

Die Stellung der Kommissionen im neuen Parlamentsgesetz

Ruth Lüthi | *Im neu geschaffenen Parlamentsgesetz (ParlG) werden die Bestimmungen über die parlamentarischen Kommissionen vervollständigt und zusammengefasst. Die Konzentration auf die Kommissionstätigkeiten nimmt tendenziell zu. Was ist für die Kommissionen neu und mit welchen Veränderungen müssen sie rechnen?*

1 Einleitung

Die parlamentarische Arbeit findet zu einem bedeutenden Teil in Kommissionen statt. Mit der Schaffung von ständigen Sachbereichskommissionen im Rahmen der Parlamentsreform von 1991 ist die Bedeutung der Kommissionen in der Schweizerischen Bundesversammlung noch gestiegen. Die neue Bundesverfassung von 1999 brachte den Kommissionen gar eine explizite verfassungsmässige Verankerung. Kommissionen sind somit nicht einfach «Untereinheiten» des Parlamentes, sondern von der Verfassung vorgesehene Organe.

Im folgenden Beitrag soll zuerst kurz die verfassungsrechtliche Basis der Kommissionen erläutert werden. Im nachfolgenden Kapitel geht es dann um die Umsetzung des Verfassungsartikels, indem die Bestimmungen über Kommissionen im neuen Parlamentsgesetz (ParlG) dargestellt werden. Im vierten Kapitel wird aufgezeigt, dass den Kommissionen bei der Wahrnehmung parlamentarischer Konsultationsrechte grosse Bedeutung zukommt. Im fünften Kapitel wird dargelegt, dass die Kommissionen aufgrund des neuen Parlamentsgesetzes eher noch an Bedeutung gewinnen werden, insbesondere auch infolge verfahrensrechtlicher Neuerungen im Bereich der parlamentarischen Initiative und der parlamentarischen Vorstösse. Im Schlusskapitel werden einige grundsätzliche Überlegungen angestellt zur Bedeutung von Kommissionen in so genannten «Arbeitsparlamenten», wobei gezeigt werden kann, dass die zunehmende Dezentralisierung der Parlamentstätigkeit nicht nur den Ratsbüros der eidgenössischen Räte Mühe bereitet, sondern auch den Parteipolitiker im amerikanischen Kongress.

2 Verfassungsrechtlicher Rahmen

Artikel 153 Bundesverfassung (BV) bestimmt den verfassungsrechtlichen Rahmen für die Kommissionen und ihre Tätigkeit, welcher durch die Aus-

führungsgesetzgebung, insbesondere durch das Parlamentsgesetz, auszufüllen ist.¹ Konkret ist in der Verfassungsbestimmung festgehalten, dass jeder Rat Kommissionen einsetzt. Über Aufgaben und Verfahren schweigt sich die Verfassung jedoch aus; hier muss die Gesetzgebung weiterhelfen.

Im Weiteren nimmt die Verfassungsbestimmung in ihren Absätzen 2 und 3 zwei Anliegen auf, welche vom damaligen Nationalrat Gilles Petippierre und vom damaligen Ständerat René Rhinow in ihren parlamentarischen Initiativen vom 14. März 1990 für eine Parlamentsreform als mögliche Ansatzpunkte für eine Effizienzsteigerung der Parlamentsarbeit genannt wurden (BBl 1991 III 617): Absatz 2 bestimmt, dass das Gesetz gemeinsame Kommissionen vorsehen kann. Absatz 3 schafft die Möglichkeit, dass das Gesetz einzelne Befugnisse an Kommissionen delegieren kann, wobei die Rechtsetzung ausgenommen wurde. Es lag am Gesetzgeber, diese beiden Bestimmungen mit Inhalt zu füllen.

Ebenfalls auf den Gesetzgeber verwiesen wird in Absatz 4. Dieser stipuliert zwar ein verfassungsunmittelbares Informationsrecht für die Kommissionen zur Erfüllung ihrer Aufgaben. Der Umfang der einzelnen Rechte ist jedoch erst durch den Gesetzgeber zu bestimmen. Die Kommissionen können sich also nicht direkt auf die Verfassung berufen, sondern es braucht hier eine Ausführungsgesetzgebung, in der festgehalten wird, welche Organe gegenüber Bundesrat und Verwaltung welche Rechte haben (Lüthi, St. Galler Kommentar zu Art. 153 Abs. 4 BV, Rz. 10).

Dem Gesetzgeber blieb somit viel zu tun, um den Kommissionen die adäquaten Grundlagen für ihre Tätigkeiten zu schaffen.

3 Bestimmungen über Kommissionen im neuen Parlamentsgesetz

Bestimmungen über parlamentarische Kommissionen fanden sich bisher vor allem in den Ratsreglementen. Das alte Geschäftsverkehrsgesetz vermittelte nur ein sehr rudimentäres Bild der Tätigkeit parlamentarischer Kommissionen. Im Rahmen des neuen Parlamentsgesetzes (ParlG) bot sich nun Gelegenheit, alle wichtigen Bestimmungen über die Kommissionen systematisch kohärent auf Gesetzesstufe zu verankern. Zudem konnten die notwendigen Umsetzungen der verfassungsmässigen Bestimmungen vorgenommen werden.

Den Kommissionen ist im Parlamentsgesetz ein Kapitel gewidmet, dessen erster Abschnitt allgemeine Bestimmungen enthält, welche für alle Kommissionen gelten. Es wurde versucht, die Bestimmungen so zu fassen, dass sie sowohl für Kommissionen Anwendung finden, welche sich primär mit Gesetzgebung befassen, wie auch für solche, welche vorwiegend im

Bereich der Oberaufsicht tätig sind. Dennoch war es nötig, in weiteren Abschnitten die Spezifika der Aufsichtskommissionen, der Redaktionskommission sowie der Delegationen in internationalen Versammlungen und für die Pflege von zwischenstaatlichen Beziehungen festzuhalten. Diese Bestimmungen gelten subsidiär zu den allgemeinen Bestimmungen, das heisst, die allgemeinen Bestimmungen gelten, soweit nichts anderes vermerkt ist.

Nicht im Kapitel über die Kommissionen sind die Informationsrechte² geregelt. Diese finden sich bei den Bestimmungen über den Verkehr zwischen der Bundesversammlung und dem Bundesrat. Dort platziert sind auch die Bestimmungen über die Konsultationsrechte von Kommissionen.

3.1 Zusammensetzung und Verfahren

3.1.1 Ständige Kommissionen

Artikel 42 ParlG hebt die entsprechende Bestimmung der Reform des Kommissionensystems von 1991 vom Reglement auf die Gesetzesstufe und stellt klar, dass die Räte mit ständigen Kommissionen arbeiten, welche vom Gesetz oder von den Geschäftsreglementen vorgesehen sind. Spezialkommissionen sind nur in Ausnahmefällen zu bestellen. In der Praxis geschieht dies insbesondere für umfangreiche und bedeutende Vorlagen. Einerseits würden solche Vorlagen den zeitlichen Rahmen einer ständigen Kommission sprengen, andererseits kann durch Bildung einer Spezialkommission auch der Zugang für an der Vorlage besonders interessierte Personen geöffnet werden. So wurden zum Beispiel für die Vorberatung der neuen Bundesverfassung und der Vorlage für einen neuen Finanzausgleich Spezialkommissionen eingesetzt.

3.1.2 Die Zusammensetzung einer Kommission

Die in Artikel 43 ParlG festgehaltene Vorgehensweise bei der Zusammensetzung der Kommissionen entspricht geltendem Recht und geltender Praxis. Die Büros als Wahlorgane sind explizit genannt. Für die Zusammensetzung gelten die bisher im Geschäftsverkehrsgesetz (GVG) genannten Kriterien. Dabei ist die Stärke der Fraktionen massgebend, wobei Amtssprachen und Landesgegenden soweit als möglich angemessen zu berücksichtigen sind. Die Mitglieder sind für eine feste Amtsdauer gewählt; der Kommissionssitz geht also nicht verloren, wenn ein Mitglied die Fraktion wechselt.

3.1.3 Die Bestimmungen über gemeinsame Kommissionen

Neu zu regeln war die Wahl der Präsidien von gemeinsamen Kommissionen. Als Wahlorgan für die Präsidien gemeinsamer Kommissionen beider Räte ist die Koordinationskonferenz als Organ beider Räte vorgesehen, sofern das Gesetz nichts anderes vorsieht.

Im Weiteren wurde darauf verzichtet, die Vorgehensweise für die Bildung von gemeinsamen Kommissionen allgemein zu regeln. Da jede gemeinsame Kommission einer gesetzlichen Grundlage bedarf, können die Modalitäten der Bestellung dort geregelt werden. Neben der Wahl der Präsidien wurde deshalb nur noch eine weitere Bestimmung über die gemeinsamen Kommissionen ins Parlamentsgesetz aufgenommen: Artikel 46 Absatz 2 sieht vor, dass die Beschlüsse von gemeinsamen Kommissionen beider Räte der Zustimmung der Mehrheit der stimmenden Mitglieder aus jedem Rat bedürfen, sofern das Gesetz nichts anderes vorsieht. Es geht hier darum, dem Grundsatz des Zweikammersystems Rechnung zu tragen. Für die Aufsichtsdelegationen sind hier jedoch andere Regeln vorgesehen, indem in diesen mit der Mehrheit der stimmenden Mitglieder entschieden wird. Dies ist damit zu erklären, dass diese Delegationen im Bereich der Oberaufsicht tätig sind und kaum Beschlüsse, insbesondere nicht im Bereich der Rechtsetzung, zu fällen haben. An sich ist auch die Einigungskonferenz als gemeinsame Kommission beider Räte zu bezeichnen. Für sie gelten jedoch sowohl bezüglich der Bestellung wie des Verfahrens spezielle Regelungen (vgl. Artikel 91 und 92 ParlG).

3.1.4 Die Vertraulichkeit der Sitzungen

Wie gemäss geltendem Recht finden die Verhandlungen der Kommissionen nicht öffentlich statt. Die Kommissionen können lediglich beschliessen, Anhörungen öffentlich durchzuführen. Sie haben die Öffentlichkeit über die Beratung ihrer Ergebnisse zu informieren (Art. 47 und 48 ParlG).

3.1.5 Die Koordination zwischen den Kommissionen

Artikel 49 ParlG ist der Koordination zwischen den Kommissionen gewidmet. Dabei geht es um die Koordination zwischen den Kommissionen, welche sich – allenfalls unter verschiedenen Blickwinkeln – mit derselben Fragestellung beschäftigen. Im Vordergrund steht dabei wie im bisherigen Recht die Koordination der Informationsbeschaffung in solchen Fällen, sowie die Regelung des Mitberichtsverfahrens. Im Sinne von Artikel 153 Absatz 2 BV wird in Artikel 49 Absatz 3 ParlG neu vorgesehen, dass die Geschäftsprüfungskommissionen und die Finanzkommissionen den

Geschäftsbericht und die Rechnung gemeinsam vorberaten können. Dies wird insbesondere bei der Behandlung der Berichte und der Rechnungen der so genannten FLAG-Ämter (Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget) sinnvoll sein, wo Aufgaben- und Finanzplanung eng verknüpft sind. Die Bestimmung ermöglicht sowohl gemeinsame Sitzungen der Finanz- und Geschäftsprüfungskommissionen eines Rates als auch gemeinsame Sitzungen der Kommissionen beider Räte.

Auf Vorschlag der Finanzkommissionen aufgenommen wurde die Bestimmung in Artikel 49 Absatz 5 ParlG, wonach die vorberatenden Kommissionen die Stellungnahme der Finanzkommission ihres Rates einholen müssen, wenn sie einen Erlassentwurf mit erheblichen finanziellen Auswirkungen vorbereiten, bzw. entsprechende Anträge zu einem Erlassentwurf des Bundesrates stellen. Den Finanzkommissionen geht es um eine bessere Verknüpfung der Finanz- und der Sachpolitik. Sie hätten dem finanzpolitischen Aspekt gerne noch mehr Bedeutung zugemessen, wie es im Antrag ihres Vertreters Nationalrat Felix Walker zum Ausdruck kam: Danach wäre es nicht an den Sachbereichskommissionen gelegen, eine Stellungnahme der Finanzkommission einzuholen, sondern diese hätte von sich aus eine solche Stellungnahme unterbreiten und auch noch im Rat vertreten können. Die Finanzkommissionen hätten so bei allen finanzpolitisch relevanten Vorlagen im Rat das Rederecht erhalten. Die Kommissionssprecherin und der Kommissionssprecher für die Vorlage «Parlamentsgesetz» wehrten sich im Nationalrat vorerst vergebens gegen diese Dominanz der finanzpolitischen Sichtweise und der Antrag Walker wurde mit 79:68 Stimmen angenommen (AB N 2002 957). Erst in der Differenzvereinbarung setzte sich die Version des Ständerates durch, wonach es an den Sachbereichskommissionen liegt, die finanzpolitische Stellungnahme einzuholen und zu würdigen. Es wird interessant sein, wie in der Praxis der Begriff «erheblich» interpretiert wird. Es ist davon auszugehen, dass hier rein politisch entschieden werden wird: Die Kommissionsmehrheit wird dann die Einholung eines Mitberichts beschliessen, wenn sie davon ausgeht, dass dieser die Entscheidungsfindung in ihrem Sinn beeinflusst, oder wenn bei der Behandlung eines Geschäftes zeitlich gebremst werden soll.

3.1.6 *Die Bestimmungen über die Zusammensetzung und das Verfahren in und zwischen Kommissionen*

Insgesamt geben die Bestimmungen über die Zusammensetzung der Kommissionen sowie über das Verfahren in und zwischen den Kommissionen weitgehend das geltende Recht und die geltende Praxis wieder. Nur zurück-

haltend wurden einige allgemeine Bestimmungen über die verfassungsrechtlich neu vorgesehenen gemeinsamen Kommissionen eingeführt (Wahl Präsidium und Verfahren bei Abstimmungen). Es ist eher davon auszugehen, dass nur zurückhaltend weitere gemeinsame Kommissionen eingesetzt werden, insbesondere nicht im Bereich der Rechtsetzung. Da im Bereich der Rechtsetzung von Verfassungen wegen der getrennten Beschlussfassung nach Rat gefordert ist, bringen gemeinsame Kommissionen hier kaum einen Effizienzgewinn.

Anders sieht es im Bereich der Oberaufsicht aus, wo das Zusammenwirken zwischen den Kommissionen beider Räte einerseits, aber insbesondere auch zwischen Finanz- und Geschäftsprüfungskommission desselben Rates immer wichtiger wird. Dieser Entwicklung wird zum einen durch die neue Bestimmung in Artikel 49 Absatz 3 (gemeinsame Vorberatung von Geschäftsbericht und Rechnung), zum anderen durch die Schaffung einer Konferenz der Präsidien der Aufsichtskommissionen und –delegationen Rechnung getragen. Im Bereich der Oberaufsicht bringt das neue Parliamentsgesetz also eine leichte Aktzentuierung der verstärkten Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Kommissionen. Da auf Bundesebene eher zurückhaltend mit Elementen der neuen Verwaltungsführung gearbeitet wird, drängte sich offenbar eine noch stärkere Verschmelzung der Kommissionen in diesem Bereich nicht auf. Hingegen zeigt sich doch ein gewisses Unbehagen seitens der Finanzkommissionen bezüglich ihrer Rolle, welches in den von ihr eingebrachten und zum Teil aufgenommenen Anträgen über den vermehrten Einbezug der Finanzkommissionen in die Entscheidungsfindung der Sachbereichskommissionen zum Ausdruck kommt. Die Finanzkommissionen sind mit der Erfahrung konfrontiert, dass im Rahmen der Budgetberatung der Handlungsspielraum nicht sonderlich gross ist, weil im Zusammenhang mit konkreten Gesetzesprojekten, welche von den zuständigen Sachbereichskommissionen vorberaten werden, gebundene Ausgaben beschlossen werden. Hier die richtigen Formen der Zusammenarbeit zwischen den Kommissionen, welche für die Gesamtschau der Finanzen zuständig sind, und denjenigen, welche für die Sachpolitik zuständig sind, zu finden, ist eine relativ schwierige Angelegenheit.

3.2 Rechte

3.2.1 Das Selbstbefassungsrecht

Artikel 45 ParlG regelt die allgemeinen Rechte der Kommissionen. Die Bestimmung in Absatz 1 Buchstabe a wurde aus dem geltenden Recht übernommen und ist insofern von Bedeutung, als das Recht zur Einreichung von

Initiativen, Vorstössen und Anträgen ein zentrales Element des Selbstbefassungsrechts der Kommissionen darstellt. Die Bestimmung ist im Zusammenhang mit derjenigen in Artikel 44 Absatz 1 Buchstabe c ParlG zu sehen, wonach die Kommissionen die gesellschaftlichen und politischen Entwicklungen in ihrem Zuständigkeitsbereich zu verfolgen haben. Es ist eine zentrale Errungenschaft des Systems ständiger Kommissionen, dass Kommissionen nicht nur auf Vorlagen des Bundesrates reagieren, sondern auch selbst die Initiative ergreifen können, wenn ihnen dies notwendig erscheint.

3.2.2 *Die Informationsbeschaffung*

Die weiteren in Absatz 1 von Artikel 45 ParlG aufgeführten Rechte dienen alle dazu, externe Informationen einzuholen. Dazu gehören der Beizug von Sachverständigen, die Anhörung von interessierten Kreisen und den Kantonen sowie die Vornahme von Besichtigungen. Dabei wurde die relativ junge Bestimmung in Artikel 47^{bis} Absatz 1^{bis} GVG, wonach die Kommissionen zur Prüfung der Vollzugstauglichkeit die Kantone und weitere betroffene Kreise zur Stellungnahme einladen können, allgemeiner gefasst. Diese von den Räten am 22. Dezember 1999 aufgrund einer parlamentarischen Initiative vom damaligen Ständerat René Rhinow beschlossene Bestimmung war auf die Vollzugsproblematik fokussiert (BBl 2000 56). Die Erarbeitung des neuen Parlamentsgesetzes bot hier – wie auch an anderen Orten – Gelegenheit, eine in einem bestimmten Zusammenhang im Rahmen einer kleineren Revision etwas zu eng gefasste Bestimmung knapper und allgemeiner zu formulieren.

3.2.3 *Die Einsetzung von Subkommissionen*

Artikel 45 Absatz 2 ParlG stipuliert das Recht der Kommissionen, Subkommissionen einsetzen zu dürfen. Diese Bestimmung ist insbesondere auch vor dem Hintergrund der beiden oben erwähnten Bestimmungen über das Selbstbefassungsrecht (Art. 45 Abs. 1 Bst. a und Art. 44 Abs. 1 Bst. c ParlG) zu sehen: Erachtet es eine Kommission als notwendig, gesetzgeberisch aktiv zu werden, dann überträgt sie die dazu nötigen Vorarbeiten in vielen Fällen sinnvollerweise einer Subkommission. Ein Beispiel unter vielen hierfür sind die neuen gesetzlichen Bestimmungen über die Kaderlöhne in bundesnahen Betrieben: Das Bekanntwerden der zum Teil übermässigen Lohnbezüge von Kadern der SBB und weiteren bundesnahen Betrieben führte zu Beginn des Jahres 2001 zu einer angeregten öffentlichen Diskussion. Da die Regelung der Anstellungsverhältnisse des Bundespersonals in ihren Zuständig-

keitsbereich fällt, verfolgten die Staatspolitischen Kommissionen die Diskussion mit Interesse. Anders als der Bundesrat gelangte die Staatspolitische Kommission des Nationalrates zur Auffassung, dass hier gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht. Sie setzte deshalb eine Subkommission ein, die entsprechende Regelungen in nur zwei Sitzungen ausarbeitete. In der Sommersession 2003 konnten die Räte diese Bestimmungen in der Schlussabstimmung verabschieden (BBl 2003 4566).

Die Subkommissionen stellen somit ein wichtiges Instrument der Kommissionen zur Erfüllung ihrer Aufgaben dar. Nicht immer wird dieses Instrument jedoch so effizient eingesetzt wie in oben genanntem Beispiel. In den Entwürfen der Staatspolitischen Kommissionen für neue Ratsreglemente ist deshalb vorgesehen, dass die Kommission ihrer Subkommission einen Auftrag erteilt, der ihre Aufgabe umschreibt und ihr eine Frist für die Berichterstattung an die Kommission setzt (BBl 2003 3492 und 3528). Wird dies konsequent angewendet, dann kann vermieden werden, dass Subkommissionen mit unklarem Auftrag sich selber beschäftigen. Die auf Antrag der jeweiligen Büros gefällten Beschlüsse des Ständerates und Nationalrates vom 18. bzw. 19. Juni 2003 (AB S 18. 6. 2003; AB N 19. 6. 2003), wonach die Einsetzung einer Subkommission die Zustimmung des Büros bedingt, sind hingegen vor dem Hintergrund der Bestimmungen in Artikel 44 und 45 ParlG fragwürdig. Kommissionen sind verfassungsmässig vorgesehene Organe, welche bestimmte gesetzlich vorgesehene Aufgaben haben, zu deren Erfüllung sie gemäss Gesetz Subkommissionen einsetzen dürfen.

3.2.4 *Die Bestimmungen über die allgemeinen Rechte*

Die allgemeinen Rechte der Kommissionen, wie sie im Parlamentsgesetz aufgelistet sind, entsprechen der bisherigen Praxis, allerdings sind sie nun explizit festgehalten. Durch die Nennung der Subkommissionen auf Gesetzesebene hat dieses Instrument diejenige rechtliche Aufwertung erfahren, die der Praxis entspricht. Es kann von einer Dezentralisierung der Parlamentsarbeit gesprochen werden. Die Ratsbüros stehen dieser offensichtlich skeptisch gegenüber und möchten vermehrte Kontrolle zurückgewinnen.

3.3 **Aufgaben**

Bisher fand sich ein Aufgabenkatalog für die Kommissionen nur im Reglement. Dieser wurde auf Gesetzesstufe gehoben und durch zwei Bestimmungen ergänzt, welche auf zwei Neuerungen in der Bundesverfassung beruhen.

3.3.1 *Abschliessende Kompetenzen*

In Artikel 44 Absatz 1 Buchstabe b ParlG wurde die Bestimmung in Artikel 153 Absatz 3 BV aufgenommen. So beraten und entscheiden die Kommissionen neu über die ihnen vom Gesetz zur abschliessenden Beratung zugewiesenen Geschäfte. In der Praxis dürfte dieser Bestimmung im Bereich der Konsultationsrechte des Parlamentes, welche sinnvollerweise an Kommissionen delegiert werden, eine gewisse Bedeutung zukommen. Als Beispiel hierfür kann Artikel 44 Absatz 2 RVOG genannt werden, wonach der Bundesrat die zuständigen Kommissionen zu Leistungsaufträgen für Ämter und Gruppen zu konsultieren hat. Aber auch das Parlamentsgesetz selber überträgt einige solche Befugnisse im Bereich des Konsultationsrechts an Kommissionen (vgl. unten Ziff. 4).

Ein aktuelles Beispiel für die Delegation einer Kompetenz an eine Kommission findet sich im Bundesgesetz über die Aufhebung von Strafurteilen gegen Flüchtlingshelfer zur Zeit des Nationalsozialismus, welches von den Räten am 20. Juni 2003 verabschiedet worden ist (BBl 2003 4570). Gemäss Artikel 6 dieses Gesetzes entscheidet die Begnadigungskommission über die Aufhebung von Strafurteilen gegen Flüchtlingshelfer. Sicher handelt es sich auch hier um eine äusserst sinnvolle Delegation an eine Kommission. Allerdings ist die Frage zu stellen, ob es den Grundsätzen des Zweikammersystems entspricht, diesen Beschluss durch eine Kommission der Vereinigten Bundesversammlung fällen zu lassen. Hier wird eine Kompetenz der Bundesversammlung, das heisst eine Kompetenz der eidgenössischen Räte, an eine Kommission der Vereinigten Bundesversammlung übertragen. Befugnisse der eidgenössischen Räte können jedoch nur an Kommissionen dieser Räte bzw. an eine gemeinsame Kommission beider Räte, in welcher gemäss Artikel 46 Absatz 2 ParlG entschieden wird, übertragen werden.

3.3.2 *Die Wirksamkeitsprüfungen*

Artikel 44 Absatz 1 Buchstaben e und f ParlG basieren auf Artikel 170 BV, wonach die Bundesversammlung dafür zu sorgen hat, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden. Auch zur Erfüllung dieser Aufgabe sind in erster Linie die Kommissionen gefragt, es fragt sich nur welche. Im Entwurf der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates für das Parlamentsgesetz wurde entsprechend der Konzipierung der Verfassungsbestimmung davon ausgegangen, dass Evaluation eine von der Oberaufsicht unabhängige Aufgabe ist. Ein umfassendes Evaluationsverständnis umfasst immer auch die Selbstevaluation des Gesetzgebers, somit sind auch die mit der Vorbereitung der Gesetzgebung betrauten Kom-

missionen angesprochen. Im Entwurf für das Parlamentsgesetz ist deshalb Evaluation als Aufgabe aller Kommissionen formuliert. In den Ratsverhandlungen gab diese Bestimmung viel zu diskutieren (AB N 2001 1339, AB S 2002 18). Schliesslich wurde darauf verzichtet, dass die Sachkommissionen selber Aufträge für Wirksamkeitsprüfungen an Dritte geben können. Sie müssen hierzu einen Antrag an die Präsidien der Aufsichtskommissionen und -delegationen stellen. Aufträge für Wirksamkeitsprüfungen an den Bundesrat können sie jedoch immer erteilen.

3.3.3 Die Bestimmungen über die Aufgaben

Die beiden neuen Bestimmungen im Aufgabenkatalog bringen also eine Umsetzung der neuen Bundesverfassung, wobei völlig offen ist, wie sich die Praxis hierzu entwickeln wird. Die Überprüfung der Wirksamkeit der Gesetzgebung ist eine sehr anspruchsvolle Aufgabe, mit deren Beschäftigung nicht immer Profilierungsmöglichkeiten verbunden sind. Anders als bei der Oberaufsicht, wo es häufig darum geht, Fehler von Regierung und Verwaltung aufzudecken, muss der Gesetzgeber sich bei Wirksamkeitsprüfungen immer auch selber in Frage stellen. Von der Sache her wäre es äusserst wünschbar, wenn sich der Gesetzgeber vermehrt mit den Wirkungen seiner Arbeit auseinandersetzen würde, man denke an die Beispiele der Asylgesetzgebung oder die Gesetzgebung über die Krankenversicherung.

Das Ausmass der Bedeutung der Kompetenzdelegationen hängt insbesondere davon ab, wieweit sich das Instrument der Konsultation in verschiedenen Bereichen – der für einer Kompetenzdelegation wohl geeignetsten Aufgabe – etablieren wird (vgl. auch Ziff. 4).

4 Wahrnehmung von Konsultationsrechten durch Kommissionen

In einem Modell der kooperierenden Gewalten sind die Aufgaben nicht immer eindeutig einer Behörde zuzuordnen. Die von den Staatspolitischen Kommissionen eingesetzte Expertenkommission spricht von einer «Zuteilung von Teilkompetenzen an verschiedene Behörden, die zusammenarbeiten müssen, damit die wichtigen Entscheide im Staat zustande kommen. Eine gewaltenteilige Kompetenzverteilung muss dafür sorgen, dass mehrere Organe an den wichtigen Prozessen der Politikgestaltung beteiligt sind» (Expertenkommission Kompetenzverteilung, BBl 1996 II 441). Zwei in den neunziger Jahren in das GVG aufgenommene Konsultationsrechte der Bundesversammlung sind Ausdruck dieser kooperativen Gewaltenteilung. Die Bundesversammlung wollte sowohl bei der Gestaltung der Aussenpolitik wie auch bei der Verordnungsgebung durch den Bundesrat in bestimmter

Form beteiligt sein und hat entsprechende Konsultationsrechte geschaffen. Zur Wahrnehmung eines Konsultationsrechtes sind die Räte als Gesamtes schlecht geeignet. Es geht hier darum, dass der Bundesrat rasch und unbürokratisch die Meinung des Parlamentes, bzw. eben sinnvoller eines seiner Organe einholen kann. Die Kommissionen sind das geeignete Gefäss für diesen Dialog mit dem Bundesrat.

4.1 Mitwirkung in der Aussenpolitik

Bereits im Oktober 1991 verabschiedeten die eidgenössischen Räte einen neuen Artikel 47^{bis}a GVG, welcher die Beteiligung der Aussenpolitischen Kommissionen an der Gestaltung der Aussenpolitik durch den Bundesrat regelt. Darin enthalten waren nicht nur Informationspflichten des Bundesrates, sondern auch die Pflicht, die Aussenpolitischen Kommissionen zu konsultieren, bevor er Verhandlungen in internationalen Organisationen aufnimmt, deren Ergebnis die Schweiz zur Rechtsetzung verpflichten. Damit wollte die Bundesversammlung sicherstellen, dass sie bei der zunehmenden Verlagerung des Rechtsetzungsprozesses auf internationale Ebene ihre Rechte wahren kann. In der neuen Bundesverfassung wurde in Artikel 166 die Beteiligung des Parlamentes an der Aussenpolitik explizit verankert.

Artikel 47^{bis}a GVG wurde als Artikel 152 in das neue Parlamentsgesetz übernommen, wobei neu nicht nur von Verhandlungen in internationalen Organisationen die Rede ist, sondern alle Mandate für bedeutende internationale Verhandlungen sowie wesentliche Vorhaben Gegenstand einer Konsultation sein können. Somit sind auch bedeutende bilaterale Verhandlungen in die Konsultationspflicht eingeschlossen. Ebenso entfällt durch den Begriff «Vorhaben» die Beschränkung auf völkerrechtliche Verträge, so dass zum Beispiel auch zu einem Projekt wie «Partnerschaft für den Frieden» die Konsultation eingeholt werden müsste. Da in der Aussenpolitik bisweilen sehr rasch gehandelt werden muss, ist zudem neu vorgesehen, dass der Bundesrat in dringlichen Fällen nur die Präsidenten oder Präsidentinnen der Aussenpolitischen Kommissionen konsultieren kann. Neu können die Kommissionen zudem verlangen, zu irgendeiner aussenpolitischen Frage konsultiert oder informiert zu werden. Dieses Recht, das bisher auf bilaterale Verhandlungen beschränkt war, gilt nun für alle Kommissionen.

Die Bundesversammlung wirkt hier also auf die Ausübung einer Kernkompetenz des Bundesrates ein. Allerdings wäre es kaum praktikabel, wenn diese Informationen und Konsultationen in den Ratsplena stattfinden würden. Mit der Mitwirkung an der Aussenpolitik wurde eine wichtige parlamentarische Aufgabe an parlamentarische Kommissionen delegiert. Die

Aussenpolitischen Kommissionen sind denn auch der Ort, wo der aussenpolitische Diskurs zwischen Bundesversammlung und Bundesrat stattfindet. Die Vorteile sind, dass seitens des Parlaments rasch reagiert werden kann und heikle Verhandlungsmandate vertraulich bleiben. Der Nachteil ist, dass die Wirksamkeit der parlamentarischen Konsultationen für die Öffentlichkeit schlecht nachvollziehbar bleibt. Hier könnte vielleicht ein Rechenschaftsbericht der Aussenpolitischen Kommissionen Abhilfe schaffen.

4.2 Konsultation bei Verordnungen

Die Mitwirkung des Parlamentes bei der Verordnungsgebung des Bundesrates ist ein altes Thema. Schon verschiedene Male wurde die Einführung eines Verordnungsvetos der Bundesversammlung geprüft, so auch im Rahmen der Vorarbeiten für die Totalrevision der Bundesverfassung. Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates hat sich damals in ihrem Zusatzbericht zur Verfassungsreform vom 6. März 1997 zwar gegen ein solches Veto ausgesprochen, allerdings das Verfahren der Verordnungsgebung als intransparent kritisiert und insbesondere auch einen Einbezug der parlamentarischen Kommissionen in Erwägung gezogen (Zusatzbericht SPK, BBl 1997 III 298f.).

In einem ganz anderen Zusammenhang wurde dann der Einbezug der parlamentarischen Kommissionen in den Verordnungsgebungsprozess verwirklicht. Aufgrund einer parlamentarischen Initiative des damaligen Ständerats René Rhinow beschlossen die Räte am 22. Dezember 1999 einen neuen Artikel 47a GVG (BBl 2000 56). Danach kann die zuständige Kommission verlangen, dass der Bundesrat ihr einen Entwurf für eine Verordnung, welche in erheblichem Ausmass ausserhalb der Bundesverwaltung vollzogen wird, zur Konsultation unterbreitet.

Bei der Integration dieser Bestimmung in das neue Parlamentsgesetz wurde die Beschränkung auf Verordnungen, welche ausserhalb der Bundesverwaltung vollzogen werden, fallen gelassen. Die Kommissionen können sich nun zu allen wichtigen Verordnungen in ihrem Zuständigkeitsbereich konsultieren lassen.

Gibt es zur Konsultation im Bereich der Aussenpolitik eine langjährige Praxis, so muss eine solche bei den Verordnungen erst entwickelt werden. Es müssen Mechanismen geschaffen werden, die es ermöglichen, dass wichtige Verordnungen überhaupt auf die Tagesordnung kommen. Eine Möglichkeit besteht darin, dass sich die Kommissionen jeweils nach Beratung einer Gesetzesvorlage die Frage stellen, ob sie zu den Ausführungsverordnungen konsultiert werden wollen oder nicht. Wahrscheinlich kann zu die-

sem Zeitpunkt am besten abgeschätzt werden, ob die Verordnungen brisante Fragen regeln werden oder nicht. Offen ist auch, wie die Beratungsweise in den Kommissionen vor sich gehen soll. Die Kommission hat weder eine Detailberatung der Verordnungsbestimmungen vorzunehmen, noch sollte sie die politische Grundsatzdebatte, welche im Rahmen der Gesetzgebung geführt worden ist, nochmals führen. Vielmehr geht es um die Frage, ob die Verordnung den Intentionen des Gesetzgebers entspricht oder nicht.

5 Verfahrensrechtliche Neuerungen bei der parlamentarischen Initiative und bei den Vorstössen: Auswirkungen auf die Kommissionen

5.1 Das neue Verfahren bei der parlamentarischen Initiative

Artikel 109 ParlG bringt eine Neuregelung des Verfahrens bei der parlamentarischen Initiative. Beschliesst eine Kommission, einer ihr zur Vorprüfung zugewiesenen parlamentarischen Initiative Folge zu geben, dann stellt sie nicht wie bis anhin entsprechend Antrag an den Rat, sondern unterbreitet diesen Beschluss der zuständigen Kommission des anderen Rates. Stimmt diese zu, dann wird die Initiative einer Kommission zur Umsetzung zugewiesen. Die Räte werden nur noch in das Vorprüfungsverfahren einbezogen, wenn eine Kommission einer Initiative nicht Folge geben will. Mit dieser Neuerung wird das Vorprüfungsverfahren nicht nur auf beide Räte ausgedehnt, sondern es wird auch fast vollständig auf die Ebene der Kommissionen verlagert, indem die Räte bei positiven Vorprüfungsentscheiden gar nicht mehr einbezogen werden. Das analoge Verfahren wird übrigens auch bei der Standesinitiative angewendet (Art. 116 ParlG).

Es handelt sich hier also um eine weitere Kompetenzdelegation an die Kommissionen, wenn auch nicht um eine abschliessende Kompetenz, geht es doch vorläufig nur um den Vorentscheid für die Ausarbeitung einer Vorlage. Immerhin ziehen solche Entscheide zum Teil beträchtliche Arbeiten der mit der Umsetzung beauftragten Kommission, des Kommissionssekretariates und der Verwaltung nach sich, so dass ihnen nicht zu unterschätzende Bedeutung zukommt.

5.2 Das neue Verfahren bei Motionen

Das Parlamentsgesetz bringt auch Neuerungen über die Behandlung von Motionen in den Räten. Artikel 121 Absatz 2 sichert den Kommissionsmotionen eine prioritäre Behandlung zu. Sie sollen vor anderen Vorstössen und vor der Vorprüfung von den von der vorberatenden Kommission abgelehnten parlamentarischen Initiativen und Standesinitiativen behandelt werden. Will also ein Ratsmitglied seinem Anliegen eine gewisse Chance ein-

räumen, dann beantragt es der zuständigen Kommission gemäss Artikel 76 Absatz 1 ParlG die Einreichung einer Kommissionsmotion. Reicht ein Ratsmitglied hingegen selber eine Motion unter seinem Namen im Rat ein, dann kann es zwar etwas für seine Profilierung tun, indem der Vorstoss unter seinem Namen erscheint, ob aber die Motion überhaupt je auf die Traktandenliste gesetzt wird, ist eine andere Frage.

Neu sieht das Parlamentsgesetz in Artikel 121 Absatz 4 vor, dass Motionen im Zweitrat auf Antrag der vorberatenden Kommission oder des Bundesrates abgeändert werden können. Der Kommission und dem Bundesrat soll so die Möglichkeit gegeben werden, eine Motion nicht wegen eines Details ablehnen zu müssen. Im Interesse eines effizienten Vorgehens wurde hier das Antragsrecht unüblicherweise auf die Kommission und den Bundesrat beschränkt.

Bisher war das Motionsrecht als äusserst individuelles Recht der Ratsmitglieder ausgestaltet. Die Kommissionen waren am Rande im Zweitrat tangiert, wo sie nur entscheiden konnten, ob sie eine Motion des anderen Rates zur Annahme, zur Umwandlung in ein Postulat oder zur Ablehnung beantragten. Wird die neu vorgesehene Privilegierung der Kommissionsmotionen konsequent angewendet, dann führt der Weg für die Überweisung einer Motion an den Bundesrat zwangsläufig über die Kommissionen. Auch im Zweitrat sind die Kommissionen privilegiert, weil neben dem Bundesrat nur sie die Möglichkeit haben, den Motionstext zu beeinflussen.

6 Ein kommissionenzentriertes Parlament

Die Schweizerische Bundesversammlung zählte nie zu den klassischen Redeparlamenten wie etwa das englische Parlament, wo der öffentlichen Auseinandersetzung zwischen Regierungspartei und Opposition im Parlamentsplenum grössere Bedeutung zukommt als der Gesetzgebungsarbeit in Kommissionen. In der Schweiz hat das Konkordanzsystem die gemeinsame Erarbeitung von Lösungen in Kommissionen immer schon begünstigt. Parlamentarische Kommissionen waren und sind deshalb ein zentraler Ort der Gesetzgebung (vgl. z. B. Ochsner 1987). Mit der Schaffung des Systems der ständigen Kommissionen im Jahre 1991 wurden die Rahmenbedingungen für die Kommissionstätigkeit verbessert und die Kommissionen noch gestärkt (vgl. Lüthi 1997, Graf 1991). Das neue Parlamentsgesetz bringt eine weitere Konzentration auf die Kommissionen. Zum einen wurde das System der kooperierenden Gewalten insofern verfeinert, als das Parlament vermehrt das Bedürfnis entwickelt hat, in klassischen Kompetenzbereichen des Bundesrates mitzuwirken (Aussenpolitik, Verordnungsgebung, Planung).

Die Bundesversammlung hat sich die entsprechenden Kompetenzen gegeben, deren Wahrnehmung teil- und sinnvollerweise nur in Kommissionen geschehen kann. Hier müssen die Kommissionen neu geschaffene Kompetenzen des Parlamentes wahrnehmen. Zum anderen wurde mit dem neuen Parlamentsgesetz versucht, die Initiativinstrumente (parlamentarische Initiative und Motionen) aufzuwerten. Dabei geht es darum, die erfolgversprechenden Anliegen rechtzeitig zu selektionieren, um ihnen zum Durchbruch zu verhelfen. Hier kommt den Kommissionen eine zentrale Rolle zu.

Die gestärkte Position der Kommissionen durch die Zuweisung neuer Kompetenzen und die Aufwertung der Selektionsfunktion bei der Ausübung des parlamentarischen Initiativrechts sind Ausfluss einer institutionellen Sichtweise, die bei der Erarbeitung des Parlamentsgesetzes prägend war. Es ging darum, die parlamentarischen Instrumente und Verfahrensweisen so auszugestalten, dass die Bundesversammlung als Institution ihre verfassungsmässigen Kompetenzen wirksam ausüben kann. Die individuelle Sichtweise, welche die Artikulationsmöglichkeiten des einzelnen Parlamentsmitglieds in den Vordergrund stellt, wurde dabei etwas in den Hintergrund gerückt. Somit wurde versucht, die «Output-Seite» des Parlamentes gegenüber der «Input-Seite» zu stärken. Angesichts der Dominanz der Input-Perspektive im schweizerischen politischen System im Allgemeinen und im schweizerischen Parlament im Besonderen – man denke nur an das ausgeprägte individuelle Antragsrecht – ist diese kleine Verlagerung auf die Outputseite durchaus angebracht.

Durch die verstärkte Orientierung auf die Kommissionen steigt auch der Dezentalisierungsgrad des schweizerischen Parlaments. Es wird aber kaum soweit kommen wie im amerikanischen Kongress, wo sich die Präsidenten und Präsidentinnen der Komitees relativ unbehelligt von den Parteipolitikern ihr eigenes Reich schaffen können. Hier verfügen die Kommissionen über noch viel weitergehende Selektionsfunktionen auch im Bereich der Gesetzgebung (Patterson, S 252). Es erstaunt nicht, dass in den USA die Parteiführungen die Dezentralisierung des Kongresses beklagen und die Präsidenten und Präsidentinnen der einflussreichen Komitees gerne (an die Parteileitung) zurückbinden würden. Auch wenn die Präsidenten und Präsidentinnen der Kommissionen der Bundesversammlung keineswegs so mächtig sind wie ihre amerikanischen Kolleginnen und Kollegen, so sind doch auch im schweizerischen Parlament Bemühungen zu beobachten, die zentrale Parlamentsführung wieder etwas zu stärken. Ausdruck dafür sind die Diskussionen über die Bewilligung von Subkommissionssitzungen durch die – von den Fraktionspräsidenten – dominierten Büros.