

Raimund E. Germann

Ausserparlamentarische
Kommissionen:
Die Milizverwaltung
des Bundes

haupt

Vorwort

Dieses Buch entstand im Rahmen einer Pilotstudie, die für das Nationale Forschungsprogramm "Entscheidungsvorgänge in der schweizerischen Demokratie" (NFP 6) ausgearbeitet wurde. Es versucht den Einstieg in eine Materie, über die bisher wenig systematisches Wissen bestand, der aber nichtsdestoweniger hohe politische Bedeutung zukommt. Es sind dies die ausserparlamentarischen Kommissionen der Bundesverwaltung. Wir haben das Kommissionensystem «Milizverwaltung» genannt, weil die Mehrzahl der beteiligten Akteure nur nebenamtlich für den Bund tätig ist. Die Grundlage der Studie bildet eine Analyse von 200 Kommissionen, die in der Zeit von 1970 bis 1977 neu geschaffen worden sind. Unsere Informationen haben wir zur Hauptsache aus Kommissionslisten bezogen, welche die Bundeskanzlei freundlicherweise zur Verfügung stellte.

Das Buch, das auf neugeschaffene Kommissionen abstellt, vermittelt zuverlässige Angaben über die von der Eidgenossenschaft in einem Zeitraum von acht Jahren verfolgte Kommissionspolitik. Es lässt indessen noch Lücken offen, die insbesondere das konkrete Funktionieren des Kommissionensystems betreffen. In einem weiterführenden Forschungsprojekt, das im Rahmen des NFP 6 bereits in Angriff genommen ist, sollen diese Lücken geschlossen werden.

Ohne die tatkräftige Mitarbeit von Andreas Frutiger, dem besonderer Dank gebührt, wäre dieses Buch nicht zustande gekommen. Er hat die Kommissionslisten und insbesondere die elektronische Datenverarbeitung betreut. Überdies stellte er für das Kapitel VII eine Spezialuntersuchung an.

Der eilige Leser sei auf die französische Zusammenfassung am Schluss des Buches verwiesen. Sie vermittelt einen Überblick über die wichtigsten Untersuchungsergebnisse.

Genf, im Juni 1981

Raimund E. Germann

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|----|
| 1. Einleitung | 5 |
| 1.1 Wieso Forschung über Kommissionen? | 5 |
| 1.2 Die Reglementierung des Kommissionswesens | 6 |
| 1.3 Wie viele Kommissionen hat der Bund? | 7 |
| 1.4 Eine Untersuchung über 200 Kommissionen | 10 |
| 1.5 Technische Hinweise | 13 |
| 2. Die "Milizverwaltung" als Teil der Bundesverwaltung | 14 |
| 2.1 Die Komponenten des eidgenössischen Verwaltungssystems | 14 |
| 2.2 Was kosten die Kommissionen? | 16 |
| 2.3 Die Kommissionen in der Departementsstruktur | 19 |
| 2.4 Die hierarchische Eingliederung der Kommissionen | 21 |
| 2.5 Die administrative Betreuung der Kommissionen | 23 |
| 2.6 Die Publizität der Kommissionen | 24 |
| 3. Die Bestellung der Kommissionen | 25 |
| 3.1 Anstösse und Motive | 25 |
| 3.2 Typische Verfahren der Kommissionsbestellung | 27 |
| 3.3 Voraus-Kommissionen, Nachfolgekommissionen | 28 |
| 3.4 Kommissionsserien, Kommissionsgruppen. | 29 |
| 3.5 Kooptation | 30 |

| | |
|--|----|
| 4. Der "technokratische Komplex" | 32 |
| 4.1 Theorien über Kommissionen | 32 |
| 4.2 "Technokratischer Komplex" und "Referendumsfähige" | 34 |
| 4.3 Die Vertreter von Kantonen und Gemeinden | 39 |
| 4.4 Die Universitätsprofessoren | 41 |
| 4.5 Die Einzelfirmen | 43 |
| 5. Zur Repräsentativität der Kommissionen | 44 |
| 5.1 Vorbemerkungen | 44 |
| 5.2 Sprachliche Minderheiten | 45 |
| 5.3 Der Wohnsitz der Experten | 51 |
| 5.4 Frauen in Kommissionen | 54 |
| 6. Verbände und Parteien | 55 |
| 6.1 Ungleiche Sozialpartner | 55 |
| 6.2 Ursachen der Ungleichheit | 60 |
| 6.3 Politische Parteien | 63 |

| | |
|--|-----|
| 7. Hierarchisierung: Präsidenten und Multi-Experten | 65 |
| 7.1 Die Kommissionspräsidenten | 66 |
| 7.2 Sitzkumulation: die Multi-Experten | 69 |
| 7.3 Funktionen der Multi-Experten | 71 |
| 7.4 In welchen Kommissionen wirken Multi-Experten? | 72 |
| 7.5 Kommissionskarrieren bei Bundesbeamten | 76 |
| 7.6 Differentielles Kumulieren von Sitzen | 78 |
| 8. Die Steuerung des Kommissionssystems | 81 |
| 8.1 Steuerung durch Rechtsnormen | 82 |
| 8.2 Gewaltenteilung oder die Eliminierung der Parlamentarier | 84 |
| 8.3 Bundesräte in Kommissionen | 88 |
| 8.4 Koordination von aussen? | 89 |
| 9. Beiträge zur Reformdiskussion | 91 |
| 9.1 Empirisches Wissen und Reformabsicht | 91 |
| 9.2 Die bisherige Reformdebatte | 92 |
| 9.3 Funktionsentflechtung? | 95 |
| 9.4 Funktionsüberlastung als Katalysator für Reform | 96 |
| Anhang A: Elementarauszahlungen | 99 |
| Anhang B: Die Regeln bei der Kodierung der Gruppenzugehörigkeit (Affiliation) | 110 |
| Anhang C: Liste der untersuchten Kommissionen | 114 |
| Literaturverzeichnis | 124 |
| Resumé du livre en français = manque | ?? |

1. Einleitung

1.1 Wieso Forschung über Kommissionen?

Die ausserparlamentarischen Kommissionen des Bundes haben in der Schweiz wachsende Bedeutung gewonnen. Ihre Zahl hat zugenommen, und die Vielfalt der Aufgaben, die sie wahrnehmen, ist kaum übersehbar. Zahlreich sind jene Kommissionen, welche die Rechtssetzung auf den verschiedenen Stufen – Verfassung, Gesetz, Verordnung – vorbereiten. Einige sind zur Rechtssprechung berufen, und mehrere nehmen am Gesetzesvollzug teil. Aufmerksamkeit haben in letzter Zeit auch Planungskommissionen erweckt (Gesamtverkehrskommission, Gesamtenergiekommission). Die Kommissionen üben meistens beratende Funktionen aus und nehmen Stellung zu einem sehr weit gespannten Spektrum von Fragen, das wohl annähernd die gesamte Staatstätigkeit bestreicht. Dabei bereiten sie Daten auf, erkunden die Meinung von relevanten Gruppierungen, handeln Kompromisse aus und beschaffen Legitimation für künftige Entscheidungen.

In den ausserparlamentarischen Kommissionen trifft sich die politische Elite des Landes, jene Leute also, die über Macht und Wissen verfügen: Beamte von Bund, Kantonen und Gemeinden, Wissenschaftler, Interessenvertreter, Sachverständige, Politiker. Wie gross ihr Einfluss ist und ob er jenen von Parlament und Regierung überschattet, darüber flammt regelmässig die Debatte auf. Weitgehende Einigkeit besteht hingegen bei Politikern und wissenschaftlichen Beobachtern, dass die ausserparlamentarischen Kommissionen zum Kernstück des eidgenössischen politischen Systems gehören und eine zentrale Bedeutung haben für das Funktionieren unserer Konkordanzdemokratie.

Die Einsicht in die Wichtigkeit der Kommissionen hindert nicht, dass wir wenig Systematisches über sie wissen. Die Kenntnisse bei Praktikern und Politologen sind bruchstückhaft, auf Impressionen, Einzelaspekte und Fallstudien beschränkt. Dieser Zustand vermag nicht mehr zu befriedigen. Politiker beanstanden die mangelnde Transparenz des Kommissionswesens und stellen Fragen über dessen Effizienz und Kontrollierbarkeit durch die Regierung oder über die Praxis der Sitzverteilung in Kommissionen. Aber auch in der Politikwissenschaft des In- und Auslandes ist das Interesse an ausserparlamentarischen Kommissionen erwacht, teils im Rahmen der Bürokratieforschung, teils als Folge der Auseinandersetzung zwischen pluralistischen und korporatistischen Erklärungsansätzen. Besonders in den skandinavischen Ländern ist die Forschung schon weit fortgeschritten. In der Schweiz erhält das Thema zusätzliche Aktualität wegen der neu erwachten Diskussion über die Konkordanzdemokratie.

1.2 Die Reglementierung des Kommissionswesens

In mehreren Erlassen versuchte der Bundesrat, mehr Durchschaubarkeit und Einheitlichkeit ins Kommissionswesen zu bringen und seine Kontrolle darüber zu stärken. Bei den «Richtlinien über das Vorverfahren der Gesetzgebung» vom 6. Mai 1970 sind die Bestimmungen über die Kommissionen noch sehr allgemein gehalten und wenig zahlreich. Es wird darin zwischen der "Studienkommission" (mit höchstens 15 Mitgliedern) und der «Expertenkommission» (mit höchstens 25 Mitgliedern) unterschieden. Die erstere erstellt einen Vorentwurf für einen gesetzgeberischen Erlass, der letzteren obliegt die Weiterbearbeitung eines Vorentwurfs. Der Bundesrat verlangt in den Richtlinien 1970, dass er vor der Einsetzung einer Expertenkommission zu orientieren sei, und behält sich vor, Weisungen über deren Zusammensetzung zu erteilen.

Die "Richtlinien für die Bestellung, Arbeitsweise und Kontrolle von ausserparlamentarischen Kommissionen" vom 3. Juli 1974 weisen eine grössere Dichte der Normierung auf und setzen sich das folgende weitgesteckte Ziel:

- eine einheitliche Grundlage für die Einsetzung ausserparlamentarischer Kommissionen zu schaffen;
- eine rationelle Arbeitsweise ausserparlamentarischer Kommissionen sicherzustellen;
- eine gute Zusammenarbeit zwischen auftraggebender Behörde und Kommissionen zu fördern;
- einen Überblick über die gesamte Tätigkeit ausserparlamentarischer Kommissionen zu ermöglichen.

Gemäss Richtlinien 1974 gelten als ausserparlamentarische Kommissionen solche "Studiengruppen, Expertengremien und Beratergruppen sowie am Vollzug beteiligte Gremien, die im Rahmen eines fest umrissenen Auftrags für Regierung und Verwaltung Aufgaben erfüllen". Ergänzt wird diese Definition durch ein quantitatives Kriterium: Eine Arbeitsgruppe, die mehrheitlich aus Bundesbeamten besteht, gilt nicht als ausserparlamentarische Kommission. – Die neuen Bestimmungen legen fest, dass nur der Bundesrat, die Departemente oder die Bundeskanzlei ausserparlamentarische Kommissionen einsetzen können. Im Übrigen unterscheidet der Erlass verschiedene Typen von Kommissionen, die wir hier erwähnen, weil sie für die folgende Untersuchung von Bedeutung sein werden:

- «Verwaltungskommissionen» besitzen keine Entscheidkompetenzen, sondern haben ausschliesslich vorbereitende Funktion.
- «Behördenkommissionen» sind mit Entscheidungsbefugnissen ausgestattet, bedürfen immer einer gesetzlichen Grundlage und sollen in der Regel nicht mehr als 15 Mitglieder umfassen.
- «nichtständige oder Ad-hoc-Kommissionen»
- "ständige Kommissionen"
- «Verwaltungskommissionen mit wissenschaftlich-methodischen Aufgaben» (wissenschaftliche Kommissionen): sie sollen höchstens 15 Mitglieder zählen.
- «Verwaltungskommissionen mit nicht rein wissenschaftlichmethodischer Aufgabenstellung» (politische Kommissionen): sie sind auf 25 Mitglieder beschränkt.

Bei der Zusammensetzung von Kommissionen verlangen die Richtlinien von 1974 "auf eine angemessene Vertretung der verschiedenen Regionen und Sprachgruppen, der Geschlechter und der Altersgruppen sowie der Interessengruppen zu achten". Diese Bestimmung, die sich sinngemäss schon in einer Weisung des Bundeskanzlers vom 4. Juni 1971 befindet, gilt allerdings nur für "politische", nicht aber für "wissenschaftliche" und Behördenkommissionen. – Im Verlauf unserer Studie werden wir Auswirkungen der Richtlinien 1974 untersuchen und dabei auf weitere Bestimmungen dieses Erlasses eingehen.

Von den übrigen Reglementen über ausserparlamentarische Kommissionen sei lediglich noch die Verordnung des Bundesrates vom März 1977 erwähnt, die offenbar einer Überalterung des Kommissionspersonals vorbeugen will. Sie setzt die Altersgrenze auf 70 Jahre fest und verlangt, dass Kommissionsmitglieder, mit Ausnahme der Bundesbeamten, nach 16 Amtsjahren ausscheiden.

Die Richtlinien 1970 verpflichten die Bundeskanzlei, jährliche Verzeichnisse der neu eingesetzten "Studien- und Expertenkommissionen" zu erstellen. Die Richtlinien 1974 weiteten diese Verpflichtung auf sämtliche ausserparlamentarischen Kommissionen gemäss neuer Definition aus. Die von der Bundeskanzlei in der Folge erstellten Listen erleichtern systematische Forschung über das Kommissionswesen des Bundes oder machen sie überhaupt erst möglich. Die Listen bilden die Grundlage für unsere Untersuchung.

1.3 Wie viele Kommissionen hat der Bund?

Die Anstrengungen des Bundesrates, das Kommissionswesen rechtlich zu normieren, vermochten nicht alle Probleme auszuräumen; der in den Richtlinien 1974 postulierte "Überblick über die gesamte Tätigkeit ausserparlamentarischer Kommissionen" liess sich nicht sofort gewinnen. Selbst die blossе Zahl der gegenwärtig existierenden Kommissionen und der darin tätigen Experten steht mit Genauigkeit zurzeit nicht fest. Zu Beginn der siebziger Jahre begnügten sich offizielle Dokumente mit der Angabe, dass weit über 200 Kommissionen beständen, während zur selben Zeit inoffizielle Schätzungen sie auf 367 oder über 400 bezifferten (Näheres in: Germann, Frutiger 1978: 102).

1976 richtete Ständerat Andermatt namens der ständerätlichen Geschäftsprüfungskommission eine Anfrage an die Bundeskanzlei. Darin erkundigte er sich nach den Mitteln, die erforderlich wären, um fortlaufend Angaben über die Kommissionen zu besitzen hinsichtlich Ämterhäufung, Sitzungspräsenz von Experten, Einhaltung von Terminen und Kosten. Die Anfrage veranlasste die Bundeskanzlei, eine "Kommission der Kommissionen" (Arbeitsgruppe Kommissionsregister) einzusetzen. Diese stellte fest, dass entgegen der Ziffer 275 der Richtlinien 1974 nur ein Teil der Departemente die Kommissionen zentral bei ihrem Generalsekretariat registrierte und dass ausser in einem Departement eigentlich nur die Kommissionssekretariate selbst über à jour gehaltene Daten verfügten. Um über einigermaßen zuverlässige Grundlagen zu verfügen, veranstaltete die Arbeitsgruppe im Jahre 1977 zweimal eine Anfrage bei allen Departementen. Als Ergebnis davon stellte sie fest, dass der Bund insgesamt 344 ausserparlamentarische Kommissionen unterhalte, wovon 280 ständige und 64 nichtständige seien. Im Ganzen seien 5'482 Experten in diesen Kommissionen tätig. Überdies gäbe es in der Bundesverwaltung noch 377 weitere Gremien, die nicht unter den Begriff der ausserparlamentarischen Kommission fallen (diese Zahl wurde später auf 490 hinaufkorrigiert). In seinem Geschäftsbericht 1977 (vom 6. März 1978) publizierte der Bundesrat die Hauptergebnisse aus der Untersuchung der Arbeitsgruppe. Es handelt sich dabei um die erste regierungsamtliche Angabe präziser Zahlen über Kommissionen und Experten des

Bundes. Tabelle 1.1 zeigt die Verteilung der Kommissionen auf die Departemente gemäss Untersuchung der Arbeitsgruppe.

Tabelle 1.1

Die ausserparlamentarischen Kommissionen Ende 1977 gemäss Untersuchung der Bundeskanzlei

| | BK | EDA | EDI | JPD | EMD | EFD | EVD | VED | Total |
|----------------------------|----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-------|
| Ständige Kommissionen | - | 19 | 93 | 15 | 30 | 28 | 70 | 25 | 280 |
| Nichtständige Kommissionen | 1 | - | 3 | 22 | 2 | 6 | 11 | 19 | 64 |
| Total | 1 | 19 | 96 | 37 | 32 | 34 | 81 | 44 | 344 |

Abkürzungen siehe Anhang A 1.1.2

In der erwähnten Zahl von 5'482 sind rund 1'800 Prüfungsexperten für die Eidg. Medizinalprüfungen nicht enthalten. Noch eine weitere Erläuterung ist notwendig: Offensichtlich handelt es sich bei dieser Zahl nicht um Kommissionsmitglieder, wie dies der bundesrätliche Geschäftsbericht darstellt, sondern es sind Kommissionssitze gemeint. Die Arbeitsgruppe der Bundeskanzlei erfasste nämlich die Ämterhäufung in Kommissionen nicht, sondern addierte nur Kommissionssitze zusammen. Aufgrund unserer Analyse über Rollenakkumulationen in Kommissionen darf geschätzt werden, dass die 5'482 Sitze von weniger als 3'700 Experten eingenommen werden (siehe unten Abschnitt 7.2). Eine weitere Unsicherheit ergibt sich, wenn wir die von der Arbeitsgruppe erhobene Kommissionenzahl mit den Listen vergleichen, welche die Bundeskanzlei über neugeschaffene Kommissionen der Jahre 1970 bis 1977 erstellte. Die Zweifel betreffen dabei vor allem die Angabe, dass 1977 nur 64 nichtständige Kommissionen bestanden. Es ist hier beizufügen, dass die Bundeskanzlei seit 1974 auch die Kommissionsauflösungen erfasst. Dies gestattete es uns, den Nettozuwachs nichtständiger Kommissionen für den Zeitraum von 1974 bis 1977 zu berechnen. Er beträgt 28 Einheiten. Zieht man diese Zahl von den 64 Ad-hoc-Kommissionen ab, welche die Arbeitsgruppe 1977 eruierte, so ergibt sich ein Bestand von nur 36 nichtständigen Kommissionen für das Jahr 1973. Diese Zahl scheint uns unrealistisch niedrig zu sein, wurden doch allein im Zeitraum 1970 bis 1973 99 Ad-hoc-Kommissionen geschaffen, von denen 50 zwei Jahre oder länger tätig sein sollten. Überdies waren 1973 noch mehrere Ad-hoc-Kommissionen im Amt, die vor 1970 geschaffen worden waren. Es ist nicht eben wahrscheinlich, dass sich zwischen 1973 und 1977 der Bestand der Ad-hoc-Kommissionen von 36 auf 64 beinahe verdoppelt hat, denn die Richtlinien 1974 versuchten ja gerade, einer übermässigen Inflation der Kommissionen vorzubeugen (Germann, Frutiger 1979: 3-4). Wir halten es für vertretbar, die Zahl der nichtständigen Kommissionen im Jahr 1977 zu 10 bis 20 Einheiten höher einzuschätzen, als dies die Arbeitsgruppe tat.

Die Frage nach der genauen Zahl ausserparlamentarischer Kommissionen und Experten im Dienste der Eidgenossenschaft bleibt somit nach wie vor offen. Ist exaktere Information über das Kommissionswesen wünschenswert? – Auf Ersuchen von Ständerat Andermatt prüfte die Arbeitsgruppe der Bundeskanzlei die Frage, ob die Schaffung eines zentralen Kommissionsregisters angezeigt sei. Sie stellte zwei Varianten eines solchen Registers zur Diskussion: (1) eine Lösung mit manuell bearbeiteten Karteien, die

schätzungsweise Fr. 15'000,- Eirunalkosten und jährliche Betriebskosten von Fr. 12'200.-- aufwerfen würde; und (2) eine EDV-Lösung mit Einmalkosten von Fr. 104'400.-- und Jahreskosten von Fr. 7'900. -. Beide Varianten erachtete die Arbeitsgruppe als zu aufwendig im Verhältnis zu den wirklich vorhandenen Informationsbedürfnissen, räumte aber ein, "dass im Kommissionswesen eine gewisse Unübersichtlichkeit herrscht und vermehrte Transparenz geschaffen werden sollte". Sie empfahl daher, die Kommissionsmeldepflicht etwas auszuweiten: Die Generalsekretariate sollen jedes Jahr der Bundeskanzlei auf Standardformularen sämtliche Kommissionen und deren Mitglieder melden, also nicht nur die neu eingesetzten oder aufgelösten Gremien. Die Bundeskanzlei würde dann die Formulare broschieren und an die Geschäftsprüfungskommissionen des Parlaments weiterleiten. Mit diesem Vorschlag verband die Arbeitsgruppe die Hoffnung, dass die Generalsekretariate der Departemente wegen der jährlichen Meldepflicht den Richtlinien 1974 nun nachleben würden. Diese verlangen, dass alle Kommissionen und deren Mutationen auf Departementsebene erfasst werden.

Der Antrag der Arbeitsgruppe wurde zum Beschluss. Für das Jahr 1978 konnte die Bundeskanzlei erstmals einen Katalog zusammenstellen, der alle ausserparlamentarischen Kommissionen umfasst. Die Auszählung ergab 373 Gremien, wovon allerdings 14 im Verlaufe des Jahres aufgelöst wurden, so dass der Nettobestand Ende 1978 359 betrug.

1.4 Eine Untersuchung über 200 Kommissionen

Wie bereits erwähnt, benützten wir die Listen, welche die Bundeskanzlei über neu geschaffene Kommissionen erstellte, als Grundlage für eine systematische Untersuchung über das Kommissionswesen des Bundes, wobei wir stufenweise voringen. In einer Pilotphase untersuchten wir 82 Kommissionen, die in den Jahren 1974 bis 1976 geschaffen worden waren (Germann, Frutiger 1978). In einer zweiten Forschungsphase erweiterten wir die Zahl der erfassten Variablen, verfeinerten Typologien und Codebook und bezogen 200 Kommissionen ein, die in der Zeit von 1970 bis 1977 entstanden. Erste Analyseresultate und eine Sammlung statistischer Tabellen stellten wir in einer Broschüre vor (Germann, Frutiger 1979). Dieses Buch möchte die Untersuchung über die 200 Kommissionen vertiefen, indem es teilweise neues Zahlenmaterial beibringt und die erhobenen Daten ausführlicher dokumentiert.

Die von der Bundeskanzlei erstellten Kommissionslisten der Jahre 1970 bis 1977 enthalten insgesamt 219 Gremien, die jedoch nicht immer nach den genau gleichen Kriterien in die Sammlung aufgenommen wurden. So befinden sich 12 Kommissionen darin, die ausschliesslich oder beinahe ausschliesslich aus Bundesbeamten bestehen. Diese Kommissionen haben wir eliminiert und nur jene untersucht, in denen wenigstens zwei auswärtige Mitglieder Einsitz hatten. Des weitern schieden wir drei internationale Kommissionen aus. Solche Kommissionen, die sich aus schweizerischen und ausländischen Delegationen zusammensetzen, fallen gemäss Richtlinien 1974 nicht unter den Begriff der "ausserparlamentarischen Kommission". Weitere fünf im Jahre 1976 geschaffene Gremien mussten wir ausscheiden, weil die Listen ungenügende Angaben über ihre Mitglieder enthalten. Andererseits fehlt in der Liste 1972 die wichtige Kommission für eine Gesamtverkehrskonzeption. Wir haben diese Kommission in die Untersuchung einbezogen unter Verwendung der im eidgenössischen Staatskalender publizierten Angaben. – Tabelle 1.2 resümiert die Bereinigungen, die wir an den Listen der Bundeskanzlei vorgenommen haben, um die zu untersuchenden Kommissionen zu bestimmen.

Tabelle 1.2

Die untersuchten Kommissionen

| | 1970 | 1971 | 1972 | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 | Total |
|---|------|------|----------|------|------|------|------|------|-----------|
| Anzahl der Kommissionen gemäss Listen der Bundeskanzlei | 11 | 32 | 37 | 38 | 26 | 30 | 26 | 19 | 219 |
| Hinzugefügte u. weggelassene Kommissionen | 0 | -3 | +1 -2 | -3 | -2 | -2 | -6 | -2 | +1 -20 |
| Untersuchte Kommissionen | 11 | 29 | 36 | 35 | 24 | 28 | 20 | 17 | 200 |

Die Bundeskanzlei erstellte ihre Listen bis 1973 auf der Grundlage der Richtlinien 1970 und darnach gemäss Richtlinien 1974. Nun enthalten aber die beiden Erlasse divergierende Kommissionsdefinitionen: Der erstere erwähnt nur gesetzesvorbereitende Ad-hoc-Kommissionen, während der letztere den Begriff der "ausserparlamentarischen Kommission" weiter fasst (siehe oben Abschnitt 1.2). Aus unseren Tabellen 1.3 und 1.4 geht indessen hervor, dass die Bundeskanzlei bei der Erstellung ihrer Listen bis 1973 die Begriffsfassung der Richtlinien 1974 vorweggenommen hat. Die Listen der acht Jahre können somit, unter Berücksichtigung unserer Bereinigungen, als voll vergleichbar betrachtet werden.

Tabelle 1.3

Kommissionsdefinition: Typen nach Zeitperiode

| | 1970 – 73 | 1974 – 77 |
|-------------|-----------|-----------|
| BEHÖRDE | 1 | 2 |
| VK/VERFASS. | 8 | 3 |
| VK/GESETZ | 28 | 18 |
| VK/VERORD. | 15 | 16 |
| VK/PLAN | 4 | 2 |
| VK/STUDIEN | 54 | 48 |
| ÜBRIGE | 1 | - |
| Total | 111 | 89 |

Abkürzungen siehe Anhang A 1.1.3

Tabelle 1.4

Kommissionsdefinition: ständige und nichtständige Kommissionen nach Zeitperiode

| | 1970 – 73 | 1974 – 77 |
|----------------------------|-----------|-----------|
| Ständige Kommissionen | 12 | 18 |
| Nichtständige Kommissionen | 99 | 71 |
| Total | 111 | 89 |

Wir haben nur 200, also bei weitem nicht alle ausserparlamentarischen Kommissionen des Bundes analysiert. Allein im Jahre 1977 gab es, wie dargestellt, mindestens 344 solcher Kommissionen. Davon befindet sich nur ein Bruchteil in unserer Stichprobe, denn zahlreiche der von uns analysierten Kommissionen waren 1977 schon wieder aufgelöst. Bei den von der Arbeitsgruppe der Bundeskanzlei erfassten Kommissionen waren 280 ständige und lediglich 64 nichtständige Kommissionen. In unserer Auswahl ist das Verhältnis gerade umgekehrt: 30 ständige und 170 nichtständige Kommissionen. (Daraus geht nebenbei hervor, dass rund 250 der 1977 erfassten ständigen Kommissionen vor 1970 geschaffen wurden.) – Welches also ist die Aussagekraft unserer Zahlen?

Unser Zahlenmaterial beschreibt nicht die Verhältnisse in einem bestimmten Zeitpunkt, dem Jahre 1977 etwa, sondern betrifft eine Zeitperiode. Es vermittelt zuverlässige Angaben über die von der Eidgenossenschaft unter dem Regime der Richtlinien 1970 und 1974 in acht Jahren verfolgte Kommissionspolitik. Wir haben nämlich praktisch alle in diesem Zeitraum geschaffenen Kommissionen erfasst (Wollerhebung). Überdies sind Verallgemeinerungen über nichtständige Kommissionen ohne weiteres zulässig; denn wir haben davon wohl mehr als doppelt so viele erfasst, als es 1977 gab. Hingegen ist Zurückhaltung geboten bei der Interpretation unserer Daten über ständige Kommissionen, von denen sich verhältnismässig wenige in unserer Auswahl befinden.

Ein allgemeiner Vorbehalt zu unserer Untersuchung ist hier angezeigt: Sie konzentriert sich auf quantitative Aspekte des Kommissionswesens, während Ausführungen über mehr qualitative Dimensionen in den Hintergrund treten und vorwiegend impressionistischen oder spekulativen Charakter haben. Was die quantitativen Analysen betrifft, so sind sie bei weitem nicht umfassend. Wir mussten uns mit den Daten begnügen, die sich in den Listen der Bundeskanzlei befinden. Einige dieser Daten gestatten nur die Bildung von sehr rohen Indikatoren (etwa über die Ausbildung der Kommissionsmitglieder). Gewisse Angaben, deren Erfassung selbst von der Arbeitsgruppe der Bundeskanzlei als wünschenswert bezeichnet wurde, fehlen in den Listen, beispielsweise über das Alter der Kommissionsmitglieder, über Sitzungshäufigkeit und Sitzungspräsenz sowie über die Einhaltung von Terminen. Eine umfassende Untersuchung könnte auf die systematische Befragung von Amtsstellen und Kommissionsmitgliedern nicht verzichten.

Die von uns erhobenen Daten beschreiben die erwähnten 200 Kommissionen, die 2'960 Sitze in diesen Kommissionen, die 200 Kommissionspräsidien sowie die 99 "Multi-Experten" unter den Kommissionsmitgliedern. (Unter einen "Multi-Experten" ist jemand zu verstehen, der in der beobachteten Periode in vier oder mehr Kommissionen Einsitz hatte). Unsere Elementaranzählungen befinden sich im

Anhang A, während wir die Kreuztabellen jeweils in den Text hinein genommen haben. Die in den Tabellen verwendeten Abkürzungen sind ebenfalls im Anhang A erläutert. Die Kodierung der in den Listen der Bundeskanzlei enthaltenen Angaben warf in der Regel keine besonderen Probleme auf. Sie wurde zum grösseren Teil von A. Frutiger und zum kleineren Teil von R.E. Germann unter wechselseitiger Kontrolle vorgenommen. Die Einteilung der Kommissionssitze und Experten in 13 Kategorien der Gruppenzugehörigkeit (Affiliation) erfolgte nach Kriterien, die im Anhang B explizit gemacht sind.

1.5 Technische Hinweise

Wie erwähnt, erwägt die Arbeitsgruppe der Bundeskanzlei eine Variante der Kommissionsregistrierung mittels elektronischer Datenverarbeitung. Dabei postulierte sie die Schaffung von zwei Standarddateien, die eine für die Kommissionen, die andere für die Mitglieder; beide Stammdateien wären durch je zwei Subdateien zu ergänzen. Diese Lösung mag bei den hohen von der Arbeitsgruppe definierten Anforderungen an ein Kommissionsregister vertretbar sein. Unsere Untersuchung hingegen beruht auf einer einzigen Stammdatei, die allerdings Analysen nicht nur über Kommissionen, sondern auch über Kommissionssitze und Experten gestattet.

Unsere Stammdatei ist eine INFOL-Datei (INformation Oriented Language) mit 200 Elementen, die den 200 Kommissionen entsprechen. Jedes Element wurde in Items unterteilt, welche die Merkmale der Kommission beschreiben (Grösse, Typ etc.). Nun ermöglicht INFOL die Benützung von Subitems, die ein Item näher charakterisieren. Wir definierten als Subitems den Namen, das Geschlecht und weitere Merkmale der Kommissionsmitglieder. Die so konzipierte Stammdatei erlaubte unter anderem auf einfachste Weise Analysen über Sitzkumulationen.

Die Stammdatei wandelten wir sodann in eine andere INFOL-Datei um, in der das Element nicht mehr die Kommission sondern der Expertensitz ist. Dazu benützten wir die INFOL-Instruktion für einen FORMAT OUTPUT auf Disk-Einheit. Da 2'960 Expertensitze in den untersuchten Kommissionen existieren, umfasst dieser OUTPUT die entsprechende Anzahl Elemente (Linien). Die neue Datei wurde dann mit dem "Editor" ("Conversational Timesharing System" auf dem von uns benutzten UNIVAC 1108 Computer) in eine rechteckige Zahlenmatrix umgewandelt, die von verschiedenen statistischen Programmen (SPSS, OSIRIS etc.) ausgewertet wurde. Auf diese Weise liessen sich Tabellen berechnen, die Merkmale von Kommissionen und Merkmale von Expertensitzen miteinander in Beziehung setzen.

2. Die "Milizverwaltung" als Teil der Bundesverwaltung

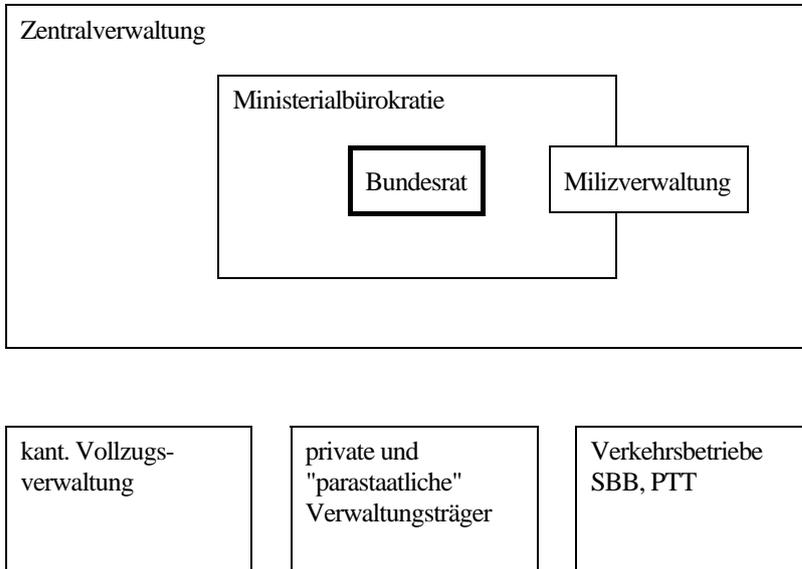
2.1 Die Komponenten des eidgenössischen Verwaltungssystems

Das Verwaltungssystem des Bundes besteht aus mehreren Komponenten, worunter das Subsystem der ausserparlamentarischen Kommissionen zu zählen ist. Wir nennen es «Milizverwaltung», weil rund drei Viertel der Kommissionssitze (Anhang A 1.2.6) von Personen eingenommen werden, die für den Bund – meist auf beschränkte Dauer – Teilzeitarbeit leisten, ohne dafür eine Besoldung zu beziehen, wie es bei Beamten üblich ist. Der Ausdruck "Milizverwaltung" spielt auf ähnliche Strukturen in andern schweizerischen Institutionen an ("Milizarmee", "Milizparlament").

Die Graphik 2.1 versucht in stark vereinfachter Weise die hauptsächlichsten Komponenten des Bundesverwaltungssystems aufzuzeigen. Das grosse liegende Rechteck markiert dabei die Allgemeine Bundesverwaltung oder kurz "Zentralverwaltung", die in sieben Departemente und die Bundeskanzlei gegliedert ist. Sie beschäftigte im Jahre 1977 rund 37'000 Personen. In dieser Zahl enthalten ist das Personal der Technischen Hochschulen sowie zahlreicher ziviler und militärischer Anstalten, Betriebe und Anlagen. Ebenfalls sind darin eingeschlossen die hauptberuflichen Instruktooren der Armee und das Personal der Aussendienste von Zoll, Grenzschutz und Diplomatie. Abstrahiert man von diesen Personalkategorien, so bleibt als Kernstück der Zentralverwaltung jener Teil, den wir mit "Ministerialbürokratie" bezeichnen wollen. Diese wird in der Staatsrechnung des Bundes unter der Rubrik "Verwaltung" aufgeführt und zählte 1977 in den zivilen Departementen 6'320 und im Militärdepartement 1'601 Funktionäre, total also 7'921. – Die Graphik 2.1 führt in drei Feldern noch weitere Komponenten des Bundesverwaltungssystems an, die uns im Folgenden indessen nicht mehr weiter beschäftigen werden. Es sind dies die Kantonsverwaltungen, soweit sie Bundesrecht vollziehen, sodann diverse private und parastaatliche Organisationen, die der Bund zur Erfüllung seiner Aufgaben beizieht, und schliesslich die Verkehrsbetriebe SBB und PTT mit insgesamt 87'753 Beschäftigten im Jahre 1977.

Graphik 2.1

Komponenten des Bundesverwaltungssystems



Dem Bund ist es gelungen, seine Zentralverwaltung und deren Kern, die Ministerialbürokratie, sehr klein zu halten, indem er den Gesetzesvollzug in der Hauptsache an die Kantarie delegierte und indem er sich eine umfangreiche, aber nach aussen kaum in Erscheinung tretende Milizverwaltung zulegte. Die Zentralverwaltungen anderer Bundesstaaten dürften, relativ gesehen, meist grösser sein als jene der Schweiz. Genaue Vergleichszahlen liegen allerdings nur für Kanada vor. Nach Szablowski (1979: 32) ist die kanadische Zentralverwaltung fast siebenmal so gross wie die schweizerische, während der Bevölkerungsunterschied zwischen den beiden Ländern nur das Dreieinhalbfache beträgt. Auch die US-Zentralverwaltung übertrifft in ihrer relativen Grösse jene der Schweiz (Zahlenangaben bei: Thompson 1979: 5). Das gleiche dürfte auch für Österreich zutreffen, während in der Bundesrepublik Deutschland das Grössenverhältnis zwischen Zentralverwaltung und Gesamtbevölkerung wohl ungefähr jenem in der Schweiz entspricht (Schmid, Treiber 1975: 84).

In allen westlichen Industrieländern sind Gremien tätig, die unsern ausserparlamentarischen Kommissionen vergleichbar sind. Es fällt indessen schwer, einen verlässlichen Überblick über ausländische Verhältnisse zu vermitteln, da solche Kommissionen bis vor kurzem die Forscher wenig interessierten und vergleichende Untersuchungen überhaupt fehlen. Lediglich als vorläufige Anhaltspunkte mögen folgende Angaben dienen. Hanson und Walles (1975: 154) schätzen die Zahl der Advisory Committees in der britischen Zentralverwaltung auf rund 500. Smith und Steck (1979: 17) nennen 800 solcher Gremien für die USA. In Frankreich vermutete man in den sechziger Jahren, dass es über 4000 Kommissionen gäbe, wobei allerdings die reinen Beamtenkommissionen inbegriffen sind (Gournay, Kessler, Siwek-Pouydesseau 1967: 258). Die österreichischen Ministerien (mit Ausnahme des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung) beschäftigten zu Beginn der siebziger Jahre im ganzen 212 Kommissionen (Neisser 1974: 239). In Finnland nahm die Zahl der ständigen und nichtständigen Kommissionen zwischen 1950 und 1978 von 237 auf 471 zu (Helander 1979).

Unsere Untersuchung über die schweizerische Milizverwaltung legt die Vermutung nahe, dass das Kommissionswesen bei uns vergleichsweise sehr stark entwickelt ist, mehr wohl als in manchem anderen Industriestaat. Wie erwähnt, bezifferte die Arbeitsgruppe der Bundeskanzlei die Kommissionssitze im Jahre 1977 auf 5'482. Nun lässt sich anhand von Anhang A 1.2.6 schätzen, dass von dieser. Sitzen rund 4000 von externen Experten eingenommen wurden. Diese Zahl lässt sich in Relation setzen zur Grösse der Zentralverwaltung: Auf einen externen Experten entfallen neun Beamte. Angemessener ist indessen der Vergleich mit der Ministerialbürokratie: Auf einen externen Experten entfallen zwei Beamte. Nun ist zu berücksichtigen, dass die Experten des Bundes über ein sehr hohes Bildungsniveau verfügen; jeder zweite ist Doktor oder Hochschulingenieur (Anhang A 1.2.5). Auswärtige Experten müssen also richtigerweise mit der höheren Beamtenschaft verglichen werden, mit jenen Funktionären also, die in der siebten oder einer höheren Besoldungsklasse eingestuft sind. In der Ministerialbürokratie gehört schätzungsweise die Hälfte des Personals zur so definierten höheren Beamtenschaft. Auf einen auswärtigen Experten entfiel samt im Jahre 1977 ein höherer Ministerialbeamter.

2.2 Was kosten die Kommissionen?

Um sich ein angemessenes Bild von der Milizverwaltung des Bundes zu machen, sollte man Genaueres über deren Kosten wissen. Dies ist deswegen erschwert, weil die eidgenössische Staatsrechnung die Kommissionskosten nicht gesondert ausweist. Die Rubrik "Kommissionen und Honorare" erfasst weit mehr als die blossen Auslagen für Taggelder und Reisespesen der Kommissionsmitglieder; sie enthält auch Honorare für Expertisen aller Art und selbst Entschädigungen für Forschungsaufträge. Im Jahre 1977 figurieren unter dieser Rubrik Auslagen von 40,7 Millionen Franken. Zum Vergleich seien die Personalbezüge in der Ministerialbürokratie angeführt, die 421,3 Millionen ausmachten.

Die Arbeitsgruppe der Bundeskanzlei versuchte die Kosten für Taggelder und Reisespesen der Kommissionsmitglieder im Jahre 1976 zu schätzen und gelangte zu einem Betrag von 3,61 Millionen Franken. Dabei nahm sie unter anderem an, dass nur ein Mitglied pro Kommission der Bundesverwaltung angehört und dass die durchschnittliche Reiseentschädigung pro Experte und Sitzungstag Fr. 50.– ausmacht. Legte man der Schätzung unsere Daten zugrunde, so käme man auf einen bescheideneren Gesamtbetrag; denn die Bundesbeamten nehmen einen Viertel der Sitze ein, und jeder dritte Experte wohnt ohnehin schon in Bern (Anhang A 1.2.6 und 1.2.9). Wie dem auch sei, der Betrag von 3,61 Millionen umfasst natürlich bei weitem nicht die effektiven Kommissionskosten.

Die Freistellung der auswärtigen Experten für Kommissionsarbeit wirft Kosten auf, die in der Staatsrechnung des Bundes nicht erscheinen; sie müssen von jenen Organisationen getragen werden, denen der Experte angehört. Rechnet man mit jährlich 24'000 "externen" Expertentagen zu Fr. 300.–, so ergibt sich ein Schätzwert von 7,2 Millionen Franken Freistellungskosten. – Kommissionen müssen administrativ betreut werden, was Kosten aufwirft, die in der Staatsrechnung entweder überhaupt nicht figurieren oder nicht gesondert ausgewiesen werden. Vier Kommissionssekretariate von fünf werden von der Bundesverwaltung gestellt (Anhang A 1.1.7). Die meisten dieser Sekretariate nehmen jährlich weniger als ein Mannjahr Arbeitskraft in Anspruch. Es gibt jedoch Kommissionen, für die ein oder mehrere Beamte ganzzzeitig im Einsatz stehen. Als Extremfall dürfte die Kommission für eine Gesamtverkehrskonzeption gelten. Der Stab, der diese Kommission betreute, bezog 1977 Saläre von gesamthaft 1,1 Millionen Franken. – Zusammenfassend darf festgestellt werden, dass es heute eine verlässliche Rechnung über die Kosten der Milizverwaltung nicht gibt und dass die blossen Auslagen für Taggelder und Reisespesen nur einen Bruchteil dieser Kosten ausmachen.

Die Position "Kommissionen und Honorare" in der Staatsrechnung fasst, wie erwähnt, teilweise recht heterogene Ausgaben zusammen. In Ermangelung besserer Zahlen kann man diese Position indessen als rohen Indikator für Expertentätigkeit im Bund verwenden und deren Entwicklung im Zeitablauf verfolgen. Dies mag auch insofern vertretbar sein, als zahlreiche Expertise- oder Forschungsaufträge direkt an Kommissionsmitglieder gehen oder durch sie vermittelt werden. Wenn ein externes Kommissionsmitglied selbst ein Gutachten erstellt oder einen Bericht verfasst, überhaupt eine Sonderleistung erbringt, so bezieht es dafür eine spezielle Entschädigung.

Die Graphik 2.2 vergleicht die Personalbezüge in der Ministerialbürokratie und die Auslagen für "Kommission und Honorare" in der Zeit von 1970 bis 1978. Zur Verdeutlichung liefert die Tabelle 2.3 Prozentzahlen über den Zuwachs zwischen 1970 und 1978 von Personal und Salären in der Ministerialbürokratie einerseits und über die Zunahme der Position "Kommissionen und Honorare" andererseits. (Leider lässt sich die Kurve für "Kommissionen und Honorare" erst ab 1970 verfolgen, da die entsprechenden Ausgaben in der Staatsrechnung früher nicht ausgeschieden wurden.) Es fällt auf, dass die Salärkurve insgesamt steiler verläuft als die Honorarkurve. Letztere erleidet bei 1971 einen massiven, schwer zu erklärenden Einbruch und sinkt nach 1976 sogar etwas ab. Berücksichtigt man die Geldentwertung, so wurde 1978 realiter weniger ausgegeben für "Kommissionen und Honorare" als 1970. - Beide Kurven werden ab 1974 flacher, was mit der grösseren Geldwertstabilität und der Politik der Personalplafonierung zu erklären ist (Bundesgesetz über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes vom 4.10.1974).

Graphik 2.2

Salärbezüge der Ministerialbürokratie und Ausgaben für "Kommissionen und Honorare"

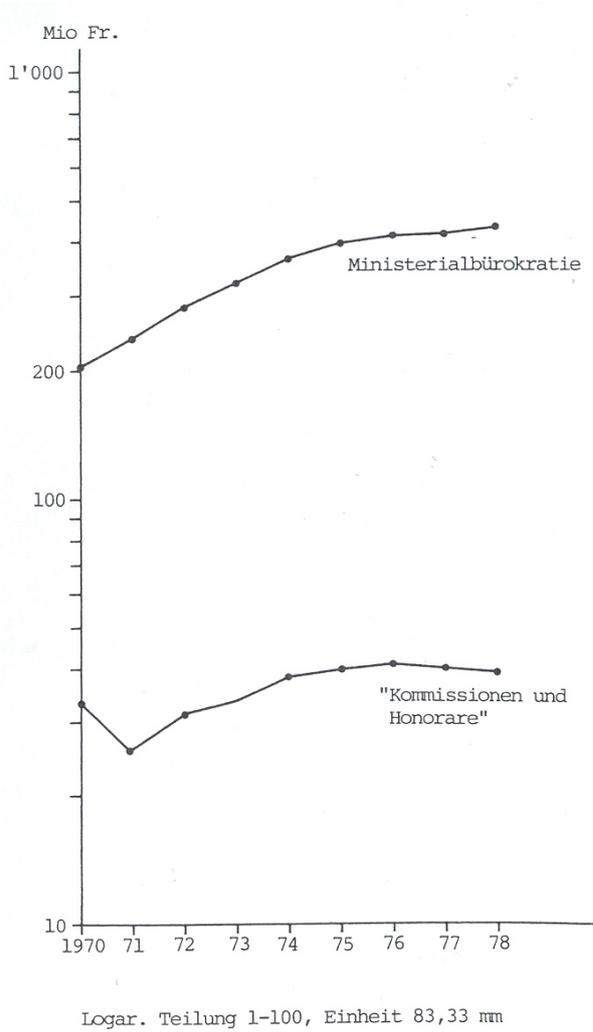


Tabelle 2.3

Entwicklung der Ministerialbürokratie und des Expertenwesens

| | Ministerialbürokratie Personalbestand | | Bezüge | | "Kommissionen und Honorare" | |
|------|--|-----|----------|-----|--------------------------------|-----|
| | Beamte | % | Mio. Fr. | % | Mio. Fr. | % |
| 1970 | 6'847 | 100 | 204,9 | 100 | 33,7 | 100 |
| 1978 | 7'974 | 116 | 434,6 | 212 | 39,3 | 117 |

Welche Schlüsse über das Wechselverhältnis zwischen Ministerialbürokratie und externer Expertenaktivität lassen sich aus den angeführten Zahlen ziehen? – Die Hypothese, wonach die Ministerialbürokratie unter Personalstopp-Bedingungen auf Milizverwaltung und externen Sachverstand ausweicht, lässt sich jedenfalls nicht stützen. Ein solches Ausweichen hätte in der Tat auch nicht den Intentionen des Parlaments entsprochen, Es verordnete nicht nur einen Personalstopp für die Verwaltung, sondern plafonierte auch die Ausgaben für "Kommissionen und Honorare". Der für 1975 vorgesehene Plafond von 47,2 Millionen Franken liegt allerdings auf einer Höhe, die überhaupt nie, auch nicht annähernd, erreicht wurden ist (Bundesbeschluss über den Voranschlag der Schweizerischen Eidgenossenschaft für das Jahr 1975 und die Bewilligung von Verpflichtungskrediten van 5.12.1974, Art. 3). – Eher Bestätigung findet die andere Hypothese, wonach die Ministerialbürokratie unter Personalstopp-Bedingungen das Kommissions- und Expertenwesen reduziert, weil dessen Betreuung einen erheblichen Aufwand erfordert und weniger Personal dafür verfügbar ist. – Die Tatsache, dass die Ausgaben für "Kommissionen und Honorare" von 1970 bis 1978 realiter abgenommen haben, die Ministerialbürokratie aber in dieser Zeit ihren Personalbestand um 1'127 Einheiten oder 16% erhöhte, lässt vermuten, dass die Verwaltung bei besserer Personalausstattung sich grössere Unabhängigkeit von auswärtigem Sachverstand verschafft.

2.3 Die Kommissionen in der Departementsstruktur

Alle ausserparlamentarischen Kommissionen sind entweder einem der sieben Departemente oder der Bundeskanzlei angegliedert. Ihre Verteilung auf die acht Ministerien ist indessen recht ungleichmässig und je nach Kommissionstyp verschieden. Ständige Kommissionen sind gemäss Arbeitsgruppe der Bundeskanzlei vor allem im Departement des Innern und im Volkswirtschaftsdepartement sehr zahlreich (Tabelle 1.1). Unsere Untersuchung erfasst zur Hauptsache nichtständige Kommissionen und weist drei Departemente mit besonders hoher Kommissionsaktivität aus: Annähernd drei Viertel der analysierten Kommissionen und Kommission wurden vom Departement des Innern, vom Justiz- und Polizeidepartement und vom Volkswirtschaftsdepartement in Anspruch genommen (Anhang A 1.1.2 und 1.2.2.).

Wir haben diese drei Departemente "Gesetzgebungsdepartemente" genannt, weil sie offenbar die stärkste (vor-)legislatorische Tätigkeit entfalten. Dies geht aus unserer Tabelle 2.4 hervor. In den "Gesetzgebungsdepartementen" konzentrieren sich nicht nur die Verfassungskommissionen, sondern auch die Gesetzes- und Verordnungskommissionen. Nun ist zu beachten, dass diese legislatorischen Gremien nur 44% der von uns untersuchten Kommissionen ausmachen. Über die Hälfte (51%) unserer Kommissionen fallen in die heterogene Kategorie der "Studienkommissionen". Oft sind solche Studienkommissionen allerdings auch an Umsetzungsprozessen beteiligt, besonders auf der Verordnungsstufe. Kommissionen etwa, die sich mit Vollzugsaufgaben befassen, eignen sich besonders gut, auch an der Weiterentwicklung der entsprechenden Rechtsnormen mitzuwirken. Es überrascht daher nicht, dass ähnlich wie bei den legislatorischen Kommissionen rund drei Viertel der Studienkommissionen in den "Gesetzgebungsdepartementen" angesiedelt sind.

Tabelle 2.4

Kommissionstypen nach Departementen

| | VK/VERFASS | | VK/GESETZ | | VK/VERORD | | VK/STUDIEN | | Übrige Komm. | Total |
|----------------------------|------------|--------|-----------|--------|-----------|--------|------------|--------|--------------|-----------|
| | N | (%) | N | (%) | N | (%) | N | (%) | N (%) | N (%) |
| EDI | 2 | (18,2) | 10 | (21,7) | 20 | (64,5) | 32 | (31,4) | 2 (20,0) | 66 (33,0) |
| JPD | 2 | (18,2) | 16 | (34,8) | 4 | (12,9) | 20 | (19,6) | - - | 42 (21,0) |
| EVD | 4 | (36,4) | 9 | (19,6) | 4 | (12,9) | 22 | (21,6) | 1 (10,0) | 40 (20,0) |
| Übrige Departemente und BK | 3 | (27,3) | 11 | (23,9) | 3 | (9,7) | 28 | (27,5) | 7 (70,0) | 52 (26,0) |
| Total | 11 | (100) | 46 | (100) | 31 | (100) | 102 | (100) | 10 (100) | 200 (100) |

Eigentliche Planungskommissionen nehmen in unserer Stichprobe mit nur sechs Einheiten einen bescheidenen Platz ein. Doch rücken sie ein anderes Departement in den Vordergrund, jenes für Verkehrs- und Energiewirtschaft. Es beherbergte drei Planungskommissionen, darunter die beiden wichtigsten, welche Gesamtkonzeptionen für Verkehr und Energie ausarbeiteten.

Wie schon ausgeführt, ist Kommissionsaktivität in einem Departement nicht unbedingt gleichzusetzen mit Expertenaktivität. Die Staatsrechnung 1977 nennt beim Departement des Innern und beim Militärdepartement Ausgaben für "Kommissionen und Honorare" von je über 10 Millionen. Die beiden Spitzenreiter werden gefolgt von JPD, EVD und VFD mit Ausgaben zwischen 4 und 6 Millionen, während die restlichen Dikasterien weniger als 2 Millionen zahlten. Beim Departement des Innern fällt nun auf, dass alle Erhebungen konvergierende Resultate liefern: Dieses Departement gab 1977 mit fast 11 Millionen am meisten für "Kommissionen und Experten" aus, beschäftigte im gleichen Jahr die höchste Zahl von Kommissionen und liegt auch bezüglich Neuschaffung von Kommissionen in der Zeit von 1970 bis 1977 an der Spitze. Bei einem Versuch, die Sonderstellung des EDI zu erklären, muss wohl auf Struktur und Aufgaben dieses Ministeriums hingewiesen werden, das grössenmässig nach dem EMD den zweiten Platz einnimmt. Es ist sehr heterogen, ein eigentliches Sammeldepartement, das zahlreiche Abteilungen aufnehmen musste, die anderswo schwer einzuordnen gewesen wären. Entsprechend weist es eine sehr breite Linienstruktur auf: Keinem andern Departementsvorsteher sind derart viele Chefbeamte direkt unterstellt wie dem Innenminister. Das Aufgabenspektrum reicht von Wissenschaft und Forschung über Museen und Forstwesen bis hin zur Sozialversicherung. Viele dieser Aufgaben sind neu, von hoher Komplexität oder können nur in enger Zusammenarbeit mit Direktinteressierten ausgeführt werden, was den Beizug vieler Kommissionen bedingt. Es mag auch sein, dass wegen der lockeren Linienstruktur das Kommissionswesen sich leichter ausbreiten kann. Für Klientelgruppen von Verwaltungsabteilungen sind Kommissionen oft das geeignete Mittel, ihre Einflussnahme zu institutionalisieren und damit abzusichern. In einem grossen, sehr heterogenen und nur locker strukturierten Departement dürfte dies besonders leicht fallen.

2.4 Die hierarchische Eingliederung der Kommissionen

Neben der horizontalen Einordnung der Kommissionen in die Departementsstruktur ist auch die vertikale oder hierarchische Eingliederung von Interesse. Die Zuordnung zu einer hierarchischen Stufe gibt Aufschluss über die Bedeutung, die einer Kommission beigemessen wird. Überdies vermittelt sie Anhaltspunkte über die Rolle der Regierung im Kommissionswesen.

Als Einsetzung- und Wiederwahlbehörde einer Kommission kommt der Bundesrat, ein Departement oder ein Bundesamt in Frage. Die Kommissionen lassen sich daher nach diesen drei hierarchischen Stufen klassieren (Tabelle 2.5). Gemäss Untersuchung der Bundeskanzlei, die vorwiegend ständige Kommissionen erfasste, erscheinen die Departementschefs annähernd gleich häufig als Einsetzungsinstanz wie das Regierungskollegium, das einen leichten Vorsprung innehält; die Bundesämter dagegen fallen numerisch kaum ins Gewicht. Unsere vorwiegend auf Ad-hoc-Kommissionen ausgerichtete Untersuchung setzt die Akzente etwas anders: Als Hauptverantwortliche für das Kommissionswesen treten die Departementvorsteher in Erscheinung; sie ernennen zwei Drittel der Kommissionen, während das restliche Drittel sich gleichmässig auf Regierungskollegium und Ämter verteilt.

Tabelle 2.5

Die hierarchische Einstufung der Kommissionen

| | Untersuchung der Bundeskanzlei | | Unsere Untersuchung | |
|-------------|--------------------------------|--------|---------------------|--------|
| | N | (%) | N | (%) |
| Bundesrat | 164 | (47,7) | 34 | (17,0) |
| Departement | 144 | (41,9) | 133 | (66,5) |
| Amt | 36 | (10,5) | 33 | (16,5) |
| Total | 344 | (100) | 200 | (100) |

Unabhängig von der formalen Zuordnung der Kommissionen zu einer hierarchischen Stufe, dürfte die Annahme richtig sein, dass das Departement im Kommissionswesen eine Hauptrolle spielt. Selbst bei Kommissionen, die formal von Bundesrat ernannt werden, hält sich dieser in der Regel an die Vorschläge des zuständigen Ressortchefs. Wegen hoher Arbeitsbelastung kann sich das Kollegium meist nicht ausführlich mit der Zusammensetzung von Kommissionen befassen. Ausnahmefälle bestätigen indessen die Regel; so wurde etwa die Zusammensetzung der Kommission für eine Totalrevision der Bundesverfassung (Furgler-Kommission) noch im Kollegium modifiziert. – Bei bundesrätlichen Kommissionen hat der Bundeskanzler die Aufgabe, eventuellen Ressortpartikularismus zu zügeln: Im Rahmen des Mitberichtsverfahrens begutachtet er Vorschläge für die Einsetzung und Wiederwahl von Verwaltungskommissionen durch den Bundesrat (Richtlinien 1974, Ziffer 276/2).

Beide Untersuchungen, jene der Bundeskanzlei und unsere, zeigen auf, dass Kommissionsbestellungen meist von der Regierungsebene (Kollegium, Departementschef) ausgehen. Die Richtlinien 1974 gehen allerdings weiter und verlangen, dass ausserparlamentarische Kommissionen ausschliesslich vom Bundesrat, einem Departement oder der Bundeskanzlei ernannt werden (Ziffer 15/1). Diese Bestimmung hatte offenbar geringen Effekt; Tabelle 2.6 belegt, dass auch nach 1973, proportional gesehen sogar in steigendem Masse, Kommissionen auf Ämterstufe eingesetzt wurden. – Ämterkommissionen sind offenbar solche, denen man eine nur untergeordnete Bedeutung zumisst (vorwiegend Verordnungs- und Studienkommissionen; siehe Tabelle 2.7). Sämtliche Behörden-, Verfassungs- und Planungskommissionen bezogen ihr Mandat von der Regierungsebene. Doch wurden immerhin vier Gesetzeskommissionen von Ämtern eingesetzt.

Tabelle 2.6

Hierarchische Einstufung im Zeitablauf (abs. Zahlen)

| | 1970 | 1971 | 1972 | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 |
|-------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Bundesrat | 2 | 5 | 5 | 10 | 4 | 2 | 4 | 2 |
| Departement | 8 | 21 | 29 | 18 | 12 | 21 | 13 | 11 |
| Amt | 1 | 3 | 2 | 7 | 8 | 5 | 3 | 4 |
| Total | 11 | 29 | 36 | 35 | 24 | 28 | 20 | 17 |

Tabelle 2.7

Hierarchische Einstufung gemäss Kommissionstyp (abs. Zahlen)

| | BE- HÖRDE | VK/ VERFASS | VK/ GESETZ | VK/ VERORD | VK/ PLAN | VK/ STUDIEN | VK/ ÜBRIGE |
|-------------|--------------|----------------|---------------|---------------|-------------|----------------|---------------|
| Bundesrat | 1 | 1 | 10 | - | 2 | 19 | 1 |
| Departement | 2 | 10 | 32 | 21 | 4 | 64 | - |
| Amt | - | - | 4 | 10 | - | 19 | - |
| Total | 3 | 11 | 46 | 31 | 6 | 102 | 1 |

Im ganzen haben wir 33 Ämterkommissionen erfasst, wovon 21 allein auf das FDI entfallen (Tabelle 2.8). Die starke Stellung der EDI-Ämter dürfte mit strukturellen Gegebenheiten in diesem Ministerium zusammenhängen, auf die wir bereits hingewiesen haben. – Wahrscheinlich ist es generell angezeigt, die Rolle der Ämterebene im Kommissionswesen nicht zu unterschätzen. Auch wenn ein Amt nicht als formelle Ernennungsinstanz in Erscheinung tritt, so kann seine Rolle bei der Auswahl von Kommissionsmitgliedern ausschlaggebend sein. Die nötigen Kenntnisse für die Zusammenstellung einer Kommission findet sich in aller Regel nicht an der Departementsspitze, sondern auf Ämterebene. Diese

Vermutung wird noch dadurch verstärkt, als es den meisten Generalsekretariaten der Departemente bis 1977 nicht gelang, die Kommissionen ihres Bereichs zentral zu registrieren.

Tabelle 2.8

Hierarchische Einstufung im Departement des Innern

| | Bundesrat | Departement | Amt | Total |
|------------------|-----------|-------------|------|-------|
| EDI-Kommissionen | 8 | 37 | 21 | 66 |
| In % | 12,1 | 56,1 | 31,8 | 100 |

2.5 Die administrative Betreuung der Kommissionen

Damit eine Kommission ihre Aufgabe erfüllen kann, muss sie mit entsprechenden Hilfsmitteln ausgestattet sein. Wichtig ist dabei, dass sie über ein Sekretariat verfügt, das "die Kommissionsarbeit durch initiative und speditive Arbeitsweise zu fördern" vermag (Richtlinien 1974, Ziffer 251.2). In der Regel soll das Fachdepartement das Sekretariat stellen, weil sich dadurch eine gewisse Kontrolle über die Kommission ausüben lässt. Bei den 200 untersuchten Kommissionen stellte die Bundesverwaltung in 37 Fällen das Sekretariat nicht selbst, sondern überliess es einer andern, meist privaten Organisation. Es ist allerdings zu vermerken, dass unter dem Einfluss der Richtlinien 1974 die Verwaltung ihre Kontrolle über die Sekretariate verstärkte: In der Periode 1970/73 betrug der Anteil der Fremdsekretariate 21% und sank in der Periode 1974/77 auf 16% ab. – Die Kommissionen mit Fremdsekretariaten konzentrierten sich hauptsächlich im EDI (14 von 37), auf dessen strukturelle Besonderheiten wir schon hingewiesen haben. Am grosszügigsten in der Vergabe von Sekretariaten nach aussen war indessen das Finanzdepartement; von den 14 EFD-Kommissionen arbeiteten 8 mit Fremdsekretariaten.

Die Autonomie einer Kommission der Verwaltung gegenüber hängt natürlich nicht nur davon ab, ob sie sich ihr eigenes Sekretariat bestellen kann oder ein solches vom Paten-Departement erhält. Die Kommission für eine Gesamtverkehrskonzeption beispielsweise konnte sich gegenüber dem VED auf einen eigentlichen Autonomiestatus berufen, und ihr Stab von rund 20 Funktionären unterlag keinen Weisungen durch das Departement. – Der Autonomiegrad einer Kommission wird zu einem wesentlichen Teil von der Einsetzungsverfügung bestimmt. Die Richtlinien 1974 (Ziffer 25) versuchten zu erreichen, dass diese Einsetzungsverfügungen detailliertere Vorschriften enthalten, womit der Handlungsspielraum der Kommissionen eingeengt würde. Die Verfügung soll nicht nur Auftrag und Mitglieder der Kommission festlegen, sondern auch deren Organisation, Kompetenzen und Verfahren regeln. Wie weit dieses Richtlinienziel erreicht wurde, konnten wir nicht abklären.

Neben dem Sekretariat ist das Kommissionspräsidium ein wichtiges Instrument der Kontrolle über eine Kommission. Die Bundesverwaltung stellte den Präsidenten für 118 der untersuchten 200 Kommissionen (Anhang A 1.3.2). Der Anteil der Kommissionen mit einem Bundesfunktionär als Präsidenten stieg von der ersten zur zweiten Untersuchungshalbzeit (1970/73 – 1974/77) leicht an, nämlich von 60% auf 63%, was möglicherweise ebenfalls auf die Richtlinien 1974 zurückzuführen ist.

2.6 Die Publizität der Kommissionen

Nebst erfüllen ausserparlamentarische Kommissionen wichtige öffentliche Aufgaben und stellen insbesondere die Weichen bei Gesetzgebung und Planung. Man darf daher annehmen, dass seitens der Öffentlichkeit ein Informationsbedürfnis über diese Kommissionen besteht. Die Einsetzung einer Kommission, sofern sie nicht von marginaler Bedeutung ist, wird regelmässig via Massenmedien bekannt gegeben. Diese publizieren gelegentlich auch die entsprechende Liste der Kommissionsmitglieder. Verabschiedet eine Kommission ihren Schlussbericht, so ist dies oft die Gelegenheit, erneut ins Scheinwerferlicht zu treten. Zwischen Einsetzung und Schlussbericht können indessen Jahre verstreichen, in denen die Kommission meist in relativer Abgeschlossenheit von der Öffentlichkeit ihre Arbeit verrichtet. Selbstverständlich gibt es auch hier eine breite Variation zwischen Kommissionen, welche die Öffentlichkeitsarbeit bewusst pflegen, und solchen, deren Existenz nur Eingeweihten bekannt ist.

Der jährlich erscheinende Staatskalender der Schweizerischen Eidgenossenschaft enthält ein Kommissionsverzeichnis, das rund 180 Gremien und deren Zusammensetzung auf führt, wobei allerdings nicht alle dieser Gremien unter den Begriff der ausserparlamentarischen Kommission fallen. Nach offizieller Darstellung enthält der Kalender die "wichtigsten" Kommissionen. Offenbar gibt es aber keine festen Kriterien, nach denen Kommissionen im Kalender publiziert werden. Von den 200 in den Jahren 1970 bis 1977 neu geschaffenen Kommissionen fanden nur 22 Aufnahme im Staatskalender, wobei die Auswahl ziemlich willkürlich erfolgte. Keine der 11 erfassten Verfassungskommissionen figurierte je im Kalender, auch nicht die zweifellos wichtige Furgler-Kommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung. Von 46 Gesetzeskommissionen erschien eine einzige im Kalender, dafür aber 16 von 102 "Studienkommissionen". Weniger als die Hälfte der neu geschaffenen ständigen Kommissionen (13 von 30) fanden Aufnahme im Kalender. Man darf annehmen, dass einer von Regierungskollegium eingesetzten Kommission das Attribut "wichtig" zweifellos zukommt. Doch publizierte der Staatskalender nur 9 von 34 Bundesrats-Kommissionen. – Die Praxis der Departemente, Kommissionen im Staatskalender zu publizieren, variiert beträchtlich. Die beiden "Gesetzgebungsdepartemente" EDI und JPD publizierten weniger als 5% ihrer neu geschaffenen Kommissionen, während das EVD immerhin 15% veröffentlichte. Das EFD verzichtete gänzlich auf Publikationen im Staatskalender. Die höchsten Anteile publizierter Kommissionen (je über ein Drittel) wiesen EDA und VED auf.

Die Richtlinien 1974 enthalten keine Anweisungen darüber, ob und wie Existenz und Zusammensetzung von Kommissionen der Öffentlichkeit bekannt zu geben seien. Der Erlass hält nur fest, dass die einsetzende Behörde über die Veröffentlichung von Kommissionsberichten verfüge, und dass ein Bundesratsentscheid notwendig sei, damit ein Bericht über grundsätzliche Fragen finanzieller, staatsrechtlicher oder staatspolitischer Natur veröffentlicht werden könne (Ziffer 274). Umso ausführlicher sind in den Richtlinien 1974 die Bestimmungen über Amtsverschwiegenheit und Vertraulichkeit. Sie verlangen, dass jede Einsetzungsverfügung darüber detaillierte Vorschriften erlässt (Ziffer 264). Selbst die "Kontakte der Kommissionsmitglieder mit ihnen nahestehenden Kreise über die Kommissionsarbeit" sollen in der Einsetzungsverfügung reglementiert werden. Solche Normen über Kontakte dürften allerdings kaum durchsetzbar sein.

Die Betonung der Amtsverschwiegenheit in den Richtlinien 1974 muss in grösserem Zusammenhang gesehen werden, Zahlreiche Aushandlungsprozesse, die in ausserparlamentarischen Kommissionen stattfinden, bedürfen, um Erfolgsaussichten zu haben, der Abgeschlossenheit von der Öffentlichkeit. Schweizerische Verhandlungsdemokratie ist Demokratie hinter verschlossenen Türen.

3. Die Bestellung von Kommissionen

Wann und wie werden ausserparlamentarische Kommissionen gebildet? – Die Praxis der Kommissionsbestellung und Mitgliederrekrutierung soll uns in diesen Kapitel beschäftigen, während die Resultate dieser Ausleseprozesse in späteren Kapiteln analysiert werden sollen. Gleich sei indessen vorausgeschickt, dass die folgenden Ausführungen auf Hypothesen und Vermutungen beruhen, die sich nur auf einzelne Interviews und bruchstückhafte Beobachtungen abstützen. Genauere Aussagen wären nur möglich, wenn zahlreiche Fallstudien über Prozesse der Kommissionsbestellung vorlägen. Es geht im folgenden darum, einzelne Verfahrenstypen und – Merkmale herauszuschälen, um einen ersten Überblick über die Politik mit Kommissionen. und durch Kommissionen zu vermitteln.

3.1 Anstösse und Motive

Die in verschiedenen Artikeln der Bundesverfassung verankerte Anhörungspflicht (32/2, 32/3, 34ter/4, 27ter/2, 22bis/2, 27quater/4, 45bis/2) wird heute so interpretiert, dass für Verfassungsrevisionen und neue Gesetze ausserparlamentarische Kommissionen unerlässlich sind. Jean-François Aubert (1967: 84) erwähnt allerdings Ausnahmen von dieser Regel. Sie dürften vor allem die Rechtssetzung im Dringlichkeitsverfahren betreffen. So wurde beispielsweise für die Vorbereitung der dringlichen Raumplanungsmassnahmen vom 17. März 1972 keine Kommission eingesetzt. (Über die Auswirkungen dieses hastig redigierten Erlasses in drei Kantonen siehe: Germann et al. 1979.) Die ausserordentliche Schwerfälligkeit des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens hat in den letzten Jahren zu einer Häufung dringlicher Gesetze geführt. Es müsste genauer untersucht werden, wie weit dadurch die Praxis der kommissionarischen Gesetzesvorbereitung modifiziert worden ist.

Obligatorischen Charakter hat die Kommissionsbestellung nicht nur bei Verfassungs- und Gesetzesprojekten. Zahlreiche Kommissionsgründungen werden durch Gesetz verfügt und beruhen somit auf dem Willen des Gesetzgebers. Der Einfluss des Parlaments im Kommissionswesen geht jedoch noch weiter. Unternimmt ein Parlamentarier in einer Angelegenheit einen Vorstoss, so betrachtet er es als Erfolg, wenn seine Initiative zu einer Kommissionsgründung führt; denn eine Kommission bedeutet, dass dem Anliegen institutionalisierte Aufmerksamkeit geschenkt wird. Gelegentlich wird im parlamentarischen Vorstoss sogar explizit eine Kommissionsbestellung verlangt (Beispiel: erste Kommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung 1967). – Voreilig wäre indessen der Schluss, dass das Parlament stets besonders Kommissionenfreundlich wäre. So erwirkte es die Streichung einer Beratungskommission im ersten und zweiten Projekt des Raumplanungsgesetzes. Die Gründung mancher Kommission geht auf eine Eigeninitiative der Verwaltung zurück. Gelegentlich lässt diese ihr Anliegen allerdings von einem Abgeordneten vortragen, sodass der Vorstoss formell dem

Parlament zuzurechnen ist. In ähnlicher Weise dürfte hie und da die Gesetzesbestimmung, die eine Kommissionsgründung vorsieht, auf die Verwaltung zurückzuführen sein, oder genauer: auf die gesetzesvorbereitende Kommission, die sich damit die Chance erwirkt, später mit vollzugsbegleitender Funktion reaktiviert zu werden. Vermutlich steht die Frage, ob eine Kommission zu gründen sei oder nicht, in der Mehrzahl der Fälle der Verwaltung nicht zur Disposition: Verfassung, Gesetz, langjährige Usanz oder politische Konstellation erzwingen die Gründung. In den restlichen Fällen verlangen die Richtlinien 1974, dass geprüft werde, ob die Bundesverwaltung nicht selbst über die nötigen Sachverständigen, verfüge und ob die zu lösende Aufgabe wirklich "derart komplexer, interdisziplinärer oder überdepartementaler Natur ist, dass sie nicht ebenso gut von Dienststellen der Bundesverwaltung gelöst werden kann" (Ziffer 211). Im Zweifel entscheidet sich die Verwaltung eher für als gegen eine neue Kommission. Jean-François Aubert (1967: 84), selbst Parlamentarier und "Multi-Experte", stellt dazu die spöttische Frage: "L'administration veut-elle nous faire croire qu'elle manque d'esprits distingués"

Bei der Frage, ob eine Kommission überhaupt zu gründen sei, ist der Handlungsspielraum der Verwaltung meist eng begrenzt. Steht dieser Beschluss aber einmal fest und geht es um die Festlegung von Pflichtenheft und Mitgliedschaften, so wachsen die Einflussmöglichkeiten der Verwaltung. Selten ist die Situation derart determiniert, dass sich die Kommissionszusammensetzung sachzwangartig aufdrängen würde. Ihre subtile Dosierung ist ein wichtiges Führungsinstrument der Exekutive. "Die Auswahl der 'richtigen' Personen ist denn auch besonders wichtig: Sie ist vermutlich das Instrument der Regierung, um strategischen Einfluss auf die Ergebnisse der Kommissionen zu nehmen" (Linder 1979: 201). – Bei den Erwartungen der Verwaltung Kommissionen gegenüber muss man wohl drei idealtypische Situationen unterscheiden: (1) Es besteht ein unmittelbarer Entscheidungszwang, der einen Bedarf nach Sachverstand, Konsens und Legitimation schafft. In dieser Situation werden Kommissionen im Hinblick auf den von ihnen erwarteten Entscheidungsbeitrag zusammengesetzt (Output-Kommissionen). (2) Die Entscheidungssituation ist nicht dringend. Es geht vorwiegend um die Dokumentation staatlicher Aufmerksamkeit für ein Problem und um dessen institutionelle Abbildung (Symbolkommissionen). (3) Ein Postulat erscheint als unannehmbar, doch ist dessen schlichte Ignorierung aus politischen Gründen nicht möglich. Hier wird eine Kommission eingesetzt, damit das Postulat vorerst in seiner Brisanz entschärft wird und dann in Vergessenheit gerät (Schubladisierungskommissionen). – Die meisten Gremien dürften ganz oder vorwiegend zum Typ der Output-Kommissionen gehören. Unter den von uns untersuchten Kommissionen befinden sich aber auch solche mit wohl überwiegenden Symbol-Charakter: eine für Jugendpolitik (1971), zwei für Altersfragen (1973 und 1976), eine für Frauenfragen (1976), je eine für Aussenpolitik (1972), Konfliktforschung (1972) und die Beziehungen der Schweiz zur UNO (1973) sowie schliesslich eine für Sonnenenergie (1975), deren Vorsitz gemäss Staatskalender im Jahre 1978 vakant war. – Zu den Schubladisierungskommissionen zu zählen ist wohl die "Arbeitsgruppe zur Prüfung der Idee einer Mietzinsausgleichskasse" von 1972, welche die geprüfte Idee vermutlich als untauglich verwarf. – Nicht alle Symbol- und Schubladisierungskommissionen werden später wieder förmlich aufgelöst; einige reduzieren bloss sukzessive ihre Aktivität, tun schliesslich nur noch eine Existenz auf dem Papier zu führen. Auch im Staatskalender figurieren wahrscheinlich vereinzelt "Papier-Kommissionen".

Die Verwaltung kann eine Kommission in eine der drei Richtungen (Output – Symbol – Schubladisierung) orientieren, doch ist nicht immer auszuschliessen, dass Kommissionsgründungen eine nicht vorhersehbare Eigendynamik auslösen. Das Unternehmen der BV-Totalrevision begann 1967 mit einer Symbolkommission (Germann 1975: 19-119), wurde 1974 mit einer Output-Kommission fortgesetzt und könnte in absehbarer Zeit sehr wohl Regierung und Parlament in akute Entscheidungszwänge stürzen.

3.2 Typische Verfahren der Kommissionsbestellung

Expertensitze in Kommissionen werden selbstverständlich nicht ausgeschrieben und von einer Jury an die besten Bewerber vergeben. Vielmehr ist die Kommissionsbestellung eine politische Kunst, die keinen starren Regeln folgt und je nach Departement und Bundesamt verschieden ausgeübt wird. Trotzdem sei der Versuch unternommen, gewisse verfahrensmässige Regelmässigkeiten zu erfassen. Wir werden in diesem Abschnitt die Grundmuster darstellen, nach denen Departements- und Bundesratskommissionen bestellt werden, und in den folgenden Abschnitten auf Abweichungen und Sonderaspekte eingehen.

Will ein Departement eine Kommission schaffen, so legt es vorerst deren allgemeine Parameter fest: Auftrag, Grösse, Ausrichtung. Die entsprechenden Vorschläge werden von der federführenden Abteilung formuliert und dann von der Departementsspitze ratifiziert, dies oft nach einlässlicher Erörterung und eventuellen Modifikationen. Der Sachbearbeiter im federführenden Amt erstellt hierauf eine provisorische Mitgliederliste, wobei er den in den Richtlinien 1974 aufgestellten Grundsätzen über die Zusammensetzung von Kommissionen Rechnung trägt. Die Liste wird interessierten Amtsstellen, auch ausserhalb des eigenen Departements, zur Konsultation vorgelegt (sog. kleines Mitberichtsverfahren). Hierauf erstellt der Chef des federführenden Amtes den definitiven Listenvorschlag, der zur Ratifikation an den Departementsvorsteher geht.

Bei Bundesratskommissionen dürfte das soeben beschriebene Verfahren einfach noch um eine weitere Stufe ergänzt werden: Der vom zuständigen Departementschef verabschiedete Listenvorschlag geht ins grosse Mitberichtsverfahren, wird vom Bundeskanzler begutachtet, ist möglicherweise Gegenstand einer Bereinigungskonferenz der Generalsekretäre und wird schliesslich – mit oder ohne Veränderungen – vom Regierungskollegium ratifiziert.

Es versteht sich von selbst, dass bei der Zusammensetzung einer Kommission der gegebenen politischen Machtkonstellation Rechnung getragen wird, dass also Personen oder Gruppen, die das zu erwartende Ergebnis der Kommissionsarbeit erfolgreich in Frage stellen könnten, gleich vorweg in der Kommission Einsitz erhalten. Doch von dieser Selbstverständlichkeit abgesehen, nach welchen Regeln werden die "richtigen Personen" ausgewählt? – Im folgenden seien einige Kriterien aufgeführt, welche bei den Auswahlprozessen eine Rolle spielen.

– Notorität. Es werden Persönlichkeiten bevorzugt, die im betreffenden Politikbereich bereits als Autorität gelten und über Ansehen und Einfluss verfügen.

– Kommissionserfahrung. Wer bereits in andern Kommissionen zur Befriedigung des Auftraggebers mitgewirkt hat, kann mit weiteren Kommissionsmandaten rechnen. Gewisse Experten durchlaufen so ganze Kommissionskarrieren, die in einer marginalen Kommission beginnen, in einer wichtigeren Kommission fortgesetzt werden und in der Kumulation mehrerer Kommissionsmandate ihren Höhepunkt finden. Eine solche Kommissionskarriere verläuft meist synchron mit der politischen oder beruflichen Karriere des Experten, wobei sich beide wechselseitig verstärken.

– Abkömmlichkeit. Die Richtlinien 1974 betonen, dass Mitglieder in der Lage sein müssen, sich für die Kommissionsarbeit freizustellen (Ziff. 231). Die Bestimmung will allzu häufigen Absenzen bei Kommissionssitzungen entgegenwirken. Das Kriterium der Abkömmlichkeit ist indessen nicht bei allen Kommissionen und für alle Mitgliederrollen gleichermassen bedeutsam. In einer Schubladisierungskommission beispielsweise kann die Aufführung auf der Mitgliederliste wichtiger sein

als die effektive Sitzungspräsenz. Das gleiche gilt für Mitglieder, die nicht so sehr ihres tatkräftigen Beitrages wegen gewählt werden, sondern um das Prestige oder die politische Repräsentativität der Kommission zu erhöhen.

– Ausgewogenheit der Kommission. Besonders bei "politischen" Kommissionen (siehe oben S. 6) wird auf sprachliche, regionale, konfessionelle, partei- und interessenmässige Proportionalität in der Kommissionszusammensetzung geachtet. Das Postulat der "Ausgewogenheit" eröffnet Kornmissionschancen für weniger bekannte und jüngere Leute, für Frauen und Nonkonformisten. So erhielt eine Westschweizer Kommunistin Einsitz in der Furgler-Kommission. Die Verwaltung trägt nicht die ganze Selektionslast allein. Oft findet sie die "richtigen Personen", indem sie deren Auswahl andern überlässt. Die Einladung zur Kommissionsmitarbeit ergeht in vielen Fällen nicht "ad personam", sondern an eine Organisation, der es überlassen ist, ihren Vertreter selbst auszuwählen. Ad-personam-Einladungen sind die Pegel bei Universitätsangehörigen und Fachleuten von Einzelfirmen. Berufs- und Interessenverbände dagegen erhalten häufig Kommissionssitze zugeteilt, über deren Besetzung sie selbst verfügen. (Neidhart 1970a: 307). Den Kantonen gegenüber dürfte die Bundesverwaltung weniger grosszügig sein: Sie wählt sich die Kantons- und Gemeindevertreter selbst aus.

3.3 Voraus-Kommissionen, Nachfolge-Kommissionen

Bei wichtigen Ronmissionen wird für die Festlegung der Kommissions-Parameter und der provisorischen Mitgliederliste eigens eine kleine Voraus-Kornmission gebildet. Zwei Beispiele mögen dieses Vorgehen illustrieren. Im Hinblick auf die Gründung der Kornmission für eine Gesamtverkehrskonzeption wurde 1970 ein sechsköpfiger Ausschuss bestellt. Ihm gehörten der künftige Kommissionspräsident und der künftige Stabschef der Kommission an, die beide ausserhalb der Bundesverwaltung rekrutiert wurden. Die vier übrigen Ausschussmitglieder, darunter zwei Chefbeamte des Bundes, wirkten später ebenfalls in der Hauptkommission mit. Der Ausschuss machte Vorschläge für die Zusammensetzung dieser Kommission, die mit über 60 Mitgliedern ein eigentliches Verkehrs-Parlament bilden sollte, und formulierte den an sie zu richtenden Auftrag. – Auf ähnliche Weise wurde die zweite Kommission für eine BV-Totalrevision gegründet. Dem 1973 eingesetzten Ausschuss gehörten die künftigen Präsidenten der vorgesehenen drei Subkommissionen (zwei Universitätsprofessoren und ein Bundesrichter) sowie der Leiter des Kommissionssekretariats (Bundesbeamter) an.

Bei Gesetzes- und Verfassungsprojekten scheinen Voraus-Kommissionen relativ häufig, möglicherweise sogar die Regel zu sein. Die Richtlinien 1970 unterscheiden zwischen "Studienkommissionen", welche einen Vorentwurf ausarbeiten, und "Expertenkommissionen", welche diesen Entwurf weiterentwickeln und zur Parlamentsreife bringen.

Liefert eine Kommission ihren Schlussbericht ab, so ist die betreffende Angelegenheit oft nicht erledigt, sondern muss weiterverfolgt werden, wofür gelegentlich wiederum eine Kommission in Aktion tritt. Nachfolgekommissionen können sowohl Kontinuität in der Sachbehandlung als auch Neubeginn markieren. Ein Hinweis für letzteres ergibt sich dann, wenn die Nachfolgekommission in erheblich anderer Weise zusammengesetzt ist als die Vorgängerin. Bei der Totalrevision der Bundesverfassung folgte auf die zehnköpfige Wahlen-Kommission die viel grössere Furgler-Kommission mit 48 Mitgliedern. Sieben Mitglieder des ersten Gremiums wirkten zwar auch im zweiten mit, doch zeichnete sich ein eigentlicher Neubeginn ab; die Furgler-Kommission trat mit viel radikaleren Vorschlägen an die Öffentlichkeit als ihre

Vorgängerin. – Die elfköpfige Kommission für eine Gesamtenergiekonzeption (GEK) von 1974 wurde 1979 von einer neuen Energiekommission mit 21 Mitgliedern abgelöst. Nur drei Mitglieder des ersten Gremiums nehmen auch im zweiten Einsitz, darunter der GEK-Präsident. Offenbar bedeutet diese Sukzession den Übergang von einer Output-Kommission zu einer Symbol-Kommission. Die "Neue Zürcher Zeitung" (28.9.1979, S. 34) kommentierte die Neugründung wie folgt:

Ob dieses Gremium die ihm zugedachte Aufgabe – Beratung des Bundesrates und des Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartements – auf befriedigende Weise zu erfüllen vermag, erscheint fraglich. Seine Zusammensetzung, die offensichtlich einseitig nach politischen Kriterien erfolgte (etwas anderes wäre heute allerdings schwierig gewesen), lässt in vielen Fragen, so namentlich im Blick auf den Bedarfsnachweis für Kernkraftwerke, gewissermassen vorprogrammierte Polarisierungen erwarten. Die meisten Mitglieder dürften in Bezug auf wichtige kontroverse Fragen mit fest gefügten Konzepten in die Kommission eintreten, was eine sachbezogene Arbeit nicht gerade erleichtern wird. Wegen der in einen fragwürdigen Sinn ausgeglichenen Zusammensetzung wäre es nicht erstaunlich, wenn es immer wieder zu Patt-Situationen käme. Der Bundesrat wird sich jedenfalls darauf einrichten müssen, in vielen Fällen mit je einem Mehrheits- und einem Minderheitsantrag bedient zu werden, was ihm die Entscheide in heissen Fragen nicht erleichtern wird.

Nicht jede Nachfolgekommision bedeutet einen Kontinuitätsbruch. Die sechsköpfige Hongler-Kommission von 1965 und die neunköpfige Huber-Kommission von 1968 befassten sich beide mit Regierungs- und Verwaltungsreform im Bund und gelangten zu gleich lautenden Ergebnissen. Vier Mitglieder der ersten Gruppe hatten die Arbeit in der zweiten fortgesetzt.

Politische Kurswechsel oder Akzentverschiebungen müssen sich nicht unbedingt in Kommissionsneugründungen niederschlagen. öffentliche Kritik gegen die Zusammensetzung einer Kommission führt gelegentlich zu deren Modifikation: Neue Mitglieder werden hinzu gewählt oder vakant gewordene Sitze entsprechend besetzt.

3.4 Kommissionsserien, Kommissionsgruppen

Bereits der vorangehende Abschnitt zeigte auf, dass Kommissionen zueinander in engem thematischem Zusammenhang stehen können. Für einen einzigen Themenkreis werden oft mehrere Kommissionen geschaffen, sei es in zeitlicher Abfolge (Kommissionsserien), oder sei es simultan (Kommissionsgruppen). Unter den 200 untersuchten Kommissionen befassten sich je vier mit den Mietwesen und dem Schuldbetreibungs- und Konkursgesetz, fünf mit der Motorfahrzeughaftpflichtversicherung, sechs mit Raumplanung, sieben mit Wohnungsbau und zehn mit Energiefragen. Eine Mehrzahl von Kommissionen in einem Politikbereich weist auf dessen besondere politische Aktualität hin oder deutet an, dass bei einem Gesetzgebungsvorhaben nur mühsam Fortschritte erzielt werden. Die Richtlinien 1974 versuchen, eine gewisse Konzentration ins Kommissionswesen zu bringen und verlangen, dass auf die Einsetzung einer neuen Kommission zu verzichten sei, "wenn der Auftrag einer bereits bestehenden mit gleicher oder ähnlicher Aufgabenstellung übertragen werden kann" (Ziffer 212). Doch lässt sich offenbar nicht vermeiden, dass oft mehrere Kommissionen geschaffen werden, die entweder gleichzeitig oder kurz nacheinander sehr ähnliche Fragestellungen bearbeiten, oder dass sich Kommissionsmandate gar überschneiden. Überschneidungen sind wohl dann unumgänglich, wenn Kommissionen einen breiten

Fragenkomplex bearbeiten (Totalrevision der Bundesverfassung, Gesamtkonzeptionen), daneben aber dringende Einzelfragen vorweg durch Spezialkommissionen geklärt werden müssen. – Im folgenden seien einzelne Beispiele für Kommissionsserien und -gruppen aufgeführt.

Bei den vier SchKG-Kommissionen befasste sich eine (1975) mit der Teilrevision des Gebührentarifs, die übrigen drei mit der Revision des Gesetzes selbst. 1971 klärte eine fünfköpfige Gruppe das Bedürfnis nach einer Teil- oder Totalrevision des SchKG ab. Im folgenden Jahr wurde eine neue Kommission konstituiert, die sich aus den früheren Mitgliedern plus zwei neuen zusammensetzte; sie sollte einen Vorentwurf ausarbeiten. Vier Jahre darnach trat nochmals eine neue, diesmal 14 Mitglieder zählende Kommission zusammen, die wiederum einen SchKG-Vorentwurf zu erarbeiten hatte. – Die Serie der Kommissionen für die Motorfahrzeughaftpflichtversicherung begann 1971 mit einem 25-köpfigen Gremium, das sich mit der künftigen Gestaltung der Versicherung zu befassen hatte und prüfen sollte, ob eine paritätische Kommission zu schaffen sei. Dann folgte von 1972 bis 1974 jährlich die Gründung einer Kommission für die Begutachtung der Versicherungsprämien: Die drei Tarifkommissionen zählten zwischen 13 und 15 Mitgliedern und waren praktisch gleich zusammengesetzt. Die routinemässigen Kommissionssründungen wurden hierauf eingestellt und 1975 eine ständige Kommission mit folgender Aufgabe geschaffen: "Begutachtung von Fragen der gesetzlichen Regelung und des Vollzugs sowie der Durchführung der Motorfahrzeughaftpflichtversicherung, insbesondere auch von Fragen der Tarifgestaltung und der Prämienfestsetzung".

Will die Verwaltung mittels Kommissionen mehrere Einzelprobleme innerhalb eines Sachgebietes abklären, so stehen ihr zwei Wege offen: Sie kann entweder ein einziges Gremium schaffen, das in Subkommissionen aufgegliedert wird, oder sie kann eine Gruppe von Einzelkommissionen bilden, die dann miteinander koordiniert werden müssen. Der zweite Weg scheint häufiger beschritten zu werden. 1974 wurden simultan zwei Kommissionen zur Vorbereitung der zweiten Revision der Invalidenversicherung geschaffen. Im gleichen Jahr erfolgte die Simultangründung von drei Kommissionen für Spezialfragen des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes. Für den Aufbau eines Hochschulinformationssystems entstanden 1975 vier Kommissionen, für die eigens ein Koordinationsausschuss bestellt wurde. Die grösste Kommissionengruppe rief 1972 das EDI ins Leben: Für jede der sieben Verordnungen zum Epidemiengesetz gründete es eine Expertenkommission mit 11 bis 20 Mitgliedern.

Die Koordination von Kommissionsserien und -gruppen dürfte nicht immer einfach sein. Sie kann sichergestellt werden durch besondere Ausschüsse, die Kommissionspräsidenten, das Sekretariat oder einfach durch Nichtfachmitgliedschaften insbesondere von Bundesbeamten. Von den fünf Haftpflicht-Kommissionen tagten vier unter demselben Präsidenten, und die sieben Kommissionen für das Epidemiengesetz wurden vom gleichen Präsidenten geleitet und vom gleichen Sekretär betreut.

3.5 Kooptation

Bereits haben wir darauf hingewiesen, dass die Verwaltung bei der Auswahl externer Kommissionsmitglieder die Selektionslast nicht immer alleine trägt. Gewisse Organisationen bestimmen ihre Vertreter selbst, und im Falle von Voraus-Kommissionen beteiligen sich Auswärtige am Selektionsprozess. Soll in einer zu gründenden Kommission eine starke Persönlichkeit die führende Rolle spielen, so wird man den Vorstellungen dieses Experten über die Zusammensetzung der Kommission

Rechnung tragen. Ein Beispiel hierfür bietet die "Kommission Jöhr" von 1965 für die Schätzung der künftigen Einnahmen und Ausgaben des Bundes (Schw. Jahrbuch für Politische Wissenschaft 1972: 22-29). Rudolf Bieri, Direktor der Eidg. Finanzverwaltung, führte dazu aus, dass "die Nominierungen weitgehend nach Vorschlägen von Herrn Professor Jöhr und unmittelbar befragten Professoren selbst" erfolgt seien. Die Kommission hätte auch ihren definitiven Auftrag selbst formuliert. Walter A. Jöhr fügte präzisierend folgendes hinzu:

Obwohl die Mitglieder der Expertenkommission in erster Linie im Hinblick auf ihre Qualifikation als Wachstumstheoretiker, Finanzwissenschaftler und Prognostiker ausgewählt wurden, mussten wir natürlich auch darauf achten, dass die wichtigsten politischen Gruppen unseres Landes vertreten waren, da sonst die Gefahr bestanden hätte, dass die Ergebnisse der Untersuchung schon wegen der Einseitigkeit der Zusammensetzung der Kommission in Frage gestellt worden wären. So ergab sich schliesslich eine Kommission, in der auch die welsche Schweiz, die katholische Bevölkerung und die Sozialdemokratie vertreten waren.

...Damit innerhalb einer angemessenen Frist und nicht erst nach Jahren, wie das leider bei unseren Kommissionen häufig der Fall ist, ein Untersuchungsergebnis vorgelegt werden kann, müssen die Experten so ausgewählt werden, dass eine fruchtbare Zusammenarbeit fraglich ist. Es muss also schon bei der Bildung der Expertenkommission darauf geachtet werden, dass man nicht gehemmt wird durch die ewigen Zweifler, die alles immer wieder von übergeordnetem Blickwinkel aus in Frage stellen und die Gegner einer eindeutigen Deduktion von gewählten Voraussetzungen sind. Die von Finanzdepartement eingesetzte Kommission hat diesen Anforderungen in vollem Umfange entsprochen.

Die Dinge laufen allerdings nicht immer so rund wie in der Jöhr-Kommission. Der als Präsident der "Expertenkommission zur Behandlung der volkswirtschaftlichen Fragen der Sozialversicherung" (1966) vorgesehene Professor Würgler plädierte für "eine kleine Gruppe gut harmonisierender Wissenschaftler", setzte sich aber nicht durch; es wurde ein 28köpfiges, vorwiegend aus Interessenvertretern bestehendes Gremium geschaffen; Würgler legte 1972 das Präsidium dieser Symbol-Kommission nieder (Borner, Sommer 1977: 250 ff.).

Das Phänomen der Kooptation beschränkt sich nicht nur auf Fälle, wo Schlüsselexperten die Zusammensetzung einer Kommission mitbestimmen. Bei Kommissionsserien und -filiationen bleibt meist ein harter Kern von Experten, welche in die Nachfolgekommission übertreten und ihr Wort mitreden bei der Auswahl von neu zuzuziehenden Mitgliedern. Mindestens vermögen sie in der Regel ein Veto auszuüben gegenüber "ewigen Zweiflern" oder gegenüber Leuten, mit denen sich nicht "harmonisch" zusammen arbeiten lässt. – Die wichtigste Rolle dürfte Kooptation indessen bei auftretenden Vakanzen spielen. Scheidet ein Experte aus der Kommission aus, so wird den verbleibenden Mitgliedern wohl kaum je ein Nachfolger aufgezwungen, der ihnen nicht zusagt. Daraus kann man die Hypothese ableiten, dass eine Kommission homogener wird, je länger sie dauert.

Das Auslese- und Kooptationssystem bei ausserparlamentarischen Kommissionen ist nicht gänzlich ohne Kritik geblieben. Über die Auswahl der wissenschaftlichen Experten äusserte sich Bundeskanzler Karl Huber wie folgt: "Meines Erachtens haben wir eine unzureichende Streuung. Man greift immer auf die gleichen Leute zurück. In gewissen Branchen werden praktisch sozusagen Monopolstellungen geschaffen. Dabei wäre es doch so ausserordentlich wichtig, auch jene Wissenschaftler heranzuziehen, die sich zu gewissen Lösungen kritisch einstellen" (SJPW 1972: 38).

4. Der "technokratische Komplex"

4.1 Theorien über Kommissionen

Dass den ausserparlamentarischen Kommissionen im politischen System der Schweiz eine zentrale Bedeutung zukommt, ist heute weitgehend unbestritten. Mehrere Autoren haben auf deren Schlüsselstellung hingewiesen, insbesondere Leonhard Neidhart, der in seiner grundlegenden Arbeit über "Plebiszit und pluralitäre Demokratie" (1970a) eine reichhaltige Dokumentation zur Entwicklung des schweizerischen Kommissionswesens bot. Neidhart sieht die Kommissionen in engem Zusammenhang mit der Institution des Referendums: Es verschaffte verwaltungsexternen Gruppierungen Machtmittel, mit denen sie eine Öffnung der bundesstaatlichen Entscheidungsprozesse erwirken und ihre Teilnahme durchsetzen konnten. Institutioneller Ausdruck dieser "plebiszitären Öffnung des legislatorischen Systems" sind die ausserparlamentarischen Expertenkommissionen sowie das Anhörungsverfahren. Neidhart bringt allerdings zum Ausdruck, dass die "plebiszitäre Öffnung" nicht unbegrenzt ist, sondern auf "referendumsfähige" Akteure beschränkt bleibt: Nur wer über die nötigen organisatorischen und finanziellen Mittel verfügt, um glaubwürdig mit dem Referendum drohen zu können, erhält substantielle Entscheidungsanteile. – Die Theorie von der referendumsbedingten "Innendifferenzierung des schweizerischen Bundesstaatssystems" führt notwendigerweise zur Vorstellung, dass die ausserparlamentarischen Kommissionen von Verbänden und Interessengruppen dominiert sind, während sich die Vertreter des Bundes in diesen Kommissionen damit begnügen, die Ergebnisse von Verhandlungen zwischen Verbänden zu registrieren und gegebenenfalls eine Schiedsrichterrolle zu spielen. Diese Rollenverteilung widerspiegelt sich in der Zusammensetzung von Kommissionen, über die Neidhart folgende Feststellung macht (S. 308):

Die wichtigste Zusammensetzungsregel besteht darin, dass die konkurrierenden Interessenlager jeweils genau gleich stark vertreten sind und in vielen Fällen rund zwei Drittel aller Kommissionsmandate besetzen. Der Rest verteilt sich auf Vertreter der Wissenschaft, die oft sehr unterschiedlich vertreten ist, sowie auf Experten der Bundesverwaltung, der Kantone und marginale Interessengruppen.

Früher schon hatte Hans Huber (1964: 106) Ähnliches konstatiert und Expertenkommissionen als Miniaturparlamente beschrieben, die hauptsächlich aus Vertretern von Interessengruppen zusammengesetzt seien, während Beamte und Wissenschaftler als blosse Anhängsel in Erscheinung träten. In seiner neuesten Publikation wiederholt Hans Werder (1979: 45) die Feststellung von Neidhart: "Die konkurrierenden Interessenlager sind gleich stark vertreten und besetzen in der Regel rund zwei Drittel der Sitze. Der Rest verteilt sich auf Vertreter der Wissenschaft, der Kantone und verschiedener Bundesstellen."

Der monokausale Erklärungsansatz von Neidhart, der die Kommissionen "als Funktion des plebiszitären Elementes" beschreibt, erfährt eine Relativierung, sobald die Betrachtung auf politische Systeme ausgeweitet wird, die keine direktdemokratischen Institutionen schweizerischen Typs kennen, Neidhart

räumt zwar beiläufig ein, dass es auch im Ausland Kommissionen und Vernehmlassungsverfahren gäbe, hält aber fest, dass in der Schweiz "dieser Prozess der Ausdifferenzierung des legislatorischen Systems einen besonderen Verlauf genommen" habe (S. 139), allerdings ohne zu präzisieren, worin das Besondere besteht. Neue Erkenntnisse über Äquivalente unserer ausserparlamentarischen Kommissionen im Ausland gestatten es in der Tat immer weniger, in diesem Bereich einen schweizerischen Sonderfall zu sehen. Heisler und Kvavik (1974) haben aufgrund von Beobachtungen vornehmlich in europäischen Kleindemokratien ein idealtypisches "Modell des europäischen Staatswesens" (The 'European Polity' Model) konstruiert, das verblüffende Ähnlichkeit mit der von Neidhart beschriebenen "Innendifferenzierung" aufweist, jedoch keinen Hinweis auf direktdemokratische Institutionen enthält. Gemäss diesem Modell haben westeuropäische Demokratien typischerweise Entscheidungsstrukturen entwickelt, die ökonomischen, politischen, ethnischen und kulturellen Gruppierungen einen kontinuierlichen und regulären Zugang zu den höchsten Entscheidungsinstanzen eröffnen. Dieser Zugang wird institutionell durch ein Netz von Kommissionen sichergestellt, die der Zentralverwaltung angegliedert sind. Was die Genese dieser Kommissionssysteme betrifft, so steht keineswegs fest, dass die Entwicklung in der Schweiz wegen der Einführung des fakultativen Referendums im Jahre 1874 etwa früher begann oder einen wesentlich anderen Verlauf nahm als in andern Ländern. Norwegen beispielsweise machte schon um die Mitte des letzten Jahrhunderts die ersten Erfahrungen mit Verwaltungskommissionen, in denen Interessenorganisationen vertreten waren. Ein eigentlicher Entwicklungsschub im Kommissionswesen erfolgte dort schon in den dreissiger Jahren dieses Jahrhunderts, während Neidhart den Vollausbau unserer Verhandlungsdemokratie der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg zuordnet. Man müsste wohl allen Ernstes einmal die Hypothese prüfen, ob das fakultative Referendum die Entfaltung des Kommissionensystems nicht sogar verzögert hat, indem es die Akteure vorerst auf plebiszitäre Konfliktregelungsmuster verwies, die erst aufgegeben wurden, als deren mangelnde Funktionsfähigkeit in der Zwischenkriegszeit offenkundig wurde (Neidhart 1970a: 185-243). – Auch die Vorstellung, die Präsenz von Verbänden und Interessenorganisationen sei wegen des Referendums in schweizerischen Kommissionen stärker als in ausländischen, lässt sich nicht ohne weiteres bestätigen. Nach Kvavik (1976: 129) nehmen in Norwegen die Interessenverbände 42% aller Kommissionssitze ein; in Dänemark sei die Lage ähnlich, während in Schweden nur 22% der Sitze an Verbände gehe. Wie noch aufzuzeigen sein wird, liegt der entsprechende Wert in der Schweiz tiefer als in den drei genannten Ländern.

Während Neidhart Ausdrücke wie "plebiszitäre Öffnung des legislatorischen Systems", "pluralitäre Demokratie" und "Verhandlungsdemokratie" verwendet, benützt die ausländische Diskussion zum gleichen Thema zunehmend ein Vokabular, das die Akzente anders setzt. An die Stelle von "Pluralismus" ist "Korporatismus" getreten (auch: "Neokorporatismus", "liberaler Korporatismus", "corporate liberalism"; siehe dazu den Überblick von: Smith, Steck 1979).

Es wird nicht die "Öffnung des legislatorischen Systems" betont, sondern im Gegenteil die Begrenzung der Zahl der partizipierenden Organisationen (Schmitter 1974: 93 f.). Lehnbruch (1977) hält überdies fest, dass sich korporatistische Praxis nicht nur im "legislatorischen System" nachweisen lässt, sondern in allen Phasen des Entscheidungsprozesses von der Interessenartikulation bis hin zur Implementation politischer Programme. Dem monokausalen Erklärungsansatz von Neidhart bereitet es in der Tat einige Mühe, der Tatsache gerecht zu werden, dass die Kommissarische Sachbearbeitung auch auf Geschäfte ausgedehnt wurde, die nicht dem Referendum unterstehen, und dass in der Schweiz legislatorische Kommissionen in der Minderzahl sind. – Zum Thema "Demokratie" schliesslich wird beigefügt, dass im idealtypischen "europäischen Staatswesen" die staatlichen Entscheidungsprozesse weitgehend dem Einfluss der Wählerschaft entzogen und von legitimatorischen Verfahren wie Wahlen und Abstimmungen abgekoppelt seien (Heisler, Kvavik 1974: 70f.).

Korporatismus-Theoretiker betonen die "horizontale Symbiose" zwischen staatlichen Stellen einerseits und privaten Akteuren andererseits. Daneben aber erhält die "vertikale Symbiose", das Zusammenwirken verschiedener staatlicher Ebenen im föderalistischen System, wachsende Bedeutung. In der Bundesrepublik Deutschland wurde dafür der Ausdruck "Politikverflechtung" geprägt (Scharpf, Reissert, Schnabel 1976). Die relativ hohe Zahl von kantonalen und kommunalen Repräsentanten in den ausserparlamentarischen Kommissionen belegt, dass diese zu Clearingstellen der Politikverflechtung geworden sind. Die Präsenz von Vertretern nachgeordneter Gemeinwesen in eidgenössischen Kommissionen lässt sich kaum mit der Referendumsinstitution begründen; denn das den Kantonen zustehende Referendumsrecht hat nie praktische Bedeutung erlangt. Naheliegender dagegen ist der Hinweis auf die wichtige Rolle der Kantone im Gesetzesvollzug, denen in vielen Bereichen ein eigentliches Vollzugsmonopol zukommt. Die Drohung mit Vollzugsverweigerung dürfte im modernen Leistungsstaat ein wirksameres Pressionsmittel sein als eine konventionelle Referendumsdrohung. Dies gilt übrigens auch für Verbände, insofern sie mit Vollzugsaufgaben betraut sind.

Neidhart's These vom Referendum als dem Element, das die Herausbildung des eidgenössischen Kommissionensystems verursachte, ist nicht so formuliert, dass man sie stringent widerlegen könnte. Dies ist auch nicht das Ziel dieses Kapitels. Im folgenden möchten wir vielmehr Daten über die Zusammensetzung der Kommissionen vorlegen, die es nahe legen, bisherige Vorstellungen neu zu überdenken.

4.2 "Technokratischer Komplex" und "Referendumsfähige"

Um die Verteilung der Kommissionssitze an verschiedene Expertenkatogorien zu untersuchen, haben wir die institutionelle Zugehörigkeit oder Affiliation der Kommissionsmitglieder in dreizehn Klassen aufgeteilt. Die Elementarauszahlung gemäss dieser Klassifikation befindet sich in Anhang A 1.2.6 und die Kodierungskriterien in Anhang B.

Es fällt auf, dass vier Affiliationskategorien besonders stark vertreten sind: die Vertreter des Bundes (BUND), jene von Kantonen und Gemeinden (KANTONEN), Universitätsangehörige (UNI) sowie Vertreter von Einzelfirmen (FIRMEN). Diese vier Klassen zusammen stellen rund drei Viertel der Kommissionsmitglieder und über 90% der Präsidien (Anhang A 1.3.2). Funktionäre von Bund, Kantonen und Gemeinden nehmen rund die Hälfte der Sitze ein, während auf Universitätsprofessoren und Spezialisten von Privatfirmen zusammen rund ein Viertel entfallen.

Die vier Affiliationskategorien BUND, KANTONE, UNI und FIRMEN haben wir in eine einzige zusammengefasst, der wir in Anlehnung an Samuel H. Beer die Bezeichnung "technokratischer Komplex" gaben. In seiner Untersuchung über die Modernisierung des amerikanischen Föderalismus hat Beer (1973: 74-80; 1978: 17) auf die "technokratische Koalition" und den "Professional-Bureaucratic Complex" hingewiesen. Gemeint ist damit das enge Zusammenwirken von Spezialisten aus Universitäten, privaten Forschungsabteilungen und Verwaltungen der verschiedenen Stufen des Bundesstaates. Diese Koalition sei weitgehend politikbestimmend und zur hauptsächlichen Quelle von Innovation geworden. – Es versteht sich von selbst, dass unser "technokratischer Komplex" nicht völlig identisch ist mit jenem von Beer, doch sind wir der Meinung, dass die Politik in Kommissionen zunehmend geprägt wird von Fachspezialisten und, dass der konventionelle, mit den Referendum drohende Verbandspolitiker an Bedeutung verloren hat.

Die Betonung des technokratischen Elements steht nicht nur im Gegensatz zur These von Neidhart, sondern auch zu Theorien über Neokorporatismus, welche ebenfalls die Verbände ins Zentrum des Interesses rücken. Lehmbruch (1977: 113-115) weist allerdings ausdrücklich auf die wachsende Bedeutung von Wissenschaftlern für die Konsensfindung in neokorporatistischen Systemen hin.

Für die vier Kategorien von Akteuren, die unseren "technokratischen Komplex" ausmachen, fällt die Referendumsdrohung als verhandlungstaktisches Mittel in der Regel ausser Betracht. Bei sechs Affiliationskategorien dagegen kann mindestens theoretisch postuliert werden, dass ihnen das Referendum Verhandlungsressourcen einräumt. Es handelt sich um freiberufliche Organisationen, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände, landwirtschaftliche Verbände, Krankenkassen sowie Hauseigentümergebände. Diese sechs Kategorien haben wir ebenfalls in eine einzige verschmolzen und mit dem Etikett "Referendumsfähige" versehen. Sie nahmen zusammen weniger als einen Fünftel der Kommissionssitze ein und stellten von 200 Präsidien nur ein einziges. – Die drei restlichen Affiliationsklassen (gemeinnützige Vereinigungen, Konsumenten, Journalisten) haben wir in eine Residualkategorie ("Übrige") eingebracht. Praktisch ergibt sich somit eine Zweiteilung: "technokratischer Komplex" – "Referendumsfähige", die allerdings nicht gänzlich unproblematisch ist. Auch Verbände verfügen über hoch qualifizierte Fachleute, die durchaus dem technokratischen Komplex zugezählt werden könnten. Andererseits sind referendumsfähige Einzelfirmen denkbar (Denner, Migros). Ungeachtet dieser Abgrenzungsschwierigkeiten halten wir die Zweiteilung für vertretbar: Jede der beiden Kategorien ist nach Massgabe eines dominierenden und nicht eines ausschliesslichen Kriteriums gebildet.

Tabelle 4.1 gibt Aufschluss über die relative Grösse des technokratischen Komplexes in den einzelnen Kommissionen. In nur zehn Kommissionen nimmt er weniger als 40% der Sitze ein, d.h. dass nur in 5% der Fälle sich die Zusammensetzungsregel von Neidhart bestätigte. Von den meisten dieser zehn Kommissionen kann man nicht behaupten, dass sie zentrale Fragen behandelten (berufliche Vorsorge ausländischer Arbeitnehmer, Standortbestimmungen in der schweizerischen Obstwirtschaft, Gurtenobligatorium, Verordnungen zum Epidemiengesetz, internationale Entwicklungszusammenarbeit, unlauterer Wettbewerb, Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung). Eine der zehn Kommissionen befasste sich mit der Teilrevision der Krankenversicherung. Nun ist zu bemerken, dass eine frühere Revision des KUVG Gegenstand einer ausführlichen Fallstudie war (Kocher 1972), die manche Politologen zu Verallgemeinerungen über vorparlamentarische Prozesse anregte. Im Lichte unserer Untersuchung dagegen erscheinen KUVG-Revisionen als atypische Fälle; denn in drei Vierteln der Kommissionen nimmt der technokratische Komplex über 70% der Sitze ein. In 69 der von uns untersuchten Kommissionen fielen ihm sogar sämtliche Sitze zu.

Tabelle 4.1

Verteilung der Kommissionen gemäss Grösse des technokratischen Komplexes

| Grösse des techn. Komplexes in % | Kommissionen | |
|----------------------------------|--------------|-------|
| | N | % |
| 0 - 39,9 | 10 | 5,0 |
| 40 - 49,9 | 10 | 5,0 |
| 50 - 59,9 | 15 | 7,5 |
| 60 - 69,9 | 19 | 9,5 |
| 70 - 79,9 | 20 | 10,0 |
| 80 - 89,9 | 37 | 18,5 |
| 90 - 99,9 | 20 | 10,0 |
| 100 | 69 | 34,5 |
| Total | 200 | 100,0 |

Gliedert man die Kommissionssitze nach Departementen auf, so ergeben sich Schwankungen in der Grösse des technokratischen Komplexes zwischen 65% im Finanzdepartement und 88% im Militärdepartement, wem man von der Bundeskanzlei absieht (Tabelle 4.2). Auffällig ist der hohe Wert beim Justiz- und Polizeidepartement (84,4%), der zur Folge hat, dass die "Gesetzgebungsdepartemente" insgesamt mit 76% nur wenig unter dem Wert der übrigen Departemente liegen (78,5%). Die Zusammensetzung des technokratischen Komplexes im Justiz- und Polizeidepartement ist insofern interessant, als die Kantons- und Gemeindevertreter eindeutigen Vorrang gegenüber Bundesvertretern haben und die Universitätsprofessoren fast gleich viele Sitze einnehmen wie die Vertreter des Bundes (Tabelle 4.3).

Tabelle 4.2

Der technokratische Komplex in den Departementen (Kommissionssitze in Prozent)

| N = 2'805 | BK | EDA | EDI | JPD | EMD | EFD | EVD | VED |
|--------------------------|----------|-----------|-----------|-----------|----------|-----------|-----------|-----------|
| Technokratischer Komplex | 95,8 | 76,6 | 74,3 | 84,4 | 88,5 | 64,9 | 71,9 | 83,4 |
| Referendumsfähige | - | 10,8 | 18,5 | 8,9 | 10,4 | 27,8 | 22,7 | 11,1 |
| Übrige | 4,2 | 12,6 | 7,2 | 6,7 | 1,0 | 7,2 | 5,3 | 5,4 |
| Total (N) | 100 (24) | 100 (111) | 100 (953) | 100 (493) | 100 (96) | 100 (194) | 100 (638) | 100 (296) |

Tabelle 4.3

Zusammensetzung des technokratischen Komplexes im JPD

| | N | % |
|---------|-----|------|
| BUND | 100 | 24,1 |
| KANTONE | 135 | 32,5 |
| UNI | 93 | 22,4 |
| FIRMEN | 87 | 21,0 |
| Total | 415 | 100 |

Bei der Gliederung der Sitze gemäss hierarchischer Stufe der Kommissionen variiert der Anteil des technokratischen Komplexes nur wenig (Bundesratskommissionen: 74,8% – Departementskommissionen: 77,8% – Ämterkommissionen: 75,2%). Geringe Schwankungen ergeben sich auch bei der Aufteilung der Sitze nach Massgabe des Kommissionstyps (Tabelle 4.4). Die Extremwerte bei den Behördenkommissionen einerseits und den "übrigen" Kommissionen andererseits können vernachlässigt werden, weil diese Gremien in unserer Stichprobe zahlenmässig nicht ins Gewicht fallen. Von den verbleibenden Typen verzeichnen die Verfassungskommissionen mit einem Wert von 79,2% die stärkste Präsenz des technokratischen Komplexes. Gerade bei diesem Kommissionstypus hätte man eigentlich einen grösseren Sitzanteil der "Referendumsfähigen" erwartet; denn Verfassungsrevisionen unterstehen dem obligatorischen Referendum, und es ist nicht gleichgültig, welche Haltung die Verbände in Verfassungsabstimmungen einnehmen. – Bei den Verfassungskommissionen ist die Zusammensetzung des technokratischen Komplexes beachtenswert, zeigt sie doch erhebliche Abweichungen von den Durchschnittswerten. An erster Stelle figurieren hier die Universitätsprofessoren, zur Hauptsache wahrscheinlich Rechtsgelehrte, die mehr als einen Drittel der Komplex-Sitze (oder 27% aller Sitze) einnehmen (Tabelle 4.5).

Tabelle 4.4

Technokratischer Komplex nach Kommissionstyp (Sitze in Prozent)

| N = 2'805 | BEHÖRDEN | VK/ VERFASS | VK/ GESETZ | VK/ VERORD | VK/ PLAN | VK/ STUDIEN | VK/ ÜBRIGE |
|--------------------------|----------|----------------|---------------|---------------|-------------|----------------|---------------|
| Technokratischer Komplex | 87,0 | 79,2 | 74,8 | 74,2 | 79,0 | 78,0 | 58,1 |
| Referendumsunfähige | 8,7 | 15,2 | 19,6 | 21,5 | 15,2 | 14,9 | 6,5 |
| Übrige | 4,3 | 5,6 | 5,6 | 4,3 | 5,7 | 7,1 | 35,5 |
| Total (N) | 100 (23) | 100 (178) | 100 (713) | 100 (395) | 100 (105) | 100 (1360) | 100 (31) |

Tabelle 4.5

Die Zusammensetzung des technokratischen Komplexes in den Verfassungskommissionen

| | N | % |
|---------|-----|------|
| BUND | 47 | 33,3 |
| KANTONE | 42 | 29,8 |
| UNI | 48 | 34,0 |
| FIRMEN | 4 | 2,8 |
| Total | 141 | 99,9 |

Zwischen dem Sitzanteil des technokratischen Komplexes und der Kommissionsgrösse besteht ein interessanter Zusammenhang, den Tabelle 4.6 aufzeigt: Je grösser die Kommission, desto kleiner ist der Anteil der Sitze, der dem Komplex zufällt. Der Korrelationskoeffizient r von Pearson zwischen den beiden Variablen beträgt $\pm 0,37$. Dieser deutliche Zusammenhang ist deshalb von praktischer Bedeutung, weil die Richtlinien 1974 in ihrer Ziffer 221 verlangen, dass die Zahl der Kommissionsmitglieder möglichst klein zu halten sei. Tatsächlich ist die Durchschnittsgrösse der Kommissionen von 15,9 Mitgliedern in der ersten Untersuchungshalbzeit auf 13,4 Mitglieder in der zweiten Halbzeit zurückgegangen. Der Anteil der kleinen Kommissionen (15 Mitglieder oder weniger) betrug in der ersten Periode 60% und stieg in der Periode 1974–77 auf 72%. Diese "Politik der kleinen Kommissionen" hat sich vorerst noch nicht zugunsten des technokratischen Komplexes ausgewirkt. Sein Sitzanteil von 77,4% in der ersten Halbzeit ging in der zweiten sogar leicht zurück, auf 75,4%. Einer weiteren Verkleinerung der Kommissionen sind aber wohl Grenzen gesetzt, wenn man in ihnen einen gewissen Pluralismus aufrechterhalten will.

Tabelle 4.6

Technokratischer Komplex und Kommissionsgrösse

| | Anzahl der Sitze in den Kommissionen: | | | | | |
|--------------------------------------|---------------------------------------|--------|---------|---------|---------|--------------|
| | 5 oder weniger | 6 – 10 | 11 – 15 | 16 – 20 | 21 – 25 | 26 oder mehr |
| Sitzanteil des techn. Komplexes in % | 94,4 | 86,5 | 80,2 | 77,4 | 68,6 | 68,3 |

4.3 Die Vertreter von Kantonen und Gemeinden

Dieser Abschnitt und die beiden folgenden möchten näher eingehen auf die "externen" Komponenten des technokratischen Komplexes, nämlich auf die Vertreter von Kantonen und Gemeinden, von Universitäten und Einzelfirmen. Was die Präsenz der nachgeordneten Gemeinwesen in eidgenössischen Kommissionen betrifft, so sind in letzter Zeit Klagen laut geworden, dass sie ungenügend sei. Die Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren beispielsweise führte folgendes aus:

Als wesentliches Instrument der Zusammenarbeit mit dem Bund werden häufig das Vernehmlassungsverfahren und die Expertenkommissionen erwähnt. Beides sind jedoch im wesentlichen Instrumente der Beteiligung der Verbände an den Bundesentscheidungen. Ein aktuelles Beispiel ist die Arbeit der Expertenkommission für die Teilrevision der Krankenversicherung, die sich aus 37 Mitgliedern zusammensetzt, von denen 20 Verbände und Organisationen und lediglich zwei die Kantone vertraten, obwohl es um ein folgenschweres Konzept mit *vermehrter* Subventionierung der Krankenversicherung durch die Kantone und um die Neukonzeption der Organisation und Finanzierung der Spitalkosten geht. An der Pressekonferenz erklärte zudem Bundesrat Hürlimann, ein Vernehmlassungsverfahren erübrige sich, weil die "Kantone und die wichtigsten an der Krankenversicherung und am Gesundheitswesen interessierten Organisationen vertreten waren" (Finanzdirektoren 1978: 48).

Unsere Zahlen präsentieren für die Kantone ein weniger düsteres Bild, als es die Finanzdirektoren sehen. Kantons- und Gemeindevertreter nehmen einen Viertel der Kommissionssitze und einen Fünftel der Präsidien ein und sind damit von den "externen" Affiliationskategorien bei weitem die stärkste; ihre Vertretung ist anderthalbmal so gross wie jene aller "Referendumsfähigen" zusammen. Von den untersuchten 200 Kommissionen waren 152 mit Vertretern von Kantonen und Gemeinden besetzt. Die Tabelle 6.2 belegt, dass die Kantone damit von allen "externen" Affiliationskategorien ihre Repräsentanten am breitesten gestreut haben und einen privilegierten Zugang zum eidgenössischen Kommissionswesen besitzen.

Bereits haben wir darauf hingewiesen, dass die von den Finanzdirektoren ermahnte KUVG-Kommission von 1976 hinsichtlich der Verbandspräsenz als atypischer Fall zu gelten hat, der keine Verallgemeinerung gestattet (oben S. 36). Auch in Bezug auf die Kantonspräsenz kann diese Kommission nicht als typisch gelten; denn eine ähnliche Konstellation findet sich in weniger als zehn Prozent der untersuchten Kommissionen. Nun fällt allerdings auf, dass der kantonale Sitzanteil in den Kommissionen ausserordentlich stark variiert, nämlich von Null bis 86% (Tabelle 4.7). Dies weist darauf hin, dass die Bundesverwaltung bei der Zuziehung von Kantonsvertretern sich nicht an strikte Regeln hält, sondern in ausgeprägtem Pragmatismus die Kantonspräsenz teils gänzlich ausschliesst und teils sehr unterschiedlich dosiert. Während die KUVG-Kommission sich an einem Extrem situiert, so figuriert etwa die Eidg. Gewässerschutzkommission von 1972 mit 11 Kantonsvertretern auf 31 Mitglieder ungefähr im Mittelfeld. Am andern Extrem befinden sich Kommissionen, die von einem Bundesbeamten präsiert und im übrigen ausschliesslich aus Kantonsvertretern zusammengesetzt sind. Als Beispiel hiefür sei die Kommission von 1974 für ein Bundesgesetz über die Zuständigkeit zur Fürsorge genannt.

Tabelle 4.7

Verteilung der Kommissionen gemäss kantonalem Sitzanteil

| Kantonaler Sitzanteil in % | Kommissionen | |
|----------------------------|--------------|-------|
| | N | % |
| 0 | 48 | 24,0 |
| 1 - 19,9 | 51 | 25,5 |
| 20 - 39,9 | 48 | 24,0 |
| 40 - 59,9 | 37 | 18,5 |
| 60 - 79,9 | 10 | 5,0 |
| 80 und mehr | 6 | 3,0 |
| Total | 200 | 100,0 |

Der blosse Nachweis, dass die Kantone in den ausserparlamentarischen Kommissionen gut vertreten sind, beleuchtet nur einen Teilaspekt. Es stellt sich die weitere Frage, ob alle Kantone gleiche Zugangschancen zu den Kommissionen haben oder ob es bevorzugte und benachteiligte Kantone gibt. Die uns zur Verfügung stehenden Daten gestatten es uns nicht, diese Frage direkt anzugehen; wir haben den Wohnsitzkanton der Experten nicht erhoben, sondern nur die Wohnsitzregion (siehe Anhang A 1.2.9). Doch auch diese vereinfachte Datenerhebung bringt aufschlussreiche Resultate. 46% der Kantonssitze in den Kommissionen werden von Experten eingenommen, die in den Grossagglomerationen Zürich, Basel, Genf, Bern oder Lausanne wohnen. 32% der Kantonssitze gehen an Mittelstädte und die restlichen 22% an Ortschaften mit weniger als 30'000 Einwohnern. Diese Zahlen sind nun in Vergleich zu setzen mit den Bevölkerungsanteilen der drei Regionen: 31% für die Grossagglomerationen, 16% für die Mittelstädte und 53% für die kleineren Ortschaften. Bei der Besetzung der Kantonssitze sind demnach die städtischen Regionen stark übervertreten, während die mehr ländlichen Gebiete das Nachsehen haben.

Wie lässt sich diese regionale Disparität beim Zugang zu den Kantonssitzen erklären? – Unserer Auffassung nach widerspiegelt sie die administrative Disparität der Kantone. Wirtschaftlich wenig begünstigte Kantone ohne urbane Zentren – meist sind es Kleinkantone – können in der Regel ihre Verwaltung nicht derart ausdifferenzieren, dass sie jene Spezialistenrollen hervorbringen, welche in den ausserparlamentarischen Kommissionen gefragt sind. In diesen Kantonsverwaltungen ist der Grad der Arbeitsteilung wenig fortgeschritten und die Abkömmlichkeit für eidgenössische Kommissionsarbeit beschränkt (Geser, Höpfinger 1977a, 1977b). Die Bundesstellen, welche Kommissionen berufen, wenden sich vorrangig an solche kantonalen Funktionäre, die ihnen als «interlocuteurs valables» erscheinen, und die finden sich in Verwaltungen, die jener des Bundes ähnlich sind, also in den grösseren, wirtschaftlich entwickelteren und urbanisierteren Kantonen.

Neben den ausserparlamentarischen Kommissionen stehen den Kantonen noch andere Wege offen, sich an Entscheidungsprozessen des Bundes zu beteiligen. Insbesondere ist auf das Vernehmlassungsverfahren bei Gesetzgebungsprojekten hinzuweisen, das insofern eine formale Gleichstellung der Kantone gewährleistet, als ausnahmslos alle Stände jeweils um Stellungnahme ersucht werden. Doch auch diese

Beteiligungsmöglichkeit wird von den Kantonen nach Massgabe ihrer administrativen Ressourcen unterschiedlich genutzt. Jean-Pierre Hoby (1975: 33) führt dazu aus:

Die Kantone sind nicht in gleichem Masse in der Lage oder auch nur willens, ihre Interessen im Vernehmlassungsverfahren wahrzunehmen. Während die Verwaltung grösserer Kantone ganz einfach mehr Personal zur Ausarbeitung von Vernehmlassungen zur Verfügung hat, sind in den Verwaltungen kleinerer Kantone sehr bald einmal die Kapazitäten ausgelastet. Kommt dazu, dass in den letzten Jahren die Zahl der Vernehmlassungen beträchtlich angestiegen ist. Kleinere Kantone sehen sich darum vor das Dilemma gestellt, auf Vernehmlassungen entweder gar nicht erst einzugehen oder dann mehr oder weniger "oberflächliche" Stellungnahmen abzugeben.

Auch Georges Guggenheim (1978: 81) gelangt zu einem ähnlichen Resultat: "Offenbar sind einige Kantone personell, fachlich oder terminmässig nicht in der Lage, bei allen Anhörungen mitzumachen". – Der Befund von der differentiellen Beteiligung der Kantone an Vernehmlassungsverfahren muss durch die Feststellung ergänzt werden, dass diese Verfahren bei den Kantonen generell nicht einen sehr hohen Stellenwert geniessen. Nach Hoby (1975: 53) schöpfen die Kantone – von einigen Ausnahmen abgesehen – die Chancen nicht aus, die ihnen das Vernehmlassungsverfahren bietet. Eine Befragung dieses Autors bei den Kantonen ergab, dass die Vernehmlassung fast durchwegs als nicht besonders wirksames Mittel der politischen Beteiligung erachtet wird; nur ein Kanton stuft deren Wirksamkeit an erster Stelle ein (S. 23f.). – Für das relative Desinteresse der Kantone am Vernehmlassungsverfahren liefert unsere Untersuchung eine taugliche Erklärung: Die Kantone mit genügenden administrativen Ressourcen können ihre Anliegen in den ausserparlamentarischen Kommissionen vortragen, dies mit umso grösserer Wirkung, als die Kommissionen in der Regel der Vernehmlassung vorgeschaltet sind und es somit gestatten, den Entscheidungsprozess in seiner Frühphase zu beeinflussen. Die später folgende Anhörung muss diesen Kantonen als zweitrangig erscheinen. Die administrativ schwachen Kantone dagegen können ihre Abwesenheit in den Kommissionen mangels Ressourcen auch im Vernehmlassungsverfahren nicht mehr kompensieren.

4.4 Die Universitätsprofessoren

Forscher und Lehrer an Universitäten sind in der Schweiz zu einem wichtigen politischen Faktor geworden. Sie nehmen in den ausserparlamentarischen Kommissionen fast ebenso viele Sitze ein wie Arbeitgeber-, Arbeitnehmer- und Bauernverbände zusammen. Vergleicht man die Sitzzahl der "Referendumsfähigen" insgesamt mit jener der Hochschulangehörigen, so ergibt sich ein Verhältnis von ungefähr 3:2 (Anhang A 1.2.6). Professoren besetzten 26 Kommissionspräsidien, eine Zahl, die sich neben den 38 Kantonspräsidien durchaus sehen lässt (Anhang A 1.3.2). Unter den "externen" Affiliationskategorien figurieren die Professoren an zweiter Stelle (nach den Kantonen), was die Streuung ihrer Präsenz in den Kommissionen betrifft: Sie waren in 120 der 200 Kommissionen vertreten (siehe unten Tabelle 6.2).

Professoren dosieren ihre Präsenz in Gesetzgebungskommissionen nach Massgabe der Normierungsstufe: In Verfassungskommissionen sind sie mit 27% der Sitze die stärkste Gruppe überhaupt. In Gesetzeskommissionen reduziert sich ihr Sitzanteil auf 10,5%, um in Verordnungscommissionen auf 6,6% abzusinken. Am meisten nehmen das Departement für auswärtige Angelegenheiten und das Justiz- und

Polizeidepartement die Dienste der Professoren in Anspruch; ersteres räumt ihnen 22,5% der Sitze ein und letzteres 18,9%. Am anderen Extrem liegen das Finanzdepartement mit 2,9% und das Volkswirtschaftsdepartement mit 9,4%. Diese Verteilungen legen die Vermutung nahe, dass eine erhebliche Zahl der bei gezogenen Hochschullehrer Juristen sind.

Wie schon erwähnt, unterscheiden die Richtlinien 1974 zwischen "wissenschaftlichen" und "politischen" Kommissionen (oben Abschnitt 1.2). Die ersteren sollen nicht mehr als 15 Mitglieder zählen und unterliegen der Anforderung nach repräsentativer Zusammensetzung nicht. Für die letzteren ist eine Maximalgrösse von 25 Mitgliedern sowie Repräsentativität vorgesehen. Aus diesen Vorschriften lässt sich die Hypothese ableiten, dass Hochschulangehörige als Vertreter der Wissenschaft vorwiegend in den kleineren Kommissionen tätig sind. Dem ist aber nicht so, wie Tabelle 4.8 dartut. Zwar ist der Sitzanteil der Professoren in den kleinsten Kommissionen am höchsten, doch in den grössten Kommissionen ist er fast ebenso hoch. Die dazwischenliegenden Werte variieren unabhängig von der Kommissionsgrösse. Ähnliches gilt für Inhaber von Dokortiteln und Hochschulingenieure; auch sie sind nicht in den kleineren Kommissionen konzentriert, sondern verteilen sich ziemlich gleichmässig auf die Kommissionen aller Grössenordnungen. – Ein klares Kriterium dafür, was unter einer "wissenschaftlichen" Kommission zu verstehen sei, steht der Verwaltung nicht zur Verfügung. Doch scheint sie oft dann eine Kommission als "wissenschaftlich" zu erklären, wenn sie aus irgendwelchen Gründen der Anforderung nach repräsentativer Zusammensetzung nicht nachleben kann oder will.

Tabelle 4.8

Sitzanteil der Wissenschaftler nach Kommissionsgrösse

| | Anzahl der Sitze in den Kommissionen: | | | | | |
|--|---------------------------------------|--------|---------|---------|---------|--------------|
| | 5 oder weniger | 6 – 10 | 11 – 15 | 16 – 20 | 21 – 25 | 26 oder mehr |
| Sitzanteil der Professoren in % | 16,7 | 13,5 | 9,3 | 13,4 | 9,5 | 15,1 |
| Sitzanteil der Doktoren und Hochschulingenieure in % | 57,7 | 59,0 | 50,3 | 55,4 | 47,9 | 53,9 |

Der Vergleich der beiden Untersuchungshalbzeiten zeigt eine merklich abgeschwächte Stellung der Professoren in der zweiten Periode. Ihr Sitzanteil sank von 13,2% auf 11% und ihr Präsidienanteil von 15,2% auf 11,5%. Die Jahresextremwerte liegen am Anfang und am Ende des untersuchten Zeitraumes: 25% Sitzanteil im Jahre 1970 und 5% im Jahre 1977. Dazwischen sinkt der Sitzanteil von Jahr zu Jahr mit Ausnahme von 1975, wo der Wert nochmals 16% erreicht. Dieser Befund ist nicht leicht zu interpretieren. Sind es die Professoren, die sich aus der Politik zurückziehen beginnen, um der Doppelbelastung zu entgehen? Oder haben die Universitäten an politischem Prestige eingebüsst?

4.5 Die Einzelfirmen

Fachleute aus Einzelfirmen nehmen ebenso viele Kommissionssitze ein wie die Universitätsangehörigen, und sie sind in fast gleich vielen Kommissionen anzutreffen wie die Professoren (Tabelle 6.2). Den höchsten Sitzanteil erreichen sie im Militärdepartement (27%), doch auch das Justiz- und Polizeidepartement räumt ihnen eine grosszügige Quote ein (18%). Gesetzes- und Verordnungscommissionen, doch vor allen Studiencommissionen nehmen ihre Dienste häufiger in Anspruch als andere Commissionstypen. In kleinen Commissionen (bis 15 Sitze) sind sie deutlich stärker vertreten als in grossen Commissionen (14,6% resp. 10,6%).

In der zweiten Untersuchungshälfte ist der Sitzanteil der Einzelfirmen leicht zurückgegangen, nämlich von 12,9% auf 11,6%. Bei den Commissionspräsidenten hingegen haben die Firmen ihre Position erheblich verbessert. Während sie in der Zeit von 1970 bis 1973 nur zwei Commissionspräsidenten erhielten, so stellten sie in der folgenden Periode bis 1977 gleich vier Commissionspräsidenten. Von den insgesamt sechs Firmen-Commissionspräsidenten erregte jenes der Commissionspräsident für eine Gesamtenergiekonzeption von 1974 besonderes Aufsehen. Es wurde von Diplomingenieur Michael Kohn, dem Präsidenten des Verwaltungsrates der Motor-Columbus AG, eingenommen. Diese Lösung erinnert an die Theorien von John Kenneth Galbraith (1968: 304-324) über die Technostruktur und die symbiotisch-engen Beziehungen zwischen staatlicher Planung und jener der Grossfirmen. Zur Energieplanungskommission äusserte sich Jean-François Aubert (1978: 153) wie folgt:

Après la crise du pétrole, le Conseil fédéral chargea une commission d'experts... d'établir une "conception globale de l'énergie". Mais certaines directives qu'il lui donna préjugeaient la conclusion de ses travaux. Elle devait, en particulier, s'inspirer du souci de diversifier les formes d'énergie et de réduire notre dépendance. Cela signifiait qu'il faudrait substituer, pour une part, quelque chose au pétrole et, dans l'immédiat, ce quelque chose était l'atome. Un autre point, très personnel celui-là, suscitait l'étonnement: la présidence de la commission avait été confiée à l'administrateur-délégué de Motor Columbus, l'entreprise même qui voulait construire la centrale de Kaiseraugst.

Es sei beigefügt, dass die neue Energiekommission von 1979 nicht mehr von Michael Kohn, sondern vom Tessiner Regierungsrat Fulvio Caccia geleitet wird. Unsere Affiliationskategorie FIRMEN umfasst selbstverständlich nicht nur Angehörige von Grossunternehmen, sondern es finden sich darin auch Inhaber oder Mitarbeiter von kleineren Unternehmen, wie beispielsweise Anwalts-, Ingenieur- oder Consulting-Büros. Insofern hat die Kategorie FIRMEN einen recht heterogenen Charakter, der Vorsicht gebietet bei der Interpretation unserer Zahlen. Trotzdem seien einige vorläufige Überlegungen zur erstaunlich starken Präsenz von Einzelfirmenvertretern in ausserparlamentarischen Commissionen angestellt. Offenbar können weder öffentliche Verwaltungen noch Universitäten den Bedarf an Sachverstand decken, den die politischen Entscheidungsprozesse auf Bundesebene aufwerfen. Doch bei diesem Sachverstand aus Einzelfirmen muss wohl geprüft werden, welchen Interessenbindungen er unterliegt. Gelingt es der Bundesverwaltung, den Zugang der Firmen zu staatlichen Entscheidungsprozessen so zu dosieren und auszubalancieren, dass die Entstehung von Machtpositionen, Privilegien und Marktverzerrungen vermieden werden kann? Naheliegend ist nämlich die Hypothese, dass der vom Bund gefragte Sachverstand sich vor allem in Grossfirmen findet und dass diese durch ihre Teilnahme in ausserparlamentarischen Commissionen sich zumindest einen politischen Informationsvorsprung einhandeln. – Auch das Verhältnis zwischen Verbänden und Firmenvertretern bedarf genauerer Untersuchung. Gelingt es den Unternehmerverbänden, besonders jenen der Grossindustrie, eine gewisse Kontrolle über den Zugang von Einzelfirmen zu den Entscheidungsprozessen des Bundes auszuüben und so ihre eigenen Einflussmöglichkeiten zu vergrössern? – Oder müssen diese Verbände vielmehr

befürchten, dass sie durch den direkten Zugang der Firmen "kurzgeschlossen" und dadurch marginalisiert werden? – Beide Hypothesen sind gleichermaßen beunruhigend. Im ersten Fall wäre die These von der sich wechselseitig neutralisierenden Verbandsnacht endgültig zerstört; denn Gewerkschaften und Gewerbeverbände könnten niemals auf einen ähnlichen Pool von Sachverstand zurückgreifen wie die Industrieverbände. Im zweiten, weniger wahrscheinlichen Fall hätten die Unternehmerverbände wachsende Schwierigkeiten, divergierende Interessen zu aggregieren und würden an Integrationskraft einbüßen.

5. Zur Repräsentativität der Kommissionen

5.1 Vorbemerkungen

Der moderne Leistungsstaat ist durch eine Verlagerung der politischen Gewichte von der Legislative zur Exekutive gekennzeichnet. Immer zahlreicher und wichtiger sind die Entscheide, die im Bereich der Exekutive gefällt oder zumindest vorbereitet werden. Die gewachsene Bedeutung der Verwaltung hat die Frage nach ihrer Repräsentativität vermehrt in den Vordergrund gerückt (Subramaniam 1967). Es kann in einer Demokratie nicht gleichgültig sein, ob sich die Verteilung gewisser Merkmale der Gesamtbevölkerung in der Zusammensetzung ihrer Verwaltungselite widerspiegelt oder nicht. Gerade bei den ausserparlamentarischen Kommissionen, die ja formell der Exekutive zugeordnet sind, ist Repräsentativität ein zentrales Postulat. Die Kommissionen sollen breiten Kreisen den Zugang zu den staatlichen Entscheidungsprozessen eröffnen und sicherstellen, dass die gefundenen Lösungen den relevanten gesellschaftlichen Interessen entsprechen, was ohne repräsentative Zusammensetzung wohl kaum möglich ist. Wie bereits ausgeführt, fordert der Bundesrat in seinen Richtlinien von 1974 ausdrücklich, dass bei nicht-wissenschaftlichen Verwaltungskommissionen "auf eine angemessene Vertretung der verschiedenen Regionen und Sprachgruppen, der Geschlechter und der Altersgruppen sowie der Interessengruppen" zu achten sei. Nach Auffassung von Neidhart hat sich das Kommissionensystem zu einer zweiten Repräsentationsebene neben dem Parlament entwickelt und ist zu diesen in Konkurrenz getreten, indem es ihm die vornehme Aufgabe des Interessenausgleichs weitgehend abnimmt ("Doppel- oder Gegenrepräsentation", Neidhart 1970b: 73). In einer solchen Perspektive drängt sich eine Abklärung darüber auf, wie repräsentativ denn diese zweite Repräsentationsebene überhaupt sei.

In enger Beziehung zum Postulat der Repräsentativität steht jenes der Proportionalität. Es fordert für relevante politische Gruppierungen nach Massgabe ihrer numerischen Stärke einen proportionalen Sitzanteil in staatlichen Gremien und bei entgegengesetzten wirtschaftlichen Interessen gleiche Sitzzahl für beide Lager (Parität). In der Schweiz spielt proportionale Ämterbestellung eine bedeutende Rolle im politischen Leben; nicht nur Parlamente und Regierungen, auch Gerichte und manchmal selbst Führungsgremien von Verwaltungen werden nach dieser Regel besetzt. Theoretiker der "Konkordanzdemokratie" sehen im Proportionalismus geradezu ein konstitutives Element dieser Demokratieform (Daalder 1974: 607), die ursprünglich übrigens mit dem Namen "Proporzdemokratie" bedacht worden war (Lehbruch 1967). Die Frage, ob und bis zu welchem Grad die Proportionalitätsregel in den ausserparlamentarischen Kommissionen Geltung hat, ist deshalb bedeutsam, weil dem Kommissionensystem allgemein ein sehr hoher politischer Stellenwert eingeräumt wird. Was die

Kommissionen betrifft, die Parlamentsentscheidungen vorbereiten, so stellte Hanspeter Kriesi in seiner Elitenuntersuchung folgendes fest:

Vorentwurf und Expertenkommission zusammen werden von einer Zweidrittelmehrheit der Akteure im inneren Kreis der politischen Elite als die wichtigsten Interventionspunkte der beiden betrachteten Phasen angesehen (Kriesi 1979: 647).

Sollte sich nun herausstellen, dass in dieser neuralgischen kommissionarischen Phase die Proportionalitätsregel nicht oder nur abgeschwächt gilt, so müssten wohl überkommene Vorstellungen zur Konkordanzdemokratie einer Revision unterzogen werden.

Unser Datenmaterial gestattet es nicht, die skizzierte Repräsentativitäts- und Proportionalitätsproblematik in ihrer ganzen Komplexität auszuleuchten. Es vermag jedoch wichtige Anhaltspunkte für weiterführende Forschung und Diskussion zu liefern. Schon das vorangehende Kapitel 4 berührte das Thema, indem es die Existenz eines numerisch sehr bedeutsamen "technokratischen Komplexes" nachwies, der dem Pluralismus in den Kommissionen enge Grenzen setzt. In diesem Kapitel soll vorerst Sprache und Wohnsitz der Experten näher analysiert werden; beides ist in einem mehrsprachigen Bundesstaat von hoher politischer Relevanz. Ergänzende Ausführungen betreffen die Präsenz von Frauen in den Kommissionen, ein Thema, das in der Zukunft an Bedeutung gewinnen könnte. – Im nächsten Kapitel, welches das Augenmerk auf Verbände und Parteien richtet, soll dann auf die politische Repräsentativität der Kommissionen im engeren Sinne eingegangen werden.

5.2 Sprachliche Minderheiten

Es gehört zu den helvetischen Grunddogmen, dass in eidgenössischen Institutionen den sprachlichen Minderheiten ein Anteil an Stellen und Sitzen einzuräumen sei, der mindestens ihrer demographischen Bedeutung entspricht. Im Bundesrat nehmen die Romands in der Regel zwei von sieben Sitzen ein, was einen leicht überproportionalen Anteil bedeutet. In der Bundesverwaltung wird der Sprachenproporz im grossen und ganzen ziemlich exakt eingehalten, sowohl hinsichtlich des gesamten Bundespersonals als auch der höheren Chargen (5. Besoldungsklasse und höher) und der Spitzenpositionen in den Überklassen (Germann 1972: 46; Klöti 1972: 92-96). Trotz dieser im allgemeinen befriedigenden Lage entbrennen regelmässig Kontroversen über die Stellung der Romands in der Bundesverwaltung. Die welsche Kritik hebt dabei hervor, dass bei den eigentlichen Schlüsselstellungen lateinische Bewerber ungenügende Chancen hätten und dass überhaupt die offizielle Statistik nur die Oberfläche der Problematik berühre. Jean-Claude Rennwald (1979) legte dar, dass sich für die französischsprachigen Chefbeamten ein ungünstiges Bild ergebe, wenn man die beiden Eidg. Technischen Hochschulen ausser Betracht lasse; von 160 Spitzenfunktionären seien 81,3% deutscher Muttersprache. (Einen Überblick über das Sprachenproblem in der Bundesverwaltung mit Literaturangaben vermittelt Jobin 1979: 11-12). In seinem Postulat über sprachliche Minderheiten vom 23. Juni 1977 führte Nationalrat Jean-Pascal Delamuraz unter anderem folgendes aus:

...Un autre effet de l'emprise de la langue allemande concerne le recrutement de fonctionnaires romands et tessinois par la Confédération; certes les statistiques révèlent que les groupes linguistiques sont assez équitablement représentés dans l'ensemble du personnel travaillant à Berne (encore qu'on enregistre une légère surreprésentation alémanique); mais on doit se demander:

- s'il en va ainsi pour les fonctions-cadres de l'administration;
- si les exigences linguistiques de fait, les complications dans les communications internes, l'ambiance de travail ne provoquent pas maintenant déjà de sérieuses difficultés de recrutement de fonctionnaires romands et tessinois, rendant impossible à l'avenir une représentation correcte des minorités linguistiques dans l'administration.

Der Vorstoss von Delamuraz schliesst mit der Einladung an den Bundesrat, eine Untersuchung durchzuführen und Verbesserungsvorschläge vorzulegen. In seiner parlamentarischen Initiative van 25. September 1979 fügte Nationalrat Crevoisier weitere Forderungen hinzu, darunter jene nach angemessenen Ausbildungsmöglichkeiten für französisch- und italienischsprachige Beamtenkinder in Bern.

Unsere Auszählung der Kommissionssitze zeigt, dass sich die Sprachsituation in der Zentralverwaltung ziemlich getreu in der Milizverwaltung widerspiegelt (Tabelle 5.1). Bei Berücksichtigung sämtlicher Sitze entfällt auf deutschsprachige Experten ungefähr ein Anteil (76,9%), der grosso modo jenem der Deutschsprachigen in der schweizerischen Bevölkerung entspricht (74,5%). Bei den Schlüsselpositionen im Kommissionensystem jedoch zeigt sich ein deutliches alemannisches Übergewicht. 84% der Kommissionspräsidien gehen an Deutschsprachige, und von den 99 Multi-Experten, auf die in Kapitel 7 näher eingegangen werden soll, sind 82% deutscher Muttersprache. Nimmt man die Sitze, die von den Multi-Experten eingenommen werden, so steigt der Anteil sogar auf 86%, was bedeutet, dass deutschsprachige Multi-Experten durchschnittlich mehr Sitze kumulieren als ihre welschen Kollegen.

Tabelle 5.1

Die Muttersprache in den Kommissionen (in %)

| | Alle Sitze | Nur Präsidien | Multi-Experten | Sitze der Multi-Experten |
|-------------|------------|---------------|----------------|--------------------------|
| Deutsch | 76,9 | 84,5 | 81,8 | 86,4 |
| Französisch | 20,0 | 13,0 | 13,1 | 10,5 |
| Italienisch | 3,1 | 2,5 | 5,1 | 3,1 |
| Total (N) | 100 (2932) | 100 (200) | 100 (99) | 100 (543) |

Die Bundesverwaltung ordnet vorwiegend deutschsprachige Funktionäre in die Kommissionen ab (86% der Bundessitze), schafft aber einen Ausgleich, indem sie bei der Verteilung der Kantonssitze vermehrt Romands und Tessiner berücksichtigt (Tabelle 5.2). Auch in der Kategorie der Universitätsangehörigen ist die deutsche Sprache eher untervertreten; 29% der Universitätssitze gehen an französischsprachige

Professoren. Die gute Präsenz der Westschweiz in dieser Kategorie hängt wohl damit zusammen, dass die Hälfte der Universitäten französischsprachig oder bilingue sind. – In der Tabelle 5.2 fällt auf, dass die wichtigsten Verbände, jene der Unternehmer und der Gewerkschaften, die Vertretung ihrer Interessen in überproportionaler Weise deutschsprachigen Funktionären anvertrauen (80% bzw. 85% der Sitze). Bei den Bauernvertretern ist die Lage ähnlich (83%). Beide, Gewerkschaften und Bauern, haben sich wohl nicht ganz von ungefähr mit westschweizerischen Oppositionsbewegungen auseinanderzusetzen.

Tabelle 5.2

Die Muttersprache in sieben ausgewählten Affiliationskategorien (Sitze in %)

| | BUND | KANTONE | UNI | GEMEIN- NUTZ | FIRMEN | UNTER- NEHMER | GEWERK- SCHAFT |
|--------------|--------------|--------------|--------------|-----------------|--------------|------------------|-------------------|
| (N= 2533) | | | | | | | |
| Deutsch | 86,1 | 70,0 | 69,6 | 77,4 | 78,3 | 80,0 | 85,0 |
| Französisch | 12,4 | 25,3 | 29,0 | 20,0 | 17,3 | 17,4 | 9,0 |
| Italienisch | 1,5 | 4,7 | 1,4 | 2,6 | 4,3 | 2,6 | 6,0 |
| Total (N) | 100 (756) | 100 (676) | 100 (345) | 100 (115) | 100 (346) | 100 (195) | 100 (100) |

Zwei Ministerien treten durch deutliche Bevorzugung deutschsprachiger Experten hervor. Das Finanzdepartement teilt 81% seiner Kommissionssitze der Mehrheitssprachgruppe zu, und im Volkswirtschaftsdepartement sind es gar 82%. Das letztere Ministerium gehört zu den drei "Gesetzgebungsdepartementen". Es weicht in der Praxis seiner Sitzverteilung erheblich ab von den "Gesetzgebungsdepartementen" EDI und JPD, die beide sich eng an die demographisch vorgegebenen Quoten halten (Tabelle 5.3). Das Aussenministerium situiert sich am andern Ende der Skala, indem es die deutschsprachigen Experten zurücksetzt und ihnen nur 63% der Sitze einräumt. Es ist interessant festzustellen, dass Klöti in seiner Untersuchung über die Chefbeamten für die gleichen Departemente im Jahre 1969 Extremwerte eruierte: Im Finanzdepartement waren 81% der Spitzenfunktionäre deutschsprachig und im Volkswirtschaftsdepartement 79%, im EDA dagegen waren es nur 44%. Alle übrigen Departemente wiesen Werte auf, die näher bei der demographischen Quote liegen (Klöti 1972: 184). Damit wird deutlich, dass Merkmale des Führungspersonals in der Ministerialbürokratie eine Tendenz haben, sich in der Milizverwaltung zu replizieren, ein Phänomen, auf das später nochmals einzugehen sein wird.

Tabelle 5.3

Die Muttersprache nach Departementen (Sitze in %)

| | BK | EDA | EDI | JPD | EMD | EFD | EVD | VED |
|--------------|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| (N= 2932) | | | | | | | | |
| Deutsch | 91,7 | 63,2 | 76,0 | 75,5 | 78,6 | 80,9 | 81,9 | 73,0 |
| Französisch | 8,3 | 33,1 | 20,6 | 22,4 | 15,5 | 16,6 | 15,5 | 22,1 |
| Italienisch | 0,0 | 3,7 | 3,4 | 2,1 | 5,8 | 2,5 | 2,6 | 4,9 |
| Total (N) | 100 (24) | 100 (136) | 100 (981) | 100 (519) | 100 (103) | 100 (199) | 100 (663) | 100 (307) |

Die Aufschlüsselung der Daten nach Kommissionstypen ergibt bei den Gesetzgebungskommissionen einen interessanten Zusammenhang zwischen der Normierungsstufe und der Respektierung der demographischen Sprachquoten. In den Verfassungskommissionen ist der Sprachenproporz rigoros eingehalten: 75,3% der Sitze gehen an deutschsprachige Experten. In Gesetzeskommissionen steigt der Anteil auf 77,8% und erreicht in Verordnungscommissionen 80,3%. Offenbar erscheint bei legislatorischen Vorhaben die Beteiligung der sprachlichen Minderheiten als umso weniger wichtig eingestuft zu werden, je technischer und detaillierter die Regelungen werden.

In kleinen Kommissionen (bis 15 Sitze) haben deutschsprachige Experten einen etwas höheren Sitzanteil (78,5%) als in grossen Kommissionen (75,6%). Die auf eine Verkleinerung der Kommissionen hinzielende Politik ab 1974 wirkte sich aber nur zuungunsten der Tessiner aus, deren Sitzanteil in der zweiten Untersuchungshalbzeit von 3,6% auf 2,5% absank (Tabelle 5.4). Die Romands dagegen vermochten ihren Sitzanteil trotz kleinerer Kommissionen leicht zu verbessern. Bei den Präsidien gelang ihnen sogar die Verdoppelung ihres Anteils.

Tabelle 5.4

Die Muttersprache nach Zeitperioden

| | Alle Sitze (in %) (N = 2932) | | Nur Präsidiën (in %) (N = 200) | |
|--------------|---------------------------------|---------------|-----------------------------------|-------------|
| | 1970 – 73 | 1974 – 77 | 1970 – 73 | 1974 – 77 |
| Deutsch | 77,6 | 75,9 | 87,4 | 80,9 |
| Französisch | 18,8 | 21,7 | 9,0 | 18,0 |
| Italienisch | 3,6 | 2,5 | 3,6 | 1,1 |
| Total (N) | 100 (1760) | 100 (1172) | 100 (111) | 100 (89) |

Mit der blossen Auszählung von Sitzen gemäss Muttersprache der Experten kann das Sprachproblem in eidgenössischen Kommissionen natürlich bei weitem nicht ausgelotet werden. Insbesondere bleibt offen, wie und in welchem Masse trotz Sprachbarrieren eine genügende Kommunikation hergestellt werden kann. Über Sprachkenntnisse politischer und administrativer Eliten in der Schweiz gibt es Vermutungen, aber wenig systematische Abklärungen. Klöti (1972: 93) verzichtete in seiner Untersuchung darauf, die Chefbeamten nach der Einschätzung ihrer Sprachkenntnisse zu fragen. Kerr (1979: 133) dagegen stellte fest, dass nur 12% der deutschsprachigen Parlamentarier angaben, sie könnten sich nicht oder nur mit Schwierigkeiten auf Französisch verständigen. Bei den welschen Parlamentariern hingegen gestanden 46% ein, sich nicht oder nur mit Schwierigkeiten auf Deutsch verständigen zu können. Die Tessiner Abgeordneten schliesslich erklärten ohne Ausnahme, sich in allen drei Amtssprachen mühelos zu verständigen. Damit ist offenbar die Vermutung bestätigt, dass den Romands die Sprachbarriere mehr Mühe bereitet als den Deutschschweizern. Als Erklärung hierfür wird die Diglossie in der Deutschschweiz (Nebeneinander von Mundart und Hochdeutsch) angeführt sowie ein Abwehrreflex, der durch den Minderheitsstatus bedingt sei. Ein welscher Multi-Experte wehrt sich nun allerdings dagegen, die Kommunikationsschwierigkeiten zwischen Sprachgruppen einseitig bei den Romands zu lokalisieren:

Si les Romands admettent qu'ils ont de la peine à suivre l'allemand, en revanche, les Suisses alémaniques affectent tous de comprendre le français, vérité très approximative qui donne lieu à des confusions parfois dramatiques (Vouga 1978: 89).

Auf polemische Kurzform gebracht, lautet das Argument wie folgt: "Les Romands comprennent l'allemand, mais ils ne le parlent pas; les Alémaniques parlent le français, mais ils ne le comprennent pas." Vouga (1978: 105) billigt dieser Spruchweisheit einen durchaus erheblichen Wahrheitsgehalt zu. Die Sprachsituation in ausserparlamentarischen Kommissionen unterscheidet sich möglicherweise von jener auf Parlamentsebene. Bei den Abgeordneten dürften die kommunikativen Fähigkeiten besser ausgebildet sein als beim Durchschnitt der Experten in den Kommissionen; denn Abgeordnete durchlaufen meist Sozialisierungs- und Lernprozesse, welche die Entwicklung solcher Fähigkeiten besonders begünstigen. Im Parlament ist zudem die Übersetzung relevanter Texte die Regel, und die Übersetzungsdienste sind gut ausgebaut, während in den ausserparlamentarischen Kommissionen Zwischenberichte, Gutachten und

Arbeitspapiere wohl nur ausnahmsweise übersetzt werden. Nach Schätzung welscher Beobachter ist die Originalsprache von 90 bis 95% aller Arbeitsdokumente in Parlament und Verwaltung das Deutsche, was trotz eventueller Übersetzungen dieser Sprache eine oft kritisierte Dominanz verleiht (Merkelbach 1979: 34-35). In vielen Kommissionen gesellt sich zur primären Kommunikationsproblematik wegen der Mehrsprachigkeit noch eine sekundäre hinzu, die wegen der oft sehr hohen Technizität der Sachfragen entsteht: Verständigung muss nicht nur zwischen verschiedenen Sprachgruppen, sondern auch zwischen verschiedenen Disziplin- und Theoriesprachen gefunden werden. Wie erwähnt, scheint bei Gesetzgebungskommissionen der Ausweg aus diesem Dilemma darin zu bestehen, dass der Sitzanteil der sprachlichen Minderheiten umso mehr reduziert wird, je detaillierter die Regelungen werden. Jedenfalls darf die Hypothese formuliert werden, dass mit wachsender Komplexität und Technizität der zu lösenden Sachfragen die Sprachschwierigkeiten in überproportionaler Weise zunehmen. Konflikte zwischen Sprachgruppen sind moderne Konflikte, die im Zusammenhang stehen mit dem modernen Leistungsstaat, der immer kompliziertere Aufgaben übernehmen muss.

Jean-Pierre Vouga ist nicht nur Multi-Experte, sondern war auch als Chefbeamter in der Bundesverwaltung tätig; er amtierte als Stellvertretender Delegierter für Raumplanung. Seiner Meinung nach ist das Sprachproblem gravierender in der Ministerialbürokratie, besonders in den unteren Rängen, als in der Milizverwaltung. Auf Erfahrungen in fünf ausserparlamentarischen Kommissionen verweisend, zeichnet er ein eher optimistisches Bild über das Verhältnis zwischen Sprachgruppen in diesen Gremien:

(Dans ces commissions,) je dois reconnaître que le rôle des Romands et des Tessinois m'est apparu singulièrement plus important que dans l'administration. Cela s'explique très simplement: les membres des commissions sont choisis en fonction d'un savant dosage où interviennent d'une part les compétences, mais aussi les appartenances politiques, régionales et linguistiques ... Dans les réunions, très fréquentes, où la cordialité, voire la camaraderie règnent très vite, le problème des langues n'est pas important. A ce niveau de compétences, chacun comprend la langue de l'autre. Le Schwyzertütsch n'est employé que si les Romands présents y consentent, ce qui, entre parenthèses, est toujours vivement apprécié. J'ai aussi appris récemment qu'au sein de la Commission fédérale des Beaux-Arts dont le président, le sculpteur Remo Rossi s'exprime en français, tout naturellement notre langue y domine ... (Vouga 1978: 78-79).

Möglicherweise würden welsche Kommissionsmitglieder, die nicht wie Vouga Multi-Experten-Erfahrung besitzen, die Dinge etwas anders sehen. Ein Westschweizer Experte, der unter Protest eine Kommission verliess, erklärte im Gespräch, er habe den Eindruck erhalten, dass einzelne seiner Deutschschweizer Kollegen überhaupt nichts von seiner Argumentation verstanden hätten und andere nie darauf eingegangen seien (siehe dazu auch: Rebeaud 1978: 78).

Vouga wurde wegen der Landesausstellung von 1939 erstmals als Experte beigezogen und war seither regelmässig in eidgenössischen Gremien tätig. Beachtenswert ist seine Einschätzung des Verfahrens, nach welchen welsche Kommissionsmitglieder kooptiert werden:

La domination alémanique prend encore un autre aspect. Chaque fois qu'une organisation ou une autorité doit désigner une délégation, composer un groupe de travail sur le plan suisse, on se rappelle qu'il faut un ou deux latins. Mais, soit qu'on redoute de consulter les sections ou les cantons Romands, soit qu'on invoque la nécessité d'aller vite ou de rester discret, on désigne péremptoirement tel ou tel personnage sans guère se préoccuper de savoir s'il est représentatif des Romands ni s'il est agréé par eux (S. 91).

Dieser Autor schliesst seine Ausführungen unter dem Titel «Les otages» mit den folgenden bemerkenswerten Äusserungen:

... à partir de ce moment (1939), je commençai à être du nombre des Welches connus et agréés des Suisses alémaniques et dès lors, souvent bien malgré moi, je fis partie du groupe parmi lesquels on choisit le "Romand de service", invité un peu à toutes les tables. Je m'acquitte en quelque sorte dans ces pages de la dette que j'ai contractée vis-à-vis des Romands en ayant souvent servi d'otage pour la bonne conscience des Alémaniques. Je n'en veux à personne mais je souhaite que tout ce que j'ai appris serve à éviter de nouvelles erreurs (S. 92).

5.3 Der Wohnsitz der Experten

Der Prozess der Verstädterung hat zu einer weitgehenden Konzentration der Bevölkerung in wenigen Ballungszentren geführt. 1974 lebten 31% der Bevölkerung in den Grossagglomerationen Zürich, Basel, Genf, Bern und Lausanne. Weitere 16% verteilten sich auf mittelgrosse Städte von über 30'000 Einwohnern, und die verbleibenden 53% entfielen auf mehr ländliche Gegenden mit Ortschaften unter 30'000 Einwohner. Die stark angewachsenen städtischen Zentren haben nicht nur an wirtschaftlicher Bedeutung gewonnen, auch politisch sind sie dominierend, was sich in der Zusammensetzung der ausserparlamentarischen Kommissionen zeigt. Für unsere Untersuchung haben wir den Wohnsitz der Experten gemäss der obigen Einteilung in Grossagglomerationen, Mittelstädte und ländliche Gebiete erhoben. Die Elementaranzählungen befinden sich im Anhang (A 1.2.9, A 1.3.5, A 1.4.5). Die Berechnung der nachstehend aufgeführten Prozentzahlen erfolgte unter Weglassung der «missing observations».

Die grossen Verwaltungen, die Universitäten und die Hauptquartiere von Privatwirtschaft und Verbänden befinden sich in den Städten. Da der Bund hauptsächlich aus diesen Organisationen seine Experten rekrutiert, vermag es nicht zu überraschen, dass 64% aller Kommissionssitze an die fünf grossen Ballungszentren gehen. Die ländlichen Gebiete dagegen, die mehr als die Hälfte der Wohnbevölkerung beherbergen, müssen sich mit weniger als einem Fünftel der Sitze begnügen. Die grossstädtische Dominanz zeigt sich noch deutlicher bei den strategischen Positionen im Kommissionswesen, den Präsidien und Multi-Experten, wo der entsprechende Anteil auf über 70% ansteigt (Tabelle 5.5). Der Vergleich unserer beiden Untersuchungsperioden ergibt, dass sich die regionale Verteilung der Sitze insgesamt nicht verändert hat. Bei den Präsidien hingegen verstärkte sich die Konzentration auf die fünf Grossstädte: Deren Präsidien-Anteil stieg von 66% in der ersten Halbzeit auf 82% in der zweiten.

Tabelle 5.5

Der Wohnsitz der Experten (in %)*

| | Alle Sitze | Nur Präsidien | Multi-Experten | Sitze der Multi-Experten |
|------------------------------------|------------|---------------|----------------|--------------------------|
| Fünf Grossagglomerationen | 63,6 | 73,1 | 71,1 | 70,9 |
| Mittelstädte | 18,3 | 14,7 | 16,2 | 16,1 |
| Ortschaften unter 30'000 Einwohner | 18,0 | 12,2 | 12,1 | 13,0 |
| Total (N) | 100 (2871) | 100 (197) | 100 (99) | 100 (541) |

* ohne Ausland und «missing observations»

Die Sitzkonzentration der Grossstädte ist vor allem eine Konzentration zugunsten der Bundeshauptstadt Bern, an die 32% der Sitze gehen, und der Wirtschaftsmetropole Zürich mit 15% der Sitze. Neben den beiden Hauptstädten verzeichnet lediglich noch Lausanne einen im Verhältnis zu seiner Bevölkerung überproportionalen Sitzanteil, während dies bei Hasel und Genf kaum der Fall ist. Der Konzentrationseffekt der beiden Hauptstädte, die beide in der deutschen Schweiz liegen, führt dazu, dass die regionale Sitzverteilung in der welschen Schweiz ausgeglichener ist als in der deutschen Schweiz. – Vom höheren Anteil an Präsidien in der zweiten Untersuchungshalbzeit haben ausser Lausanne alle Grossstädte profitiert, am meisten jedoch Bern, das seine Position um acht Prozentpunkte verbesserte. Lausanne hingegen erhielt von 1970 bis 1973 vier Präsidien und in der darauf folgenden Periode nur noch ein einziges.

Tabelle 5.6 zeigt die regionale Sitzverteilung innerhalb von sieben ausgewählten Affiliationskategorien. Dass 77% der Bundesvertreter in den Kommissionen in Bern wohnen und weitere 9% in den übrigen Grossstädten, wird nicht überraschen. Ein Korrektiv dazu bringen die Kantonsvertreter, auf deren regionale Herkunft wir an anderer Stelle schon eingegangen sind (oben Abschnitt 4.3). Doch auch in dieser dem Föderalismus verpflichteten Kategorie gehen 46% der Sitze an die Grossstädte; Bern und Zürich dominieren erneut mit Sitzanteilen von je 12%. – In der regionalen Verteilung der Universitätssitze widerspiegelt sich der Umstand, dass von zehn Universitäten deren sieben in den Grossstädten angesiedelt sind. Allein an Zürich, das zwei der grössten Hochschulen beherbergt, gehen 26% der Universitätssitze (Bern und Genf je 12%, Lausanne 9% und Basel 4%). – Von den Gruppen des "technokratischen Komplexes" weisen neben den Kantonen die Privatfirmen die ausgeglichene regionale Sitzverteilung auf.

Tabelle 5.6

Der Wohnsitz in sieben ausgewählten Affiliationskategorien (Sitze in %)

| | BUND | KANTONE | UNI | FIRMEN | UNTER-NEHMER | GEWERK-SCHAFT | LAND-WIRTE |
|------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|--------------|---------------|------------|
| (N = 2458) | | | | | | | |
| Fünf Gross-agglomerationen | 85,6 | 46,1 | 63,1 | 54,3 | 75,5 | 80,4 | 12,3 |
| Mittelstädte | 5,7 | 31,9 | 21,1 | 19,9 | 8,0 | 7,2 | 47,9 |
| Ortschaften unter 30'000 Einwohner | 8,7 | 22,1 | 15,8 | 25,8 | 16,5 | 12,4 | 39,7 |
| Total (N) | 100 (756) | 100 (671) | 100 (336) | 100 (337) | 100 (188) | 100 (97) | 100 (73) |

Bei den "Referendumsfähigen" variiert die Grossstadt-Zentriertheit ausserordentlich stark. Gewerkschaftsvertreter wohnen zu 80% in Grossstädten, wobei 60% allein auf Bern entfallen (Zürich: 18%). Die regionale Sitzverteilung dieser Affiliationskategorie kommt jener der Bundesvertreter am nächsten. Während Bern die Gewerkschaftskapitale ist, erscheint Zürich als Kapitale der Unternehmerverbände; 40% dieser Sitze gehen an die Agglomeration Zürich. Bauernvertreter schliesslich bevorzugen neben den ländlichen Gebieten vorwiegend mittelgrosse Städte; nur 12% haben ihren Wohnsitz in Grossstädten. – Insgesamt gleichen sich Unterschiede in der regionalen Sitzverteilung sowohl beim "technokratischen Komplex" als auch bei den "Referendumsfähigen" aus. Beide Globalkategorien rekrutieren ihre Experten in gleichem Ausmass aus Grossstädten (64% resp. 63%) und aus Mittelstädten (19% resp. 18%). Die sieben Departemente lassen sich nach der Grösse des Sitzanteils, den sie den Grossstädten einräumen, in drei Gruppen einteilen. EDA und EDI weisen mit 71% bzw. 69% Höchstwerte auf, während das EMD mit 55% und das VED mit 58% das entgegengesetzte Extrem bilden. Im Mittelfeld liegen JPD (63%) sowie EFD und EVD (je 61%). Keines der drei "Gesetzgebungsdepartemente" erreicht einen Wert unter 60%. Die deutlichste Polarisierung auf die beiden Hauptstädte weist das EDI auf, das seine Experten zu 33% in Bern und zu 17% in Zürich rekrutiert; jeder zweite EDI-Experte ist damit hauptstädtischer Herkunft. Im EVD ist die Konzentration auf die beiden Hauptstädte fast ebenso hoch (33% und 14%). Beim Aussenministerium tritt mit dem internationalen Genf noch eine dritte Stadt in den Vordergrund: Es stellt 13% der EDA-Experten.

Sobald Kommissionen als politisch wichtig eingeschätzt werden oder ihre Visibilität gross ist, wird der Repräsentativität mehr Beachtung geschenkt. Auf diese Regelmässigkeit haben wir schon bei der Diskussion über sprachliche Minderheiten in Kommissionen hingewiesen, und sie gilt auch bei der regionalen Sitzverteilung. In Verfassungskommissionen gehen nur 52% der Sitze an die Grossstädte, wobei Bern sich mit einem Sitzanteil von 28% und Zürich mit einem solchen von 11% begnügen; der Anteil ländlicher Gebiete hingegen erreicht hier einen Höchstwert von 26%. Der grossstädtische Sitzanteil steigt in Gesetzeskommissionen auf 62% und erreicht in Verordnungscommissionen gar den Wert von 73%. Etwas abgeschwächt tritt die gleiche Korrelation bei der hierarchischen Stufe der Kommissionen in

Erscheinung. Der Anteil der fünf Grossagglomerationen liegt in Bundesratskommissionen bei 61% der Sitze und in Departementskommissionen bei 63%, steigt aber auf 70% in den Ämterkommissionen.

Die Grobeinteilung in kleine Kommissionen (bis 15 Sitze) und grosse (über 15 Sitze) zeigt einen nur bescheidenen Unterschied hinsichtlich der regionalen Sitzverteilung. Ähnlich wie die Sitzverteilung nach Sprachgruppen (oben Abschnitt 5.2) ist auch die regionale Sitzverteilung in den grossen Kommissionen etwas ausgewogener: Der Grossstadtanteil beträgt 67% in den kleinen und 61% in den grossen Kommissionen. Es fällt jedoch auf – und auch hier besteht eine Analogie zur Sprachgruppenvertretung –, dass die allerkleinsten Kommissionen (bis 5 Mitglieder) und die allergrössten (über 25 Mitglieder) die beste regionale Repräsentativität aufweisen, liegt doch in beiden Kategorien der grossstädtische Sitzanteil bei nur 55%. Dass die sehr grossen, parlamentsförmigen Kommissionen sprachlich und regional repräsentativ sind, versteht sich von selbst, denn dazu wurden sie geschaffen. Dass Minikommissionen ebenso repräsentativ sind, liegt wohl daran, dass sie oft eine Schlüsselstellung einnehmen: als Vorauskommissionen, als Schlichtungsinstanz, als Verkörperung von Wissenschaftlichkeit, als Gremien von "Weisen" mit hohem Symbolwert.

5.4 Frauen in Kommissionen

Seit 1971 haben die Frauen Stimm und Wahlrecht auf Bundesebene, und in diesem Jahr zogen die ersten Frauen ins Bundesparlament ein. Auch die Exekutive begann ab diesem Zeitpunkt, ihre Frauenfeindlichkeit zu mildern. Die Statistik des Eidg. Personalamtes weist für das Frühjahr 1972 erstmals eine Frau in der Besoldungsstufe Ia aus. Ein Jahr später erreichte die erste Frau in der Geschichte der Eidgenossenschaft eine Stelle der Überklasse. Seit 1976 werden zwei der 252 Ia-Positionen von Frauen eingenommen; ebenfalls zwei Frauen entfallen auf die insgesamt 400 Stellen der Überklasse. 1970 gab es in der gesamten Bundesverwaltung (inkl. Verkehrsbetriebe) 4'034 Stellen, welche in die vierte oder eine höhere Besoldungsklasse eingestuft waren; davon entfielen 23 oder 0,6% auf Frauen. Bis zum Jahre 1978 hat sich dieser Prozentsatz auf 1,6 erhöht.

Da die Verhältnisse in der Bundesverwaltung sich in den ausserparlamentarischen Kommissionen zu replizieren pflegen, überrascht es nicht, nur relativ wenige Frauen in diesen Gremien anzutreffen. Insgesamt entfielen 4,4 aller Sitze auf Frauen, wobei auf den Unterschied zwischen der ersten und der zweiten Untersuchungs-Halbzeit hinzuweisen ist: Der Sitzanteil der Frauen verbesserte sich von 3,3% auf 6%. Dieser Vormarsch der Frauen erklärt sich zum Teil durch die 1976 vom Bundesrat eingesetzte "Eidgenössische Kommission für Frauenfragen", die paritätisch aus 10 Frauen und 9 Männern zusammengesetzt ist. Ihre Aufgabe ist eine vierfache: (1) Stellungnahme zu Vorlagen des Bundes, welche die Situation der Frau berühren; (2) Erledigung von Aufgaben im Auftrag von Bundesrat und Departementen; (3) Ausarbeitung von Empfehlungen zur Verbesserung der Stellung der Frau; (4) Beobachtung der Entwicklung hinsichtlich der Stellung der Frau in der Schweiz. Seit 1980 unterhält die Kommission eine eigene Dokumentationsstelle. Unter dem Titel "Frauenkommission ohne Verwendung?" berichtete die Neue Zürcher Zeitung am 12. Februar 1980, dass der Bund dieses Konsultativorgan bisher nur selten angespannt habe.

Die Frauenkommission steht selbstverständlich unter dem Präsidium einer Frau. Schon 1975 war das Präsidium einer Kommission einer Frau anvertraut worden. 1977 kam ein weiteres weibliches Präsidium

hinzu. Insgesamt wurden damit drei von den 200 untersuchten Kommissionen von Frauen präsiert. Eine Frau figuriert auch unter den 99 Multi-Experten.

Die Verwendung von Frauen in Kommissionen ist je nach Departement verschieden. Die grösste Zurückhaltung übten das VED und das EVD (1,9% bzw. 2,3% Frauensitze). Hohe Werte erreichten das EDA mit 6,6% und das EDI mit 5,9%. Der Spitzenwert des EMD von 9,7% ist nur damit zu erklären, dass 1970 eine 14köpfige "Kommission für Fragen des Frauenhilfsdienstes" geschaffen wurde, in der 8 Frauen sass. In den übrigen sieben EMD-Kommissionen wirkten insgesamt nur zwei weibliche Experten mit.

Die Bundessitze in Kommissionen werden nur zu 1,7% von Frauen eingenommen; dieser Prozentsatz entspricht ziemlich genau dem Anteil höherer Bundesstellen (4. Besoldungsklasse und höher), die von Frauen eingenommen werden. Bei den Kantonssitzen hingegen gehen 4,3% an Frauen. In ihrer Einstellung den Frauen gegenüber sind sich Arbeitnehmerverbände und Gewerkschaften mindestens in einem Punkte einig: Sie betrauen ausschliesslich Männer mit der Vertretung ihrer Interessen in ausserparlamentarischen Kommissionen.

6. Verbände und Parteien

Die Frage, wie weit politische Repräsentativität und Proportionalität in einen enger gefassten Sinne in der Milizverwaltung verwirklicht sind, soll durch eine Analyse der Verbands- und Parteienpräsenz in den Kommissionen geklärt werden. Über Verbände lassen sich dabei genauere Aussagen machen, da entsprechende Angaben in den Kommissionslisten figurieren. Anhaltspunkte über die parteipolitische Kolorierung der Kommissionsmitglieder dagegen lassen sich nur auf indirektem Wege gewinnen und unter Bezug von Informationen, die sich nicht in den Listen befinden. Diese Anhaltspunkte müssen notgedrungen unscharf bleiben und können nur in relativ groben Schätzungen bestehen.

6.1 Ungleiche Sozialpartner

Die in den Kommissionen vertretenen "Affiliationsgruppen" haben wir in zwei Hauptkategorien eingeteilt: (1) in den "technokratischen Komplex", den drei Viertel der Sitze zukommen und den wir in Kapitel 4 vorgestellt haben, sowie (2) in die "referendumsfähigen" und "übrigen" Organisationen (vgl. dazu die Übersichtstabelle 7.1). Es ist hier nicht üblich, alle Affiliationsgruppen, die nicht zum technokratischen Komplex gehören, ausführlich zu kommentieren. Vielmehr wollen wir das Augenmerk auf die beiden zentralen Gruppen "Unternehmerverbände" und "Gewerkschaften" richten, die gemeinhin als Sozialpartner bezeichnet werden. Weitere Affiliationsgruppen sollen nur cursorisch behandelt werden oder überhaupt unerwähnt bleiben. Bei der Kategorie "Unternehmerverbände" (UNTERNEHMER) ist anzumerken, dass darin nicht nur Vereinigungen von Industrie, Banken und Grosshandel, sondern auch Gewerbeverbände erfasst sind.

Unternehmerverbände und Gewerkschaften haben nicht den gleichen Zugang zu den ausserparlamentarischen Kommissionen. In unserer Untersuchungsperiode erhielten die ersteren insgesamt 195 Sitze und die letzteren nur deren 100, was ein Verhältnis von 2:1 ergibt. Unterstellt man, dass

zwischen den Kommissionsmitgliedern der Kategorie UNTERNEHMER und jener der FIRMEN eine hohe Affinität besteht und beide Akteurgruppen ihr Vorgehen zu koordinieren vermögen, so liesse es sich rechtfertigen, die beiden Kategorien zusammenzufassen und sie gemeinsam den Gewerkschaften gegenüberzustellen. In diesem Falle ergäbe sich ein Sitzverhältnis von 5,5:1 zuungunsten der Gewerkschaften. Eine ähnliche Überlegung könnte man hinsichtlich der freiberuflichen Verbände (FREIBERUF) anstellen und sie ebenfalls einer weiter gefassten Unternehmer-Kategorie zuordnen, womit sich ein Sitzverhältnis von sogar 6:1 ergäbe. Im folgenden soll indessen beim Vergleich mit den Gewerkschaften nur die eng gefasste Kategorie UNTERNEHMER im bereits definierten Sinne verwendet werden.

Den landwirtschaftlichen Verbänden (BAUERN) fielen noch weniger Sitze zu als den Gewerkschaften, nämlich insgesamt 76. Es fällt jedoch auf, dass der Abstand zwischen Gewerkschaften und Bauernverbänden bedeutend kleiner ist als jener zwischen Gewerkschaften und Unternehmerverbänden. Alle drei Verbandsgruppen konnten ihren Sitzanteil in der zweiten Untersuchungshalbzeit verbessern, am meisten jedoch die Gewerkschaften (Tabelle 6.1). Damit wurde die Sitzrelation zwischen den drei Gruppen in der zweiten Untersuchungshalbzeit ausgeglichener. Die auf die Kategorien UNTERZUDW, GEWERKSCHAFT und BAUERN entfallenden Sitze verteilten sich in der Periode 1970/73 im Verhältnis von 57% : 24% : 19%, in der darauf folgenden Periode aber im Verhältnis von 47% : 30% : 23%.

Tabelle 6.1

Sitzanteil von drei Verbandsgruppen gemäss Zeitperiode (in %)

| | 1970 – 1973 (N = 1672) | 1974 – 1977 (N = 1132) |
|--------------|---------------------------|---------------------------|
| UNTERNEHMER | 6,9 | 7,0 |
| GEWERKSCHAFT | 2,9 | 4,5 |
| BAUERN | 2,3 | 3,4 |
| Total | 12,1 | 14,9 |

Bei der Interpretation der angeführten Sitzrelationen ist zu berücksichtigen, dass sie nicht notwendigerweise die Verhältnisse in individuellen Kommissionen widerspiegeln. Die Unterschiede erklären sich zu einem erheblichen Teil durch den Umstand, dass die einzelnen Verbandskategorien nicht zu einer gleichen Zahl von Kommissionen Zugang haben. Von den untersuchten 200 Kommissionen waren 74 mit Unternehmervvertretern beschickt, und nur in 48 sassen Gewerkschafter. Landwirtschaftsvertreter nahmen Einsitz in 37 Kommissionen (Tabelle 6.2).

Eine detaillierte Vorstellung der Kommissionen, in denen Vertreter der drei Verbandsgruppen mitwirkten oder fehlten, sei hier nicht unternommen. Immerhin gibt Tabelle 6.3 Aufschluss über unterschiedliche Strategien der Verbände hinsichtlich ihrer Einsitznahme in Kommissionen verschiedenen Typs. Die Gewerkschaften halten sich an die klassische Juristenregel, wonach Verfassungsrecht wichtiger ist als Gesetzesrecht, und dieses wichtiger als Verordnungsrecht. Entsprechend ist ihre Präsenz, gemessen an ihrem Sitzanteil, an stärksten in Verfassungskommissionen, auf die Hälfte reduziert in Gesetzeskommissionen und sehr bescheiden in Verordnungscommissionen. In den untersuchten Verfassungskommissionen haben die Gewerkschaften sogar mehr Sitze eingenommen als Unternehmerverbände.

Tabelle 6.2

Der Zugang zu den Kommissionen

| Affiliationsgruppe | Anzahl der Kommissionen, zu denen die Affiliationsgruppe Zugang hatte |
|--------------------------|---|
| Technokratischer Komplex | |
| BUND | 186 |
| KANTONE | 152 |
| UNI | 120 |
| FIRMEN | 115 |
| Referendumsfähige | |
| FREIBERUF | 32 |
| UNTERNEHMER | 74 |
| BAUERN | 37 |
| GEWERKSCHAFT | 48 |
| KRANKENKASSE | 6 |
| IMMOBILIEN | 6 |
| Übrige | |
| GEMEINNUTZ | 60 |
| KONSUMENTEN | 22 |
| MASSENMEDIEN | 12 |

Tabelle 6.3

Sitzanteil von drei Verbandsgruppen gemäss Kommissionstyp (in %)

| | BEHÖRDEN (N = 23) | VK/ VERFASS (N = 178) | VK/ GESETZ (N = 713) | VK/ VERORD (N = 395) | VK/ PLAN (N = 105) | VK/ STUDIEN (N = 1360) |
|--------------|----------------------|-----------------------------|----------------------------|----------------------------|--------------------------|------------------------------|
| UNTERNEHMER | 8,7 | 5,6 | 8,3 | 5,3 | 12,4 | 6,5 |
| GEWERKSCHAFT | - | 7,3 | 3,6 | 2,5 | 1,9 | 3,6 |
| BAUERN | - | 1,7 | 2,4 | 1,5 | 1,0 | 3,6 |
| Total | 8,7 | 14,6 | 14,3 | 9,3 | 15,3 | 13,7 |

Das Beteiligungsmuster der Gewerkschaften in legislatorischen Kommissionen, das die Präsenz gemäss Normierungsstufe dosiert, ist analog zu jenem der sprachlichen Minderheiten und der ländlichen Gebiete, gleicht aber auch jenen der Universitätsprofessoren, deren Mehrheit wohl Juristen sind. – Eine andere Strategie verfolgen die Unternehmerverbände; sie bemessen ihren Einsatz nicht nach dem formalen Kriterium der Normenhierarchie, sondern verfolgen mit Aufmerksamkeit auch die Normkonkretisierungsprozesse. In Verordnungscommissionen sind sie gleichermassen präsent wie in Verfassungskommissionen, und ihr Hauptaugenmerk ist auf die Gesetzeskommissionen gerichtet. – Unsere Zahlen widerlegen die Vermutung, dass Planung ein besonderes Steckenpferd der Gewerkschaften oder der politischen Linken wäre. In den untersuchten Planungskommissionen hatten die Unternehmerverbände einen sechsmal grösseren Sitzanteil als die Gewerkschaften. – Keine Gewerkschafter oder Bauernvertreter liessen sich in den Behördenkommissionen nachweisen. Da von diesem Kommissionstyp nur drei Einheiten erfasst wurden, lassen sich daraus keine Verallgemeinerungen ableiten.

Die Zugangschance zu Kommissionen variiert für Verbände auch nach Massgabe der Kommissionsgrösse. In den 16 Kleinstkommissionen (bis 5 Mitglieder) fiel nur ein einziger Sitz an einen Unternehmerverband, während Gewerkschaften und Bauernverbände leer ausgingen. Nimmt man an, dass ein Sitzanteil von wenigstens drei Prozent einen signifikanten Zugang zu den Kommissionen einer bestimmten Grössenordnung bedeutet, so ergibt sich folgendes Bild. Unternehmerverbände haben signifikanten Zugang in Kommissionen mit 6 und mehr Mitgliedern. Für die Gewerkschaften liegt die Schwelle bei Kommissionen mit 11 und mehr Mitgliedern und für die Bauernverbände gar bei Kommissionen mit 16 und mehr Mitgliedern.

Die Aufschlüsselung der Daten gemäss Departementen fördert interessante Unterschiede der Verbandspräsenz zutage (Tabelle 6.4). Allein im Volkswirtschaftsdepartement ist zwischen Gewerkschaften und Unternehmerverbänden annähernde Parität erreicht (44 Gewerkschafts- und 52 Unternehmersitze). Zwei Departemente, das Aussen- und das Innenministerium, bewegen sich in einem Mittelfeld, indem sie den Unternehmerverbänden etwas weniger als den doppelten Sitzanteil der Gewerkschaften wegnähmen. Bei drei Departementen schliesslich sind die Gewerkschaften eindeutig marginalisiert. Das Verhältnis UNTERNEHMER/GEWERKSCHAFT beträgt im Finanzdepartement rund

4:1, im Justizdepartement rund 6:1, und im Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement gar 10:1. Im EMD ist die Verbandspräsenz sehr bescheiden und in umgekehrter Proportion: vier Gewerkschafts- und zwei Unternehmersitze. Wenn die Unternehmer im EMD nur bescheiden über ihre Verbände vertreten sind, so finden sie umso grosszügigeren Zugang über die Kategorie FIRMEN: 27% der EMD-Sitze gingen an Experten von Einzelfirmen. – Die Bauernverbände haben 70% ihrer Sitze auf nur zwei Departemente konzentriert: das Finanz- und das Volkswirtschaftsdepartement. Im ersteren sind sie sogar noch stärker vertreten als selbst die Unternehmervverbände.

Tabelle 6.4

Sitzanteil von drei Verbandsgruppen in den Departementen. (in %)

| | EDA (N=111) | EDI (N=953) | JPD (N=492) | EMD (N=96) | EFD (N=194) | EVD (N=638) | VED (N=296) |
|--------------|----------------|----------------|----------------|---------------|----------------|----------------|----------------|
| UNTERNEHMER | 6,3 | 5,7 | 5,9 | 2,1 | 11,3 | 8,2 | 9,8 |
| GEWERKSCHAFT | 3,6 | 3,6 | 1,0 | 4,2 | 3,1 | 6,9 | 1,0 |
| BAUERN | 0,9 | 1,5 | 1,4 | - | 12,9 | 4,4 | 0,3 |
| Total | 10,8 | 10,8 | 8,3 | 6,3 | 27,3 | 19,5 | 11,1 |

Der Befund, dass Gewerkschaften gegenüber Unternehmervverbänden beim Zugang zu ausserparlamentarischen Kommissionen im Hintertreffen sind, findet eine Bestätigung in analogen Untersuchungsergebnissen von Hanspeter Kriesi (1979), der allerdings einen anderen Forschungsansatz verwendete. Dieser Autor beschränkte seine Erhebungen nicht auf die kommissionarische Entscheidungsphase, sondern versuchte, zentrale Entscheidungsabläufe in ihrer Gesamtheit zu erfassen. Zuerst bestimmte er aus 169 Gesetzgebungsgeschäften der Zeitperiode 1971 – 76 in elaboriertem Verfahren und unter Zuzug von Sachverständigen jene 13 Geschäfte, die als die wichtigsten betrachtet werden dürfen. Anhand der Beteiligungen an diesen 13 Entscheidungsprozessen grenzte er hierauf den Kreis der "politischen Elite" des Landes ab, den er auf 1224 Personen bezifferte. Ein Drittel dieser Elite würde von Funktionären der verschiedenen Verbände gestellt. Hinsichtlich der uns interessierenden Unternehmer-, Bauern- und Arbeitnehmervverbände konstatierte Kriesi eine deutliche Untervertretung der Gewerkschafter in der politischen Elite:

Verglichen mit den Vertretern der Wirtschaftsverbände, welche die Arbeitgeber, das Gewerbe und die Bauern vertreten, sind die Gewerkschaftsvertreter deutlich unterrepräsentiert, sie machen praktisch genau die Hälfte der Vertreter der Wirtschaftsverbände (6,3% gegenüber 11,1%) aus (Kriesi 1979: 257).

Neben der Arbeit von Kriesi ist auch auf jene von Guggenheim hinzuweisen, die sich mit dem Vernehmlassungsverfahren im Bund befasst. Mindestens indirekt geht daraus hervor, dass die Spitzenverbände der Unternehmer (Vorort, Zentralverband, Gewerbeverband) häufiger im Vernehmlassungsverfahren konsultiert werden als die Gewerkschaften. Diese Verbände "werden immer in das Vernehmlassungsverfahren einbezogen, wenn sie von einer Vorlage betroffen sind. Sie werden aber auch oft zu vorlagen angehört, von denen sie nicht betroffen sind." "(Sie) werden als am Rand Betroffene

wie als nicht Betroffene im Vergleich zu anderen Verbandstypen überdurchschnittlich oft angehört." Gemäss Guggenheim sind die Gründe allerdings nicht bekannt, "wieso die drei Wirtschaftsverbände als nicht Betroffene öfters zur Stellungnahme eingeladen werden" (Guggenheim 1978: 60, 63).

6.2 Ursachen der Ungleichheit

Im Kommissionensystem des Bundes (aber auch im Vernehmlassungsverfahren) beanspruchen die Unternehmerverbände für sich mit Erfolg einen Bereich der "Zuständigkeit", der ausgedehnter ist als jener der Gewerkschaften. Und die Bundesverwaltung interpretiert das Gebot zur Anhörung der "zuständigen Organisationen der Wirtschaft", das in der Bundesverfassung an verschiedenen Stellen ausgesprochen ist und durch die Praxis erheblich ausgeweitet wurde, in den Sinne, dass sie die einen Wirtschaftsorganisationen als "zuständiger" betrachtet als die andern. Ein erster Erklärungsansatz für die Ungleichbehandlung von Unternehmerverbänden und Gewerkschaften könnte in der Annahme bestehen, dass oft zwischen den beiden Verbandstypen Interessenidentität besteht und dass in diesen Fällen dann eben der Unternehmerverband berücksichtigt wird, weil er den qualifizierteren Sachverstand anbieten kann. Ob es solche Fälle der Interessenidentität tatsächlich gibt und in welcher Häufigkeit, sei hier nicht näher untersucht. Jedenfalls weist das angeführte Argument auf einen grundlegenden Zusammenhang hin: Der Zugang zu Entscheidungsprozessen des Bundes erfolgt nach Massgabe der Ressourcen, beispielsweise des soeben erwähnten Sachverstandes, über die ein Verband oder eine Verbandskategorie verfügt.

Zwischen Unternehmerverbänden und Gewerkschaften besteht in der Tat ein erhebliches Ressourcengefälle, welches den differentiellen Zugang zum eidgenössischen Entscheidungssystem zu erklären vermag. Im Vordergrund stehen dabei die organisationellen Ressourcen. Die Unternehmenseite ist umfassender und intensiver organisiert als die Arbeitnehmerseite. Von den im EIGA Verzeichnis der schweizerischen Berufs- und Wirtschaftsverbände aufgeführten 1091 Organisationen des Jahres 1973 sind 702 als Arbeitgeberverbände einzustufen, während nur 169 Einheiten der Arbeitnehmerseite angehören; die restlichen 220 Einheiten entfallen auf "Verbände anderer Art" (BIGA 1974: V), – Die Arbeitgeber sind nicht nur umfassender organisiert, sondern auch effizienter und wesentlich schlagkräftiger als ihre Partner auf der Arbeitnehmerseite. Drei Spitzenverbände repräsentieren die Unternehmerinteressen, wobei zwischen diesen drei Dachorganisationen eine recht klare Arbeitsteilung besteht. Der Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrievereins befasst sich mit allgemeiner Gesellschafts- und Wirtschaftspolitik und legt einen besonderen Akzent auf die "Mitgestaltung und 'Betreuung' der schweizerischen Aussenhandelspolitik" (Organigramm 1977: 11). Der Zentralverband schweizerischer Arbeitgeber-Organisationen dagegen sieht sein Haupttätigkeitsgebiet in der Pflege des Sozialpartnerverhältnisses. Während beide genannten Organisationen eher auf Grosshandel und Grossindustrie ausgerichtet sind, vertritt der Schweizerische Gewerbeverband die Interessen von vorwiegend kleineren und mittleren Unternehmen. Anders liegen die Dinge auf Arbeitnehmerseite, wo Zersplitterung vorherrscht und die Arbeitsteilung nicht so sehr "vertikal" zwischen Dachorganisationen erfolgt, sondern "horizontal" zwischen Spitzenverband und Unterverbänden. Der Schweizerische Gewerkschaftsbund überlässt die spezifischen Sozialpartnerbeziehungen, insbesondere die Tarif- und Lohnpolitik, seinen "souveränen" Einzelgewerkschaften und steht auf Bundesebene in Konkurrenz mit den sogenannten Minderheitsgewerkschaften (Christlichnationaler Gewerkschaftsbund, Schweizerischer Verband evangelischer Arbeitnehmer, Landesverband freier Schweizer Arbeitnehmer, Vereinigung schweizerischer Angestelltenverbände).

Zu diesen Unterschieden in den verbandlichen Gesamtstrukturen kommt hinzu, dass die Arbeitgeberseite zur Informationsbeschaffung und Artikulierung ihrer Interessen viel mehr qualifiziertes Personal aufbieten kann als die Gegenseite. Dies betrifft sowohl die eigentlichen Verbandsfunktionäre als auch jene Sachverständigen, die andern Affiliationskategorien angehören (z.B. FIRMEN, UNI, FREIBERUF). Auch vermögen Arbeitgeberorganisationen in der Regel intensivere Klientelbeziehungen zu Verwaltungsabteilungen herzustellen (z.B. der Vorort zum Bundesamt für Aussenwirtschaft) und sich so dauernden Informationsvorsprung und grössere Entscheidungsnähe zu sichern. Der grössere Sitzanteil der Unternehmerverbände und ihre Einsitznahme in mehr Kommissionen ist unter anderen ein Ausdruck dieser engeren Beziehungen zur Verwaltung.

Wie schon ausgeführt, haben namhafte Autoren die Verbandsbeteiligung in ausserparlamentarischen Kommissionen mit der Institution des Referendums in Zusammenhang gebracht. Wir mussten indessen die Vorstellung, wonach das Referendum als zentraler Erklärungsfaktor für Verbandspräsenz zu gelten habe, mit einigen Fragezeichen versehen (oben Abschnitt 4.1). Die radikale Gegenthese von der gänzlichen Irrelevanz des Referendums ist jedoch ebenso unzulässig. Die Möglichkeit, mit dem Referendum zu drohen, kann für Verbandsvertreter eine ernstzunehmende Ressource darstellen. Allerdings ist sofort beizufügen, dass diese Ressource nicht für jeden Verbandstyp von gleicher Bedeutung ist. Referendumsdrohungen haben je nach den verfügbaren organisationellen und finanziellen Mitteln des Drohenden und je nach seiner Zielsetzung eine unterschiedliche Glaubwürdigkeit und damit unterschiedliche Wirkung. Gemäss theoretischen Erwägungen, die anderer Stelle dargelegt wurden (Germann 1975: 160-163), ist anzunehmen, dass die Referendumsdrohung zwar für Unternehmerverbände, kaum aber für Gewerkschaften eine ins Gewicht fallende Ressource darstellt. Die differentiellen Einflussmöglichkeiten, welche das Referendum eröffnet, werden dabei keineswegs durch die Verfassungsinitiative ausgeglichen, zu der die Gewerkschaften häufig Zuflucht nehmen. Die direkten Erfolgchancen von Initiativen sind äusserst gering. Zudem wurde die Handhabung der Initiative durch ein erhöhtes Quorum von 100'000 Unterschriften und durch die Begrenzung der Unterschriftensammlung auf 18 Monate erschwert. – Ohne die Auswirkungen direktdemokratischer Institutionen über Gebühr betonen zu wollen, muss doch mit Deutlichkeit auf die Parallelität zwischen differentiellem Zugang zu Kommissionen und differentiellem referendumspolitischem Drohpotential der Verbände hingewiesen werden. Wie weit die beschriebenen schweizerischen Verhältnisse jenen in andern Staaten gleichen oder davon abweichen, kann hier mangels vergleichbarer Auslandsdaten nicht im Detail untersucht werden. Immerhin dürfte feststehen, dass verschiedene Länder den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden einen stärker an der Paritätsnorm orientierten Zugang zu staatlichen Entscheidungsprozessen gewähren als die Schweiz. Für Österreich beispielsweise ist "die eher bipolare, an Arbeitgeber- und am Arbeitnehmerstatus aufgehängte Interessenvertretung durch einige zentralisierte Verbände" kennzeichnend. Dabei bildet die Paritätische Kommission "eine der wichtigsten Plattformen der (sozialpartnerschaftlichen) Beeinflussung von Regierungsentscheidungen vor allem auf dem Gebiet der Wirtschafts- und Sozialpolitik" (Brunner 1980: 179, 181). Auch in den skandinavischen Ländern dürften Arbeitgeber- und Arbeitnehmerinteressen in staatlichen Entscheidungsprozessen in einer der Paritätsnorm verpflichteten Weise repräsentiert sein. Für die im Jahre 1975 in Dänemark bestehenden 667 Kommissionen mit rund 6000 Mitgliedschaften liegen Zahlen über die Verbandspräsenz vor, die mit den unseren weitgehend vergleichbar sind. Darnach betrug das Sitzverhältnis zwischen den Kategorien UNTERNEHMER / GEWERKSCHAFT / BAUERN in diesem Kommissionssystem 38% : 47% : 15% (Johansen/Kristensen 1978: 23 *).

* Die Verteilung der Verbandssitze in den dänischen Kommissionen wird von den beiden Autoren wie folgt angegeben: Workers organizations 14,6% – White collar organizations 22,7% – Employers organizations 8,3% – Agricultural organizations 12,3% – Industrial organizations 21,7% – Other organizations 20,3% (total 100%).

Der Umstand, dass die Unternehmerverbände mit weniger Sitzen vertreten sind als die Gewerkschaften, wird dadurch erklärt, dass die ersteren stärker zentralisiert seien und dass daher auf Arbeitgeberseite weniger Organisationen vertreten werden müssten. Im dänischen Kommissionensystem ging der Sitzanteil der Landwirtschaftsverbände seit dem Zweiten Weltkrieg auf weniger als die Hälfte seiner ursprünglichen Grösse zurück, was nach Auffassung von Johansen und Kristensen die abnehmende gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Landwirtschaft widerspiegelt. Unsere Zahlen, die allerdings eine viel kürzere Periode betreffen, lassen für die Schweiz eine gegenläufige Tendenz vermuten: Die Bauernverbände konnten in der zweiten Untersuchungshalbzeit ihren Sitzanteil verbessern. – Die eher untergeordnete Bedeutung der Paritätsnorm im eidgenössischen Kommissionensystem mag zu einem gewissen Teil auch damit zusammenhängen, dass in der Schweiz – im Gegensatz zu zahlreichen andern Staaten – die klassischen Sozialpartnerbeziehungen, jene der Lohn- und Tarifpolitik, dezentralisiert und ohne Einschaltung staatlicher Stellen, also ausserhalb der Kommissionen, geregelt werden. Der Paritätsgedanke vermochte vielleicht auch deshalb auf Bundesebene eine geringere Ausstrahlungskraft zu entfalten.

Einsitznahme in einer Kommission und ein bestimmter Sitzanteil bedeuten für eine Affiliationskategorie nicht notwendigerweise einen entsprechenden Einfluss auf den betreffenden Entscheidungsprozess. Einfluss kann ausgeübt werden ohne förmliche Partizipation, und andererseits kann auch bei Teilnahme an der Kommissionsarbeit der Einfluss ausbleiben. Wer in Kommissionen wieviel Einfluss ausübt, darüber vermag dieses Buch keine über blosser Vermutungen hinausgehende Angaben zu machen. Die Frage des Einflusses kann wohl nur über gezielt angesetzte Fallstudien aufgeklärt werden. Auf eine solche Fallstudie sei hier verwiesen; sie betrifft die Kommission von 1969 zur Vorbereitung eines neuen Berufsbildungsgesetzes, die 1972 ihren Schlussbericht ab lieferte (Farago 1979). Das 22köpfige Gremium war paritätisch zusammengesetzt, indem es sechs Arbeitgebervertreter mit sechs Gewerkschaftern konfrontierte. Auf Arbeitgeberseite sass je drei Vertreter von Zentralverband und Gewerbeverband. Drei Unternehmerfunktionäre standen im Rang von Direktoren bzw. Vizedirektoren. Auf der Gegenseite befanden sich drei SGB Vertreter und drei Repräsentanten von Minderheitsgewerkschaften. Der SGB-Delegation gehörten indessen keine Funktionäre der Dachorganisation, sondern ausschliesslich Sekretäre von Mitgliederverbänden an. Nach Auffassung von Farago traten somit die Gewerkschaften mit Personal von eher zweiter Garnitur zu den Verhandlungen an. Die Auszählung der Wortmeldungen in den 16 Kommissionssitzungen ergab, dass sich die Gewerkschaftsseite vorwiegend passiv verhielt und "die Verhandlungen praktisch zwischen den Vertretern von BIGA und Spitzenverbänden der Arbeitgeber abliefen". Der Vertreter einer Minderheitsgewerkschaft fehlte an zwölf Sitzungen und meldete sich an den übrigen nie zu Wort. – Die Gewerkschaften stiegen ziemlich unvorbereitet in die Verhandlungen ein. Erst 1971 hatte der SGB ein Berufsbildungskonzept erarbeitet, das an der zwölften Kommissionssitzung vorgelegt wurde, die Kommissionsbeschlüsse aber nicht mehr beeinflussen konnte. 1974 publizierte der Gewerkschaftsbund seine "Alternative" zum offiziellen Projekt des Berufsbildungsgesetzes, lancierte eine Petition mit über 50'000 Unterschriften und drohte erfolglos mit dem Referendum. Gegen das vom Parlament 1978 verabschiedete Gesetz ergriffen die Gewerkschaften tatsächlich das Referendum, unterlagen aber in der Volksabstimmung. – Der geschilderte Einzelfall gestattet selbstverständlich keine Verallgemeinerung, erlaubt aber die Hypothese, dass wegen ungenügender personeller Ressourcen der relative Einfluss der Gewerkschaften in ausserparlamentarischen Kommissionen geringer als ihr Sitzanteil ist. Auf die personellen Ressourcen der Gewerkschaften ist im Kapitel 7 nochmals einzugehen.

6.3 Politische Parteien

Schweizerische Parteien konzentrieren ihre Aktivitäten typischerweise auf der kantonalen Ebene. Landesparteien stellen "de facto nichts anderes dar als grosse Dachorganisationen der kantonalen Parteien, gewissermassen Tagsatzungen, an denen die nationale Einheit stets neu zu erringen ist"; sie bleiben "einem heute antiquiert erscheinenden Föderalismus verpflichtet". Nach vorherrschender Auffassung dominieren Verbände die Bundespolitik und nicht politische Parteien, die "im Wettbewerb mit den Verbänden auf der ganzen Linie ins Hintertreffen geraten" (Gruner 1977: 29, 179). Die Abhängigkeit der grossen Landesparteien von den ihnen nahestehenden Verbänden manifestiert sich nicht nur im Bereich der Finanzen und des verfügbaren Sachverstandes, sondern auch im Wahlkampf, wo die Parteien sich auf das Mobilisierungspotential der Verbände abstützen und ihnen dafür Listenplätze einräumen. Im vergangenen Jahrzehnt haben die grossen Parteien sich allerdings um eine gewisse Zentralisierung ihrer Parteiapparate bemüht und die Sekretariate verstärkt. Trotzdem dürfte ihre Autonomie gegenüber den Verbänden bescheiden bleiben.

Die "zuständigen Organisationen der Wirtschaft", die schon seit langem im vor- und nachparlamentarischen Verfahren der Gesetzgebung eine aktive Rolle spielten und in der Bundesversammlung stets über zahlreiche Exponenten verfügten, liessen erstmals 1947 die Pflicht der Bundesverwaltung zur Verbandsanhörung in der Verfassung verankern. 1969, mehr als zwanzig Jahre später, regte eine Motion Schürmann die rechtliche Gleichstellung von Verbänden und Parteien im legislatorischen Vorverfahren an. Dem Anliegen wurde auf blosser Verordnungsstufe, in den bereits zitierten Richtlinien des Bundesrates von 1970, teilweise entsprochen: Artikel 13 Abs. 2 des Textes bestimmt: "Die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien sind zu Erlassen der Verfassungsstufe und überdies zu Erlassen von besonderer politischer Tragweite anzuhören". Seither werden die Parteien regelmässig in Vernehmlassungsverfahren konsultiert, was bei ihnen allerdings Kapazitätsproblem aufwirft:

Mit der Einbeziehung ins Vorverfahren der Gesetzgebung haben sich die Parteien eine Bürde aufgelastet, die zwar einerseits ohne Zweifel in ihre legitimen Kompetenzen hineingehören, die sie aber andererseits stark belastet. Ihnen wird nicht selten der Vorwurf gemacht, ihre Stellungnahmen hinkten den entsprechenden Arbeiten der Kantone und der Wirtschaftsverbände hintennach (Ehinger 1977: 11).

Bereits wurde darauf hingewiesen, dass die kommissionarische Phase der Gesetzgebung in der Regel von grösserer Bedeutung ist als die darauf folgende Vernehmlassungsphase. Gerade in dieser kommissionarischen Phase ist nun aber die Stellung der Parteien durch keinerlei rechtliche Bestimmung abgesichert. Die bundesrätlichen Richtlinien von 1974 erwähnen in Ziffer 233 hinsichtlich der Zusammensetzung von Kommissionen zwar die "Interessengruppen", nicht aber die Parteien. Lediglich Ziffer 234 der Richtlinien 1974 dürfte indirekt auf die Parteien anspielen; diese Bestimmung, auf die in Kapitel 8 ausführlich eingegangen werden soll, bezweckt, Bundesparlamentarier von ausserparlamentarischen Kommissionen fernzuhalten.

Die ausserparlamentarischen Kommissionen gehören der Exekutive an, die ihrerseits unter der Leitung eines nach parteipolitischen Kriterien zusammengesetzten Regierungskollegiums steht. Die im Bundesrat

seit 1959 praktizierte "Zauberformel" gilt als Kulminationspunkt schweizerischer Konkordanzpolitik. Sie räumt der FDP, der CVP und der SPS je zwei und der SVP einen Sitz im siebenköpfigen Bundesrat ein. Angesichts der offenbar zentralen Bedeutung der Zauberformel in der schweizerischen Politik mag es legitim erscheinen, nach der parteipolitischen Kolorierung des Kommissionspersonals zu fragen. Die Parteien treten zwar als solche in den Kommissionen nicht in Erscheinung, doch lassen sich wohl die meisten Kommissionsmitglieder auf einem parteipolitischen Spektrum einordnen. Exakte Angaben dazu könnten allerdings nur durch direkte Befragung einer repräsentativen Auswahl von Kommissionsmitgliedern erhoben werden. In den Kommissionslisten der Bundeskanzlei jedenfalls fehlt jeder Hinweis auf die Parteizugehörigkeit von Kommissionsmitgliedern. Mangels Befragungsdaten müssen wir uns mit einer relativ groben Schätzung begnügen, die auf unsere Aufgliederung in Affiliationskategorien abstellt. Sie beschränkt sich darauf, die Präsenz der Sozialdemokratischen Partei zu eruieren, jener Partei also, die oft den "bürgerlichen Parteien" FDP, CVP und SVP gegenübergestellt wird und die im Nationalrat über mehr als einen Viertel der Sitze verfügt.

Zweifellos am stärksten vertreten ist die Sozialdemokratische Partei in der Affiliationskategorie GEWERKSCHAFT. Gewerkschaftsband und SPS sind zwar formal von einander unabhängige Formationen und wechselseitig auf eine gewisse Eigenständigkeit bedacht, doch darf davon ausgegangen werden, dass SGB-Funktionäre in der Regel der SPS angehören oder ihr nahe stehen. Der Sitzanteil von 3,6% in der Kategorie GEWERKSCHAFT (vgl. Tabelle 7.1) kann indessen nicht vollumfänglich der SPS "zugeschlagen" werden. In diesem Prozentsatz sind nämlich auch die Sitze der Minderheitsgewerkschaften enthalten, die in der Regel anderen Parteien nahe stehen, beispielsweise der Christlichnationale Gewerkschaftsbund der CVP und der Landesverband freier Schweizer Arbeitnehmer der FDP. Es ist daher vertretbar, einen Sitzanteil von nur 2,5% bei der Kategorie GEWERKSCHAFT der SPS zuzurechnen. – In den übrigen Affiliationsgruppen der Hauptkategorie "Referendumsfähige" ist die SPS entweder gar nicht oder nur sehr spärlich vertreten. Ein Schätzwert von insgesamt einen halben Prozent Sitzanteil bei diesen Gruppen zugunsten der SPS erscheint als angemessen. – In der Hauptkategorie "Übrige" mit ihren 6,5 Sitzanteil entfällt schätzungsweise ein Prozentpunkt auf die SPS. – Im "Technokratischen Komplex" sind Experten sozialdemokratischer Observanz nur spärlich vertreten. Die Kategorie BUND erfasst, wie noch aufzuzeigen sein wird, vor allem Beamte höheren und höchsten Ranges. Gemäss der Untersuchung von Klöti sind nun gerade in diesen Rängen die Sozialdemokraten kaum vertreten. Von 367 Chefbeamten des Bundes im Jahre 1969 waren nur deren zehn Sozialdemokraten (Klöti 1972: 187). In der Kategorie KANTONE dürften die Verhältnisse ähnlich sein, zumal die SPS in allen Kantonsparlamenten zusammen nur einen Fünftel der Sitze einnimmt, also erheblich weniger als auf Bundesebene (NZZ 23.6.80: 15). Noch geringere SPS-Präsenz ist in der Kategorie UNI zu vermuten, vor allem bei den Angehörigen juristischer Fakultäten, die auf Bundesebene eine führende Rolle in der Politikberatung spielen. Die Kategorie FIRMEN schliesslich dürfte praktisch keine Sozialdemokraten enthalten. Grosszügig geschätzt kann der SPS im "Technokratischen Komplex" insgesamt ein Sitzanteil von drei Prozentpunkten zugerechnet werden. Zusammengefasst ergeben sich folgende Schätzwerte für die SPS-Präsenz:

| | |
|----------------------------|------------|
| "Technokratischer Komplex" | 3 % |
| GEWERKSCHAFT | 2,5 % |
| Übrige "Referendumsfähige" | 0,5 % |
| "Übrige" | <u>1 %</u> |
| Total | 7 % |

Hält man die Schätzung für realistisch, wonach ungefähr sieben Prozent der Sitze in den untersuchten Kommissionen an Experten sozialdemokratischer Ausrichtung gegangen sind, so wäre dies eine Bestätigung für eine schon früher vorgetragene These. Sie besagt, dass die Zauberformel lediglich eine

Fassade sei, welche die wirklichen Machtverhältnisse in der Bundesexekutive verbirgt (Germann 1972: 50). Die Zauberformel gewährt nämlich den Sozialdemokraten einen viermal so grossen Sitzanteil im Bundesrat, als ihnen in den Kommissionen zukommt. – Auch Kriesi konstatierte eine 'untergeordnete Stellung der politischen Linken' in den von ihm untersuchten Entscheidungsprozessen. In seinem "inneren Kreis der politischen Elite der Schweiz" (rund 300 Personen) rechnete er der SPS 15% der Akteure und der politischen Linken insgesamt 17% zu. Auf Seiten der bürgerlichen Mehrheit dagegen sieht Kriesi nicht einen proportionalen Einfluss der verschiedenen politischen Formationen, sondern eine klare Dominanz des Freisinns (Kriesi 1979: 415, 635, 766 ff., 770 ff.).

7. Hierarchisierung: Präsidenten und Multi-Experten

Die Milizverwaltung des Bundes unterscheidet sich massgeblich von dem, was unter klassischer bürokratischer Organisation verstanden wird. Orientiert man sich an idealtypischen 'Bürokratiemodell von Max Weber (Schmid/Treiber 1975: 21–26), so ist man versucht, in der eidgenössischen Milizverwaltung geradezu ein Gegenmodell zu sehen: Für die meisten Akteure ist die Mitwirkung in ausserparlamentarischen Kommissionen eine nebenberufliche und zeitlich begrenzte Tätigkeit. Von einer Besoldung im eigentlichen Sinne kann nicht die Rede sein; die ausbezahlten Entschädigungen sind von völlig untergeordneter Bedeutung. Die fachliche Qualifikation oder die "Expertenqualität" wird nicht nach einheitlichen Kriterien oder in geregelter Verfahren ermittelt. Die Anstellung erfolgt oft nicht aufgrund "freier Auslese" seitens des Staates; dieser überlässt es in vielen Fällen privaten Organisationen, Kommissionsmitglieder zu bezeichnen. immerhin wäre es verfehlt, der Milizverwaltung jede Ähnlichkeit mit bürokratischen Organisationen im Webberschen Verständnis absprechen zu wollen. Auch im Kommissionensystem gibt es Hierarchie und damit Karriere, beides allerdings meist in wenig formalisierter Ausprägung. Es ist keineswegs so, dass das "Kollegialitätsprinzip" oder die Gleichstellung der Akteure das unbedingt dominierende Organisationsmerkmal in Kommissionen wäre. Hierarchisierung geschieht in Kommissionen hauptsächlich durch zwei Arten von Akteuren: durch die Präsidenten und durch jene Experten, die teils in zeitlicher Abfolge, teils simultan mehrere Kommissionssitze kumulieren. Wir haben vorgeschlagen, diese letzteren Akteure "Multi-Experten" zu nennen. Leitung, Kontrolle und Koordination sind Hauptfunktionen von Präsidenten und Multi-Experten. Bei den Multi-Experten kommen überdies wichtige politische Funktionen hinzu, jene des "Bargaining", des Aushandelns von tragfähigen politischen Kompromissen. Zusammenfassend kann man sagen, dass Präsidenten und Multi-Experten die strategisch wichtigen Positionen belegen und als die eigentliche Funktionseleite des Kommissionensystems angesehen werden dürfen.

In den folgenden Ausführungen behandeln wir aus analytischen Gründen die Kommissionspräsidenten und die Multi-Experten gesondert. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass zwischen den beiden exklusiven Clubs zahlreiche Überlappungen bestehen. 57 der untersuchten 200 Kommissionen wurden in der Tat von Multi-Experten präsiert.

7.1 Die Kommissionspräsidenten

Es versteht sich von selbst, dass die zuständige Wahlbehörde (Bundesrat, Departement, Amt) der Ernennung eines Kommissionsvorsitzenden besondere Aufmerksamkeit schenkt. Dieser vermag nämlich bei der Auswahl der übrigen Kommissionsmitglieder oft ein gewichtiges Wort mitzureden, und gelegentlich wird die betreffende Kommission überhaupt nach ihm benannt. Er repräsentiert die Kommission nach aussen, tritt beispielsweise bei Pressekonferenzen als Sprecher auf. Von seinem Führungstalent hängt es weitgehend ab, ob die Kommission ihre Aufgabe fristgerecht erfüllen kann. – Der von Arnold (1969: 51) erwähnte Fall, dass eine Kommission ihren Vorsitzenden selbst bezeichnen kann, dürfte sehr selten sein.

Für seine Aufgabe ist der Kommissionspräsident mit einer Reihe von Prärogativen ausgestattet: Befugnis zur Einberufung der Kommission, Sitzungsleitung, Stichentscheid bei Stimmgleichheit, Beaufsichtigung des Sekretariats, Handeln bei dringenden Angelegenheiten, gelegentlich auch der Beizug von aussenstehenden Sachverständigen (Arnold 1969: 51-52). Ist sein Arbeitsaufwand ausserhalb der Kommissionssitzungen erheblich, so hat er Anrecht auf eine besondere Präsidentschädigung, die in einem jährlichen Fixum bestehen kann (Art. 5 der Verordnung über die Entschädigungen für Kommissionsmitglieder, Experten und Beauftragte vom 1.10.1973).

Wichtiger als formale Prärogativen ist bei einem Vorsitzenden jedoch die Fähigkeit, die Debatten zu kanalisieren, Blockierungen zu überwinden, vermittelnde Positionen zu artikulieren und gegebenenfalls mit genügender Autorität aus divergierenden Meinungsäusserungen jenen Entscheid herauszuinterpretieren, der von niemanden mehr offen angefochten wird ("decision by interpretation", Steiner, Dorff 1980: 55-65). Um derartige Befähigungen für die Kommissionsleitung bereitzustellen, werden in der Regel solche Persönlichkeiten zu Präsidenten ernannt, die bereits über eine reichliche Kommissionserfahrung verfügen und in ihrer jeweiligen Affiliationskategorie einen hohen Rang bekleiden. Die Bundesvertreter, die Kommissionen präsidieren, sind typischerweise Direktoren oder Vizedirektoren, in Ausnahmefällen sogar amtierende oder ehemalige Bundesräte. Bei vereinzelt Kommissionen schreibt das Gesetz vor, dass sie von Departementschef, vom Direktor des zuständigen Amtes oder von Präsidenten einer andern Kommission zu leiten seien (Arnold 1969: 51). Nun muss freilich beigefügt werden, dass der hauptberufliche Rang des Präsidenten mit der politischen Bedeutung der Kommission variiert: Bei Gremien, die als weniger wichtig eingeschätzt werden, kamen auch Anwärter der mittleren Ränge für das Präsidium in Frage. Man darf auch nicht annehmen, dass der Präsident in allen Kommissionen die gleiche dominierende Rolle spielt. Bei führungsschwachen Präsidenten und solchen, die vorwiegend als prominentes Aushängeschild gewählt wurden, mag sich die Dynamik, sofern sie nicht überhaupt ausbleibt, in Subkommissionen verlagern. Oder ein anderer Akteur, sei es der Sekretär oder ein besonders aktives Kommissionsmitglied, übernimmt die Führungsrolle.

Der hervorragenden Stellung der Kommissionspräsidenten entspricht, dass diese im Durchschnitt ein höheres Niveau formaler Ausbildung besitzen als die Kommissionsmitglieder insgesamt. Zwei Drittel der Präsidien gingen an Hochschulingenieure oder Inhaber von Dokortiteln; bei den Kommissionsmitgliedern dagegen war nur rund die Hälfte promoviert (Anhang A 1.2.5 und 1.3.1). Bereits wurde darauf hingewiesen, dass fast alle Präsidien von Männern eingenommen wurden, dass die Deutschschweizer unter den Präsidenten stark überproportional vertreten waren und dass fast drei Viertel der Kommissionsvorsitzenden in Grossstädten wohnt. Auch mit diesen Merkmalen hebt sich die Gruppe der Präsidenten deutlich von den Durchschnittswerten bei den übrigen Kommissionsmitgliedern ab. Hinsichtlich ihrer Zusammensetzung nach Ausbildung, Geschlecht, Sprache und Wohnsitz gleicht jedoch

die Gruppe der Kommissionsvorsitzenden jener der Multi-Experten, was aus den entsprechenden Tabellen im Anhang A hervorgeht.

Das Kommissionspräsidium gehört (neben dem Sekretariat) offenbar zu den wichtigsten Instrumenten des Bundes, seine Milizverwaltung zu kontrollieren. Aus Tabelle 7.1 geht nun hervor, dass die Bundesverwaltung in drei Fünftel der Kommissionen den Vorsitz tatsächlich für sich beanspruchte. Doch ein Monopol über die Präsidien räumt sie sich nicht ein, achtet allerdings darauf, dass Präsidien nur in Ausnahmefällen an "ausserstaatliche" Affiliationsgruppen gelangen. Die drei Kategorien BUND, KANTONE und UNI stellten den Präsidenten in 95% aller Kommissionen, bei denen die Affiliationskategorie des Vorsitzenden ermittelt werden konnte. (In acht Fällen war dies nicht möglich.) Es mag nun interessieren, in welchen Fällen der Bund auf seine Prärogative, den Kommissionspräsidenten zu stellen, verzichtet, wann er Repräsentanten von Kantonen, Gemeinden oder Universitäten beruft und wann er sich gar an "ausserstaatliche" Affiliationsgruppen wendet. Tabelle 7.2 gibt Anhaltspunkte hinsichtlich der einzelnen Kommissionstypen. Bei Verfassungs- und Verordnungscommissionen behält sich der Bund ein Quasimonopol über die Präsidien vor, während er bei Gesetzeskommissionen immerhin ein Drittel der Präsidien an die Affiliationskategorien KANTONE und UNI abtritt. Von den 6 Planungskommissionen wurden nur zwei von Bundesfunktionären präsiert; auf das "ausserstaatliche" Präsidium bei der Kommission für eine Gesamtenergiekonzeption ist bereits an anderer Stelle hingewiesen werden (oben Abschnitt 4.5).

Tabelle 7.1

Die Zusammensetzung der Kommission (Überblick) *

| Affiliationsgruppe | Alle Sitze (%) | Nur Präsi- dien (%) | Multi- Experten (%) |
|--------------------------|----------------------|---------------------------|---------------------------|
| Technokratischer Komplex | 76,6 | 98,0 | 69,7 |
| BUND | 27,8 | 61,5 | 32,3 |
| KANTONE | 24,1 | 19,8 | 15,2 |
| UNI | 12,3 | 13,5 | 15,2 |
| FIRMEN | 12,4 | 3,1 | 7,1 |
| Referendumsfähige | 16,9 | 0,5 | 22,2 |
| FREIBERUF | 2,3 | - | 1,0 |
| UNTERNEHMER | 7,0 | - | 8,1 |
| BAUERN | 2,7 | 0,5 | 5,1 |
| GEWERKSCHAFT | 3,6 | - | 6,1 |
| KRANKENKASSE | 0,8 | - | - |
| IMMOBILIEN | 0,6 | - | 2,0 |
| Übrige | 6,5 | 1,5 | 8,1 |
| GEMEINNUTZ | 4,1 | 1,0 | 5,1 |
| KONSUMENTEN | 1,6 | - | 3,0 |
| MASSMEDIEN | 0,7 | 0,5 | - |
| Total (N) | 100 (2805) | 100 (192) | 100 (99) |

* ohne "missing observations"

Tabelle 7.2

Affiliation des Präsidiums nach Kommissionstyp (abs. Zahlen)

| Affiliations- gruppe | BEHÖRDEN | VK/ VERFASS | VK/ GESETZ | VK/ VERORD | VK/ PLAN | VK/ STUDIEN | VK/ ÜBRIGE | Total |
|-------------------------|----------|----------------|---------------|---------------|-------------|----------------|---------------|-------|
| BUND | 2 | 9 | 29 | 27 | 2 | 48 | 1 | 118 |
| KANTONE | 1 | | 11 | 3 | 2 | 21 | | 38 |
| UNI | | 1 | 4 | | 1 | 20 | | 26 |
| FIRMEN | | | | 2 | 1 | 3 | | 6 |
| BAUERN | | | | | | 1 | | 1 |
| GEMEINNUTZ | | | | | | 2 | | 2 |
| MASSEN MEDIEN | | | | | | 1 | | 1 |
| Total | 3 | 10 | 44 | 32 | 6 | 96 | 1 | 192 |

7.2 Sitzkumulation: die Multi-Experten

Dass in ausserparlamentarischen Kommissionen Sitze kumuliert werden, oder mit anderen Worten, dass oft die gleichen Personen in mehreren Kommissionen mitwirken, ist keine neue Einsicht. An den Föderalismushearings von 1972/73 führte Leo Schürmann, einer der prominentesten Multi-Experten der Schweiz, folgendes aus:

Ich könnte so drei Dutzend Leute aufzählen, die dauernd überschneidend in allen möglichen Kommissionen immer wieder auftauchen, die man immer wieder sieht und die auf diese Art und Weise auch einen enormen Überblick erhalten und natürlich auch als Verbandsvertreter den Einfluss auch sehr stark koordinieren (Föderalismushearings 1973: II 565).

In seinem Vorstoss namens der Geschäftsprüfungskommission vom Jahre 1976 betreffend ausserparlamentarische Kommissionen erkundigte sich Ständerat Andermatt insbesondere nach dem Ausmass der Sitzkumulation (vgl. oben Abschnitt 1.3) und regte Massnahmen zur Transparentmachung des Phänomens an. In Tabelle 7.3 haben wir die Sitzkumulationen in den untersuchten 200 Kommissionen quantifiziert. Die rund 3000 Kommissionssitze verteilten sich auf ungefähr 2000 Personen. Drei Viertel dieser Personen wirkten dabei nur je in einer einzigen Kommission mit und belegten insgesamt die Hälfte der Sitze (sogenannte Mono-Experten). Eine weitere Gruppe, die einen Fünftel der Experten ausmacht, betreute je zwei oder drei Kommissionen (so genannte Pluri-Experten). Eine letzte, sehr kleine Gruppe schliesslich, die nur 5% des Kommissionspersonals umfasst, sass in vier bis sechzehn Kommissionen und beanspruchte für sich annähernd einen Fünftel aller Sitze; es ist dies die Gruppe der Multi-Experten. Aus

unseren Zahlen geht eine recht breite Streuung der Kommissionssitze hervor. Es ist indessen zu betonen, dass wir nur einen Teil der ausserparlamentarischen Kommissionen erfassten, nämlich jene, die in den Jahren 1970 bis 1977 neu geschaffen wurden. Würde man alle in einem bestimmten Stichjahr bestehenden Kommissionen in die Analyse einbeziehen, so ergäbe sich wahrscheinlich eine viel stärkere Sitzkonzentration. Die als Folge des Vorstosses von Ständerat Andermatt geschaffene "Arbeitsgruppe Kommissionsregister" ermittelte anhand einer Stichprobe einen Experten, der 1977 in über 20 Kommissionen tätig war. – Offenbar ist die Bundesverwaltung in jüngster Zeit um eine gewisse Zurückhaltung gegenüber Sitzkumulationen bemüht. In der Periode 1970-73 gingen 19,7% der neu geschaffenen Kommissionssitze an Multi-Experten, und in der darauf folgenden Periode 1974-77 waren es nur noch 16,6%.

Tabelle 7.3

Sitzkumulationen in den 200 Kommissionen

| Expertentyp | Es nahmen ein : | Anzahl der Personen | Personen in % | Sitze in % |
|----------------|-----------------|---------------------|---------------|-------------------|
| Mono-Experten | 1 Sitz | 1467 | 74,4 | 50,0 |
| Pluri-Experten | 2 Sitze | 293 | 20,6 | 31,5 |
| | 3 Sitze | 112 | | |
| | 4 Sitze | 43 | | |
| | 5 Sitze | 27 | | |
| | 6 Sitze | 13 | | |
| Multi-Experten | 7 Sitze | 2 | 5,0 | 18,5 |
| | 8 Sitze | 4 | | |
| | 9 Sitze | - | | |
| | 10 Sitze | 6 | | |
| | 11 Sitze | 1 | | |
| | 12 Sitze | 1 | | |
| | 13 Sitze | 1 | | |
| | 14 Sitze | - | | |
| | 15 Sitze | - | | |
| | 16 Sitze | 1 | | |
| Total | | 1971 | 100 | 100 (N = 2933) |

Bevor wir die Gruppe der 99 Multi-Experten näher untersuchen, sei auf ein methodisches Problem hingewiesen. Unserer Definition des Multi-Experten (Inhaber von vier oder mehr Mandaten in den von 1970 bis 1977 geschaffenen ausserparlamentarischen Kommissionen) kann eine gewisse Willkürlichkeit nicht abgesprochen werden. Die Abgrenzung hätte auch bei 3 oder 5 kumulierten Sitzen vorgezogen werden können. Im ersten Fall wäre die Gruppe auf 211 Personen angewachsen, im zweiten Fall auf 56 reduziert worden. Wir glauben jedoch, dass die getroffene Abgrenzung, die auch analysetechnische Vorteile bietet, durchaus Plausibilität für sich beanspruchen kann. Die Durchsicht der Liste der Neunundneunzig ergibt, dass sie fast ausschliesslich Persönlichkeiten enthält, die zu den politischen Hauptakteuren der siebziger Jahre im Bereich der Bundesexekutive gezählt werden dürfen. Es ist vertretbar, die Neunundneunzig als eine Elitegruppe zu betrachten und sie gesondert zu untersuchen. Dabei muss man allerdings im Auge behalten, dass jede Abgrenzung einer Elite von einer Nicht-Elite problematisch ist, zumal wenn ein rein formales Abgrenzungskriterium – die Zahl kumulierter Sitze – gewählt wird. In der Fachsprache der politischen Macht- und Elitenforschung wird unsere Methode "positioneller Ansatz" genannt. Er unterscheidet sich einerseits vom "reputationellen Ansatz", wo auf das Urteil wohlinformierter Auskunftspersonen abgestellt wird, und andererseits vom "dezisionellen Ansatz", wo der Einfluss auf Entscheidungsprozesse massgeblich ist.

7.3 Funktionen der Multi-Experten

Wir haben gesehen, dass sich die Gruppe der Präsidenten und jene der Multi-Experten hinsichtlich ihrer Zusammensetzung nach Ausbildung, Geschlecht, Muttersprache und Wohnsitz sehr ähnlich sind und sich deutlich von den Durchschnittswerten bei der Gesamtheit der Kommissionsmitglieder abheben. Was nun aber die Zusammensetzung hinsichtlich der Gruppenzugehörigkeit (Affiliation) betrifft, so ergeben sich markante Unterschiede zwischen der Präsidenten- und der Multi-Experten-Gruppe (Tabelle 7.1). Die Präsenz der Bundesfunktionäre ist bei den Multi-Experten im Vergleich zur Präsidentengruppe auf rund die Hälfte reduziert; die Bundesfunktionäre sind aber auch bei den Multi-Experten die numerisch stärkste Gruppe. Während Vertreter der "Referendumsfähigen" nur 17% aller Kommissionssitze einnehmen und kaum Präsidien innehaben, steigt ihr Anteil bei den Multi-Experten auf 22%. Die drei Affiliationskategorien UNTERNEHMER, GEWERKSCHAFT und BAUERN belegen zusammen nur 13% aller Sitze, stellen aber 19% der Multi-Experten. Es fällt auch auf, dass das Kräfteverhältnis zwischen den drei Verbandsgruppen (8:6:5) auf der Ebene der Multi-Experten viel ausgeglichener ist als bei der Gesamtheit der Kommissionsitze. Die stärkere Präsenz der "Referendumsfähigen" auf der Multi-Experten-Ebene weist auf spezifisch politische Funktionen der Multi-Experten hin, die mit den Stichworten 'Koordination' und 'Bargaining' umschrieben werden können.

Das Kommissionensystem des Bundes ist nicht nach rationalem Plan aufgebaut, sondern hat sich sozusagen wildwüchsig ausgedehnt. Zudem befindet es sich in ständiger Bewegung: Dauernd werden Kommissionen geschaffen oder aufgelöst, andere reaktiviert oder marginalisiert, und wieder andere verändern ihren Aufgabenkreis oder ihre Zusammensetzung. Oft gibt es Überschneidungen im Pflichtenheft verschiedener Kommissionen, oder diese arbeiten in so nahe verwandten Bereichen, dass eine wechselseitige Abstimmung der Tätigkeit sich aufdrängt. In einem solchen System ist die Figur des Multi-Experten unerlässlich. Dieser Akteuertyp vermag sich einen Überblick über mehrere Kommissionen

zu verschaffen, vielleicht eine gewisse "unité de doctrine" in einem von mehreren Kommissionen bearbeiteten Bereich einzuführen, jedenfalls den Kommunikationsfluss zwischen Kommissarien in Gang zu halten und damit Kohärenz und Kontinuität ins System zu bringen. Diese Koordinationsleistung der Multi-Experten mag natürlich von Bereich zu Bereich variieren; weiterführende Untersuchungen könnten abklären, wo Koordination durch Multi-Experten gut und wo sie weniger gut funktioniert. (Erste Anhaltspunkte zu dieser Frage aus dem Bereich der Energiepolitik seien unten unter Abschnitt 7.4 angeführt.)

– Multi-Experten wirken nicht nur in ausserparlamentarischen Kommissionen mit, sondern sind in der Regel in zahlreichen anderen staatlichen und privaten Organisationen an strategischer Position tätig. Es ist daher anzunehmen, dass sie nicht nur Träger der "internen Koordination" (zwischen Kommissionen) sondern auch der "Koordination nach aussen" sind: Besonders jenen Multi-Experten, die nicht dem staatlichen Bereich angehören, obliegt es, Kompatibilität zwischen der Kommissionstätigkeit und den organisierten gesellschaftlichen Interessen herzustellen. Dazu sind in der Regel Aushandlungsprozesse notwendig, auf die wir im folgenden kurz eingehen wollen.

Sitzkumulationen in ausserparlamentarischen Kommissionen erleichtern das Aushandeln von Kompromissen. Dadurch werden nämlich Kompensationsgeschäfte (package deals) ermöglicht. Sitzt ein Akteur nur in einer einzigen Kommission, wo seine Interessen mit jenen des Gegenspielers aufeinanderprallen, so wird er sich in der Regel nicht auf einen ihm nachteilig scheinenden Kompromiss einlassen. Seine Verhandlungsposition dürfte also ziemlich unflexibel sein. Trifft der gleiche Akteur aber in verschiedenen Kommissionen auf seinen Gegenspieler, wo jeweils stets andere Interessengegensätze ausgeglichen werden müssen, so kann er in der Kommission A eine ihm ungünstige Lösung leichter akzeptieren, wenn ihm dafür in der Kommission B eine besonders günstige Offerte gemacht wird. Eine Ausweitung der Zahl der Verhandlungsgegenstände ermöglicht flexibleres Verhandeln, weil es nicht mehr auf den Erfolg in einem einzigen Geschäft, sondern auf den Erfolg "per saldo" in mehreren Geschäften ankommt. Auch psychologisch gesehen ist es vorteilhaft, wenn immer wieder die gleichen Verhandlungspartner aufeinandertreffen. Es kann sich so ein Klima des Vertrauens entwickeln, das der Auffindung von Kompromissen förderlich ist. Weil Sitzkumulationen für die Kompromissfindung so bedeutsam sind, darf angenommen werden, dass die Multi-Experten die zentralen Akteure bei den Aushandlungsprozessen sind, welche die schweizerische Konkordanzdemokratie charakterisieren.

7.4 In welchen Kommissionen wirken Multi-Experten?

Multi-Experten sind viel beanspruchte Leute, die nicht nur Kommissionsmandate, sondern zahlreiche andere Rollen in Politik, Verwaltung, Wirtschaft oder Wissenschaft einnehmen. Es versteht sich daher von selbst, dass sie bei ihren Kommissionsengagements wählerisch und für Gremien von geringer politischer Bedeutung nicht abkömmlich sind. Das heisst nicht unbedingt, dass Multi-Experten oft in die Lage kommen, offerierte Kommissionsmandate ablehnen zu müssen. Die Wahlbehörde einer Kommission, die gemäss den Richtlinien von 1974 gehalten ist, der Abkömmlichkeit von zu ernennenden Mitgliedern Rechnung zu tragen, wird nur dann die Dienste einer vielbeschäftigten, hochgestellten Persönlichkeit in Anspruch nehmen, wenn die Wichtigkeit der zu schaffenden Kommission es rechtfertigt. Bei Verbänden, die selbst ihre Vertreter in Kommissionen bezeichnen können, dürften ähnliche Überlegungen massgebend sein; wir haben bereits erwähnt, dass Verbände gegebenenfalls eine für weniger bedeutsam gehaltene

Kommission mit Delegierten zweiter Garnitur beschicken. Damit sind Grenzen der von Multi-Experten zu leistenden Koordination im Kommissionensystem angedeutet: Ihre Aufmerksamkeit gehört den "wichtigen" Gremien, und sehr oft sind das jene Kommissionen, in denen gerade aktuelle oder besonders umstrittene oder die organisierten Interessen unmittelbar betreffende Fragen angegangen werden.

Der Einsatzmodus der Multi-Experten gestattet es, Näheres über die den einzelnen Kommissionen zugemessene politische Bedeutung zu erfahren. Der Sitzanteil, der in einer Kommission den Multi-Experten eingeräumt wird, kann in der Tat als Gradmesser für deren "politische Wichtigkeit" gelten. Bevor wir indessen auf einzelne Kommissionen eingehen, seien erst die Sitzanteile der Multi-Experten in den verschiedenen Kategorien von Kommissionen erörtert.

In kleinen Kommissionen bis 15 Mitglieder ist der Sitzanteil der Multi-Experten mit 21,1% grösser als in Kommissionen mit 16 und mehr Mitgliedern (16,4%). In ganz grossen Kommissionen von über 25 Mitgliedern entfallen nur 14% der Sitze auf Multi-Experten. – Hinsichtlich der hierarchischen Stufe der Kommissionen weisen erwartungsgemäss die Ämterkommissionen den geringsten Sitzanteil der Multi-Experten auf (11,5%). Hingegen mag überraschen, dass Bundesratskommissionen einen kleineren Anteil haben als Departementskommissionen (16,2% bzw. 21,1%). Offenbar entspricht der hohe Symbolgehalt, der aus der Einsetzung durch das Regierungskollegium hervorgeht, nicht immer der politischen Bedeutung dieser Kommissionen. – Die Aufgliederung nach Kommissionstypen (Tabelle 7.4) ergibt bei den legislatorischen Kommissionen die erwarteten Unterschiede: Der Sitzanteil der Multi-Experten ist am höchsten in Verfassungskommissionen, reduziert in Gesetzeskommissionen und am geringsten in Verordnungscommissionen. Dass Planungskommissionen über einen Viertel ihrer Sitze den Multi-Experten reservieren, vermag angesichts der Koordinationsfunktion dieser letzteren nicht zu überraschen.

Tabelle 7.4

Sitzanteil der Multi-Experten gemäss Kommissionstyp

| | BEHÖRDEN | VK/ VERFASS | VK/ GESETZ | VK/ VERORD | VK/ PLAN | VK/ STUDIEN | VK/ ÜBRIGE |
|--|----------|----------------|---------------|---------------|-------------|----------------|---------------|
| Sitzanteil der Multi-Experten in % | 21,7 | 29,9 | 20,2 | 13,9 | 26,2 | 16,9 | 11,1 |

Werden die Sitzanteile der Multi-Experten departementsweise erhoben (Tabelle 7.5), so fällt auf, dass das Justiz- und das Volkswirtschaftsdepartement, beides "Gesetzgebungsdepartemente", die meisten Sitze an Multi-Experten vergeben; beim Volkswirtschaftsdepartement sind es fast ein Drittel der Sitze. Am spärlichsten ist der Einsatz von Multi-Experten im EMD und im Aussenministerium. Die relativ geringe Präsenz der Multi-Experten im Innenministerium, das zu den "Gesetzgebungsdepartementen" zählt, ist mit den zahlreichen Ämterkommissionen und jenen Gremien in diesem Dikasterium zu erklären, denen sehr technische und spezialisierte Fragestellungen obliegen.

Im Finanzministerium hängt der relativ geringe Multi-Experten-Anteil damit zusammen, dass dieses Ministerium vorwiegend Querschnittsfunktionen wahrnimmt, und dies nicht so sehr durch eigene Kommissionen, sondern durch Einsitznahmen in Kommissionen anderer Departemente. – Man darf aus den Zahlen von Tabelle 7.5 ableiten, dass die vorrangige Aufmerksamkeit der Multi-Experten-Elite der Innenpolitik und besonders der Wirtschaftspolitik gilt, während Landesverteidigung und Aussenpolitik, mit Ausnahme der Aussenhandelspolitik, auf eher zweitrangiges Interesse stossen. Bei der Aussenhandelspolitik ist anzumerken, dass sie nicht vom EDA, sondern von EVD betreut wird.

Tabelle 7.5

Sitzanteil der Multi-Experten nach Departementen

| | BK | EDA | EDI | JPD | EMD | EFD | EVD | VED |
|------------------------------------|------|------|------|------|-----|------|------|------|
| Sitzanteil der Multi-Experten in % | 12,5 | 11,0 | 12,8 | 23,5 | 6,8 | 14,1 | 30,5 | 12,3 |

In 43 Kommissionen wirkten überhaupt keine Multi-Experten mit. Es handelt sich dabei um 7 Gesetzes-, 12 Verordnungs- und 23 Studienkommissionen sowie eine Planungskommission, während in allen Behörden- und Verfassungskommissionen Multi-Experten sass. Gemäss hierarchischer Stufe verteilten sich die Kommissionen ohne Multi-Experten wie folgt: 4 Bundesrats-, 31 Departements- und 8 Ämterkommissionen. – Bei der Planungskommission, die ohne Multi-Experten arbeitete, handelt es sich um die "Expertenkaimission für eine Gesamtkonzeption der schweizerischen Wald- und Holzwirtschaft" vom Jahre 1971. Dieses Dreier-Gremium, offenbar als rein wissenschaftlicher Ausschuss konzipiert, stand unter dem Präsidium eines ausländischen Forstspezialisten. – Sieht man die Liste der Kommissionen ohne Multi-Experten durch, so stellt man fest, dass diese Gremien sich vor allen mit Problemen folgenden Typs befassten:

- hochtechnische Fragen (z.B. Gesetzgebung im Bereich des Urheberrechts und des IPR, Beschaffung von Militärflugzeugen, Vorschriften und Normen betreffend technische Geräte und Anlagen)
- Fragen, die nur einen sehr begrenzten Personenkreis direkt betreffen (z.B. Frauenhilfsdienst, Eierproduktion, Qualifikationsempfehlungen für Raumplaner, Patentierung von Ingenieur-Geometern, Bewertung von höheren Beamtenstellen, Einzelbestimmungen im Strafgesetzbuch)
- Fragen von beschränkter politischer Tragweite oder Aktualität (z.B. Neufestlegung von Gebührentarifen, Geschwindigkeitsbegrenzungen, Sicherheitsgurten, pädagogische Rekrutenprüfung).

Immerhin befinden sich unter den 43 Kommissionen auch solche, die man nicht ohne weiteres in eine der drei Kategorien einteilen kann. Neben der bereits erwähnten Wald- und Holzwirtschaftskommission wären etwa anzuführen: die "Expertenkommission für die Überprüfung des zivilrechtlichen Schutzes der Persönlichkeit" von 1970, die dreissigköpfige "Expertenkommission für die Revision des

Strafgesetzbuches" von 1971 sowie die 14 Mitglieder umfassende "Beratende Kommission für internationale Entwicklungszusammenarbeit" von 1977. Bei dieser letzteren Kommission ist allerdings beizufügen, dass ein Mitglied, ein Gewerkschaftsfunktionär, in der Zwischenzeit zu Multi-Experten-Status aufgestiegen ist.

In 27 Kommissionen sind Multi-Experten nur vereinzelt anzutreffen; ihr Sitzanteil macht hier nur zehn oder weniger Prozent aus. In diese Kategorie gehören zwei weitere aussenpolitische Kommissionen: die 21köpfige "Studiengruppe für Aussenpolitik" von 1971 (mit einem Multi-Experten) sowie die vom Bundesrat eingesetzte 51köpfige "Beratende Kommission für die Beziehungen der Schweiz zur UNO" (mit drei Multi-Experten). – Ebenfalls der Kategorie mit schwacher Multi-Experten-Präsenz zuzurechnen sind die "Studiengruppe für Fragen einer schweizerischen Jugendpolitik" von 1971 (10 Mitglieder) und die "Eidgenössische Kommission für Frauenfragen" von 1976 (19 Mitglieder). In beiden Kommissionen wirkte als einziger Multi-Experte Emilie Lieberherr mit. Sie präsierte die Frauenkommission und ist die einzige Frau mit Multi-Experten-Status.

Am andern Ende des Kontinuums befinden sich jene 35 Kommissionen, die den Multi-Experten einen Sitzanteil von 40% oder mehr einräumen. Nach Kommissionstypen aufgefächert sind es 5 Verfassungs-, 10 Gesetzes-, 4 Verordnungs- und 15 Studienkommissionen sowie eine Planungskommission (die Arbeitsgruppe "Strukturpolitik" von 1974). Vier dieser Kommissionen wurden vom Bundesrat, 27 von einem Departement und weitere vier von einem Bundesamt eingesetzt. Vier Fünftel der Kommissionen mit hohem Multi-Experten-Anteil zählten weniger als 16 Mitglieder, und keine war über 25 Mitglieder stark. Sechs dieser Kommissionen wurden von einem verwaltungsexternen Sekretariat betreut, und nur bei zweien wurde die Zusammensetzung im Staatskalender der Eidgenossenschaft publiziert.

Fast ausnahmslos arbeiteten die Kommissionen mit hohem Sitzanteil der Multi-Experten in Bereichen, wo handfeste, hochorganisierte Interessen aufeinanderprallen. Man kann diese Kommissionen in die folgenden fünf Gruppen einteilen:

Gruppe 1: "Kommissionsserien". Wie schon angeführt, wurden in gewissen Spezialbereichen ganze Serien von Kommissionen mit je ähnlicher Zusammensetzung gegründet, was notwendigerweise hohe Sitzanteile für Multi-Experten schuf (oben Abschnitt 3.4). Zu dieser Gruppe sind fünf Gremien zu zählen, die sich mit Fragen der Haftpflichtversicherung von Motorfahrzeugen befassten. Hierhin gehören auch zwei SchKG-Kommissionen.

Gruppe 2: Wohnungsbau, Mietwesen, Hauseigentum. In diesem Bereich lassen sich acht Kommissionen mit hohem Multi-Experten-Anteil nachweisen. Die beiden Multi-Experten, die der Affiliationskategorie der Hauseigentümerverbände angehören (IMMOBILIEN), standen hier im Einsatz.

Gruppe 3: Bodenrecht, Raumplanung. In diese Gruppe sind vier Kommissionen einzureihen, worunter eine, die sich mit der Revision der "Lex Furgler" (Grundstückwerb durch Ausländer) befasste.

Gruppe 4: Wirtschaftspolitik. Kommissionen über die Lenkung der landwirtschaftlichen Produktion (1972), die regionale Wirtschaftsförderung (1972) und "regionale Einbrüche" in der Uhrenindustrie (1975) gehören in diese Gruppe. Ebenfalls sind hier einzuordnen die zwei Verfassungskommissionen betreffend Konjunkturartikel (1971 und 1975) sowie die ständige Arbeitsgruppe "Strukturpolitik" (1974): Dieses letztere Gremium sowie die Konjunkturartikel-Kommission von 1975, die sich beide fast ausschliesslich aus Multi-Experten zusammensetzten, können als eigentliche Versammlungen von Kommissionsfürsten gelten!

Gruppe 5: Verschiedene Politikbereiche. Unter dieser Residualkategorie seien Kommissionen genannt, die sich mit folgenden Fragen befassten: Verfassungsartikel über Radio und Fernsehen (1970), Gegenentwurf zur Volksinitiative für die soziale Krankenversicherung (1972), Gesetz über die Versicherungsaufsicht (1973), Hochschulförderungsgesetz (1974) sowie Teilrevision des Bankengesetzes (1976). Die Verfassungskommission, die sich mit dem Staatsvertragsreferendum befasste (1972), wies eine aussenpolitische Dimension auf. Im Gegensatz zu den andern aussenpolitischen Kommissionen war sie zur Hälfte aus Multi-Experten zusammengesetzt.

Die Energiepolitik hat in letzter Zeit erheblich an Bedeutung gewonnen. In diesem Bereich wurden von 1970 bis 1977 insgesamt zehn Kommissionen geschaffen. In zwei Gremien, die sich mit alternativen Energien befassen, wurden keine Multi-Experten hinein gewählt. Es sind dies die Kommissionen für Sonnenenergie und geothermische Energie (beide 1975). In der Kommission für Fernwärmeversorgung (1977) sitzen ebenfalls keine Multi-Experten. – Je einen Multi-Experten zu mobilisieren vermochten die Abwärmekommission (1971), die Stromrationierungskommission (1974) sowie die "Arbeitsgruppe für die Information der Öffentlichkeit über Energiefragen" (1976). – Die vier Kommissionen hingegen, die sich direkt mit Atomenergie befassten, zählten zwei oder mehr Multi-Experten: Reaktorforschung (1971, 2 Multi-Experten), Kühlturm-Kommission (1971, 4 Multi-Experten), Gesamtenen7iekonzeption (1974, 2 Multi-Experten), Revision des Atomgesetzes (1975, 3 Multi-Experten). – Das angeführte Beispiel der Energiekommissionen mag illustrieren, dass die von Multi-Experten geleistete Koordination gelegentlich unvollständig und einseitig sein kann.

7.5 Ratmissionskarrieren bei Bundesbeamten

Zwischen Milizverwaltung und Ministerialbürokratie bestehen mannigfache Wechselbeziehungen. Einerseits üben Bundesfunktionäre durch Auswahl von Mitgliedern, Teilnahme an den Beratungen, administrative Betreuung und Wahrnehmung von Leitungs- und Koordinationsfunktionen Einfluss auf Kommissionen aus. Andererseits kann die Tätigkeit in Kommissionen auch die Laufbahn von Bundesbeamten beeinflussen. Der Aufstieg in der Verwaltungshierarchie ist in bestimmten Departementen und Abteilungen mit wachsendem Engagement und zunehmender Verantwortung in Kommissionen gekoppelt. Für Spitzenbeamte ist reichliche Kommissionserfahrung in der Regel unerlässlich, und bei Beförderungen wird diese Form der Qualifizierung berücksichtigt. Man kann sich vorstellen, dass ein kommissionarischer "cursus honorum" für einen Bundesbeamten mit der Übernahme eines Kommissionssekretariates beginnt, über die einfache Mitgliedschaft in einer Kommission führt, mit einem Präsidium in einer weniger wichtigen Kommission fortgesetzt wird und schliesslich in der Übernahme von Präsidien und Mehrfachmitgliedschaften in prestigereichen Kommissionen ihren Höhepunkt findet. Solcherart geäußerte Kommissionserfahrung schafft ein weites Beziehungsnetz insbesondere mit verwaltungsexternen Kreisen, die beim Aufstieg eines Beamten innerhalb der Bundesverwaltung behilflich sein können oder gar die Fortsetzung der Karriere ausserhalb ermöglichen.

Die Wechselbeziehung zwischen Kommissionen und Beamtenkarrieren lassen die Vorstellung als zweifelhaft erscheinen, wonach Bundesfunktionäre in Kommissionen sozusagen als "Hüter des Gemeinwohls" auftreten, während aussenstehende Mitglieder eher partikularistische Interessen verfolgen. Realistischer ist wohl die Annahme, dass im Verhältnis zwischen Bundesvertretern und externen

Mitgliedern sich Klientelbeziehungen abbilden, bei denen die Interessen oft gleich- und nicht gegengerichtet sind, und bei denen unklar ist, wer wen beeinflusst und wer von wem profitiert.

Die These, dass zwischen der Kommissionstätigkeit von Bundesbeamten und ihrer Karriere ein Zusammenhang besteht, findet in der Untersuchung von Klöti (1972: 142, 198) eine Stütze. Bei den von ihm befragten Chefbeamten des Jahres 1969 gaben 78% der gemäss Überklasse a besoldeten Funktionäre an, in Kommissionen mitzuwirken. Bei der Überklasse b waren es 54% und bei der Besoldungsklasse la noch 47%. – In unserer Tabelle 7.6 über Bundesbeamte mit Mehrfachmandaten haben wir zwischen den Multi-Experten und den Pluri-Experten (2 oder 3 Mandate) unterschieden. Es geht daraus hervor, dass Multi-Experten durchwegs hohe oder höchste Rangpositionen in der Verwaltungshierarchie einnehmen, während bei den Pluri-Experten immerhin ein Viertel bloss.

Tabelle 7.6

Rang und Ausbildung von Bundesbeamten mit Mehrfachmandaten

| a) <u>Rang</u> | Multi-Experten | | Pluri-Experten | |
|--|----------------|--------------|----------------|--------------|
| | N | (%) | N | (%) |
| Spitzenfunktionäre (Generalsekretäre, Direktoren, stellvertretende Direktoren, Vizedirektoren) | 22 | (68,7) | 48 | (38,4) |
| Hohe Funktionäre (z.B. Sektionschef, wissenschaftlicher Berater) | 10 | (31,3) | 45 | (36,0) |
| Mittlere Ränge | 0 | (0,0) | 32 | (25,6) |
| Total | 32 | (100) | 125 | (100) |
| b) <u>Ausbildung</u> | | | | |
| - mit Hochschulabschluss | | | | |
| Juristen | 17 | (53,1) | 45 | (36,0) |
| übrige Geisteswissenschaften | 2 | (6,3) | 16 | (12,0) |
| Naturwissenschaftler | 7 | (21,9) | 14 | (11,2) |
| Ingenieure | 5 | (15,6) | 11 | (8,8) |
| - ohne Hochschulabschluss | 1 | (3,1) | 39 | (31,2) |
| Total | 32 | (100) | 125 | (100) |

mittleren Rängen angehört. Die Angaben über die Ausbildung von Multi- und Pluri-Experten weisen in die gleiche Richtung: Fast alle Multi-Experten verfügen über einen Hochschulabschluss, bei den Pluri-Experten sind es nur rund zwei Drittel.

Klöti unterscheidet in der Bundesverwaltung sechs Karrieretypen, die zu Spitzenpositionen führen können: (1) den Verwaltungsjuristen, (2) den Verwaltungsingenieur, (3) den Berufsoffizier, (4) den Berufsdiplomaten, (5) den Karrierebeamten, der seine Laufbahn ohne Hochschulstudium ganz unten beginnt und bis in die oberen Ränge aufsteigt, und schliesslich (6) den von auswärts rekrutierten Chefbeamten. Gemäss Klöti sind es unter den Chefbeamten vor allem die Verwaltungsjuristen, die Verwaltungsingenieure und die von auswärts Rekrutierten, die am häufigsten in Kommissionen anzutreffen sind (Klöti 1972: 121-131, 195). Unsere Tabelle 7.6 hingegen weist auf eine klare Dominanz der Juristen im Kommissionspersonal des Bundes hin. Über die Hälfte der Multi-Experten gehören dieser Fachrichtung an, und die Juristen stellen auch mehr als einen Drittel der Pluri-Experten. Dieser Befund vermag nicht zu überraschen. Beamte mit Mehrfachmandaten in Kommissionen müssen in gewissem Sinne "Generalisten" sein, und in schweizerischen Verwaltungen werden traditionellerweise vor allem Anwärter mit juristischer Ausbildung für Generalistenrollen berufen. Wir vermuten, dass die Juristen auch bei den Multi-Experten anderer Affiliationskategorien eine starke Präsenz aufweisen, ohne uns allerdings auf eindeutige Belege abstützen zu können. Hinsichtlich der Kategorie UNI haben wir diese Vermutung schon verschiedentlich geäussert, und bei den übrigen Kategorien ist sie nahe liegend, weil doch zahlreichen wichtigen Kommissionen eine (vor-) legislatorische Tätigkeit obliegt, bei der eine juristische Argumentationsweise von grossem Nutzen sein kann. Man könnte angesichts der vermuteten Dominanz der Juristen in der Gruppe der Multi-Experten die Hypothese formulieren, dass die von dieser Gruppe erbrachte Koordination vorwiegend den Charakter von "kultureller Koordination" besitzt (Wemegah 1979: 23). Darunter ist eine Koordinationsform verstanden, die auf gleiche oder ähnliche Sozialisations- und Ausbildungsprozesse der Hauptakteure abstellt.

7.6 Differentielles Kumulieren von Sitzen

Wir haben Funktionen des Sitzkumulierens auf Systemebene untersucht. Es ist nun angezeigt, auch auf Auswirkungen der Sitzkumulation auf der Ebene des individuellen Akteurs einzugehen. Da Multi-Experten nicht nur Kommissionsmandate kumulieren, sondern in der Regel zu jenen Persönlichkeiten gehören, die besonders viele andere Rollen wahrnehmen, darf von Rollenkumulation schlechthin gesprochen werden. Soziologen haben sich mit dem Phänomen befasst und zuerst vor allem dessen negative Seiten gesehen ("role strain", Goode 1960). Zahlreiche verschiedene Rollen würden zur Leberlastung des Akteurs führen, der überdies unter Rollenkonflikten zu leiden hätte. Weil er den Anforderungen der vielen Rollen nicht genügen könne, gleite er in Dilettantismus ab, was zu persönlicher Verunsicherung führen könne. Neuerdings sind jedoch vermehrt die Vorteile unterstrichen worden, welche einem Akteur aus Rollenkumulation erwachsen können (Sieber 1974). Eine zusätzliche Rolle bringt nicht immer eine entsprechende Mehrbelastung, weil der Akteur den für eine bisherige Rolle schon erbrachten Aufwand teilweise auch für die neue Rolle einsetzen kann. Oder konkreter: ein Experte hat sich schneller in ein Kommissionsdossier eingearbeitet, wenn er sich in einer anderen Kommission schon mit einer ähnlichen Sachfrage befassen musste. Während also die Verpflichtungen sich bei der Leberlastung mehrerer Rollen meistens nicht kumulieren, so ist das bei den entsprechenden Rollenprivilegien in der Regel sehr wohl der Fall, oder mit anderen Worten, der Grenznutzen einer zusätzlichen Rolle ist meistens hoch. Im Sinne einer Diversifizierungsstrategie vermag die Übernahme zahlreicher Rollen die Statussicherheit des Akteurs zu erhöhen: Rückschläge in einer Rolle lassen sich durch Erfolg in der andern auffangen, und Ressourcen, die für eine Rolle zur Verfügung stehen, können notfalls auch für eine andere Rolle eingesetzt werden. In den schweizerischen Milizsystemen, die auf häufige Rollenkumulierungen angewiesen sind,

lassen sich oft eigentliche "horizontale Karrieren" nachweisen, die durch das Addieren zahlreicher Pollen gemacht werden und sich gelegentlich in "vertikale Karrieren" übersetzen lassen (Chefbeamte, die vorher Multi-Experten bei Verbänden waren; Bundesräte, die aus dem Kreis der Multi-Experten hervorgehen).

Was immer Vor- und Nachteile von Rollenakkumulation sein mögen, das Problem dürfte jenes des richtigen Masses sein. Von einer bestimmten Zahl akkumulierter Rollen an werden die Nachteile überwiegen. Wo sich die Schwelle befindet, lässt sich nicht generell feststellen und dürfte von Akteur zu Akteur variieren. In diesem Zusammenhang ist es jedoch von Interesse, auf unterschiedliches Akkumulieren von Sitzen in den einzelnen Affiliationskategorien hinzuweisen (Tabelle 7.7). Es fällt auf, dass die Multi-Experten der Gewerkschaften von allen Affiliationskategorien die höchste durchschnittliche Sitzzahl akkumulierten, nämlich 7,7 Sitze. Es war ein Gewerkschafter, der mit 16 Sitzen den Akkumulationsrekord der Multi-Experten erreichte. (Bei dem von der "Arbeitsgruppe Kommissionsregister" ermittelten Multi-Experten, der über 20 Kommissionsmandate innehatte, handelte es sich ebenfalls um einen Gewerkschaftsfunktionär.) Es fällt auch auf, dass die Kategorie GEWERKSCHAFT mit 47% einen ausserordentlich hohen Anteil der ihr zugefallenen Sitze an Multi-Experten vergab. Die Vergleichszahlen bei den Kategorien UNTERNEHMER und BAUERN liegen erheblich tiefer (20,5% bzw. 34,2%). – Was wir bei der Gewerkschaftsvertretung in ausserparlamentarischen Kommissionen feststellten, konstatierte Kriesi (1979: 442, 634) generell für die Führungselite der politischen Linken der Schweiz; Positionsakkumulation sei "auf der Linken signifikant häufiger als auf Seiten der Bürgerlichen". Im weitem führt dieser Autor aus:

Die Vertreter der Linken und unter ihnen vor allem die Gewerkschafter akkumulieren in ganz besonderem Masse Positionen und Rollen. Auf der Linken kommt es aufgrund ihres Minderheitsstatus auch zu einer Überbeanspruchung personeller Ressourcen, die sich in derartigen Akkumulationen äussert und die unter anderem auch dazu führt, dass in weniger wichtigen Fragen nur Repräsentanten der 'zweiten Garde' delegiert werden.

In der Tat gibt es zwei Möglichkeiten, das von den Gewerkschaften praktizierte extreme Akkumulieren von Sitzen in den ausserparlamentarischen Kommissionen zu erklären. Man könnte, erstens, postulieren, dass die interne Struktur der Gewerkschaften autoritärer ist als bei andern Verbänden und dass deshalb das "eiserne Gesetz der Oligarchie" hier strenger gehandhabt wird als anderswo. Die zweite, von Kriesi angedeutete Hypothese besagt, dass extrem Sitzakkumulation bei Gewerkschaften das Fehlen von hinreichend qualifiziertem Personal zum Ausdruck bringt. Weil eine grosse Arbeit unter zu wenig Funktionäre aufgeteilt werden müsste, hätten die verfügbaren Leute eben Überbeanspruchung und "role strain" in Kauf zu nehmen. Falls diese letztere Hypothese zutrifft, so sind die Gewerkschaften im Kommissionensystem des Bundes gegenüber den Unternehmerverbänden in dreifacher Hinsicht benachteiligt: (1) bedeutend weniger Sitze und Zutritt zu weniger Kommissionen; (2) kaum Sukkors durch andere Affiliationskategorien, beispielsweise FIRMEN oder UNI; und (3) Vertretung durch überlastete, dem Dilettantismus ausgesetzte Funktionäre.

Tabelle 7.7

Sitzkumulationen gemäss Affiliationskategorie

| | BUND | KANTONE | UNI | FIRMEN | FREIBERUF | UNTERNEHMER | BAUERN | GEWERKSCHAFT | IMMOBILIEN | GEMEINNUTZ | KONSUMENTEN |
|---|------|---------|------|--------|-----------|-------------|--------|--------------|------------|------------|-------------|
| Es nahmen ein : | | | | | | | | | | | |
| 4 Sitze | 12 | 7 | 8 | 5 | 1 | 2 | 2 | 1 | 2 | 2 | 1 |
| 5 Sitze | 7 | 5 | 6 | - | - | 2 | 1 | 2 | - | 2 | 1 |
| 6 Sitze | 5 | 1 | - | 1 | - | 2 | 1 | 1 | - | 1 | 1 |
| 7 Sitze | 1 | - | - | - | - | 1 | 1 | - | - | - | - |
| 8 Sitze | 2 | - | 1 | - | - | 1 | - | - | - | - | - |
| 9 Sitze | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 10 Sitze | 3 | 1 | - | 1 | - | - | - | 1 | - | - | - |
| 11 Sitze | 1 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 12 Sitze | - | 1 | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 13 Sitze | 1 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 14 Sitze | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 15 Sitze | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 16 Sitze | - | - | - | - | - | - | - | 1 | - | - | - |
| Total Multi-Experten (N=99) | 32 | 15 | 15 | 7 | 1 | 8 | 5 | 6 | 2 | 5 | 3 |
| Anteil der Multi-E. an den Sitzen der Aff.-kategorie in % | 25,9 | 11,8 | 18,9 | 9,5 | 6,3 | 20,5 | 34,2 | 47,0 | 62,5 | 12,2 | 34,8 |
| Durchschn. Sitzzahl der Multi-E. | 5,9 | 5,4 | 4,7 | 5,1 | 4 | 5,6 | 5,2 | 7,7 | 4 | 4,8 | 5 |

8. Die Steuerung des Kommissionensystems

Die bisherigen Kapitel mögen den Eindruck erweckt haben, dass sich im Kommissionensystem des Bundes in erster Linie jene Machtrelationen widerspiegeln, welche zwischen öffentlichen und privaten Organisationen verschiedener Art und Stufe bestehen. Wir dürfen uns jedoch nicht damit begnügen, lediglich aufzuzeigen, wie sich vorgegebene Yachtkonstellationen in der Milizverwaltung des Bundes abbilden. Die ausserparlamentarischen Kommissionen werden der Exekutive zugerechnet, und es wird verlangt, dass sie sich demokratisch legitimierter Lenkung und Kontrolle unterstellen. Die Kommissionen werden nämlich nicht in einer Weise bestellt und zusammengesetzt, dass ihnen schon allein daraus eine genügende Legitimationsbasis erwachsen würde; ihre nur beschränkte Repräsentativität hat einen entsprechend bescheidenen Legitimationswert. Je geringer man die Eigenlegitimation der Kommission veranschlagt, desto nachdrücklicher wird man Lenkung und Kontrolle durch demokratisch legitimierte Organe postulieren. Aber auch das Erfordernis, Koordination und Kohärenz ins Kommissionensystem zu bringen, ruft nach einer übergeordneten Steuerung.

Dem Bundesrat obliegen Leitung und Aufsicht der Bundesverwaltung. Artikel 4/2 des Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 19. September 1978 präzisiert dazu, dass der Bundesrat "für die Koordination auf allen Ebenen der Bundesverwaltung sowie zwischen dieser und andern Trägern von Verwaltungsaufgaben" zu sorgen habe. In Artikel 7/2 des Gesetzes wird zudem ausdrücklich hervorgehoben, dass der Bundesrat das "Vorverfahren der Gesetzgebung" zu leiten und hiefür die notwendigen Verordnungen und Weisungen zu erlassen habe. – Das Verwaltungsorganisationsgesetz betrachtet die ausserparlamentarischen Kommissionen als Stabsstellen, die entweder dem Gesamtbundesrat, einem Departementschef oder aber einem Gruppen- oder Amtsvorsteher zugeordnet sind und die das Leitungsorgan "informieren, beraten und unterstützen" sollen (Art. 37, 40/2, 52). Die bundesrätliche Botschaft vom 12. Februar 1975 zum neuen Organisationsgesetz merkt allerdings an, dass zu viele Stabsorgane eine Belastung darstellen, der man sich oft durch Nichtbeachtung zu entledigen pflege. Sie weist auch auf die Gefahr hin, dass Stabsorgane wegen unrichtiger Eingliederung entweder übermächtig oder wirkungslos wenden können (S. 34). Das Gesetz, das die Kommissionen zu Stabsstellen erklärt, sieht wohl etwas einseitig in diesen Gremien blosse Führungsinstrumente. Angesichts der Vielzahl und des Eigengewichts der Kommissionen wäre vielmehr wünschbar gewesen, dass das Gesetz die Milizverwaltung deutlicher als Objekt von Führung und Steuerung identifiziert hätte.

Wie wirkt der Bundesrat als demokratisch legitimierte Instanz auf die Milizverwaltung ein, um sie zu steuern und zu kontrollieren? – Auf diese Frage möchten wir im folgenden eingehen. Nicht nur vom Bundesrat, auch von Parlament kann demokratisch legitimierte Steuerung und Kontrolle ausgehen; es soll daher in die Untersuchung einbezogen werden. Einschränkend sei beigefügt, dass unsere Analyse bruchstückhaft ist, weil sie sich im wesentlichen auf die in den Kommissionslisten enthaltenen Angaben abstützen muss. Erste Anhaltspunkte für eine Diskussion vermag sie jedoch zu liefern.

8.1 Steuerung durch Rechtsnormen

Der Bundesrat kann in verschiedener Weise steuernd auf Kommissionen einwirken. Das klassische Mittel besteht in der Auswahl von Kommissionsmitgliedern; in der Regel werden allerdings nicht alle Mitglieder einer Kommission auf Bundesratsebene designiert, sondern nur Schlüsselpersonen, insbesondere der Präsident (siehe oben Abschnitt 3.2). Andere Einwirkungsmöglichkeiten bestehen in der Formulierung von Kommissionsauftrag und Verfahrensrichtlinien und später im Erlass von Zwischenverfügungen; dieses letztere Mittel scheint allerdings eher selten zur Anwendung zu kommen. – Das nach aussen sichtbarste Mittel bundesrätlicher Kommissionssteuerung ist die Reglementierung des Kommissionswesens, wie sie uns in den Richtlinien von 1970 und 1974 begegnet ist (oben Abschnitt 1.2). Der Bundesrat selbst schätzt allerdings das Steuerungspotential von Rechtsnormen nicht allzu hoch ein, schreibt er doch in seiner Botschaft vom 12. Februar 1975: "Der Erlass von Regeln allein gewährleistet die Wirksamkeit der Kommissionsarbeit nicht; diese hängt vielmehr von der Handhabung in der Praxis ab" (S. 81). Unsere Daten liefern nun Anhaltspunkte darüber, wie sich bestimmte Normen der Richtlinien 1974 ausgewirkt haben. Es können nämlich Zahlenwerte über die Periode 1970/73 mit jenen über die Periode 1974/77 verglichen und Unterschiede mit den Richtlinien 1974 in Verbindung gebracht werden. Bei solchen Wirkungsanalysen ist allerdings Vorsicht geboten, denn es ist nie ganz unproblematisch, die Ursache für eine eingetretene Veränderung einer Rechtsnorm zuzuschreiben; andere Faktoren können sie ja bewirkt haben. Versuche, so genannte "intervenierende Variablen" zu neutralisieren, lassen die verfügbaren Daten nicht zu. Mit diesen Vorbehalten sei im folgenden der Vergleich zwischen den beiden Zeitperioden angestellt.

Die Rechtsnormen in den Richtlinien 1974 (RL), bei denen wir über relevante Messwerte verfügen, lassen sich in drei Gruppen einteilen: (1) Normen betreffend das Kommissionswesen im allgemeinen, (2) Normen über die Kommissionsstruktur und (3) Normen über die Mitgliederrekutierung.

(1) Das Kommissionswesen im allgemeinen. Hier ist vorerst das Gebot zu erwähnen, neue Kommissionen nur dann zu schaffen, wenn ein zwingendes Bedürfnis vorliegt (RL 211, 212; Verwaltungsorganisationsgesetz Art. 52/1). Tabelle 1.2 zeigt, dass ab 1974 tatsächlich weniger Kommissionen geschaffen wurden; auf die erste Untersuchungshalbzeit entfallen 111 Kommissionen und auf die zweite nur deren 89. Selbst dann ist die Verringerung beachtlich, wenn beim Jahre 1976 die fünf Kommissionen wieder hinzugefügt werden, die wir wegen unvollständigen Angaben aus der Analyse ausscheiden mussten (oben S. 10). – Offensichtlich nicht durchgesetzt werden konnte die Norm, welche dem Bundesrat, den Departementen und der Bundeskanzlei die Schaffung neuer Kommissionen vorbehalten will (RL 15/1). In der ersten Halbzeit wurden 13 Kommissionen von Ämtern eingesetzt. In der zweiten Halbzeit dagegen stieg die Zahl trotz Richtlinien auf 20 an (Tabelle 2.6). In diesem Zusammenhang sei erwähnt, dass die Richtlinien in Ziffer 275/1 die Generalsekretariate verpflichten, sämtliche Kommissionen ihres Departements zentral zu erfassen. Dieser Bestimmung lebten die meisten Generalsekretariate erst ab 1978 nach. Es ist daher anzunehmen, dass sie vor diesem Zeitpunkt nur in beschränkter Weise die Einhaltung der Richtlinien überwachen konnten, wozu sie in Ziffer 276/1 RL aufgefordert sind.

(2) Die Kommissionsstruktur. Die Richtlinien verlangen, dass die Mitgliederzahl in Kommissionen möglichst klein zu halten sei (RL 221). Die Durchschnittsgrösse der Kommissionen betrug in der ersten Halbzeit 15,9 Mitglieder und sank in der zweiten auf 13,4 Mitglieder ab. Gleichzeitig erhöhte sich der Anteil der kleinen Kommissionen (bis 15 Mitglieder) von 60% auf 72%. Diese Entwicklung entspricht durchaus den bundesrätlichen Vorschriften. – In Ziffer 222 postulieren die Richtlinien, dass im Regelfall eine Kommission höchstens 25 Mitglieder zählen dürfe; Ausnahmen seien zu begründen. In der ersten

Halbzeit wurden 13 Grosskommissionen von über 25 Mitgliedern geschaffen; in der zweiten Halbzeit entstanden aber wiederum acht Gremien dieser Grössenordnung. Der Anteil der Grosskommissionen am Total der neu geschaffenen Gremien verringerte sich deswegen nur in bescheidenem Ausmass, nämlich von 11,7% auf 9%. – Das Kommissionssekretariat soll gemäss RL 251.2/2 "in der Regel" von der Bundesverwaltung gestellt werden. Diese Bestimmung will die Praxis, Fremdsekretariate zu bestellen, eindämmen. Der Anteil der Kommissionen mit Fremdsekretariaten sank in der zweiten Halbzeit tatsächlich von 21% auf 16% ab. Immerhin ist zu beachten, dass die Periode 1974/77 hinsichtlich der Sekretariate recht dramatische Schwankungen aufweist. 1974 wurde nur jedes achte Sekretariat nach aussen vergeben und 1975 überhaupt keines. Das Jahr 1976 dagegen weist 20% und das folgende Jahr sogar über 40% Fremdsekretariate auf. Es könnte sein, dass die entsprechende Richtlinien-Norm nur vorübergehendes Durchsetzungsvermögen besass. – Vom Kommissionspräsidenten verlangen die Richtlinien nur, dass er Führungsqualitäten besitze (RL 232), nicht aber, dass er im Regelfall Bundesvertreter sein soll. Flenn trotzdem in der zweiten Halbzeit der Anteil der von Bundesfunktionären präsierten Kommissionen leicht angestiegen ist (von 60% auf 63%), so mag das mit der in den Richtlinien verkörperten allgemeinen Tendenz zusammenhängen, die Kontrolle über die Milizverwaltung zu verstärken.

(3) Die Mitgliederrekrutierung. Die Richtlinien verlangen, dass bei der Auswahl von Kommissionsmitgliedern auf Fachkenntnisse, Fähigkeit zur Gruppenarbeit und zeitliche Abkömmlichkeit abgestellt werde (RL 231). Unsere Daten gestatten es nicht, Auswirkungen dieser Bestimmung zu erfassen. Lediglich der Befund, dass in der zweiten Halbzeit der Sitzanteil der Multi-Experten etwas abnahm (16,6% gegenüber 19,7%), mag im Zusammenhang mit dem Abkömmlichkeitskriterium der Richtlinien gesehen werden. – Auswirkungen des Gebotes, auf die Repräsentativität der Kommissionen zu achten (RL 233), lassen sich quantitativ besser erfassen. Die erhobenen Zahlenwerte zeigen jedoch fast ausnahmslos nur bescheidene Veränderungen an, und diese gehen nicht immer in die gewünschte Richtung. Als massiv erscheint auf den ersten Blick die Positionsverbesserung der Frauen, die ihren Sitzanteil in der zweiten Halbzeit fast verdoppeln konnten (Vorrücken von 3,3% auf 6%). Doch in absoluten Zahlen ausgedrückt erweist sich die Besserstellung als weniger dramatisch: 59 Sitze in der Periode 1970/73 und 70 Sitze in der zweiten Periode, wobei allein zehn Sitze auf die Frauenkommission von 1976 entfallen. Auch die Gewerkschaften konnten ihren Sitzanteil um die Hälfte vergrössern (Tabelle 6.1), gewannen aber in den beiden Halbzeiten fast gleich viele Sitze (49 bzw. 51). Die Französischsprachigen verbesserten ihren Sitzanteil um knapp drei Prozentpunkte (Tabelle 5.4), mussten aber in der zweiten Halbzeit eine deutliche Verringerung ihrer Sitzzahl hinnehmen (von 331 auf 254). Bei den Präsidien hingegen vermochte diese Sprachgruppe ihre Position relativ und absolut eindeutig zu verbessern. – Die "Politik der kleinen Kommissionen" scheint nicht voll vereinbar zu sein mit dem Gebot der Repräsentativität, das die Richtlinien aussprechen. Die italienische Sprachgruppe jedenfalls konnte in der zweiten Halbzeit nicht einmal ihre relative Position halten (Rückgang des Sitzanteils um rund einen Prozentpunkt) und errang weniger als halb so viele Sitze wie in der Periode zuvor (29 gegenüber 63). Überdies fiel sie von vier Präsidien auf ein einziges zurück. Gegenüber den Tessinern haben sich die Richtlinien negativ ausgewirkt. – Ohne Auswirkung blieben die Richtlinien hinsichtlich der regionalen Sitzverteilung. Grossstädte, Mittelstädte und ländliche Gebiete erhielten in der zweiten Halbzeit praktisch je den gleichen Sitzanteil wie in der ersten. Nur bei den Präsidien zeichnete sich eine Konzentration zugunsten der Grossstädte ab (Vergrösserung des Anteils von 66% auf 82%). Dieser letztere Befund dürfte wohl kaum den Intentionen der Richtlinien entsprechen.

Zusammenfassend kann man sagen, dass die Auswirkungen der Richtlinien 1974, soweit wir sie messen konnten und soeben diskutiert haben, ein gemischtes Bild ergeben. Erfolg und Misserfolg, gewollte und ungewollte Wirkungen scheinen sich ungefähr die Waage zu halten. Eine Richtlinien Bestimmung, zu der

wir Messdaten besitzen, haben wir allerdings noch nicht erörtert. Sie betrifft die Bundesparlamentarier in den Kommissionen und konnte einen durchschlagenden Erfolg erzielen. Wegen ihrer besonderen politischen Bedeutung wollen wir im folgenden Abschnitt gesondert auf sie eingehen.

8.2 Gewaltenteilung oder Die Eliminierung der Parlamentarier

Ziffer 234 der Richtlinien 1974 hat folgenden Wortlaut: "Der Einzug von Mitgliedern der Bundesversammlung in Verwaltungskommissionen stellt eine Ausnahme dar und ist besonders zu begründen." Diese Bestimmung bezweckt, Bundesparlamentarier von den ausserparlamentarischen Kommissionen fernzuhalten. Als Grund wird das Prinzip der Gewaltenteilung angegeben: Diese Gremien seien Bestandteil der Exekutive, und es könne nicht Aufgabe von Angehörigen der Legislative sein, hier eine mehr als marginale Rolle spielen zu wollen. Überdies seien Bundesparlamentarier in der Regel zeitlich ausserordentlich beanspruchte Persönlichkeiten, so dass auch das Abkömmlichkeitskriterium gegen ihre allzu häufige Beziehung zu Kommissionsarbeit spreche.

Tabelle 8.1 gibt Aufschluss über die Auswirkungen der zitierten Bestimmung. Der Sitzanteil der Nationalräte ging von der ersten zur zweiten Halbzeit um mehr als die Hälfte zurück. Während Nationalräte in der Periode 1970/73 insgesamt 101 Sitze erhielten, waren es in der folgenden Periode gerade noch 31 Sitze. Bei den Ständeräten war der Positionsverlust etwas schwächer; die Zahl dieser Sitze reduzierte sich von 24 auf 10. In der ersten Periode gingen neun Präsidien an Nationalräte und vier weitere an Ständeräte. In der folgenden Periode wurden nur noch drei neu geschaffene Kommissionen von einem Nationalrat und eine einzige von einem Ständerat präsiert. – Schon 1970 konstatierte Leonhard Neidhart ein Auseinanderbrechen der parlamentarischen und der kaimissionarischen Repräsentationsebene (Neidhart 1970b: 122–127). Im Lichte unserer Befunde ist man versucht, präzisierend zu ergänzen, dass dieses Auseinanderbrechen offenbar ein langer Prozess war, der erst unter dem Regime der bundesrätlichen Richtlinien von 1974 seinen Abschluss fand.

Tabelle 8.1

Sitzanteile der Parlamentarier nach Zeitperioden (in %)

| | Alle Sitze (N=2945) | | Nur Präsidien (N = 200) | |
|-----------------|------------------------|---------------|----------------------------|-------------|
| | 1970 – 73 | 1974 – 77 | 1970 – 73 | 1974 – 77 |
| Nationalräte | 5,7 | 2,6 | 8,1 | 3,4 |
| Ständeräte | 1,4 | 0,9 | 3,6 | 1,1 |
| Übrige Experten | 92,9 | 96,5 | 88,3 | 95,5 |
| Total (N) | 100 (1769) | 100 (1176) | 100 (111) | 100 (89) |

Um die Bedeutung der auf Fernhaltung der Parlamentarier tendierenden Richtlinien-Bestimmung besser einschätzen zu können, sei auf den Einsatzmodus der Parlamentarier in den Kommissionen näher eingegangen. Es ist nahe liegend, dass Angehörige der Bundesversammlung sich für Verfassungs- und Gesetzeskommissionen interessieren. Tatsächlich entfielen 36% der "Nationalratssitze" (NR-Sitze) und 50% der "Ständeratssitze" (StR-Sitze) auf diese beiden Kommissionstypen. In Verfassungskommissionen wurden 10% der Sitze Parlamentariern eingeräumt und in Gesetzeskommissionen 6%, während Verordnungscommissionen nur vereinzelte Nationalräte und überhaupt keine Ständeräte zu mobilisieren vermochten (Tabelle 8.2). – Hinsichtlich der Verteilung der Parlamentariersitze auf die Departemente fällt auf, dass die Hälfte der NR-Sitze sich auf die beiden "Gesetzgebungsdepartemente" JPD und EVD konzentrierten, während die StR-Sitze gleichmässiger verteilt waren. Von allen Departementen hat das Aussenministerium in seinen Kommissionen den Parlamentariern mit 21% die bei weitem höchste Sitzquote eingeräumt; allein in der "Beratenden Kommission für die Beziehungen der Schweiz zur UNO" von 1973 sassen 17 Angehörige der Bundesversammlung.

Tabelle 8.2

Sitzanteile der Parlamentarier gemäss Kommissionstyp (in %)

| | BEHÖRDEN | VK/ VERFASS | VK/ GESETZ | VK/ VERORD | VK/ PLAN | VK/ STUDIEN | VK/ ÜBRIGE* |
|-----------------|-------------|----------------|---------------|---------------|--------------|----------------|----------------|
| (N=2945) | | | | | | | |
| Nationalräte | 4,3 | 6,6 | 4,7 | 1,2 | 10,3 | 4,4 | 11,1 |
| Ständeräte | - | 3,6 | 1,4 | - | 0,9 | 1,0 | 2,8 |
| Übrige Experten | 95,7 | 89,8 | 93,9 | 98,8 | 88,8 | 94,5 | 86,1 |
| Total (N) | 100 (23) | 100 (196) | 100 (724) | 100 (416) | 100 (107) | 100 (1443) | 100 (36) |

* Es handelt sich um eine einzige Kommission, nämlich das Komitee, welches das "Europäische Jahr für Denkmalpflege und Heimatschutz" in der Schweiz betreute.

Die Parlamentarier in den Kommissionen interessierten sich nicht nur für Gesetzgebung, sondern auch für politische Planung. Aus Tabelle 8.2 geht hervor, dass ihr Sitzanteil in Planungskommissionen mit 11% den Höchstwert im Vergleich zu andern Kommissionstypen erreichte. Vor allem zu erwähnen ist hier die 62köpfige Grosskommission für eine Gesamtverkehrskonzeption (1972). Sie vermochte mehrere Parlamentarier zu mobilisieren und stand unter dem Präsidium eines Nationalrates. – Christoph Lanz (1977: 108-111) hat nun allerdings der Bundesversammlung in Planungsangelegenheiten generell eine sehr bescheidene Rolle attestiert. Anregungen zur Planung seien zwar meist vom Parlament ausgegangen, doch dieses sei jeweils im späteren Verlauf des Planungsprozesses in "nahezu totale Passivität" abgeglitten. Auf den Inhalt politischer Planung habe es kaum Einfluss genommen. Lanz erwähnt zwar, dass bei gewissen politischen Planungen einzelne Mitglieder des eidgenössischen Parlaments mitgewirkt hätten, und er stellt die Frage, ab sich damit das Parlament "gewissermassen indirekt" an diesen Planungsprozessen beteiligte. Der Autor gelangt zu einer verneinenden Antwort und will die Parlamentarier in den Kommissionen nicht

als Vertreter des Parlaments gelten lassen. Sie würden in erster Linie Kantone oder Interessenorganisationen vertreten, und das Parlament könnte sie weder auswählen, noch ihre Tätigkeit in den Kommissionen kontrollieren. – Einer derart kategorischen Scheidung in ein personifiziertes Parlament einerseits und in den individuellen Abgeordneten andererseits, der in Kommissionen seine Parlamentariereigenschaft abstreifen kann, vermögen wir uns nicht anzuschliessen. Sowohl im Parlament wie in einer Kommission kann sich der Abgeordnete auf die gleiche demokratische Legitimierung berufen. Und die Verdrängung von Parlamentariern aus Planungs- und anderen ausserparlamentarischen Kommissionen bedeutet eine Schwächung demokratischer Volksvertretung.

Dass Parlamentarier auch Interessenvertreter sein können, ist keine neue Einsicht. Doch welche Interessen vertraten die Parlamentarier, die in unseren Kommissionen mitwirkten? – Ohne auf die Verteilung der Parlamentariersitze auf die verschiedenen Affiliationskategorien im Detail eingehen zu wollen, sei lediglich erwähnt, dass fast die Hälfte dieser Sitze auf die Kategorie KANTONE entfiel. Mit der Eliminierung der Abgeordneten aus den Kommissionen wurde somit nicht nur das Parlament, sondern auch die Kantone getroffen.

Während für Lanz die Einsitznahme von Abgeordneten in ausserparlamentarischen Kommissionen ohne Relevanz für das Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive ist, so beruft sich der Bundesrat auf das Gewaltenteilungsprinzip, um Parlamentarier von Kommissionen fernzuhalten. Ohne uns Lanz anschliessen zu wollen, halten wir die Anrufung des Gewaltenteilungsprinzips hier nicht für angebracht. Das politische System der Schweiz hat sich nie durch eine besonders scharfe Trennung der Gewalten ausgezeichnet, sondern immer in mehr oder weniger starker Dosierung die Gewaltenschränkung praktiziert (Oswald 1943; Aubert 1967: II 449-457). Die Bundesexekutive hat längst aufgehört, bloss "vollziehende Gewalt" zu sein. Im neuen Verwaltungsorganisationsgesetz liess sich der Bundesrat in aller Form das Recht einräumen, das "Vorverfahren der Gesetzgebung" zu leiten. Dies ist eine mindestens so gravierende Beeinträchtigung einer puristisch verstandenen Gewaltenteilung, wie wenn Parlamentarier sich am Vorverfahren der Gesetzgebung beteiligen. Diese brauchen sich übrigens nicht auf gesetzgeberische Belange zu beschränken.

Es kann sogar wünschenswert sein, wenn Abgeordnete sich mit Vollzugsprozessen näher befassen (Bardach 1977; Linder 1979: 211f.); denn im modernen Leistungsstaat haben Gesetze oft nur geringe Normierungskraft und vermögen Vollzugsprozesse nur sehr beschränkt zu steuern. Sollen Intentionen des Gesetzgebers tatsächlich verwirklicht werden, so kann beispielsweise die Einsitznahme von Parlamentariern in vollzugsbegleitenden Kommissionen sehr zweckmässig sein.

Parlamentseinfluss auf die Milizverwaltung ist nicht nur durch direkte Beteiligung von Abgeordneten denkbar. Auch die Bundesversammlung hat die Möglichkeit, eine Steuerung durch Rechtsnormen zu versuchen; die Bundesverfassung (Art. 85 Ziff. 1) räumt ihr dazu die Organisationsgewalt über die Verwaltung ein. Diese Organisationsgewalt wurde jedoch in weitem Umfang an den Bundesrat delegiert, und das neue Verwaltungsorganisationsgesetz hat die Kompetenzabtretung noch erweitert. Bei der Frage allerdings, ob der Bundesrat die Bundesämter selbst den einzelnen Departementen zuordnen könne, hat das Parlament Widerstand geleistet und solche Entscheidungen seiner Ratifikation unterstellt. Das ganze Kommissionswesen hingegen wurde bundesrätlicher Regelung überlassen. Nur die elementarsten Grundsätze befinden sich im Gesetz: möglichst wenig Kommissionen; Auflösung von Kommissionen deren Fortbestand nicht mehr gerechtfertigt ist; Zuordnung jeder Kommission an ein Departement oder die Bundeskanzlei. Kriterien für die Zusammensetzung von Kommissionen fehlen im Verwaltungsorganisationsgesetz, sind jedoch vereinzelt in Spezialgesetzen enthalten, welche die Schaffung einer Kommission vorsehen (Arnold 1969: 41f.). Es sei noch angemerkt, dass das neue

Verwaltungsorganisationsgesetz von zwei ausserparlamentarischen Kommissionen vorbereitet wurde, der Hongler-Kommission von 1965 und der Huber-Kommission von 1968.

8.3 Bundesräte in Kommissionen

Um auf die Kommissionen einzuwirken, ist die Regierung nicht auf Expertenauswahl, Weisungen und Richtlinien beschränkt. Bundesräte können sich selbst an der Kommissionsarbeit beteiligen und insbesondere Präsidien übernehmen. Von dieser Möglichkeit wird indessen sehr selten Gebrauch gemacht. Nur drei der 200 untersuchten Kommissionen wurden von Bundesräten präsiert. Der Innenminister Hans Peter Tschudi leitete 1971 die Kommission für die Revision der Verfassungsartikel über das Bildungswesen und ein Jahr darnach jene für ein neues Hochschulgesetz. Unter dem Vorsitz von Justizminister Kurt Furgler stand die 1974 gegründete zweite Kommission für die Totalrevision der Bundesverfassung. Mit diesem letzteren Präsidium sollte dokumentiert werden, dass der zuständige Minister dem Totalrevisionsunternehmen eine besondere Bedeutung zumass und sich persönlich dafür engagieren wollte. Bundesräte wirken also nur in seltenen Ausnahmefällen direkt in Kommissionen mit. Auch der ebenfalls vom Parlament gewählte Bundeskanzler hält sich an diese Regel; die beiden in der Untersuchungsperiode von der Bundeskanzlei eingesetzten Kommissionen (über politische Rechte und amtliche Veröffentlichungen) wurden von einem Vizekanzler präsiert. Immerhin ist zu erwähnen, dass Bundeskanzler Karl Huber die nach ihm benannte Kommission für die Totalrevision des Verwaltungsorganisationsgesetzes (1968-1971) leitete. Diese Kommission schlug unter anderem vor, die bereits erfolgte Aufwertung der Bundeskanzlei zur allgemeinen Stabsstelle des Bundesrates gesetzlich zu verankern, was 1978 auch geschah.

Wenn amtierende Bundesräte kaum in ausserparlamentarischen Kommissionen tätig sind, so bedeutet dies nicht notwendigerweise, dass sie mit der Arbeitsweise dieser Gremien nicht vertraut wären. Einzelne Bundesräte sind aus dem Kreis der Multi-Experten hervorgegangen. Der 1979 in die Regierung gewählte Leon Schlumpf beispielsweise wirkte in zehn der von uns untersuchten Kommissionen mit. Und bei den Bundesratswahlen von 1973 gehörte Leo Schürmann, der in zwölf unserer Kommissionen sass und einige davon präsierte, zu den Papabili. Man kann jedoch keineswegs sagen, dass Kandidaten mit grosser Erfahrung in der eidgenössischen Milizverwaltung bei Bundesratswahlen eine erhöhte Chance besässen. Die rechtlichen und faktischen "Wahlvoraussetzungen" stehen dem entgegen. Überdies wählt das Parlament die Bundesräte fast immer aus dem Kreis seiner Mitglieder aus (Gruner 1973: 92). Da es nur in den selteneren Fällen gelingt, eine parlamentarische Karriere mit einer in der Milizverwaltung zu kandidieren, dürften die Bundesräte mit substantieller eigener Erfahrung in ausserparlamentarischen Kommissionen in der Minderzahl sein.

Auch nach ihrem Ausscheiden aus dem Bundesrat beteiligen sich Politiker gelegentlich noch in ausserparlamentarischen Kommissionen. Die Zuziehung eines Altbundesrates erfolgt dabei meist in der Absicht, einer Kommission erhöhtes Prestige und grössere Visibilität zu verleihen. Die erste Kommission für die Totalrevision der Bundesverfassung (1967-1973) wurde von Altbundesrat F.T. Wahlen präsiert. Und die Kommission von 1973, welche das schweizerische Programm zum "Europäischen Jahr für Denkmalpflege und Heimatschutz" ausarbeitete, vermochte gleich zwei Altbundesräte zu mobilisieren: Ludwig von Moos als Vorsitzenden und Hans Peter Tschudi als Ehrenpräsidenten.

Die Tatsache, dass amtierende Bundesräte nur äusserst selten selbst in ausserparlamentarischen Kommissionen mitwirken, verlangt nach einigen zusätzlichen Überlegungen. Im Verwaltungsorganisationsgesetz von 1978 liess sich der Bundesrat das Recht und die Pflicht einräumen, das Vorverfahren der Gesetzgebung "zu leiten" (Art. 7/2). Bedeutet dies nun, dass der Bundesrat mindestens bei Verfassungs- und Gesetzeskommissionen das Präsidium an sich ziehen sollte? – Wenn er schon die Parlamentarier nur "ausnahmsweise" bei diesen Verfahren zulassen will, müsste er sich da nicht

selbst direkt einschalten? Damit könnte er einen Ausgleich schaffen; dem er verkörpert wie die Parlamentarier demokratische Legitimität. – Nun ist zuzugeben, dass der Begriff des "Leitens" im Organisationsgesetz in verschiedener Bedeutung verwendet wird. Wenn von der "Leitung" der Bundesverwaltung durch den Bundesrat die Rede ist (Art. 4), so erscheint der Begriff sehr weit gefasst und meint führende, koordinierende und überwachende Tätigkeit in sehr allgemeinem Sinne. Wenn dagegen von Bundespräsidenten verlangt wird, dass er die Verhandlungen des Bundesrates "leiten" solle (Art. 10), so ist darunter sehr konkret der Verhandlungsvorsitz gemeint. Was aber wird nun unter der "Leitung" des legislatorischen Vorverfahrens verstanden?

Nähere Auskunft dazu geben die bundesrätlichen Richtlinien von 1970 (vgl. oben Abschnitt 1.2), die auch nach Erlass des neuen Organisationsgesetzes in Kraft bleiben. Darin wird zum vornherein ausgeschlossen, dass eine Arbeitsgruppe, die einen Vorentwurf für einen neuen Verfassungsartikel oder ein neues Gesetz erarbeitet, von einem Bundesrat präsiert werden könnte. Vielmehr soll "der Chef oder ein anderer hoher Beamter der in der Sache zuständigen Abteilung" in solchen Gremien den Vorsitz führen (Ziff. 4). Bei Expertenkommissionen hingegen, die den Vorentwurf zu einem Gesetzesprojekt weiterbearbeiten, wird festgehalten, dass das Departement den Präsidenten bezeichnet und dass der Departementsvorsteher "ausnahmsweise" den Vorsitz übernimmt (Ziff. 8).

Für Bundesparlamentarier und Bundesräte gilt also gleichermassen die Regel, dass sie sich in Verfassungs- und Gesetzeskommissionen nur "ausnahmsweise" direkt beteiligen sollen. Bei der oft ausschlaggebenden kommissionarischen Phase der Gesetzesvorbereitung bleiben die Akteure mit unmittelbarer demokratischer Legitimierung somit meistens fern. Dafür gibt es eine eminent praktische Begründung. Beide, Abgeordnete und Minister, sind für ausserparlamentarische Kommissionen zeitlich kaum abkömmlich, die ersteren weil sie als Milizparlamentarier ihr Mandat nur im Nebenberuf ausüben, die letzteren weil ihre Zahl von Verfassung wegen auf sieben begrenzt ist und sie entsprechend überlastet sind.

8.4 Koordination von aussen?

Im Kommissionssystem des Bundes geht Steuerung weniger von der Regierungsebene und mehr von der Ämterebene aus. Der Bundesrat und die Departementsvorsteher beschränken sich im wesentlichen auf den Erlass allgemeiner Verfahrensnormen, die Umschreibung des Kommissionsauftrages, die Auswahl der Hauptakteure in wichtigen Kommissionen und schliesslich auf die Kenntnisnahme der Kommissionsberichte. Wegen der Vielzahl der Kommissionen und der starken Arbeitsbelastung der Minister muss sich diese Kenntnisnahme wohl oft auf einen summarischen Überblick reduzieren. Bisher wurden keine Instrumente entwickelt, die es gestatten würden, die Einhaltung von Kommissionsrichtlinien präzise zu überwachen. Da die Minister, von seltenen Ausnahmefällen abgesehen, darauf verzichten, Einsitz in Kommissionen zu nehmen, ist ihnen weitgehend die Möglichkeit genommen, die Kommissionsarbeit im einzelnen zu verfolgen und mitzubestimmen. – Die Ämter spielen eine aktivere Rolle, indem sie die Zusammensetzung der Kommissionen weitgehend bestimmen und in der Mehrzahl der Fälle Präsidium und Sekretariat stellen. Sie dürften auch meist die Kontrolle darüber ausüben, in welcher Form und in welchem Umfang Beratungsergebnisse von Kommissionen auf die Regierungsebene und an die Öffentlichkeit gelangen. Insofern stellen sie wichtige Filter beim Informationsfluss dar, der von Kommissionen ausgeht.

Die Steuerung des Kommissionswesens erfolgt somit in ausgeprägt dezentraler Weise. Dabei ist nochmals zu betonen, dass auch die vom Amt ausgehende Steuerung in ihrer Intensität stark variieren kann. Sie ist umso schwächer, je grösser in einer Kommission die Zahl jener Experten ist, deren Auswahl einer aussen stehenden Organisation überlassen werden muss. Steuerungsmöglichkeiten sind auch dann reduziert, wenn das Präsidium, das Sekretariat oder beides "nach aussen" abgetreten wird, oder wenn eine Kommission ausdrücklich ein Autonomiestatut erhält (wie z.B. die Kommission für eine Gesamtverkehrskonzeption).

Bei der ausgeprägt dezentralen Steuerung der Kommissionen wird Koordination zwischen ihnen zum Problem. Wir haben gesehen, dass die Kommissionen in erheblichem Umfang durch Multi-Experten, den Leuten mit dem "enormen Überblick" (Schürmann), koordiniert werden. Nun geht aber aus Tabelle 8.3 hervor, dass die Multi-Experten des Bundes im Vergleich zu den auswärtigen ein eher begrenztes Einsatzfeld haben. Über 70% von ihnen kamen nur in einem oder in zwei Departementen zum Einsatz. Bei den beiden auswärtigen "staatlichen" Affiliationskategorien KANTONE und UNI ist interdepartementales Wirken viel häufiger: Jahr als die Hälfte dieser Multi-Experten arbeitete für drei oder mehr Departemente. Auch die "nichtstaatlichen" Multi-Experten beschränkten sich weniger häufig als die Bundesfunktionäre auf nur ein einziges oder zwei Departemente. Überdies ist zu berücksichtigen, dass die Multi-Experten des Bundes gegenüber den auswärtigen in der Minderzahl sind; nur rund ein Fünftel der 41 Multi-Experten, die in als zwei Departementen zum Einsatz kamen, waren Bundesfunktionäre.

Tabelle 8.3

Interdepartementaler Einsatz der Multi-Experten

| Affiliation (N=99) | Einsatz in 1 oder 2 Departementen | | Einsatz in 3 oder mehr Departementen | | Total | |
|-----------------------|--------------------------------------|------|---|------|-------|-----|
| | N | % | N | % | N | % |
| BUND | 23 | 71,9 | 9 | 28,1 | 32 | 100 |
| KANTONE u. UNI | 14 | 46,7 | 16 | 53,3 | 30 | 100 |
| Alle übrigen | 21 | 56,8 | 16 | 43,2 | 37 | 100 |

Selbstverständlich gestattet die Tabelle 8.3 keine weit reichenden und kategorischen Schlussfolgerungen; dafür sind die darin verarbeiteten Daten zu wenig aussagekräftig. Insbesondere betreffen sie nur die interdepartementale, nicht aber die intradepartementale Koordination. Die Aufstellung gibt aber Anlass, eine Hypothese zu formulieren, die nähere Abklärung verdienen würde: Das Kommissionensystem wird nicht so sehr von Regierung oder Bundesverwaltung koordiniert, sondern Koordination, sofern es sie gibt, wird in erheblichem Umfang von aussen hergetragen.

9. Beiträge zur Reformdiskussion

9.1 Empirisches Wissen und Reformabsicht

In aller Regel lassen sich empirische Befunde, selbst wenn sie zuverlässig abgesichert sind, nicht bruchlos in konsensfähige Reformpostulate übersetzen. Zwischen solchen Befunden und Vorschlägen zu politischem Handeln besteht eine Kluft, die nicht durch logisch zwingende Argumentation überbrückt werden kann; denn die Werturteile, auf denen Handlungsanweisungen notwendigerweise beruhen, können nicht aus den empirischen Befunden abgeleitet werden, sondern sind anderswoher zu beziehen. Für eine Reformdebatte können verbesserte empirische Kenntnisse trotzdem auf verschiedene Weise relevant sein. Gelegentlich vermögen sie die Problempertzeption insgesamt zu verändern und so die Reformdiskussion in eine andere Richtung zu weisen. Oder sie können bestimmten Argumenten zusätzliche Plausibilität verleihen und ändern "den Wind aus den Segeln" nehmen. Mitunter führen neue empirische Einsichten auch dazu, dass Werturteile modifiziert oder anders gegeneinander abgewogen werden. Schliesslich ist denkbar, dass eigene oder fremde Interessen aufgrund neuer Befunde anders eingeschätzt werden, was die Kompromissfindung erleichtern, aber auch erschweren kann.

Dieses letzte Kapitel möchte unsere Analyseergebnisse in den weiteren Rahmen einer in Gang befindlichen Reformdiskussion stellen und sie auf mögliche Reformrelevanz hin überprüfen. Nun vermittelt aber unsere Untersuchung keineswegs ein abschliessendes Bild über die ausserparlamentarischen Kommissionen des Bundes. Zahlreiche Lücken und Fragen sind offen geblieben. Über Funktionsweise und Arbeitsrhythmus von Kommissionen, über die Belastung der Mitglieder und ihre effektive Sitzungspräsenz, über Aussenbeziehungen von Kommissionen und die spätere Verwertung ihrer Arbeitsergebnisse gibt es kaum systematische Kenntnisse. Selbst die Frage, in welchen Entscheidungsprozessen eine kommissionarische Phase eingeschaltet wird und in welchen nicht, ist weitgehend ungeklärt. Bisher bestand die Meinung, dass mindestens in Gesetzgebungsprozessen eine solche Phase praktisch immer durchlaufen werde. Nun hat aber Kriesi (1979: 235) in seiner Elitenuntersuchung die 13 wichtigsten dem fakultativen oder obligatorischen Referendum unterworfenen Entscheidungsprozesse der Legislaturperiode 1971/75 eruiert und dabei festgestellt, dass es in weniger als der Hälfte dieser Geschäfte eine Ad-hoc-Expertenkommission oder ein Vernehmlassungsverfahren gegeben habe. Es scheint, dass vornehmlich bei dringlichen Bundesbeschlüssen und Finanzgeschäften die traditionellen parlamentarischen Phasen, besonders die kommissionarische, gefährdet sind. Gerade dringliche Beschlüsse und Finanzpakete haben sich in jüngster Zeit gehäuft und gelangten gesamtpolitisch zu wachsender Bedeutung. – Es ist vorgesehen, in einem künftigen Forschungsprojekt diesen offenen Fragen nachzugehen.

Ist es vertretbar, sich mit unvollständigen Untersuchungsergebnissen an einer Reformdebatte beteiligen zu wollen? – Zwei Gründe veranlassen uns, diese Frage zu bejahen. Erstens ist davon auszugehen, dass politische Entscheidungsprozesse in zeitlich anderer Sequenz ablaufen als Forschungsvorhaben und in den meisten Fällen nicht auf letztere ausgerichtet werden können. Wollen Forschungsarbeiten ihre Relevanz für politisches Handeln behalten, so müssen sie sich auf den Rhythmus des politischen Handelns einzustellen versuchen, und dies selbst auf die Gefahr hin, dass zu einem bestimmten Zeitpunkt eben nur Teilresultate angeboten werden. James S. Coleman (1975: 22) hat dies so formuliert: 'For policy research, partial information available at the time an action must be taken is better than complete information after

that time." – Der zweite Grund findet sich in unserem Verständnis von anwendungsorientierter Forschung: Es postuliert nicht nur die Möglichkeit, dass wissenschaftliche Forschung politisches Handeln beeinflusst, sondern auch umgekehrt dass Forschung von der Politik her eine Orientierung bezieht. Dieses Verständnis der Politikberatung ist jenes, das Jürgen Habermas (1968: 126 f.) in seinem "pragmatischen Modell" vorstellt. Es verwirft eine Relation der Über- oder Unterordnung zwischen dem Wissenschaftler und dem politischen Entscheidungsträger, sondern verlangt ein kritisches Wechselverhältnis, den fortwährenden Dialog zwischen den beiden. – In diesem Sinne hoffen wir, dass unser vorläufiger Diskussionsbeitrag bei den politischen Praktikern Reaktionen auslöst, die Korrektiv, Orientierungshilfe oder Bewertungsgrundlagen für weiterführende Forschung abgeben.

9.2 Die bisherige Reformdebatte

Vier bedeutende ausserparlamentarische Reformkommissionen haben sich, wenn auch nur beiläufig, mit dem eidgenössischen Kommissionswesen befasst. Es waren dies die Hongler-, die Huber-, die Wahlen- und die Furgler-Kommission, die wir bereits wiederholt erwähnt haben. Hinsichtlich ihrer Problempertzeption stimmten die vier Gremien insofern überein, als sie in ausserparlamentarischen Kommissionen "Stabsstellen" oder "Hilfseinrichtungen" von Bundesrat und Departementen sahen. Diese Auffassung hat, wie schon bemerkt, ihren Niederschlag im Verwaltungsorganisationsgesetz von 1978 gefunden. – Der 'Hongler-Bericht' (1967: 61) äusserte sich ziemlich skeptisch über die Kommissionen und vermutete, dass "der Nutzeffekt namentlich der ständigen Kommissionen... manchmal wohl recht gering" sei: Der 'Huber-Bericht' (1971: 39) erwog sogar die Radikallösung, erst einmal sämtliche Kommissionen aufzulösen und dann Neugründungen nur noch unter bestimmten Voraussetzungen zuzulassen. Er fand dieses Vorgehen allerdings nicht praktikabel und räumte ein, dass auch Kommissionen mit geringem Leistungsgrad von politisch-integrierendem Nutzen sein können. – Wahlen- und Furgler-Kommission befassten sich ausführlich nur mit dem Vernehmlassungsverfahren, nicht aber mit der kommissionarischen Phase, welche diesem Verfahren in der Regel vorgeschaltet ist. Die Forderung nach "grösstmöglicher öffentlicher Beteiligung" und "breitester Publizität" im 'Wahlen-Bericht' (1973: 614) betrifft die Vernehmlassung, nicht aber die Kommissionen, die gemäss Stabsstellen Theorie als Gebilde von bloss verwaltungsinterner Bedeutung erachtet werden. – Gewisse Korrekturen an der Vorstellung, dass Kommissionen bloss "Hilfseinrichtungen" seien, befinden sich allerdings schon im 'Wahlen-Bericht' (1973: 516), wo angedeutet wird, dass Kommissionen in Konkurrenz zur Legitimierung treten können. So wird festgehalten, dass die Richtlinien von 1970 über das Vorverfahren der Gesetzgebung noch keine Gewähr für eine hohe Qualität der Rechtssetzung böten. Mindestens bei der Ausarbeitung neuer Verfassungsbestimmungen sollte der Bundesrat die "unmittelbare Leitung" übernehmen. In den von uns untersuchten 11 Verfassungskommissionen war dies nur in zweien der Fall.

Unsere Untersuchung legt eine andere Problempertzeption nahe als jene, die in den vier grossen Reformberichten durchscheint. Zahlreiche ausserparlamentarische Kommissionen können nicht in zweckmässiger Weise als "Stabsstellen" beschrieben werden, die lediglich ein leitendes Organ "informieren, beraten und unterstützen". Einzelne Kommissionen weisen eine derartige Komplexität auf, dass sie sich selbst mit Stabsstellen ausrüsten müssen. So verfügte die Kommission für eine Gesamtverkehrskonzeption über einen Stab von rund 20 hauptamtlichen Funktionären. Bei vielen Kommissionen verzichtet das "leitende Organ" darauf, die Zusammensetzung abschliessend zu bestimmen, sondern überlässt es aussenstehenden Organisationen, Mitglieder zu designieren. Zahlreich sind jene

Kommissionen, die in ausgeprägter Weise eine Repräsentationsfunktion wahrnehmen, was weit über die Funktionen des Informierens, Beratens und Unterstützens hinausgeht. Soweit Kommissionen einfach den Sachverstand bereitstellen, der in der Ministerialbürokratie fehlt, würde man sie besser als "Linienorgane" bezeichnen. Auch die schiere Anzahl der Kommissionen und der Umstand, dass der Bundesrat als oberstes "leitendes Organ" den Bestand der Kommissionen erst 1978 genau beziffern konnte, legt Vorsicht gegenüber der Stabsstellen-Theorie nahe. Die Annahme ist nicht eben plausibel, dass es in der Bundeszentralverwaltung im Vergleich zur Zahl der Linienorgane ein Mehrfaches an Stabsorganen geben sollte.

Die Problemsicht in den vier Reformberichten führt dazu, dass das Reformbedürfnis im Kommissionswesen nicht allzu hoch veranschlagt wird und praktisch auf die Formel: "Weniger und kleinere Kommissionen" gebracht werden kann. Sobald man jedoch der Repräsentationsfunktion der Kommissionen einige Bedeutung zumisst, sind diesem Reformkonzept wahrscheinlich enge Grenzen gesetzt. Der Positionsverlust der italienischsprachigen Experten in der zweiten Untersuchungshalbzeit, wo die Kommissionen kleiner und weniger zahlreich waren, mag dies illustrieren.

Leonhard Neidhart, der sich nur mit den Legislativkommissionen befasst, stellt – im Gegensatz zu den Reformberichten – den Repräsentationsaspekt radikal in den Vordergrund. Einzelreformen im Bereich des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens hält er nicht für durchführbar, weil er dieses Verfahren in hohem Masse durch die Referendumsinstitutionen determiniert sieht. Reformen müssten nach seiner Auffassung ausserhalb des Kommissionensystems ansetzen, nämlich beim Parlament und bei den Referendumsmechanismen, damit die auseinander gebrochenen Repräsentationsebenen wieder

zusammengefügt werden können. Das Reformziel würde darin bestehen, durch eine Aufwertung des Parlaments "das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren stärker in das parlamentarische Beratungsverfahren zu integrieren" (Neidhart 1970b: 122-131).

Bereits an anderer Stelle (Abschnitt 4.1) haben wir Vorbehalte angemeldet gegenüber der Theorie, wonach die Referendumsinstitutionen den ausschlaggebenden Einfluss auf das Kommissionensystem ausüben. Jedenfalls kann diese Theorie nicht als Argument gegen Reformen innerhalb der Milizverwaltung Verwendung finden. Wir teilen insbesondere die Auffassung nicht, dass das Vorverfahren der Gesetzgebung "rechtlich nicht reglementiert werden soll" (Neidhart 1970b: 131). Im Gegensatz zur heutigen Situation sollte dies sogar auf einer höheren als der Verordnungsstufe geschehen. – Dass die Repräsentationsfunktion im Kommissionensystem eine Rolle spielt, haben unsere Zahlen hinreichend belegt. Doch sollten Kommissionen nicht ausschliesslich unter dem Gesichtspunkt der Repräsentation betrachtet werden. Die Grösse und Zusammensetzung des "technokratischen Komplexes" sowie der Umstand, dass in einem Drittel der Kommissionen alle Sitze dem "Komplex" zufließen, verlangen nach einer differenzierteren Betrachtungsweise. Auszugehen ist dabei von der Multifunktionalität der Kommissionen. Dieser Ansatz findet sich bei Wolf Linder (1979: 201–203), der neben der Repräsentations- und Konsensbildungsfunktion weitere Kommissionsfunktionen identifiziert: Legitimationshilfe für Regierungsentscheide, Beschaffung von Sachverstand und Analysekapazität, Erkundung von Innovationsmöglichkeiten. Man könnte die Liste von Linder noch ergänzen durch die Koordinationsfunktion, etwa im Bereich des Bund-Kantone-Verhältnisses. Für Linder besteht nun die Reformproblematik darin, dass sehr oft eine einzige Kommission mehrere Funktionen gleichzeitig zu erfüllen hat. Die Einzelfunktionen ständen im Widerspruch zueinander, und die eine könne oft nur auf Kosten der andern wahrgenommen werden. Der unmögliche Versuch, Mehrfachfunktionen zu versehen, führe zur Selbstbehinderung der Kommissionen. Linder sieht daher Reformchancen in einer massvollen

Entflechtung der Kommissionsfunktionen, in einem Abgehen von den "helvetischen Eintopf-Kommissionen". Auf dieses Postulat sei im folgenden Abschnitt näher eingegangen.

9.3 Funktionsentflechtung?

Unter Funktionsentflechtung versteht Linder, dass pro Kommission jeweils eine einzige Funktion in den Vordergrund gerückt wird, wobei die Vernachlässigung von anderen Funktionen bewusst in Kauf zu nehmen ist. Es stellt sich nun die Frage, ob dieses Postulat nicht schon in erheblichem Masse verwirklicht ist. Ohne Zweifel gibt es Kommissionen, die, mit gegensätzlichen Erwartungen konfrontiert, einen akuten Rollenkonflikt austragen müssen. Doch diese "Eintopf-Kommissionen" sind nicht der Normalfall; ja, es scheint überhaupt keine helvetische Standardkommission zu geben. Vielmehr weisen die Kommissionen hinsichtlich Zusammensetzung und Struktur eine ausserordentliche Variationsbreite auf, was besonders deutlich aus den Tabellen 4.1, 4.7 und 6.2 hervorgeht. Diese Strukturunterschiede deuten an, dass je nach Kommission verschiedene Einzelfunktionen im Vordergrund stehen und dass die Kommissionen durchaus im Hinblick auf eine dominante Funktion zusammengesetzt werden. – Eine Möglichkeit, eine Einzelfunktion zu verstärken, sieht Linder unter anderem darin, auf "politischen, wirtschaftlichen und sozialen Proporz" zu verzichten, also die Repräsentationsfunktion hintanzustellen. Auch hier lassen unsere Zahlen vermuten, dass offene Türen eingerrannt werden: Im Kommissionensystem des Bundes spielt das Proportionalitäts- und Paritätsdenken eine geringere Rolle, als bisher angenommen wurde. Proporzgesichtspunkte noch mehr zu verdrängen, könnte sich als politisch brisante Lösung erweisen. – Ein weiterer Vorschlag von Linder zielt darauf ab, die Designierung von Kommissionsmitgliedern durch aussenstehende Organisationen einzuläuten. Die Praxis des "institutionellen Mandats" besteht aber mit hoher Wahrscheinlichkeit nur bei den etablierten Wirtschaftsverbänden, deren Sitzzahl insgesamt gering ist. Dass sich solche Verbände in Kommissionen vertreten fühlen, wenn sie nicht selbst den Repräsentanten bezeichnen können, ist nicht eben wahrscheinlich. Funktionsentflechtung im eben erörterten Sinn scheint im Lichte unserer Analysen nicht besonders dringlich zu sein. Doch gibt es Bereiche, wo das Entflechtungspostulat durchaus Aktualität besitzt, beispielsweise im Hinblick auf die Rolle von Wissenschaftlern in den Kommissionen. In Abschnitt 4.4 haben wir aufgezeigt, dass die prominentesten Vertreter dieser Akteurgruppe, nämlich die Universitätsprofessoren, einen bedeutenden Faktor im eidgenössischen Kommissionswesen darstellen. Wir haben auch gesehen, dass die Richtlinien 1974 eine Entflechtung in dem Sinne anstreben, dass sie zwischen "wissenschaftlichen" Kommissionen, die klein sein sollen, und "politischen Kommissionen", die grösser sein dürfen, unterscheiden. Auswirkungen dieser Unterscheidung haben sich in unseren Auszählungen allerdings nicht niedergeschlagen (vgl. Tabelle 4.8), was indessen nicht bedeutet, dass mit "rein wissenschaftlichen Kommissionen" nicht experimentiert worden wäre. Als Beispiel sei die dreiköpfige "Expertengruppe Wirtschaftslage" (1977-80) erwähnt, bei der die Hoffnung bestand, dass sie sich zu einem permanenten Sachverständigenrat für die Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung konsolidieren würde. Das Experiment scheiterte, und Henner Kleinewefers (1980) schrieb im "Nekrolog" dazu:

Es ist einfach unmöglich, dass drei Wissenschaftler ohne jeden auftragsgebundenen wissenschaftlichen Apparat im Milizsystem, das heisst nach Feierabend und bei gelegentlichen Zusammenkünften, bessere Prognosen erstellen als das halbe Dutzend professioneller Prognoseinstitutionen, die es mittlerweile auch in der Schweiz schon gibt. Dieser Auftrag war nicht nur von der Sache her problematisch, er ging auch vollständig an den tatsächlichen Möglichkeiten der Expertengruppe vorbei.

Die Debatte über Vor- und Nachteile "einer klaren Trennung von wissenschaftlicher Beratung und politischer Entscheidung und Verantwortung" (Kleinewefers 1980) ist nicht neu. Soll man eine solche Trennung in der Milizverwaltung institutionalisieren, indem man die Wissenschaftler in gesonderten Kommissionen zusammenfasst? – Dies käme wohl einer Option gleich für das "dezisionistische" oder das "technokratische" Modell der Politikberatung. Das erstere verlangt die Unterordnung des Experten unter

den Politiker, dem allein es vorbehalten ist, Werturteile zu fällen. Beim letzteren definiert der Experte die Sachzwänge, denen sich der Politiker, blosses Vollzugsorgan einer wissenschaftlichen Intelligenz, zu unterwerfen hat. Bessere Voraussetzungen für das "pragmatische" Beratungsmodell, das dialektische Wechselbeziehungen zwischen Wissenschaftler und Politiker postuliert, dürften sich in der Regel dann ergeben, wenn beide Partner in Kommissionen zusammengeführt und nicht durch sie getrennt werden. (Eine eingehendere Diskussion der drei von Habermas erarbeiteten Modelle findet sich in: Germann, Frutiger 1978).

"Politiker" und "Wissenschaftler" in getrennten Kommissionen erfassen zu wollen, ist aus normativer Sicht eher abzulehnen und im schweizerischen Kontext auch kaum systematisch durchführbar wegen der häufigen Rollenkombination des "Professor-Politikers": Die gleiche Person betreibt als Wissenschaftler Politik und als Politiker Wissenschaft, wobei die Ressourcen der beiden Rollen sich wechselseitig verstärken können. Damit wird selbstverständlich nicht unterstellt, dass sogenannte "rein wissenschaftliche Kommissionen" in Spezialfällen nicht zweckmässig sein können. Die Erfahrung mit der "Kommission Wirtschaftslage" legt allerdings nahe, dass bei aufwendigen Analyseaufgaben Forschungsaufträge an entsprechend ausgerüstete Institute der Kommissionsgründung vorzuziehen sind. "Milizwissenschaftliche" Kommissionen können in der Regel "professionelle" Forschungsinstitute nicht ersetzen!

Das Entflechtungspostulat kann die organisatorische Trennung zwischen "Wissenschaftlern" und "Politikern" anvisieren. Es kann aber auch im Hinblick auf die politischen Funktionen des Wissenschaftlers erhoben werden. Wissenschaftler werden typischerweise auf zweifache Weise politisch wirksam. Einmal können sie durch Analysen und Befunde politischer Standpunkte oder Entscheidungen beeinflussen. Oder sie können die Durchsetzungschancen für vorgegebene Standpunkte oder schon getroffene Entscheidungen verbessern, indem sie diese mit dem Prestige und der Autorität der "Wissenschaft" in Verbindung bringen und so legitimieren. Es gibt wohl kaum ein organisatorisches Rezept, das es gestatten würde, Analyse- und Legitimationsfunktion fein säuberlich auseinanderzuhalten. Aber vielleicht gibt es ein Rezept, um den janusköpfigen Charakter von Wissenschaft sichtbar und wissenschaftliche Politikberatung öffentlicher Debatte zugänglich zu machen. Zu erwähnen ist hier der Vorschlag, in wichtigen Politikbereichen zum gleichen Thema "konkurrierende" Expertenkommissionen einzusetzen, in denen der wissenschaftliche Sachverstand gleichmässig verteilt ist, die aber von unterschiedlichen Prämissen und Parametern ausgehen (Linder 1979: 205; Cronin, Thomas 1976: 85). Ein zaghafter Schritt in dieser Richtung ist in Ziffer 243 der Richtlinien 1974 angedeutet, wo verlangt wird, dass Verwaltungskommissionen "soweit möglich oder zweckmässig" Alternativvorschläge vorlegen oder Minderheitsstandpunkte darstellen sollen.

Den Vorschlag konkurrierender Kommissionen halten wir für prüfenswert. Er steht jedoch im Gegensatz zur Maxime "Weniger Kommissionen:" und trägt eine neue Funktionsanforderung an die Milizverwaltung heran, die bisher kaum wahrgenommen wurde, nämlich die öffentliche Darstellung politisch-wissenschaftlicher Kontroverse.

9.4 Funktionsüberlastung als Katalysator für Reform

Funktionsverflechtung ist möglicherweise nicht das zentrale Problem in der Milizverwaltung des Bundes. Hingegen könnte Funktionsüberlastung eine durchaus treffende Diagnose sein. Der Topos der

"Überlastung" ist nun allerdings nicht neu; er beherrscht seit Jahren fast jede Reformdebatte in der Schweiz. Der als überlastet geltenden Regierung wurden entlastende Stabsorgane als Medizin verschrieben. Das Milizparlament sucht Entlastung in vermehrter Kompetenzdelegation an die Regierung und im Ausbau seiner Kommissionen (Bericht "Zukunft des Parlaments" 1978). Die Stimmbürgerschaft, der "Souverän" also, bedarf nach verbreiteter Meinung einer Entlastung durch "Verwesentlichung der Demokratie". Und der Slogan "Weniger Staat:" impliziert, dass der Staat insgesamt überlastet sei.

Dass auch die Milizverwaltung Grenzen der Belastbarkeit oder der Problemlösungskapazität haben könnte, wurde bisher kaum gesehen. Die These der Funktionsüberlastung erscheint aber gerade bei der Milizverwaltung als besonders plausibel, weil häufig diesem Sektor die Funktionsdefizite der andern Systemelemente zugeschoben werden. Das Milizparlament ist ausserstande, in eigener Regie langwierige und komplexe Aushandlungs- und Konsensfindungsprozesse zu meistern und verlässt sich auf die "Vorarbeit" der ausserparlamentarischen Kommissionen. Bei wichtigen Aufgaben der Planung, Prognose und Koordination wendet sich die Regierung an die Milizverwaltung, die sie aber einer weitgehenden Selbststeuerung überlässt. Staatsreform ist eine Aufgabe, welche Parlament und Regierung der Milizverwaltung abgeschoben haben. Soweit das neue Verwaltungsorganisationsgesetz, das Regierungs- und Verwaltungsreform hätte bringen sollen, überhaupt Neuerungen enthält, gehen diese auf ausserparlamentarische Kommissionen zurück. Und die Totalrevision der Bundesverfassung wird seit fast anderthalb Jahrzehnten "ausserparlamentarisch" betrieben. Es ist nicht auszuschliessen, dass die "Übung Totalrevision" abgebrochen wird, ohne dass sich das Parlament ein einziges mal ausführlich damit befasst hätte. – Nicht nur Regierung und Parlament, auch andere Systemelemente, seien es Kantone, Universitäten oder Verbände, verschieben gelegentlich ihre Funktionsdefizite in die Milizverwaltung. Besonders deutlich ist dies bei der Ministerialbürokratie, die sich in Kommissionen mit dem Sachverstand einzudecken versucht, der ihr gerade fehlt. Man kann sogar noch mehr verallgemeinern: Wenn immer mit einigem Nachdruck eine Forderung an das politische System gerichtet wird, so ist die Wahrscheinlichkeit gross, dass sie vorerst einmal ins Kommissionensystem verwiesen wird.

Die Vorstellung von der Milizverwaltung als der praktisch unbegrenzten Reservekapazität, auf die stets zurückgegriffen werden kann, wenn ein anderes Systemelement "überfordert" ist, hat vorerst den Effekt der Reformverzögerung oder -verhinderung. Parlament, Regierung, Bürokratie können auf tiefgreifende Reformen verzichten und sich mit ihren bisherigen Kapazitäten begnügen, indem sie darauf verweisen, dass hängige Probleme im Kommissionensystem einer Lösung zugeführt werden oder sich dort von selbst erledigen. Es ist durchaus denkbar, dass die Milizverwaltung ihre Funktion als Reservekapazität und Auffangbecken für Problembearbeitung auf absehbare Zeit durchstehen kann. Es sind aber auch Szenarien vorstellbar, bei denen die funktionellen Grenzen des Kommissionensystems offenkundig werden und Überlastung in diesem Sektor zum Katalysator für Reformen wird. Auf ein solches Szenarium sei im folgenden kurz eingegangen.

Wie besonders im Kapitel 6 aufgezeigt, konnte sich die Milizverwaltung bisher ziemlich erfolgreich gegen paritäts- und Proportionalitätsforderungen abschirmen, dies nicht zuletzt wegen ihrer geringen Visibilität und Transparenz. Es ist nicht sicher, dass ihr diese Abschirmung auch in Zukunft gelingt. Werden der Milizverwaltung weiterhin wichtige und wichtigste Aufgaben zur Lösung überantwortet und ihr so zentrale politische Bedeutung zugemessen, so ist damit zu rechnen, dass Forderungen nach mehr Transparenz und mehr Repräsentativität mit wachsender Schärfe an sie herangetragen werden. – Kann solchen Forderungen entsprochen werden, ohne dass die Milizverwaltung ihre Tauglichkeit als Reservekapazität verliert? – Mehr Pluralismus und Öffentlichkeit in den Kommissionen bedeutet, dass in ihnen mehr Konflikt und weniger Konsens dargestellt wird. Nun erwarten aber Regierung und Parlament von den Kommissionen gerade und in erster Linie die Beschaffung von Konsens. Es darf hier noch beigefügt werden, dass im

raueren politischen Klima seit der Mitte der siebziger Jahre die Konsensbeschaffung ohnehin schwieriger geworden ist.

Der Forderung nach mehr Pluralismus und Öffentlichkeit im Kommissionswesen zu entsprechen, bedeutet Rückbildung der Konsensfunktion. Die Abweisung der Forderung eröffnet aber auch keinen Ausweg; denn dies würde der Milizverwaltung in wachsender Masse die Legitimität entziehen, als Reservekapazität für Regierung und Parlament zu fungieren. Beide, Regierung und Parlament, sind auf die Norm politischer Proportionalität festgelegt ("Zauberformel"), und es ist schwer vorstellbar, dass sie auf die Dauer wichtigste Staatsaufgaben an ein Subsystem delegieren, in dem diese Norm keine oder nur beschränkte Gültigkeit hat.

Wir haben ein Szenario beschrieben, in welchem die Milizverwaltung verstärkt mit der Forderung nach Transparenz und Repräsentativität konfrontiert wird, deswegen in ein Dilemma gerät und ihre Eigenschaft als Reservekapazität für Regierung und Parlament einbüsst. Sollte sich ein solches Szenarium verwirklichen, so ist mit grösserem Reformdruck bei Regierung und Parlament zu rechnen. Alte Vorschläge zur Stärkung dieser beiden höchsten Staatsorgane würden erneut zum Gegenstand der Diskussion: Berufsparlament, Erweiterung und Hierarchisierung der Regierungsmannschaft, effektive Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament, Lohnstrukturierung der Referendumsmechanismen.

Eine neubelebte Reformdebatte braucht sich jedoch keineswegs in Richtung einer "demokratisch-parlamentarischen Lösung" zu bewegen. Auch "korporatistisch-technokratische Lösungen" sind denkbar, die für das Kommissionensystem mehr Autonomie und mehr formale Kompetenzen anstreben. Ein in diesem Sinne umgestaltetes Kommissionensystem wäre stärker reglementiert und hierarchisiert und fände vermutlich seinen Kulminationspunkt in einem Wirtschafts- und Sozialrat. Bei einem derart aufgewerteten Kommissionensystem würden allerdings Regierung, Parlament und Wählerschaft riskieren, zu bloss akklamatorischen Hilfsorganen zu verblässen.

Anhang A

Elementarauszahlungen

1.1 Die Verteilung der Kommissionen (N = 200)

| <u>1.1.1 ...gemäss Gründungsjahr</u> | <u>N</u> | <u>%</u> |
|--------------------------------------|----------|----------|
| 1970 | 11 | 5,5 |
| 1971 | 29 | 14,5 |
| 1972 | 36 | 18,0 |
| 1973 | 35 | 17,5 |
| 1974 | 24 | 12,0 |
| 1975 | 28 | 14,0 |
| 1976 | 20 | 10,0 |
| 1977 | 17 | 8,5 |

1.1.2 ...gemäss zuständigem Departement

| | | |
|--|----|------|
| BK = Bundeskanzlei | 2 | 1,0 |
| EDA = Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten | 8 | 4,0 |
| EDI = Eidg. Departement des Innern | 66 | 33,0 |
| JPD = Eidg. Justiz- und Polizeidepartement | 42 | 21,0 |
| EMD = Eidg. Militärdepartement | 8 | 4,0 |
| EFD = Eidg. Finanzdepartement | 14 | 7,0 |
| EVD = Eidg. Volkswirtschaftsdepartement | 40 | 20,0 |
| VED = Eidg. Verkehrs- und Energie- Wirtschaftsdepartement | 20 | 10,0 |

| 1.1.3 <u>...gemäss Kommissionstyp</u> | | <u>N</u> | <u>%</u> |
|---------------------------------------|--|----------|----------|
| BEHÖRDE | = Behördenkommissionen | 3 | 1,5 |
| VK | = Verwaltungskommissionen | (197) | (98,5) |
| VK/VERFASS | = Kommissionen zur Vorbereitung einer Verfassungsrevision | 11 | 5,5 |
| VK/GESETZ | = Kommissionen zur Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs | 46 | 23,0 |
| VK/VERORD | = Kommissionen zur Ausarbeitung einer Verordnung oder eines Reglements | 31 | 15,5 |
| VK/PLAN | = Planungskommissionen (insb. zur Ausarbeitung von "Gesamtkonzeptionen") | 6 | 3,0 |
| VK/STUDIEN | = Studien- und Beratungskommissionen | 102 | 51,0 |
| VK/ÜBRIGE | | 1 | 0,5 |

1.1.4 ...gemäss Kommissionsgrösse

| | | | |
|-------|---|----|------|
| -5 | = Kommissionen mit 3 bis 5 Mitgliedern, inkl. Präsident | 16 | 8,0 |
| 6-10 | = Kommissionen mit 6 bis 10 Mitgliedern | 54 | 27,0 |
| 11-15 | = Kommissionen mit 11 bis 15 Mitgliedern | 60 | 30,0 |
| 16-20 | = Kommissionen mit 16 bis 20 Mitgliedern | 33 | 16,5 |
| 21-25 | = Kommissionen mit 21 bis 25 Mitgliedern | 16 | 8,0 |
| 26- | = Kommissionen mit 26 oder mehr Mitgliedern | 21 | 10,5 |

| 1.1.5 <u>... gemäss vorgesehener Aktivitätsdauer</u> | <u>N</u> | <u>%</u> |
|---|----------|----------|
| Auftragserledigung spätestens nach 6 Monaten | 21 | 10,5 |
| nach 7 bis 12 Monaten | 22 | 11,0 |
| nach 13 bis 24 Monaten | 42 | 21,0 |
| nach 25 bis 36 Monaten | 20 | 10,0 |
| nach 37 oder mehr Monaten | 11 | 5,5 |
| unbestimmte Aktivitätsdauer | 54 | 27,0 |
| ständige Kommissionen | 30 | 15,0 |
| 1.1.6 <u>...gemäss Publizität</u> | | |
| Kommissionen, deren Zusammensetzung im Staatskalender publiziert wurde | 22 | 11,0 |
| Kommissionen, die nie im Staatskalender figurierten | 178 | 89,0 |
| 1.1.7 <u>...gemäss Verantwortlichkeit für das Sekretariat</u> | | |
| Kommissionen, deren Sekretariat von der Bundesverwaltung gestellt wurde | 163 | 81,5 |
| Kommissionen mit auswärtigem Sekretariat | 37 | 18,5 |
| 1.1.8 <u>...gemäss Einsetzungsbehörde</u> | | |
| vom Bundesrat eingesetzte Kommissionen | 34 | 17,0 |
| von einem Departement eingesetzte Kommissionen | 133 | 66,5 |
| von einem Bundesamt eingesetzte Kommissionen | 33 | 16,5 |

1.2 Die Verteilung der Kommissionsitze (N=2960)*

| <u>1.2.1 ...gemäss Gründungsjahr der Kommission</u> | <u>N</u> | <u>%</u> |
|---|----------|----------|
| 1970 | 145 | 4,9 |
| 1971 | 465 | 15,7 |
| 1972 | 601 | 20,3 |
| 1973 | 559 | 18,9 |
| 1974 | 378 | 12,8 |
| 1975 | 307 | 10,4 |
| 1976 | 294 | 9,9 |
| 1977 | 211 | 7,1 |

* die Präsidentensitze sind inbegriffen

1.2.2 ...gemäss zuständigem Departement

| | | |
|-----|------|------|
| BK | 24 | 0,8 |
| EM | 137 | 4,6 |
| EDI | 1001 | 33,8 |
| JPD | 518 | 17,5 |
| EMD | 103 | 3,5 |
| EFD | 202 | 6,8 |
| EVD | 665 | 22,5 |
| VED | 310 | 10,5 |

| 1.2.3 <u>...gemäss Kommissionstyp</u> | <u>N</u> | <u>%</u> |
|---------------------------------------|----------|----------|
| BEHÖRDE | 23 | 0,8 |
| VK | (2937) | (99,2) |
| VK/VERFASS | 196 | 6,6 |
| VK/GESETZ | 729 | 24,6 |
| VK/VERORD | 417 | 14,1 |
| VK/PLAN | 107 | 3,6 |
| VK/STUDIEN | 1452 | 49,1 |
| VK/ÜBRIGE | 36 | 1,2 |

1.2.4 ...gemäss Kommissionsgrösse

| | | |
|-------|-----|------|
| -5 | 72 | 2,4 |
| 6-10 | 431 | 14,6 |
| 11-15 | 783 | 26,5 |
| 16-20 | 582 | 19,7 |
| 21-25 | 363 | 12,3 |
| 26- | 729 | 24,6 |

1.2.5 ...gemäss Ausbildung des Experten

| | | | |
|------------|---|------|------|
| DR/ING | = Sitze, deren Inhaber den Titel eines Doktors oder Hochschul- ingenieurs führen | 1564 | 52,8 |
| OHNE TITEL | = Sitze, deren Inhaber keine solchen Titel führen | 1368 | 46,2 |
| MISSING | = Angaben fehlen | 28 | 0,9 |

1.2.6 ...gemäss Gruppenzugehörigkeit des
Experten (Affiliation) *

| | | <u>N</u> | <u>%</u> |
|---------------------------|--|----------|----------|
| | Sitze, die eingenommen wurden von... | | |
| BUND | = Vertretern des Bundes | 780 | 26,4 |
| KANTONE | = Vertretern von Kantonen oder Gemeinden | 676 | 22,8 |
| UNI | = Lehrern und Forschern an Universitäten | 345 | 11,7 |
| GEMEINNUTZ | = Vertretern gemeinnütziger Organisationen | 115 | 3,9 |
| FREIBERUF | = Vertretern freiberuflicher Organisationen | 64 | 2,2 |
| FIRMEN | = Vertretern von Einzelfirmen | 347 | 11,7 |
| UNTERNEHMER | = Vertretern von Unternehmer- organisationen | 195 | 6,6 |
| BAUERN | = Vertretern landwirtschaft- licher Organisationen | 76 | 2,6 |
| GEWERK- SCHAFT | = Vertretern von Gewerkschaften | 100 | 3,4 |
| KONSUMENTEN | = Vertretern von Konsumenten- organisationen | 46 | 1,6 |
| KRANKEN- KASSE | = Krankenkassenvertretern | 23 | 0,8 |
| IMMOBILIEN | = Vertretern von Hauseigentümer- verbänden u.ä. | 16 | 0,5 |
| MASSEN MEDIEN | = Journalisten | 21 | 0,7 |
| VERSCHIEDE- NE/MISSING | = Verschiedene und solche, bei denen Angaben fehlen | 156 | 5,3 |

* siehe auch Anhang B

| 1.2.7 <u>...gemäss Muttersprache des Experten</u> | <u>N</u> | <u>%</u> |
|---|----------|----------|
| DEUTSCH | 2254 | 76,1 |
| FRANZÖSISCH | 586 | 19,8 |
| ITALIENISCH | 92 | 3,1 |
| MISSING | 28 | 0,9 |

| 1.2.8 <u>...gemäss Geschlecht des Experten</u> | | |
|--|------|------|
| MÄNNER | 2804 | 94,7 |
| FRAUEN | 129 | 4,4 |
| MISSING | 27 | 0,9 |

1.2.9 gemäss Wohnsitz des Experten *

| | Sitze, die von Experten einge- nommen wurden mit Wohnsitz in... | | |
|------------|---|-----|------|
| ZH | = Agglomeration Zürich | 441 | 14,9 |
| BS | = Agglomeration Basel | 164 | 5,5 |
| GE | = Agglomeration Genf | 130 | 4,4 |
| BE | = Agglomeration Bern | 908 | 30,7 |
| LS | = Agglomeration Lausanne | 181 | 6,1 |
| ALEM.STADT | = Deutschschweizer Agglomeration mit Einwohnerzahl zwischen 30'000 u. 200'000 | 335 | 11,3 |
| LAT. STADT | = Westschweizer od. Tessiner Agglomeration mit Einwohner- zahl zw. 30'000 u. 200'000, inkl. Biel u. Fribourg | 191 | 6,5 |
| ALEM. LAND | = nichturbane Deutschschweizer Region | 431 | 14,6 |
| LAT. LAND | = nichturbane Westschweizer oder Tessiner Region | 89 | 3,0 |

* die nachstehende Typologie wurde erstellt auf der Grundlage des Statistischen Jahrbuches der Schweiz 1974, S. 17

| | <u>N</u> | <u>%</u> |
|---------|----------|----------|
| AUSLAND | 7 | 0,2 |
| MISSING | 83 | 2,8 |

1.2.10...gemäss Zugehörigkeit des Experten zur Bundesversammlung

| Sitze, die eingenommen wurden von... | | | |
|--------------------------------------|---|------|------|
| NATIONALRAT | = Nationalräten | 131 | 4,4 |
| STÄNDERAT | = Ständeräten | 34 | 1,1 |
| NICHT PARL | = Experten, die nicht der Bundesversammlung angehören | 2779 | 93,9 |
| MISSING | | 16 | 0,5 |

1.3 Die Verteilung der Präsidentensitze (N=200)

1.3.1 ...gemäss Ausbildung des Präsidenten

| | | |
|------------|-----|------|
| DR/ING | 137 | 68,5 |
| OHNE TITEL | 63 | 31,5 |

1.3.2 ...gemäss Affiliation des Präsidenten

| | | |
|----------------|-----|------|
| BUND | 118 | 59,0 |
| KANTONE | 38 | 19,0 |
| UNI | 26 | 13,0 |
| GEMEINNUTZ | 2 | 1,0 |
| FREIBERUF | - | - |
| FIRMEN | 6 | 3,0 |
| UNTERNEHMER | - | - |
| BAUERN | 1 | 0,5 |
| GEWERKSCHAFTEN | - | - |
| KONSUMENTEN | - | - |

| | <u>N</u> | <u>%</u> |
|--|----------|----------|
| KRANKENKASSE | - | - |
| IMMOBILIEN | - | - |
| MASSEMEDIIEN | 1 | 0,5 |
| VERSCHIEDENE | - | - |
| MISSING | 8 | 4,0 |
| <u>1.3.3 ...gemäss Muttersprache des Präsidenten</u> | | |
| DEUTSCH | 169 | 84,5 |
| FRANZÖSISCH | 26 | 13,0 |
| ITALIENISCH | 5 | 2,5 |
| <u>1.3.4 ...gemäss Geschlecht des Präsidenten</u> | | |
| MÄNNER | 197 | 98,5 |
| FRAUEN | 3 | 1,5 |
| <u>1.3.5 ...gemäss Wohnsitz des Präsidenten</u> | | |
| ZH | 18 | 9,0 |
| BS | 8 | 4,0 |
| GE | 5 | 2,5 |
| BE | 108 | 54,0 |
| LS | 5 | 2,5 |
| ALEM. STADT | 22 | 11,0 |
| LAT. STADT | 7 | 3,5 |
| ALEM. LAND | 22 | 11,0 |
| LAT. LAND | 2 | 1,0 |
| AUSLAND | 1 | 0,5 |
| MISSING | 2 | 1,0 |

| <u>1.3.6 ...gemäss Zugehörigkeit des Präsidenten zur Bundesversammlung</u> | <u>N</u> | <u>%</u> |
|--|----------|----------|
| NATIONALRAT | 12 | 6,0 |
| STÄNDERAT | 5 | 2,5 |
| NICHT PARLAMENT | 183 | 91,5 |

1.4 Die Multi-Experten (N=99)

1.4.1 Ausbildung

| | | |
|------------|----|------|
| DR/ING | 62 | 62,6 |
| OHNE TITEL | 37 | 37,4 |

1.4.2 Affiliation

| | | |
|---------------|----|------|
| BUND | 32 | 32,3 |
| KANTONE | 15 | 15,2 |
| UNI | 15 | 15,2 |
| GEMEINNUTZ | 5 | 5,1 |
| FREIBERUF | 1 | 1,0 |
| FIRMEN | 7 | 7,1 |
| UNTERNEHMER | 8 | 8,1 |
| BAUERN | 5 | 5,1 |
| GEWERKSCHAFT | 6 | 6,1 |
| KONSUMENTEN | 3 | 3,0 |
| KRANKENKASSE | - | - |
| IMMOBILIEN | 2 | 2,0 |
| MASSEN MEDIEN | - | - |

| 1.4.3 <u>Muttersprache</u> | <u>N</u> | <u>%</u> |
|--|----------|----------|
| DEUTSCH | 81 | 81,8 |
| FRANZÖSISCH | 13 | 13,1 |
| ITALIENISCH | 5 | 5,1 |
| 1.4.4 <u>Geschlecht</u> | | |
| MÄNNER | 98 | 99,0 |
| FRAUEN | 1 | 1,0 |
| 1.4.5 <u>Wohnsitz</u> | | |
| ZH | 13 | 13,1 |
| BS | 6 | 6,1 |
| GE | 2 | 2,0 |
| BE | 45 | 45,5 |
| LS | 5 | 5,1 |
| ALEM. STADT | 11 | 11,1 |
| LAT. STADT | 5 | 5,1 |
| ALEM. LAND | 10 | 10,1 |
| LAT. LAND | 2 | 2,0 |
| 1.4.6 <u>Zugehörigkeit zur Bundesversammlung</u> | | |
| NATIONALRAT | 8 | 8,1 |
| STÄNDERAT | 1 | 1,0 |
| NICHT PARLAMENT | 90 | 90,9 |

ANHANG B

Die Regeln bei der Kodierung der Gruppenzugehörigkeit (Affiliation)

1. Allgemeines

Die von uns verwendete Typologie der Gruppenzugehörigkeit (Affiliation) enthält 13 Kategorien sowie Residualkategorien für "Verschiedene" und "Missing" (siehe Anhang A 1.2.6). Einzelne Experten wiesen eine Doppel- oder sogar Mehrfachaffiliation auf; in diesen Fällen wurde auf die dominante Affiliation abgestellt. Bei den Kategorien BUND, KANTONE und UNI galt die Zugehörigkeit dann als dominant, wenn der Experte hauptberuflich bei Bund, Kanton, Gemeinde oder in einer Universität tätig war. Ausnahmen von dieser Regel werden weiter unten angeführt. Die Affiliation FIRMEN wurde als dominant angesehen, wenn in der Liste nur die Firma angegeben ist, in welcher der Experte tätig war. Bei Verbandsvertretern hingegen galt die Verbandszugehörigkeit auch dann als dominant, wenn es sich nicht um einen hauptamtlichen Verbandsfunktionär handelte. Wenn also bei einem Experten angegeben ist, dass er in der Firma X angestellt ist und den Verband Y vertritt, so wurde er nicht der Kategorie FIRMEN, sondern einer Verbandskategorie zugerechnet. Einen Universitätsprofessor hingegen, der eine wissenschaftliche oder gemeinnützige Vereinigung vertrat, ordneten wir der Kategorie UNI und nicht der Kategorie GEMEINNUTZ zu. Im folgenden seien zu den einzelnen Affiliationskategorien präzisierende Angaben gemacht.

2. BUND: Vertreter des Bundes

In diese Kategorie gehören:

- (1) Funktionäre von Bundeskanzlei und Eidg. Departementen, inkl. Bundesräte
- (2) Richter und Funktionäre von Bundesgericht und Bundesversicherungsgericht
- (3) Vertreter der Armee: nur Berufsmilitär und hohe Offiziersgrade. Angehörige des Grenzwachtkorps
- (4) Funktionäre von SBB und PTT
- (5) Funktionäre von Annexanstalten des Bundes, z.B. Schweiz. Nationalbank, Schweiz. Unfallversicherungsanstalt, Regiebetriebe, Versuchsanstalten
- (6) Administratives Personal der Eidg. Technischen Hochschulen, sofern sie nicht auch in Lehre und Forschung tätig sind. Lehrer und Forscher von ETH Z und EPFL gehören zur Kategorie UNI
- (7) Hauptamtliche Funktionäre des Schweiz. Nationalfonds
- (8) Eidgenössische Funktionäre in internationalen Organisationen.

Hauptberufliche Funktionäre von gemischtwirtschaftlichen Unternehmen mit Bundesbeteiligung wurden nicht der Kategorie BUND zugerechnet. – Bundesbeamte, die als Vertreter einer Beamtengewerkschaft Einsitz in einer Kommission hatten, wurden der Kategorie GEWERKSCHAFT zugerechnet. – Gelegentlich werden in den Kommissionslisten auch solche Experten ausdrücklich als "Vertreter des Bundes" bezeichnet, die nicht hauptberuflich für den Bund tätig sind. Wir haben diese Akteure nicht der Kategorie BUND, sondern der entsprechenden Kategorie zugeordnet.

3. KANTONE: Vertreter von Kantonen und Gemeinden

In diese Kategorie gehören:

- (1) Angehörige von kantonalen Exekutiven: Regierungsräte (auch wenn sie nur im Nebenamt tätig sind), kantonale Beamte
- (2) Richter und Funktionäre von Bezirksgerichten, Kantonsgerichten und kantonalen Spezialgerichten
- (3) Personal von öffentlichen Primar-, Berufs- und Mittelschulen sowie administratives Personal von kantonalen Hochschulen. Lehrer und Forscher an kantonalen Universitäten gehören zur Kategorie UNI.
- (4) Funktionäre von kantonalen, kommunalen oder gemischtwirtschaftlichen Anstalten oder Unternehmen: Kantonalbanken, Gas- und Elektrizitätswerken, Fürsorgeeinrichtungen, Strafanstalten
- (5) Repräsentanten interkantonalen Gremien: Präsidenten oder Sekretäre von Direktorenkonferenzen, Hochschulkonferenz, Stiftung für eidg. Zusammenarbeit, Centre de documentation scolaire usw.
- (6) Angehörige kommunaler Exekutiven, z.B. Stadtammänner, Gemeindepräsidenten (auch wenn sie nur im Nebenamt tätig sind), Gemeindebeamte
- (7) Repräsentanten interkommunaler Gremien: Zweckverbände von Gemeinden, regionale Institutionen, Städtebund usw.
- (8) Sämtliche AHV- und IV-Funktionäre mit Ausnahme der Beamten der Zentralen Ausgleichsstelle und schweizerischen Ausgleichskasse (AHV/IV) in Genf, welche in die Kategorie BUND gehören.

4 UNI: Lehrer und Forscher an Universitäten

Diese Kategorie erfasst Professoren, Dozenten, lehr- und Forschungsbeauftragte, wissenschaftliche Mitarbeiter u.ä., die hauptberuflich an einer kantonalen, eidgenössischen oder ausländischen Universität tätig sind. Nicht in diese Kategorie eingereiht wurden Universitätsangehörige mit ausschliesslich administrativen Funktionen. Ebenfalls nicht zu dieser Kategorie gehören Studenten und Vertreter von Studentenorganisationen. Falls ein Hochschullehrer oder -forscher in der Kommissionsliste ausdrücklich als Vertreter einer universitären Interessenorganisation (Beispiel: Association suisse de jeunes chercheurs) bezeichnet ist, wurde er der Kategorie GEWERKSCHAFT oder FREIBERUF zugeteilt. Experten mit Doppelberuf als Universitätsprofessor und beispielsweise Bundesbeamter, bei denen Unklarheit über den Hauptberuf bestand, wurden grundsätzlich nicht der Kategorie UNI zugewiesen.

5. GEMEINNUTZ: Vertreter gemeinnütziger Organisationen

In dieser Kategorie sind Experten zusammengefasst, die Vereinigungen mit karitativer, sozialer, kultureller, wissenschaftlicher, ökologischer oder religiöser Zielsetzung vertreten. Solche Vereinigungen erhalten gelegentlich staatliche Subventionen oder gelangen mit Kollekten an die Öffentlichkeit. Ausgeschlossen sind demnach Vereinigungen, die spezifische Berufs- oder Wirtschaftsinteressen vertreten. Beispiele: Abstinentenvereine, Bischofskonferenz, Caritas, Frauenvereine, Heimatschutz, Jugendvereine, Kirchen, Krebsliga, Naturschutz, Pro Juventute, Pro Senectute, Rotes Kreuz, Samariter, Schweiz. Geisteswissenschaftliche Gesellschaft, Schweiz. Vereinigung für Landesplanung, Sportvereine, Tierschutz usw.

6. FREIBERUF: Vertreter freiberuflicher Vereinigungen

Diese Kategorie betrifft berufsständische Vereinigungen von Personen, die einen so genannten liberalen Beruf ausüben, also in der Regel über ein Hochschulstudium verfügen. Solche Vereinigungen erfassen neben Selbständigerwerbenden gelegentlich auch Angestellte. Beispiele: Anwaltsverband, Apothekerverband, Bund Schweizer Planer, Gymnasiallehrerverein, Schweiz. Ingenieur- und Architekten-Verein (SIA), Verbindung der Schweizer Ärzte, spezialärztliche Vereinigungen u.ä. Nur solche Experten wurden der Kategorie FREIBERUF zugerechnet, die ausdrücklich eine Vereinigung der angeführten Art vertraten.

7. FIRMEN: Vertreter von Einzelfirmen

Diese Kategorie erfasst Exponenten (Inhaber oder Angestellte) von Einzelfirmen, Firmengruppen, Konsortien, Holdinggesellschaften u.ä., nicht aber von Branchenverbänden. Auch Inhaber und Mitarbeiter von Anwaltsbüros, Arztpraxen, Ingenieurbüros, Consulting-Firmen u.ä. wurden dieser Kategorie zugeordnet, sofern in der Kommissionsliste keine andere Affiliation angegeben ist.

8. UNTERNEHMER- Vertreter von Unternehmerorganisationen

In dieser Kategorie figurieren die Vertreter jener Dachverbände, Branchenverbände und Handelskammern, welche die Unternehmerinteressen in Industrie, Handel, Bankwesen, Assekuranz und Gewerbe (auch Kleingewerbe) repräsentieren.

9. BAUERN: Vertreter landwirtschaftlicher Organisationen

Diese Kategorie erfasst die Vertreter der Dach- und Branchenverbände von Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Fischerei unter Einschluss landwirtschaftlicher Genossenschaftsverbände.

10. GEWERKSCHAFT: Vertreter von Gewerkschaften

Hierher gehören Vertreter von Dach- und Branchenverbänden der Arbeitnehmer im privaten und öffentlichen Sektor.

11. KONSUMENTEN: Vertreter von Konsumentenorganisationen

Neben Vertretern von Konsumentenschutzorganisationen im engeren Sinn wurden in diese Kategorie auch Exponenten folgender Organisationen eingeordnet: Automobil Club, Touring Club, Energie-Konsumenten-Verband, Mieterverbände und Baugenossenschaften.

12. KRANKENKASSE: Krankenkassenvertreter

Hier sind nur Vertreter öffentlich anerkannter, subventionierter Krankenkassen oder deren Verbände und Konkordate erfasst unter Ausschluss der Privatassekuranz und der AHV-IV-Funktionäre.

13. IMMOBILIEN: Vertreter von Hauseigentümerverbänden

Neben Vertretern von Hauseigentümerverbänden sind hier auch solche von andern Verbänden der Immobilienbranche erfasst unter Ausschluss der Mieterorganisationen.

14. MASSEN MEDIEN: Journalisten

Journalisten und Redaktoren von Presse, Radio und Fernsehen.

Anhang C

Liste der untersuchten Kommissionen

1970

Studienkommission für die Prüfung des Entwurfs zu einem schweizerisch-amerikanischen Rechtshilfeabkommen in Strafsachen.

Studienkommission für die Schaffung eines toxikologischen Institutes.

Arbeitsgruppe für Fragen der Schweizerschulen im Ausland.

Expertenkommission für die Ausführungsgesetzgebung zu den Bodenrechtsartikeln.

Expertenkommission für die Überprüfung des zivilrechtlichen Schutzes der Persönlichkeit.

Expertenkommission zur Vorberatung eines Bundesgesetzes über Fürsorgeleistungen an Schweizerbürger im Ausland.

Kommission für Fragen des Frauenhilfsdienstes.

Kommission für Militärflugzeuge. Es handelt sich um die seit dem 11.5.1966 bestehende Kommission, wobei deren Aufgabe und Organisation durch die neue Verfügung des EMD) vom 17.11.1970 leicht modifiziert worden ist.

Juristische Expertenkommission für den Verfassungsartikel Radio/Fernsehen.

Vorberatender Ausschuss für die Vorbereitung der Arbeiten der "Kommission für die Schweizerische Gesamtverkehrskonzeption" (GVK).

Eidg. Studienkommission für die Ausarbeitung des Vorentwurfes eines Verfassungsartikels über die Wasserwirtschaft.

1971

Erweiterte Expertenkommission zur Vorberatung einer Revision der Verfassungsartikel über das Bildungswesen und der Aufnahme eines Artikels über die wissenschaftliche Forschung.

Eidg. Kommission für eine Reform des Pharmaziestudiums.

Beratende Kommission des EIR.

Planungskommission ETHZ.

Arbeitsgruppe für die Revision des BB über die Bewilligungspflicht für den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland.

Expertenkommission zur Überprüfung des Bedürfnisses einer Teil- oder Totalrevision des SchKG.

Expertenkommission für die Revision des Strafgesetzbuches.

Studiengruppe für die Fragen der Motorfahrzeug-Haftpflichtversicherung.

Studienkommission zur Ausarbeitung eines Vorentwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Militärstrafgesetzes vom 13. Juni 1927 und der Militärstrafgerichtsordnung vom 28. Juni 1889.

Expertenkommission für die Revision der Vollziehungsverordnung zum Bankengesetz.

Studiengruppe für Fragen des Natur- und Heimatschutzes bei der Umstellung des schweizerischen Obstbaues.

Expertenkommission für die Revision des V. Abschnittes des Alkoholgesetzes.

Konsultativkommission i.S. Stabilisierung des Baumarktes.

Arbeitsgruppe zur Ausarbeitung der Ausführungsgesetzgebung zum neuen Wohnbauartikel der Bundesverfassung (unterteilt in 2 Expertenkommissionen).

Arbeitsgruppe zur Ausarbeitung der Ausführungsvorschriften zum Entwurf eines Bundesgesetzes zur Förderung des Wohnungsbaues und des Erwerbs von Wohnungs- und Hauseigentum (Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz) (unterteilt in 2 Expertenkommissionen).

Arbeitsgruppe zur Ausarbeitung der Ausführungsgesetzgebung zu Artikel 34 septies Absatz 2 BV (Mieterschutz).

Vorbereitende Expertenkommission für Direktzahlungen an die Landwirtschaft.

Arbeitsgruppe zur Durchleuchtung des Problemkreises der Eierproduktion und -verwertung.

Studienkommission für die Ausarbeitung eines Entwurfs zur Revision von Art. 25bis BV und zu einem Tierschutzgesetz.

Expertengruppe für die Ausarbeitung eines Verfassungsartikels für die Konjunkturpolitik.

Expertenkommission zur Beratung des Entwurfs "Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete".

Kommission betreffend Abwärme von thermischen Anlagen (Abwärmekommission).

Kühlturmkommission.

Studienkommission zur Ausarbeitung eines Vorentwurfs zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte.

Studienkommission für die Ausarbeitung eines Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte durch die Auslandschweizer.

Studiengruppe für Fragen einer schweizerischen Jugendpolitik.

Expertenkommission für eine Gesamtkonzeption der Schweiz. Wald- und Holzwirtschaft.

Kommission zur Beratung der AGROSUISSE, Zürich.

Expertenkommission für die Verordnung über die Meldung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Vollziehungsverordnung I zum Epidemiengesetz).

1972

Expertenkommission betr. die Änderung des Art. 89, Absatz 4 der Bundesverfassung über das Staatsvertragsreferendum.

Studiengruppe für Aussenpolitik.

Arbeitsgruppe Immissionsschutz an Nationalstrassen.

Expertenkommission für die Verordnung über die Meldung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Vollziehungsverordnung I zum Epidemiengesetz).

Expertenkommission für die Verordnung über die Anerkennung von Untersuchungslaboratorien für Mikrobiologie und Serologie (Vollziehungsverordnung II zum Epidemiengesetz).

Expertenkommission für die Verordnung über die Kontrolle immunbiologischer Erzeugnisse (Vollziehungsverordnung III zum Epidemiengesetz).

Expertenkommission für die Verordnung über die Desinfektion und die Desinfestation (Vollziehungsverordnung IV zum Epidemiengesetz).

Expertenkommission für die Verordnung über den Grenzsanitätsdienst (Vollziehungsverordnung V zum Epidemiengesetz).

Expertenkommission für die Verordnung über die Bundesbeiträge gemäss Epidemiengesetz (Vollziehungsverordnung VI zum Epidemiengesetz).

Expertenkommission für die Verordnung über den Transport und die Beisetzung ansteckungsgefährlicher Leichen sowie den Transport von Leichen vom und ins Ausland (Vollziehungsverordnung VII zum Epidemiengesetz).

Expertengruppe für die Ausarbeitung eines Gegenentwurfes zur Volksinitiative für die soziale Krankenversicherung.

Konsultative Kommission für Spitalpflege.

Arbeitsgruppe zur Prüfung der Stellung der ausländischen Arbeitnehmer im künftigen Obligatorium der beruflichen Vorsorge.

Eidg. Gewässerschutzkommission.

Eidg. Kommission für die Behandlung von Umweltschutzproblemen bei metallurgischen Industrien.

Vorbereitender Ausschuss für ein schweizerisches Institut zur Erforschung der internationalen Beziehungen und Konflikte.

Arbeitsgruppe für ein neues Hochschulgesetz.

Studienkommission für die Revision des SchKG. Arbeitsgruppe zur Einführung der generellen Höchstgeschwindigkeit ausserorts ("Tempo 100").

Ad hoc-Expertengruppe für die Tarifrevision 1972 (Prämien 1973) der Motorfahrzeug-Haftpflichtversicherung.

Zweite Expertenkommission für die Revision der Urheberrechtsgesetzgebung.

Beratende Kommission des Bundes für Raumplanung.

Expertenkommission Unterhaltskonzeption.

Studienkommission zur Verstärkung der ZOB.

Fachkommission Mehrwertsteuer.

Studienkommission für den Turn- und Sportunterricht an den Berufsschulen.

Arbeitsgruppe Betriebsgemeinschaften.

Arbeitsgruppe zur Lenkung der landw. Produktion. Untergruppe: Produktionsprogramm Berggebiet.

Arbeitsgruppe STOCKER für Fragen betreffend Revision des ersten Titels über die Berufsbildung im Landwirtschaftsgesetz 1951.

Expertenkommission für die Weiterbearbeitung des Vorentwurfes zu einem Fleischhygienegesetz.

Expertenkommission zur Überprüfung des Gesetzesentwurfes über die Allgemeinverbindlicherklärung von Rahmenmietverträgen.

Arbeitsgruppe zur Prüfung der Idee einer Mietzinsausgleichskasse.

Begleitkommission zur Überwachung und Koordination des Auftrages zur Erarbeitung eines Modells der Schweizerischen Bauforschung (Auftrag F-1508). Auftragnehmerin: Battelle-Institut, Genf.

Beratende Kommission für regionale Wirtschaftsförderung. Es handelt sich um eine ständige Kommission gemäss BRB vom 10.7.1972.

Arbeitsgruppe des EVED für Fragen der Drahtverteilnetze für Radio und Fernsehen.

Eidg. Kommission für die schweizerische Gesamtverkehrskonzeption.

1973

Beratende Kommission für die Beziehungen der Schweiz zur UNO.

Europäisches Jahr für Denkmalpflege und Heimatschutz; Schweizerisches Komitee.

Arbeitsgruppe für die Prüfung der Fragen einer schweizerischen landwirtschaftlichen Sozialcharta.

Fachkommission für Altersfragen.

Kommission für die Lärmbegrenzung bei Baumaschinen.

Eidg. Kommission für Abfallwirtschaft.

Arbeitsgruppe für eine Legiferierung über den Immobilienhandel.

Expertenkommission für die Kodifikation des schweizerischen internationalen Privat- und Zivilprozessrechts, einschliesslich Revision NAG.

Expertenkommission betr. Generalrevision des Gebührentarifs für das Handelsregister und das Güterrechtsregister.

Vorbereitender Ausschuss für die Totalrevision der Bundesverfassung.

Studienkommission für die Revision von Art. 962 OR (Mikrofilm).

Expertenkommission für die Revision des Teilzahlungsrechts.

Arbeitsgruppe zur Behandlung der Motion Binder (11122) betreffend Neuverteilung der Aufgaben von Bund und Kantonen.

Arbeitsgruppe zur Abklärung der technischen Probleme im Zusammenhang mit der Obligatorischerklärung des Tragens von Sicherheitsgurten.

Expertenkommission zur Vorbereitung neuer gesetzlicher Grundlagen über die Versicherungsaufsicht.

Ad hoc-Expertengruppe für die Tarifrevision 1973 (Prämien 1974) der Motorfahrzeug-Haftpflichtversicherung.

Arbeitsgruppe Ausführungsgesetzgebung. Ausarbeitung der Ausführungsgesetzgebung der Kantone zum Raumplanungsgesetz des Bundes.

Arbeitsgruppe Information für die Raumplanung.

Expertengruppe für Qualifikationsempfehlungen.

Arbeitsgruppe Seeufer.

Fachausschuss für Militärflugzeuge.

Expertenkommission für ein neues Militärversicherungsgesetz. Kommission für Abschreibungen (KOMA).

Kommission zur Prüfung der Steuererleichterungen zugunsten der 2. und 3. Säule der Altersvorsorge (Kommission Mugglin).

Härfonds-Kommission.

Kommission für Emissionskontrolle.

Begutachtende Kommission für die Bewertung höherer Stellen.

Eidg. Fachkommission für Unterrichtshilfen und Baufragen an gewerblich-industriellen Berufsschulen.

Expertenkommission für Ausgleichszahlungen an die schweizerische Landwirtschaft.

Beratende Kommission zur Durchführung des Bundesbeschlusses vom 30.6.1972 über Massnahmen gegen Missbräuche im Mietwesen.

Technische Kommission als Unterkommission der Konsultativkommission Baumarktstabilisierung.

Studienkommission für die Ausarbeitung des Vorentwurfes eines Bundesgesetzes über die Freihaltung der Wasserstrassen.

Studienkommission für die Ausarbeitung eines Vorentwurfes zu einem BG über die Änderung des BG vom 22.12.1916 über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte (Wasserzins),

Beratende Kommission für Fremdenverkehr.

Arbeitsgruppen für die Revision der Verordnungen über elektrische Anlagen.

1974

Fachkommission für Renten und Taggelder der IV.

Fachkommission für Eingliederungsfragen der IV.

Eidg. Kommission für die Überwachung von Heizölen.

Arbeitsgruppe für ein neues Hochschulförderungsgesetz.

Arbeitsgruppe Forschungsgesetz.

Arbeitsgruppe für die Prüfung der Möglichkeiten einer Anwendung der Datenverarbeitung auf dem Gebiete des Grundbuches.

Expertenkommission Bundesgesetz über die Zuständigkeit zur Fürsorge.

Expertenkommission für die Revision des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG).

Ad hoc-Expertengruppe für die Tarifrevision 1974 (Prämien 1975) der Motorfahrzeug-Haftpflichtversicherung.

Expertengruppe zur Prüfung einer neuen Form der Sicherheit.

Expertengruppe für Qualifikationsempfehlungen.

Expertenkommission für die Totalrevision der Bundesverfassung.

Kommission für die Pädagogischen Rekrutenprüfungen.

Kommission für Standortbestimmung in der schweizerischen Obstwirtschaft.

Expertenkommission zur Prüfung der Frage einer Neukonzeption der Arbeitslosenversicherung und der damit zusammenhängenden arbeitsmarktlichen Fragen.

Studienkommission für die Verbesserung der Bodennutzung in der Landwirtschaft.

Studienkommission für die Ausarbeitung eines Vorentwurfs zu einem Tierschutzgesetz.

Arbeitsgruppe "Strukturpolitik".

Expertenkommission für ein neues Bundesgesetz über vorsorgliche Massnahmen für die wirtschaftliche Landesverteidigung.

Kommission "Modellrechnungen" E-5842.

Kommission "Wohnungs- und Hauseigentum" E-5843.

Kommission "Gemeinnütziger Wohnungsbau" E-5844.

Eidg. Kommission für die Gesamtenergiekonzeption.

Kommission für Stromrationierung.

1975

Studienkommission zur Ausarbeitung eines Vorentwurfs zu einem Bundesgesetz über die amtlichen Veröffentlichungen.

Kommission für Nationalisierungsentschädigungen.

Konsultativ-Kommission für die Begutachtung der Gesuche für Bundesbeiträge an die Infrastrukturaufwendungen der Krebsforschung in der Schweiz.

Expertenkommission für die Revision der ärztlichen Prüfungsbestimmungen.

Expertenkommission zur Beurteilung von Lärmemissionsgrenzwerten.

Arbeitsgruppe für die Ausarbeitung von technischen Vorschriften für elektr. Fischfanggeräte und Fischsperrern.

Arbeitsgruppe "Kamindimensionierung".

Schweiz. Hochschulinformationssystem (SHIS) – Koordinationsausschuss.

Schweiz. Hochschulinformationssystem (SHIS) – Arbeitsgruppe "Studienfächerkatalog".

Schweiz. Hochschulinformationssystem (SHIS) – Arbeitsgruppe für Studentenstatistik.

Schweiz. Hochschulinformationssystem (SHIS).

Schweiz. Hochschulinformationssystem (SHIS) – Arbeitsgruppe für Hochschulpersonalstatistik.

Groupe de travail "documentation éducationnelle".

Studienkommission für die Reorganisation der Bundesrechtspflege.

Arbeitsgruppe für die Teilrevision des Gebührentarifs SchKG.

Expertenkommission für die Revision des Eidg. Schätzungsreglements und der Anleitung für die Schätzung landwirtschaftlicher Heimwesen.

Studienkommission zur Bereinigung der Richtlinien betr. Art. 93ter StGB.

Eidg. Konsultativ-Kommission für die Motorfahrzeug-Haftpflichtversicherung.

Arbeitsgruppe "Regionale Einbrüche / Uhrenindustrie".

Arbeitsgruppe Forschung und Entwicklung.

Expertengruppe zur Ausarbeitung eines Verfassungsartikels für die Konjunkturpolitik.

Gesprächsforum für Baufragen.

Fachkommission für das Washingtoner Übereinkommen.

Expertenkommission zur Behandlung der Fragen im Zusammenhang mit der Kürzung bzw. Streichung von aufgrund vergangener Wohnbauaktionen zugesicherten Bundessubventionen.

Eidg. Fachkommission für die Nutzung der Sonnenenergie.

Eidg. Fachkommission für die Nutzung geothermischer Energie und die unterirdische Wärmespeicherung.

Eidg. Expertenkommission für die Revision des Atomgesetzes.

Eidg. Kommission Meteorologie des schweizerischen Gebietes Hochrhein / Oberrhein,

1976

Rekurskommission für Nationalisierungsentschädigungen.

Kommission für Fragen der Schweizerschulen im Ausland.

Eidgenössische Kommission für Frauenfragen.

Expertenkommission für die Teilrevision der Krankenversicherung.

Kommission zur Vorbereitung der Vollzugsvorschriften zum Bundesgesetz über die Sicherheit von technischen Einrichtungen und Geräten.

Arbeitsgruppe für die Überprüfung der Organisation der IV.

Kommission für die Ausarbeitung eines Verordnungsentwurfes über die berufliche AHV/IV-Vorsorge.

Kommission für die Neubearbeitung des Berichtes "Die Altersfragen in der Schweiz".

Arbeitsgruppe "Richtlinien für die Untersuchung von Abwasser und Oberflächengewässern".

Arbeitsgruppe zum Studium der Leistungsmöglichkeiten und des Vorgehens zur Einführung eines gesetzlichen Gütezeichens für Tanks (Arbeitsgruppe "Gütezeichen").

Arbeitsgruppe "Lärmbegrenzung bei Brennern und Kesseln".

Groupe de travail "documentation biomédicale".

Expertenkommission für die Revision des SchKG.

Fachausschuss für die Behandlung von Anerkennungsgeschäften betr. Erziehungseinrichtungen nach Art. 93ter StGB.

Genie- und Festungskommission.

Studienkommission zur Überprüfung des 11., 12. und 13. Abschnittes des Bankgesetzes.

Beratende Kommission für die Durchführung des BB über Beiträge zur Förderung der öffentlichen Investitionen (v. 19.3.1976).

Eidgenössische Forschungskommission Wohnungswesen (FWW).

Eidg. Wohnbaukommission (EWK).

Arbeitsgruppe für die Information der Öffentlichkeit über Energiefragen.

1977

Beratende Kommission für internationale Entwicklungszusammenarbeit.

Forum für Holz.

Expertenkommission zur Revision des Bundesgesetzes vom 8. Dezember 1905 betr. den Verkehr mit Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen.

Expertengruppe zur Ausarbeitung eines Entwurfs aber Normen und Bedingungen für Desinfektions- und Entwesungsmittel sowie Apparate.

Arbeitsgruppe "Auswurfbegrenzung bei Kupolöfen".

Arbeitsgruppe für die Ausarbeitung einer neuen Verordnung über die Fischerei im Bodensee-Obersee.

Arbeitsgruppe zur Ausarbeitung von Richtlinien für die Festlegung der Fangmindestmasse bei gefangenen Fischen.

Arbeitsgruppe "Revision VWF" (Verordnung zum Schutze der Gewässer gegen Verunreinigung durch wassergefährdende Flüssigkeiten).

Arbeitsgruppe für die Revision der Technischen Tankvorschriften (TTV).

"Commission fédérale pour la coordination dans le domaine de la documentation scientifique".

Studienkommission für die Änderung des Reglements vom 2. Mai 1973 über die Erteilung des Eidg. Patentes für Ingenieur-Geometer.

Arbeitsgruppe "Verkehrssicherheit".

Arbeitsgruppe zur Überprüfung der Transferausgaben des Bundes.

Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung.

Expertenkommission für die Revision des Bundesgesetzes van 30. September 1943 über den unlauteren Wettbewerb.

Eidgenössische Fachkommission für die Fernwärmeversorgung.

Kleine Arbeitsgruppe Vereinfachung Wasserzinserhebung.

Literaturhinweise

- Arnold K. (1969): Verwaltungs- und Regierungstätigkeit durch eidgenössische Kommissionen. Diss., Winterthur.
- Aubert J.-F. (1967): Traité de droit constitutionnel suisse. 2 vol., Editions Ides et Calendes, Neuchâtel.
- Aubert J.-F. (1978): Exposé des institutions politiques de la Suisse à partir de quelques affaires controversées. Payot, Lausanne.
- Bardach E. (1977): The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law. MIT Press, Cambridge/Mass.
- Beer.S.H. (1973): The Modernization of American Federalism. Publius – The Journal of Federalism, Vol. 3, No. 2, pp. 49-95
- Beer S.H. (1978) : Federalism, Nationalism, and Democracy in America. APSA Presidential Address. The American Political Science Review, Vol. 72, No. 1, pp. 9-21
- BIGA (1974): Verzeichnis schweizerischer Berufs- und Wirtschaftsverbände. Herausgegeben van Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit. Bern.
- Borner S. / Sommer J. (1977): "Die AHV als Spielball von Experten und Interessen: Fallstudie zu den AHV-Revisionen 1948 bis 1976". Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft, Haupt, Bern.
- Brünner Ch. (1980): "Die Rolle der Interessenverbände im politisch-administrativen Entscheidungsprozess. Grundriss einer Verbändelehre". In: Schöpfer G. (Hrsg.), Phänomen Sozialpartnerschaft. Böhlau, Wien.
- Coleman J.S. (1975): "Problems of Conceptualization and Measurement in Studying Policy Impacts". In: Dolbeare K.M. (ed.), Public Policy Evaluation. Sage Publications, Beverly Hills.
- Cronin Th.E. / Thomas N. C. (1976): "Bildungspolitische Beratung im Rahmen der Great Society-Programme". In: Badura B. (Hrsg.), Seminar: Angewandte Sozialforschung. Studien über Voraussetzungen und Bedingungen der Produktion, Diffusion und Verwertung sozial-wissenschaftlichen Wissens. Suhrkamp, Frankfurt/M.
- Daalder H. (1974) : "The Consociational Democracy Theme". World Politics, Vol. 26, no. 4, pp. 604-621.
- Ehinger P. (1977): Die Vernehmlassungen der Freisinnig-Demokratischen Partei der Schweiz. Generalsekretariat der FDP, Bern.
- Farago P. (1979): Antagonistische Interessen im konkordanzdemokratischen Entscheidungsprozess. Eine Untersuchung am Beispiel der jüngsten Revision des Berufsbildungsgesetzes. Nicht publiziert, Soziologisches Institut der Universität Zürich.
- Finanzdirektoren (1978): Modell für eine Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen. Herausgegeben von der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren. Haupt, Bern.
- Föderalismus-Hearings (1973): Föderalismus-Hearings. Herausgegeben von der Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit. 3 Bände, Benziger, Zürich.

- 'Furgler-Bericht' (1977): Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung. Bericht. Bern.
- Galbraith J.K. (1968): The New Industrial State. Signet Books, New York.
- Germann R.E. (1972): "Die Bundesverwaltung. Organisatorische, personelle, politische Aspekte". In: Bischofberger P./ Germann R.E./ Ruffieux R., Verwaltung im Umbruch. Haupt, Bern.
- Germann R.E. (1975): Politische Innovation und Verfassungsreform. Ein Beitrag zur schweizerischen Diskussion über die Totalrevision der Bundesverfassung. Haupt, Bern.
- Germann R.E. / Frutiger A. (1978): "Les experts et la politique". Revue suisse de sociologie, Vol. 4, No. 2, pp. 99-127.
- Germann R.E. et al. (1979): Fédéralisme en action: l'aménagement du territoire. Les mesures urgentes à Genève, en Valais et au Tessin. Georgi, St-Saphorin.
- Germann R.E. / Frutiger A. (1979): Les commissions extra-parlementaires créées de 1970 à 1977. Tableaux statistiques. Département de Science politique, Genève.
- Geser H. / Höpflinger F. (1977a): "Staatsverwaltung und Sozialstruktur: Ein Vergleich zwischen vier Kantonen". Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft. Haupt, Bern.
- Geser H. / Höpflinger F. (1977b): Grösse, Verwaltungsstruktur und Entwicklung schweizerischer Kantone. 4 Bände, Soziologisches Institut der Universität Zürich.
- Goode W.J. (1960): "A Theory of Role Strain". American Sociological Review, Vol. 25, August, pp. 483-496.
- Gournay B. / Kesler J.-F. / Siwek-Pouydesseau J. (1967): Administration publique. Presses Universitaires de France, Paris.
- Gruner E. (1973): Politische Führungsgruppen im Bundesstaat. Francke, Bern.
- Gruner E. (1977): Die Parteien in der Schweiz. Geschichte, neue Forschungsergebnisse, aktuelle Probleme. 2. Aufl., Francke, Bern.
- Guggenheim G. (1978) : Das Vernehmlassungsverfahren im Bund – Eine statistische Untersuchung 1970-1976. Kleine Studien zur Politischen Wissenschaft. Zürich.
- Habermas J. (1968): Technik und Wissenschaft als 'Ideologie'. Suhrkamp, Frankfurt/M.
- Hanson A.H. / Walles M. (1975): Governing Britain. Fontana/Collins, Glasgow.
- Heisler M.O. / Kvavik R.B. (1974): "Patterns of European Politics: The 'European Polity' Model". In: Heisler M.O. (ed.), Politics in Europe, Structures and Processes in Some Postindustrial Democracies. McKay, New York.
- Helander V. (1979): "Interest Representation in the Finnish Committee System in the Post-War Era". Scandinavian Political Studies, Vol. 2, No. 3, pp. 221-237.

- Hoby J.-P. (1975): Die Stellung der Kantone im Vorverfahren der Gesetzgebung im Bund. Studie zu Handen der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung. Zürich.
- 'Hongler-Bericht' (1967): Expertenbericht über Verbesserungen in der Regierungstätigkeit und Verwaltungsführung des Bundesrates. Erstattet dem Schweizerischen Bundesrat. November, Bern.
- 'Huber-Bericht' (1971): Bericht und Gesetzesentwurf der Expertenkommission für die Totalrevision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung. September, Bern.
- Huber H. (1964): "Swiss Democracy". In: Ehrmann H.W. (ed.), Democracy in a Changing Society, Praeger, New York.
- Jobin J.-F. (1979): "De la difficulté d'être suisse et romand". Zomar, 3e année, no. 12, décembre, pp. 5-14.
- Johansen L.N. / Kristensen O.P. (1978): Corporatist Traits in Denmark 1946-76. Paper prepared for presentation at the ISA Conference, Uppsala, August.
- Kerr H. (1977): Parlement et société en Suisse. Département de Science politique, Université de Genève.
- Kleinewefers H. (1980): "Die 'Expertengruppe Wirtschaftslage' ist tot. Ein Nekrolog". Neue Zürcher Zeitung, 26. September, S. 19.
- Klöti U. (1972): Die Chefbeamten der schweizerischen Bundesverwaltung. Francke, Bern.
- Kocher G. (1972): Verbandseinfluss auf die Gesetzgebung. 2. Aufl., Francke, Bern.
- Kriesi H. (1979): Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik. Ein empirisches Bild des politischen Systems der Schweiz auf Bundesebene. Habil., Manus., Zürich.
- Kvavik R.B. (1976): Interest Groups in Norwegian Politics. Universitetsforlaget, Oslo.
- Lanz Ch. (1977): Politische Planung und Parlament. Die Partizipation des Parlaments an politischen Planungen in der Schweiz. Francke, Bern.
- Lehmbruch G. (1967): Proporzdemokratie. Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich. Tübingen.
- Lehmbruch G. (1977): "Liberal Corporatism and Party Government". Comparative Political Studies, Vol. 10, No. 1, pp. 91-126.
- Linder W. (1979): "Planung als demokratischer Prozess – Prinzipien und Möglichkeiten einer Reform". In: Linder W./ Hotz B./ Werder H., Planung in der schweizerischen Demokratie, Haupt, Bern.
- Merkelbach Ch. (1979): "Communautés linguistiques en Suisse: quel dialogue?". Zomar, 3e année, no. 12, décembre, pp. 32-38.
- Neidhart L. (1970a): Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums. Francke, Bern.
- Neidhart L. (1970b): Reform des Bundesstaates. Analysen und Thesen. Francke, Bern.
- Neisser H. (1974)- "Die Rolle der Bürokratie". In: Fischer H. (Hrsg.), Das politische System Österreichs. Europaverlag, Wien.
- Organigramm (1977) Organigramm der schweizerischen Wirtschaft. Verfasst von der Wirtschaftsredaktion der Neuen Zürcher Zeitung. NZZ-Schriften zur Zeit Nr. 36, Zürich.

- Oswald W. (1943)- "Die Gewaltentrennung im schweizerischen Staatsrecht". Zeitschrift für Schweizerisches Recht, S. 403a-530a.
- Rebeaud L. (1978): La Suisse, une démocratie en panne. L'Age d'Homme, Lausanne.
- Rennwald J.-C. (1979): "Les minorités linguistiques dans l'administration fédérale". Journal de Genève des 25 et 31 août.
- Scharpf F.W. /
Reissert B. /
Schnabel F. (1976): Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik. Scriptor Verlag, Kronberg/Ts.
- Schmid G. /
Treiber H. (1975): Bürokratie und Politik. Zur Struktur und Funktion der Ministerialbürokratie in der Bundesrepublik Deutschland. UTB 422, Wilhelm Fink Verlag, München.
- Schmitter Ph.C. (1974) - "Still the Century of Corporatism?". In: Pike F.B./ Stritch Th. (eds.), The New Corporatism. University of Notre Dame Press, London.
- Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft (1972) Erster Teil: Wissenschaft und politische Entscheidung. Haupt, Bern.
- Sieber S.D. (1974): "Toward a Theory of Role Accumulation". American Sociological Review, Vol. 39, August, pp. 567-578.
- Smith B.W. /
Steck H.J. (1979): Dominant Paradigms of Public-Private Interfaces: An Overview of Pluralism, Elitism, Class Theory, and the Corporatist Alternative. IPSA World Congress, August 12-18, Moscow
- Steiner J. /
Dorff R.H. (1980): A Theory of Political Decision Modes. Intraparty Decision Making in Switzerland. University of North Carolina Press, Chapel Hill.
- Subramaniam V. (1967): "Representative Bureaucracy: A Reassessment". American Political Science Review. December, pp. 1010-1019.
- Szablowski G.J. (1979): Central Agencies in Two Federal Political Systems: Canada and Switzerland. Prepared for a Conference sponsored by Forschungsinstitut für Föderalismus und Regionalstrukturen, Riehen BS.
- Thompson D.L. (1979): Alternative Institutions for Delivering Public Services: A Rationale for Choice. IPSA World Congress, August 12-18, Moscow.
- Vouga J.-P. (1978): Romands – Alémaniques – Tessinois. Mieux nous écouter pour mieux nous comprendre. La Baconnière, Neuchâtel.
- «Wahlen-Bericht» (1973): Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung. Schlussbericht. Bern.
- Wemegah M. (1979) : Administration fédérale et aménagement du territoire. La coordination de l'aménagement du territoire au niveau de la Confédération. Georgi, St-Saphorin.
- Werder H. (1979): "Das politische System der Schweiz – Eine Skizze seiner Funktionsweise". In: Linder W./ Hotz B./ Werder H., Planung in der schweizerischen Demokratie. Haupt, Bern.
- «Zukunft des Parlaments» (1978): Schlussbericht der Studienkommission der eidgenössischen Räte «Zukunft Des Parlaments». 29. Juni, Bern.

Die ausserparlamentarischen Kommissionen des Bundes haben in der Schweiz an Bedeutung gewonnen. Ihre Zahl ist stark gestiegen und die Vielfalt der Aufgaben ist kaum übersehbar.

Der Autor versucht in diesem Buch einen ersten Einstieg in die kaum erforschte Materie des eidgenössischen Kommissionswesens. Es werden 200 Kommissionen untersucht, die in der Zeit von 1970 bis 1977 neu geschaffen worden sind. Ferner wird die Kommissionspolitik beschrieben, welche der Bund in einem Zeitraum von acht Jahren verfolgt hat.

Die Untersuchung vermittelt neue Erkenntnisse darüber, wie ausserparlamentarische Kommissionen bestellt, strukturiert, geleitet und koordiniert werden und welche Aufgaben sie erfüllen. Der Hauptakzent der Studie aber liegt auf der Abklärung, wer die rund 3000 Sitze in den untersuchten Kommissionen eingenommen hat.