



Kontroll- und Gesetzgebungsfunktion auf Kommissionsebene umgesetzt: Dabei sollten die Legislativkommissionen möglichst keine Kontrollaufgaben wahrnehmen müssen und umgekehrt sollten den Aufsichtscommissionen keine gesetzgeberischen Kompetenzen zugewiesen werden.

Allerdings, mit Blick auf die verbreitete Einführung der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung, wird diese strikte interne Gewaltenteilung wieder relativiert. Um mit den WoV-Projekten Schritt zu halten, wird dem Parlament die Einrichtung von ständigen Legislativkommissionen mit zusätzlichen Aufsichtsbefugnissen vorgeschlagen.¹² Da zusätzlich reine Aufsichtscommissionen bestehen, kann die erforderliche interne Gewaltenteilung trotzdem umgesetzt werden. Gerade deshalb sind aber auch mögliche Kompetenzkonflikte zwischen den klassischen Aufsichtscommissionen und den neuen Sachbereichskommissionen zu erwarten.

2. Drei kantonale Kommissionensysteme

a) Ständige oder nicht-ständige Fachkommissionen?

Wie bereits erwähnt, haben sich die Diskussionen rund um die Struktur und Organisation der Parlamentskommissionen in den letzten Jahren vermehrt auf die Unterscheidung zwischen ständigen und nicht-ständigen (oder "ad-hoc") *Legislativ*-Kommissionen konzentriert.¹³ Dabei gilt zu berücksichtigen, dass auf Bundesebene bis anfangs und in den Kantonen allgemein bis Mitte neunziger Jahren ein enger Zusammenhang zwischen der Organisationsform und den Zuständigkeiten der jeweiligen Kommissionen bestand. In der Regel wurden Gesetzgebungsfunktionen von ad-hoc Kommissionen wahrgenommen, währenddem Aufsichts- und Planungsfunktionen durch ständige Kommissionen erfüllt wurden. Diese Aufteilung besteht weiterhin bei gut der Hälfte der Kantone, wobei ein klarer Trend zu einem System mit ausschliesslich ständigen Kommissionen (und nur vereinzelt ad-hoc Ausschüssen) erkennbar ist. So wurden im Zuge der WoV-Projekte in mehreren Kantonen – erwähnt seien zum Beispiel Aargau, Graubünden, Luzern, Solothurn, Wallis und Zürich – ständige Sachbereichskommissionen mit gesetzgebenden Kompetenzen eingeführt.¹⁴

b) *Drei Typen von Kommissionensystemen*
Zurzeit¹⁵ lässt sich die Organisation der kantonalen Kommissionen durch drei Typen beschreiben (siehe Tabelle 1).¹⁶

Ein erstes Modell (Typ "A" in der Tabelle 1) ist dasjenige mit ständigen Kommissionen in allen Bereichen, d.h. zur Ausübung der Aufsichts- sowohl als auch der Gesetzgebungsfunktionen. Rund die Hälfte der 26 Kantone wendet dieses Modell an.

Das zweite Kommissionensystem (Typ "B") kennt im Bereich der Fachkommissionen eine Mischform, in der ein Teil der Ausschüsse ständig und die anderen ad-hoc tagen. Bei vier der fünf Kantone (AR, GL, SH, SZ, TG), die dieses Modell anwenden, decken die ständigen Sachkommissionen den Bereich Raumplanung, Strassenbau und Verkehr sowie Umwelt ab. Drei von ihnen haben ständige Ausschüsse für das Gesundheits- und Sozialwesen.

Beim letzten Modell (Typ "C") sind alle themenspezifischen Kommissionen ad-hoc bestellt und nur die Aufsichtscommissionen haben einen ständigen Status.

c) Vier Arten von ständigen Kommissionen

Es lassen sich augenfällige Unterschiede innerhalb dieser drei Kommissionensysteme feststellen. In der untenstehenden Tabelle haben wir dazu alle ständigen Kommissionen nach vier Arten sortiert.¹⁷

- Aufsichtscommissionen

Was die Aufsichtscommissionen betrifft, so finden sich in allen drei Kommissionensystemen Kantone, die keine strikte Trennung zwischen der Geschäftsprüfung und der Haushaltskontrolle machen. Sie haben jeweils nur eine Kommission, die sowohl die Prüfung der Geschäftsberichte der Kantonsregierung, als auch die Finanzkontrolle und Budgethoheit wahrnimmt. Dies kann durchaus Sinn machen, da sich die Zuständigkeitsbereiche von den Geschäftsprüfungskommissionen und den Finanzkommissionen nicht streng voneinander trennen lassen.¹⁸ Allgemein zu den Kommissionsnamen ist zu erwähnen, dass je nach Kanton ganz unterschiedliche Nomenklaturen für dieselben Aufgaben verwendet werden. So entspricht zum Beispiel die "Staatswirtschaftliche Kommission" im Kanton Appenzell Innerrhoden der "Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission" in Obwalden.

- Querschnittskommissionen

Wir zählen die Justizkommissionen zu den

Querschnittskommissionen, die gleichzeitig verschiedene Sachbereiche aus juristischer Sicht zu behandeln haben. Dies obwohl in einigen Kantonen die Justizkommission zusätzlich die separate Aufsichtsfunktion über die richterlichen Behörden hat. Ebenso zu dieser Art von Kommissionen haben wir ständige Ausschüsse gezählt, die sich mit Themen beschäftigen, die in anderen Kantonen von Justiz(sub)kommissionen wahrgenommen werden: Redaktionskommission (GR, LU, OW, SG, SO, TG, ZG), Petitionskommission (BL, BS, FR, SH, TI, VD), Begnadigungskommission (BS, FR, GE, VD), Einbürgerungskommission (GE, FR) und Wahlkommission (BS). Gesondert aufgezählt haben wir die (teilweise) speziell für Aussenbeziehungen eingerichteten Querschnittskommissionen (BS, GE, JU, NE, VD, VS, ZG). Es gibt bereits eine beträchtliche Anzahl bestehender interkantonalen Abkommen und mit der Umsetzung der Neuen Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), ist mit einer erhöhten Zusammenarbeit zwischen den Kantonen zu rechnen. Deshalb können eine spezifische "Konkordatskommission" (wie im Kanton Zug) und die Beteiligung an interparlamentarischen Kommissionen¹⁹ dem Demokratiedefizit bei den oftmals exekutivlastigen Verhandlungen entgegenwirken.²⁰

- Fach- oder Sachkommissionen

Anders als die Querschnittskommissionen beraten die ständigen Fach(bereichs)kommissionen – auch Legislativkommissionen genannt – grundsätzlich nur die ihren Sachbereich betreffenden Geschäfte. Es lässt sich dabei feststellen, dass die meisten Kantone die Fachkommissionen einer ähnlichen Aufteilung in die verschiedenen Politikbereiche unterstellt haben. Mit wenigen Ausnahmen decken die Fachkommissionen überall fünf zentrale Bereiche der kantonalen Zuständigkeiten ab: Gesundheit und Sozialwesen; Bildung, Kultur und Sport; öffentliche Sicherheit; Raumplanung, Bau, Verkehr, Energie und Umwelt; und die Volkswirtschaft. Bei der öffentlichen Sicherheit gilt zu vermerken, dass rund sieben Kantone den Fachbereich Polizeiwesen mit dem Querschnittsbereich Justiz in einer gemeinsamen Kommission behandeln.

- Andere Aufsichtscommissionen

Diese Kategorie von ständigen Kommissionen beinhaltet alle Ausschüsse, die für die Oberaufsicht von verschiedenen kantonalen Anstalten zuständig sind (zum Beispiel Kantonalbanken oder Elektrizitätswerke).

¹² Siehe z.B. Schedler (1995: 105) und Lienhard (2005: 330).

¹³ Für die Schweiz siehe z.B. Lüthi (1997) auf Bundesebene und Heierli (2000) auf Kantonsebene.

¹⁴ Vgl. Romano (2006: 52).

¹⁵ Alle unsere folgenden Analysen basieren auf den Erhebungsergebnissen mit dem Stand am 31.12.2004.

¹⁶ Zur Erklärung der Entstehung dieser drei Modelle haben wir kurz einzelne Grundannahmen getestet: Weder die Kantons- oder Parlamentsgrösse noch die Sprachregion gelten als erklärende Faktoren. Auch die WoV-Reformen geben keine ausreichende allgemeingültige Erklärung. Die Ursachen sind vielmehr kantonsspezifisch zu suchen.

¹⁷ Die Terminologie der vier Arten ist in Anlehnung an Lienhard (2005: 330) gewählt.

¹⁸ Siehe z.B. Mastrorardi (1991: 162f.).

¹⁹ Siehe z.B. Hofmann (NZZ: 09.03.2006).

²⁰ Siehe Rhinow (2002) sowie Sciarini und Bochsler (2006).



Kanton	Parlamentsgrösse	Ständige Kommiss.	Nicht ständige Kommiss.	Ständige Aufsichtskommissionen		Ständige Querschnittskommissionen				Ständige Fachkommissionen					Andere ständige Aufsichtsk.
				GPK	Finanzen	Justiz	Redaktion	Aussenbez.	Andere	Gesundheit, Sozialwesen	Bildung, Kultur, Sport	Öffentl. Sicherheit	Raumplanung, Bau, Verkehr, Energie, Umwelt	Volks-wirtschaft	
Typ A: Kommissionensystem mit ständigen Fachkommissionen															
ZH	180	12	3	1	1	1 1/2	-	-	1	1	1	1/2	2	1	2
SO	144	7	1	1	1	1	1	-	-	1	1	-	1/2	1/2	-
VS	130	10	14	1	1	1	-	1/2	-	1 1/2	1	1	2 1/2	1/2	-
BS	130	14	0	1	1	5 1/2	-	1	-	1	1	1/2	2	1	-
LU	120	10	1	1	1	1/2	1	-	1	1	1	1/2	2	1	-
GR	120	8	0	1	1	1/2	1	-	-	1	1	1/2	1	1	-
GE	100	25	1	1	2	7 1/2	-	1/2	2	3	2	-	5	1	1
BL	90	9	2	1	1	1 1/2	-	-	1	1/2	1	1/2	2	1/2	-
UR	64	10	2	1	1	1	-	-	1	1/2	1	1	1 1/2	1	1
JU	60	7	2	1/2	1/2	1	-	1	-	1	1	-	1	1	-
NW	60	7	2	1	1 1/2	1 1/2	-	-	-	1/2	1/2	1/2	1	1/2	-
AI	49	6	0	1/2	1/2	1/2	-	-	-	1/2	1/2	1/2	1	1	1
Typ B: Gemischtes Kommissionensystem (ständige und nicht-ständige Fachkommissionen)															
AG	200	14	13	1	1	4	1	-	-	1	1	-	4	-	1
TG	130	4	10	1/2	1/2	1	1	-	-	-	-	-	1	-	-
SZ	100	6	7	1/2	1/2	1	-	-	-	1	-	-	2	-	1
SH	80	4	12	1/2	1/2	2	-	-	-	1	-	-	-	-	-
GL	80	8	7	1	1	1	-	-	-	-	-	-	1	-	4
ZG	80	9	14	1/2	1/2	1	1	1	-	-	-	-	4	-	1
AR	65	6	6	1	1	1	-	-	-	1	-	-	2	-	-
Typ C: Kommissionensystem mit nicht-ständigen Fachkommissionen															
BE	200	3	22	1	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
VD	180	7	94	1	1	4	-	1	-	-	-	-	-	-	-
SG	180	4	16	1	1	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-
FR	130	5	15	1/2	1/2	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-
NE	115	5	6	1/2	1/2	3	-	1	-	-	-	-	-	-	-
TI	90	3	10	1/2	1/2	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-
OW	55	4	21	1/2	1/2	1	1	-	-	-	-	-	-	-	1

Tabelle 1: Drei Kommissionensysteme in den Schweizer Kantonen und Einteilung der ständigen Kommissionen, Stand 31.12.2004

Bemerkungen: Die Werte in der Tabelle sind mit der Anzahl ständiger Kommissionen gleichzusetzen. Der Wert "1/2" bedeutet, dass die selbe ständige Kommission noch einen weiteren Bereich abdeckt (z.B. "Justiz- und Polizeikommission" ergibt je den Wert "1/2" für den Bereich Justiz und den Bereich öffentliche Sicherheit); Andere ständige Querschnittskommissionen: Staat und Gemeinden (GE, ZH); Personalk. (BL); Staatspolitische K. (LU); Paritätische K. Brückenschlag Uri/Zürich (UR); Visiteurs officiels (GE); Andere ständige Aufsichtskommissionen: Banken (AI, GL, OW, SZ, UR, ZH), Elektrizitätswerke (GE, ZH), Spitäler (OW), Kantonschulen (GL), Sachversicherungen (GL). Quellen: BADAC/IDHEAP (EKAV 04: Fragen C1.20a, C1.21, C1.22).

3. Initiativ- und Informationsrechte

Ob die Kommissionen ihre Gesetzgebungs- sowie Aufsichtsfunktion wahrnehmen können, hängt im wesentlichen von ihren Rechten und Kompetenzen gegenüber Parlament und Regierung sowie Verwaltung ab. Claudia Heierli hat eben diese Rechte der kantonalen Kommissionen im Jahre 1998 erhoben, wissenschaftlich ausgewertet und mit einem Kommissionenstärke-Index zusammengefasst.²¹ Wir haben dieselben²², auf der internationalen Parlamentsforschung beruhenden²³, Fragen in der BADAC-Erhebung von Ende 2004 gestellt. Im Unterschied zu Heierli haben wir die Indizes nicht zusammengefasst, sondern wir analysieren sie gemäss der oben erwähnten parlamentsinternen Gewaltenteilung (Gesetzgebungsfunktion und Aufsichtsfunktion).

a) Gesetzgebung: Initiativrechte

Damit die Kommissionsmitglieder im Bereich der Gesetzgebung proaktiv eigene Vorschläge einbringen können, sind weitgehende Initiativrechte notwendig. Grössten Spielraum haben die Kommissionen, wenn sie

von diesem Initiativrecht unabhängig und ohne vorangehenden Auftrag vom Plenum oder vom Ratsbüro Gebrauch machen können. Darüber hinaus spielen Kommissionen eine wichtigere Rolle, wenn sie einen Gesetzesvorschlag der Regierung vor der Plenumsdebatte behandeln können. Sie haben dann Zeit und Raum, sich die nötigen Fachkenntnisse anzueignen, um dem Parlament überzeugende und bereits breit abgestützte Änderungsvorschläge zu unterbreiten. Messen wir diese Kriterien an den drei kantonalen Kommissionensystemen (Grafik 2), so fällt auf, dass Kantone mit ständigen Fachkommissionen (Typ A) oder mit gemischten Fachkommissionen (Typ B) im Schnitt über grössere Initiativrechte verfügen als Kantone ohne ständige Fachkommissionen (Typ C). Bei letzterem Kommissionensystem kennen lediglich die Kantone Bern und St. Gallen ähnlich ausgebaute Rechte. Umgekehrt haben bei den Systemen "A" und "B" mindestens die Hälfte der Kantone ihre Kommissionen mit weitgehenden Initiativrechten bestückt. Es scheint folglich, dass Kantone, die ständige Sachbereichskommissionen kennen, ihre Kommissionen tendenziell mit stärkeren Initiativrechten ausgerüstet haben.

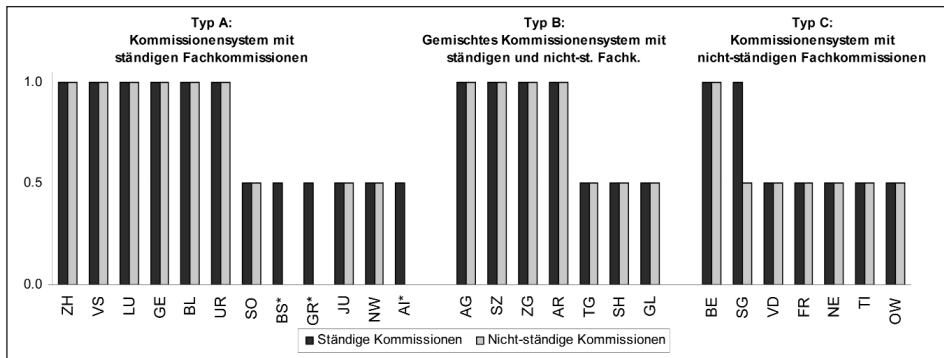
b) Aufsicht und Kontrolle: Informationsrechte

Möchte das Parlament seine Oberaufsichtsfunktion wirkungsvoll und eigenständig gegenüber Regierung und Verwaltung wahrnehmen, sind ausgebaute Informationsrechte ein entscheidendes Instrument. Für die Arbeit in den Kommissionen heisst dies, dass ihnen ein Einsichtsrecht in die Dossiers der Verwaltung gewährleistet sein muss. Ausserdem, um sich möglichst unabhängig ein umfassendes Bild zu einer bestimmten Frage zu machen, soll die Kommission die Möglichkeit haben, externe Gutachten in Auftrag zu geben. Der Blick auf die kantonalen Kommissionensysteme zeigt, dass alle Kantone des Typs "C" (ohne ständige Fachkommissionen) die stärksten Informationsrechte haben. Bei den beiden anderen Systemen hingegen (Typ A und B), finden sich mehrere Kantone mit weniger ausgebauten Rechten. Auffallend sind die Antworten aus dem Kanton Genf. Trotz stark ausgebauten ständigen Kommissionen (siehe Tabelle 1), scheinen diese mit weniger Informationsrechten bestückt zu sein als ihre nicht-ständigen Pendanten. Allgemein gesehen lässt sich folgern, dass Kommissionen in Kantonen mit nicht-ständigen Fachkommissionen mit weitreichenderen Rechten ausgestattet sind, um ihrer Aufsichtsfunktion nachzukommen.

²¹ Heierli (2000) kommt zum Schluss, dass die allgemeine Kommissionenstärke nicht davon abhängt, ob die Ausschüsse ständig oder nicht-ständig organisiert sind.

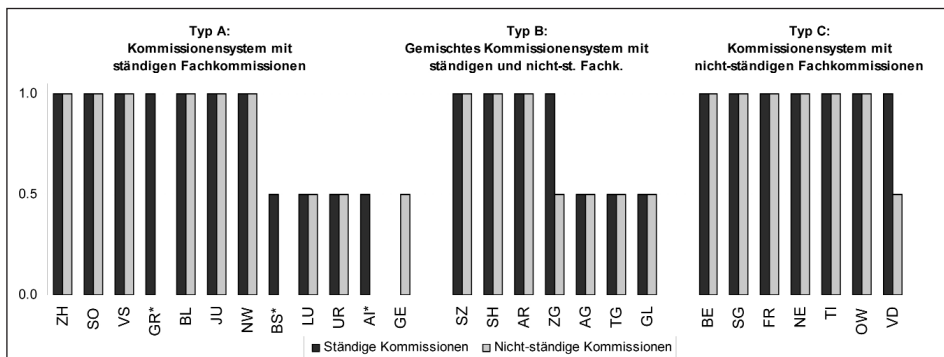
²² Allerdings haben wir uns auf "harte" Polity-Variablen (Rechte/Kompetenzen) beschränken müssen und die Politics-Variablen (politisches Verhalten) weggelassen.

²³ Mattson und Strom (1995) sowie Shaw (1979).



Grafik 2: Gesetzgebende Funktion: Initiativrechte der Kommissionen, Stand am 31.12.2004

Bemerkungen: Je 0.5 Punkte wurden für die Kriterien "Recht dem Plenum Gesetzesentwürfe zu unterbreiten" (Fragen C1.25a-b) und "Diskussion der Gesetzesentwürfe der Regierung: Kommission vor Plenum" (C1.25c-d) gegeben; *Kantone ohne ständige Kommissionen. Quellen: BADAC/IDHEAP (EKAV 04: Fragen C1.25a-d).



Grafik 3: Aufsichts- und Kontrollfunktion: Informationsrechte der Kommissionen, Stand am 31.12.2004

Bemerkungen: Je 0.5 Punkte wurden für die Kriterien "Einsichtsrecht in die Dossiers der Verwaltung" (Fragen C1.24a-b) und "Recht auf externe Gutachten" (C1.24c-d) gegeben; *Kantone ohne ständige Kommissionen. Quellen: BADAC/IDHEAP (EKAV 04: Fragen C1.24a-d).

4. "Zur Wahrnehmung von Rechten braucht es Ressourcen"²⁴

Damit die Kommissionen ihre Rechte zur Gesetzgebung und Aufsicht tatsächlich ausüben können, müssen ihnen Zeit und Raum sowie fachliche Kompetenzen zur Verfügung stehen. Einerseits müssen die Parlamentarierinnen und Parlamentarier über ausreichend Zeitgefässe verfügen, beziehungsweise Sitzungen einberufen können, um die anstehenden Geschäfte behandeln zu können. Andererseits brauchen sie zusätzlich fachliche und unabhängige Unterstützung, um beispielsweise Kommissionseigene Gesetzgebungsprojekte zu entwerfen und diese zielstrebig zu begleiten.

a) Zeit und Raum: Kommissionssitzungen

Vergleichen wir die Anzahl Kommissionssitzungen der verschiedenen kantonalen Kommissionensysteme, können wir feststellen, dass Kantone mit ständigen Fach-

kommissionen im Schnitt knapp doppelt so viele Sitzungen wie andere Kantone kennen (Typ "A": pro Jahr durchschnittlich ca. 11 Sitzungen pro Kommission; Typ "B": 4; Typ "C": 6; vgl Grafik 4). Dabei gilt zu berücksichtigen, dass die Dauer der Kommissionssitzungen nicht berücksichtigt werden konnte. Diese kann aber je nach Sitzung und Kommission beträchtlich variieren. Gehen wir davon aus, dass diese Varianz im Durchschnitt in allen Kantonen über ein Jahr ähnlich ist, so scheint es, dass Kommissionensysteme mit ständigen Legislativkommissionen mehr Zeitgefässe bereitstellen, um – zum Beispiel – über Grundsatzfragen im Bereich der Gesetzgebung nachzudenken und sich das nötige Fachwissen anzueignen.²⁵

b) Fachliche Unterstützung: Parlamentsdienste

Bis Anfangs 90-er Jahren kannten die Schweizer Parlamente weder auf Kantons-

noch auf Bundesebene eine eigene Dienststelle.²⁶ Zuständig für die Planung und Organisation der Parlamentsarbeit sowie für die Beratung und Dokumentierung der Ratsmitglieder war in aller Regel die Staatskanzlei. Diese ist in erster Linie das Stabsorgan der Exekutive und wird folglich von dieser geführt. In den meisten Kantonen ist dies weiterhin der Fall (vgl. Grafik 5, Kantone mit hellen Balken). Unter dem Aspekt der klassischen Gewaltentrennung zwischen Exekutive und Legislative ist dies zumindest nennenswert. Denn entgegen diesem klassischen oder "dogmatischen Gewaltentrennungsgrundsatz", wenden die Kantone mehrheitlich ein kooperatives oder "problemorientiertes Gewalttrennungsmodell" an.²⁷ Die Staatskanzlei fungiert dabei als zentrale Verbindungsstelle von Regierung und Parlament. Mit Blick auf das Eingangs erwähnte Konkordanzdenken im Schweizer Politsystem, ist diese Lösung pragmatisch und effizient. Allerdings könnte damit die, zumindest für die Aufsichtsfunktion, wichtige Unabhängigkeit des Parlamentes eingeschränkt werden. So unterstreichen denn auch einige Kantone, dass die Parlamentsdienste zwar administrativ der Kanzlei unterstellt sind, ihre Aufträge und Verantwortlichkeiten jedoch direkt vom Kantonsrat definiert werden (vgl Grafik 5, Kantone mit gestreiften Balken). Dies garantiert, dass das Parlament seine Funktionen mit grösserer Unabhängigkeit wahrnehmen kann.

Einzig fünf Kantone (vgl. Grafik 5, Kantone mit karierten Balken) unterstellen den Parlamentsdienst auch administrativ direkt dem Parlament oder der Geschäftsleitung des Grossen Rates. Sie verfügen so über ein von der Regierung vollkommen unabhängiges Organ, wie es die klassische Gewaltenteilung vorsieht. Auffallend ist zudem, dass vier dieser fünf Kantone den Typ "A" der Kommissionensysteme anwenden. In diesen Kantonen ist die Unterstützung der ständigen Fachkommissionen dementsprechend durch eine eigene und unabhängige Dienststelle gewährleistet.

Wie wir gesehen haben, sind die Parlamentsdienste in den meisten Kantonen in den Staatskanzleien integriert. Da die Staatskanzlei auch für den Regierungsrat arbeitet, ist es schwierig zu eruieren, auf wieviele Arbeitskräfte die Parlamentsmitglieder effektiv zählen können. Hinzu kommt, dass Kommissionen öfters direkt auf Dienststellen der Verwaltung zurückgreifen und in einigen Kantonen sind sogar die Sekretariate der ständigen Kommissio-

²⁴ Lüthi Ruth (2005) im Rahmen eines ausführlichen Referats zu den ständigen bzw. nicht-ständigen Kommissionen.

²⁵ Ausführlich über Vor- und Nachteile von ständigen Fachkommissionen siehe z.B.: Lüthi (2005); SGP-Tagung (2005); Lienhard (2005), Ideenheft Freiburg (2000); Nuspliger (1991); BBL (1978).

²⁶ Ideenheft Freiburg (2000: 26).

²⁷ Nuspliger (2000: 70) und Riesen (2000).



nen von Departementen geführt (z.B. Kanton Schwyz). Die von uns wiedergegebenen Zahlen sind deshalb mit etwas Zurückhaltung zu interpretieren.

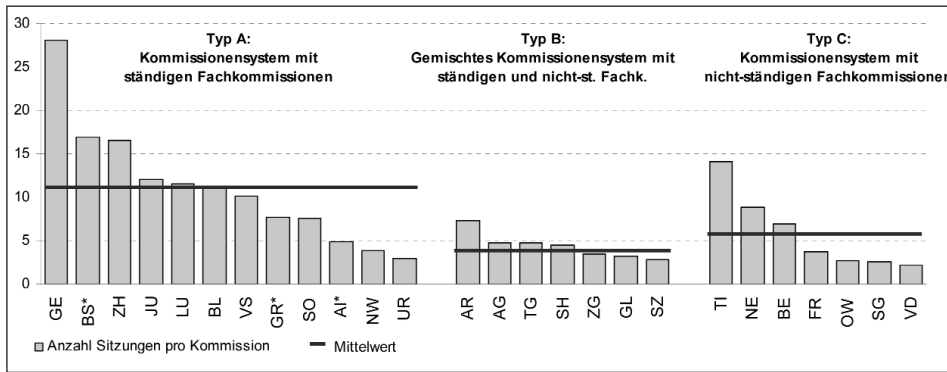
Um Vergleiche zwischen den verschiedenen grossen Kantonsparlamenten zu ermöglichen, haben wir die Anzahl Vollzeitstellen, die den Parlamentsdiensten zugesprochen werden, auf die jeweiligen Parlamentsmitglieder verteilt. Durchschnittlich können somit die einzelnen kantonalen Ratsmitglieder auf Unterstützung von weniger als fünf Stellenprozent zurückgreifen (vgl. Grafik 5). Mit durchschnittlich nur 2% sind die Stellenprozente bei allen Kantonen mit einem gemischten Kommissionensystem (Typ "B") besonders tief. Hingegen sind

keine markanten Unterschiede zwischen den beiden anderen Kommissionensystemen festzustellen. Beide scheinen im Schnitt etwa gleich gut mit Parlamentsdiensten ausgerüstet zu sein (6-7 Stellenprozente pro Parlamentsmitglied) und die Abstände zwischen den Kantonen des selben Typs sind in beiden Systemen beträchtlich.

Berücksichtigen wir abschliessend, dass Parlamentsdienste auch eine Reihe administrativer und organisatorischer Aufgaben zu meistern haben, so können wir davon ausgehen, dass die heutigen Kantonsparlamentarierinnen und -parlamentarier im Allgemeinen mit einer minimalen Fachlichen Unterstützung auskommen wollen und/oder müssen.

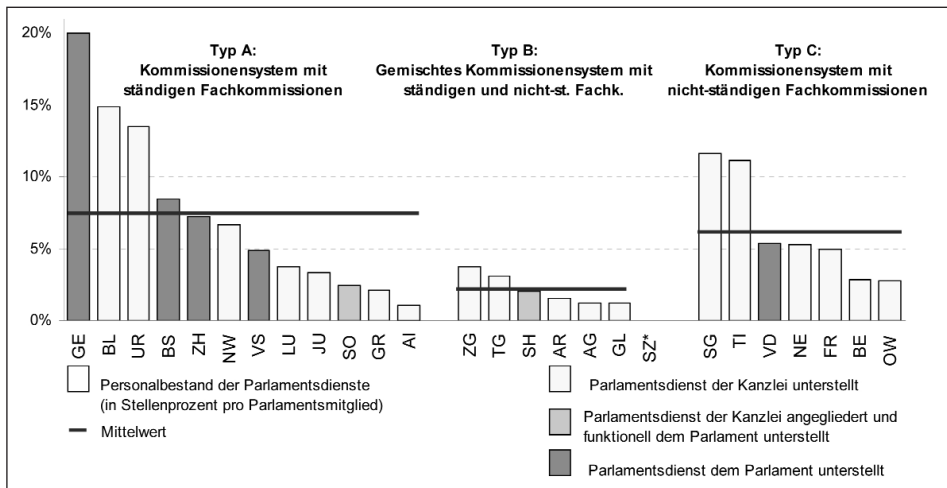
Rechten und Ressourcen in Verbindung zu setzen. Es stellt sich dabei heraus, dass drei verschiedene Kommissionensysteme angewendet werden. Kantone mit durchwegs ständigen Kommissionen (Typ "A") haben hierbei mehrheitlich die weitgehendsten Initiativrechte und können auf überdurchschnittlich viel Zeit und Raum zurückgreifen, um ihre Aufgaben erfüllen. Zudem sind ihre Parlamentsdienste, öfters als bei anderen Systemen, direkt den Räten unterstellt und geniessen darum eine erhöhte Unabhängigkeit von der Regierung. Im Gegensatz dazu, verfügen Kantone mit ad-hoc Fachausschüssen (Typ "C") über grössere Informationsrechte gegenüber Verwaltung und Regierung. Und was die personellen Ressourcen ihrer Parlamentsdienste angeht, so sind diese auf ähnlichem Niveau wie beim Typ "A". Allgemein liegen die Arbeitskräfte, die ausschliesslich den Kantonsrätinnen und -räten zur Verfügung stehen, auf einem sehr niedrigem Niveau (etwa 4.5 Stellen-Prozente pro Parlamentsmitglied). Am kleinsten sind die Parlamentsdienste bei den gemischten Kommissionensystemen (Typ "B", mit ständigen und nicht-ständigen Fachkommissionen). Mehr als die Hälfte von ihnen kennt aber gut ausgebaute Initiativ- wie auch Informationsrechte.

Es gilt beizufügen, dass dieser Situationsbeschrieb den Stand von Ende 2004 wiedergibt. Seither sind die Parlamentsreformen und die oftmals damit verbundene Veränderung des Kommissionensystems jedoch keineswegs stillgestanden. So hat zum Beispiel der Kanton Aargau im Rahmen der Parlamentsverkleinerung vom gemischten (Typ "A") zum Kommissionensystem mit ständigen Fachkommissionen (Typ "B") gewechselt. Auch sind die aargauischen Parlamentsdienste inzwischen direkt dem Grosse Rat unterstellt, was nun ebenso in den Kantonen Freiburg und Uri der Fall ist (siehe Beiträge in diesem Heft). Dennoch gibt dieser Diskussionsbeitrag einige praktische Hinweise zur Lage in den 26 Kantonen und er weist auf mögliche Reibungspunkte zwischen den verschiedenen Ansichten der Gewaltenteilung hin. Ausserdem lässt sich erkennen, dass gewisse innovative Lösungsvorschläge weiterhin auf deren Umsetzung warten. Beispielsweise konnte zum Zeitpunkt der Erhebung kein Kanton ein so genanntes ständiges "Zukunftsforum",²⁸ dass den Parlamentsmitgliedern ausdrücklich die Mittel für ein aktiveres Engagement bei der – ihnen zustehenden – politischen Zukunftsplanung bietet.



Grafik 4: Anzahl Sitzungen pro Kommission (ständige und nicht-ständige) im Jahr 2004

Bemerkungen: *Kantone ohne ständige Kommissionen. Quellen: BADAC/IDHEAP (EKAV 04: Fragen C1.20a, C1.21, C1.22).



Grafik 5: Parlamentsdienste: Personalbestand und administrative Zuordnung, Stand am 31.12.2004

Bemerkungen: * Der Parlamentsdienst bildet innerhalb der Staatskanzlei keine selbständige Einheit. Zudem werden die Sekretariate der meisten ständigen Kommissionen von Departementen geführt. Quellen: BADAC/IDHEAP (EKAV 04: Administrative Zuordnung der Parlamentsdienste: Frage C1.13; Personalbestand der Parlamentsdienste: C1.13a)

5. Fazit und Ausblick

Parlamentarische Kommissionen spielen in den Schweizer Arbeitsparlamenten eine überaus wichtige Rolle. Gesetzgeberische sowie Aufsichts- und Kontrollfunktionen werden mehrheitlich von den Kommissionen

wahrgenommen. Berücksichtigen wir zudem die Ansprüche des Schweizer Konkordanzsystems, so sind Kommissionen die zentrale Plattform für breit abgestützte Kompromisslösungen. In diesem Beitrag haben wir versucht, diese Eigenschaften der Kommissionen auf Kantonsebene mit ihren Strukturen,

Ivar Trippolini
(Kontakt: ivar.trippolini@viapublica.ch),
Genf im Januar 2007

²⁸ Nuspliger (1992)



Literatur

- BBL / Bundesblatt (1978). *Schlussbericht der Studienkommission der eidgenössischen Räte "Zukunft des Parlaments"*. Bern: Bundesblatt vom 29.06.1978 (78.058), pp. 1065ff.; pp. 1109ff.
- Bochsler, Daniel, Koller Christophe, Sciarini Pascal, Traimond Sylvie und Ivar Trippolini (2004). *Die Schweizer Kantone unter der Lupe – Behörden, Personal, Finanzen*. Bern: Haupt.
- Heierli, Claudia (2000). *Die Stärke der Kommissionen in den 26 kantonalen Parlamenten: Arbeits- oder Redeparlamente?*. Bern: Lizentiatsarbeit am Institut für Politikwissenschaft.
- Hofmann, Alexander (2006). "Ein Weg aus dem Demokratieverlust bei Konkordaten." In: *Neue Zürcher Zeitung* vom 09.03.2006.
- Ideenheft Freiburg (2000). "Zusammensetzung und Arbeitsweise des Grossen Rates". In: Departement des Innern und der Landwirtschaft des Kantons Freiburg. *Ideenheft 3A: Kantonsbehörden*, Heft Nr. 3.
- Koller, Christophe, Trippolini Ivar und Sylvie Traimond (2006). *Statistischer Überblick zu den kantonalen Verwaltungen und Behörden*. Lausanne: IDHEAP/Institut de hautes études en administration publique. [www.badac.ch/DE/news/memento/memento06.pdf]
- Lienhard, Andreas (2005). *Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz*. Bern: Stämpfli AG.
- Lüthi, Ruth (1997). *Die Legislativkommissionen der Schweizerischen Bundesversammlung*. Bern: Haupt.
- Lüthi, Ruth (2005). "Stärkere Parlamente dank ständigen Kommissionen?" In: *Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen*. Nr. 3/2005, pp. 4-8.
- Mastronardi, Philippe (1991). *Kriterien der demokratischen Verwaltungskontrolle*. Basel: Helbling und Lichtenhahn.
- Mattson, Ingvar and Kaare Strom (1995). "Parliamentary Committees". In: Döring, Herbert (eds). *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt: Campus, pp. 249-307.
- Möckli, Silvano (2000). "Über die Funktionen eines kantonalen Parlaments". In: *Beiträge und Berichte*, 287/2000. St. Gallen: Institut für Politikwissenschaft.
- Nuspliger, Kurt (1991). "Die Stärkung der parlamentarischen Kommissionen". In: *Das Parlament – Oberste Gewalt des Bundes?* Bern: Haupt, pp. 223-241.
- Nuspliger, Kurt (1992). "Ein Zukunftsforum im Parlament". In: Herzog, Roland (Hrsg.). *Zentrum und Peripherie – Festschrift für Richard Bäumlin*. Chur/Zürich: Rüegger, pp. 197-216.
- Nuspliger, Kurt (2000). "Die Staatskanzlei als Verbindungsstelle von Regierung und Parlament" In: Schweizerische Staatsschreiberkonferenz (Hrsg). *Jubiläumsschrift: Staatskanzlei – Stabsstelle im Zentrum der Entscheidungsprozesse. Standortbestimmung und Ausblick aus Anlass des Jubiläums "100 Jahre Schweizerische Staatsschreiberkonferenz"*. Chur: Standeskanzlei Graubünden, pp. 65-83.
- Rhinow, René (2002). "Wenig autonomie- und demokratieverträglich: Staatspolitische Bedenken zur Ausgestaltung des neuen Finanzausgleichs". In: *Neue Zürcher Zeitung*, 07.05.2002, p. 15.
- Riesen, Claudio (2000). "Staatskanzlei – Wandel von der Kanzlei zur Stabsstelle". In: Schweizerische Staatsschreiberkonferenz (Hrsg). *Jubiläumsschrift: Staatskanzlei – Stabsstelle im Zentrum der Entscheidungsprozesse. Standortbestimmung und Ausblick aus Anlass des Jubiläums "100 Jahre Schweizerische Staatsschreiberkonferenz"*. Chur: Standeskanzlei Graubünden, pp. 28-40.
- Riklin, Alois und Alois Ochsner (1984). "Parlament". In: Klöti, Ulrich (Hrsg.). *Handbuch Politisches System der Schweiz – Band II*. Bern: Haupt, pp. 77-115.
- Romano, Marco (2006). *Zur Vereinbarkeit von Parlament und New Public Management*. Bern: Lizentiatsarbeit am Institut für Politikwissenschaft.
- Schedler, Kuno (1995). *Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Von der Idee des New Public Managements (NPM) zum konkreten Gestaltungsmodell*. Bern: Haupt.
- Schmidt, Manfred G. (1995). *Wörterbuch zur Politik*. Stuttgart: A. Kröner.
- Sciarini, Pascal et Daniel Bochsler (2006). "Réforme du fédéralisme suisse: contribution, promesses et limites de la collaboration inter-cantonale". In: Chappellet, Jean-Loup (coord.), *Contributions à l'action publique – Beiträage zum öffentlichen Handeln*. Lausanne: Presses Polytechniques et universitaires romandes / Bern: Haupt.
- SGP-Tagung / Moser, Christian (2005). Zusammenfassung der Diskussion anlässlich der Jahresversammlung 2005 der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen. In: *Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen*. Nr. 3/2005, pp. 9-11.
- Shaw, Malcom (1979). "Conclusions". In: Lees, John D. and Malcom Shaw (eds). *Committees in Legislatures: A comparative Analysis*. Durham: Duke University Press, pp. 361-434.
- Steffani, Winfried (1979). *Parlamentarische und präsidentielle Demokratie. Strukturelle Aspekte westlicher Demokratien*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Widmer, Thomas und Stefan Rieder (2003). "Schweizer Kantone im institutionellen Wandel". In: *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft*. Volumen 9/Nr. 1, pp. 201-232.