

Interdependenzen zwischen Gesetzgebung und anderen parlamentarischen Instrumenten *

PETER VOLLMER

Der Beitrag über Interdependenzen zwischen Gesetzgebung und anderen parlamentarischen Instrumenten nimmt eine Problemstellung auf, die zwar seit jeher Gegenstand von Auseinandersetzungen war, doch in jüngster Zeit bei uns - nicht zuletzt vor dem Hintergrund der verschiedenen Reformbemühungen, betreffen sie die Regierung, das Parlament oder im Zusammenspiel das ganze Regierungssystem - von ganz besonderer Aktualität ist.

Vor der Erläuterung der acht Thesen ist eine Vorbemerkung eher politologischer oder staatsrechtlicher Natur, welche mit der Gesetzgebungsproblematik aufs engste verbunden ist, wichtig. Ich komme immer stärker zur Überzeugung, dass unser Regierungssystem, ich meine damit nicht nur den Bundesrat als Organ, sondern alle Organe und insbesondere deren Zusammenspiel, sich in einer tiefen Krise befindet: in der Krise unseres sogenannten Konkordanzsystems. Das ist nicht nur die Frage nach der Bundesratsbeteiligung der verschiedenen politischen Kräfte, es ist vor allem auch eine Frage der Aufgaben und der Funktionen des Parlamentes im Verhältnis zur Regierung. Ohne dies hier weiter auszuführen, gilt es darauf hinzuweisen, dass die heutige Wirklichkeit und die Beurteilung gerade der Interdependenzen zwischen Gesetzgebung und anderen parlamentarischen Instrumenten diesen Hintergrund nicht vernachlässigen darf. Die in unserem System dem Parlamentarier ermöglichte Unabhängigkeit - es braucht bei uns keine Einpeitscher um eine parlamentarische Regierungsmehrheit gegenüber der Opposition zu sichern - schlägt sich auch in der Gesetzgebungsarbeit

* Als Vortrag gehalten an der Wissenschaftlichen Tagung der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung am 6. März 1992 in Bern. Die Tagung war Problemen des Parlamentsrechts gewidmet.

und in den auf diese zielenden weiteren Instrumente nieder. Daraus resultieren nicht selten auch Zufallsentscheide, als Beispiel sei die in der letzten Wintersession plötzlich in der Schlussabstimmung wieder gekippte Revision des Sperrfristbeschlusses genannt, nachdem die umstrittene Differenzbereinigung im Nationalrat sogar unter Namensaufruf erfolgte. Politische Mehrheitsverhältnisse und vor allem der Zustand der sogenannten politischen Kultur, also auch das politische Klima, einen Diskurs überhaupt führen zu wollen, Minderheiten zu berücksichtigen und nicht nur die persönlichen Vorteile zu mehren, spielen im parlamentarischen Prozess eine immanent wichtige, aber rechtlich wenig erfasste Rolle.

Die Erläuterung der Thesen orientiert sich in erster Linie an Beispielen aus der Bundespolitik, im Wissen, dass vor allem für die kommunale Ebene entschieden andere Kriterien gelten, da dort zwar die Gesetzgebungstätigkeit weitestgehend wegfällt, der Akzent jedoch verstärkt auf die direkte Einwirkung auf den Vollzug durch die Gemeindeexekutive gesetzt wird.

These 1

Die Bedeutung der einzelnen parlamentarischen Instrumente und die Wirkung auf die Gesetzgebungsfunktion ist in den weiteren Zusammenhang der anderen Gewalten zu stellen.

Der hauptsächlichste Zusammenhang ist mit den Volksrechten zu sehen, welche auf allen Stufen des Bundesstaates in die Gesetzgebung einbezogen sind. Wenn Entscheide aus der Gesetzgebungsfunktion "ausgelagert" werden oder die Handhabung anderer Instrumente die Gesetzgebung präjudiziert, werden politische Rechte tangiert. Was ist darunter zu verstehen? In These 2 wird die Gleichrangigkeit verschiedener Instrumente noch näher ausgeführt. Hier soviel: Wenn über dem Referendum und damit den direkten Volksrechten nicht unterliegende Finanzbeschlüsse, Budgetkürzungen u.a.m. der Vollzug eines Bundesgesetzes gehemmt oder andererseits Ausgaben ohne ausdrückliche Gesetzesgrundlage getätigt werden, wird das Zusammenspiel von Volk, Parlament und Regierung

einseitig in Frage gestellt. Mein Beispiel ist die Umsetzung der vom Schweizer Volk nach zweimaligem Anlauf beschlossene Verfassungsgrundlage für den Konsumentenschutz, welche mit dem Konsumenteninformationsgesetz zwar weitestgehend befolgt wurde, deren konkrete Verwirklichung bezüglich der Unterstützung der entsprechenden Organisationen jedoch durch die im Rahmen von Sparmassnahmen zusammengestrichenen Budgetposition in Frage gestellt ist, obwohl noch bei der Gesetzesberatung eine klare Vorstellung über die Mindest-Subventionssumme unbestritten war. Daneben wäre auch auf den im Zusammenhang mit Aufsichtsfunktionen und Vorstössen möglicherweise geführten Dialog zwischen Regierung und Parlament hinzuweisen, welcher die Gesetzgebung sowohl erleichtern wie erschweren, in vielen Fällen jedoch ganz direkt beeinflussen kann.

These 2

Die verschiedenen parlamentarischen Instrumente sollten so verwendet werden, dass die Beschlüsse widerspruchsfrei vollzogen werden können. Dies ist heute immer weniger der Fall: Die Wirkung ist oft nur eine Hemmung des Vollzugs, weil grundsätzlich die verschiedensten Instrumente gleichen Rang haben.

Wie bei dem bereits in These 1 angeführten Beispiel zeigt sich die Problematik auch, wenn die Finanzierungsbeschlüsse vom eigentlichen Gesetzgebungswillen abweichen. Eine ungenügende Finanzierung kann eine gesetzliche Regelung materiell in Frage stellen. Neben dem schon erwähnten Konsumentenschutz kann auch der Zivilschutz angeführt werden: Wenn die Bundesbeiträge auf bestimmte Jahre hinaus belegt sind, wird es fraglich, ob die gesetzliche Baupflicht noch durchsetzbar ist. Bei gesetzlichen Ermessensleistungen ändern die knappen finanziellen Mittel also nachträglich den Willen des Gesetzgebers. Der referendumpflichtige Erlass wird durch den nichtreferendumpflichtigen Budgetbeschluss "geändert". Als Beispiele dazu seien erwähnt: die Filmförderung, die Forschungsförderung, der Natur- und Heimatschutz. Andererseits könnten als Gegenbeispiele erwähnt werden: der Bundesbeschluss über

die Förderung von Denkmalpflege, der jährlich 1,5 Millionen Franken vorsieht, wobei bei "besonderen Umständen" ein ausserordentlicher Kredit bewilligt werden kann: 1990 betrug der Gesamtkredit (ohne besondere Begründung!) dann satte 41 Millionen. Das Parlament hat den Bundesbeschluss jedoch nicht geändert und damit die Gesetzgebungsfunktion selber ausgehöhlt. Für 1992 sind 36 Millionen vorgesehen, wobei neben den ordentlichen 1,5 Millionen 17,7 Millionen als a.o. Erhöhung vorgesehen sind und 17 Millionen gemäss Botschaft einer Spezialfinanzierung entnommen werden sollen.

These 3

Es bestehen Tendenzen, der einen Parlamentsfunktion für bestimmte Fragen den Vorrang vor andern zu geben.

Als klassisches Beispiel zu dieser These ist zweifellos die Bindung des künftigen Gesetzgebers durch ein entsprechendes Gesetz zu erwähnen: Artikel 4 - 10 des Subventionsgesetzes (also die Anforderungen an Subventionsbestimmungen), Artikel 4 VwVG (also die Ausschaltung von widersprechendem Gesetzesrecht, das "Verbot" des Erlasses von widersprechendem Gesetzesrecht). Zur Wirkungslosigkeit solcher Verbote könnten andererseits Bundesbeschlüsse zum Asylgesetz angeführt werden, bei denen unter dem Druck der "Öffentlichkeit" abweichende Beschlüsse gefasst wurden. Oftmals bestehen gesetzliche Delegationen an das Parlament, z.B. dort wo Begründung von Ansprüchen erst durch den Finanzbeschluss erfolgen kann oder die Ausrichtung einer Subvention von den "bewilligten Krediten" abhängig gemacht wird. Die Frage nach der Bedeutung verfassungsrechtlicher Vorgaben müsste hier ebenfalls generell thematisiert werden.

These 4

Planungen haben zwar grundsätzlich keine verbindliche Wirkung auf die Gesetzgebungsfunktion, jedoch in vielen Fällen erhebliche faktische und politische Wirkungen.

Bei dieser These ist im besonderen auf die Unterschiede zwischen den verschiedenen Ebenen unseres Staatswesens hinzuweisen. Da Pläne auf Gemeindeebene oftmals vom Kanton genehmigt werden müssen, können sie eine verbindliche Sperrwirkung auf Gemeinde-stufe entfalten: So können beispielsweise Baureglemente oft nicht in einer kommunal erwünschten Weise geändert werden. Auf Bundesebene kann der Verweis darauf, dass ein Änderungsantrag zu einem Gesetz nicht der Planung, vor allem der Finanzplanung, entspreche, die Annahme-Möglichkeit höchstens in einem ganz allgemein politischen Sinn schmälern. Die verschiedenen Versuche, das Parlament in die politische Planung einzubeziehen und damit allenfalls auch eine breitere Konsens-Basis zu finden, sind in den letzten Jahren mehr oder minder kläglich gescheitert. Man will sich so wenig wie möglich in der politischen Handlungsfähigkeit beschränken lassen, um so mehr als es neben den personellen Veränderungen oftmals auch sachlich zu völlig neuen Voraussetzungen kommen kann. So kann durch eine veränderte konjunkturelle oder sogar strukturelle Situation der Wirtschaft ein völlig neuer politischer Handlungsbedarf entstehen, oder es ergeben sich - unserer Binnenpolitik mehr oder weniger entzogene - Entwicklungen, wie sie beispielsweise die europäische Integration oder sich abzeichnende grössere Migrationsbewegungen darstellen, welche dann als neue Voraussetzungen eine wichtige Rolle für die Neu-Beurteilung abgeben. Zudem erweisen sich die Parlamente infolge der sich verändernden politischen Zusammensetzungen (das gilt nicht nur bezüglich der parteipolitischen Stärkeverhältnisse) auch politisch wenig geneigt, sich "unnötig" binden zu lassen. Ähnliche Überlegungen liessen sich zweifellos auch für die Situation der Exekutiven feststellen, wobei die Kontinuität der Verwaltung die Idee dieser Art von Planungen zwar eher begünstigt.

These 5

Parlamentarische Vorstösse, nicht nur in der Form der parlamentarischen Initiative, beanspruchen in vielen Fällen, Impuls für die Gesetzgebung zu sein. Sie können in der Tat auch taugliche Vorentscheide für die Ausgestaltung der Gesetzgebung darstellen. Doch oft sind sie von Bundesräten oder der Verwaltung selber initiiert.

Parlamentarische Vorstösse gehören an sich zu den Grundinstrumenten zur Beeinflussung der Gesetzgebungstätigkeit. Bei einer näheren Betrachtungsweise stellen wir jedoch fest, dass diese Einwirkung in den seltensten Fällen so schulbuchmässig erfolgt wie es die Parlamentstheorie eigentlich vorgibt. Ausser Diskussion steht dabei zweifellos die sogenannte parlamentarische Initiative, bei der das Parlament unmittelbar gesetzgeberisch tätig wird. Allein bezogen auf die Zahl von gesetzgeberischen Erlassen handelt es sich um eine fast zu vernachlässigende Kategorie, welche ohnehin nur auf ganz bestimmte, gesetzestechnisch relativ einfache Bereiche erfolgreich angewandt werden kann. Bei ihr stehen vor allem zeitliche Vorteile im Vordergrund, wobei dies grundsätzlich nicht im Gegensatz zu den Verwaltungsvorlagen stehen müsste. Es gibt zwar immer noch die klassischen Fälle, bei denen mittels überwiesener Motion ein Vorentscheid für die Ausgestaltung der Gesetzgebung erfolgt. Da die Arbeit in den Parlaments-Fraktionen und damit auch die Vorbereitung von Vorstössen in vielen Fällen in enger Abstimmung mit den "eigenen" Bundesräten erfolgt, zielen etliche Vorstösse eher auf eine Beeinflussung der Dynamik der gesamtbundesrätlichen Tätigkeit. Ähnliches könnte auch bezüglich der Verwaltung analysiert werden. Stammen doch etliche Vorstösse, oder zumindest deren genauere Ausformulierung, aus der Verwaltung selber. Diese sind nicht selten der Versuch eines Teils der Verwaltung, verwaltungsinterne Differenzen quasi von "ausen" zu beeinflussen. Überwiesene Vorstösse können dann aber oft nur eine Art Synergieeffekt erzeugen, indem sie ein bestimmtes Vorhaben stützen oder hemmen helfen. Der Versuch, auf einen Gesetzgebungsprozess Einfluss zu nehmen, erfolgt nicht zuletzt oft auch über die im Rat nicht entscheidungsbedürftigen Interpellationen und Anfragen; nicht zuletzt aus Sorge, ein bestimmtes Vorhaben könnte ansonsten von der Mehrheit abgelehnt werden, was sich dann für ein bestimmtes Vorhaben effektiv hem-

mend auswirken könnte. Allein schon von der parlamentarischen Thematisierung erhofft man sich eine Wirkung auf den Gesetzgebungsprozess.

These 6

Im überlasteten Parlament können parlamentarische Vorstösse ihre gesetzgeberische Wirkung auch vollkommen verfehlen.

Die Degradierung der Behandlung parlamentarischer Vorstösse führt zu zunehmend negativen Effekten bei der Gesetzgebung. Ganz abgesehen davon, dass die Überlastung des Parlaments nur in bescheidenstem Umfang durch die sogenannten persönlichen Vorstösse verursacht wird, ist festzustellen, dass die heutige Behandlungsweise die sogenannte Vorstossflut eher noch vergrössert, da sich Vorstösse zu gleicher Materie häufen, die Unzufriedenheit bei der Behandlung zu neuen Vorstössen führt und Vorstösse sozusagen auf Vorrat eingereicht werden. Nicht zuletzt wird heute vermehrt auf die parlamentarischen Initiativen ausgewichen. Was die Gesetzgebungsarbeit jedoch negativ beeinflussen kann, ist heute das bei vielen Vorstössen durchgeführte Schnellverfahren. Welche davon betroffen sind, hat weder mit dem Urheber noch mit dem Inhalt zu tun, es ist eine reine Zufälligkeit der Traktandenliste, die dies diktiert. Die Behandlungs-Seriosität lässt dabei sehr zu wünschen übrig, so dass dabei immer wieder Vorstösse verabschiedet werden, deren gesetzgeberische Umsetzung zu grössten Schwierigkeiten und Widersprüchen führt. Als Beispiel sei die Motion Auer betreffend der Änderung des Patentgesetzes erwähnt. Nachdem die Motion die Räte im Schnellverfahren durchlief, hat der Bundesrat auftragsgemäss eine Botschaft mit den entsprechenden Revisionspunkten vorgelegt. Erst bei der Behandlung der Vorlage in der Kommission ist sichtbar geworden, dass es noch zuviele Ungereimtheiten und Unbekannte gibt, welche einen Gesetzeserlass, welcher sich zwar streng am überwiesenen Motionsauftrag orientierte, rechtfertigen könnte. Der gleiche Rat hat daraufhin einstimmig beschlossen, die Beratungen zu sistieren und den Bundesrat einzuladen, zu gegebener Zeit einen Bericht über die offenen Fragen, bzw. eine Zusatz-

botschaft oder allenfalls gerade eine neue Botschaft zu unterbreiten. Blockierungen ergeben sich unter Umständen auch durch die Tatsache, dass zu bestimmten Fragen verschiedene (mit auseinanderlaufenden Forderungen versehene) Vorstöße hängig bleiben und die Regierung dadurch geneigt sein kann, vorderhand abzuwarten statt zu handeln. Verschiedene Beispiele dazu sind im Zusammenhang mit dem Staatsschutz und der Fichenaffäre bekannt. Eine Nichtbehandlung oder Ablehnung führt dann oft dazu, dass andere, weniger schnell abzulehnende Formen von Vorstößen nachgereicht werden. So hat Nationalrat Stappung nach der Ablehnung einer Motion zur Politischen Polizei eine fast identische parlamentarische Initiative eingereicht.

These 7

Auch die Oberaufsicht des Parlaments kann Gesetzgebungsvorhaben, meist ohne Weg über das Plenum, beeinflussen. Bei einer begleitenden Kontrolle des Vorverfahrens einer Gesetzgebung können die Gewalten zunehmend verwischt werden.

Soweit die Oberaufsicht des Parlamentes durch ihre Aufsichtsorgane (Geschäftsprüfungs- und Finanzkommission) das Regierungs- und Verwaltungshandeln kritisch begleitet, nimmt sie indirekt auch Einfluss auf Gesetzgebungsvorhaben, ohne dass dabei der formelle Weg über die "Gesetzgebungsbehörde" Parlament beschritten wird. Der Bericht der GPK über die Nachkontrolle der PUK-EJPD steht als hübsches Beispiel einer zwar politisch höchst erwünschten und sinnvollen begleitenden Kontrolle des Vorverfahrens einer Gesetzgebung, unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung aber unter Umständen fragwürdigen Kompetenzverwischung.

These 8

Die über die verfassungsrechtlichen Aufgaben hinaus feststellbaren gesellschaftspolitischen Funktionen des Parlamentes und der Tätigkeiten der Parlamentarier vermischen sich zunehmend mit den auf die Gesetzgebung zielenden Arbeiten.

Alle Überlegungen zu den Interdependenzen zwischen Gesetzgebung und anderen parlamentarischen Instrumenten wären unvollständig, würden sie nicht auch die weiteren gesellschaftspolitischen Funktionen des Parlamentes und vor allem auch der Tätigkeit der Parlamentarier miteinbeziehen, welche sich oftmals mit der direkt auf die Gesetzgebung zielenden Arbeiten vermischen. Der parlamentarischen Arbeit kommen, nicht zuletzt verstärkt durch die heutige, stark personalisierte Medienberichterstattung, vermehrt repräsentative und gegenüber den Herkunftsregionen präsenzmarkierende Funktionen zu. Die - in den USA längst bekannte - wichtige Wählerklientel- und Interessengruppen-"Betreuung" durch die einzelnen Parlamentarier erfordert eine vielfältige Aktivität, welche neben dem Gebrauch der klassischen parlamentarischen Instrumente für die Einwirkung auf die Gesetzgebung immer stärker die gezielten und direkten Kontakte in die Regierung und die Verwaltung - teilweise über parteipolitische Gefäße aber auch über die sogenannten parlamentarischen Clubs - wichtig macht. Parlamentsrechtlich bleiben damit die bisherigen Organe und Kompetenzen zwar unangetastet, die tatsächlichen Verläufe, die Anregungen oder Hemmungen nehmen jedoch immer mehr andere Wege.