

# Parlamentsreform und Gesetzgebungsverfahren<sup>1</sup>

---

MARTIN GRAF

*"In der vollen Tragweite nicht abschätzbar sind die Vorstellungen der Kommission zum Verfahren der Gesetzgebung. Auch hier ist vor der Gefahr unbeabsichtigter Kompetenz- und Gewichtverschiebungen zu warnen"*<sup>2</sup>.

Der vorliegende Aufsatz will versuchen, die *Tragweite* der in der Herbstsession 1991 von den eidgenössischen Räten verabschiedeten Massnahmen zur Parlamentsreform<sup>3</sup> im Hinblick auf das Verfahren der Gesetzgebung abzuschätzen, d.h. insbesondere auf die *beabsichtigten* Gewichtverschiebungen und die ihnen innewohnenden *Chancen* hinzuweisen. Während bisher aus naheliegenden Gründen vor allem die mit der aktuellen Parlamentsreform verbundene materielle Besserstellung der Ratsmitglieder im Vordergrund des öffentlichen Interesses stand, wendet sich der vorliegende Aufsatz den

---

<sup>1</sup> Der Verfasser arbeitete mit im Sekretariat der Parlamentsreform-Kommissionen beider Räte; er dankt Christoph LANZ, Kommissionssekretär, und Anemarie HUBER-HOTZ, stellvertretende Generalsekretärin der Bundesversammlung, für ihre Anregungen und die Förderung, ohne die dieser Aufsatz nicht hätte geschrieben werden können. Für den Inhalt trägt er allein die Verantwortung.

<sup>2</sup> Zu 90.228. Parlamentarische Initiative Parlamentsreform. Stellungnahme des Bundesrates vom 3. Juni 1991 (BBl 1991 III 814).

<sup>3</sup> Siehe dazu den Bericht der Kommission des Nationalrates vom 16. Mai 1991 (BBl 1991 III 617) und den Bericht der Kommission des Ständerates vom 14. August 1991 (BBl 1991 IV 358). Im vorliegenden Zusammenhang interessieren vor allem die Änderungen der Geschäftsreglemente beider Räte (GRN - Geschäftsreglement des Nationalrates, AS 1991 2158; GRS - Geschäftsreglement des Ständerates, AS 1991 2340) sowie - nur am Rande - die Änderung des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG, BBl 1991 III 1373). Die Änderung der Geschäftsreglemente wird durch das gegen die Parlamentsreform ergriffene Referendum nicht wesentlich betroffen (siehe dazu S. 9).

grundlegenderen Aspekten der verabschiedeten Parlamentsreform zu, insbesondere der beabsichtigten *Stärkung der Gesetzgebungs- und Initiativfunktion des Parlamentes* durch eine Reform des Kommissi-  
onensystems. Betroffen sind davon nicht nur das Parlament, sondern -  
wie die Regierung, nach dem Einleitungszitat zu schliessen, dunkel  
ahnt - auch Bundesrat und Bundesverwaltung, ja darüber hinaus alle  
am Vorverfahren der Gesetzgebung Beteiligten.

### 1. Die traditionelle Doktrin der Aufgabenteilung zwischen Bundesversammlung, Bundesrat und Bundesverwaltung

Es gehört zu den schon fast selbstverständlichen Erkenntnissen der  
Staatsrechtslehre, dass das Parlament entgegen dem klassischen  
Dogma der Gewaltenteilung die Rechtsetzungsfunktion im moder-  
nen Staat nicht allein wahrnehmen kann. Die Bundesversammlung  
ist nicht der souveräne Gesetzgeber im umfassenden Sinne des Wor-  
tes, dem Bundesrat und Bundesverwaltung bloss als ausführende  
Gehilfen zur Seite stehen. Bäumlín spricht von einer *"Teilfunktion  
der Bundesversammlung im Gesetzgebungsverfahren"*<sup>4</sup>. Das Parlament  
ist aufgrund seiner Struktur geeignet, in der Initiativphase des Ge-  
setzgebungsverfahrens Anregungen einzubringen und Forderungen  
aufzustellen. Bereits diese erste Funktion nimmt das Parlament kei-  
neswegs allein wahr; viele gesetzgeberische Vorhaben sind auf Im-  
pulse von Verwaltungsstellen zurückzuführen, die bei der laufenden  
Gesetzesanwendung häufig als erste die Wünschbarkeit einer Geset-  
zesänderung erkennen. Keine oder nur eine sehr beschränkte Rolle  
kann und darf das Parlament gemäss der traditionellen Lehre in der  
zweiten Phase des Gesetzgebungsverfahrens spielen, bei der Vorbe-  
reitung und Ausarbeitung des Gesetzesentwurfs. Dabei ist klar, dass  
in dieser Phase Entscheidendes geschieht: *"Den bedeutendsten Anteil  
an der Inhaltsgebung, die ihrerseits die wichtigste Obliegenheit des  
Rechtsetzers darstellt, erbringt, wer die Entwürfe erstellt"*<sup>5</sup>. Zum Zuge

<sup>4</sup> BÄUMLIN Richard, Die Kontrolle des Parlaments über Regierung und Verwal-  
tung, in: *Schweizerischer Juristenverein, Referate und Mitteilungen*, 1966, S. 263ff.

<sup>5</sup> EICHENBERGER Kurt, Die oberste Gewalt im Bunde, Zürich 1949, S. 136.

kommen die eidgenössischen Räte erst wieder bei der Überprüfung und Genehmigung des vom Bundesrat nach Vorarbeit der Verwaltung und nach Einbezug aller möglichen Interessenvertreter vorgelegten Entwurfes, wobei auch da die Exekutive durch die Präsenz ihrer Vertreter massgeblich Einfluss nehmen kann; dies vor allem in der Phase der Kommissionsverhandlungen, in welcher die langjährigen Spezialisten der Verwaltung den häufig notgedrungen weniger sachkundigen Milizparlamentariern gegenüberstehen. Sogar vor dem Ratsplenium wird bis heute dem Vertreter des Bundesrates ein privilegiertes Rederecht unmittelbar vor jeder Abstimmung eingeräumt, wie Nationalrat Oeri seinerzeit glossierte:

*"Es kommt die Eintretensdebatte mit der ersten Salve der Fraktionsargumente, dann die Detailberatung mit Kleingewehrfeuer und dann der heilige Moment: 'Alles schweige, jeder neige, ernsten Tönen jetzt sein Ohr'. Die Beratung ist geschlossen und jetzt ergreift ein Herr Bundesrat das Wort und verteilt nach gerechtem Ermessen Segen und Fluch auf die Diskussionsteilnehmer"*<sup>6</sup>.

Zusammenfassend kann mit Eichenberger Rechtsetzung gesehen werden *"als ein kooperativer Prozess einer Vielzahl von Staatsorganen und soziologischen Legislativkräften"*. Doch wo ist *"die leitende Potenz"* dieser Kooperation? Nur der Bundesrat kann diese Potenz aufbringen; so die Überzeugung von Eichenberger<sup>7</sup>. Bei Verfassungs- und Gesetzgebung liegen nicht nur die *"vertiefte Vorbereitung"*, sondern auch die *"programmatische Steuerung"* in der Hand der Exekutive<sup>8</sup>.

"Doch mit derartigen Feststellungen und summarischen Urteilen breitet man eigentlich Ladenhüter aus, und im akademischen Raum wird es auch ein wenig langweilig"<sup>9</sup>. Interessant wird es erst wieder, wenn man das Auge nicht verschliesst vor neueren Ansätzen zu

<sup>6</sup> Zitiert nach EICHENBERGER, a.a.O. (Anm. 5), S. 175.

<sup>7</sup> EICHENBERGER Kurt, Von der Rechtsetzungsfunktion im heutigen Staat, in: *Referate zum Schweizerischen Juristentag 1974*, S. 25.

<sup>8</sup> EICHENBERGER Kurt, Ohnmacht des Parlaments, Allmacht der Verwaltung?, in: *Erneuerung der schweizerischen Demokratie?* Hg. von Erich Gruner und Jörg Paul Müller, Bern/Stuttgart 1977, S. 25.

<sup>9</sup> EICHENBERGER, a.a.O. (Anm. 7), S. 26.

einer Verschiebung des Gewichtes der Gewalten. Daraus folgen zumindest Differenzierungen der traditionellen Doktrin; ja vielleicht sind mit der Zeit die "*Ladenhüter*" sogar aus dem Gestell zu räumen.

## 2. Die herkömmliche gesetzgeberische Rollenverteilung in der parlamentarischen Praxis

Der klassischen Doktrin der Aufgabenteilung zwischen den Gewalten bei der Gesetzgebung entspricht eine parlamentarische Praxis, die sich seit dem letzten Jahrhundert ausgebildet und im Verfahrensrecht verfestigt hat. In unserem Zusammenhang interessieren vor allem zwei Elemente dieser Praxis: das Instrument der Motion und die Bedeutung nichtständiger Kommissionen.

### 2.1 Die Motion als herkömmliches Initiativinstrument

Übliches Instrument zur Ausübung der parlamentarischen Initiativfunktion ist die *Motion* geworden. Aufschlussreich ist dabei die Entwicklung des Begriffes der Motion<sup>10</sup>. Ursprünglich war die Motion nichts anderes als die Abgeordneten-Initiative nach Artikel 93 der Bundesverfassung (BV). Mit einer Motion konnte auch ein Gesetzes- oder Beschlussesentwurf vorgelegt werden. In der Praxis wurde aber seit Beginn des Bundesstaates mit der Motion in der Regel der Bundesrat mit der Ausarbeitung eines Gesetzes- oder Beschlussesentwurfes beauftragt. Eigenständige parlamentarische Entwürfe wurden nur sehr selten vorgelegt. Bereits am Ende des 19. Jahrhunderts war der umfassende ursprüngliche Sinn von Artikel 93 BV weitgehend in Vergessenheit geraten, wie etwa folgendes Schreiben der mit einer Revision der Ratsreglemente beauftragten Kommissionen beider Räte an den Bundesrat vom 25.11.1896 zeigt:

---

<sup>10</sup> Vgl. dazu PFISTER Alois, *Parlamentarische Vorstösse*, in: *Innen- und Aussenpolitik. Primat oder Interdependenz?* Festschrift zum 60. Geburtstag von Walther Hofer, Bern/Stuttgart 1980, S. 405-429.

*"Die Kommissionen sind der Ansicht, dass es die Grenzen ihres Mandates überschreiten und auf das Gebiet der dem Bundesrat vorbehaltenen Initiative übergreifen hiesse, wenn sie an diese Arbeit herantreten und den Kammern von sich aus eine Revision des Bundesgesetzes über den Geschäftsverkehr unterbreiten wollten"*<sup>11</sup>!

Die letzte Spur der ursprünglichen Motion wurde bei der Revision des GVG vom 23.3.1962 beseitigt; in der vorherigen Fassung des GVG vom 9.10.1902 war noch von einem *"in Form einer Motion eingebrachten Gesetzes- oder Beschlussesentwurf"* (Art. 4 Abs. 4) die Rede gewesen. Auch nach der *"Neuentdeckung"* der parlamentarischen Initiative im Jahre 1964 hält sich bis heute in weiten Kreisen (bis weit ins Parlament hinein!) hartnäckig die Vorstellung, nur der Bundesrat könne Gesetzes- oder Beschlussesentwürfe ausarbeiten lassen.

Das Instrument der Motion ist in der jüngeren Vergangenheit weitgehend entwertet worden<sup>12</sup>. Nur gerade 67 der insgesamt 665 in der 43. Legislaturperiode 1987-1991 erledigten Motionen wurden dem Bundesrat überwiesen. Eine Analyse der Behandlungsweise der Motionen kommt zum Schluss: *"Eine Motion, die unabhängig von bereits laufenden Gesetzgebungsarbeiten behandelt wird und die noch Diskussionen und Abstimmungen provozieren kann, ist zur Seltenheit geworden"*<sup>13</sup>. Die Entwertung der Motion im Parlamentsbetrieb ist dem Respekt von Bundesrat und Verwaltung gegenüber parlamentarischen Gesetzgebungsaufträgen kaum förderlich.

---

<sup>11</sup> Zit. nach PFISTER, a.a.O. (Anm. 10), S. 414.

<sup>12</sup> Zum Phänomen und zu dessen Ursachen: GRAF Martin, Motion und parlamentarische Initiative. Untersuchungen zu ihrer Handhabung und politischen Funktion, in: Parlamentsdienste (Hrsg.), *Das Parlament - "Oberste Gewalt des Bundes"?* Bern/Stuttgart 1991, S. 203-221.

<sup>13</sup> GRAF, a.a.O. (Anm. 12), S. 209.

## 2.2 Die Bedeutung nichtständiger Legislativkommissionen

In den eidgenössischen Räten haben sich nur sehr zurückhaltend *ständige Legislativkommissionen* herausgebildet<sup>14</sup>. Bis zur gegenwärtigen Parlamentsreform haben nichtständige Kommissionen, die ad hoc für die Beratung einer bestimmten Vorlage gebildet werden und deren Mandat nach Abschluss der Beratungen erlischt, ein grosses Gewicht behalten. Zwar hat die Anzahl ständiger Kommissionen und der von ihnen behandelten Geschäfte langsam, aber kontinuierlich zugenommen, aber das nationalrätliche Reglement hielt in seiner noch bis zum 25. November 1991 geltenden Fassung fest, dass "zur Prüfung der Vorlagen von erheblicher politischer Tragweite" die ständigen Kommissionen erweitert (was in der Praxis nur sehr selten erfolgte) oder nichtständige Kommissionen bestellt werden (Art. 15 Abs. 3 GRN). Für zentrale Politikbereiche wie z.B. die Binnenwirtschaft bestanden gar keine zuständigen permanenten Kommissionen.

Dieses Kommissionensystem steht in engem Zusammenhang mit dem herkömmlichen Monopol des Bundesrates in der Phase der Gesetzesvorbereitung. Nichtständige Kommissionen treten naturgemäss in der Regel erst nach Abschluss der Gesetzesvorbereitung in Aktion; sie werden als Reaktion auf einen von aussen, meistens vom Bundesrat kommenden Anstoss gebildet. Der Bericht der nationalrätlichen Parlamentsreformkommission vom 16. Mai 1991 stellt denn auch fest:

*"Das grosse Gewicht der nichtständigen Kommissionen fördert ein reaktives Parlamentsverständnis: das Parlament beschränkt sich im Verfahren der Gesetzgebung weitgehend auf die Überprüfung bundesrätlicher Vorlagen, überlässt somit die Regie im Gesetzgebungsprozess dem Bundesrat und ist kaum zu eigener Initiative fähig"*<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Vgl. dazu die zusammenfassende Darstellung in den Parlamentsreform-Berichten (Anm. 3), BBl 1991 III 632ff. und BBl 1991 IV 375ff.

<sup>15</sup> BBl 1991 III 631.

### 3. Ansätze zu einem neuen Rollenverständnis des Parlamentes im Gesetzgebungsverfahren

Der Anfang einer allmählichen Aufweichung des erstarrten, reaktiven Rollenverständnisses des Parlamentes im Gesetzgebungsverfahren ist im Jahre 1964 zu finden, als erstmals Parlamentarier unter Berufung auf Artikel 93 BV deklarierte "*Gesetzesinitiativen*" einreichten. Mit der gesetzlichen Verankerung des Verfahrens der parlamentarischen Initiative im Jahre 1970 wurde auch auf formeller Ebene das Monopol des Bundesrates auf die Vorlage von Gesetzes- und Beschlussesentwürfen gebrochen. Eine Analyse der konkreten Handhabung dieses Instrumentes<sup>16</sup> bestätigt allerdings *vorerst* die bald von der Staatsrechtslehre aufgestellte These, die parlamentarische Initiative sei "*nicht geeignet, den üblichen Gang der Geschäfte zu ersetzen*"<sup>17</sup>. Sie hat sich etabliert als das geeignete Instrument zur Regelung von Fragen der Parlamentsorganisation, hat aber im übrigen Rechtsetzungsbereich nur subsidiäre Funktionen in dem Sinne, dass sie für das Parlament das letzte Mittel darstellt, wenn der Bundesrat trotz überwiesener Motionen nicht handelt. Die bis in die jüngste Vergangenheit selten eingetretenen Fälle, in denen das Parlament ausserhalb seines eigenen Bereiches direkt rechtsetzend tätig wurde, scheinen zudem zu bestätigen, dass das Parlament nur einfache Rechtsetzungsaufgaben selbständig lösen kann. Walter Buser hat sich denn auch bereits 1974 gefragt, "*wie weit es gelingt, dass Mitglieder der Bundesversammlung gewissermassen im Alleingang ganze (neue) Gesetzesvorlagen schaffen*", ohne "*über die Fachkunde der Verwaltung*" zu verfügen und ohne die Stellungnahme interessierter Kreise durch ein Vernehmlassungsverfahren eingeholt zu haben<sup>18</sup>.

Die parlamentarische Praxis der jüngsten Vergangenheit lässt nun allerdings Tendenzen zu einem selbstbewussteren Umgang mit dem parlamentarischen Initiativrecht erkennen. Allein in der Herbstsession 1991 wurden in den eidgenössischen Räten fünf komplexe,

---

<sup>16</sup> Vgl. GRAF (Anm. 12).

<sup>17</sup> BÄUMLIN, a.a.O. (Anm. 4), S. 269.

<sup>18</sup> BUSER Walter, Die Organisation der Rechtsetzung, in: *Zeitschrift für Schweizerisches Recht*, NF Bd. 93, 1974 II, S. 413f.

durch parlamentarische Initiativen ausgelöste Kommissionsvorlagen traktandiert, die thematisch ausserhalb des Bereiches der Parlamentsorganisation liegen: Entwürfe für ein Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts<sup>19</sup>, für eine Änderung des Alkoholgesetzes<sup>20</sup>, für eine Änderung des Militärstrafgesetzbuches<sup>21</sup>, für einen Bundesbeschluss über die Einführung eines Zivildienstes für Dienstverweigerer<sup>22</sup> und für eine Änderung des Bundesgesetzes über die Stempelabgaben<sup>23</sup>.

Der Umstand, dass diese Vorlagen auf parlamentarische Initiativen zurückzuführen sind, bedeutet nun allerdings nicht, dass Ratsmitglieder höchstpersönlich die Gesetzesentwürfe und begleitenden Berichte verfasst haben - so wenig wie Vorlagen des Bundesrates auf dem Schreibtisch (oder am Computer) einzelner Bundesräte entstehen. Gestützt auf Artikel 21<sup>quater</sup> Absatz 2 GVG wird in den meisten derartigen Fällen *"das zuständige Departement zur Mitwirkung bei der Vorberatung"* beigezogen. Sofern die parlamentarische Kommission dies für nützlich erachtet, kann sie auch den Bundesrat mit der Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens beauftragen. Der entscheidende Unterschied zum herkömmlichen Gesetzgebungsverfahren liegt darin, dass die Leitung dieses Verfahrens und die programmatische Steuerung nicht beim Bundesrat, sondern bei der parlamentarischen Kommission liegt. Sie ist es, die Aufträge definiert, Fristen setzt und Varianten aus Vorentwürfen auswählt.

---

<sup>19</sup> 85.227. Parlamentarische Initiative. Allgemeiner Teil Sozialversicherung. Bericht der Kommission des Ständerates vom 27. September 1990 (BBl 1991 II 185).

<sup>20</sup> 88.229. Parlamentarische Initiative. Alkoholgesetz. Selbsthilfe im Obstbau. Bericht der Kommission des Nationalrates vom 15. April 1991 (BBl 1991 IV 290).

<sup>21</sup> 89.234. Parlamentarische Initiative. Militärstrafgesetzbuch. Abschaffung der Todesstrafe. Bericht der Petitions- und Gewährleistungskommission des Nationalrates vom 22. April 1991 (BBl 1991 II 1463).

<sup>22</sup> 91.408. Parlamentarische Initiative der Kommission Zivildienst. Änderung der Bundesverfassung. Bericht der Kommission des Nationalrates vom 20. März 1991 (BBl 1991 II 433).

<sup>23</sup> 91.426. Parlamentarische Initiative. Bundesgesetz über die Stempelabgaben. Änderung. Bericht der Kommission des Nationalrates vom 16. September 1991 (noch nicht im BBl publiziert).



Dass die Herbstsession 1991 keinen einmaligen Sonderfall darstellt, zeigt die Zahl von gegenwärtig 17 parlamentarischen Initiativen, welchen die Räte im Rahmen der Vorprüfung Folge gegeben haben und die nun einer Kommission zur Ausarbeitung einer Vorlage zugewiesen sind. Darunter befinden sich allerdings einige Initiativen, die voraussichtlich nicht zu einer Kommissionsvorlage führen werden, sondern die dereinst mit der Behandlung einer bundesrätlichen Vorlage abgeschrieben werden können. Parlamentarische Initiativen werden zunehmend als Druckmittel eingesetzt, um gesetzgeberische Vorarbeiten von Bundesrat und Verwaltung inhaltlich zu beeinflussen oder verfahrensmässig zu beschleunigen. Ein Musterbeispiel dafür liefert die Initiative von Ständerat Rhinow vom 20. März 1990, welche eine grundlegende Regierungsreform fordert. Dieselben Forderungen wurden im Nationalrat in der Form einer Motion der Freisinnig-demokratischen Fraktion erhoben. Rhinow schreibt zu diesem Vorgehen in der Begründung seiner Initiative:

*"Dort geht es darum, dass diese Motion als Motion im Nationalrat (und anschliessend auch im Ständerat) erheblich erklärt wird. Der Bundesrat hat unverzüglich mit den Reformarbeiten zu beginnen. Im Ständerat wurde der nämliche Vorstoss in eine parlamentarische Initiative gekleidet. Dabei besteht nicht die Meinung, dass das Parlament von Anbeginn an parallel zum Bundesrat die Reformarbeiten an die Hand nimmt. Die Pendeuz des Geschäftes im Ständerat soll vielmehr dem Parlament die Möglichkeit verschaffen, selber aktiv zu werden, falls der Bundesrat die Reformen nicht mit der nötigen Entschlossenheit und Dringlichkeit in Angriff nehmen sollte. Es dürfte sich deshalb empfehlen, der Initiative Folge zu geben und eine Kommission einzusetzen, welche das 'Schicksal' der im Nationalrat eingereichten Motion verfolgt, dem Rat regelmässig über den Verlauf der Reformarbeiten des Bundesrates berichtet, jedoch nur dann mit eigenständigen Arbeiten beginnt, wenn sich dies aus den oben genannten Gründen aufdrängen sollte"*<sup>24</sup>.

Im vorliegenden Fall haben sich die Dinge bis zum jetzigen Zeitpunkt genau nach Absicht des Initianten entwickelt. Die Motion

---

<sup>24</sup> Amtl. Bull. S 1990 IV 657.

wurde gegen den Willen des Bundesrates überwiesen und der Initiative wurde Folge gegeben. Fünf Tage vor der ersten Sitzung der mit der Ausarbeitung einer Vorlage beauftragten Kommission des Ständerates setzte der Bundesrat am 7. November 1990 seinerseits eine Expertengruppe ein. Die ständerätliche Kommission griff in der Folge aber weiter in das Verfahren ein, indem sie der Erwartung Ausdruck gab, dass der vorerst recht vage Auftrag und Zeitplan für die Arbeiten dieser Expertengruppe präzisiert und erheblich gestrafft werde. Der Bundesrat kam dem Ansinnen nach, der ständerätlichen Kommission bis zum gewünschten Zeitpunkt (Ende 1991) den verlangten Bericht zu unterbreiten. Hier wird zumindest versuchsweise eine *Kooperation der Gewalten* im Gesetzgebungsverfahren praktiziert, die qualitativ weit über das hinausgeht, was die Staatsrechtslehre bisher darunter verstanden hat (vgl. Kap. 1).

Fazit: Die Tendenz, dass das Parlament mit dem Instrument der parlamentarischen Initiative die bisher praktisch ausschliesslich vom Bundesrat dominierte Vorbereitungsphase der Gesetzgebung zunehmend beeinflussen will, ist offensichtlich, sei es in Form einer unmittelbaren Leitung des Verfahrens durch parlamentarische Kommissionen, oder sei es in Form einer begleitenden Kontrolle des formal nach wie vor vom Bundesrat geleiteten Vorverfahrens der Gesetzgebung.

Trotz der aufgeführten konkreten Beispiele kann jedoch nur von Tendenzen, von Ansätzen zu einem neuen Rollenverständnis des Parlamentes im Gesetzgebungsverfahren gesprochen werden. Als Hindernis erweist sich bis zur aktuellen Parlamentsreform die herkömmliche parlamentarische Arbeitsorganisation, namentlich das bisherige Kommissionensystem, das noch von einem anderen Rollenverständnis geprägt ist. Wie oben dargestellt, können nichtständige Kommissionen naturgemäss nur auf von aussen kommende Anstösse reagieren. Ein solcher Impuls kann zwar auch von einer parlamentarischen Einzelinitiative ausgehen, die zur Einsetzung einer nichtständigen Kommission führt, welche in der Folge Eigeninitiative entwickelt. Das Parlament kann sich aber offensichtlich auf diese Weise nur sehr punktuell an der Gesetzesvorbereitung beteiligen; der Gegenstandsbereich solcher Gesetzgebungsarbeit hängt davon ab, ob ein einzelner Parlamentarier eine entsprechende

Initiative einreicht, die dann auch noch das etwas schwerfällige Vorprüfungsverfahren zu überstehen hat. Die mit der Ausarbeitung einer Vorlage beauftragte nichtständige Kommission tendiert dazu, nur den relativ engen Rahmen ihres Auftrages und nicht den grösseren Zusammenhang aller in einem bestimmten Sachbereich hängigen Rechtsetzungsaufgaben zu sehen. Auch von den bestehenden ständigen Kommissionen konnte bisher die nötige Gesamtschau ihrer Sachbereiche nicht erwartet werden; da ihnen häufig gerade die wichtigen Vorlagen ihres Sachbereiches nicht zugewiesen wurden, fühlten sie sich nicht verantwortlich für die Gesamtheit der Gesetzgebungsvorhaben in ihrem Sachbereich, sondern nur für die Vorberatung der ihnen mehr oder weniger zufällig vom Ratsbüro zugewiesenen Geschäfte. Es fällt auf, dass gerade die bisherigen ständigen Kommissionen (mit Ausnahme der Finanz- und Geschäftsprüfungskommissionen) bis ins Jahr 1991 von dem ihnen gemäss Artikel 8<sup>quinquies</sup> Absatz 5 GVG zustehenden Recht, "zu Gegenständen ihres Aufgabenkreises" Initiativen vorzulegen, noch nie Gebrauch gemacht haben.

#### **4. Die Reform des Kommissionensystems als Grundlage einer Stärkung der Gesetzgebungs- und Initiativfunktion des Parlamentes**

##### **4.1 Die Massnahmen zur Reform des Kommissionensystems**

Im Rahmen der parlamentarischen Initiativen Petitpierre und Rhinow zur Durchführung einer grundlegenden Parlamentsreform haben die beiden Räte in der Herbstsession 1991 folgende Massnahmen zur Reform des Kommissionensystems beschlossen<sup>25</sup>:

- Alle Sachbereiche der eidgenössischen Politik werden auf neun möglichst gleichgewichtige Legislativkommissionen aufgeteilt<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Vgl. Anm. 3.

<sup>26</sup> Aussenpolitische K.; K. für Wissenschaft, Bildung und Kultur; K. für soziale Sicherheit und Gesundheit; K. für Umwelt, Raumplanung und Energie; Sicherheits-

Dazu kommt die weniger belastete Kommission für öffentliche Bauten und die zwei bisherigen Kontrollkommissionen (Finanz- und Geschäftsprüfungskommissionen), insgesamt also zwölf ständige Kommissionen (Art. 15 Abs. 1 GRN, Art. 10 Abs. 2 GRS).

- Die Definition der Aufgaben der Legislativkommissionen umfasst neben der Vorberatung der ihnen vom Ratsbüro zugewiesenen Vorlagen auch die "*regelmässige Verfolgung der gesellschaftlichen und politischen Entwicklungen in ihren Sachbereichen*" und die "*Ausarbeitung von Anregungen und Vorschlägen zur Problemlösung in ihren Sachbereichen*" (Art. 15 Abs. 2 GRN, Art. 10 Abs. 2 GRS).
- *Nichtständige "Spezialkommissionen"* sollen nur noch in Ausnahmefällen und nur nach Anhörung der Präsidenten der zuständigen Kommissionen bestellt werden (Art. 15a GRN, Art. 11 GRS)<sup>27</sup>;
- Eine kooperative *Geschäftsplanung* wird ermöglicht, indem die Ratsbüros nach Konsultation der Kommissionspräsidenten die Geschäfte zuteilen und *Behandlungsfristen* festlegen (Art. 13 Abs. 1 GRN; Art. 6 Ziff. 7 GRS).
- Vernetztes Denken soll durch die Bestimmung erleichtert werden, dass zur *Vorberatung sachbereichübergreifender Geschäfte* neben einer federführenden Kommission auch andere Kommissionen in einem Konsultationsverfahren beigezogen werden können (Art. 15 Abs. 3 GRN; Art. 10 Abs. 3 GRS).
- Vor allem für eine solche kommissionsübergreifende Zusammenarbeit, aber auch für eine kommissionsinterne Arbeitsteilung kann jede Kommission ständige oder nichtständige *Subkommissionen* einsetzen (Art. 15b GRN, Art. 10a GRS).
- Die Kontinuität der Kommissionsarbeit soll durch die Streichung der bisherigen gesetzlichen *Amtsdauerbeschränkung* (Art. 8<sup>sexies</sup> Abs. 2 GVG) gefördert werden. Der Ständerat hält allerdings in seinem Reglement an einer maximal sechsjährigen Amtsdauer

---

politische K.; K. für Verkehr und Fernmeldewesen; K. für Wirtschaft und Abgaben; Staatspolitische K.; K. für Rechtsfragen.

<sup>27</sup> Zu den diesbezüglichen Diskussionen in den Räten siehe Kapitel 5.2.

fest (Art. 10 Abs. 6 GRS)<sup>28</sup>; nationalrätliche Kommissionsmitglieder können sich jedoch nach jeweils vier Jahren beliebig wiederwählen lassen (Art. 18 Abs. 1 GRN)<sup>29</sup>. Sind nationalrätliche Kommissionsmitglieder an der Sitzungsteilnahme verhindert, soll die Kontinuität der Kommissionsarbeiten durch den Einsatz ständiger *Suppleanten* gesichert werden (Art. 19 GRN).

- Andererseits sollen die *Kommissionspräsidenten* nicht zu mächtig werden. Ihre Amtsdauer bleibt wie bisher auf zwei Jahre begrenzt<sup>30</sup>; anders als bisher sollen sie im Nationalrat in der Regel nicht die Funktion des Berichterstatters übernehmen (Art. 22 Abs. 1 GRN).
- Die *Verteilung der Kommissionssitze* auf alle einer Fraktion angehörenden Ratsmitglieder soll möglichst gleichmässig erfolgen. Bei einer durchschnittlichen Kommissionsgrösse von 25-27 Mitgliedern (die Kompetenz zur Festlegung der Mitgliederzahl liegt gemäss Art. 13 Abs. 3 GRN beim Büro) im Nationalrat erhalten etwa zwei Drittel der Ratsmitglieder das erlaubte Maximum von zwei Mandaten (Art. 18 Abs. 3 GRN) in den elf wichtigen Kommissionen; ein Drittel muss mit einem Mandat vorlieb nehmen. Zu verteilen sind aber zusätzlich auch die Suppleantenmandate und Sitze in Delegationen, im Büro, in Spezialkommissionen, usw. Die Mitglieder des Ständerates werden im Durchschnitt je drei Sitze in den elf wichtigen Kommissionen (mit je dreizehn Mitgliedern, Art. 10 Abs. 4 GRS) einnehmen können.
- An der Vertraulichkeit der Kommissionsverhandlungen wird grundsätzlich festgehalten; mit einer Ausnahmebestimmung wer-

---

<sup>28</sup> Die Kommission hatte eine Verlängerung auf 8 Jahre beantragt, was mit 19:12 Stimmen abgelehnt wurde (Amtl. Bull. S 1991 IV 717).

<sup>29</sup> Anträge auf Beibehaltung der bisherigen Beschränkung wurden in der ersten Lesung mit 51:96 Stimmen (Amtl. Bull. N 1991 III 1200), in der zweiten Lesung mit 20 Stimmen gegen eine offensichtliche Mehrheit (Amtl. Bull. N 1991 IV 1602) abgelehnt.

<sup>30</sup> Die Kommission wollte die Amtsdauer auf vier Jahre verlängern, was mit 62:64 Stimmen abgelehnt wurde (Amtl. Bull. N 1991 III 1200).

den aber *öffentliche Anhörungen von Interessenvertretern und Experten* ermöglicht (Art. 24 GRN, Art. 16 GRS)<sup>31</sup>.

- Indem im Nationalrat die Kommissionen die *Vorberatung von Motionen* und Postulaten an sich ziehen können, soll verhindert werden, dass Gesetzaufträge erteilt werden, ohne dass die zuständigen Legislativkommissionen mitwirken können. Solche Vorstösse werden in der folgenden Session privilegiert traktandiert. Es wird so eine politische Selektion wichtiger Vorstösse aus der grossen Zahl eingereicherter Vorstösse ermöglicht. Dadurch wird versucht, das unter inflationärem Gebrauch leidende Instrument des individuellen Vorstosses zu stärken (Art. 29 Abs. 2 und Art. 35 Abs. 3 GRN).
- Die Konzentration auf ständige Kommissionen erlaubt *effizientere Arbeitsabläufe*. Die Büros erstellen einen Jahresplan, in welchem für jede der elf wichtigen Kommissionen in jedem Quartal die Daten für zwei zwei- bis zweieinhalbtägige Kommissionssessionen reserviert werden können (Art. 20 Abs. 1 GRN, Art. 13 Abs. 1 GRS)<sup>32</sup>.

Der grösste Teil dieser Massnahmen kann durch Änderungen der Geschäftsreglemente beider Räte realisiert werden. Diese treten zu Beginn der Wintersession 1991, am 25. November 1991 in Kraft. Einzig die Aufhebung der bisherigen Amtszeitbeschränkung erfordert eine Änderung des GVG, welche erst nach Ablauf der Referendumsfrist und allenfalls erst nach Annahme in der Volksabstimmung in Kraft treten kann.

Ferner müssen im Rahmen der Budgetberatung Beschlüsse für eine *personelle Stärkung der Kommissionssekretariate* getroffen werden, damit die mit der Reform des Kommissionensystems gesetzten Ziele

---

<sup>31</sup> Im Nationalrat wurde in der ersten Lesung diese Bestimmung mit Stichentscheid des Präsidenten abgelehnt (Amtl. Bull. N 1991 III 1200), in der zweiten Lesung setzte sich die Kommission mit 51:48 Stimmen durch (Amtl. Bull. N 1991 IV 1605).

<sup>32</sup> Im Ständerat wurde ein Antrag auf Beibehaltung des bisherigen Systems der freien Festlegung der Sitzungsdaten mit 8:26 Stimmen abgelehnt (Amtl. Bull. S 1991 IV 722).

erreicht werden können. Die wichtigen ständigen Kommissionen benötigen nicht etwa Parallelverwaltungen zur allgemeinen Bundesverwaltung, sondern kleine Stäbe (etwa zwei bis drei wissenschaftliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter pro Kommission), welche vor allem Koordinations- und Beratungsaufgaben wahrnehmen, die aber auch imstande sind, im Auftrag der Kommission zumindest kleinere gesetzgeberische Vorarbeiten gegebenenfalls unabhängig von der allgemeinen Bundesverwaltung auszuführen. Die für jede Legislativkommission reglementarisch festgehaltene Aufgabe der *"regelmässigen Verfolgung aller Entwicklungen in ihrem Sachbereich"* bedarf qualifizierter Fachleute, welche die diesbezüglichen Informationen sammeln und zuhanden der Kommission auswerten.

Mit 62:61 Stimmen wurde im Nationalrat eine weitere wesentliche Neuerung, die Einführung von *parlamentarischen Expertenkommissionen* abgelehnt. Solche Kommissionen wären aus Ratsmitgliedern und ausserparlamentarischen Sachverständigen zusammengesetzt worden und hätten der *"Vorbereitung von Entscheidungen über umfangreiche und bedeutsame Sachkomplexe"* dienen sollen<sup>33</sup>.

#### 4.2 Beabsichtigte Auswirkungen auf das Gesetzgebungsverfahren

Die Berichte der national- und ständerätlichen Parlamentsreformkommissionen sehen in der kontinuierlichen Betreuung aller Sachbereiche der eidgenössischen Politik durch ständige Kommissionen eine zentrale Voraussetzung für eine Stärkung der Gesetzgebungs- und Initiativfunktion des Parlamentes<sup>34</sup>. Ständige Kommissionen sind die allgemeine Voraussetzung für eine aktivere Rolle des Parlamentes im Gesetzgebungsprozess.

---

<sup>33</sup> Vgl. dazu im einzelnen: BBl 1991 III 646, 705f., 720f. - Amtl. Bull. N 1991 III 1185ff.

<sup>34</sup> Die folgende Darstellung gibt weitgehend, ergänzt durch einige weiterführende Überlegungen, die Ziffer 241 der Parlamentsreform-Berichte (vgl. Anm. 3), BBl 1991 III 636-639 bzw. BBl 1991 IV 377-380 wieder.

Die neu als Aufgabe der Kommissionen definierte *"regelmässige Verfolgung der gesellschaftlichen und politischen Entwicklungen in ihren Sachbereichen"* (Art. 15 Abs. 2 Bst. b GRN, Art. 10 Abs. 2 Bst. c GRS) ist so zu verstehen, dass Kommissionen nicht nur auf bundesrätliche Vorlagen reagieren, sondern auch selbständig *"Anregungen und Vorschläge zur Problemlösung in ihren Sachbereichen"* (Art. 15 Abs. 2 Bst. c GRN, Art. 10 Abs. 2 Bst. GRS) entwickeln. Diese Funktion oblag bisher weitgehend den einzelnen Ratsmitgliedern bzw. ihren persönlichen Vorstössen oder Einzelinitiativen. Nehmen sich Kommissionen dieser Aufgabe an, so kann diese Funktion systematischer, geplanter und effizienter wahrgenommen werden. Längst nicht jede Anregung und jeder Vorschlag braucht dabei in einen Kommissionsvorstoss oder gar in eine Kommissionsinitiative zu münden; zahlreiche Fragen werden sich im informellen Kontakt zwischen Kommission einerseits und Bundesrat sowie Verwaltung andererseits klären lassen. Das Ergreifen einer Kommissionsinitiative ist dort angebracht, wo die Vorstellungen von Kommission und Bundesrat über Inhalt, Form und Zeitplan einer Gesetzgebung wesentlich differieren. In diesen Fällen kann die Kommission die Regie des Rechtsetzungsprozesses übernehmen. Nach Artikel 21<sup>quater</sup> Absatz 2 GVG kann sie dabei direkt auf die in der Bundesverwaltung vorhandenen fachlichen und personellen Kapazitäten zurückgreifen, sofern diejenigen der Parlamentsdienste nicht ausreichen.

Die Parlamentsreform-Berichte sprechen sich im Besonderen dafür aus, dass die Bundesversammlung mit dem Instrument der ständigen Kommissionen einen grösseren Einfluss auf das vorparlamentarische Gesetzgebungsverfahren ausübt:

*"Seit Ende des letzten Jahrhunderts ist der vorparlamentarische Abschnitt des Gesetzgebungsverfahrens stetig ausgebaut worden; durch diese Entwicklung haben Bundesrat und Verwaltung, die dieses Verfahren leiten, und die im Vernehmlassungsverfahren einbezogenen Interessengruppen und Kantone auf Kosten des Parlamentes erheblich an Einfluss auf die Gesetzgebung gewonnen"*.

Ständige Kommissionen haben gegenüber nichtständigen Vorbereitungsorganen den Vorteil, dass sie nicht erst nach Abschluss des vorparlamentarischen Verfahrens in Aktion treten können. Die Lei-



tung des Vorverfahrens der Gesetzgebung durch den Bundesrat (Art. 7 VwOG) hindert die Kommissionen nicht, von Bundesrat und Verwaltung Auskünfte über den Stand des Verfahrens zu verlangen und gegebenenfalls informelle Anregungen zu vermitteln. Die Kommissionen werden insbesondere die zeit- und sachgerechte Erfüllung parlamentarischer Gesetzgebungsaufträge (überwiesene Motionen) überwachen können. Folgt der Bundesrat wesentlichen Wünschen einer Kommission nicht, so steht auch hier als ultima ratio die Kommissionsinitiative zur Verfügung, mit der die Kommission die Verfahrensleitung übernehmen kann. Wird dieser Weg eingeschlagen, so ist Artikel 7 VwOG und damit auch die bundesrätliche Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren vom 17. Juni 1991<sup>35</sup> nicht mehr anwendbar. Ausser in denjenigen Fällen, in welchen die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens verfassungsrechtlich oder gesetzlich vorgeschrieben ist, bleibt es der Kommission anheimgestellt, ob sie ein solches Verfahren durchführen will<sup>36</sup>. Wird der Einbezug von Interessenverbänden, Parteien und Kantonen als politisch sinnvoll und nötig beurteilt, so entscheidet die Kommission, wen sie in welcher Form anhören will. Interessante Perspektiven eröffnet in diesem Zusammenhang die neu geschaffene Möglichkeit, *öffentliche Kommissionshearings* durchzuführen (Art. 24 Abs. 2 GRN, Art. 16 Abs. 2 GRS), ähnlich wie dies im Gesetzgebungsverfahren der USA üblich ist. Beim schriftlichen Vernehmlassungsverfahren ist häufig unklar, welche Interessen hinter den Stellungnahmen einzelner Parteien und Kantone stehen (Stichwort "Vernehmlassungstourismus"). Öffentliche Kommissionshearings könnten mehr Transparenz schaffen; die Kommissionsmitglie-

---

<sup>35</sup> AS 1991 1632.

<sup>36</sup> Der Vorteil einer grösseren Flexibilität zeigte sich z.B. bei der Kommissionsinitiative für das Wahl- und Stimmrechtsalter 18 vom 30. Januar 1990 (BBl 1990 I 1167). Wäre hier der Bundesrat federführend gewesen, so hätte er - gebunden durch seine eigenen Vorschriften - eine Vernehmlassung durchführen lassen müssen. Die Kommission konnte auf das in diesem Fall als unnötig befundene Prozedere verzichten und dadurch den Zeitgewinn erzielen, der die Teilnahme der 18- und 19jährigen an den Nationalratswahlen 1991 ermöglichte.

der erhalten Gelegenheit, den Interessenvertretern kritische Rückfragen zu stellen<sup>37</sup>.

Ständige Legislativkommissionen sind gemäss Darstellung der Parlamentsreform-Berichte auch *"Voraussetzung dafür, dass das Parlament das nachparlamentarische Rechtsetzungsverfahren besser im Auge behält.. Das Mandat nichtständiger Kommissionen erlischt nach Verabschiedung eines Erlasses durch das Parlament; ständige Kommissionen hingegen haben die Möglichkeit, den weiteren Fortgang der Rechtsetzung zu verfolgen und nötigenfalls zu intervenieren."* Das bedeutet konkret: Die Kommissionen können beantragen, dem Bundesrat einmal erteilte Rechtsetzungsdelegationen wieder zu entziehen. Darüber hinaus impliziert die Aufgabe der *"regelmässigen Verfolgung der gesellschaftlichen und politischen Entwicklungen in ihren Sachgebieten"*, dass sich die ständigen Kommissionen generell fragen, ob geltendes Recht beibehalten, geändert oder aufgehoben werden soll. Es stellt sich dabei allerdings teilweise die Frage nach der Abgrenzung der Aufgaben zwischen Geschäftsprüfungskommission (GPK) und Legislativkommissionen. Auf Antrag der GPK hat denn auch der Nationalrat bei der Beratung der Änderung des Geschäftsreglementes die *"Überprüfung der Auswirkung der Rechtssetzung"* aus dem Aufgabenkatalog der Legislativkommissionen in Artikel 15 Absatz 2 gestrichen<sup>38</sup>, da bereits die der GPK unterstellte parlamentarische Verwaltungskontrollstelle mit dieser Aufgabe betraut ist (Art. 47<sup>sexies</sup> GVG). In der Praxis werden sich allerdings die Aktivitäten von GPK und Legislativkommissionen kaum nach strikten Kriterien abgrenzen lassen; umso wichtiger ist der reglementarisch hervorgehobene Auftrag zur Koordination zwischen diesen Kommissionen (Art. 15 Abs. 2 Bst. d GRN, Art. 10 Abs. 2 Bst. d GRS).

Dringende Aktualität gewinnt die Schaffung des neuen Kommissionensystems als Voraussetzung für eine *Mitwirkung des Parlamentes*

<sup>37</sup> Zur parlamentarischen Kritik am Vernehmlassungsverfahren siehe auch die parlamentarische Initiative MÜLLER-Aargau vom 18.12.1986, die zur Überweisung eines Postulates an den Bundesrat führte (Amtl. Bull. N 1989 II 398-408).

<sup>38</sup> Amtl. Bull. N 1991 III 1195.

im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses<sup>39</sup>. Das Ungenügen nichtständiger Kommissionen, die erst nach Vorlage einer bundesrätlichen Botschaft aktiv (bzw. re-aktiv) werden können, wird bei der parlamentarischen Behandlung von Staatsverträgen besonders offensichtlich, kann das Parlament doch zum Zeitpunkt der Vorlage der Botschaft nur noch den von Bundesrat und Verwaltung häufig in enger Kooperation mit Interessenverbänden ausgehandelten Vertrag annehmen oder ablehnen. Die zu erwartende zunehmende Verlagerung der Rechtsetzung auf die internationale Ebene würde bei einer Beibehaltung des herkömmlichen reaktiven parlamentarischen Selbstverständnisses zu einem weitgehenden Bedeutungsverlust des Parlamentes führen. Die Parlamentsreform-Kommissionen postulieren daher, dass die ständigen Kommissionen

*"die internationale Rechtsentwicklung in ihrem Sachbereich kontinuierlich verfolgen und mit Bundesrat und Verwaltung im Vorfeld von Vertragsabschlüssen und von für die Schweiz verbindlichen Beschlüssen im Rahmen des EWR oder der EG in Kontakt treten".*

Der neue Artikel 47<sup>bis</sup> a GVG bestimmt das diesbezügliche Verfahren zwischen Bundesrat und Bundesversammlung. Danach informiert der Bundesrat *"die Ratspräsidenten sowie die ausserpolitischen Kommissionen regelmässig, frühzeitig und umfassend"* über alle ausserpolitischen Entwicklungen (Abs. 2) und er *"konsultiert"* die ausserpolitischen Kommissionen *"zu den Richt- und Leitlinien für das Verhandlungsmandat, bevor er diese festlegt oder abändert"* (Abs. 3). *"Die anderen ständigen Kommissionen werden in die Konsultationen einbezogen"*, sofern ihre Aufgabenbereiche berührt werden (Abs. 6)<sup>40</sup>.

<sup>39</sup> Grundlegend dazu: THÜRER Daniel, Die schweizerische Bundesversammlung und die Europäische Gemeinschaft - Zu den Chancen einer verstärkten parlamentarischen Legitimierung des europäischen Gemeinschaftsrechts im nationalen Rahmen, in: Parlamentsdienste (Hrsg.), a.a.O. (vgl. Anm. 12), S. 443-473.

<sup>40</sup> Siehe die ausführlichen Erläuterungen zur Mitwirkung des Parlamentes im Bereich der Aussenpolitik im Bericht der Kommission des Nationalrates vom 16. Mai 1991, BBl 1991 III 648-658 und 708-709.

## 5. Auseinandersetzungen um die Reform des Kommissionensystems

### 5.1 Die Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat begrüsst in seiner Stellungnahme vom 3. Juni 1991<sup>41</sup> grundsätzlich die vorgeschlagene Reform. Er erhofft sich "eine schnellere und kompetentere Behandlung seiner Vorlagen" durch die eidgenössischen Räte. Das Vorhandensein ständiger Kommissionen erlaubt es, unmittelbar nach der Verabschiedung einer Botschaft des Bundesrates mit deren parlamentarischen Behandlung zu beginnen; es muss nicht mehr die Bestellung einer nichtständigen Kommission in der nächstfolgenden Session abgewartet werden. Dank der grösseren Sachkompetenz ständiger Kommissionen kann auf die heute oft recht langen Einführungsphasen in der Kommissionsarbeit verzichtet werden.

Wie bereits das diesen Aufsatz einleitende Zitat zeigt, ist der Bundesrat andererseits offenkundig verunsichert durch die offensichtliche Tendenz des Parlamentes, sich einen grösseren Einfluss auf das Gesetzgebungsverfahren verschaffen zu wollen. Er weist nachdrücklich auf die Kompetenzabgrenzung hin, wonach ihm die Leitung des Vorverfahrens der Gesetzgebung übertragen ist (Art. 7 VwOG). Er wendet sich dagegen, dass durch eine vermehrte Benützung des Instrumentes der parlamentarischen Initiative dem Vorverfahren der Gesetzgebung seine Bedeutung genommen werden könnte.

Zwar begrüsst er, "dass regelmässiger und mit erhöhter Kompetenz die Entwicklungen im betreffenden Fachbereich verfolgt werden". Wenige Zeilen weiter bezeichnet er aber dasselbe Phänomen als "permanente Begleitung der Tätigkeit von Bundesrat und Verwaltung", bei welcher "grosse Vorsicht" geboten sei. Dabei sorgt er sich nicht nur um sich selber, sondern auch um das Parlament,

---

<sup>41</sup> BBl 1991 III 812. Alle in der Folge zitierten Stellen finden sich auf S. 813-815.

*"weil dieses sich damit seiner uneingeschränkten Handlungsfreiheit gegenüber der Exekutive berauben und indirekt eine erhebliche Mitverantwortung bei deren Entscheiden tragen würde".*

Zusammenfassend sieht der Bundesrat "die Gefahr der Kompetenzvermischung zwischen den Gewalten".

In seiner Stellungnahme zum Problem von Aufsicht und Oberaufsicht *"behält sich der Bundesrat vor, zu gegebener Zeit mit weiteren Überlegungen zu diesem Thema an die eidgenössischen Räte zu gelangen"*. Die Thematik der Aufsicht und Oberaufsicht über Bundesrat und Bundesverwaltung wird durch die vorliegende Reform des Kommissionensystems nun aber gar nicht berührt<sup>42</sup>. Die Reform befasst sich nicht mit der Arbeitsweise und den Kompetenzen der mit der Oberaufsicht beauftragten Kommissionen (Finanz- und Geschäftsprüfungskommissionen), sondern will die Gesetzgebungs- und Initiativfunktion des Parlamentes durch eine bessere Organisation der Legislativkommissionen stärken. Die Kommissionen erhalten keine neuen Kompetenzen gegenüber dem Bundesrat; es werden lediglich die Voraussetzungen geschaffen, damit sie bereits bestehende Kompetenzen besser ausüben können und so mehr Gewicht im Gesetzgebungsverfahren erhalten. Es sind also keine Kompetenzverschiebungen, hingegen sehr wohl aber Gewichtsverschiebungen beabsichtigt.

Insbesondere wird auch die Kompetenzabgrenzung in der Vorbereitungsphase des Gesetzgebungsverfahrens nicht tangiert. Es ist zu unterscheiden zwischen zwei verschiedenen Verfahren: entweder leitet der Bundesrat das Vorverfahren (im engeren Sinne eines vorparlamentarischen Verfahrens) gemäss Artikel 7 VwOG oder eine parlamentarische Kommission nimmt ihre Kompetenz gemäss Artikel 21<sup>quater</sup> GVG wahr, eine Vorlage ausarbeiten zu lassen. Im Fall einer Verfahrensleitung durch den Bundesrat haben ständige Kommissionen die Möglichkeit, von ihren Informationsrechten gemäss

---

<sup>42</sup> Eine Ausnahme bildet hier der spezifische Bereich der Aussenpolitik, der aber von Parlamentsreform-Kommission und Bundesrat gesondert vom allgemeinen Teil der Reform des Kommissionensystems abgehandelt und im Rahmen dieses Aufsatzes nicht speziell berücksichtigt wird.

Artikel 47 und 47<sup>bis</sup> intensiveren Gebrauch zu machen als bisher üblich; dies kann in der Praxis zu einer vermehrten Mitwirkung parlamentarischer Kommissionen am Vorverfahren der Gesetzgebung führen. Entscheidungskompetenz und Verantwortung bleiben aber beim Bundesrat; ist die Kommission nicht einverstanden mit der Art und Weise, wie der Bundesrat das Verfahren leitet, so kann sie gestützt auf Artikel 93 BV und Artikel 21<sup>bis</sup> ff. GVG Verfahrensleitung und Verantwortung übernehmen. Dabei kann das sachlich zuständige Departement zur Mitwirkung bei der Vorberatung beigezogen werden, *"doch bleibt der Bundesrat für seine Stellungnahme frei"* (Art. 21<sup>quater</sup> Abs. 2 GVG), wird also nicht mitverantwortlich.

Der Bundesrat weist in einer Vorbemerkung seiner Stellungnahme auf das Verhältnis zwischen Parlaments- und Regierungsreform hin. Durch eine Abstimmung der Reformvorhaben solle gewährleistet werden, dass das *"Gleichgewicht der Gewalten"* nicht aus der Balance gebracht werde. Dies entspricht insofern ganz den erklärten Absichten der ständerätlichen Parlamentsreform-Kommission, als es dieselbe Kommission war, die den Bundesrat zu einer beschleunigten Gangart bei der Regierungsreform veranlasst hat<sup>43</sup>. Der Kommissionspräsident, Ständerat Hans-Jörg Huber, sieht den Zusammenhang zwischen Parlaments- und Regierungsreform so:

*"Wir sind davon überzeugt, dass erst eine wirkungsvolle Reform des Parlaments den Bundesrat echt in Zugzwang setzt, die Reform seiner eigenen Behörde mit Entschlossenheit und Geradlinigkeit voranzutreiben. Parlamentsreform und Regierungsreform sind Teile eines Reformprozesses (...), den die grossen Ansprüche unserer Gesellschaft an den Staat gerade heute imperativ verlangen"*<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> Vgl. oben S. 6.

<sup>44</sup> Amtl. Bull. S 1991 681. - Für eine starke Regierung neben einem starken Parlament äusserten sich im Nationalrat Gilles PETITPIERRE und Lili NABHOLZ (Amtl. Bull. N 1991 1168, 1177).

## 5.2 Die Diskussionen in den eidgenössischen Räten<sup>45</sup>

Die Reform des Kommissionensystems hat in beiden Räten grössere Diskussionen ausgelöst. Dabei wurde allerdings kein eigentliches Gegenkonzept - z.B. ein Festhalten am Status quo - vorgeschlagen. Die grundsätzliche Kritik am ganzen Paket der Parlamentsreform äusserte sich zuerst in Rückweisungsanträgen der Nationalräte Nebiker und Stucky, die am 19. Juni 1991 mit 118:31 Stimmen abgelehnt wurden. In der Detailberatung der Geschäftsreglemente blieben die meisten wichtigen Bestimmungen über die Kommissionen unbestritten. Der Angriff der Reformskeptiker konzentrierte sich auf die Artikel über die Spezialkommissionen (Art. 15a GRN, Art. 11 GRS). Während die Parlamentsreform-Kommissionen solche Ad hoc-Gremien nur *"in Ausnahmefällen"* einsetzen wollten, beantragte der Fraktionssprecher der SVP in beiden Lesungen im Nationalrat, *"zur Vorberatung von umfangreichen Gesetzesvorlagen mit erheblicher politischer Tragweite"* weiterhin nichtständige Kommissionen zu bestellen. In der ersten Lesung in der Sommersession 1991 verblieb er in einer Eventualabstimmung in offensichtlicher Minderheit gegenüber 117 Stimmen für einen Antrag Loeb, der *"nach Bedarf"* Spezialkommissionen einsetzen wollte. Definitiv setzte sich die Kommission mit 85:57 Stimmen gegen den Antrag Loeb durch. In der zweiten Lesung während der Herbstsession 1991 wurde ein ähnlicher Antrag Fischer-Hägglings mit 84:21 Stimmen abgelehnt. Im Ständerat fiel der Entscheid knapper: ein Antrag Rüesch, der *"für besondere Geschäfte"* nichtständige Kommissionen bestellen lassen wollte, unterlag dem Kommissionsantrag nur mit 15:17 Stimmen.

Bei der Parlamentsreform insgesamt wie auch beim Teilbereich der Reform des Kommissionensystems standen sich folgende Allianzen gegenüber: Für die vorgeschlagenen Massnahmen votierten grössere

---

<sup>45</sup> Amtl. Bull. N 1991 III 1163-1207, IV 1599-1605; Amtl. Bull. S 1991 IV 679-695, 714-722. Alle Hervorhebungen in den Zitaten vom Autor. Dieser beschränkt sich hier auf eine Darstellung des Ablaufes der parlamentarischen Diskussionen und der dabei ausgedrückten Wertungen, wobei auch einige publizistische Kommentare einbezogen werden. Der zur Verfügung stehende Raum und die geringe Distanz zum Geschehen erlauben keine eigene Wertung, die wissenschaftlichen Ansprüchen umfassend gerecht werden kann.

Mehrheiten in den FDP-, CVP- LPS- und LdU/EVP-Fraktionen, die geschlossenen Fraktionen der SPS und der Grünen sowie eine kleine Minderheit der SVP; dagegen wandten sich die grosse Mehrheit der SVP sowie Minderheiten in den Fraktionen der FDP, CVP (eine schwache Minderheit im Nationalrat und eine starke Minderheit im Ständerat), LPS und LdU/EVP.

Einer der Schwerpunkte der Kritik der Reformskeptiker liegt im Vorwurf, das neue Kommissionensystem zwänge das Parlament in ein Prokrustesbett. *"Starres Spezialistentum trägt immer die Gefahr der Entwicklung zum Fachidiotentum in sich"* (Rüesch). Der Mangel einer fehlenden Flexibilität sei offensichtlich: *"So bleibt es beispielsweise einem Parlamentarier verwehrt, bei der Behandlung eines ihn speziell interessierenden Problems mitzuwirken, weil er nicht der entsprechenden ständigen Kommission angehört"* (Schönenberger). Gadiant führt ein Beispiel an: beim neuen Sprachenartikel der Bundesverfassung könnte den besonders betroffenen Bündner Standesvertretern eine Mitwirkung bei der Vorberatung verwehrt werden. - Bei diesem Argument fiel es den Reformbefürwortern leicht, auf die verschiedenen in die Vorlage eingebauten Flexibilitätselemente hinzuweisen: Kommissionspräsident Huber konnte Gadiant antworten, dass in derartigen Sonderfällen ständige Kommissionen zur Vorberatung eines einzelnen Geschäftes erweitert werden können; Nationalrätin Nabholz machte auf den beabsichtigten Einsatz sachbereich- und kommissionsübergreifender Subkommissionen aufmerksam. Im übrigen sieht auch bereits der Kommissionsbericht, dass das bisherige System seinen Vorteil hatte, indem es *"den Fraktionen und einzelnen Parlamentariern einen grossen Spielraum gewährt bei der personellen Besetzung der Kommissionssitze"*<sup>46</sup>. Bei einer Abwägung der Vor- und Nachteile überwiegen aber die letzteren bei weitem. Man müsste sich auch fragen, zu wessen Vorteil der erwähnte Vorzug des bisherigen Kommissionensystems gereicht. Raul Lautenschütz findet in der "Neuen Zürcher Zeitung" folgende Antwort:

*"Der Systemwechsel erschwert aber die Einflussnahme der Interessenvertreter auf die Gesetzgebungstätigkeit. Das alte System erlaubte diesen, dafür zu sorgen, dass die Gleichgesinnten in den ver-*

<sup>46</sup> BBl 1991 III 630 und BBl 1991 IV 373.



*schiedenen Fraktionen in die Ad-hoc-Kommissionen delegiert wurden, wo sie zusammen den Gang der Beratungen stark in ihrem Sinn beeinflussen konnten. Dies gilt keineswegs nur, aber insbesondere für die Bauernpolitiker, die auf diese Weise die Gestaltung der Landwirtschaftspolitik während Jahrzehnten nachhaltig bestimmt haben. Es erstaunte deshalb nicht, dass vor allem die Schweizerische Volkspartei gegen den Systemwechsel Sturm lief. Die Liste der ständigen Kommissionen enthält nämlich keinen ständigen Ausschuss für Landwirtschaftspolitik<sup>47</sup>.*

Die Gegner der Reform des Kommissionensystems übernehmen auch Teile der Argumentation des Bundesrates (vgl. Kapitel 5.1). *"Das Parlament vereinfacht und verwesentlicht seine Aufgabe nicht, wenn es sich schon im vorparlamentarischen Verfahren in den Gesetzgebungsprozess einschaltet oder wenn es die Verwaltungstätigkeit des Bundes laufend begleiten, mitwirken und mitregieren will"* (Nebiker). Schönenberger sieht sich zur Frage veranlasst: *"Wie kann man nur mit dem Gedanken spielen, das Parlament ohne Bundesrat und Verwaltung legiferieren zu lassen?"* Er garantiere, das sei ein *"Wunschtraum, ... der sich nie wird verwirklichen lassen"*. Nationalrat Blocher warnt vor *"einer sehr verhängnisvollen Gewaltenvermischung. Die Begleitung der exekutiven Arbeit führt zu einer Verwischung auch der Verantwortung... Wir sollten die Verantwortungen wieder klarer abgrenzen, die Gewalten wieder besser trennen"*. Die SVP-Sprecher führen die Argumentation des Bundesrates in regierungskritischer Weise weiter: *"Mit dieser Begleitung werden wir nicht nur von der Regierung politisch abhängig, sondern wir kommen selbst in ihr Denken hinein"* (Nebiker); *"es gibt aber auch unweigerlich eine vermehrte Verfilzung zwischen Parlament und Verwaltung"* (Blocher); *"durch die ständige Zusammenarbeit verliert man vielfach den kritischen Blick, die nötige Distanz und die Unvoreingenommenheit zur Materie, zur Verwaltungsstelle, zum Bundesamt"* (Fischer-Häggingen). Am prägnantesten wurde in den Räten die Gegenposition des Kommissionsberichtes (vgl. oben Kap. 4.2) vertreten von Ständerat Jagmetti: er sieht in der Reform die nötige Grundlage, *"damit wir gestaltend tätig sein können. Wenn wir diese Grundlagen nicht haben, bleibt uns nur die Genehmi-*

---

<sup>47</sup> Neue Zürcher Zeitung, 24.9.1991, S. 21.

*gung oder Nichtgenehmigung dessen, was die Regierung uns präsentiert, aber es bleibt kein Raum für eigenständiges und selbständiges Handeln des Parlaments... Wenn wir also auf das Gesetz Einfluss nehmen wollen, dann wiederum nicht erst am Schluss, sondern rechtzeitig, von uns aus und früh". Jagmetti will "ein Parlament, das nicht einfach nachvollzieht, sondern als Partner der Regierung selbständig handeln kann".*

Nationalrat Blocher sieht das "Reformmuster" darin: *"Überlastung, zuviel Arbeit, zuviel Hektik, zuwenig Gründlichkeit. Was muss man machen? Die Kapazität erhöhen, dann kann man noch mehr machen".* Blocher empfiehlt als Reformrezept: *"Immer Wesentliches vom Unwesentlichen trennen, immer in der Meinung: Es gibt eine Regierung und es gibt ein Parlament. Immer in der Meinung, dass das Wesentliche des Parlamentarier nicht ist, hier möglichst viel zu arbeiten, in möglichst vielen Sitzungen zu sitzen, in den Unterlagen zu wühlen und diesen Verwaltungskrimskrams mitzumachen. Dazu haben wir genug Leute in der Verwaltung... Wir sind doch keine 'Paragraphenbüscheler'".* So wie Blocher bei der Parlamentsreform die Selektion des Wesentlichen vom Unwesentlichen vermisst, so sucht Schönenberger im Bericht der Parlamentsreformkommission vergeblich jeden Hinweis auf die nötige, aber leider fehlende *"Selbstdisziplin"* der Ratsmitglieder. Und Rüesch zitiert jenen Berner, der gesagt haben soll: *"Je meh die tage, desto meh nachtet's"*. Im Vorfeld der parlamentarischen Diskussion haben bekannte Alt-Parlamentarier und Professoren die staatskritische Dimension dieser Parlamentskritik noch schärfer aufgezeigt<sup>48</sup>. Leo Schürmann meint, die ständigen Kommissionen führten *"zu einer penetranten Präsenz und einer Akzelerierung der politischen und staatlichen Vorgänge"*. Hans Letsch sieht als Folge des erweiterten Aufgabenkreises der Kommissionen: *"Staatlichen Machern (und an solchen fehlt es in keiner Fraktion) werden Tür und Tor für die Aufblähung der Staatstätigkeit noch weiter geöffnet, als es die heute verfügbaren Instrumente bereits tun"*. Auch die beiden gegen die Parlamentsreform gerichteten Referendumkomitees der Ligue vaudoise bzw. einiger St. Galler Studenten werfen auf ihren Unterschriftenbogen der Parlamentsreform vor, zu *"noch mehr Gesetzen"*

---

<sup>48</sup> Badener Tagblatt, 11.5.1991.

zu führen<sup>49</sup>. Auf der anderen Seite sehen gerade die vehementesten Verfechter einer Deregulierung im Parlament in den ständigen Kommissionen eine Chance. Der Sprecher der Liberalen Fraktion nahm den bereits im Kommissionsbericht enthaltenen Gedanken<sup>50</sup> auf, dass ständige Kommissionen auch die Möglichkeit haben, *"die Gesetzesflut einzudämmen, obsoleete Gesetze abzuschaffen... Aus diesem Blickwinkel ist man berechtigt vorzuschlagen, dass die ständigen Kommissionen möglichst frühzeitig bei der Formulierung von Gesetzestexten mitwirken und dass den ständigen Kommissionen die Beobachtung der Auswirkung erlassener Gesetze zur Pflicht gemacht wird"*. Aus anderer Sicht meint Kommissionspräsident Hubacher zur Aufforderung von Blocher, das Parlament solle sich auf das Wesentliche beschränken: *"Aber er erspart uns die Konkretisierung, was wesentlich ist und was unwesentlich ist. Für ihn ist die Bestimmung über Vinkulierung oder Börsengesetzgebung im Aktienrecht sehr wesentlich. Das verstehe ich. Für andere nicht. Für einen Herrn Meier oder Müller ist ein Mietzinsaufschlag von 100 Franken dank unserer Gesetzgebung wesentlich, für Herrn Blocher sicher nicht. Also müsste man dann auch definieren, was wesentlich ist und was unwesentlich ist. Sonst sind es - Entschuldigung - einfach Sprüche"*. Im Kommentar des "Tages-Anzeiger" analysiert Rolf Wespe die Hintergründe der Haltung der Reformgegner noch pointierter. Seiner Ansicht nach geht es diesen vor allem darum, *"dass sich die demokratisch gewählten Vertreter und Vertreterinnen möglichst wenig einmischen und dass das Schicksal der Schweiz weiterhin von schlecht kontrollierbaren Mächten, Verbänden und Lobbys bestimmt wird"*<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> Beide Referendunkomitees wenden sich in ihrer Propaganda auch gegen die ständigen Kommissionen, obwohl deren Reform nicht in den dem Referendum unterstellten Erlassen, sondern in den Geschäftsreglementen vorgenommen wird.

<sup>50</sup> BBl 1991 III 637f, BBl 1991IV 378.

<sup>51</sup> Tages-Anzeiger, 20.6.1991. Ähnlich fragte die Fraktionssprecherin der Grünen: *"Wer ist denn daran interessiert, den heutigen Status quo beizubehalten? Die Antwort ist sehr einfach: Es sind diejenigen, die im Moment Vorteile haben und um ihre Vormacht bangen"*.

## 6. Vorläufige Würdigung

Eine abschliessende Würdigung der in diesem Aufsatz dargestellten Elemente der Parlamentsreform ist zum jetzigen Zeitpunkt und in diesem Rahmen auf wissenschaftlicher Grundlage nicht möglich. Eine umfassende Beurteilung aus staatsrechtlicher, politologischer und verwaltungswissenschaftlicher Sicht kann sinnvoll auch erst erfolgen, wenn die Umsetzung der Reformvorhaben in die Praxis über eine längere Zeitdauer einbezogen werden kann.

Als vorläufige Bilanz ist hingegen die Schlussfolgerung erlaubt, dass die vorgenommene Reform Ausdruck eines deutlichen Willens zur Verschiebung des Gewichtes der Gewalten im Gesetzgebungsprozess zugunsten des Parlamentes ist. Wie die parlamentarische Praxis der letzten Jahre zeigt (vgl. Kapitel 3), ist diese Gewichtsverschiebung nicht nur proklamierte Absicht und unerfülltes Versprechen; die Reform will vielmehr die organisatorischen Voraussetzungen schaffen, damit ein bereits eingeleiteter Wandel des parlamentarischen Selbstverständnisses sich effizienter und systematischer in der parlamentarischen Praxis umsetzen lässt. Nicht zutreffend ist dabei die als politischer Vorwurf gedachte Feststellung oder Vermutung, mit der Reform würden die Kompetenzen zwischen den Gewalten vermischt oder verschoben (vgl. Kapitel 5).

Weitere mögliche Auswirkungen der Reform stehen vorerst als Thesen im Raum und bedürfen der eingehenderen Analyse bzw. der Verifizierung. Aus politologischer Sicht dürfte vor allem von Interesse sein, ob die je nach Standpunkt erhoffte oder befürchtete Schwächung des bisherigen grossen Einflusses der organisierten Interessenverbände im gesetzgeberischen Entscheidungsprozess tatsächlich eintritt: Gelingt es dem Parlament und den parlamentarischen Kommissionen als repräsentativen Interessenvertretungsorganen, auf Kosten der im vorparlamentarischen Verfahren bisher überrepräsentierten Partialinteressen an Gewicht zu gewinnen? Wird Interessenvertretung transparenter, wenn sie vermehrt in parlamentarischen Kommissionen statt in den "Dunkelkammern" von Verwaltung und Verbänden stattfindet? Können dadurch allenfalls die im Parlament und seinen Kommissionen direkt vertretenen politischen Parteien verlorenes Terrain zurückgewinnen?

Schliesslich steht die Reform in einem ungeklärten Spannungsfeld zwischen den Zielsetzungen zeit- und sachgerechter Effizienz bzw. demokratischer Legitimität staatlichen Handelns. Die mit der Reform beabsichtigte "*Stärkung des Parlamentes*" harmoniert nicht im vorneherein mit der von den Initianten Petitpierre und Rhinow in ihrer Parlamentsreform-Initiative an erster Stelle genannten "*Beschleunigung des Rechtsetzungsverfahrens*"<sup>52</sup>. Zwar können parlamentarische Kommissionen unter Umständen sehr schnell legiferieren, wie das aktuelle Beispiel der Stempelsteuergesetzrevision eindrücklich zeigt<sup>53</sup>. Wenn eine solche Vorlage aber, weil politisch zu wenig ausgereift, in der Referendumsabstimmung scheitert, ist auch nichts gewonnen. Was die sachgerechte Effizienz und die Qualität der Rechtsetzung anbelangt, so mag aus der Sicht der Gesetzgebungslehre (und namentlich auch der Rechtsetzungsspezialisten der Bundesverwaltung) eingewendet werden, die vermehrte direkte Einflussnahme parlamentarischer Kommissionen auf das Gesetzgebungsverfahren sei der Kohärenz der Rechtsetzung nicht förderlich. Insbesondere werde auch eine übergreifende Planung erschwert, wenn nicht verunmöglicht. Auch wenn diese Kritik sich als berechtigt erweisen sollte, wird sie allerdings wenig fruchten. Erfahrungsgemäss wird derjenige, der Rechte errungen und in der Praxis erprobt hat, kaum mehr freiwillig darauf verzichten. Wenn diese Erfahrung für die Rechte der einzelnen Ratsmitglieder gilt, so umso mehr noch für die Rechte der Kommissionen oder gar der Räte. Moralische Appelle an die in der aktuellen Parlamentsreform vielbeschworene "*Selbstdisziplin*" der Ratsmitglieder oder Aufrufe zur Beschränkung auf das Wesentliche<sup>54</sup> sind daher vom Ansatz her ver-

---

<sup>52</sup> Der identische Text der beiden als allgemeine Anregung formulierten Initiativen findet sich in Amtl. Bull. N 1990 IV 1624 bzw. Amtl. Bull. S 1990 IV 653.

<sup>53</sup> Vgl. Anm. 22. Die Kommission beschloss am 26.8.1991, eine Kommissionsinitiative vorzulegen; am 4.10.1991, also nach 5 1/2 Wochen, fanden die Schlussabstimmungen in den Räten statt.

<sup>54</sup> Nationalrat BLOCHER steht damit nicht allein. Vergleiche z.B. den Kommentar von Claudia SCHOCH ("*Zurück zu politischen Vorgaben und Leitlinien*") in der "Neuen Zürcher Zeitung", 22./23.6.1991, oder die Fragestellungen in der Vorankündigung der wissenschaftlichen Tagung 1991 der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung zum Thema "*Fragen des Parlamentsrechts*", *Gesetzgebung heute*, 1991/2, S. 108.

fehlt und nicht konstruktiv, da sie ohnehin wirkungslos verpuffen und zudem leicht in den Ruch geraten, die Ausübung demokratischer Rechte in Frage zu stellen. Das weit verbreitete Lamento über die "*Profilierungssucht*" der einzelnen Parlamentarier ist nicht behelflich. Gefragt sind vielmehr gründliche Analysen der parlamentarischen Arbeitsweise und der Handhabung der parlamentarischen Instrumente, damit die bestehenden parlamentarischen Rechte möglichst wirkungsvoll eingesetzt werden. Das war der Ansatz bei der Reform des parlamentarischen Kommissionensystems. Ob die Resultate dem gesetzten Ziel entsprechen und wie allfällige unerwünschte Nebenwirkungen korrigiert werden können, wird eine kritische Evaluation der künftigen Praxis erweisen müssen.