

Im Spannungsfeld zwischen Verwaltung und Politik: Erfahrungen aus der Erarbeitung von Erlassentwürfen durch parlamentarische Kommissionen

Ruth Lüthi | *In der vergangenen Legislaturperiode wurde jedes fünfte Gesetz bzw. jede fünfte Gesetzesänderung unter der Federführung einer parlamentarischen Kommission erarbeitet. Die offensichtliche Beliebtheit des Instruments der parlamentarischen Initiative erstaunt vor dem Hintergrund der Besonderheiten des politischen Systems der Schweiz nicht: In einem System von wechselnden Mehrheiten ist es nicht ungewöhnlich, dass die Parlamentsmehrheit in einem bestimmten Bereich gesetzgeberischen Handlungsbedarf sieht, wo ihn die Regierungsmehrheit nicht sieht. Verschiedene in den letzten 20 Jahren vorgenommene Parlamentsreformen schufen die notwendigen institutionellen Voraussetzungen, damit das Parlament das Instrument der parlamentarischen Initiative auch tatsächlich nutzen kann. Die Infrastrukturen der Schweizerischen Bundesversammlung sind jedoch im internationalen Vergleich nach wie vor sehr bescheiden, sodass sie auf die Unterstützung der Fachverwaltung zählen können muss.*

Inhaltsübersicht

- 1 *Die parlamentarische Initiative: äusserst beliebt auf der einen, ebenso unbeliebt auf der anderen Seite*
- 2 *Die Bedeutung der parlamentarischen Initiative im politischen System der Schweiz*
- 3 *Warum ist die parlamentarische Initiative bei den Parlamentsmitgliedern so beliebt?*
- 4 *Warum ist die parlamentarische Initiative bei der Wissenschaft und der Verwaltung so unbeliebt?*
- 5 *Rolle des Kommissionssekretariates im Spannungsfeld zwischen Politik und Verwaltung*

1 Die parlamentarische Initiative: äusserst beliebt auf der einen, ebenso unbeliebt auf der anderen Seite

Wer von der Erarbeitung von Erlassentwürfen spricht, denkt normalerweise an das unter der Leitung des Bundesrates stehende vorparlamentarische Verfahren. Immer häufiger werden jedoch Erlassentwürfe unter der Federführung von parlamentarischen Kommissionen erarbeitet. Erhält eine parlamentarische Initiative die Zustimmung der zuständigen Kommissionen beider Räte, so hat gemäss Artikel 111 des Parlamentsgesetzes die Kommission des Rates, in dem die Initiative eingereicht wurde, innert zwei Jahren eine Vorlage auszuarbeiten. Der Anteil von Gesetzen, welche auf Entwürfe parlamentarischer Kommissionen zurückgehen, ist in den vergangenen Legislaturperioden konstant gestiegen. In der vergangenen Legislatur betrug dieser Anteil rund 20 Prozent (Burri 2007, 322). Je-

des fünfte Gesetz bzw. jede fünfte Gesetzesänderung wurde also aufgrund einer erfolgreichen parlamentarischen Initiative unter der Federführung einer parlamentarischen Kommission erarbeitet.

Die Erarbeitung von Erlassentwürfen durch parlamentarische Kommissionen hat somit nicht mehr Ausnahmecharakter, sondern dieses Verfahren hat sich als Alternative zum gängigen vorparlamentarischen Verfahren etabliert. Bei vielen Parlamentsmitgliedern ist dieses Instrument der effizienten Gesetzgebung unter der Federführung des Parlamentes sehr beliebt. Diese Begeisterung wird jedoch nicht von allen Seiten geteilt. Seitens der Verwaltung wie auch seitens der Wissenschaft werden kritische Stimmen gegenüber diesem Verfahren laut. Das Misstrauen von Wissenschaft und Verwaltung wird von Georg Müller pointiert auf den Punkt gebracht: «Die Parlamentarische Initiative ist grundsätzlich kein geeignetes Verfahren, um Gesetze zu kreieren.» Begründet wird dies folgendermassen: «Dieses Verfahren führt zu einer falschen Rollenverteilung: Das Parlament gibt nicht nur den Impuls, sondern hat auch die Aufgabe, den Ist-Zustand festzustellen, die Konzepte zu erarbeiten, Normtexte zu redigieren und die Entwürfe zu überprüfen. Dazu ist es nicht geeignet, weil es nicht über die Ressourcen, den Sachverstand und die Erfahrung verfügt, die dazu erforderlich sind.» (Müller 2007, 6).

Warum ist die parlamentarische Initiative bei den Parlamentsmitgliedern so beliebt und warum begegnet man ihr seitens der Wissenschaft und der Verwaltung mit so viel Skepsis? Bevor hier diesen Fragen nachgegangen wird, soll zuerst eine Beurteilung dieses Instruments vor dem Hintergrund der Eigenheiten des politischen Systems der Schweiz vorgenommen werden. Schliesslich soll in diesem Beitrag auf die spezifischen Funktionen der Kommissionssekretariate bei der Erarbeitung von Erlassentwürfen durch parlamentarische Kommissionen eingegangen werden.

2 Die Bedeutung der parlamentarischen Initiative im politischen System der Schweiz

Im europäischen Kontext scheint die Erarbeitung von Gesetzesentwürfen durch Parlamentskommissionen eine Besonderheit darzustellen. Wolfgang Ismayr, welcher die Gesetzgebung in den Staaten der EU vergleichend analysiert hat, hält dazu fest: «Für die Ausarbeitung der Gesetzesentwürfe (und Verordnungen) ist in der Regel die Ministerialbürokratie zuständig, doch können auch mit externen Sachverständigen und Verbandsvertretern besetzte Expertenkommissionen damit betraut werden.» (Ismayr 2008, 25). Von parlamentarischen Kommissionen ist im Kapitel «Ausarbeitung von Gesetzesentwürfen» nicht die Rede. Hingegen stellt Ismayr fest, dass in verschiedenen Staaten mit Koalitionssystemen die Frak-

tions- und Parteispitzen beigezogen werden, bevor das Kabinett entscheidet. Suzanne S. Schüttemeyer und Sven T. Siefken weisen darauf hin, dass bisweilen Gesetzesentwürfe sogar von Fraktionen entworfen werden. Der starke Einbezug von Mitgliedern der Mehrheitsfraktionen bei der Erarbeitung von Gesetzesentwürfen liegt, wie Schüttemeyer und Siefken festhalten, in der Logik des in der EU üblichen parlamentarischen Regierungssystems, wonach «sich die Regierung und die sie im Parlament stützenden Fraktionen sachpolitisch eng abstimmen.» (Schüttemeyer/Siefken 2008, 491). Die Autoren führen dazu aus: «Diese Verknüpfung entspricht der Tatsache, dass die Gewaltenteilung im parlamentarischen Regierungssystem nicht in klassisch-staatsrechtlicher, auf Montesquieu zurückgehender Weise zwischen Exekutive und Legislative erfolgt, sondern überformt wird von einem ‚neuen Dualismus‘ zwischen Regierungsmehrheit und Opposition.» (Schüttemeyer/Siefken 2008, 490).

Und hier liegt nun der grosse Unterschied zur Schweiz. Unser System orientiert sich offensichtlich wie zum Beispiel auch das US-amerikanische noch viel mehr an der klassisch-staatsrechtlichen Gewaltenteilung zwischen Exekutive und Legislative. In der Schweiz regiert nicht eine Regierungsmehrheit zusammen mit den sie im Parlament stützenden Fraktionen. Vielmehr ist unser System geprägt von wechselnden Mehrheiten, wie dies politologische Studien deutlich aufzeigen (Schwarz/Linder 2006). Dies wurde auch von ausländischen Beobachtern des politischen Systems der Schweiz festgestellt: «Die besondere Natur des schweizerischen Vielparteiensystems führt dazu, dass die jeweilige Regierung im Parlament zwar eine zahlenmässige grosse, aber nur wenig verlässliche Mehrheit hat. Wenn der Bundesrat zu einer Einigung gefunden hat, heisst das noch lange nicht, dass die Regierungsfractionen sich in gleicher Weise einig werden...» (Abromeit/Stoiber 2006, 92).

Wenn nun aber die Parlamentsmehrheit im Gegensatz zur Regierungsmehrheit Handlungsbedarf sieht? Sicher kann die Parlamentsmehrheit eine Motion beschliessen und den Bundesrat mit dem Erlass entsprechender Bestimmungen beauftragen. Kann sie dabei sichergehen, dass der Bundesrat mit vollem Elan den Willen der Parlamentsmehrheit umsetzt? Nein, das musste das Parlament schon verschiedentlich erfahren. So haben die eidgenössischen Räte zum Beispiel vor fünf Jahren eine Motion überwiesen, mit welcher der Bundesrat beauftragt wurde, die gesetzlichen Bestimmungen so anzupassen, dass die indirekte Presseförderung durch Verbilligung der Posttaxen auch nach 2007 weitergeführt werden kann (Mo. 04.3433 AB 2004 S 559 und AB 2005 N 422). Die Fortführung der indirekten Presseförderung stellte einen parlamentarischen Kompromiss dar, nachdem der Ersatz durch eine direkte Presseförderung nicht mehrheitsfähig war. Der Bundesrat hingegen war seit jeher gegen jede Presseförderung, sowohl

gegen eine indirekte wie auch gegen eine direkte. Er teilte denn auch Ende 2005 in einer Pressemitteilung mit, dass er die Motion nicht umsetzen werde. Was blieb da der Parlamentsmehrheit anderes übrig, als selber die Bestimmungen auszuarbeiten (06.425 Presseförderung mittels Beteiligung an den Verteilungskosten, BBl 2007 1589)?

Oder würde die Schweiz die Fristenlösung kennen, wie sie vom Volk am 2. Juni 2002 mit über 70% Ja-Stimmen deutlich beschlossen wurde, wenn es das Instrument der parlamentarischen Initiative nicht gäbe? Es ist nicht davon auszugehen, dass der Bundesrat, der sich vehement gegen eine liberale Regelung des Schwangerschaftsabbruchs stemmte (vgl. seine Stellungnahme zur parlamentarischen Initiative 93.434, BBl 1998 5376), mit dem gleichen Elan eine entsprechende Motion umgesetzt hätte, wie die Rechtskommission des Nationalrates die entsprechende parlamentarische Initiative (93.434 Pa.Iv. Schwangerschaftsabbruch. Revision des Strafgesetzbuches, BBl 1998 3005). Offenbar wurde hier der gesellschaftliche Wandel vom Parlament – oder zumindest vom Nationalrat, im Ständerat war noch einige Überzeugungsarbeit nötig – besser rezipiert als vom Bundesrat. Das muss nicht immer so sein: Es mag durchaus auch Beispiele geben, bei denen das Parlament einen wahrscheinlich mehrheitsfähigen Entwurf des Bundesrates so abänderte, dass die Vorlage in der Volksabstimmung schliesslich scheiterte, so zum Beispiel das Steuerpaket 2001 (01.021, BBl 2001 2983). Das System der wechselnden Mehrheiten bringt es eben auch mit sich, dass manchmal die Mehrheit des Bundesrates und manchmal die Mehrheit des Parlaments näher beim Volk ist.

Somit kann man sagen, dass das Instrument der parlamentarischen Initiative im schweizerischen politischen System mit seinen wechselnden Mehrheiten geradezu notwendig ist. Nur so kann eine Parlamentsmehrheit die Führung in einem Gesetzgebungsprozess übernehmen, wenn der Bundesrat die Sache anders sieht. Der vorparlamentarische Prozess wird in diesen Fällen in die parlamentarischen Kommissionen verlagert. Hier werden die Mehrheiten gefunden, die schliesslich für den Erfolg des Projektes notwendig sind, und nicht etwa wie in den oben zitierten ausländischen Beispielen in den Regierungsfraktionen. Die Bundesversammlung wird dann zu einem «gesetzmachenden» Parlament im wahrsten Sinn des Wortes. Sie ist denn auch – im internationalen Vergleich – als ausgeprägtes Arbeitsparlament zu bezeichnen (vgl. Lüthi 2009, 171).

Wenn das Instrument der parlamentarischen Initiative erst seit rund 20 Jahren eine bedeutende Rolle im politischen Entscheidungsprozess spielt, dann ist das damit zu erklären, dass die Bundesversammlung im Verlauf des letzten Jahrhunderts ihren verfassungsmässig gegebenen Gestaltungsspielraum aufgrund nicht zeitgemässer Strukturen und auch aufgrund fehlender Ressourcen kaum

nutzen konnte (vgl. Linder 1999, 193). Erst verschiedene Parlamentsreformen (insbesondere die Einführung von ständigen Fachkommissionen) sowie der Ausbau der Infrastrukturen und Ressourcen ermöglichten einer neuen Parlamentariergeneration, die ihren verfassungsmässigen Aufgaben auch tatsächlich nachkommen will, im Gesetzgebungsprozess das Heft wieder in die Hand zu nehmen.

3 Warum ist die parlamentarische Initiative bei den Parlamentsmitgliedern so beliebt?

Somit erklärt sich die grosse Beliebtheit der parlamentarischen Initiative bei den Mitgliedern des Parlamentes: Findet ein Ratsmitglied für sein Anliegen die Unterstützung der Mehrheit der zuständigen Kommissionen beider Räte, so kann es sich relativ sicher sein, dass sein Anliegen unter der Verfahrensleitung der zuständigen Kommission eine effiziente Umsetzung erfährt. Das Anliegen verschwindet nicht in den Dunkelkammern des vorparlamentarischen Verfahrens. Weil die umsetzende Parlamentskommission das Vorgehen und die Fristen der Umsetzung festsetzt, ist jederzeit nachvollziehbar, wo die Vorlage steckt und wer wie Einfluss nimmt. Das vorparlamentarische Verfahren wird somit ins Parlament hineinverlegt, wodurch es nicht nur an Effizienz, sondern auch an Transparenz gewinnt.

Das Unbehagen gegenüber dem vorparlamentarischen Verfahren mag sicher zur Beliebtheit des Instruments der parlamentarischen Initiative beigetragen haben. Am vorparlamentarischen Verfahren irritiert schon nur die Dauer, die es in Anspruch nimmt: In politologischen Studien wurde die Dauer des vorparlamentarischen Verfahrens mit der Dauer des parlamentarischen Verfahrens verglichen. Für die Zeitspanne 1995-1999 konnte festgestellt werden, dass die vorparlamentarische Phase im Durchschnitt drei Jahre und die parlamentarische Phase durchschnittlich ein Jahr betrug (Sciarini 2006, 501). Warum die vorparlamentarische Phase dreimal länger dauert als die parlamentarische, ist erklärungsbedürftig. Aber hierzu findet man in der Literatur kaum Hinweise. Man kann nur die Verwunderung von Pascal Sciarini, der diese Analyse der Entscheidungsprozesse vorgenommen hat, teilen: «La pauvreté des études et des connaissances relatives à la phase préparlementaire en Suisse contraste singulièrement avec son importance présumée.» (Sciarini et al. 2002, 15). Dieser Mangel an Forschungen über das vorparlamentarische Verfahren kann sicher zu einem grossen Teil mit dessen Unzugänglichkeit aufgrund der nichtöffentlichen Verfahren erklärt werden.

Die Erarbeitung von Erlassentwürfen durch parlamentarische Kommissionen ist also ein beliebter Ersatz für das vorparlamentarische Verfahren geworden. Die Parlamentsmitglieder haben hohe Erwartungen in die Effizienz dieses Instru-

ments. Vielleicht manchmal etwas gar hohe. Es sollte sicher die Ausnahme bleiben, dass der aufgrund einer parlamentarischen Initiative ausgearbeitete Erlassentwurf bereits zwei Tage nach der Vorprüfung in die Schlussabstimmungen kommt, wie dies mit der Vorlage betreffend die Zusatzfinanzierung der IV in der Sommersession 2009 geschehen ist (09.454 Pa.Iv. Änderung des Bundesbeschlusses über die Zusatzfinanzierung der IV durch Anhebung der Mehrwertsteuersätze, AB 2009 S 726, AB 2009 N 1266). Allerdings ist dazu festzuhalten, dass es hier um eine rein politische Frage (Verschiebung der Inkraftsetzung) ging, deren Lösung gesetzestechnisch keine besonderen Anforderungen stellte. Somit hat sich hier das Instrument der parlamentarischen Initiative zur Herbeiführung eines raschen Entscheids in einer Ausnahmesituation bewährt.

Insgesamt ist festzustellen, dass die zeitweilige Hektik bei der Gesetzgebung, welche insbesondere in jüngerer Zeit zu beobachten war, kein Phänomen ist, welches mit dem Instrument der parlamentarischen Initiative zusammenhängt. So hat auch der Bundesrat unlängst für mehrere von ihm eingebrachte Erlassentwürfe bei der Bundesversammlung die Behandlung im beschleunigten Verfahren nach Artikel 85 Absatz 2 Parlamentsgesetz beantragt.

Die Herausforderung für die Bundesversammlung besteht nach wie vor darin, das Instrument der parlamentarischen Initiative zielgerichtet einzusetzen, damit es seine Wirkung nicht verliert. Dies bedeutet, dass in jedem Fall sorgfältig geprüft werden muss, ob tatsächlich gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht, und wenn ja, ob das Anliegen nicht auch mit dem Instrument der Motion umgesetzt werden kann. Problematisch ist, wenn aufgrund diffuser Unzufriedenheiten parlamentarischen Initiativen Folge gegeben wird, ohne dass konkrete Vorstellungen über mögliche Lösungen bestehen. Ebenso problematisch ist, wenn das Instrument der parlamentarischen Initiative gewählt wird, weil kein Vertrauen mehr in das Instrument der Motion besteht. Vor diesem Hintergrund sind die verschiedenen Reformen zu sehen, welche die Bundesversammlung in den letzten Jahren vorgenommen hat, um das Instrument der Motion zu stärken (zum Beispiel mit der Vorlage 06.413 Pa.Iv. Verbindliche Wirkung der Motion, BBl 2007 1457).

4 Warum ist die parlamentarische Initiative bei der Wissenschaft und der Verwaltung so unbeliebt?

Bleibt die Frage, worauf die grosse Skepsis gegenüber der parlamentarischen Initiative beruht, welcher man bisweilen in Kreisen der Wissenschaft und der Verwaltung begegnet. Begründet wird diese Skepsis – wie dies im Zitat von Georg Müller im Eingang dieses Beitrags zum Ausdruck kommt – insbesondere mit der Sorge um die Qualität der Gesetzgebung. Hier stellt sich die Frage, ob zum Teil

nicht falsche Vorstellungen darüber bestehen, wie Erlassentwürfe durch parlamentarische Kommissionen erarbeitet werden. Es ist ja nicht so, dass 25 Kommissionsmitglieder um einen Tisch sitzen und Artikel um Artikel formulieren, genauso wenig, wie die sieben Bundesräte zusammen Normtexte erstellen. Wie der Bundesrat beauftragt die zuständige Parlamentskommission in der Regel die Verwaltung mit der Erarbeitung von Entwürfen für Normtexte. Dieser Beizug der Verwaltung ist in Artikel 112 Absatz 1 des Parlamentsgesetzes vorgesehen, welcher seinerseits auf Artikel 155 der Bundesverfassung beruht, wonach die Bundesversammlung Dienststellen der Bundesverwaltung beiziehen kann. An sich ist dieser Beizug der Verwaltung eine Selbstverständlichkeit. Die Bundesversammlung hat bewusst auf die Einrichtung einer eigenen Fachverwaltung verzichtet und die Parlamentsdienste nur als relativ bescheidene Stabsstelle konzipiert. Somit ist die Bundesverwaltung genauso für die Unterstützung des Parlamentes zuständig, wie sie es für die Unterstützung des Bundesrates ist. Der Bundesrat leitet als Exekutivbehörde die Bundesverwaltung, welche aber nicht seine Verwaltung ist. Sie heisst denn auch «Bundesverwaltung» und nicht «Bundesratsverwaltung».

Trotzdem kommt es immer noch vor, dass das Kommissionssekretariat gegenüber Vertretern der Verwaltung mit Nachdruck auf die besagte Bestimmung des Parlamentsgesetzes verweisen muss, wenn es Unterstützung bei der Umsetzung von parlamentarischen Initiativen verlangt. Die teilweise Zurückhaltung der Verwaltungsangehörigen ist insofern nachvollziehbar, als sich die Verwaltung im 20. Jahrhundert mit der Entwicklung des Leistungsstaates immer mehr zur Vollzugsverwaltung entwickelte. Sie war somit in erster Linie im Zuständigkeitsbereich der Regierung tätig und verstand sich auch immer mehr – im Gegensatz zum 19. Jahrhundert – als Regierungsverwaltung (vgl. Linder 1999, 191f.). Kommt hinzu, dass ein anderer klassischer Verwaltungsbereich, die Vorbereitung der Gesetzgebung, bis gegen Ende des 20. Jahrhunderts auch weitgehend von der Regierung dominiert wurde. Sich nun daran zu gewöhnen, dass die Vorbereitung der Gesetzgebung bisweilen nicht von der Regierung, sondern von einer Parlamentskommission geleitet wird, braucht seine Zeit. Immerhin kommt es heute nur noch in Ausnahmefällen vor, dass sich Verwaltungsangehörige auf den damaligen Bundesrat Otto Stich berufen, der – so wird es zumindest kolportiert – in den 1990er-Jahren der Verwaltung untersagt haben soll, die Kommission für Wirtschaft und Abgaben (WAK) bei der Erarbeitung eines Mehrwertsteuergesetzes zu unterstützen. Die WAK hat dann für die Erarbeitung des Gesetzes Experten beigezogen (93.461 Pa.Iv. Mehrwertsteuer. Bundesgesetz, BBl 1996 V 713). Wenn sich die Verwaltungsangehörigen als Mitglieder der Bundesverwaltung und nicht der Bundesratsverwaltung verstehen, dann geraten sie auch in keine

Loyalitätskonflikte: Sie sind nicht «Diener» des Bundesrates oder des Parlamentes, sondern sie arbeiten im Dienste der Gesetzgebung im Sinne des Volkes, welches ja schliesslich davon betroffen ist.

Wenn hier etwas pathetisch von Gesetzgebung im «Sinne des Volkes» als gute Gesetzgebung gesprochen wird, dann soll damit zum Ausdruck gebracht werden, dass die Definition, was ein gutes Gesetz und somit im «Sinne des Volkes» ist, immer nur politisch erfolgen kann. Deshalb ist es durchaus sinnvoll, wenn die politischen Akteure möglichst früh am Prozess beteiligt sind, damit die verschiedenen Vorstellungen von einem «guten Gesetz» rechtzeitig auf den Tisch kommen und politisch ausgemehrt werden können. Die Idee, Gesetzgebung gelinge nur dann gut, wenn die Sachverständigen aufgrund von Analysen des Ist-Zustandes und der Zielsetzung die Normtexte ungestört von politischen Störfrieden entwerfen können, ist reichlich realitätsfremd. In den politischen Debatten kann man feststellen, dass bereits der Ist-Zustand völlig unterschiedlich beurteilt wird. Es gibt keine «keimfreie» (Graf 2007, 11) Gesetzgebung. Gesetzgebung ist immer ein politischer Prozess, auch in den Vorphasen der Entwurfserstellung in der Verwaltung.

Und hierin liegt wahrscheinlich ein weiterer Erklärungsansatz für die Skepsis von Verwaltungsangehörigen gegenüber der Erarbeitung von Erlassentwürfen durch parlamentarische Kommissionen: Offenbar gelingt es den Bundesangestellten auf Führungsstufe besser, die Gesetzgebung inhaltlich zu beeinflussen, wenn das Vorverfahren durch den Bundesrat geführt wird, als wenn es durch eine parlamentarische Kommission geleitet wird. Dies schon nur dadurch, dass die Kommissionen meist auf eine rasche Erstellung erster Entwürfe aufgrund ihrer Zielsetzungen drängen, sodass den Akteuren der Verwaltung oft zu wenig Zeit bleibt, sich im für sie sonst üblichen Rahmen einzubringen.

Dass die Verwaltung als politische Akteurin agiert, ist in der Politikwissenschaft eine alt bekannte Tatsache, neudeutsch wird etwa von den «Withinputs» der Verwaltung gesprochen. Es ist auch richtig, dass sich die Experten und Expertinnen in der Verwaltung Gedanken machen über die Weiterentwicklung des Rechts in ihrem Sachgebiet. Auch dass sie dabei Herzblut für ihrer Ansicht nach gute Lösungen vergiessen, ist sehr gut nachvollziehbar. Wichtig ist dabei nur, dass sie offen bleiben für andere Lösungen, welche vielleicht auf den ersten Blick nicht so genial wie die ihren sind, dafür aber politisch mehrheitsfähig. Eine möglichst frühe Auseinandersetzung mit verschiedenen politiktauglichen Lösungen scheint gerade durch das Verfahren bei der Erarbeitung von Erlassentwürfen durch Parlamentskommissionen gut möglich.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass auch Entwürfe von Parlamentskommissionen den gleichen Prozessen der Qualitätskontrolle unterliegen sollten wie Entwürfe des Bundesrates. Auch bei Entwürfen von Kommissionen ist es wichtig, dass die Fachstellen des Bundesamtes für Justiz und der Bundeskanzlei beigezogen werden, um Fragen der Verfassungsmässigkeit und der Gesetzesredaktion zu prüfen. Zum Teil ist es auch notwendig, das Sachwissen von verschiedenen Verwaltungsstellen einzuholen. Dies kann sehr gezielt gemacht werden und ist wahrscheinlich sogar effizienter als die in der Verwaltung sonst üblichen stark formalisierten Verfahren wie zum Beispiel das Ämterkonsultationsverfahren.

5 Rolle des Kommissionssekretariates im Spannungsfeld zwischen Politik und Verwaltung

Zum Schluss soll hier noch auf die Rolle des Kommissionssekretariates eingegangen werden. Diesem obliegt es, die Arbeiten der Kommission zu begleiten und zu unterstützen. Dabei können die zwei bis drei Mitarbeitenden des Sekretariates kaum das breite Sachgebiet der Kommission in seiner ganzen Tiefe abdecken. Sie sind dabei auf die oben schon erwähnte Unterstützung durch die Fachverwaltung angewiesen. Nachfolgend sollen kurz ein paar spezielle Herausforderungen dargelegt werden, welche sich für das Kommissionssekretariat bei der Erarbeitung eines Erlassentwurfes durch die Kommission stellen:

5.1 Bezug der zuständigen Fachverwaltung

Wenn eine parlamentarische Initiative die Unterstützung der zuständigen Kommissionen beider Räte gefunden hat, muss das Verfahren zur Umsetzung geplant werden. Die Kommission fordert in dieser Phase den zuständigen Departementsvorsteher in der Regel auf, eine Person aus der Verwaltung zu bezeichnen, welche das Projekt fachlich begleiten kann. Dem Kommissionssekretariat obliegt es dann, mit der bezeichneten Person die Aufgabenverteilung vorzunehmen. Dabei kommt dem Sekretariat die eigentliche Projektleitung zu, welche dem Fachspezialisten die notwendigen Aufträge mit Fristen zu erteilen hat. Je nach Ausgangslage kann dies einfacher oder schwieriger sein. Besonders einfach ist es dann, wenn ein Sachbearbeiter oder eine Sachbearbeiterin auf relativ tiefer Hierarchiestufe bei der Umsetzung eines Anliegens helfen muss, bei dem die Verwaltung nicht so viel Herzblut vergiesst. Schwieriger wird es dann, wenn vom Bundesrat eine Person in der oberen Hierarchiestufe bezeichnet wird, welche das Anliegen der Kommission in erster Linie politisch beurteilt.

Insgesamt sind die Erfahrungen der Kommissionssekretariate in der Zusammenarbeit mit der Verwaltung positiv, obwohl die Aufträge der Kommissionen in den Jahresplanungen der Verwaltungseinheiten nicht vorgesehen sind und si-

cher meistens im dümmsten Moment kommen. Die Ansprechpartner der Verwaltung nehmen jedoch die Aufträge der Kommissionen ernst und erarbeiten in der Regel äusserst speditiv und kompetent die gewünschten Unterlagen. Häufig hat sich auch zwischen den Kommissionssekretariaten und bestimmten Verwaltungsstellen eine gewisse Kultur der Zusammenarbeit entwickelt. Daneben haben sich aber die Kommissionssekretariate vereinzelt auch mit Verwaltungsstellen auseinanderzusetzen, die ihre Rolle als Dienstleistungserbringer für die Parlamentskommission nicht verstehen. Dies zum Teil, weil sie relativ selten mit dem Parlament zu tun haben, zum Teil, weil sie sich nicht von ihrer politischen Beurteilung des zur Diskussion stehenden Anliegens lösen können. Diese Situation ist für die Kommissionssekretariate insbesondere dann schwierig, wenn es um ein Fachgebiet geht, bei dem sehr spezifisches Fachwissen gefragt ist. Die Kommissionssekretariate sind dann von diesen Verwaltungsstellen abhängig und auf eine kooperative Haltung derselben angewiesen.

5.2 Erarbeiten von Entscheidungsgrundlagen für die Kommissionen

Bevor der Auftrag zur Erarbeitung von Normtextentwürfen erteilt wird, ist es in vielen Fällen notwendig, dass die Kommission erste Vorentscheide fällt, um die Stossrichtung vorzugeben. Hier ist in der Regel das Kommissionssekretariat gefordert. Das Aufzeigen verschiedener Optionen gehört zum täglichen Brot in der Zusammenarbeit mit Parlamentskommissionen. In der Verwaltung scheint man sich damit jedoch bisweilen schwer zu tun. So wird seitens der Verwaltung manchmal darauf gepocht, dass die Kommission präzise Vorgaben macht, bevor die Verwaltung zu arbeiten beginnt. Dazu braucht die Kommission aber eben eine Entscheidungsgrundlage in Form einer Auslegeordnung verschiedener Möglichkeiten. Selbstverständlich soll die Kommission politische Vorentscheide fällen, aber dazu braucht sie bereits fachliche Unterstützung. Mit dem Argument, sie brauche zuerst konkretere Vorgaben, bevor sie zu arbeiten beginne, kann die Verwaltung die Arbeiten der Kommission blockieren.

5.3 Vorstellungen der Kommissionen und der Verwaltung bezüglich des Zeitplans

Zu den Aufgaben der Kommissionssekretariate gehört es auch, für die Projekte Zeitplanungen zu erstellen, die sowohl den Bedürfnissen der Kommission nach einer möglichst raschen Umsetzung des Anliegens und den Bedürfnissen der Verwaltung nach genügenden zeitlichen Ressourcen für die Erfüllung ihrer Aufträge gerecht werden. Häufig sind sich die Kommissionen nicht bewusst, dass Normtexte mehrsprachig sein müssen, dass sie einer Kontrolle bezüglich Verfassungsmässigkeit und gesetzestechnischer sowie redaktioneller Korrektheit unterliegen, dass somit verschiedene Verfahren zur Qualitätssicherung eingebaut werden müssen.

5.4 Kontrolle der Arbeit der Verwaltung

Das Bundesamt für Justiz und die Bundeskanzlei unterstützen die Kommissionssekretariate in wertvoller Weise bei der Qualitätssicherung der Normtexte. Bezüglich des Inhalts kommt jedoch dem Kommissionssekretariat die Aufgabe zu, die Vorarbeiten der Verwaltung dahingehend zu prüfen, ob dadurch den Anliegen der Kommission in bestmöglicher Weise Rechnung getragen wird. Dies ist insbesondere dann nicht einfach, wenn es sich um eine sehr komplexe Materie handelt, die spezifisches Fachwissen voraussetzt. Trotzdem lohnt es sich, die Entwürfe der Verwaltung, allenfalls in einer Besprechung mit derselben, genau anzusehen. Ein Vorhaben, das allerdings scheitern muss, wenn die Entwürfe der Verwaltung kurz vor dem Versand an die Kommission eintreffen.

Zur Aufgabe des Kommissionssekretariates gehört es je nachdem auch, verschiedene Verwaltungsstellen beizuziehen, wenn dies die Verwaltung nicht schon selbst tut. Ein Vorteil des Instruments der parlamentarischen Initiative ist wie schon erwähnt, dass auf formalisierte und zeitintensive verwaltungsinterne Verfahren wie das Ämterkonsultationsverfahren verzichtet werden kann. Trotzdem sollte natürlich das Fachwissen überall dort, wo es vorhanden ist, eingeholt werden.

Es kann auch vorkommen, dass die Unterstützung der Kommission durch die Verwaltung fast zu reibungslos läuft. Dies ist zum Beispiel dann der Fall, wenn ein Anliegen der Kommission in der Verwaltung auf offene Ohren stösst. Hier stellt sich dann für das Kommissionssekretariat die Frage, ob ihm nicht allenfalls die Aufgabe zukommt, auf allfällige Probleme aufmerksam zu machen, wenn dies niemand sonst tut. Sand ins Getriebe zu streuen ist allerdings eine undankbare Aufgabe. So habe ich es seinerzeit bei der Erarbeitung der Vorlage zur Reform der Volksrechte unterlassen, in der Kommission die Frage zu stellen, ob die neue Verfassungsbestimmung betreffend die allgemeine Volksinitiative auf Gesetzesebene auch einfach umgesetzt werden könne. Mit dem Resultat, dass ich ein paar Jahre später mit der Erarbeitung einer Vorlage zur Aufhebung eben dieser neuen Verfassungsbestimmung betraut wurde (99.463 Pa.Iv. Beseitigung von Mängeln der Volksrechte, BBl 2001 4803, 06.458 Pa.Iv. Verzicht auf die Einführung der allgemeinen Volksinitiative, BBl 2008 2891).

Ruth Lüthi, Dr. phil.hist., stv. Sekretärin der Staatspolitischen Kommissionen der eidg. Räte, Bern, E-Mail: ruth.luethi@pd.admin.ch

Literatur

- Abromeit, Heidrun/Stoiber, Michael, 2006, Demokratien im Vergleich: Einführung in die vergleichende Analyse politischer Systeme, Wiesbaden.
- Burri, Boris, 2007, Statistik über die Erlasse der Bundesversammlung, *LeGes*, H. 2007/2, S. 319–326.
- Graf, Martin, 2007, Das Parlament als kreativer Gesetzgeber? Möglichkeiten und Grenzen der Motion, der parlamentarischen Initiative und der Abänderung von Regierungsentwürfen, *Das Parlament* 3/2007
- Ismayr, Wolfgang, 2008, Gesetzgebung in den Staaten der Europäischen Union im Vergleich, in : Wolfgang Ismayr (Hrsg.): Gesetzgebung in Westeuropa. EU-Staaten und Europäische Union, Wiesbaden.
- Linder, Wolf, 1999, Schweizerische Demokratie: Institutionen, Prozesse, Perspektiven, Bern/Stuttgart/Wien.
- Lüthi, Ruth, 2009, Die Schweizerische Bundesversammlung: Mit kleinen Reformschritten zu einer starken Institution? In: von Blumenthal, Julia/Bröchler, Stephan (Hrsg.), Müssen Parlamentsreformen scheitern? Wiesbaden.
- Müller, Georg, 2007, Das Parlament als kreativer Gesetzgeber? Möglichkeiten und Grenzen der Motion, der parlamentarischen Initiative und der Abänderung von Regierungsentwürfen, *Das Parlament* 3/2007.
- Schüttemeyer, Suzanne S./Siefken, Sven T., 2008, Parlamente in der EU: Gesetzgebung und Repräsentation, in: Oscar W. Gabriel und Sabine Kropp (Hrsg.): Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt, 3., aktualisierte und erweiterte Auflage, Wiesbaden.
- Schwarz, Daniel/Linder, Wolf, 2006, Mehrheits- und Koalitionsbildung im schweizerischen Nationalrat 1996-2005. Studie im Auftrag der Parlamentsdienste der Schweizerischen Bundesversammlung, Bern.
- Sciarini, Pascal et al., 2002, L'impact de l'internationalisation sur les processus de décision en Suisse: Une analyse quantitative des actes législatifs 1995–1999, *Revue suisse de science politique* 3/4 2002
- Sciarini, Pascal, 2006, Le processus législatif, in: Handbuch der Schweizer Politik, Zürich.