

Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 41 (1961-1962)
Heft: 3

Artikel: Glossen zum Verhältnis zwischen Parlament, Bundesrat und Verwaltung
Autor: Schürmann, Leo
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-161217>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 02.04.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Glossen zum Verhältnis zwischen Parlament, Bundesrat und Verwaltung

LEO SCHÜRMAN

*Die Notwendigkeit, zu handeln, reicht weiter, als
die Möglichkeit, zu erkennen* Gebler

Ein Bericht der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 2. April 1961 führte aus, der österreichische Bundeskanzler Gorbach halte es für unbedingt notwendig, «die Rechte und das Ansehen des Parlamentes wieder zu stärken. Die österreichische Volksvertretung ist durch die immer stärker werdende Koalition bürokratisch völlig in den Hintergrund gedrängt und zu einem einflußlosen Apparat geworden, den der Koalitionsausschuß und die hinter ihm stehenden Parteizentralen nach ihren Wünschen dirigieren». Gorbach, der lange Jahre dritter Präsident des Nationalrates war, sei überzeugt, daß nur durch eine Wiederbelebung des Parlamentarismus in Österreich und durch eine Lockerung der Koalitionsbindungen das in weitesten Kreisen der Bevölkerung herrschende Unbehagen über die österreichische Form der Demokratie beseitigt werden könne.

Die englische Wochenzeitschrift «Economist» veröffentlichte im Monat August 1960 eine Artikelserie über das Verhältnis des Kabinetts zum Parlament; ein Beitrag (vom 20. August 1960) war überschrieben mit *House in Decline*; der Untertitel sprach von einer *sadly diminishing role of Parliament*. Unter anderm wurde ausgeführt, der Prozeß, der schon auf längere Jahre zurückgehe, schreite rasch voran und die Fachminister behandelten mehr und mehr das *House of Commons as little better than a nuisance*.

Auf die Entwicklung in Frankreich, wo die Verhältnisse besonders gelagert sein mögen, erübrigen sich Hinweise. In Deutschland sind die parlamentarischen Zustände noch keineswegs konsolidiert, so daß sich ein Urteil derzeit verbietet.

Jedenfalls lassen sich von überall her Belege beibringen, die, wo nicht von einem Zerfall des Parlamentarismus, so doch, wie in England, von einer Schwächung seiner Stellung reden. Würde man die Bundeshausjournalisten in Bern über ihre Meinung befragen, so würde man wohl ähnliche Urteile erfahren. Dem Schreibenden bleibt die halb mokante, halb ernsthafte Sentenz eines alterfahrenen parlamentarischen Berichterstatters denkwürdig, daß sich einer klassiere, wenn er auf die Liste gehe, und daß er das endgültig tue, wenn er gewählt werde; gemeint war, daß er sich damit endgültig in der gesellschaftli-

chen Hierarchie an einem Orte einstuft, wo sich jedenfalls nicht die intellektuelle Elite des Landes aufhalte.

Bei dergleichen Bemerkungen mag vieles auf die natürliche Jalousie derjenigen zurückzuführen sein, die seit Jahr und Tag über Voten und Vorgänge zu berichten haben, die weder geistreich noch anregend oder sonstwie erbaulich sind, und die finden, daß sie auf Grund ihrer Erfahrung und Sachkenntnis einiges besser zu sagen oder zu tun in der Lage wären als die Akteure im Ratsaal. Oftmals spricht bei dieser Kategorie von Beobachtern des parlamentarischen Geschehens, wie übrigens auch bei den Verbandssekretären und offenbar noch mehr bei den Chefbeamten, das Gefühl mit, es könne einer nicht sowohl über Sachkenntnis und das hierfür nötige intellektuelle Niveau verfügen und gleichzeitig an Parteiversammlungen und auf der Straße um die Gunst der Wähler buhlen. Es scheint in vielen Kreisen die Meinung vorzuherrschen, das Parlament sei nicht viel mehr als eine Public-Relations-Einrichtung der Demokratie, während die wirklich bedeutsamen Entscheide — die vor und nach den Sessionen fallen — Sache der Verwaltung und der Verbände seien, die sich dieser Aufgabe konferenziell und in Expertenkommissionen mit Bravour erledigten, wo Gespräche auf Grund wirklicher Macht- und Interessenpositionen möglich seien; das Parlament tue gut, diese Kreise nicht allzu sehr, am besten überhaupt nicht zu stören.

In der Tat liegt hier ein Problem, und zwar ein gesellschaftliches, also soziologisches, dem eine staatsrechtliche Betrachtung in keiner Art und Weise gerecht zu werden vermag. Das Staatsrecht, wie es an den Universitäten doziert wird, vermittelt die Theorie des staatlichen Aufbaues, nicht aber die Wirklichkeit des staatlichen Geschehens und die Existenz und das Ausmaß der Kräfte, die es bewirken. Die Lehre ist abstrakt, die gesellschaftliche Wirklichkeit ist bunt und im wesentlichen machtmäßig fundiert. Es sind, wie der deutsch-italienische Soziologe Michels klassisch aufgezeigt hat, die oligarchischen Tendenzen, die auch im noch so perfekten Rechtsstaat das Gruppenleben beherrschen.

Die Bedeutung des Geschäftsreglementes

Das parlamentarische Leben ist in fast extremer Weise kanalisiert. Um sich selbst vor der Undiszipliniertheit einzelner Mitglieder oder Gruppen zu schützen, den ruhigen Gang der Beratungen zu gewährleisten und Überraschungsmanöver von Minderheiten auszuschalten, haben sich die Parlamente einer Ordnung unterworfen, die sie nahe an die Friedhofsruhe heranbringt. Nur das englische Parlament hat sich — teils wegen des Zweiparteiensystems, teils wegen der souveränen Rolle, die es dem Speaker zubilligt, teils wegen der Flexibilität, die die *standing orders* gewährleisten — einigermaßen davor bewahren

können. Wo beispielsweise der Vorsitzende das Recht besitzt, demjenigen das Wort zu geben, der es, wie es im Englischen heißt, versteht, *to catch the Speaker's eye*, was die Möglichkeit in sich schließt, Langweiler konsequent zu übersehen, kann das Gespräch hin und her springen. In Bern begeben sich nach Eröffnung eines Traktandums die Votanten prozessionsartig zum Präsidentenstuhl, um sich in die Liste einzutragen. Diese Liste ist öffentlich, und es weiß jeder, wann er drankommt; die Debatte wird so zum reinen Abtragen einer Rednerliste. Es sind denn auch nur dort Höhepunkte — oder auch bloße Kurzweil — zu erwarten, wo Redner das Wort ergreifen, von denen man weiß, daß sie interessant oder temperamentvoll zu votieren verstehen.

Ein anderes Handicap, für das das Parlament allein die Schuld trägt, liegt in der Neigung, im Zweifel der offiziellen Version beizupflichten. Zur offiziellen Lesart gehört zunächst die Botschaft des Bundesrates. Die Verhandlungen bewegen sich auf der von ihr vorgezeichneten Linie, und es ist soziologisch ausschlaggebend wichtig, zu wissen, wie die Botschaft zustande gekommen ist, ob eine Expertenkommission beteiligt und wie die Mehrheitsverhältnisse dort beschaffen waren.

Offizialität besitzt sodann die Auffassung der Kommissionsmehrheit. Es müßte einer statistischen Untersuchung vorbehalten bleiben, nachzuweisen, ob und wie oft in der Vergangenheit eine Kommissionsmehrheit in grundsätzlichen Fragen vom Bundesrat abgewichen ist. In den letzten Jahren waren solche Fälle sicherlich die große Ausnahme. Hat sich aber eine Kommissionsmehrheit hinter der bundesrätlichen Vorlage gruppiert, dann ist eine Phalanx entstanden, die fast undurchdringlich ist. Viele Parlamentarier, die dem Geschäft kein besonderes Interesse abzugewinnen vermögen, stimmen unbesehen mit der Kommission. Einen Stimmungswandel herbeizuführen, würde eine intensive Agitation der Minderheit nötig machen, die, wird sie versucht, erfahrungsgemäß wenig erfolgreich ist. Kollegialität, Rücksichtnahme auf den Departementsvorsteher, Resignation und ähnliches sind da von Bedeutung. Das Parlament handelt sozusagen nie als Kollektiv und hat gar keine Lust, jemals eine *mala bestia* zu sein.

Es kommt dazu, daß das Reglement dem Vertreter des Bundesrates insofern eine dominierende Rolle einräumt, als er jederzeit zu einem Geschäft sprechen darf; auf alle Fälle hat er das letzte Wort. Selbst wenn ein gutes Votum eines Nonkonformisten Eindruck gemacht hätte, wird es dem Departementsvorsteher regelmäßig leicht fallen, ihm in seiner abschließenden Stellungnahme Abbruch zu tun und den guten Eindruck zu verwischen. Der § 61 des Geschäftsreglementes des Nationalrates, der dem Departementsvorsteher diesen Vorrang einräumt, dürfte eine der wichtigsten Bestimmungen sein, die für die faktische Vormacht der Exekutive in der Legislative verantwortlich ist.

Der parlamentarische Prozeß wird sodann ununterbrochen durch die Publizität, die ihm zuteil wird, gestört und verfälscht. Auch das bescheidenste Vo-

tum wird im ganzen Lande verbreitet und verschafft dem Namen des Redners Prestige; zumindest im Wahlkreis wird der Eindruck positiv sein. Was aber am ehesten überall Beifall findet, ist das, was überall gefällt — ein schlimmes Hindernis für eine gute Diskussion! Selbst in den Kommissionen ist eine sorgfältige Rücksichtnahme auf bewährte Partei- und Interessenstand- und -gesichtspunkte spürbar; das *scripta manent* macht die Protokolle zu Beweisstücken, von denen man nicht möchte, daß sie gegen einen selbst ins Feld geführt würden.

Es soll damit nicht behauptet werden, daß das Machtungleichgewicht zwischen Parlament und Exekutive — wobei unter Exekutive Bundesrat und Administration verstanden werden — einzig auf solchen Umständen beruhe.

Aufsichts- oder Gesetzgebungsorgan?

Die Thematik der zu behandelnden Geschäfte ist ebensowohl mitverantwortlich. Zunächst die Routinegeschäfte, welche dem Parlament viel Zeit wegnehmen und es unnötig ermüden und kaum viel abtragen. Die Behandlung von Geschäftsbericht, Budget und Rechnung, die Wochen beanspruchen, ist unergiebig. Die Budgetdebatte verläuft sich am Schluß in kleine Krediterhöhungsanträge, und die Diskussion des Geschäftsberichtes dispensiert das Parlament und die Verwaltung nicht davon, individuelle Vorstöße anzuhören, die füglich beim Geschäftsbericht anhängig gemacht werden könnten.

Die Kraft und Zeit, die das Parlament für die Routinegeschäfte aufwendet, fehlen ihm bei der Behandlung der schwierigeren, aber wichtigeren Gesetzesvorlagen. Die Verwaltungskontrolle ist gut und recht, und sie wird in den einzelnen Kommissionen, wie vorab der Finanzdelegation, in mustergültiger Weise geleistet. Der eigentliche Beruf des Parlamentes ist aber nicht so sehr Kontrolle, die ja immer problematisch bleibt, als vielmehr Gesetzgebung. Und wäre es die Kontrolle, dann müßte sie nachdrücklicher und umfassender organisiert sein und erforderte Einrichtungen, die von der Verwaltung unabhängig sind. Davon will das Parlament aber selbst nichts wissen, weil es eine Schmälerung seiner Befugnisse befürchtet, eine Denkart, die bei der Behandlung des PTT-Organisationsgesetzes geradezu drolligen Ausdruck fand.

Als Gesetzgeber bewegt sich das Parlament auf einem Felde, wo es gegenüber der Verwaltung von Anfang an im Nachteil ist, besonders dort, wo es um schwierige Gegenstände geht. Es sieht sich sowohl der gesamten Administration gegenüber, die mit einem bestimmten Konzept aufrückt, als auch der zumeist qualifizierten Sachkenntnis der Experten. In den letzten Jahrzehnten dürfte kaum je eine Gesetzesvorlage in ihren Grundzügen im parlamentarischen Verfahren verändert worden sein. Auch das ist kein Vorwurf, ist es doch

Sache der Verwaltung, mit ihrer Überzahl von vollamtlichen Kräften solche Vorlagen vorzubereiten. Es würde eine außerordentliche Anstrengung des einzelnen Parlamentariers voraussetzen, wollte er sich nicht nur mit gleicher Sachkenntnis, sondern auch mit dem festen Willen, die gebahnten Pfade zu verlassen, ans Werk machen. Einigermaßen im Bilde sind die Kommissionsmitglieder, aber auch von ihnen keineswegs alle. Wo Interessen im Spiele sind und die Verbandssekretariate sich eines Geschäftes annehmen, setzt eine — allerdings immer durchsichtige — Beeinflussung ein, indem mit zusätzlicher Dokumentation, mit formulierten Anträgen usw. aufgewartet wird, wobei nicht so sehr oder überhaupt nicht Eingaben an alle Kommissionsmitglieder nützlich sind als die individuelle Bearbeitung ausgewählter Einzelner. Solche Bemühungen sind in neunzig von hundert Fällen umsonst und lohnen das Papier nicht, auf dem sie unternommen werden, weil das legislatorische Gebäude in seiner gesamten Topographie und Szenerie jedem nicht ganz Unwissenden von allem Anfang an voll und ganz geläufig ist und jeder Antrag Koch und Küche auch ohne Speisekarte verrät — mit der Konsequenz, daß nichts mehr unbefangen gekostet wird. Respektheischend sind nur solche Anträge, die mit der ernsthaften Drohung des Referendums verbunden sind. Immerhin werden gute Eingaben und brauchbare Kompromißvorschläge gerne — als solche — zur Kenntnis genommen, weil sie das Bild vervollständigen und weil es *legitim* ist, *einen Interessenstandpunkt darzulegen*, genau wie im forensischen Verfahren.

Das Parlament macht sich die Sache auch deshalb schwer, weil es die Kommissionen fast durchwegs mit Interessenvertretern dotiert, was leicht zur Vernachlässigung allgemeiner Gesichtspunkte führen kann. Auch diese Gewohnheit ist an sich verständlich, da nun einmal Landwirtschaftsfragen zuallererst die Landwirte, soziale Vorlagen die Gewerkschaftssekretäre, wirtschaftliche die respektiven Berufsleute aus Industrie und Gewerbe interessieren; man kann von ihnen annehmen, daß sie über einen Grad von Sachkenntnis verfügen, der demjenigen der vorbereitenden Instanzen gleichkommt. Da die Verwaltung keinerlei Lust verspürt, sich unnötig zu exponieren, wird sie ihre Vorlagen vermutungsweise so präparieren, daß sie jedenfalls nicht auf die Opposition des betreffenden Berufsstandes stoßen. So entsteht rasch eine etwas phantasie- und farblose *unité de doctrine*, von der man nicht so ohne weiteres überzeugt ist, daß sie stets dem Gemeinwohl dienlich sei. Die besondere Mentalität des Parlamentes mißbilligt es zudem, wenn sich einer, der nicht vom Fach ist oder nicht im Namen einer großen Zahl — möglichst organisierter — Berufsangehöriger sprechen kann, mit Vorlagen beschäftigt, die ihm beruflich fernliegen. Dann ist man rasch mit dem Rate zur Stelle: «Schuster, bleib bei deinem Leisten», was einigen Mitgliedern des Nationalrates zum Ruf eines «Hans-Dampf-in-allen-Gassen» verholfen hat. Solche Unorthodoxen laufen Gefahr, als nicht repräsentativ empfunden zu werden; der Volksvertreter in der Volkskammer

vertritt im Bewußtsein seiner Kollegen offensichtlich viel mehr seinen oder einen Berufsstand als 24 000 Einwohner seines Wahlkreises. Nur wenigen wird zugebilligt, gewissermaßen von der «Tribüne» aus zu sprechen.

Alle diese Momente kommen in einer Zeit, die sich vorwiegend mit wirtschaftlichen Angelegenheiten zu befassen hat, naturgemäß stärker zur Geltung als in einer Ära, wo man sich noch mehr in der Vorstellungswelt einer allgemeinen Rechts- und Wirtschaftsordnung bewegte. Dem Betrachter dieser Vorgänge fällt es daher immer wieder als merkwürdig auf, daß man nicht konsequenterweise die Berufsvertreter — als solche — in das Parlament einziehen läßt, oder besser, daß man nicht Gremien schafft, wo die Stimme der Wirtschaft offiziell, nicht nur indirekt, zu Gehör kommt. Der Gedanke ist um so näherliegend, als es ja doch die Verbände sind, die letztlich über das Schicksal einer Vorlage bestimmen, da sie allein in der Lage sind, das Referendum zu ergreifen und einen Abstimmungskampf finanziell und propagandistisch zu bestreiten. Die Fiktion, das Parlament sei reine Repräsentation des Volkes und keinesfalls auch Repräsentation von Interessen, ist falsch und unehrlich.

Nach der Bundesverfassung steht dem Parlament die oberste Vertretung des Volkes zu. Es übt dieses Amt bei Wahlakten und bei Beschlüssen aus. Nur die Wahlen sind inappellabel. Die Referendumsdemokratie erlaubt es, alle übrigen wichtigen parlamentarischen Handlungen vor das Forum der Volksabstimmung zu bringen.

So ist das Parlament tausendfältig beengt, was allerdings der Wille der Verfassung ist. Die Frage ist nur, ob es sich durch Reglement, Usanzen und schlechte Gewohnheiten nicht selbst noch zusätzlich beengt und der Verwaltung mehr als nötig Spielraum geschaffen hat.

Starke Stellung des Bundesrates

Die Prärogativen der Mitglieder des Bundesrates gehen viel weiter, als die Verfassung erkennen läßt. Unwürdig ist die Stellung des Bundesrates nur dann, wenn von seinen Mitgliedern Exposés verlesen werden, die ebenso gut von den eigentlichen Verfassern — den Direktoren der Bundesämter und deren Mitarbeitern — zu Gehör gebracht werden könnten. Das Parlament läßt sich nach dieser Richtung erstaunlich viel bieten. Die vorbereiteten Exposés nehmen nicht und können nicht Bezug nehmen auf die vorausgegangenen Ausführungen der Mitglieder des Parlamentes, sei es zu einem Sachgeschäft, sei es zur Begründung eines persönlichen Vorstoßes. Will man wissen, wie die Verwaltung auf einen solchen Vorstoß oder auf einen Antrag reagiert, muß man den betreffenden Sachbearbeiter fragen. Diesem Zustand käme man nur bei, wenn die Fiktion fallen gelassen würde, daß es der Bundesrat als Behörde sei, der zu parlamentarischen Vorstößen und Anträgen Stellung nehme. Die

Einrichtung von Staatssekretären, zumindest von Unterstaatssekretären, mit dem Recht, dem Parlament Rede und Antwort zu stehen, wäre durchaus vertretbar und wäre weder für den Bundesrat noch das Parlament mit einer Prestigeeinbuße verbunden. Es wäre jedenfalls dankbarer, sich mit dem betreffenden Sachbearbeiter auseinander zu setzen, als mit einem Departementsvorsteher, der mit dem Anspruch auftritt, die Institution «Bundesrat» zu vertreten und damit die ganze Verwaltung und die Eidgenossenschaft dazu, womit er praktisch unangreifbar ist.

Bei der Exekutive schlecht anzukommen, ist in den Augen der Parlamentarier fast diskreditierend. Die Prädikate für Voten und Anträge der Parlamentarier werden denn auch in starkem Maße abhängig gemacht von dem, was der Departementsvorsteher dazu sagt. Lobt er die Ausführungen, dann schafft das *good will* für den Volksvertreter, tadelt er — was stets in höflicher Form, aber unmißverständlich genug geschieht —, dann ist das für den betreffenden Redner schon fast peinlich. Es soll damit nur gesagt sein, daß dem Vertreter der Exekutive im Parlament in mannigfacher Art und Weise eine überraschend starke Stellung eingeräumt ist. So sehr man es begrüßen muß, daß die vollamtliche Verwaltung Gelegenheit besitzt, mit ihrer Gesamtkonzeption — soweit sie eine solche hat — durchzudringen, so wenig geht es an, ihr aus dieser Überlegung heraus einen Vorsprung im parlamentarischen Gefecht einzuräumen, der praktisch nur durch außerordentliche rhetorische Begabung — die übrigens bei uns Mißtrauen erweckt — oder eine festgefügte Interessenfront — die stets auf Kosten der Seriosität zustandekommt — einzuholen ist.

Die letzte Ursache für die geringe Effizienz des Parlamentes liegt in seiner fehlenden Geschlossenheit. Es unterliegt — jetzt mehr denn je — dem Gesetz des *divide et impera*; jeder Departementsvorsteher findet auf alle Fälle die Mehrheit seiner Fraktion auf seiner Seite. Die lässige Art, wie die Fraktionen geführt werden, fördert die Dispersion der parlamentarischen Kräfte weiter. Nur die Sozialdemokratische Fraktion operiert — mit vollem Recht — als geschlossenes Ganzes. Die bürgerlichen Fraktionen täten gut, sich etwas in England umzusehen; bei der Mutter der Parlamente wird das Hausregime der Fraktionen streng und unnachgiebig gehandhabt.

Die Administration im Hintergrund

Was hinter dem Bundesrat steht und harmlos in Organisationsgesetzen, die niemand kennt, verankert ist, ist wohl noch mächtiger als der Bundesrat selbst. Die Bürokratie ist in den letzten Jahrzehnten deutlich erstarkt und dürfte weitgehend das Gesetz des Handelns bestimmen, schon weil sie bleibt, wo die Bundesräte kommen und gehen, noch mehr aber, weil die Geschäfte schwieriger und der Überblick mühsamer geworden ist. Einige starke Persönlichkeiten

genügen, um den Kurs festzulegen. Man merkt das äußerlich an den vielen Vorsprachen, die die Parlamentarier während der Session in den Büros tätigen. Departementssekretäre, Abteilungsvorsteher, Sektionschefs oder einfach Sachbearbeiter für irgendein Geschäft sind die Adressaten solcher Interventionen. Der Funktionär als Staatsmann! Will die Verwaltung nicht, dann harzt es, und es braucht mehr als ein Roß, um das Gefährt auf eine andere Straße zu bringen. Der Möglichkeiten der versteckten und offenen Obstruktion gibt es viele, und man muß bezweifeln, ob es einem Departementsvorsteher gelingen würde, sich gegen den Widerstand seiner Chefbeamten durchzusetzen.

Anders verhält es sich gelegentlich bei der Vorbereitung von Gesetzesvorlagen. Da mag es vorkommen, daß auch die Verwaltung nicht klüger ist als der Mann auf der Straße oder dessen Vertreter im Parlament. Wohin die Reise gehen soll, weiß die Verwaltung zumindest am Anfang keineswegs so ohne weiteres. Da besitzt ein Departementsvorsteher durchaus die Chance, den Ton anzugeben. Nutzt er sie — und wir sind in der glücklichen Lage, daß das immer und immer wieder geschieht —, dann ist der Bundesrat die wirkliche hierarchische Spitze des staatlichen Geschehens.

Diese Möglichkeiten variieren offensichtlich nach der Art der Geschäfte. Bei Sozialvorlagen ist es leichter, die allgemeine Richtung zu bestimmen, als in finanziellen, militärischen oder rein gesetzgeberischen Fragen, zumal wenn es zutreffen sollte, daß wir, wie in den letzten Wochen behauptet wurde, im Begriffe stehen, neue Tabus zu schaffen und gewisse Lösungen und Tendenzen als unantastbar zu mystifizieren. Wer da beizeiten und richtig einspurt, kommt mit der «grünen Welle» rasch voran!

Was sich das Parlament aus unverständlichen Gründen versagt, betreibt die Verwaltung zu ihrem Vorteil aufs ungenierteste. Sie hält sich Hilfskräfte und verfügt über Ressourcen. Die Experten und ihre Kommissionen stellen so etwas wie einen Versuch der Verwaltung dar, die Wissenschaft in das Kräftespiel einzubeziehen. Ihre Rolle ist noch nicht einheitlich zu definieren. Es gibt Expertenkommissionen, die schlechterdings brauchbare Lösungen präsentieren, andere, die bewußt oder versehentlich ungeschickt zusammengesetzt sind und unnütze Arbeit leisten; sie dienen als Feigenblatt für die Absichten der Verwaltung. Zumeist sind die Verbände mitbeteiligt, was wegen ihrer qualifizierten Sachkenntnis von Vorteil ist. Je ausgeprägter das allerdings der Fall ist, um so unantastbarer werden die in der Expertenkommission gefundenen Lösungen auf der parlamentarischen Ebene, weil sie den Interessenstandpunkt berücksichtigen und daher realistischer sind als möglicherweise richtigere und konsequentere, aber theoretische Konzepte. Diese intensive Präsenz der Verbände im vorparlamentarischen Raume steigert ihre Einflußmöglichkeit in außerordentlicher Weise und wird über kurz oder lang die Frage ihrer formellen Integration in das Gesetzgebungsverfahren stellen. Keine andere gesellschaftliche Gewalt ist in gleicher Weise ununterbrochen — vom *status nascendi*

bis zur allfälligen Volksabstimmung — dabei wie sie. Das Parlament beherrscht vergleichsweise nur eine relativ kurze, wenn auch bedeutungsvolle Phase.

Kontradiktorisches Verfahren?

Die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Einflüsse haben das Bild, das die Verfassung vom Staatswesen entwirft, nicht verfälscht, sondern zurechtgerückt. Das Parlament ist nicht der einzige, sondern einer unter vielen gestaltenden Faktoren in der Politik. Seine Funktion als Sprachrohr des Volkes und der Interessen mag derzeit stärker ausgeprägt sein als sein Wirken als Gesetzgeber und als Aufsichtsorgan der Exekutive. Ohne daß man sagen könnte, es sei in die Rolle eines kommentierenden Chores verwiesen, ist seine Tendenz des Beharrens auffälliger als die in die Zukunft weisende. Auch wenn es Anregungen vorträgt, sogar Aufträge erteilt, ist es darauf angewiesen, daß Bundesrat und Verwaltung daraus eine Vorlage machen. Gegen den offenen oder verhaltenen Widerstand der letzteren kommt es nicht auf. Insofern liegt die oberste Gewalt im Bunde de facto bei der Administration. Die Ordnung ist im günstigsten Falle eine pluralistische. Darin liegt keine Schmälerung, sondern eine Sicherung der politischen Freiheit. Das Geflecht bleibt beweglich und der Entwicklung zugänglich. Es ist Sache des Parlamentes, die ihm nicht verwehrt Dynamik wieder stärker zur Geltung zu bringen.

Eine mögliche Lösung läge vielleicht darin, daß statt eines pseudo-dialektischen ein konsequent kontradiktorisches Verfahren gewählt würde. Statt von der Fiktion auszugehen, die Debatten im Parlament bezweckten, im Gespräch das Pro und Kontra zu erörtern und eine Klärung des Problems zu finden, sollte sich das Parlament in die Rolle des Schiedsrichters zwischen Verwaltung einerseits und legitimen sozialen und wirtschaftlichen Interessen andererseits begeben. Eine solche Methode würde voraussetzen, daß die Geltendmachung der beidseitigen Gesichtspunkte in einer geordneten Art und Weise vor sich geht und daß das Parlament Möglichkeiten in die Hand bekommt, den Sachverhalt selbständig abzuklären, zum Beispiel durch Einvernahme von Auskunftspersonen in den Kommissionen nach Art der amerikanischen Hearings und durch Beschaffung von Dokumentation durch Instanzen, die von der Verwaltung unabhängig sind, beispielsweise durch Universitäten. Es scheint, daß nur durch solche neue Formen des parlamentarischen Verfahrens eine Belebung und eine der Volksvertretung gemäße Stellung erreichbar ist.