die *relativ unabhängige Stellung der Regierung* haben unser politisches System entscheidend geprägt; auch ein reformiertes Parlament kann diese Fesseln nicht sprengen.

Idealtypische Alternative

Im Rahmen der dargestellten Randbedingungen und der Problemlage steht die Parlamentsreform in der Schweiz idealtypisch vor folgender Alternative: Soll das Parlament durch eine «*Gesundenschrumpfung*» und Verwesentlichung seiner Aufgaben und Kompetenzen primär zur *Kontrollinstanz* und zum miliztauglichen *Forum der politischen Grundsatzdiskussionen*, zum Träger von staatspolitischen Grundsatzentscheidungen werden? Oder soll das Parlament in die Lage versetzt werden, *alle* ihm heute obliegenden Funktionen und Aufgabenbereiche (evtl. noch zusätzliche) optimal auszuüben?

In der *praktischen Arbeit* an der Parlamentsreform stellt sich die skizzierte Alternative nicht in der gleichen Schärfe und Absolutheit. Sowohl das eine wie das andere Parlamentsbild kann (oder muss) Anleihen beim idealtypisch entgegengesetzten aufnehmen. Ich würde jedoch nicht zögern, die erste Variante in den Vordergrund zu rücken und als Schwergewicht der Parlamentsreform die *Ueberprüfung und Verwesentlichung der parlamentarischen Funktionen* zu bezeichnen.

Ein mögliches neues Leitbild

Das Parlament tritt keine seiner angestammten Funktionen gänzlich ab; es ist weiterhin mitbeteiligt in Gesetzgebung, Finanzgewalt und Verwaltungskontrolle. Im Bereich der *Gesetzgebung* verzichtet es jedoch auf die Beratung und die Beschlussfassung bei sekundären Gesetzen, das heisst bei Erlassen ohne grundlegenden politischen Gehalt; es beschränkt sich auf eine «*Grundsatzgesetzgebung*», wobei Wissenschaft und Praxis die Kriterien der Abgrenzung von primären und sekundären Normen im einzelnen noch zu erarbeiten haben. Die *Kontrolltätigkeit* des Parlaments erhält ein ganz besonderes Gewicht; sie soll umfassend ausgestaltet und nicht nur auf eine rationell-sparsame Verwaltungsführung gerichtet sein, sondern sich auch auf die politische Seite der Regierungs- und Verwaltungsarbeit erstrecken.

Neu zu überdenken sind die *Finanzbefugnisse* des Parlaments. Das Budgetbewilligungsrecht soll in seiner Steuerungsfunktion aufgewertet werden, indem einerseits der finanzielle Entscheidungsspielraum zeitlich (Mehrjahrbudget) und sachlich (z. B. durch Verzicht auf gesonderte Ausgabenbeschlüsse) ausgeweitet und das gesamte Finanzgebaren in die Finanzplanung eingebettet wird. Dieser Aspekt der Parlamentsreform dürfte wohl zugleich der schwierigste wie der dringendste sein; er stellt zudem in den Kantonen heikle Probleme der direktdemokratischen Mitwirkung in Finanzsachen und droht damit den Bereich der Parlamentsreform zu überschreiten. Ueberdies erscheint eine Beteiligung und Mitverantwortung des Parlaments an der *Planungstätigkeit* der Regierung unerlässlich. Das Parlament muss die Verantwortung für die mittel- und längerfristige politische Schwerpunktbildung im Gemeinwesen mittragen.

Andere parlamentarische Teilfunktionen sind an die Exekutive zu delegieren. Namentlich die kantonalen Volksvertretungen befassen sich noch oft (und gerne) mit Verwaltungsgeschäften, Beamtenwahlen und weiteren Angelegenheiten, die nach dem vorgetragenen Parlamentsverständnis in der Regel anderen Organen zu übertragen sind. Schliesslich muss das Parlament in vermehrtem Ausmass zum *Bündeglied zwischen Volk und Behörden* werden; es hat nicht nur Artikulations- und Entscheidungsfunktion, sondern -- und das wird zuweilen vergessen -- Informations- und Integrationsfunktion. Mehr denn je ist die staatliche Politikgestaltung darauf angewiesen, dass der Parlamentarier den Kontakt mit dem Bürger auch sucht, um ihm die Schwierigkeiten und die Probleme der Entscheidungsfindung im Sozialstaat aufzuzeigen und um ihn von der Notwendigkeit und Zweckmässigkeit gefasster Beschlüsse zu überzeugen.

Strukturreform als Folge

Für *dieses* Parlament erweisen sich nun auch strukturelle Anpassungen und Hilfsdienste von erheblichem Nutzen. Uebertragung von Parlamentsbefugnissen an ständige Ausschüsse, neue Verfahrensabläufe, (Teil-)Öffentlichkeit der Kommissionen, Fraktionsentschädigungen, Hilfsdienste verschiedener Art usw. sind in Erwägung zu ziehen, ihre Notwendigkeit und Tauglichkeit im Hinblick auf das vorgestellte Leitbild zu überprüfen. Wenig sinnvoll erweist sich jedoch eine vordergründige Reform der Strukturen, die nicht auf Zielvorstellungen beruht. Am Ziel vorbei schiesst auch der oft postulierte Aufbau einer eigentlichen parlamentarischen Gegenverwaltung; der damit verfolgte Zweck, nicht oder in bedeutend geringerem Umfang auf die Vorarbeiten der Verwaltung angewiesen zu sein, erweist sich als Fiktion, da der «*Vorsprung*» der Administration letztlich nicht aufholbar ist -- und auch nicht aufgeholt werden soll! Eine gut kontrollierte Verwaltung arbeitet für Regierung und Parlament; ein mit zeitgemässen Kompetenzen und Strukturen ausgestattetes Parlament weiss die vorparlamentarisch geleistete Arbeit sinnvoll zu nutzen und politisch zu bewerten.

Parlamentsreform entspricht einer dringenden Notwendigkeit -- im Bund und in vielen Kantonen, wobei im Bund in struktureller Hinsicht in den letzten Jahren einige Fortschritte erzielt worden sind. Auf dem Spiel steht einiges; auch wenn die Arbeit an der Verbesserung einer unserer wichtigsten Verfassungsinstitutionen vielleicht nicht sonderlich attraktiv und wahltaktisch lohnend erscheint, so geht es doch darum, die wesentliche *repräsentative Komponente* unserer halb-direkten Demokratie zu stärken und zu festigen.