

Heiri Gander

Die parlamentarische Oberaufsicht in den Schweizer Kantonen

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	VII
Inhaltsverzeichnis	IX
Abbildungsverzeichnis	XIII
Tabellenverzeichnis	XV
I. Einleitung	1
1. Oberaufsicht als Funktion der kantonalen Parlamente	7
I. Einbettung und Definition der Oberaufsicht.....	9
A. Kontrolle als zentrales Element einer Demokratie.....	9
B. Parlamentarische Kontrolle als umfassende Parlamentsaufgabe	9
C. Parlamentarische Oberaufsicht	12
D. Verwaltungskontrolle in anderen Kontexten	15
E. Kommissionen und Vorstösse als Mittel der parlamentarischen Oberaufsicht	21
II. Übergreifende theoretische Überlegungen zur Oberaufsicht.....	23
A. Die äusseren Rahmenbedingungen der parlamentarischen Oberaufsicht.....	24
B. Parlamentsinterne Erklärungsfaktoren der Oberaufsicht	26
C. Rahmenbedingungen der Oberaufsicht in den Schweizer Kantonen	27
2. Kommissionen als Oberaufsichtsinstanzen	29
I. Theorien zur kommissionszentrierten Oberaufsicht	31
A. Kommissionen als zentrales Element der Oberaufsicht.....	31
B. Theoretisches Framework zur Untersuchung von Kommissionen.....	35
C. Kommissionstrukturen und Oberaufsichtstypen in den Schweizer Kantonen	39
II. Kantonale Oberaufsichtssysteme	45
A. Verortung der Kantone innerhalb der Typologie	45
B. Funktional differenzierte Oberaufsichtssysteme	46
C. Oberaufsichtssysteme ohne funktionale Differenzierung	47
D. Dynamischer Wandel der Oberaufsichtssysteme	48

III. Wandel der Obergerichtsinstanzen erklären.....	49
A. Einleitung	49
B. Differenzierung als Folge des Trends zu ständigen Sachbereichskommissionen?..	50
C. Theorie und Hypothesen.....	51
IV. Daten und Methoden	59
A. Research Design und Vorgehen.....	59
B. Quellen und Datenerhebung	61
C. Datenerfassung und Analyseverfahren	68
V. Kantonale Entwicklungen	69
A. Kantone mit funktionaler Differenzierung.....	72
B. Kantone mit funktionaler Reduzierung.....	90
C. Kantone mit thematischer Differenzierung.....	106
D. Kantone mit thematischer Differenzierung und Reduzierung.....	135
E. Kantone ohne Veränderungen im Obergerichtssystem	159
VI. Vergleichende Perspektive	178
A. Einleitung	178
B. Funktionale Differenzierung.....	179
C. Thematische Differenzierung	182
D. Funktionale Reduzierung.....	191
E. Thematische Reduzierung	194
F. Weitere theoretisch relevante Attribute der Obergerichtsinstanz	200
G. Parlamentarische Untersuchungsausschüsse	239
VII. Synthese	242
A. Funktionale Differenzierung.....	242
B. Thematische Differenzierung	242
C. Funktionale Reduzierungen	243
D. Thematische Reduzierung	243
E. Weitere theoretisch relevante Attribute der Obergerichtsinstanz	244
F. Parlamentarische Untersuchungsausschüsse	246

3. Vorstösse als Mittel der Oberaufsicht.....	247
I. Parlamentarische Vorstösse als Oberaufsichtsinstrumente	249
A. Einleitung	249
B. Institutionelle Ausgestaltung der Vorstossarten: Auskunfts- und Initiativvorstösse.....	251
C. New Public Management und die Stärkung der politischen Planung	253
D. Daten	256
E. Entwicklung der Vorstossaktivität in den Schweizer Kantonen	266
F. Das Ausmass der Nutzung der parlamentarischen Vorstösse erklären	279
G. Panelstruktur der Daten und Panelanalyse.....	294
H. Resultate	297
4. Schlussbetrachtungen.....	321
I. Einleitung	323
II. Befunde zu den Kommissionen als Oberaufsichtsinstanzen	324
III. Befunde zu den Vorstössen als Oberaufsichtsinstrumente.....	331
A. Deskriptive Betrachtung der institutionellen Ausgestaltung und Nutzung der Vorstösse	332
B. Quantitative Analyse der Vorstossaktivität.....	333
IV. Synthese zu den Erklärungsfaktoren der Oberaufsicht in den Schweizer Kantonen	334
A. Übergreifende Erklärungsfaktoren der Oberaufsicht	335
B. Teilweise bedeutende Erklärungsfaktoren	337
C. Erklärungsfaktoren spezifischer Formen der Oberaufsicht.....	339
D. Wahrnehmung der Oberaufsicht als Ausdruck der Professionalisierung der Parlamente	341
E. Ausblick	347

5. Verzeichnisse und Anhänge	353
I. Literaturverzeichnis	355
II. Quellenverzeichnis	379
III. Anhang zur vergleichenden Perspektive	404
A. Kommissionsberichterstattung und Nutzung der Parlamentarischen Untersuchungskommissionen	404
IV. Anhang zur den parlamentarischen Vorstößen als Oberaufsichtsinstrumente	409
A. Berücksichtigte Instrumente	409
B. Vorstossart Interpellation	410
C. Vorstossart Anfrage	415
D. Vorstossart Fragestunde	419

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 Kantone mit Kommission für Justizoberaufsicht (1990-2017).....	183
Abbildung 2 Anzahl Parlamentarischer Kantonalbankkommissionen (1990-2017)	184
Abbildung 3 Organisation und Grösse der Oberaufsichtskommission (2017).....	211
Abbildung 4 Anzahl Subkommissionen und Grösse der Subkommissionen (2017).....	212
Abbildung 5 Anzahl Sitzungen der Oberaufsichtskommission im Jahr.....	218
Abbildung 6 Kantone mit sehr geringer Kommissionsaktivität	219
Abbildung 7 Kanton mit geringer Kommissionsaktivität	220
Abbildung 8 Kantone mit mittlerer Kommissionsaktivität	221
Abbildung 9 Kantone mit hoher Kommissionsaktivität.....	222
Abbildung 10 Kantone mit sehr hoher Kommissionsaktivität	223
Abbildung 11 Stellenprozente Parlamentsdienst pro Parlamentsmitglied (2017).....	233
Abbildung 12 Grösse der Parlamentsdienste pro Parlamentsmitglied (1990-2017) nach Art des Oberaufsichtssystems	234
Abbildung 13 Zusammenhang zwischen der Professionalisierung (2014) und der Grösse der Parlamentsdienste (2017)	237
Abbildung 14 Anzahl parlamentarischer Untersuchungskommissionen 1990-2017	240
Abbildung 15 Durchschnittliche Anzahl Vorstösse (Kantone, 1990-2017).....	267
Abbildung 16 Durchschnittliche Anzahl Vorstösse (Kantone, nach Vorstossart).....	268
Abbildung 17 Kantonale Unterschiede in der Nutzung parlamentarischer Vorstösse (Mittelwert 1990-2017).....	270
Abbildung 18 Demokratiemuster, Professionalisierung und Vorstossaktivität (2017)...	272
Abbildung 19 Verhältnis an Auskunftsvorstössen zu Initiativvorstössen (1990-2017) ..	273
Abbildung 20 Entwicklungsmuster und Verhältnis der Vorstosstypen	275
Abbildung 21 Vorstossaktivität und Wahlzyklus	277
Abbildung 22 Marginaler Effekt des Sitzanteils der SVP auf die Vorstossaktivität	309
Abbildung 23 Anzahl Auskunftsvorstösse und Initiativvorstösse im Wahlzyklus	311
Abbildung 24 Koeffizienten des Basismodells.....	312
Abbildung 25 Koeffizienten der theoretischen Modelle	314

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1 Verortung der parlamentarischen Obergeraufsicht innerhalb verschiedener Kontrollmechanismen,- formen und -mittel	21
Tabelle 2 Kommissionen als wesentlicher Bestandteil der Theorien zur Obergeraufsicht	32
Tabelle 3 Theoretisch relevante Strukturmerkmale von Kommissionssystemen	37
Tabelle 4 Theoretisch relevante prozedurale Merkmale von Kommissionssystemen.....	38
Tabelle 5 Theoretische relevante Befugnisse in Kommissionssystemen	38
Tabelle 6 Sechs Typen kantonaler Obergeraufsichtssysteme	42
Tabelle 7 Theoretisch relevante Kommissionsmerkmale	42
Tabelle 8 Verortung der Kantone innerhalb der Obergeraufsichtstypologie im Jahr 2017	45
Tabelle 9 Differenzierung in Obergeraufsicht und Gesetzgebung (2017)	51
Tabelle 10 Vier Arten der Veränderung	52
Tabelle 11 Datenquellen zur Ausgestaltung des Kommissionssystems.....	64
Tabelle 12 Datenquellen zu Kommissionspräsidium und -zusammensetzung	65
Tabelle 13 Datenquellen zur Berichterstattung der Obergeraufsichtskommission	65
Tabelle 14 Datenquellen zur Arbeitsweise der Obergeraufsichtskommission	66
Tabelle 15 Datenquellen zur Kommissionsaktivität	66
Tabelle 16 Datenquellen zu den parlamentarischen Untersuchungskommissionen.....	67
Tabelle 17 Datenquellen zu den Parlamentsdiensten.....	68
Tabelle 18 Funktionale und thematische Veränderungen der Obergeraufsichtssysteme	70
Tabelle 19 Thematische Veränderungen der Obergeraufsichtssysteme.....	71
Tabelle 20 Grösse und Anzahl der ständigen Kommissionen 1990-2004 (AG)	91
Tabelle 21 Aufgaben der Bündner GPK nach ihrem Reglement 1994	111
Tabelle 22 Aufgaben der Freiburger FGK bis 2006	136
Tabelle 23 Umgesetzte Reformschritte in den Kantonen.....	178
Tabelle 24 Auslöser der thematischen Differenzierung in den Kantonen.....	190
Tabelle 25 Fälle der Umsetzung von thematische Reduzierung	194
Tabelle 26 Übersicht zu den Fällen thematischer Reduzierung in den Kantonen	198

Tabelle 27 Beitrag weiterer Oberaufsichtsattribute zur Stärkung der Oberaufsicht.....	200
Tabelle 28 Wahlmodus und Zusammensetzung der Oberaufsichtskommission (2017)..	202
Tabelle 29 Beteiligung der Parteien am Kommissionsvorsitz (1990-2017).....	204
Tabelle 30 Kantone mit departemental ausgerichteten Subkommissionen (Gruppe 1)...	206
Tabelle 31 Kantone mit Referenten/Delegationen pro Departement (Gruppe 2).....	208
Tabelle 32 Kantone mit thematischen Subkommissionen (Gruppe 3).....	209
Tabelle 33 Kantone mit unklarer interner Kommissionsorganisation.....	210
Tabelle 34 Jährliche Berichterstattung der Oberaufsichtskommission 1990-2017	215
Tabelle 35 Korrelationsmatrix zur Aktivität kantonalen Oberaufsichtskommissionen ...	224
Tabelle 36 Akteneinsichtsrechte der Oberaufsichtskommission (2017).....	226
Tabelle 37 Konfliktregelung über Informationsrechte in den Kantonen (2017)	227
Tabelle 38 Rolle der Regierung bei Befragungen in kantonalen Parlamenten (2017)....	228
Tabelle 39 Rolle des Regierungsrats (RR) bei Oberaufsichtsinspektionen (2017)	229
Tabelle 40 Sachverständigenbeizug und externe Gutachten in den Parlamenten (2017)	230
Tabelle 41 Stellung der Parlamentsdienste in den Kantonen (2017)	232
Tabelle 42 Korrelationsmatrix: Parlamentsdienstgrösse pro Parlamentsmitglied (2017)	236
Tabelle 43 Zuständigkeit für das Sekretariat der Oberaufsichtskommission (2017).....	238
Tabelle 44 Korrelationsmatrix zur Nutzung der PUK in den Kantonen (2017).....	241
Tabelle 45 Zuweisung der Vorstossarten.....	256
Tabelle 46 Vorstossarten in den Schweizer Kantonen (2017)	258
Tabelle 47 Institutionelle Veränderungen der Vorstossinstrumente (1990-2017).....	259
Tabelle 48 Wahl- und Konstituierungszeitpunkt kantonalen Parlamente (1990-2017) ...	264
Tabelle 49 Länge der Legislaturperioden der berücksichtigten Beobachtungen.....	265
Tabelle 50 Korrelationsmatrix: Vorstösse, Demokratie und Professionalisierung	272
Tabelle 51 Veränderungen der Parlamentsgrösse und Vorstossaktivität	278
Tabelle 52 Sprachregionale und soziokulturelle Erklärungsfaktoren	281
Tabelle 53 Parlamentsinterne Erklärungsfaktoren	283
Tabelle 54 Verwaltungsmodell.....	284

Tabelle 55 Demokratiemodell	286
Tabelle 56 Wahlmodell	288
Tabelle 57 Professionalisierungsmodell	289
Tabelle 58 Parteienmodell	291
Tabelle 59 Oppositionsmodell	292
Tabelle 60 Zyklusmodell	294
Tabelle 61 Deskriptive Statistik der unabhängigen Variablen	295
Tabelle 62 Erklärungsfaktoren der Vorstossaktivität (between), Basis/Modelle 1-3	299
Tabelle 63 Erklärungsfaktoren der Vorstossaktivität (between), Basis/Modelle 4-7	302
Tabelle 64 Erklärungsfaktoren der Vorstossaktivitäten (within), Basis/Modelle 1 & 3	305
Tabelle 65 Erklärungsfaktoren der Vorstossaktivitäten (within), Modelle 5-7	308
Tabelle 66 Integriertes Modell	317
Tabelle 67 Korrelationsmatrix zu den Erklärungsfaktoren der Oberaufsicht (2017)	342