

Über die Funktionen eines kantonalen Parlaments

ERWEITERTE FASSUNG EINES REFERATS VOR MITGLIEDERN DES LANDRATES UND DES
REGIERUNGSRATES DES KANTONS URI

VON SILVANO MOECKLI

I. Thema

Der berühmte deutsche Soziologe Max Weber meinte 1919 über die englischen Parlamentarier, sie seien "normalerweise nichts anderes als gut diszipliniertes Stimmvieh".¹ Und er fügte bei: "Bei uns im Reichstag pflegte man zum mindesten durch Erledigung von Privatkorrespondenz auf dem Schreibtisch vor seinem Platz zu markieren, dass man für das Wohl des Landes tätig sei." Offenbar beschränkte sich die Funktion des englischen Parlaments in den Augen Max Webers auf die Unterstützung der Regierung, während er dem Reichstag immerhin noch eine gewisse Repräsentationsfunktion zubilligte.

Dieser Aufsatz handelt von den Funktionen eines kantonalen Parlaments.² Die Hauptfragestellung lautet, welche Beiträge ein Parlament für das Funktionieren des politischen Betriebes in einem Kanton leistet. Nach einer Vorbemerkung über die Stellung und Arten von Parlamenten skizziere ich als theoretischen Rahmen zunächst ein einfaches Input-Output-Modell des politischen Prozesses. Ich versuche dann, den Stellenwert und die Funktionen des Parlaments innerhalb dieses Prozesses zu analysieren. Ich beurteile anschliessend, wie gut (oder wie schlecht) ein kantonales Parlament seine Funktionen erfüllt bzw. mit den gegebenen Ressourcen erfüllen kann. Schliesslich wechsle ich die Perspektive und gehe, bildlich gesprochen, von der Vogel- zur Froschperspektive über. Ich behandle aus der Sicht des einzelnen Parlamentsmitglieds die Frage,

was es tun kann, um seine Funktionen möglichst gut zu erfüllen. Ganz am Schluss mache ich einige allgemeine Bemerkungen zum Geschäft der Politik.

II. Stellung und Arten von Parlamenten

Gesetzmässigkeiten im Sinne von Naturgesetzen gibt es im Bereich der Politik nicht. Analysiert man Aussagen von Repräsentanten eines Staatsorgans über die Einflussmöglichkeiten desselben, so stellt man immerhin eine schöne Regelmässigkeit fest, nämlich dass die eigenen Möglichkeiten und Kompetenzen als ungenügend empfunden werden, unausgesprochen unterstellend, dass dies bei anderen Organen bzw. Personen völlig anders sei. Parlamentarier bilden hier keine Ausnahme. Dieser Befund wird in diesem Fall sogar positiv verstärkt durch zahlreiche Studien und Aussagen von Politikwissenschaftlern. Wirft man einen Blick in die internationale politikwissenschaftliche Literatur, so scheint es fast zum guten Ton zu gehören, über einen "Funktionsverlust" der Parlamente zu klagen.³ Schon vor mehr als 75 Jahren glaubte Lord Bryce den "Niedergang der Parlamente" diagnostizieren zu können.⁴ Der Klagelieder sind viele. So wird etwa festgestellt, dass das Parlament bezüglich Sachwissen, Know-how und Ressourcen mit der Regierung und der Verwaltung nicht mithalten könne, dass die zunehmende internationale Kooperation

der Regierungen die Kompetenzen von Parlament und Volk untergrabe, dass das New Public Management das Parlament zum Statisten degradiere, ja dass die Parlamente zu reinen Akklamations- und Ratifikationsorganen degeneriert seien.

Art, Aufgaben und Stellenwert von Parlamenten sind, im historischen und internationalen Vergleich gesehen, sehr unterschiedlich. Unter den Kriterien des Zeitaufwandes, der Entschädigung und der Infrastruktur können Honoratioren-, Berufs-, Halbberufs- und Milizparlament unterschieden werden. Von der Arbeitsweise her unterscheidet man Rede- und Arbeitsparlamente, also solche, die ihre Hauptfunktion im Schaulaufen und in der öffentlichen Präsentation von Argumenten sehen und solche, die darüber hinaus hinter verschlossenen Türen Problemlösungen diskutieren und Kompromisse erarbeiten.

Die kantonalen Parlamente der Schweiz sind Milizparlamente. Die parlamentarische Tätigkeit erfolgt neben- und zu einem guten Teil auch ehrenamtlich. Die Infrastruktur der kantonalen Parlamente ist eher rudimentär, die Entschädigung ist bescheiden, und die knappen personellen Ressourcen sind gewöhnlich nicht direkt der Parlamentsleitung unterstellt. Von der Arbeitsweise her sind die Parlamente Arbeitsparlamente. Ohne nähere Begründung veranschlage ich das politische Gewicht der kantonalen Parlamente – im internationalen Vergleich gesehen – als mittelstark bis schwach, mit einer Tendenz zu einem Gewichtsverlust.

III. Thesen

Nicht nur in der Wirtschaft sind die Anforderungen für die Ausübung von Berufstätigkeiten



gestiegen; für die Politik gilt dasselbe. Die Bürgerschaft ist zunehmend outputorientiert – d.h. stellt hohe Erwartungen in die Leistungen des Staates – und ist gleichzeitig immer weniger bereit, den notwendigen Input in Form von Partizipation und finanziellen Abgaben zu erbringen. Das Parlament muss sich den gewandelten und höheren Anforderungen und Ansprüchen genauso stellen wie Regierung und Verwaltung. Wenn sich das Parlament erfolgreich anpassen kann, würde ich nicht von einem Funktionsverlust, sondern von einem Funktionswandel sprechen.

Meine These 1 lautet: Ein Funktions- oder Bedeutungsverlust des Parlaments tritt dann ein, wenn das Parlament nicht in der Lage oder nicht willens ist, sich die zur Erfüllung der anspruchsvolleren Aufgaben notwendigen Kenntnisse, Instrumente und Ressourcen anzueignen.

Das Parlament kann die gesteigerten Anforderungen nur erfüllen, wenn es sich seiner Funktionen im politischen Gesamtprozess bewusst ist, den Willen hat, diese tatsächlich auszuüben sowie über die nötige Software und Hardware verfügt. Die Software besteht in diesem Fall aus Know-how und Fachkenntnissen, die Hardware aus einer ausreichenden personellen und sachlichen Infrastruktur.

Ein Dauerbrenner ist das delicate Verhältnis von Parlament und Regierung.⁵ Alle historische Erfahrung lehrt, dass Macht missbraucht wird, wenn sie nicht durch Gesetze gebündelt, durch Demokratie breit abgestützt, auf mehrere Machttträger verteilt sowie durch Grundrechte beschränkt wird.⁶ Die Aufteilung auf mehrere Machttträger gebietet, dass die Kompetenzen des Parlaments strikt von jenen der Regierung getrennt sind und dass eine wechselseitige Kontrolle und eine Balance der Kompetenzen bestehen.

Weil Regierung und Parlament aber schliesslich gemeinsam politische Leistungen für Gesellschaft und Wirtschaft erbringen müssen, ist es meine These 2, dass die beiden Staatsorgane Parlament und Regierung zwar in den Kompetenzen strikt getrennt bleiben, in den Prozessen aber stärker zusammenarbeiten müssen.⁷ Es ist im Interesse des Parlaments, dass die Regierung stark ist, und es kann nicht im Interesse der Regierung liegen, ein schwaches Parlament zu haben, obwohl die Vorstellung verlockend wäre.

IV. Ein Modell des politischen Prozesses

Ein politisches System transformiert, kurz gesagt, politische Forderungen in politische Entscheide, und zwar fällt es autoritative Entscheide, die für alle Angehörigen eines politischen Verbandes verbindlich sind. Den Kern des Systems bilden staatliche und nichtstaatliche Akteure (vgl. Abb. 1), die Forderungen aus dem sozialen und dem ökonomischen System aufgreifen, transportieren, selektieren, ausgleichen und in staatliche Entscheide transformieren.

Ein politischer Prozess hat nach diesem Modell fünf Phasen. Am Anfang steht eine politische Forderung, der Input ins System (Phase 1). Diese Forderung wird von nichtstaatlichen Akteuren zu den staatlichen transportiert (Beginn von Phase 2). Aber beileibe nicht jede Forderung wird auch in eine Entscheidung, einen "Output", umgesetzt (Phase 3). Politische Parteien greifen vor allem jene Forderungen auf, die Unterstützung, d.h. Wählerstimmen, verheissen. Medien transportieren Forderungen, die möglichst aufmerksamkeitsregend sind. Und die staatlichen Akteure setzen eine Forderung

dann am ehesten um, wenn genügend öffentlicher Druck dahinter steht. Oft sind die Forderungen auch widersprüchlich. Verschiedene Interessen müssen ausgeglichen, Kompromisse gesucht werden. Kommt es zu einer Entscheidung, so ist mit Phase 3 (dem Output) der Prozess aber noch nicht abgeschlossen. Entscheidungen müssen umgesetzt werden (Outcome, Phase 4). Da jedes staatliche Handeln eine rechtliche Grundlage haben muss, können jene, die Nachteile befürchten, die Entscheidung möglicherweise auf gerichtlichem Wege blockieren. Oder sie werden versuchen, die neuen Regeln zu umgehen, ja sogar Widerstand zu leisten. Eine Rechtsnorm wirkt meistens nicht genau so, wie man sich das ausgedacht hat. Mängel und unerwünschte Folgewirkungen erzeugen neue Forderungen. Es kommt zu einem Feedback (Phase 5), womit der politische Kreislauf geschlossen ist.

Ein Beispiel: Eine neue Freizeitaktivität, das Bungeejumping, entsteht. Anfänglich gibt es keine staatlichen Normen, was den Betrieb und die Ausbildung der Betreiber betrifft. Bis sich ein tödlicher Unfall ereignet.⁸ Die staatlichen Akteure werden sofort sowohl mit Forderungen nach einem Abseitsstehen wie nach gesetzlichen Eingriffen konfrontiert. Dies ist der Input. Beim Durchfluss zeigt sich, dass die Erfüllung der Forderungen nach Reglementierung finanzielle Konsequenzen hätte. Entscheide werden gefällt (der Output), doch man kann nicht sicher sein, wie sich diese in der sozialen Wirklichkeit auswirken (Outcome). Vielleicht hat eine Überreglementierung zur Folge, dass der "Adventure-Ferienmarkt" sich von der Schweiz ins Ausland verlagert. Dies wiederum passt der Tourismusbranche nicht. Neue Forderungen entstehen (Feedback).

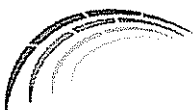
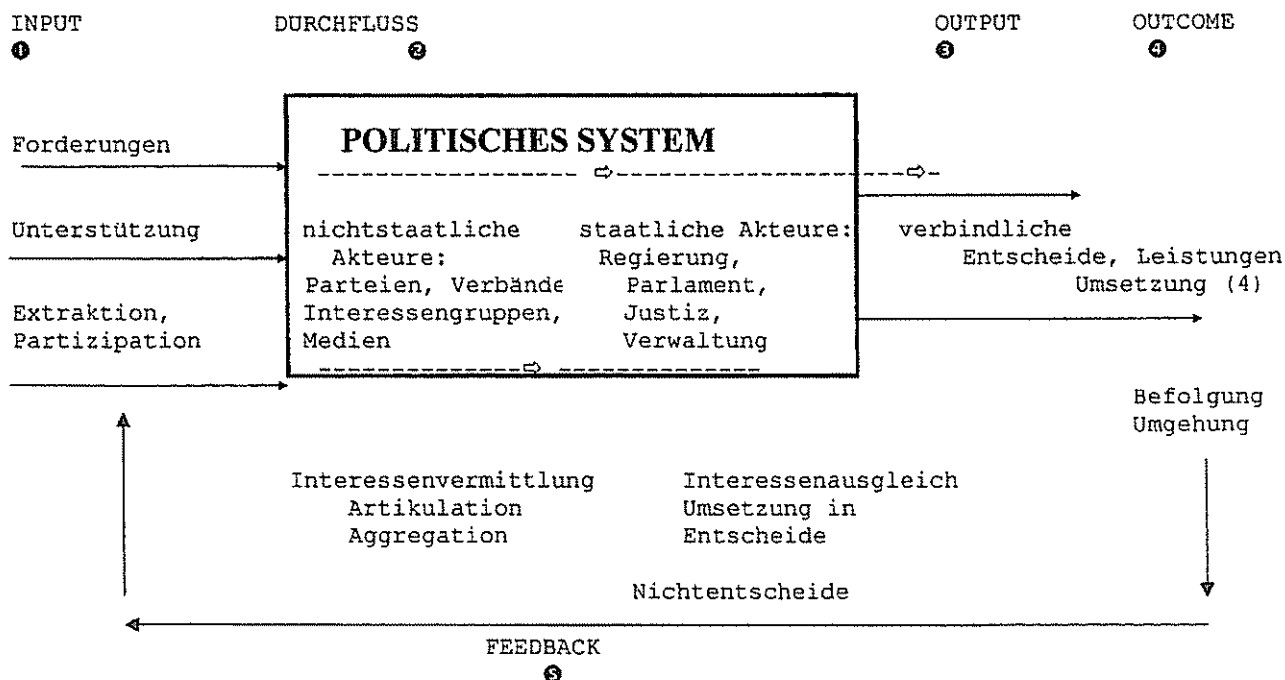


Abb. 1: Modell des politischen Prozesses



Copyright: Silvano Moeckli

V. Die Funktionen eines Parlaments

A. Die Funktionen im politischen Prozess

Funktion ist sprachlich abgeleitet vom Lateinischen "functio" = Tätigkeit, Aufgabe. Funktion meint aber nicht das Gleiche wie Kompetenz oder Zuständigkeit. Gemeint ist der tatsächliche Beitrag, welcher ein Systemelement für das Funktionieren des gesamten politischen Prozesses und für die Lösung von Problemen leistet.

Im folgenden möchte ich auf einer abstrakten Ebene die Funktionen des Parlaments innerhalb des darge-

stellten Modells analysieren. Ein Katalog von fünf Funktionen des Parlaments ist bereits 1867 von Walter Bagehot in seinem Werk "The English Constitution" erstellt worden. Bagehots Katalog ist in der Folge von Politikwissenschaftlern weiterentwickelt worden. Im folgenden möchte ich sieben Funktionen unterscheiden. Diese Funktionen ordne ich in das skizzierte Modell des politischen Prozesses ein. Um die Dinge nicht unnötig zu komplizieren, verzichte ich auf eine weitere Differenzierung in Prozess-, System- und Policy-Funktionen. Auch unterscheide ich nicht zwischen repetitiven und nicht-repetitiven staatlichen Entscheidungen.

B. Repräsentation und Kommunikation

Ein Parlament repräsentiert als Ganzes und in seinen Teilen die gesamte Wählerschaft. In rein parlamentarischen Demokratien ist das Parlament das einzige durch das Volk direkt legitimierte Staatsorgan. Idealerweise sollte das Parlament ein verkleinertes – eben repräsentatives – Abbild der Wählerschaft sein. Die territoriale Repräsentation wird institutionell abgesichert durch Wahlkreise, die parteipolitische durch das Verhältniswahlrecht. Hinzu können, rechtlich zwingend oder freiwillig befolgt, diverse Quoten kommen, etwa bezüglich Geschlecht, Alter, Berufszugehörigkeit. Die regelmässige, institutionell geregelte Zusam-

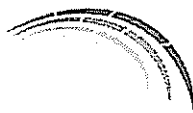
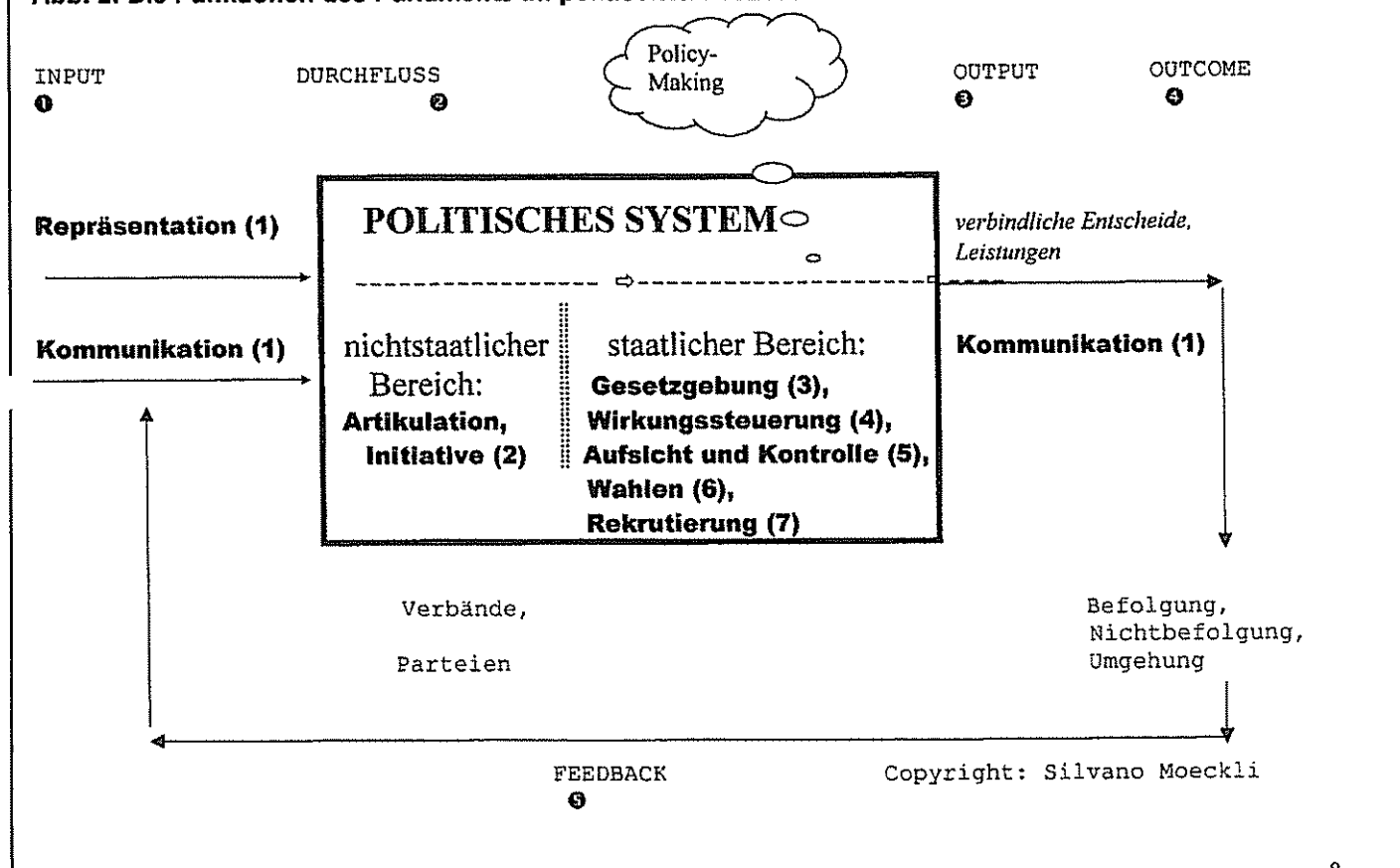


Abb. 2: Die Funktionen des Parlaments im politischen Prozess



menführung von Repräsentanten aus allen Regionen, aus verschiedenen sozialen Schichten, Berufsgruppen, Alterskategorien und von Männern und Frauen hat den Vorteil, dass Menschen mit unterschiedlichen Interessen und Werten sich wechselseitig mit Anliegen anderer Gruppen auseinandersetzen müssen, wodurch das Bewusstsein der Relativität der eigenen Interessenlage geschärft wird. Im Idealfall reifen in einem Aushandlungsprozess Entscheide, die den Bedürfnissen aller Beteiligten wenigstens teilweise gerecht werden.

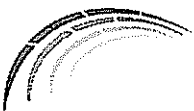
Mit Kommunikationsfunktion ist an dieser Stelle insbesondere die Kommunikation über die Grenzen des politischen Systems hinaus gemeint, d.h. die Kommunikation

mit der Gesellschaft und der Wirtschaft. In der Inputphase bedeutet dies, dass das Parlament Anliegen und Forderungen – oft vermittelt durch Parteien und Verbände – aufnimmt und in den Policy-Making-Prozess einfließen lässt. Das Parlament ist Mittler zwischen dem Volk und der Regierung bzw. Verwaltung. Es soll auch "Forum der Nation" sein, in dem die in der Nation vorhandenen Meinungen und Werte zum Ausdruck kommen. In der Outputphase hat das Parlament die autoritativen Entscheide zu erklären und um Unterstützung dafür zu werben. Freilich tritt das Parlament, anders als die Regierung, in der Kommunikation nach aussen nicht als Einheit auf. Wer in die Minderheit versetzt wurde, dem steht es frei, in der Out-

putphase die Opposition gegen getroffene Entscheide anzuführen. Dies ist gerade in der schweizerischen Referendumsdemokratie von besonderer Bedeutung und mit ein Grund dafür, weshalb breit abgestützte Konsenslösungen bevorzugt werden. Bei Gesetzesvorlagen sollen keine breiten Angriffsflächen, die zur Ergreifung eines Referendums führen können, mehr vorhanden sein.

C. Initiative und Artikulation

Es ist keineswegs so, dass das "Volk" einen klaren Willen und klare Forderungen hätte, die der Parlamentarier nur noch in den staatlichen Bereich des politischen Systems zu transportieren bräuchte. In ihrer



Eigenschaft als Angehörige von Parteien und Verbänden haben Parlamentarier Einzelforderungen zu selektieren, zu bündeln und möglichst wirksam zu artikulieren. Dazu gehört auch das Bekanntmachen eines politischen Problems in der Öffentlichkeit, das sog. Agenda-Setting. Das Parlament ist also nicht nur reaktiv, sondern auch initiativ. In der Schweiz gehen viele Anstösse zur Modifikation bestehender oder zur Schaffung neuer Gesetze von Parlamentsmitgliedern aus. Im internationalen Vergleich freilich ist das Schwergewicht der gesetzgeberischen Initiative auf die Regierung übergegangen.⁹ Die Initiativfunktion kann im direktdemokratischen System der Schweiz auch von einem Teil des Elektorsats wahrgenommen werden, über die Volksinitiative.

D. Gesetzgebung

Die Gesetzgebung ist die klassische Hauptfunktion des Parlaments. Deshalb auch die oft verwendete, aber gleichwohl falsche Gleichsetzung Parlament = Legislative. Betrachtet man etwas näher, wie ein Gesetz entsteht, so stellt man schnell fest, dass das Parlament allenfalls Gesetze erlässt, aber in den wenigsten Fällen in der Lage ist, selbst Gesetze zu machen. Die Ausarbeitung von Gesetzen liegt vielmehr in den Händen von Regierung und Verwaltung.¹⁰ Es handelt sich dabei um eine äusserst anspruchsvolle Aufgabe, die zu erfüllen ein mit wenigen Ressourcen ausgestattetes Milizparlament gar nicht in der Lage ist. Erst wenn schon ein Gesetzesentwurf vorliegt, befasst sich das Parlament damit. Das Parlament hat zwar die Kompetenz, Gesetze zu beraten und zu beschliessen, aber es steht in der Schweiz immer noch eine politische Nachentscheidung in Form einer Volksabstimmung offen.

Durch die Internationalisierung der Rechtssetzung wird freilich auch die Gesetzgebungsfunktion von Regierung und Verwaltung geschwächt. Zu einem ausgearbeiteten Konkordat oder internationalen Abkommen kann oft nur noch Ja oder Nein gesagt werden, faktisch sogar nur noch Ja.¹¹

E. Wirkungssteuerung

Noch vor wenigen Jahren hat man schlicht von Budgetfunktion des Parlaments gesprochen. Im Zug des NPM empfiehlt es sich, diese Funktion nicht allein auf den finanziellen Input der staatlichen Aktivitäten zu beziehen. Die klassische Budgetfunktion besagt, dass das Parlament mit der Bewilligung oder Verweigerung von finanziellen Mitteln (Einnahmen wie Ausgaben) wenigstens ein Mal im Jahr sehr detailliert in das staatliche Handeln eingreifen kann. Unbefriedigend an diesem System ist, dass das Parlament zwar darüber befindet, was die einzelnen Amtsstellen an finanziellen Mitteln bekommen, nicht aber darüber, was sie leisten. Deshalb soll das Parlament nach der Doktrin des NPM Ziele über die Wirkungen staatlichen Handelns vorgeben und die finanziellen Mittel dafür global bewilligen. Dies nenne ich Wirkungssteuerung. Damit dieses System funktioniert, muss das Parlament freilich in der Lage sein, die Wirkungsziele zu definieren sowie deren Erfüllung anhand von Indikatoren zu kontrollieren. Ein Milizparlament mit bescheidenen personellen Ressourcen kann dies nicht. Etliche kantonale Parlamente sind mittlerweile zur Auffassung gelangt, dass Verwaltungsreform auch eine Parlamentsreform bedingt, wenn das Parlament keinen Funktionsverlust erleiden möchte.

F. Aufsicht und Kontrolle

Neben der Gesetzgebung ist die Kontrolle eine der klassischen Funktionen des Parlaments. Artikel 87 der Verfassung des Kantons Uri weist dem Landrat die "Oberaufsicht" über alle Behörden zu, die kantonale Aufgaben wahrnehmen. Zur Wahrnehmung der Kontrollfunktion verfügt das Parlament über klassische Instrumente wie ständige Kommissionen, Anfrage und Untersuchung. Da nach Einführung des NPM dem Parlament die Kontrolle der Erreichung der Wirkungsziele obliegt, benötigt es eine Stabsstelle als Controllerdienst.¹²

In der Schweiz erfolgt die Kontrolle der Regierung nicht durch die Opposition allein, sondern durch alle Parlamentsfraktionen. Der klassische Dualismus Parlament/Regierung spielt, im internationalen Vergleich gesehen, am ehesten noch in den USA und der Schweiz¹³, weil in parlamentarischen Demokratien die Regierung die Parlamentsmehrheit meist zu disziplinieren weiss.

G. Wahlen

Dem Parlament obliegen verschiedene Wahlen, im Kanton Uri beispielsweise die Wahl des Erziehungsrates, des Spitalrates, des Kommandanten des Urner Bataillons und zu meiner Überraschung auf Vorschlag des Regierungsrates die Wahl der Vorsteher und Stellvertreter der Regierungsrätlichen Direktionen. Wahl durch das Parlament bedeutet, dass Kandidaturen für solche Ämter viel stärker im Licht der Öffentlichkeit stehen.

Eine wichtige Wahlbefugnis haben die kantonalen Parlamente in der Schweiz freilich nicht, nämlich die Wahl der Regierung. In der klassischen parlamentarischen Demokratie kann das Parlament die Regierung auch stürzen; auf der anderen Seite



kann die Regierung das Parlament auflösen. Die Wahl durch das Volk stärkt die Regierung, macht sie vom Parlament unabhängiger und legitimiert sie direktdemokratisch.

H. Rekrutierung

Der Rekrutierungsfunktion wird gewöhnlich bei der Analyse des Parlaments wenig Beachtung geschenkt. Man findet sie auch nirgends in einer Rechtsnorm. Sie besteht nämlich darin, dass das Parlament gewöhnlich die Rekrutierungsbasis für Regierungsmitglieder sowie Mitglieder anderer wichtiger Organe ist. Nicht immer, aber sehr oft, sitzen Regierungsmitglieder vorher im Parlament. Das Parlament ist der Ort, wo man die Qualitäten potentieller Regierungsmitglieder beurteilen kann, es ist die "Schule der Politiker".

VI. Beurteilung der Erfüllung der Funktionen auf der Makroebene

Wie gut oder wie schlecht erfüllt ein kantonales Parlament heute seine Funktionen? Ich kann meine Beurteilung empirisch nicht breit abstützen¹⁴; sie erfolgt vielmehr aufgrund von einzelnen Beobachtungen und im Vergleich mit ausländischen Parlamenten. Die Repräsentations- und Kommunikationsfunktion wird im allgemeinen gut wahrgenommen, was auch der feinmaschigen politischen Organisation in der Schweiz zu verdanken ist. Schon aufgrund der Kleinheit der Kantone und Gemeinden sind Parlament und Regierung nahe bei den Wahlberechtigten. In der Funktion als Mittler und im Agenda Setting wird das Parlament freilich immer stärker durch Verbände und Medien konkurrenziert.

Die Artikulations- und Initiativfunktion wird naturgemäss von einzelnen Parlamenten und Parlamentariern unterschiedlich erfüllt. Manche Parlamente sind eher aktiv, andere eher reaktiv. Innerhalb der Parlamente gibt es Mitglieder, die diese Funktion mehr im Licht der Öffentlichkeit erfüllen. Andere bevorzugen den stilleren Weg mit direkter Kommunikation mit Regierung und Verwaltung.

Bei der Gesetzgebungsfunktion ist gewiss ein Funktionsverlust eingetreten. Die Gesetzgebung, auch die Adaptation eidgenössischer Normen und die zwischenstaatlichen Vereinbarungen, ist komplexer und anspruchsvoller geworden. Oft kann das Parlament ausgearbeitete Gesetze und Konkordate nur noch absegnen.

Eine grosse Herausforderung für das Parlament ist die Wirkungssteuerung. Es ist sicher richtig, dass sich das Parlament nicht mehr um jedes finanzielle Detail kümmert, sondern vielmehr Globalkredite beschliesst. Gibt das Parlament indessen die klassische Budgetfunktion ab, so kann es diesen Verlust nur kompensieren, wenn es in der Lage ist, Wirkungsziele zu setzen, Indikatoren festzulegen und die Einhaltung der Ziele zu kontrollieren. Heute hat es dazu weder die notwendigen Kenntnisse noch die notwendige Infrastruktur. Das Parlament hat keine funktionelle Unabhängigkeit von der Regierung. Oder anders gesagt: Die Regierung könnte gut ohne Parlament funktionieren¹⁵, nicht aber das Parlament ohne die Regierung.

Im Bericht der Parlamentarischen Begleitkommission für die Reorganisation der kantonalen Verwaltung des Kantons Uri vom 3. April 2000 heisst es sehr richtig, dass "die Auswirkungen von WOV auf ... den Landrat als sehr schwerwiegend zu bezeichnen sind". Der Landrat dürfe

nicht zu "einer Institution mit folkloristischem Charakter verkommen".

Der Urner Regierungsrat schreibt in seinem Bericht vom 20. März 2000 an den Landrat zur Verwaltungsreform: "Im fruchtbaren Zusammenspiel zwischen Landrat, Regierung und Verwaltung sieht der Regierungsrat die grössten Chancen für eine modernisierte Verwaltung." Doch wie zwingt man das zusammen, Zusammenspiel bzw. Zusammenarbeit auf der einen Seite und klare Trennung der Gewalten auf der anderen? Ich komme zurück auf meine These 2. Die Kompetenzen von Parlament und Regierung müssen strikt getrennt bleiben - bzw. beispielsweise in bezug auf die Sekretariate der beiden Staatsorgane separiert werden.¹⁶ In den Prozessen dagegen müssen Regierung und Parlament gemeinsam auf das gleiche Ziel hinarbeiten und stärker kooperieren.¹⁷

Die Aufsichts- und Kontrollfunktion wird im allgemeinen gut wahrgenommen. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass es in der Schweiz keine klare Scheidung in Regierungs- und Oppositionsparteien gibt. In der parlamentarischen Demokratie ist nämlich bei der Mehrheitspartei die Verschränkung zwischen Regierung und Parlamentsfraktion zu stark, als dass eine wirksame Kontrolle stattfinden könnte. Es ist mit Blick auf die Kontrolle wichtig, dass immer wieder personelle Wechsel stattfinden, damit das partei- und organübergreifende kameradschaftliche Zusammengehörigkeitsgefühl nicht die Kontrollfunktion lähmt. Dies gilt insbesondere für kleine politische Systeme. Bei der Kontrolle ist insbesondere die präventive Wirkung bedeutsam: Regierung und Verwaltung müssen wissen, dass es eine Instanz gibt, welche die Oberaufsicht wahrnimmt und diese auch wirksam ausübt. Dies hat nichts mit Misstrauen



zu tun, sondern mit einer notwendigen Gewaltenteilung und Gewaltenteilungskontrolle.

Wahl- und Rekrutierungsfunktion sind in der Regel weniger problematisch. Sie setzen nicht Fachkenntnisse voraus, wohl aber Kenntnisse der Personen. Diese sind in einem kleinen Kanton ohne weiteres gegeben.

VII. Die Erfüllung der Funktionen auf der Mikroebene

Im letzten Teil wechsele ich, wie angekündigt, in die Froschperspektive und betrachte die Funktionen des Parlaments aus der Sicht des einzelnen Parlamentsmitglieds. Was kann es tun, um seinen Teil zur Erfüllung der Parlamentsfunktionen beizutragen? Ich mache zunächst eine allgemeine Bemerkung und gehe dann die Funktionen im Einzelnen durch.

Diese allgemeine Bemerkung ist banal und betrifft die Fachkenntnisse und den Arbeitseinsatz. Es mag ja sein, dass man im Glücksfall einfach passiv abzuwarten braucht, bis einem der politische Erfolg wie eine reife Frucht in den Korb fällt. Manchmal gelingt auch ein souveräner medialer Auftritt bei absoluter Ahnungslosigkeit. Normalerweise ist für den Beruf der Politik, wie auch im übrigen Berufsleben, harte Arbeit erforderlich, dauernde Kommunikation, Informationsaufnahme, Informationsverarbeitung, ständige Weiterbildung, Überzeugungsarbeit. "Der Tatsache nach liegt aber natürlich die Macht in den Händen derjenigen, welche kontinuierlich innerhalb des Betriebs die Arbeit leisten, oder aber derjenigen, von welchen ... der Betrieb in seinem Gang pekuniär oder personal abhängig ist."¹⁸ Da wohl kein Kantonsrat über letztere Option

verfügt, bleibt nur der erstgenannte Weg, um Einfluss zu erlangen. Ohne Arbeit kein Einfluss!

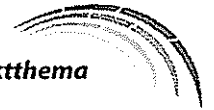
Repräsentationsfunktion: Nun zur ersten Funktion, der Repräsentation. Jedes Parlamentsmitglied repräsentiert einen Teil des Kantons und bestimmte Gruppen innerhalb des Kantons. Die wichtigste Bezugsgrösse ist naturgemäss der Wahlkreis, denn davon hängt die Wiederwahl ab. Die Pflege des eigenen Wahlkreises ist nicht etwa etwas Unehrenwertes, sondern für den gewählten Politiker schlicht eine Überlebensnotwendigkeit, genau so wie eine Unternehmung nur existieren kann, wenn sie rentabel ist.¹⁹ Die Gewählten müssen also mit ihrer territorialen und sozialen Basis permanent kommunizieren. Präsenz an öffentlichen Anlässen und in den Medien gehört auch dazu. Was den Input angeht, so kann nicht erwartet werden, dass die "Basis" ihre Forderungen klar artikuliert. Es ist vielmehr auch Aufgabe des Politikers, die Initiative zu ergreifen und die Führung zu übernehmen. Idealerweise hat man Ziele, Visionen, die man verwirklichen möchte, eine Art innerer Motor, der einen antreibt. Politik ist nicht nur die Kunst des Möglichen, sondern genauso die Kunst, das der eigenen Überzeugung nach Richtige populär zu machen, auch wenn die Realisierung im Augenblick unmöglich scheint.

Auf der Output-Seite hat ein Parlamentarier für die getroffenen politischen Entscheide um Unterstützung oder Ablehnung zu werben. Wegen des direktdemokratischen Systems der Schweiz beschäftigt diese Funktion einen schweizerischen Parlamentarier weit stärker als einen in einer rein repräsentativen Demokratie, wo nicht regelmässig Mehrheiten bei Sachfragen gewonnen werden müssen.

Initiativ- und Artikulationsfunktion: Das klassische Mittel, diese Funktionen wahrzunehmen, sind parlamentarische Vorstösse. Sie dienen ebenso sehr persönlichen wie sachlichen Zielen. Persönlichen insofern, als es auch um die Profilierung der eigenen Person im Rat und in der Öffentlichkeit geht. Der parlamentarische "Profi" reicht nicht reihenweise Vorstösse ein. Es bedarf weniger, aber klug ausgewählter Vorstösse. Und vor allem ist das Timing wichtig. Man muss sich auch überlegen, ob der Hauptzweck die Durchsetzung einer Forderung, die Verhinderung einer Massnahme oder schlicht das Agenda-Setting ist.

Das Gleiche kann man behaupten von Reden im Parlament, wobei es in der Natur der Sache liegt, dass parlamentarische Reden nicht jene im Saal überzeugen sollen, sondern jene vor dem Fenster, also die Öffentlichkeit, und das berühmte "Reden zum Fenster hinaus" macht deshalb durchaus Sinn. Im Nationalratssaal ist dies übrigens nicht möglich, weil es sich um einen fensterlosen Raum handelt...

Wenn ich schon bei diesem Thema bin, so möchte ich gleich einen anderen Punkt anschneiden, nämlich das Medienecho über die Parlamentssitzungen. Wo ist nicht der Parlamentarier, der sich über das mickrige Echo seiner grossen Reden in den Medien ärgert, während, aus seiner Sicht, die langweiligen Reden seiner Konkurrenten in den Medien (zu) grossen Widerhall finden? Hier gilt es aus der Sicht der Medienschaffenden und der Medienkonsumenten zu überlegen: was ist wirklich neu, interessant und "zitierfähig". Und auch auf die Form kommt es an. Eine originelle Bemerkung, eine Wortschöpfung, ein humorvoller Seitenhieb, eine persönliche Anspielung – dies alles hat weit mehr Chancen, medienmässig abgebildet zu werden



als eine akademische Abhandlung. Im Treibhaus deutscher Politik wurde die Politsprache schon des öftern bereichert, etwa mit: "politisches Trüffelschwein", "politischer Minenhund", "politisches Bungeejumping", "ergebnisoffenes Gutachten", "politische Bedenkenträger". Wenn einem Ratsmitglied einmal ein Spruch vom Kaliber "Freude herrscht!" einfallen sollte, braucht es sich um die Medienpräsenz nicht zu sorgen.

Zu lange Reden sind übrigens nicht empfehlenswert. Nach einer gewissen Zeit nimmt der Aufmerksamkeitsgrad rapid ab. Ein Parlamentsmitglied sollte vermeiden, dass es in die gleiche Situation gerät wie ein Regierungsrat, der nach einer langen Rede mit dem Hinweis um Nachsicht bat, er habe seine Uhr vergessen. Ein Parlamentarier konterte prompt: "Aber Herr Regierungsrat, hinter Ihnen ist ein Kalender!"

Gesetzgebungsfunktion: Gesetzgebung ist Policy-Making (das Machen der Politik) par excellence. Hier geht es um das Festsetzen verbindlicher Regeln, um die fiskalische Belastung der Staatsbürger und um die Zuteilung staatlicher Leistungen. Jedes Gesetz ist notwendigerweise ein Kompromiss zwischen verschiedenen Ansprüchen, und der Gesetzgebungsprozess ist ein grosser Kommunikationsprozess zwischen verschiedenen Gruppen, die bestimmte Interessen vertreten und gleichwohl kompromissfähig sein müssen. Die Steuerung dieses Prozesses liegt bei der Regierung, nicht beim Parlament. Und gleichwohl hat das Parlament bei den Formulierungen das letzte Wort, und es besteht die Gelegenheit, letzte Kompromisse einzugehen. In einem Arbeitsparlament geschieht dies in den vorberatenden Kommissionen. Konsensdemokratie, wie wir sie in der Schweiz verstehen, bedeutet nicht, dass nicht gestritten wird. Jedes Parlamentsmitglied darf

und soll seine Anschauungen und Interessen mit Leidenschaft vertreten. Am Schluss aber sollte ein breit abgestützter Kompromiss stehen, der notfalls in der Volksabstimmung tragfähig ist. Die politische Mechanik des Referendums wirkt dahin, dass Rücksicht auf Minderheiten genommen werden muss.

Kompromissssuche heisst auch Mehrheitssuche. Erfolgreiche Politiker sind stets auch Mehrheitenbildner. Es geht in der Politik darum, Freunde und Gleichgesinnte zu gewinnen. Um die Feinde braucht man sich nicht zu kümmern. Diese stellen sich von selbst ein.

Wenn die Regierung das Parlament für die Überzeugungsarbeit im Volk gewinnen will, dann empfiehlt es sich für sie, die parlamentarischen Kommissionen frühzeitig einzubeziehen und einzubinden. Dies gilt auch für Planungsprozesse und strategische Ausrichtungen.

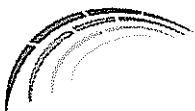
Der Rechtsetzungsprozess wird immer stärker internationalisiert bzw. interkantonalisiert. In einem Aufsatz habe ich unlängst ausgeführt, welche Massnahmen notwendig sind, damit die Mitsprache des Parlamentes gewahrt bleibt.²⁰ Es ist im wohlverstandenen Eigeninteresse der Regierung, parlamentarische Kommissionen schon früh in interkantonale Verhandlungen einzubeziehen, weil sonst die Gefahr droht, dass im Parlament kein Sachwissen über zwischenstaatliche Vereinbarungen mehr vorhanden ist, denn wer nur noch das Endergebnis absegnen kann, hat keinen Anreiz, sich zu informieren.

Wirkungssteuerung: Bei dieser Funktion ist der Nachholbedarf des Parlaments wohl am grössten. Zum einen bei den Kenntnissen. Wissen um Ziele und Instrumente des New Public Management sind heute

unentbehrlich. Zum Zweiten bei den Ressourcen. Es kann von einem Milizparlamentarier nicht erwartet werden, dass er selbst Wirkungsziele formuliert, messbare Indikatoren ausfüllt und selbst die Messung, ob die Ziele erreicht worden sind, vornimmt. Die Regierung hat dafür Personal – das Parlament nicht. In dieser Beziehung besteht Reformbedarf, wenn das Parlament den Verlust bei der Budgetfunktion wettmachen möchte. Wie gesagt: Verwaltungsreform bedingt eine Parlamentsreform.

Aufsicht und Kontrolle: In Bezug auf die Aufsichts- und Kontrollfunktion ist das Parlamentsmitglied etwas in der Zwickmühle zwischen Nähe und Distanz. Einerseits ist es, um im Parlament wirksam zu sein, auf gute, auf Partnerschaft und Vertrauen beruhende Beziehungen zu Regierung und Verwaltung angewiesen. Andererseits muss es auch eine gewisse Distanz wahren und allzu grosse Kumpanei vermeiden, um seine Kontrollfunktion wirksam erfüllen zu können. Dies gilt insbesondere in kleinen politischen Systemen. Regelmässige personelle Wechsel in allen Organen sind zur Sicherstellung der Kontrolle wichtig, weil sie festgefügte Beziehungsnetze lockern.

Wahlen: Rein äusserlich ist dies die augenscheinlichste Funktion eines Parlaments, weil man gleich ein Ergebnis sieht. Alle Mitglieder des Parlaments wissen von ihrer eigenen Wahl her um das Ausgestelltsein in der Öffentlichkeit. Es empfiehlt sich daher, die Qualitäten der Kandidierenden möglichst diskret zu prüfen und zu beurteilen. Ob die Verteilung der Sitze in Gremien nach Parteienproporz sinnvoll ist oder nicht, soll hier nicht besprochen werden. Wenn man aber "im Prinzip" dafür ist, dann kann man nicht dagegen sein, wenn gerade die eigene Partei Nachteile zu befürchten hätte. Irgendwelche Einwände gegen eine Kandidatur finden



sich immer. Einigt man sich auf einen Parteienproporz, dann hat man auch zu akzeptieren, dass eine Kandidatin oder ein Kandidat einer anderen Partei eben nicht die eigenen Werte und Interessen vertritt.

Rekrutierung: Viele Parlamentsmitglieder drängt es in die Regierung. Ob man schliesslich gewählt wird, hängt nicht nur von der eigenen Person, sondern ebenso sehr von der herrschenden politischen Konstellation und von Zufällen ab. Letzteres liegt ausserhalb dessen, was man beeinflussen kann. Was man bestimmen kann, ist hingegen der eigene Einsatz im Parlament.

VIII. Über das Geschäft der Politik

Bei den folgenden Schlussbemerkungen möchte ich mich nicht selbst zu weit vorwagen; ich stütze mich vor allem auf den bereits erwähnten deutschen Soziologen Max Weber und füge einige schweizspezifische Ergänzungen hinzu.

Max Weber schreibt in seinem berühmten Aufsatz "Politik als Beruf", dass drei Qualitäten entscheidend sind für den Politiker: Leidenschaft, Verantwortungsgefühl und Augenmass.²¹ Leidenschaft im Sinn von Hingabe an eine Sache, Verantwortungsgefühl gegenüber Menschen und Sachen, Augenmass als Distanz zu den Dingen und den Menschen, die Fähigkeit "die Realitäten mit innerer Sammlung und Ruhe auf sich wirken zu lassen". Das Problem ist, wie heisse Leidenschaft und kühles Augenmass in der selben Person immer wieder zusammengezwungen werden können.

Der politisch tätige Mensch hat einen "ganz trivialen, allzu menschlichen Feind", nämlich die ganz

gemeine Eitelkeit, verstanden als fehlende Distanz sich selbst gegenüber. In akademischen und Gelehrtenkreisen, schreibt Max Weber, sei sie zwar weit verbreitet, aber harmlos. Anders beim Politiker, der unvermeidlicherweise nach Macht streben muss. Verantwortungslos ist es, die Macht lediglich um ihrer selbst willen, ohne inhaltliches Ziel, zu erstreben.

Politik ist, zumal in der Schweiz, ein mühseliges Geschäft. Allerdings: wenn hierzulande politische Entscheidungsprozesse komplex sind und in der Regel recht viel Zeit in Anspruch nehmen, so ist dies für die Demokratie kein schlechtes Zeichen. Man mag, gerade wenn man leidenschaftlich, aber erfolglos für eine Sache gekämpft hat, an einen Punkt gelangen, wo man sagt: Ich bin so gut und die Welt ist so schlecht. Die Welt ist dumm und gemein, und die Verantwortung für die Folgen trifft nicht mich, sondern die anderen. Macht euer Geschäft alleine. Max Weber gibt zu Beginn des letzten Absatzes seine berühmte Definition: "Die Politik bedeutet ein starkes langsames Bohren von harten Brettern mit Leidenschaft und Augenmass zugleich." Und der letzte Satz lautet: "Nur wer sicher ist, dass er daran nicht zerbricht, wenn die Welt, von seinem Standpunkt aus gesehen, zu dumm oder zu gemein ist für das, was er ihr bieten will, dass der all dem gegenüber: 'dennoch!' zu sagen vermag, nur der hat den 'Beruf' zur Politik."

LITERATUR

Beyme, Klaus von. 1998. Niedergang der Parlamente. *Internationale Politik und nationale Entscheidungshoheit. Internationale Politik* 4: 21-30.

Beyme, Klaus von. 1999. Die parlamentarische Demokratie. Entstehung und Funktionsweise 1789 - 1999. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Brunner, Georg. 1979. Vergleichende Regierungslehre, Band 1. Paderborn: Ferdinand Schöningh.

Griffith, John Aneurin Grey, Michael Ryle, and M. A. J. Wheeler Booth. 1990. *Parliament: functions, practice and procedures*. London: Sweet & Maxwell.

Jann, Werner. 1989. Parlamente und Gesetzgebung Akteure und Ressourcen der parlamentarischen Gesetzgebung im internationalen Vergleich. Speyer.

Loewenstein, Karl. 1975. *Verfassungslehre*. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).

Lüthi, Ruth. 1999. Parlament. In *Handbuch der Schweizer Politik*, ed. U. Klöti u.a.:131-157. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.

Mastronardi, Philippe and Schedler, Kuno. 1998. *New Public Management in Staat und Recht. Ein Diskurs*. Bern: Paul Haupt.

Meier, Christian. 1999. *Die Parlamentarische Demokratie*. Carl-Hanser-Verlag.

Moeckli, Silvano. 1999. Die Rolle der Parlamente bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. *Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen* 2, no. 3: 7-17.

Riklin, Alois. 1977. Die Funktionen des schweizerischen Parlaments im internationalen Vergleich. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 3: 368-385.

Riklin, Alois. 1994. Politische Ethik. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 1: 105-120.

Riklin, Alois and Moeckli, Silvano. 1991. Milizparlament? In *Das Parlament - "Oberste Gewalt des Bundes"?*, ed. Par-

lamentsdienste:145-163. Bern: Haupt.

Shell, Kurt L. 1981. Liberal-demokratische Systeme. Eine politisch-soziologische Analyse. Stuttgart: Kohlhammer.

Steffani, Winfried and Thaysen, Uwe, eds. 1995. Demokratie in Europa: Zur Rolle der Parlamente. Sonderband zum 25jährigen Bestehen der Zeitschrift für Parlamentsfragen. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Weber, Max. 1977. Politik als Beruf. Berlin: Duncker & Humblot.

Fussnoten:

- 1) (Weber 1977) S. 41
- 2) Zu den Parlamentsfunktionen allgemein siehe (Riklin 1977), (Meier 1999), (Brunner 1979), (Steffani and Thaysen 1995), (Griffith, Ryle, and Wheeler Booth 1990), (Jann 1989), (Bryme 1999).
- 3) "Die internationale politikwissenschaftliche Literatur ist voll von Untersuchungen (und Klagen), die einen (angeblichen) 'Funktionsverlust' der Legislative gegenüber der Exekutive feststellen..." (Shell 1981), S. 133. Unlängst: (Beyme 1998).
- 4) (Lüthi 1999) S. 132.
- 5) "In der Praxis der Politik bilden...Zusammenspiel und Gegenspiel von Regierung und Parlament den Kern des Machtprozesse." Siehe (Löwenstein) 1975) S. 189
- 6) Zur Machtteilung allgemein siehe: (Riklin 1994).
- 7) Siehe auch These 10 von Philippe Mastronardi: "Das Prinzip der Gewaltenteilung ist stärker im Sinne einer Kooperation der Behörden auszugestalten." In: (Mastronardi and Schedler 1998) S. 89.
- 8) Ich beziehe mich auf das tragische Unglück in Stechelberg vom 13. Mai 2000, bei dem ein junger Amerikaner ums Leben kam, weil offenbar das Seil verwechselt wurde.
- 9) (Riklin 1977) S. 375.
- 10) Die Exekutive hat "im 20. Jahrhundert einen beherrschenden Einfluss auf das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren gewonnen". (Brunner 1979) S. 237.
- 11) Siehe (Moeckli 1999).
- 12) (Mastronardi and Schedler 1998) S. 87.
- 13) (Riklin 1977) S. 383.
- 14) Eine Umfrage unter eidgenössischen Parlamentariern ergab 1990, dass nach eigener Einschätzung Wahl-, Gesetzgebungs- und Kommunikationsfunktion gut erfüllt werden, während die Erfüllung der Kontrollfunktion und der aussenpolitischen Funktion als bloss genügend bewertet wurde. (Riklin and Moeckli 1991) S. 160.
- 15) Böse Zungen behaupten: sogar besser.
- 16) In den schweizerischen Kantonen und Gemeinden ist es üblich, dass der Regierungssekretär zugleich Parlamentssekretär und die Ratskanzlei zugleich als Parlamentskanzlei amtiert. Unter dem Aspekt der Gewaltentrennung ist dies höchst fragwürdig.
- 17) "Jeder Behörde werden im Bereich der anderen jene Mitgestaltungsrechte zuerkannt, die für die Handlungsfähigkeit des Ganzen wichtig sind." (Mastronardi and Schedler 1998) S. 81.
- 18) (Weber 1977) S. 36 f.
- 19) Je nach Wahlsystem sind die Anreize unterschiedlich. In einem Wahlsystem, wo man über die Parteilisten gewählt wird und der Wahlerfolg vornehmlich von der Platzierung auf der Wahlliste abhängt, muss der an einer Kandidatur Interessierte mehr investieren in die Kommunikation mit der Parteiführung, die über die Listenplätze vorentscheidet.
- 20) Vgl. (Moeckli 1999)
- 21) (Weber 1977) S. 51