

Parlamentsdienste

Services du Parlement

Servizi del Parlamento

Servetschs dal parlament



Der Generalsekretär
CH-3003 Bern
Tel. 031 322 97 25
Fax 031 322 99 21

Was nützen Parlamentsdienste?

Referat von Dr. Christoph Lanz, Generalsekretär der Bundesversammlung, anlässlich des Treffens der Präsidentinnen und Präsidenten der kantonalen Parlamente

Rathaus Basel, 26. September 2008

Herr Grossratspräsident des Kantons Basel-Stadt
Meine Damen und Herren Präsidentinnen und Präsidenten der kantonalen Parlamente
Meine Damen und Herren

Es freut mich, bei Ihnen zu sein. Ich halte heute mein erstes Referat als neuer Generalsekretär der Bundesversammlung. Dass ich dies ausgerechnet vor Ihnen, den Präsidentinnen und Präsidenten der kantonalen Parlamente und in Basel, meiner Heimatstadt, tun darf, freut mich ganz besonders. Ich danke dem Präsidenten des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt herzlich für die Einladung.

Was nützen Parlamentsdienste? Ich stelle die Frage bewusst pointiert. Die Antwort kann sein: sie nützen nichts. Oder viel. Oder ein wenig. Wem nützen sie? Was sind ihre Aufgaben, ihre Grenzen, ihre Herausforderungen?

Ich stelle die Situation bei den Parlamentsdiensten des Bundes dar, bei denen ich seit 26 Jahren in verschiedenen Funktionen tätig bin. Diese Erfahrungen lassen sich natürlich nicht direkt auf die Kantone übertragen. Ich freue mich aber, wenn ich Sie anregen kann, über die Bedeutung der Parlamentsdienste nachzudenken. Denn ich habe schon mehrfach erlebt, dass das Bundesparlament und die kantonalen Parlamente gegenseitig von einander lernen können. Ein gutes Forum dafür bietet die Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen.

1. Ausgangspunkte

Die Bundesversammlung hat verschiedene verfassungsmässige Aufträge: Gesetzgebung, Oberaufsicht über den Bundesrat, die Bundesverwaltung und die Bundesgerichte, Budgethoheit, Mitwirkung bei der Aussenpolitik und Wahlkompetenzen. Die Bundesverfassung statuiert die Gewaltenteilung, das heisst u.a. die Unabhängigkeit des Parlaments von Bundesrat und Bundesverwaltung.

Die Mitglieder der Bundesversammlung sind – weitgehend – Milizparlamentarierinnen und Milizparlamentarier. Sie müssen ihre Zeit und Energie aufteilen auf ihren Beruf und auf das



Parlamentsmandat. Natürlich gibt es Berufe, die sich besser und andere die sich weniger gut mit einem Parlamentsmandat verbinden lassen. Unterschiedlich ist auch die Infrastruktur, die aus dem beruflichen Bereich für das Parlamentsmandat zur Verfügung steht. Eine Umfrage bei den Mitgliedern der Bundesversammlung im Jahr 2001 hat ergeben, dass sie durchschnittlich 27,3 Wochen pro Jahr für das Parlamentsmandat aufwenden, also etwas mehr als die Hälfte der verfügbaren Zeit. Dazu kommen noch 4,9 Wochen nichtparlamentarische politische Arbeit. Für die meisten Ratsmitglieder ist es schwierig, sowohl im Beruf als im Parlament die Aufgaben gut zu erfüllen, ganz abgesehen davon, dass sie meistens auch familiäre und sonstige Verpflichtungen haben.

Ich nehme an, dass in den kantonalen Parlamenten das Milizsystem kaum in Frage gestellt wird. Im Bund wird darüber immer wieder diskutiert. Persönlich bin ich ein Anhänger des Milizsystems, vorab aus zwei Gründen. Einmal bin ich immer wieder beeindruckt, welches Fachwissen und welche verschiedenartigen Berufserfahrungen Ratsmitglieder in die Kommissionsberatungen einbringen. Ich vermute, dass in einem Berufsparlament die berufliche Herkunft sehr viel einseitiger wäre. Wir hätten keine praktizierenden Ärztinnen, Anwälte, Landwirte, Unternehmer, Lehrerinnen oder kaufmännische Angestellte im Parlament, sondern Personen, die in der Regel ihre ganze berufliche Entwicklung im politischen Bereich gemacht haben. Zum zweiten scheint es mir wichtig, dass die Ratsmitglieder neben dem Parlamentsmandat ein zweites, auch ein zweites wirtschaftliches Standbein haben. Dies erlaubt ihnen besser, ihre persönliche Meinung zu vertreten und gelegentlich auch von der Parteimeinung oder von der vorherrschenden Meinung ihrer Wählerinnen und Wähler abzuweichen.

2. Auftrag für die Parlamentsdienste

„Die Parlamentsdienste unterstützen die Bundesversammlung bei der Erfüllung ihrer Aufgaben“, heisst es im Parlamentsgesetz (Art. 64). Sie bieten die Dienstleistungen an, welche die Organe – das sind die Räte, die Kommissionen, die Delegationen, die Präsidien - sowie die einzelnen Mitglieder benötigen, damit sie den Verfassungsauftrag optimal erfüllen können.

Die Parlamentdienste haben keine politische Aufgabe, wirken aber im politischen Kontext. Sie sind in erster Linie der Institution des Parlaments verpflichtet, nicht den einzelnen Ratsmitgliedern. Sie arbeiten für Rats- und Kommissionspräsidien sowie –mitglieder ungeachtet deren politischer Zugehörigkeit. Sie lehnen umgekehrt auch Aufträge ab, die parteipolitischen Charakter haben. Ich erinnere mich an ein Beispiel aus meiner Zeit als junger Kommissionssekretär, als die damalige Ständerätin und spätere Präsidentin des Ständerates Josi Meier als Präsidentin einer Kommission zur Revision des Urheberrechts eine Zuschrift erhielt mit der Bitte, diese an die bürgerlichen Mitglieder der Kommission zu verteilen. Sie gab mir den Auftrag, die Zuschrift an alle Kommissionsmitglieder zu verteilen.



3. Dienstleistungen der Parlamentsdienste

Was sind die Kernaufgaben der Parlamentsdienste?

- Planung und Organisation der Sitzungen der Räte und der Kommissionen
Wir bereiten die Sessionen (mindestens 52 Tage) und durchschnittlich etwa 500 ein- oder zweitägige Kommissionssitzungen pro Jahr vor. Dafür werden in der Regel zweimal pro Woche Unterlagen verschickt, gesamthaft etwa 50 Tonnen Papier pro Jahr, wofür 100 Tonnen Holz geschlagen werden muss. Das entspricht einer Fläche von 30 Fussballfeldern!
- Verhandlungsgrundlagen und Berichte herstellen und übersetzen, Protokolle führen
Alle Rats- und Kommissionsmitglieder erhalten zu jedem Geschäft die notwendigen Unterlagen, die mindestens in eine andere, oft in zwei Amtssprachen übersetzt werden. Die Ratsprotokolle sind dank leistungsfähigen Protokollführerinnen und -führer sowie moderner Technologie noch am gleichen Tag in einer provisorischen Fassung erhältlich, die Kommissionsprotokolle etwa nach 14 Tagen.
- Beratung der Rats- und Kommissionspräsidentinnen und -präsidenten sowie der Mitglieder
Rats- und Kommissionspräsidien müssen den anderen Mitgliedern gedanklich einen Schritt voraus sein. Die Parlamentsdienste tragen dazu bei, indem sie die Verfahrensfragen im voraus klären, den Ablauf der Sitzungen vorbesprechen, das weitere Vorgehen thematisieren usw. Dazu braucht es mehr und mehr auch inhaltliche Kenntnisse der Geschäfte und ein hohes politisches Verständnis und Gespür.
- Internationale Beziehungen
Die Bundesversammlung pflegt den Austausch mit anderen Parlamenten. Etwa 10 Delegationen besuchen jährlich die Schweiz und etwa gleich viele reisen ins Ausland. Ausserdem bestehen ständige Delegationen bei internationalen parlamentarischen Organisationen (z.B. Europarat) sowie ad hoc Delegationen bei internationalen Konferenzen.
- Information und Kommunikation
Die Entscheide der Kommissionen müssen der Öffentlichkeit kommuniziert werden, gerade weil die Kommissionsberatungen selbst vertraulich sind. Der Informationsauftrag der Parlamentsdienste geht aber weiter: die Funktion und Arbeit der Bundesversammlung muss einem breiten Publikum auch losgelöst von konkreten Geschäften vermittelt werden. Dazu bedarf es professioneller Öffentlichkeitsarbeit. Die Parlamentsdienste empfangen Schulklassen und andere Gruppen, organisieren Veranstaltungen und produzieren Broschüren. Der nächste grössere Anlass wird nach längeren Bauarbeiten Ende November die Wiedereröffnung des Parlamentsgebäudes sein. Und nicht zu vergessen



unser Internet-Auftritt www.parlament.ch, der dauernd aktualisiert und modernisiert werden muss. Denn täglich werden etwa 35'000 Zugriffe registriert.

- Sicherheit und Infrastruktur

Diese Aufgabe hätte ich vor 10 Jahren noch nicht erwähnt. Vor allem seit dem Amoklauf im Zuger Kantonsparlament sind die Sicherheitsvorkehrungen massiv erhöht worden. Die Infrastruktur hat vor allem an Bedeutung gewonnen, seit das Bundeshaus zu einer permanenten Baustelle geworden ist.

- Informatik und neue Technologien

Seit etwa 1990 stellen die Parlamentsdienste ihren Mitarbeitenden, aber auch jedem einzelnen Ratsmitglied und den Fraktionssekretariaten eine leistungsfähige Informatikausrüstung zur Verfügung. Das bedeutet Evaluation und Beschaffung der Geräte, Ausbildung und Support der Benutzerinnen und Benutzer sowie vor allem die Entwicklung von unterdessen zahlreichen Programmen und Anwendungen. Die jüngste Errungenschaft ist e-parl, ein Extranet für Ratsmitglieder, auf dem sie alle Unterlagen für die Rats- und Kommissionssitzungen elektronisch abrufen können und das gleichzeitig als elektronisches Archiv dient. Allerdings müssen wir bis mindestens zum Schluss dieser Legislaturperiode alle Unterlagen den Ratsmitgliedern zusätzlich physisch zustellen. Innerhalb der Parlamentsdienste verzichten wir weitgehend darauf.

- Personal- und Rechnungswesen

Der Personaldienst kümmert sich um das Personal der Parlamentsdienste – Rekrutierung, Löhne, Mutationen, Weiterbildung, Beratung. Der Finanz- und Reisedienst kümmert sich um die Entschädigungen der Ratsmitglieder, führt die Buchhaltung und bereitet das Budget und die Rechnung vor.

Sicher interessieren Sie sich für die Zahlen: das Budget des Parlaments für dieses Jahr beläuft sich auf 97 Mio. Fr. [Zum Vergleich: das Bundesbudget beträgt 58 Mia Fr.; das Budget der Bundesgerichte 163 Mio Fr., das Budget des Bundesamtes für Sport 200 Mio Fr. (davon allein für die EURO 08: 48 Mio Fr.)]. Das Budget des Parlaments hat sich in den letzten Jahren stark nach oben bewegt. Wir haben zusätzliche Dienstleistungen übernommen, z.T. auch von den Departementen, die dafür ihr Budget reduziert haben (ein neues Beispiel wird die Parlamentsbibliothek sein, die am 1. Januar 2009 aus einer Fusion der bisherigen Bibliotheken der Parlamentsdienste, der Bundeskanzlei und des EDA hervorgehen wird). Ausserdem verlangt das neue Rechnungsmodell, dass das Parlament Dienstleistungen von Departementen (z.B. Fahrzeuge für Fahrten der Ratspräsidenten) sowie die Miete von Büroräumen im Bundeshaus ins eigene Budget einstellt.

Knapp 300 Personen arbeiten gegenwärtig bei den Parlamentsdiensten. Sie verteilen sich auf 197 Stellen. Daraus sehen Sie, dass wir Teilzeitarbeit bewusst fördern und damit auch Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern mit Familienpflichten interessante Arbeitsplätze zur Verfügung stellen können.



Wenn sie diese Zahlen mit denjenigen Ihrer Parlamente vergleichen, werden Sie bestimmt erstaunt sein. Uns geht es gleich, wenn wir die Zahlen der Bundesversammlung mit den Parlamenten anderer Staaten vergleichen. So beschäftigt der deutsche Bundestag rund 2'600, die italienische Abgeordnetenkammer 1800 oder das Parlament der Provinz Québec in Kanada 1200 Personen.

4. Unabhängigkeit der Parlamentsdienste und Zusammenarbeit mit der Bundesverwaltung

Die Parlamentsdienste sind unabhängig von Bundesrat und Bundesverwaltung. Das war nicht immer so. Die Bundesverfassung von 1874 erteilte der Bundeskanzlei den Auftrag, die Kanzleigeschäfte des Bundesrates und der Bundesversammlung zu besorgen. Bis etwa 1960 gab es lediglich ein bescheiden dotiertes Sekretariat der Bundesversammlung, welches für die Organisation der Sessionen und deren Protokollführung sowie für einige weitere administrative Aufgaben zuständig war. Der Sekretär der Bundesversammlung wurde vom Bundesrat gewählt, Sekretär des Ständerates war der Vizekanzler in Personalunion, die Tagesordnung der damaligen Militärkommission wurde vom Direktor der Militärverwaltung gemacht.

Die Mirage-Affäre im Jahr 1964 führte dazu, dass die Kompetenzen der Geschäftsprüfungskommissionen ausgedehnt und das Verfahren von Untersuchungskommissionen geregelt wurde. Ausserdem wurden die Sekretariate der Geschäftsprüfungs- und Militärkommissionen ausgebaut und ein Dokumentationsdienst geschaffen. Wenig später verlangte eine Motion die Verselbständigung der Parlamentsdienste. Sukzessive emanzipierten sich die Parlamentsdienste von der Bundeskanzlei und bauten ihr Dienstleistungsangebot aus. Als ich im Jahr 1982 als Kommissionssekretär und Leiter des Rechtsdienstes angestellt wurde, bestanden die Parlamentsdienste aus etwa 75 Mitarbeitenden, einem Viertel des heutigen Bestandes.

Heute ist die Unabhängigkeit der Parlamentsdienste kein Thema mehr. Die Bundesverfassung von 1999 sagt in Artikel 155 klar, dass die Bundesversammlung über Parlamentsdienste verfügt. Der Generalsekretär wird durch die Koordinationskonferenz - das sind die Büros der beiden Räte - gewählt und von der Vereinigten Bundesversammlung bestätigt. Immerhin bezieht das Parlament auch heute noch gestützt auf eine entsprechende Verfassungskompetenz Dienstleistungen von der Bundesverwaltung. Zum Beispiel werden die Übersetzungen ins Italienische durch den Sprachdienst der Bundeskanzlei erledigt, der Umbau des Parlamentsgebäudes erfolgt durch das Bundesamt für Bauten und Logistik, die Reinigung unserer Büros ebenfalls. Teilweise werden diese Leistungen allerdings finanziell abgegolten.

Wesentlich ist die Möglichkeit der Kommissionen und der Parlamentsdienste, bei der Bundesverwaltung Sach- und Rechtsauskünfte einzuholen. Diese wird namentlich im Gesetzgebungsprozess häufig benützt. Die mit durchschnittlich zwei bis drei wissenschaftlich ausgebildeten Mitarbeitenden ausgestatteten Kommissionssekretariate wären bei parlamentarischen Initiativen, aber auch bei Bundesratsvorlagen nicht immer in der Lage, den Kommissionen mit dem nötigen Spezialwissen bei der Ausarbeitung von teilweise ganzen



Gesetzen beizustehen. Da macht es Sinn, die Bundesverwaltung beizuziehen. Ich plädiere deshalb für eine undogmatische Zusammenarbeit zwischen Parlamentsdiensten und Bundesverwaltung.

Ich weiss, dass die Unabhängigkeit der Parlamentsdienste auch in vielen Kantonen ein Thema ist oder war. Nach Auskunft des Leiters des Parlamentsdienstes Basel-Stadt bestehen gegenwärtig in 9 Kantonen unabhängige Parlamentsdienste und in einigen weiteren wird die Ratssekretärin oder der Ratssekretär zwar vom Parlament gewählt, ist aber der Staatskanzlei zugeordnet. Sicher kommt es auf die konkreten Umstände in jedem einzelnen Kanton an. Es scheint mir wesentlich, dass das Parlament seine verfassungsmässigen Aufgaben erfüllen kann und gerade bei der Oberaufsichtsfunktion, aber auch im Gesetzgebungsverfahren die nötige kritische Distanz zu Regierung und Verwaltung wahrt. Dazu braucht es parlamentsrechtliche Verfahren und bei den Parlamentsdiensten eine hohe Unabhängigkeit sowie die nötigen personellen und finanziellen Ressourcen. Eine „Gegenverwaltung“ aufzubauen, scheint mir aber nicht geboten.

5. Herausforderungen für die Parlamentsdienste

Die Parlamentsdienste des Bundes stehen vor einigen Herausforderungen. Darüber zu lamentieren hilft nichts. Es gilt sie zu erkennen und anzupacken.

- Die Gesetzgebung ist sehr komplex geworden. Häufig werden die gleichen Gesetze in mehreren Vorlagen gleichzeitig geändert und die Koordination der Prozesse bereitet Schwierigkeiten. Es gibt Gesetze, die dauernd geändert werden. Gute Beispiele sind das Ausländer- und das Asylgesetz: sie wurden in den Jahren 2000-2007 15, bzw. 12 mal geändert – zum Vergleich: in den Jahren 1981-1989 gerade 3 mal). Auch das Parlamentsgesetz ist in den 5 Jahren seines Bestehens bereits 10 mal geändert worden. Dazu kommt ein weiteres: die vorbereitende Verwaltung arbeitet häufig unter hohem Zeitdruck, was sich negativ auf die Qualität der Gesetzesentwürfe auswirken kann. Erst im parlamentarischen Verfahren treten die Mängel zu Tage. Es kommt aber auch vor, dass Anträge im Plenum angenommen werden, die sich erst später als problematisch herausstellen. In den Parlamentsdiensten versuchen die Kommissionssekretariate und das Sekretariat der Redaktionskommission, eine möglichst fehlerfreie Gesetzgebung zu bewirken.
- Die Vorlagen des Bundesrates, aber auch parlamentarische Initiativen sind zunehmend umstritten. Kompromisse sind schwieriger zu finden, denn die politische Mitte ist schwächer geworden. Die Verfahrensrechte werden ausgenützt, was sich z.B. an der Zahl der Einigungskonferenzen, der Minderheitsanträge, der Ordnungsanträge oder der Zwischenfragen im Nationalrat zeigt. Die Planung der Sessionsprogramme und des Geschäftsablaufs wird schwieriger und aufwändiger und fordern insbesondere die Ratssekretariate heraus.
- Es ist positiv, dass die Medien über die Arbeit im Parlament und in den Kommissionen berichten. Wir setzen viel daran, die Grundlagen für eine korrekte Berichterstattung zu schaffen. Das veranlasst uns zu einer aktiven Informationspolitik. Ausserdem müssen wir



die Öffentlichkeitsarbeit intensivieren, um die Kenntnisse über das Parlament bei einer möglichst breiten Bevölkerung zu erhöhen.

- Indiskretionen aus den Kommissionsberatungen, Strafklagen gegen Kommissionsmitglieder und gegen Mitglieder des Bundesrates sind leider zunehmend. Das führt zu einem Klima des Misstrauens und gefährdet die Kommissionsarbeit. In einem kürzlichen Fall wurden auch Mitarbeitende der Parlamentsdienste in die politischen Auseinandersetzungen hineingezogen und in den Medien blossgestellt. Unser Rechtsdienst und die Kommissionssekretariate beraten die Betroffenen über das angemessene Vorgehen.
- Die Entwicklung im Bereich der Informatik ist gewaltig. Gleichzeitig werden Mitarbeitende und Ratsmitglieder immer mehr abhängig von elektronischen Informationen. Wir bemühen uns, das Angebot auszuweiten und abzusichern. Dies verlangt eine dauernde Weiterbildung der Mitarbeitenden aber auch die nötigen personellen und finanziellen Ressourcen.
- Die Schweiz ist keine Insel. Die Anflugschneise zum Flughafen Zürich, die Umweltbelastung durch den Transitverkehr, die Besteuerung von Holdinggesellschaften oder der Freihandel im Landwirtschaftsbereich bedarf internationaler Verhandlungen. Parlamentarische Kommissionen und Delegationen engagieren sich vermehrt im aussenpolitischen Bereich und benötigen dazu Unterstützung durch die Parlamentsdienste.

6. Schlussbemerkung

Was nützen Parlamentsdienste, habe ich am Anfang gefragt. Eigentlich müssten Ratsmitglieder oder Aussenstehende die Antwort geben. In der Regel erhalten wir von ihnen positive Rückmeldungen.

Es wird Sie also nicht erstaunen: ich komme nicht zum Schluss, dass Parlamentsdienste nichts nützen. Ohne falsche Bescheidenheit darf ich sagen, dass die Parlamentsdienste einen wichtigen Beitrag zum Funktionieren der Bundesversammlung leisten. Das ist uns eine Ehre, aber auch eine grosse Verpflichtung.

Ratsmitglieder, die entsprechend dem Milizprinzip neben dem Parlamentsmandat einen Beruf ausüben, aber auch diejenigen, die sich ganz auf das Parlamentsmandat konzentrieren können, sind auf professionelle und effiziente Parlamentsdienste angewiesen. Wir setzen alles daran, diese Erwartungen auch in Zukunft zu erfüllen.