



11. Januar 2019

Vom Parlament in die Regierung – Was können Exekutiv- und Legislativpolitikerinnen voneinander lernen?

Referat von Regierungsrätin Jacqueline Fehr an der Veranstaltung "ch Regierungseminar 2019"

Sehr geehrte Damen und Herren

"Kein weiterer Abbau von Zebrastrifen!"

"Was kommt im Kinderhort auf den Tisch?"

"Kampf dem Abbau von Billettautomaten!"

Das alles sind politische Vorstösse, wie wir sie kennen. Wie wir sie als Mitglied eines Parlaments wohl auch schon eingereicht haben. Und wie wir sie als Mitglied der Exekutive alles andere als schätzen.

Ja: Es geht nicht Jahre, nicht Monate, sondern Wochen, bis das neu gewählte Regierungsmitglied zum erstem Mal über das Parlament flucht, in dem es eben noch selber gesessen hat.

Da lohnt es sich schon, sich mal ein paar Gedanken über das Zusammenspiel von Parlament und Regierung zu machen. Ich danke daher dem Organisationskomitee des diesjährigen Regierungseminars, dass es diesem Thema einen Schwerpunkt widmet und ich die Gelegenheit habe, hier dazu ein paar Gedanken darzulegen.

Ich werde das in drei Schritten tun. Ich beginne mit einer sehr rudimentären Ausgangslage. In einem zweiten Schritt gehe ich auf die Aufgaben der Parlamente ein. Und in einem dritten Schritt ziehe ich ein Fazit.

Zuerst zur Ausgangslage:

Wenn die Grossmutter eines Parlamentariers mit dem neuen Billettautomaten des kantonalen Verkehrsverbunds überfordert ist und deswegen gar das Tram verpasst, dann hat das politische Folgen.

Eine Interpellation muss eingereicht werden – je nach Alter der Grossmutter vielleicht gar eine dringliche. In der zuständigen Kommission hat sich der CEO des Verkehrsverbunds dafür zu verantworten; in der Tagespresse wird der Missstand angeprangert, in den Social Media herrscht Empörung.

Die Legislative klagt an – meist mit Verweis auf die Stimme des Volkes –, die Exekutive schimpft, das sei doch alles operativer Pipifax.



Mürrisch machen wir uns dann doch an die Beantwortung des Vorstosses und verteidigen das Verwaltungshandeln.

Nach 25 Jahren Mitgliedschaft in einem Parlament, also quasi der "Anklagebehörde", bin ich nun seit 2015 in der "Verantwortlichkeitsbehörde".

Gestützt auf diese Erfahrung skizziere ich hier als Ausgangslage drei exemplarische parlamentarische Problemzonen.

Sie stehen stellvertretend für viele weitere Aspekte, die ich hier aus Zeitgründen nicht ausführen kann. Die Problemzonen haben auf den ersten Blick nichts miteinander zu tun. Auf den zweiten Blick aber schon.

- Das erste Problemfeld ist die Gleichschaltung von Unternehmertum und Politik. Der Einzug der Managementlehre ins Parlament war in einigen Teilen richtig, in vielen anderen Teilen ein Irrtum. Zum Beispiel bei der Unterscheidung zwischen strategisch und operativ. Es gibt diesen Unterschied halt einfach nicht, wenn es darum geht, das Volk zu vertreten. Wer darauf beharrt, sorgt für garantierte Enttäuschungen und Missverständnisse.
- Das zweite Problemfeld ist die beschränkte Macht der kantonalen Parlamente. Weil sie im Gegensatz zur Bundesversammlung die Exekutive nicht wählen können, haben die kantonalen Regierungen und Verwaltungen, also wir, ein deutlich weniger offenes Ohr für die parlamentarischen Anliegen als das in Bundesbern der Fall ist.
- Das dritte Problemfeld sind die Ressourcen. Das Verhältnis von zeitlichem Aufwand und Wirkung stimmt nicht mehr. Als Beispiel hier: Die Ressourcen für die Kommunikation. Auch kantonale Parlamentarierinnen und Parlamentarier haben sich zunehmend auf den wachsenden Druck der Öffentlichkeit einzurichten: Auch sie müssen rascher reagieren, besser kommunizieren und haben ein höheres Risiko, in einen Skandal verwickelt zu werden. Nur verfügen sie im Unterschiede zu uns über beinahe keine Ressourcen, um diese Aufgabe wahrzunehmen.

Soviel zur Ausgangslage. Blicken wir nun auf die Aufgaben der Parlamente. In ihrer ursprünglichen staatsrechtlichen Funktion haben die Parlamente drei Kernaufgaben:

1. Budgetverantwortung
2. Aufsicht, resp. Oberaufsicht
3. Gesetzgebung

In allen drei Funktionen stehen Parlamente heute vor einer anderen Situation als vor zwanzig Jahren.

Ich führe das aus und beginne mit der Budgetverantwortung:

Mit der – unterdessen ja schon fast vergessenen – Lehre des New Public Management veränderten sich Budget und Rechnungslegung erheblich. Der Ruf nach grösserer Flexibilität und besserer Steuerbarkeit der staatlichen Aufgabenerledigung führte zur Logik von Globalbudgets und Indikatoren.



Um hier keinen falschen Eindruck zu erwecken: Die Globalbudgets sind richtig. Sie haben den grossen Vorteil, dass sie Kosten und Leistungen zusammenbringen. Der Blick auf Wirkungen, Zielvorgaben sowie eine ganzheitliche Steuerung der Aufgabewahrnehmung hat die öffentliche Hand als Leistungserbringerin gestärkt.

Aber: Nicht ganz zu Unrecht hat das Parlament den Eindruck, dass es mit dem Globalbudgets gar nicht mehr so richtig über das entscheiden kann, für was denn nun das Geld wirklich ausgegeben wird.

Zweitens: Aufsicht, resp. Oberaufsicht

Der Budgetprozess und die Globalbudgets haben Auswirkungen auf die parlamentarische Aufsicht. Wie soll das Parlament eine Tätigkeit beaufsichtigen, die sie im Detail gar nicht mehr kennt oder kennen kann?

Verstärkt wird der Eindruck, aussen vor zu sein, durch eine weitere Entwicklung.

Wirtschaftlicher aber auch politischer Druck fordern vermehrt die Auslagerung und Verselbständigung ganzer Aufgabenbereiche aus der staatlichen Verwaltung in öffentlich-rechtliche Anstalten und Aktiengesellschaften.

Beliebt ist auch die externe Vergabe von Aufträgen an Private mit Leistungsvereinbarungen.

Und wenn wir ehrlich sind, sind in diesem Kontext auch die zunehmende Bedeutung und der wachsende Einfluss von interkantonalen Fachkonferenzen zu nennen.

In diesem Kontext als Parlament die Oberaufsicht wahrzunehmen, wird immer schwieriger und anspruchsvoller, sprich auch zeitintensiver.

Drittens: Gesetzgebung

Die Legislativfunktion ist die dritte, die kardinale Tätigkeit unserer Parlamente. Ich nenne nur ein paar Stichworte zur Ausgestaltung der Rechtsetzung nach schweizerischer Prägung: Demokratische Legitimation für die Statuierung von Rechten und Pflichten, Rückbindung staatlicher Macht an den Willen der Einzelnen, transparente Prozesse zur Festlegung gesellschaftsnormierender Regeln.

Hier soll die Politik die wichtigsten und wegweisenden Entscheide fällen und so Staat und Gesellschaft mitgestalten. Hier in der Gesetzgebung können politische Visionen zu staatlicher Realität werden.

So ist das Modell. In leichter Abwandlung eines Zitats aus Berthold Brechts "Mutter Courage" bin ich indes versucht zu sagen: Aber die Realität, sie ist nicht so.



Das Miliz-System ist von der Legislativtätigkeit zunehmend überfordert: Die Komplexität nimmt zu. Beispiele sind nicht nur hochwissenschaftliche Vorlagen zur Spitzenmedizin. Das beginnt vielmehr bereits bei vermeintlich überblickbaren Themen wie Datenschutz, Steuervorlagen oder Bau- und Planungsgesetzen.

Gleichzeitig verkürzt sich die Zeit, innerhalb der von den Parlamenten Reaktionen auf gesellschaftliche Entwicklungen erwartet werden.

Mit einem Gesetzgebungsprozess, der in der Regel – und davon bin ich überzeugt: richtigerweise — 2-5 Jahre beansprucht, kann sich eine Politikerin oder ein Politiker heute nur noch schwer profilieren.

Wenn überhaupt, ist diesen hohen Erwartungen nur noch die Exekutive gewachsen. Nur sie verfügt mit ihrer starken Verwaltung über das notwendige Know-how, die erforderliche professionelle Organisation und die dafür unentbehrlichen Ressourcen.

Der Gesetzgebungsprozess ist heute denn auch ganz wesentlich durch die Vorarbeiten der Verwaltung unter der Leitung der Exekutive geprägt.

Das wichtigste und staatsrechtlich auch entscheidende Instrument des Parlaments erscheint damit zunehmend ungeeignet, die gesellschaftlich und politisch an die Mitglieder der Legislative gestellten Erwartungen zu erfüllen.

Geschätzte Kolleginnen und Kollegen

Ein ernüchterndes Fazit. Durchs Band weg erlebt das Parlament, wie es an Einfluss und an Gestaltungsmöglichkeiten verliert. Globalbudgets, Auslagerungen, komplexe Gesetzgebung – und das alles kombiniert mit den eingangs erwähnten Problemfeldern: Ständig wird man von der Exekutive belehrt, man habe sich gefälligst mit den strategischen Fragen zu begnügen, man sei sowieso viel weniger legitimiert als die im Majorz gewählte Regierung und Ressourcen stehen auch keine zur Verfügung.

Nun, die Reaktionen auf diese strukturelle Frustration lassen nicht auf sich warten. Wir kennen sie. Ich fasse sie hier zusammen und zwar wieder entlang den drei parlamentarischen Hauptaufgaben.

Also nochmals zur Budgetverantwortung:

Es ist banal, aber wichtig: Das Budget soll die Mittel zur Verfügung stellen, mit denen die Erfüllung der gesetzlich festgelegten staatlichen Aufgaben finanziert werden kann.

Über die Gesetzgebung legt das Parlament die staatlichen Aufgaben fest und regelt im Idealfall zugleich auch deren Finanzierung. Ich habe vorher geschildert, dass die Realität dem nicht mehr entspricht.

Mit dem erheblichen Einfluss im Vorverfahren der Rechtsetzung sowie der mit den Globalbudgets erweiterten Flexibilität der Mittelverteilung hat die Exekutive auch im Budgetprozess eine sehr starke Stellung.

Das Parlament versucht daher, seinen Einfluss (wieder) zu erhöhen. Das wird mit den ursprünglichen parlamentarischen Instrumenten zunehmend schwieriger.



Der politische Diskurs zwischen Parlament und Regierung weicht daher zunehmend einem Machtkampf, in dem es nur noch um Einfluss um des Einflusses willens geht.

Entweder werden die Budgetanträge der Exekutive mit Vorgaben zu einzelnen Budgetposten zerzaust, oder aber es werden mit grober Kelle angerichtete Sparvorgaben zur Disziplinierung einer vermeintlich überbordenden Verwaltung durchgepeitscht.

Eigentliche Budgetdiskussionen zwischen Regierung und Parlament finden in den Kommissionen kaum mehr statt. Die Meinungen sind von Beginn an gemacht, die Ausführungen von Exekutive und Verwaltung werden im besten Fall ertragen, zugehört wird kaum mehr.

Gegenseitige Vorwürfe und Unterstellungen ersetzen zunehmend eine politisch sachliche Auseinandersetzung.

Das findet bezeichnenderweise nicht nur zwischen den Mitgliedern von Parlament und Regierung statt, sondern auch zwischen den verschiedenen Parteivertretungen in den Kommissionen. Soweit zu den Folgen im Aufgabenfeld Budgetverantwortung.

Nur zur zweiten Aufgabe, zur Oberaufsicht:

Es lohnt sich ein kurzer Blick zurück. Traditionell liegt die Aufsicht bei der Regierung, die Oberaufsicht beim Parlament.

Die Aufsicht durch die Exekutive soll einen starken sachlichen und fachlichen Bezug zur beaufsichtigten Aufgabenerfüllung haben.

Das Parlament als Oberaufsicht dagegen prüft, ob die Aufsicht richtig organisiert ist und ob sie funktioniert. So die reine Lehre.

Nun herrscht in den Parlamenten seit einiger Zeit ein starker Trend, neben den Sachkommissionen zunehmend auch Aufsichtskommissionen einzurichten.

Diese beschränken sich nicht wie Geschäftsprüfungskommissionen darauf, die Organisation des Geschäftsgangs der Verwaltung durch die Exekutive zu beaufsichtigen.

Sie beaufsichtigen vielmehr auch die Organisation einzelner Aufgabenbereiche wie etwa Bildung, Gesundheit oder Justiz.

Die Folgen dieser Entwicklung zeichnen sich je länger je deutlicher ab: Die Zuständigkeiten zwischen Sachkommissionen und aufgabenbezogenen Aufsichtskommissionen werden verwischt. Zuständigkeitskonflikte und Machtkämpfe im Parlament selbst nehmen zu. Die Regierung und die Verwaltung verbringen (zu) viel Zeit damit, ihre Arbeit und Organisation zu erklären.

Und schliesslich berührt diese Entwicklung auch einen verfassungsrechtlich bedenklichen Punkt. Parlamentarische Aufsichtskommissionen verstehen sich ihren neuen Aufgaben entsprechend zunehmend als eine Art Exekutivgewalt.

Und dies ist problematisch: Erstens weil ihnen dazu als im Proporz gewählte Parteivertretung die bereits diskutierte demokratische Legitimation fehlt. Und zweitens: Weil Parlamentarische Aufsichtskommissionen keine eigene Verwaltung haben, verfügen sie nicht über die Voraussetzungen, ihre Aufsichtsfunktion professionell zu erfüllen.



Nicht viel anders ist das Reaktionsmuster im dritten Aufgabenbereich, bei der Gesetzgebung:

Gesetzesvorlagen werden von der Verwaltung in langwierigen Projekten und unter Beizug zahlreicher Expertinnen und Experten aus den verschiedensten Bereichen erarbeitet.

Die erforderliche politische Abstimmung erfolgt dann in der Regel in der Regierung – meist nach einer umfangreichen Vernehmlassung. Die Regierung überweist die Vorlagen zur Beratung an das Parlament.

Die Parlamente kommen also erst in einer schon sehr fortgeschrittenen Phase dazu, ihre Arbeit als Legislative in Angriff zu nehmen.

Sie stehen dann meist einem vernetzten und komplexen Regelwerk gegenüber, auf dessen grundlegende Ausrichtung sie kaum mehr Einfluss nehmen können, ohne zugleich die ganze Vorlage zu gefährden.

Wenn sie dennoch mitgestalten wollen, bleibt ihnen daher kaum mehr, als einzelne Bestimmungen herauszupicken.

Dies verärgert wiederum die Exekutive und die Verwaltung, die meist vergeblich versuchen darauf hinzuweisen, dass einzelne Anpassungen Auswirkungen auf das Ganze haben und das austarifizierte System in Schräglage bringen können.

Die Zusammenarbeit zwischen Legislative und Exekutive müsste anders laufen: Die Kernaufgabe der Legislative ist es, in der gesetzlichen Vorlage die zentralen Regelungen festzuschreiben. Dazu gehören Rechte und Pflichten, Zugänge und Einschränkungen, aber auch Grundsätze zur Finanzierung und zur Aufgabenerfüllung. Dazu gehören aber auch klare Delegationsnormen an die Regierung für die entsprechenden Verordnungen.

Aus den vorher beschriebenen Gründen wird es aber zunehmend schwierig, ein Gesetz zu erlassen, das allgemein genug für die wesentlichen Vorgaben, zugleich aber konkret genug ist, um dem Verordnungsgeber einen klaren Rahmen vorzugeben.

In den Verordnungen der Exekutive finden sich daher zunehmend Regelungen, die eigentlich die Legislative hätte erlassen sollen. Als Folge versucht die Legislative vermehrt Einfluss auf die Ausgestaltung der Verordnung zu erlangen.

Rahmenregelung und Mantelgesetz sind dabei ebenso Stichworte wie Verordnungsve-to und Genehmigungsvorbehalt. Problematisch ist dabei nicht zuletzt, dass dabei auch demokratische Rechte der Stimmberechtigten geritzt werden. Verordnungen unterstehen ja nicht dem Referendum.

Das beschriebene Auseinanderdriften von staatsrechtlichen Funktionen und faktischer Entwicklung hat auch persönliche Auswirkungen auf die Mitglieder von Parlament und Regierung. Die Zusammenarbeit wird emotional aufwändig und manchmal aufreibend. Die Atmosphäre ist oft aufgeladen, das Misstrauen omnipräsent und beide Seiten steigen in die Schützengräben, in denen wir uns hinter Kommunikationswällen, markigen Statements und Verwaltungssperrigkeit vergraben.



Dabei dürfen wir aus dem Blick der Regierung nicht übersehen: Die Parlamentsmitglieder sind tatsächlich in einer schwierigen Situation. Ich habe eingangs in der Ausgangslage schon darauf hingewiesen.

Ein paar Spannungsfelder:

- Überwiegen die Eigeninteressen, droht Klientelismus statt Politik mit Haltung.
- Überwiegen die Parteiinteressen, droht Blockade statt Kompromiss.
- Überwiegt das Amt, droht Repräsentation statt zivilgesellschaftliches Miliz-Engagement.
- Und überwiegt das politische und gesellschaftliche Engagement, drohen familiäre Probleme und soziale Entfremdung.

Erlauben Sie mir hier noch eine Klammerbemerkung zum Punkt der Parteiinteressen. Der Zürcher Kantonsrat hat eben eine Studie veröffentlicht, welche die Disziplin der Fraktionen im Rat untersucht. Das Resultat: Einzelne Fraktionen weisen stolz eine Übereinstimmung von 98 Prozent aus.

Geschätzte Kolleginnen und Kollegen: Wie kommt es, dass ein dermassen nordkoreanisches Verhalten bei freien Parlamentsmitgliedern Stolz auslöst?

Es würde sich lohnen, sich auch darüber vertieft Gedanken zu machen. Hier sprengt es aber den Rahmen und deshalb nur ein kurzes persönliches Fazit: Es ist mir schleierhaft, was an diesem parlamentarischen Gehorsam gut sein soll. Der guten alten Fähigkeit der Schweizer Politik zum Kompromiss ist er sicher nicht zuträglich.

Damit bin ich beim dritten und letzten Teil, bei den möglichen Entwicklungen oder auch Lösungsideen.

Die Gewaltentrennung und die Gewaltenthemmung sind grundlegende Pfeiler unserer westlichen Demokratien.

Die verfassungsrechtliche Funktion und Aufgabe der Legislative und der Exekutive entsprechen dieser Forderung. Sie sind nach wie vor tragende Pfeiler unseres erfolgreichen Staats- und Gesellschaftsmodells. Bessere Alternativen sind auch mit Blick auf andere Staaten oder in die Zukunft nicht ersichtlich.

Dennoch können wir die gesellschaftliche Entwicklung weder anhalten, noch sie umlenken oder gar verhindern. Das sollen wir auch nicht. Wir können aber sehr wohl genau feststellen, ob und wie weit sich die ideale Annahme und die Realität voneinander entfernt haben.

Wir könnten als Antwort darauf natürlich versuchen, die Macht der Behörde zu stärken, zu der wir gerade gehören. Oder wir könnten versuchen, jene Behörde zu schwächen, zu der wir gerade nicht gehören. Mag dieser Weg kurzfristig für Ego oder Partei auch Erfolg verheissen. Auf lange Sicht ist er falsch.



Für Verbesserungen sehe ich vielmehr zwei parallel verlaufende Wege:

Erstens: Es liegt ja eigentlich bereits in der Natur des Systems der Konkordanz: Zu den wesentlichen Elementen eines funktionierenden Konkordanzsystems gehört nicht Macht, sondern das bessere Argument. Nicht Dogmatik, sondern pragmatische Lösungsorientierung. Nicht ideologisches Sendungsbewusstsein, sondern ergebnisoffenes Zuhören.

Auf der persönlichen Ebene heisst das, dass ich meinem Gegenüber sowohl hinsichtlich seiner Person und Motivation, als auch in Bezug auf sein Amt den erforderlichen Respekt entgegenbringe.

Die Mitglieder des Parlaments sind weder naturgegeben unwissend, ideologisch und Parteisoldaten — noch sind die Mitglieder der Exekutive naturgegeben manipulativ, intrigant und machtbesessen.

Das fast schon obligatorische Misstrauen zwischen Parlament und Regierung untergräbt die demokratisch verfasste Aufgabe, die beiden in ihrer je spezifischen Eigenschaft zukommt.

Wir müssen daher gemeinsam wieder zur wichtigsten Annahme des Bundesstaates kommen: Die Regierungen und Verwaltungen dienen der Gesellschaft und folgen Verfassung und Gesetzen. Sie sind in dieser Hinsicht kompetent und legitimiert.

Das Parlament repräsentiert die Bevölkerung und ist ihr verpflichtet. Es ist darum ebenso, aber anders kompetent und legitimiert. Es darf alle Fragen stellen, die es stellen will, weil das Volk alles beantwortet haben darf, was es von der Regierung beantwortet haben will.

Je besser das Parlament das Volk vertritt, desto geringer das Risiko einer «Classe politique» mit den entsprechenden Folgen – in erwähne hier nur das Stichwort Gilets jaunes.

Zweitens: Unser Ziel muss also nicht Machtzunahme sein, sondern eine Organisation, die es Parlament und Regierung auch unter den heutigen Anforderungen erlaubt, ihre staatsrechtliche Funktion und damit ihre wesentlichen Aufgaben zu erfüllen.

Und deshalb, meine Damen und Herren, müssen wir die Parlamente stärken.

Nein, Sie haben sich nicht verhört! Ich meine das im Ernst.

Nur ein Parlament, das seine verfassungsmässige Aufgabe richtig und gut erfüllen kann, ist jenes Gegenüber, das auch der Exekutive und der Verwaltung erlaubt, ihrerseits ihre verfassungsmässige Aufgabe richtig und gut zu erfüllen.

Ein regierendes Parlament bringt uns hingegen ebenso wenig weiter wie eine legislative Exekutive!

Das Parlament stärken heisst also nicht, dass sich das Parlament mehr Kompetenzen und Aufgaben zulasten der Regierung überträgt.

Das Parlament stärken heisst, es in die Lage zu versetzen, dass es jene Aufgaben in guter Qualität und unter fairen Bedingungen wahrnehmen kann, die ihm per Verfassung und Gesetz zugewiesen sind.



Wie aber können Parlamente stärker werden?

Sieben konkrete Punkte:

1. Die Parlamente sollten grundsätzlich kleiner werden. Dafür sollte die Entschädigung, inkl. Sozialleistungen ein faires Entgelt für den Aufwand sein.
2. Sessionsparlamente strukturieren den politischen Betrieb besser und sind damit wohl auch effizienter als Parlamente mit wöchentlichen Sitzungen.
3. Das Verhältnis zwischen Grundentschädigung und Sitzungsgeld sollte keinen Anreiz auf möglichst viele Sitzungen geben.
4. Die Tätigkeit in einem Parlament soll die Möglichkeit eröffnen, Weiterbildungscredits zu erwerben, die einem auch im beruflichen Leben helfen.
5. Die Parlamentsdienste müssen ausgebaut und so bestellt sein, dass sie die Parlamentsmitglieder kompetent beraten und unterstützen können, auch in der Öffentlichkeitsarbeit.
6. Die Parlamentsmitglieder brauchen einen Recherchendienst, der ihnen hilft, die Fakten und Unterlagen zusammenzustellen.
7. Und last but not least brauchen wir eine Parteien- oder zumindest Fraktionsentschädigung, die auch auf kantonaler Ebene halbwegs professionelle Sekretariate ermöglicht.

Liebe Kolleginnen und Kollegen

Wir brauchen starke Parlamente! Parlamente, die ihre Aufgabe als Vertretung der Bevölkerung unabhängig vom Managementlehrbuch wahrnehmen. Parlamente, deren Mitglieder eine faire Chance haben, einen guten Job zu machen. Parlamente, die genügend Ressourcen haben, die drei Kernaufgaben Budgetverantwortung, Oberaufsicht und Gesetzgebung qualifiziert wahrzunehmen.

Parlamente, deren Mitglieder uns ein herausforderndes Gegenüber sind.

Parlamente, deren Mitglieder auf das eigene Tun stolz sein können.