

Gesetzesformulierung oder Gesetzesabsegnung durch das Parlament?

Moritz von Wyss | *Von Kritikern und Kritikerinnen wird gefordert, dass sich das Parlament nur noch auf die gesetzgeberischen Grundsatzfragen beschränken und Detailänderungen den parlamentarischen Kommission überlassen soll. Welches wären die Folgen, wenn sich das Parlament auf die Kontrolle, der von der Regierung und Verwaltung geleisteten Vorarbeiten beschränken würde?*

Die Kompetenz des Parlamentes, Gesetzesentwürfe der Regierung im Plenum zu ändern, wird von einem Teil der Lehre in Frage gestellt.¹ Gesetzgebung sei eben nicht eine originär-kreative Aufgabe des Parlamentes, «sondern eine Kontrolle der von der Regierung und Verwaltung geleisteten Vorarbeiten und getroffenen Vorentscheidungen» (Müller 1999, 190, Rz. 350). Das Parlament befasse sich zu oft mit Problemen, deren Lösungen es überfordere, weil ihm die dazu notwendige Fachkenntnis, Erfahrung und Professionalität fehle. Es sollte deshalb darauf verzichten, die Gesetzesvorlagen der Regierung im Detail zu überprüfen und zu korrigieren, und sich auf eine politische Kontrolle beschränken.

Konkret wird gefordert, dass sich das Parlament nur noch auf die gesetzgeberischen Grundsatzfragen beschränken² und Detailänderungen an Gesetzen den parlamentarischen Kommissionen überlassen solle. Konsequenter wäre es jedoch, wenn sogar nur der Bundesrat Detailänderungen vornehmen dürfte, denn nur so könnte das gesetzgeberische Fachwissen der Verwaltung sinnvoll in den Gesetzgebungsprozess einfließen.

Im folgenden Referat will ich diese Kritik und diese Vorschläge in Zweifel ziehen. Dazu soll in einem ersten Punkt aufgezeigt werden, dass eine Trennlinie von Grundsatzfragen und Detailfragen heute schwierig zu ziehen ist, weil mit Detailproblemen oftmals politische Grundsatzfragen aufgeworfen werden. In einem zweiten Punkt soll dargelegt werden, dass die Einschränkung des Antragsrechts kaum zu einer Verwesentlichung des Gesetzgebungsprozesses führt. Vielmehr würde ein für unser politisches System wichtiges Minderheitsrecht eingeschränkt. Anstatt das jetzige parlamentarische Verfahren zu ändern, sollte es besser für das berechnete Kernanliegen der Kritik genutzt werden: Gesetzgeberischem Fachwissen im politischen Prozess mehr Nachhalt zu verschaffen. In einem dritten Punkt soll darüber hinaus gezeigt werden, dass dieses Kernanliegen durch ein anderes Rollenverständnis der Verwaltung im Gesetzgebungsprozess noch besser durchgesetzt werden kann.

1 Die Unterscheidung von Grundsatz- und Detailfragen in der Gesetzgebung

Das Kernanliegen der erwähnten Kritik verlangt, dass sich das Parlament bei der Gesetzgebung darauf beschränken soll, nur noch das Grundsätzliche, bzw. das Wesentliche zu bestimmen. Dies wirft die Frage auf, welche Regelungsinhalte der Gesetze als wesentlich gelten und ob der Begriff dessen, was «wesentlich» ist, im Voraus definiert werden kann.

Die ideologischen Gräben verlaufen heute nicht mehr wie im 19. Jahrhundert, als es als politische Errungenschaft galt, dass der Bund für den Erlass eines Zivilgesetzbuches zuständig war. Heute besteht über Grundsatzfragen in der Politik Einigkeit und die politischen Ideologien prallen oft bei Detailfragen aufeinander: Bestritten wird zum Beispiel nicht die Zuständigkeit des Bundes für die Regelung der Durchleitung von Elektrizität, sondern die Bemessung der Gebühren für die Durchleitung. Je nach Höhe dieser Gebühr können hier die Weichen gestellt werden, ob in der Energiepolitik ein ökologischer oder ein marktwirtschaftlicher Weg beschritten werden soll.³ Die Notwendigkeit, heute immer technischere und detailliertere Sachverhalte zu regeln, verschiebt auch die politische Grundsatzdebatte immer stärker in Richtung Detailsachverhalten. Es ist deshalb nicht erstaunlich, wenn im Nationalrat eine Grundsatzdebatte über den Verordnungsinhalt geführt wird, an welchem Punkt der Tatbestand «Fahren im angetrunkenen Zustand» erfüllt sei, das heisst, ob der fahrtaugliche Zustand nun mit 0,8 oder 0,5 Promille Alkohol im Blut dennoch gegeben sei.⁴

Die Frage, ob das Parlament nur noch Grundsätzliches regeln sollte, ist verwirrend, weil es von vornherein nicht immer ersichtlich ist, welche Regelungsinhalte von grundsätzlicher Tragweite sind. Diese stecken oft im Detail, wie folgendes Beispiel zeigt: Im Rahmen der RVOG-Revision (Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997, SR 172.010) hat das Parlament beschlossen, dass im Sinne des New-Public-Managements der Bundesrat zuständig sein soll, die Bundesverwaltung auf dem Verordnungsweg zu organisieren (Art. 43 Abs. 2 RVOG). Anlässlich der Armeeform XXI stellte sich dann die Frage, wie weit Teile der Armee unter die Führung eines anderen Departements als des Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) gestellt werden dürfen. Dabei wurden im Ständerat die Befürchtungen geäussert, dass im Zusammenhang mit Artikel 43 Absatz 2 RVOG auf dem Verordnungsweg eine Bundessicherheitspolizei eingeführt werden könnte, und dies obwohl Parlament sowie Volk und Stände eine solche Bundessicherheitspolizei mehrmals abgelehnt haben.⁵

Dieses Beispiel macht meines Erachtens deutlich, dass der Begriff dessen, was «wesentlich» ist, ein politischer ist, der immer wieder neu ausgehandelt werden muss und deshalb kaum für alle Ewigkeit definiert werden kann. Das bedeutet nicht, dass das Parlament in Zukunft auch alle Ausführungsbestimmungen erlassen soll; sondern es zeigt, dass heute der Inhalt eines Gesetzes nicht im Voraus durch eine verfassungsmässige oder gesetzgeberische Zuständigkeitsordnung gelenkt werden kann. Vielmehr muss das demokratisch legitimierteste Staatsorgan, das Parlament, selber bestimmen können, welche Sachverhalte es diskutieren will, sonst läuft es Gefahr, sich aus der aktuellen Politik zu verabschieden.

2 Das Antragsrecht als wichtiges Minderheitsrecht

Die einleitend beschriebene Kritik zielt aber vor allem darauf ab, dass das Parlament nicht Gesetzesentwürfe im Detail abändern soll. Als parlamentarisches Handlungsmittel steht das Einzelantragsrecht der Ratsmitglieder im Zentrum der Diskussion. Es wird postuliert, dass es wesentlich eingeschränkt und in diesem Sinne praktisch abgeschafft werden soll.⁶

Das Antragsrecht ist Ausdruck des individualistischen Repräsentationsverständnisses im schweizerischen politischen System (Expertenkommission der Staatspolitischen Kommissionen 1995, 531; von Wyss 2001, 51f.). Danach sind die Ratsmitglieder nicht nur Vertreter oder Vertreterinnen ihrer Partei, sondern sie vertreten vielmehr auch regionale und verbandspolitische Interessen (Linder 1999, 209ff.). Die Abstimmungsdisziplin der Ratsmitglieder ist genau so streng bei verbandspolitischen, wie bei parteipolitischen Interessen (Lüthi/Meyer/Hirter 1991, 67f.).

Dieses Bild entspricht auch der politischen Landschaft der Schweiz, die nur aus Minderheiten besteht. Auch jede Regierungspartei stellt eine Minderheit dar, wenn man sie für sich allein betrachtet. Zudem führen die unabhängige Stellung der Regierung und das Konkordanzsystem dazu, dass alle politischen Kräfte ein bisschen Regierungs- und ein bisschen Oppositionspolitik betreiben (Haller/Kölz 1999, 211f.; Linder 1999, 193f.). Die Regierungsbeteiligung schliesst jedenfalls Oppositionspolitik nicht aus. Mehrheiten müssen immer wieder neu gefunden werden und so erstaunt es nicht, dass heute, wo die grossen Parteien oft Probleme haben, sich ideologisch zu profilieren, diese Mehrheiten auch in den Parlamentssälen gefunden werden müssen.

Das Einzelantragsrecht stellt dabei ein wichtiges Minderheitsrecht dar. Alle im Ratssaal vertretenen Minderheiten können ihre Argumente einbringen und sich in diesen wechselnden Mehr- und Minderheiten positionieren.

Wenn nun gefordert wird, das Antragsrecht in den Parlamentsplen zu beschränken und nur noch Rückweisungsanträge an die Kommissionen zuzulassen (Müller 1999, 192f.; Expertenkommission der Staatspolitischen Kommissionen 1995, 530), so könnten sich diese Minderheiten nur noch über Rückweisungsanträge positionieren. Ihr inhaltliches Anliegen würde dabei nur noch dahingehend diskutiert, ob nun ein Rückweisungsantrag sinnvoll sei oder nicht. Die inhaltliche Diskussion würde nur noch beschränkt stattfinden.

Des Weiteren bleibt offen, ob bei einem solchen Rückweisungsverfahren die folgenden Beschlüsse der Kommissionen wirklich dem Willen des Rates entsprechen würden. In den Kommissionen sind nicht alle regionalen oder verbandspolitischen Minderheiten vertreten und es gibt neben den Bundesratsparteien auch noch eigentliche Nichtregierungsparteien, die aufgrund ihrer Grösse nicht in allen Kommissionen Einsitz nehmen können. Wie die jetzige Legislaturperiode gerade zeigt, führt die heterogene politische Landschaft der Schweiz oft dazu, dass in den fachkompetenten Kommissionen immer weniger klare Mehrheiten bestehen und Kommissionsbeschlüsse im Rat wieder umgekehrt werden. Ein gutes Beispiel dafür ist das Steuerpaket des Bundes, bei dem die Kommissionsmehrheit und die Kommissionsminderheit mit zwei Konzepten in den Rat gelangt sind, und der Nationalrat mit Stichentscheid der Vizepräsidentin der Minderheit gefolgt ist.⁷ Ich bezweifle deshalb, ob mit diesem Rückweisungsverfahren im Parlament die Gesetzesentwürfe mit sicheren Mehrheiten verabschiedet würden; dies ist insbesondere in Bezug auf das Referendumsrecht des Volkes nicht ganz unbedeutend.

Zudem verlängert sich der Gesetzgebungsprozess mit jedem beschlossenen Rückweisungsantrag jeweils um eine Session. Dies ist meines Erachtens unverhältnismässig, soll ja mit diesem Verfahren nur erreicht werden, dass gesetzgeberisches Fachwissen verstärkt in die Gesetzgebung des Parlaments einfließt. Das heutige Verfahren lässt nämlich dazu genügend Raum. Jede Gesetzesvorlage wird, bevor sie im Plenum behandelt wird, von einer Kommission vorberaten.⁸ Der Bundesrat hat in den vorberatenden Kommissionen das Antragsrecht.⁹ Seine Stimme hat dabei ein starkes Gewicht, insbesondere dann, wenn es um technische Fragen geht.

Neben dem Rückweisungsverfahren an die Kommissionen, postulierte die Expertenkommission der Staatspolitischen Kommissionen sogar, dass nur noch mit Rückweisungsanträgen an den Bundesrat gearbeitet werden solle (Expertenkommission der Staatspolitischen Kommissionen 1995, 530).¹⁰ Damit dürfte nur noch der Bundesrat Gesetze formulieren, womit er

den Entscheidungsspielraum des Parlaments erheblich vorbestimmen könnte. Das Parlament sähe sich dann jeweils mit der Frage konfrontiert, entweder den Gesetzgebungsprozess durch einen weiteren Rückweisungsantrag zu verlängern und dies vor der Öffentlichkeit rechtfertigen zu müssen, oder dem Vorschlag des Bundesrates zu folgen, auch wenn es nicht seinem wirklichen Willen entspricht. Der Bundesrat erhielte im Gesetzgebungsprozess einen taktischen Vorteil, womit das Parlament in eine gewisse Abhängigkeit zum Bundesrat stünde. Dies nachdem die Lehre bereits *vor*, aber auch *nach* der Mirage-Affaire 1962 eine stärkere Emanzipation des Parlaments vom Bundesrat immer wieder verlangt hat. Formale taktische Überlegungen zwischen Regierung und Parlament würden den Inhalt der Gesetzgebung bestimmen, anstatt dass die verschiedenen politischen Kräfte zu einem Kompromiss finden.

Um das gesetzgeberische Fachwissen in den Gesetzgebungsprozess einzubringen, braucht man deshalb das Antragsrecht nicht einzuschränken. Das parlamentarische Verfahren bietet dazu genügend Möglichkeiten. Vielmehr würde eine solche Einschränkung oder Abänderung ein anderes politisches System voraussetzen; eines mit klaren Mehrheiten und Minderheiten, wie es in parlamentarischen Regierungssystemen typisch ist.¹¹

3 Die Stellung der Verwaltung

Trotzdem ist das Kernanliegen der Kritik, gesetzgeberisches Fachwissen vermehrt in den parlamentarischen Ablauf einzubringen, zu unterstützen. Gesetzgebung ist nicht die originär-kreative Tätigkeit des Parlaments, sondern diejenige der Verwaltung (Müller 1999, 190f., Rz. 350). Auch die Regierung schreibt ihre Gesetzesentwürfe nicht selber, sondern sie verfügt für ihr Gesetzesinitiativrecht über das Fachwissen der Verwaltung.

Die Schweiz kennt seit jeher das Prinzip der «einfachen Staatsverwaltung». Der Regierung ist die Staatsverwaltung unterstellt, das Parlament verfügt, sofern die Aufgaben nicht von der Staatskanzlei wahrgenommen wird, bestenfalls über eine eigne Stabsstelle; beim Bund die Parlamentsdienste. Die Verwaltung generiert dabei ihre Fachkompetenz für den gesamten Staat. In anderen Ländern, namentlich in den Vereinigten Staaten – das eigentliche Paradebeispiel – geht man von einer «zweigeteilten Staatsverwaltung» aus. Das Parlament verfügt über eine eigene Verwaltung, welche für die Gesetzgebung zuständig ist.

Hält man nun an diesem System der «einfachen Staatsverwaltung» fest, dann müsste konsequenterweise die Verwaltung auf der einen Seite ihr Fachwissen für die Aufgaben der Regierung, auf der anderen Seite aber auch

für die Aufgaben des Parlaments, insbesondere im Bereich der Gesetzgebung generieren. Im diesem Sinne hält Artikel 155 der Bundesverfassung fest, dass die Bundesversammlung zur Erledigung ihrer Aufgaben die Dienststellen der Bundesverwaltung beiziehen kann.

Will man nun Artikel 155 der Bundesverfassung wirklich umsetzen, so hat die Bundesverwaltung im parlamentarischen Verfahren und insbesondere in den Kommissionen die Pflicht, im Dienste der Sache gesetzestechnische Probleme aufzuwerfen und Lösungsvorschläge für das Parlament einzubringen. Diese Funktion der Bundesverwaltung zeigt sich exemplarisch dann, wenn die Kommissionen selber einen Erlassentwurf ausarbeiten (Art. 21^{quater} GVG, SR 171.11). Die Kommissionen beauftragen dann, sofern es sich nicht um Belange des Parlaments handelt, die Bundesverwaltung, die direkt für die Kommissionen arbeitet. Der Bundesrat nimmt erst nachträglich Stellung zu diesem Entwurf.

Die Bundesverwaltung trägt also die Verantwortung für das gesetzgeberische Fachwissen. Sie nimmt dabei eine wichtige demokratische Aufgabe wahr, nämlich dass sie ihr Fachwissen, auch für die Volksvertretung generiert. Von diesem Verständnis aus betrachtet kann dem Grundanliegen, gesetzgeberisches Fachwissen in den Gesetzgebungsprozess vermehrt einzubringen, mehr Nachhalt verschafft werden. Dazu müsste diese Aufgabe der Bundesverwaltung im Gesetz näher umschrieben werden. In der Praxis des Kommissionsverfahrens haben die Vertreterinnen und Vertreter der Verwaltung bereits das Rederecht.

4 Schlussbetrachtungen

Zusammenfassend kann gesagt werden: Damit das Parlament über das politisch Wesentliche entscheiden kann, muss es auch im schweizerischen politischen System Gesetze im Detail beraten können. Das bestehende parlamentarische Verfahren sollte dazu besser für die Einbindung des gesetzgeberischen Fachwissens genutzt werden. Dies setzt voraus, dass das Verständnis mehr gefördert wird, dass die Bundesverwaltung bei der Gesetzgebung eine wichtige demokratische Funktion wahrnimmt; nämlich dass sie ihr Fachwissen nicht nur für den Bundesrat, sondern auch für das Parlament generiert. Allein aber für eine bessere und konzisere Gesetzgebung institutionelle Rechte wie das Antrags- und Initiativrecht einzuschränken, bedingt meines Erachtens vielmehr ein anderes politisches System, eines mit klaren Mehrheiten.

Anmerkungen

- 1 Vgl. Georg Müller, 1999, S. 190ff., Rz. 348ff.; Expertenkommission der Staatspolitischen Kommissionen, 1995, S. 530ff.
- 2 Bereits schon Eichenberger 1949, S. 75 ff.
- 3 Vgl. Artikel 5 und Artikel 6 Elektrizitätsmarktgesetz (EMG) vom 15. Dezember 2000, BBl 2000 6189ff.; in der Volksabstimmung vom 22. September 2002 abgelehnt.
- 4 Amtliches Bulletin 2001 N 902ff. (21.6.01)
- 5 Amtliches Bulletin 2002 S 136ff., Votum Carlo Schmid (13.3.02).
- 6 Vgl. Expertenkommission der Staatspolitischen Kommissionen 1995, S. 530f.
- 7 Amtliches Bulletin 2001 N 1228 (26.9.01).
- 8 Artikel 29 Geschäftsreglement des Nationalrates (SR 171.13) und Artikel 22 Geschäftsreglement des Ständerates (SR 171.14) i.V.m. Artikel 16 Geschäftsverkehrsgesetz (GVG; SR 171.11).
- 9 Artikel 160 Abs. 2 Bundesverfassung (SR. 101).
- 10 Ablehnend Georg Müller, 1999, S. 192, Rz. 352.
- 11 Ähnliche Auffassung Georg Müller 1999, S. 192.

Literatur

- Eichenberger, Kurt, 1949, Die oberste Gewalt im Bunde: Über die verfassungsrechtliche Verteilung und die tatsächliche Ausübung der Rechtsetzungs- und Regierungsfunktion im Schweizerischen Bundesstaat, Zürich.
- Expertenkommission der Staatspolitischen Kommissionen, 1995, Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat. Bericht vom 15. Dezember 1995, BBl 1996 II.
- Haller, Walter/Kölz Alfred, 1999, Allgemeines Staatsrecht, 2. Aufl., Basel.
- Linder, Wolf, 1999, Schweizerische Demokratie, Bern.
- Lüthi, Ruth/Meyer, Luzius/Hirter, Hans, 1991, Fraktionsdisziplin und die Vertretung von Partikularinteressen im Nationalrat, in: Parlamentsdienste (Hg.), Das Parlament – Oberste Gewalt des Bundes? Festschrift der Bundesversammlung zur 700-Jahr-Feier der Eidgenossenschaft, Bern.
- Müller, Georg, 1999, Elemente einer Rechtsetzungslehre, Zürich.
- von Wyss, Moritz, 2001, Maximen und Prinzipien des parlamentarischen Verfahrens. Dissertation, Zürich.