Der Ständerat : der Bremser der Nation?

Autor(en): **Schmid-Sutter, Carlo**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Appenzellische Jahrbücher**

Band (Jahr): **128 (2000)**

PDF erstellt am: **27.04.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-283356

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Der Ständerat – der Bremser der Nation?

Carlo Schmid-Sutter

(Vortrag gehalten an der 168. Jahresversammlung der Appenzellischen Gemeinnützigen Gesellschaft vom 18.11.2000 im Kursaal in Heiden)

I. Einleitung

In unregelmässigen Abständen wird die Institution des Ständerates in Frage gestellt. Dabei sind es insbesondere vier verschiedene Gruppen, für welche die «chambre de réflexion» zur Zielscheibe unterschiedlicher Kritik geworden ist:

- Die Kantonsregierungen kritisieren, der Ständerat habe seine ursprüngliche Funktion als Ständekammer vergessen, er mache vorab Parteipolitik und vertrete nicht mehr die Interessen der Kantone.
- Die Sozialdemokraten kritisieren demgegenüber, die Übervertretung der ländlichen Kantone der Inner- und der Ostschweiz verhindere eine adäquate Abbildung der tatsächlichen Parteistärkenverhältnisse im Ständerat; sie wollen gerade mehr Parteipolitik im Ständerat.
- Die Grosskantone kritisieren, die Übervertretung der Kleinkantone verhindere eine adäquate Abbildung der tatsächlichen Standesstärkenverhältnisse im Ständerat.
- Und die Staatsrechtler und Politologen, aber nicht nur sie, werfen dem Ständerat vor, er sei der Bremser der Nation.

Die beiden ersten Argumente erledigen sich gegenseitig, das dritte Argument ist in der Konzeption unseres Bundesstaates selbst begründet. Immerhin ist es sinnvoll, diesen drei Argumenten (Ziff. III, IV und V hienach) eine kurze Betrachtung zu widmen. Was das Argument der Verzögerung staatlicher Entscheidungen betrifft, lohnt sich ein etwas längeres Verweilen (Ziff. VI hienach).

Zuvor aber möchte ich auf die besondere staatsrechtliche Stellung des schweizerischen Ständerates hinweisen (Ziff. II hienach), ohne deren Verständnis die gesamte Kritik an der Institution des Ständerates nicht begriffen werden kann. Zusammenfassende Gedanken bilden die Schlussbemerkungen (Ziff. VII hienach) dieses Referates.

II. Die staatsrechtliche Stellung des Ständerates

Die Kritik am Ständerat und die Infragestellung seiner Berechtigung entzündet sich letzten Endes an seiner starken Stellung

innerhalb des eidgenössischen Parlamentes. Wäre er eine «quantité négligeable», er wäre der Kritik nicht wert.

Im Rahmen der Gewaltenteilung obliegt auf Bundesebene die Gesetzgebung je nachdem, ob es sich um Verfassungsgebung oder um schlichte Gesetzgebung handelt, Volk und Ständen oder dem Volk allein. Das Parlament hat – von Ausnahmen im Dringlichkeitsrecht abgesehen – im Gesetzgebungsprozess nur, aber immerhin, eine Vorbereitungsfunktion, indem es die Verfassungs- und Gesetzesentwürfe vorberät und Volk und Ständen oder dem Volk allein als Abstimmungsvorlage unterbreitet. In einem uneigentlichen Sinne wird daher auch die Bundesversammlung zur gesetzgebenden Behörde gezählt.

Nun ist die Bundesversammlung – wie man weiss – nicht ein einziger Rat, es sind vielmehr deren zwei. Diese beiden Kammern unterscheiden sich – im Gegensatz zu den meisten anderen Parlamenten – einzig durch den Wahlmodus und der damit einhergehenden unterschiedlichen Grösse, nicht aber in den Kompetenzen.

Der Nationalrat gilt als die Vertretung des Volkes; jedem Kanton wird nach Massgabe der Bevölkerungszahl eine Anzahl Nationalratssitze zugeteilt, um welche sich Kandidaten nach eidgenössisch vorgeschriebenen Regeln in einem Wahlverfahren bewerben: Insgesamt sind es 200 Sitze, die verteilt werden. Jeder Kanton hat mindestens einen Sitz. Demgegenüber gilt der Ständerat als Vertretung der Kantone, und dem entspricht es auch, dass jeder Kanton nach seinem eigenen Recht seine Standesvertreter wählt, wobei jeder Kanton unabhängig von seiner Grösse gleichviel Sitze hat: Jeder Kanton hat deren zwei, die Halbkantone je einen.

Die stimmenmässige Gleichberechtigung der Kantone im Ständerat ist ein Charakteristikum des schweizerischen Bundesstaates, das im US-amerikanischen Kongress mit dem Senat eine Entsprechung findet, in anderen Staaten aber kaum in gleicher Weise praktiziert wird. Deutschland und Österreich kennen das nach Bevölkerungszahl abgestufte Stimmgewicht der Länder im Bundesrat, dem Pendant zu unserem Ständerat. So kennt Deutschland die Bestimmung, dass jedes Land mindestens drei Stimmen hat, Länder mit mehr als zwei Millionen Einwohnern haben vier Stimmen, solche mit mehr als sechs Millionen Einwohnern haben fünf Stimmen und solche mit mehr als sieben Millionen Einwohnern haben sechs Stimmen; mehr als sechs Stimmen kommen keinem Lande zu. Österreich kennt die Bestimmung, dass das bevölkerungsreichste Land zwölf Stimmen im Bundesrat hat und dass die übrigen Länder einen der Bevölkerungszahl entsprechende Bruchteil von zwölf Stimmen haben.

Eine erhöhte Bedeutung erhält diese stimmenmässige Gleichberechtigung der Kantone im Ständerat dadurch, dass der schweizerische Ständerat dem schweizerischen Nationalrat kompetenzmässig völlig gleichgestellt ist. Das ist im legislativen Bereich in der USA gleich geregelt, auf unserem Kontinent stellt dieses System die Ausnahme dar. So hat z.B. der deutsche Bundesrat nur in ganz bestimmten Geschäften eine gleichwertige Funktion mit dem Bundestag: Bei so genannten Zustimmungsgeschäften braucht es seine Zustimmung, sonst gilt das Gesetz nicht als angenommen. In den weitaus meisten Fällen kann der Bundesrat dagegen ein Gesetz nur verzögern, aber nicht verhindern. Erhebt er einen Einwand gegen ein Gesetz, kann der Bundestag diesen Einwand zurückweisen und damit gilt das Gesetz als angenommen.

In Österreich ist die Stellung des Bundesrates noch schwächer, indem die österreichische Verfassung keine zustimmungsbedürftigen Geschäfte kennt, im Gegenteil eine ganze Kategorie von Gesetzesvorlagen ausweist, die dem Bundesrat nicht einmal zur Beratung, sondern nur zur Kenntnisnahme zugewiesen werden. In diesen Fällen kann der Bundesrat nicht einmal einen Einwand gegen das Gesetz erheben. In ähnlicher Weise gestalten sich die zweiten Kammern in den anderen europäischen Ländern.

Die Stellung des Ständerates ist erheblich stärker als jene der übrigen zweiten Kammern in den meisten Ländern. Und dass jene, die sich im Ständerat untervertreten fühlen oder meinen, der Ständerat vertrete ihre Interessen zu wenig, ihn ändern oder gar abschaffen möchten, ist eine alte Erfahrung.

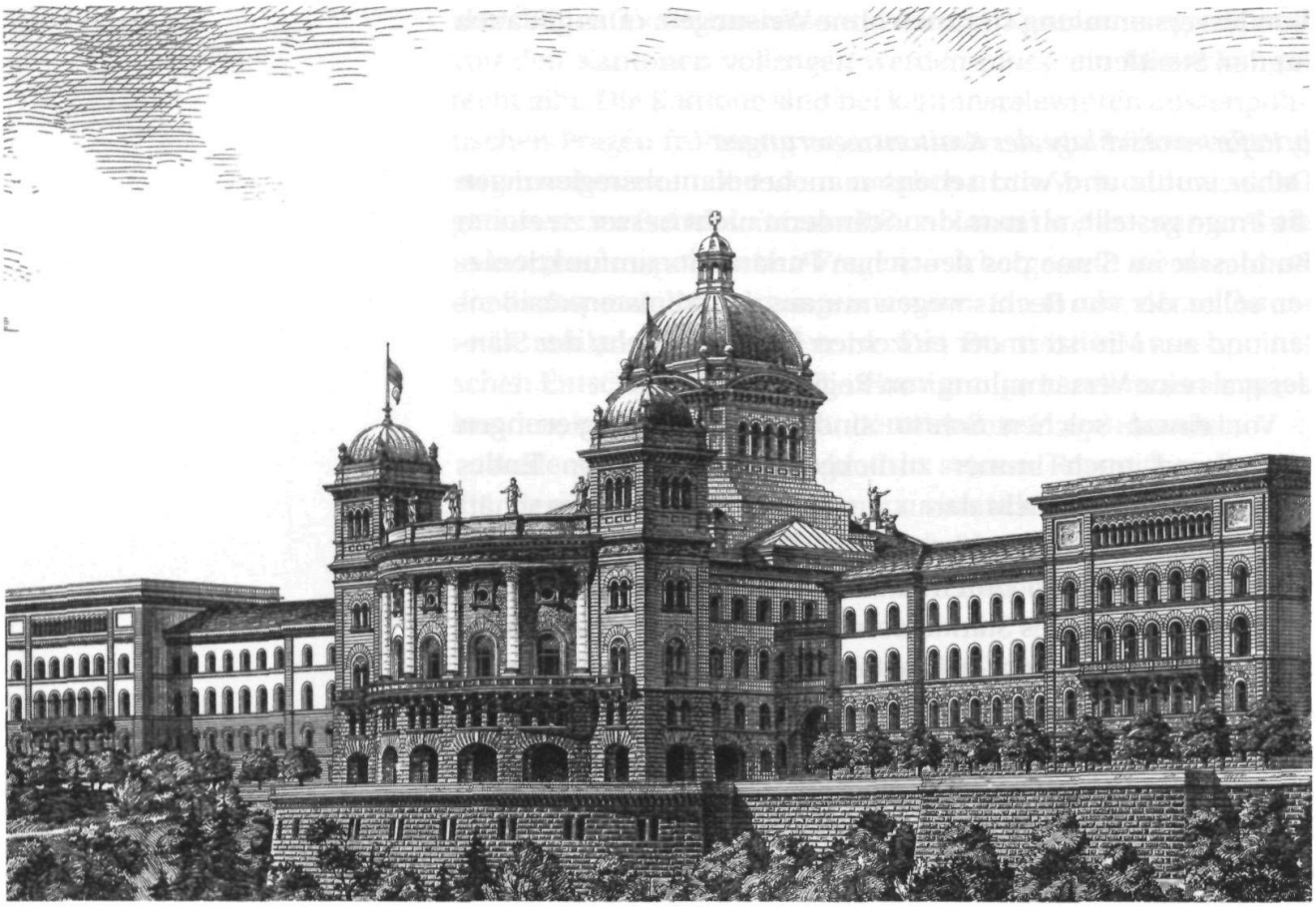
III. Die Kritik der Kantonsregierungen am Ständerat

Die Kantonsregierungen werfen dem Ständerat vor, er mache Parteipolitik und vertrete nicht mehr, wie es an sich seine Aufgabe wäre, die Interessen der Kantone. Dieser Vorwurf gegenüber dem Ständerat ist nicht neu. Er hat verschiedene Wurzeln:

a. Anlass der Kritik

Zum Teil liegt die kantonale Unzufriedenheit in der Funktion des Ständerates selbst begründet. Er ist ein Bundesorgan, seine Geschäfte sind Bundesgeschäfte, der Ständerat macht Bundespolitik. Kantonale Politik ist auch in diesem Rate nicht prioritär. Das mag den Kantonsregierungen manchmal unpassend erscheinen.

Wer sich auf nationaler Ebene – auch gegenüber dem Bundesrat – Gehör schaffen will, muss nationale Themen bearbeiten und z.B. allgemeine Wirtschaftspolitik betreiben, er kann sich nicht darauf beschränken, (nur) die Interessen seines Kan-



Entwurf zu einem schweizerischen Parlamentsgebäude in Bern, 1893/1895. Ansicht vom Brückenkopf auf dem Kirchenfeld aus (Ausschnitt).

(KB App. A. Rh., Trogen)

tons Appenzell A.Rh. zu verteidigen. Und wer konservative Grundhaltungen vor Radio und Fernsehen vertritt, erhält eher ein nationales Profil, als wenn er sich (nur) für die Anbindung Innerrhodens an das Nationalstrassennetz einsetzt.

Zweifellos ist es aber richtig, dass namentlich in den 1980er-Jahren Gesetze ohne Rücksicht auf die Vollzugsfragen in den Kantonen erlassen worden sind.

Zum Teil liegt die Irritation der Regierungen aber auch darin begründet, dass manche Kantonsregierungen zumindest in der Vergangenheit gelegentlich Mühe bekundet haben, den Kontakt zu den Ständeräten zu finden, kantonale Anliegen bei ihren Ständeräten zu deponieren und bei ihnen Wünsche zu hinterlegen, wie diese oder jene Frage von kantonalem Interesse bei der Beratung eines bestimmten Gesetzes am besten behandelt würde. Zuweilen dürfte auch eine gewisse Enttäuschung hinter den regierungsrätlichen Vorwürfen zu sehen sein über die Tatsache, dass sich Ständeräte mitunter klar über die Vorgaben ihrer Regierungen im Parlament hinwegsetzen. Ist es richtig, wenn ein Ständerat, unter Umständen gegen den ausgesprochenen Willen seiner eigenen Kantonsregierung, selbst definiert, wie er die Interessen seines Kantons vertreten soll? Diese Frage ist von Verfassungs wegen klar beantwortet: Art. 161 der nachgeführten Bundesverfassung hält fest: «Die Mitglieder der

Bundesversammlung stimmen ohne Weisungen.» Das gilt auch für den Ständerat.

b. Reformvorschläge der Kantonsregierungen

Daher wurde und wird seitens mancher Kantonsregierungen die Frage gestellt, ob man den Ständerat nicht besser zu einem Bundesrat im Sinne des deutschen Parlaments umfunktionieren sollte, der von Rechts wegen nur aus den Ministerpräsidenten und aus Ministern der einzelnen Länder besteht: der Ständerat als eine Versammlung von Regierungsräten?

Vor einem solchen Schritt sind die Kantonsregierungen vorderhand noch immer zurückgeschreckt. Letzten Endes glaubten sie selbst nicht daran, dass ihre Bevölkerung es schätzen würde, wenn die Regierung als solche in Bern den Kanton vertreten würde. Wie Ulrich Zimmerli, Berner Staatsrechtslehrer und Präsident des Ständerates in den Jahren 1998/1999, an der Gedenksitzung des Grossen Rates des Kantons St. Gallen am 4. Mai 1998 erklärt hat, würde ein solcher Ständerat die Stellung der Kantone letzten Endes nicht verstärken. Ein solcher Ständerat wäre angesichts der aufwendigen Parlamentsarbeit schlechterdings nicht in der Lage, dem Nationalrat Paroli zu bieten und das Prinzip des Zweikammersystems nach schweizerischer Rechtstradition zu garantieren. Ich kann dies als Vertreter schon nur eines kleinen Kantons bestätigen: Regierungsarbeit und Ratsarbeit sind gerade in den letzten Jahren auch für einen Innerrhoder Ständerat ein erhebliches zeitliches Koordinationsproblem geworden. Zimmerli hat sein Referat allerdings mit der Bemerkung abgeschlossen, es stehe nichts entgegen, über die Rolle des Ständerates im Zusammenhang mit einer echten Staatsleitungsreform eine Grundsatzdiskussion zu führen und das Zweikammersystem nötigenfalls zu optimieren.

Soweit sind wir (noch) nicht: An Stelle einer eidgenössischen Kammer der Kantonsregierungen haben diese am 8. Oktober 1993 die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) gegründet mit dem Zweck, in kantonsrelevanten Angelegenheiten des Bundes die erforderliche Koordination und Information der Kantone sicherzustellen.

c. Reformen des Parlaments

Als Antwort auf diese Bestrebungen der Kantone, sich über die KdK im Bund mehr Gehör zu verschaffen, und in der Einsicht, dass gewisse kantonale Anliegen in der Vergangenheit durch den Ständerat zu wenig wahrgenommen wurden, hat das Parlament zwei Massnahmen zugunsten der Kantone getroffen:

Einerseits ist ein Bundesgesetz verabschiedet worden, das den Kantonen im Bereich der Aussenpolitik, welche zuneh-

mend auch in die Interessensphäre der Kantone eingreift und von den Kantonen vollzogen werden muss, ein Mitwirkungsrecht gibt: Die Kantone sind bei kantonsrelevanten aussenpolitischen Fragen frühzeitig zu orientieren, in die Willensbildung miteinzubeziehen und wenn möglich in die Verhandlungsdelegationen des Bundes aufzunehmen. Damit sollte – namentlich in integrationspolitischen Fragen – sichergestellt werden, dass die Kantone nicht übergangen werden. Ein Punkt, der in Österreich radikal gelöst worden ist: Der Bund ist in aussenpolitischen Entscheidungen an die einstimmige Ländermeinung gebunden, wenn es sich um länderrelevante Fragen handelt.

Anderseits hat der Ständerat in seinem Ratsreglement neu die Bestimmung aufgenommen, wonach die vorberatenden Kommissionen die Vollzugstauglichkeit von Erlassen der Bundesversammlung zu prüfen und dabei die Kantone auf ihr Ersuchen hin beizuziehen haben.

Ausserdem trifft sich das Büro des Ständerates neuerdings periodisch mit der Spitze der KdK, um einen Meinungsaustausch zu pflegen, der darin besteht, dass die Kantonsregierungen ihre Anliegen dem Ständerat vortragen.

d. Würdigung

Für den Moment herrscht Waffenstillstand an dieser Front. Allerdings wird sich diese Diskussion in Zukunft wieder regen. Die Konferenz der Kantonsregierungen ist daran, die Frage der vermehrten kantonalen Einflussnahme auf die Bundespolitik näher zu prüfen. Nebst der Verstärkung der interkantonalen Strukturen (Optimierung der Verfahrensabläufe zwischen der Konferenz der Kantonsregierungen einerseits und den verschiedenen Direktorenkonferenzen andererseits oder Zusammenfassung aller interkantonalen Organe unter einem Dach in Bern bis hin zur Hierarchisierung der interkantonalen Gremien) wird auch der Umbau des Ständerates thematisiert, und zwar nicht zuletzt mit Blick auf einen allfälligen EU-Beitritt der Schweiz, ein Schritt, der für die Kantone in der Tat weiterreichende institutionelle Veränderungen zur Folge hätte, als man sich dessen heute bewusst ist.

Als Landammann habe ich durchaus Verständnis für die Anliegen der Kantonsregierungen, nur scheint mir ein Rückfall in die Zeit der Tagsatzungsmechanismen falsch. Wir sind kein Staatenbund mehr, wir sind ein Bundesstaat. Anliegen der Kantone müssen einen erhöhten Stellenwert in Bern erhalten; entsprechende erste Reformschritte sind unternommen worden. Eine Umgestaltung des Ständerates ist aus dieser Optik aber nicht anzustreben. Es wäre viel wichtiger, der Bundesverwaltung mehr staatsbürgerlichen Unterricht in Föderalismus und

etwa einem eidgenössischen Amtsdirektor mehr Respekt vor den Kantonen beizubringen. Dass auch dem einen oder dem anderen Bundesrat der Besuch einer solchen Staatskundelektion gut täte, ist eine am Rande zu vermerkende, bittere Tatsache.

IV. Die Untervertretung der Sozialdemokratie im Ständerat

Der Umstand, dass die kleinen Kantone gleichzeitig auch die konservativen Kantone sind, führt dazu, dass die bürgerliche Mehrheit im Ständerat überproportional ist.

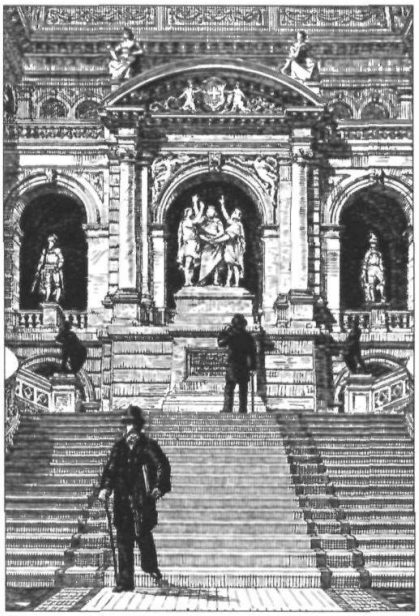
a. Anlass der Kritik

Bei einem gesamtschweizerischen Stimmenanteil von zwischen 20 und 25% kommt die Sozialdemokratische Partei (SP) im Ständerat regelmässig nicht auf eine ihrer Stimmkraft angemessene Vertretung; der Abstand zu den anderen Parteien ist dramatisch: In der jetzigen Zusammensetzung zählt der Ständerat sechs Sozialdemokraten, eine anteilige Sitzzuteilung müsste ihnen einen Drittel mehr Sitze zuhalten. Umgekehrt hätte die Christlich-Demokratische Volkspartei (CVP) mit rund 15 % Stimmenanteil in der Gesamtbevölkerung einen Anspruch auf rund 6–7 Sitze; sie hat demgegenüber aber zurzeit mehr als das Doppelte, nämlich 15 Sitze.

Diese Konstellation ist systemimmanent. Wahlkreise der Ständeräte sind die Kantone. Wie die CVP ist auch die SP in vielen Kantonen eine Minderheitspartei, die im – für die Ständeratswahlen in fast allen Kantonen herrschenden – Majorzwahlverfahren keine Erfolgschancen haben. Da die CVP vorab in den vielen kleinen Kantonen der Innerschweiz, in Freiburg und im Wallis dominant ist und in den Ostschweizer Kantonen eine beachtliche Stellung hat, kommt sie bei diesem Wahlsystem auf eine Übervertretung. Demgegenüber ist die SP nur in den bevölkerungsmässig grossen und mittleren, zahlenmässig aber wenigen Kantonen westlich der Aare eine wirklich starke Gruppe, was ihre Chance auf eine dem eidgenössischen Stimmproporz entsprechende Repräsentanz im Ständerat drastisch vermindert; in der Tat wohnt gegenwärtig keiner der sechs Ständeräte östlich der Aare.

b. Reformvorschläge

Diese Situation zu ändern hiesse die Kantone als Wahlkreise der Ständeräte aufzuheben oder, was immer wieder ins Auge gefasst wird, den Kantonen nach Massgabe ihrer Bevölkerung eine abgestufte Anzahl von Ständeratssitzen zuzuteilen. Darauf ist zurückzukommen.



(Ausschnitt)

c. Würdigung

Bis heute sind alle Anläufe in dieser Richtung nicht nur von den kleinen Kantonen abgeblockt worden. Der politische Minderheitenschutz ist im Nationalrat mit seinem Proporzwahlverfahren garantiert. Der föderalistische Minderheitenschutz ist im Ständerat mit seinem Majorzverfahren in den kantonalen Wahlkreisen sichergestellt. Diese Balance hat sich bis heute durchaus bewährt. Unzukömmlichkeiten sind kaum namhaft zu machen, ein Änderungsbedarf aus übergeordneten staatspolitischen Gründen ist nicht zu erkennen.

V. Der Vorbehalt der grossen Kantone gegenüber dem Ständerat

Es ist ein altes Lied, dass sich die grösseren Kantone im Ständerat untervertreten sehen.

a. Anlass der Kritik

Das zahlenmässige Missverhältnis der Standesvertretung im Ständerat ist in der Tat gewaltig. Die bevölkerungsmässig kleinsten 13 Kantone der Schweiz – das ist genau die Hälfte der Kantone, von denen alle jeweils weniger als 200 000 Kantonseinwohner haben – zählen zusammengenommen mit 1,119 Millionen (Stand 31.12.1998) weniger Einwohner als der Kanton Zürich mit 1,187 Millionen Einwohnern. Sie stellen aber 21 Ständeräte, während Zürich nur deren zwei hat. Die Hälfte des Ständerates von 23 Ratsmitgliedern wird erreicht, wenn man den kleinsten der «200 000er»-Kantone, den Thurgau mit 226 500 Einwohnern, dazuzählt; das ergibt eine Bevölkerung von 1,345 Millionen Einwohnern. Knapp 19 % oder ein knapper Fünftel der Schweizer Bevölkerung verfügt über die Hälfte der Stimmkraft des Ständerates.

Da erstaunt es nicht, dass selbst Bundesräte hin und wieder nicht die Kraft haben, der Versuchung zu widerstehen, dieses System als nicht mehr zeitgemäss anzuprangern und – wenn auch nur implizit – eine Reform des Ständerates zu verlangen, wie z.B. der (Zürcher) Vorsteher des Umwelt-, Verkehrs-, Energie- und Kommunikationsdepartementes, der anlässlich einer Feier zum 150-jährigen Bestehen der Eidgenossenschaft am 5. September 1998 auf dem Zürcher Münsterhof erklärt hat: «Es entspricht auch nicht dem ursprünglichen Gedanken des Föderalismus, wenn Halbkantone mit wenigen Tausend Einwohnerinnen und Einwohnern in der eidgenössischen Politik viel stärker vertreten sind als städtische Agglomerationen wie Schwamendingen oder Oerlikon mit mehreren Hunderttausend Einwohnerinnen und Einwohnern.»

Wir sollten dabei aber nicht vergessen, dass die Schweiz mit diesen «Missverhältnissen» zwischen Bevölkerungszahl und Stimmenvertretung in der Länderkammer nicht allein da steht. Im historischen Vorbild des Ständerates, dem US-Senat, stellen wir praktisch die gleichen Verhältnisse fest: Die 25 bevölkerungsschwächsten Bundesstaaten der USA – das ist die Hälfte aller Bundesstaaten – stellen mit 50 Senatoren die Hälfte des Senats, kommen aber bloss auf 16,3 % der Gesamtbevölkerung der USA (freundlicher Hinweis von Herrn John Clerc, stellvertretender Generalsekretär der schweizerischen Bundesversammlung). So weit ich sehe, kommt in den USA aber niemand auf die Idee, deswegen die Sitzverteilungsregeln im Senat als unzeitgemäss zu beklagen.

b. Reformvorschläge

Solche Gedanken in Richtung der nach Bevölkerungszahl abgestuften Stimmkraft sind allerdings nicht neu. Schon die in den 1970er-Jahren von Bundesrat Kurt Furgler eingesetzte Kommission zur Vorbereitung der Totalrevision der Bundesverfassung hatte eine nach Einwohnerzahl der Kantone abgestufte Vertretung im Ständerat vorgeschlagen. Danach sollten z.B. die grössten Kantone je vier, die grossen je drei, die mittleren je zwei und die kleinen Kantone je einen Ständeratssitz erhalten.

c. Würdigung

Ich bin zu stark Partei, als dass ich mich hier zu wertenden Äusserungen hinreissen liesse. Ich will hier nur wiederholen, was ich in Bezug auf die Untervertretung der Sozialdemokratie im Ständerat bereits ausgeführt habe, und dies auch gegenüber der Untervertretung der grossen Kantone unterstreichen: Dieses Ungleichgewicht ist gewollt und es hat bislang weder die Übervertretung der kleinen Kantone noch die Untervertretung der grossen Kantone diesem Bundesstaat nachweislichen Schaden zugefügt.

Ein Blick in unsere Geschichte zeigt, dass in der Schweiz das Verhältnis zwischen Stadt und Land immer spannungs- und konfliktgeladen war. Es ist die Stellung der kleinen Landkantone im föderalistischen System und die Zusammensetzung des Ständerates, welche gerade den Interessenausgleich zwischen Gross und Klein, zwischen Stadt und Land sicherstellen sollten.

Es ist aber unverkennbar, dass das Verständnis für die kleinen Kantone in weiten Kreisen abhanden gekommen ist. Das ist aber eine Frage des Zeitgeistes: der Drang zu immer grösseren Einheiten in der Wirtschaft hat auch auf die Politik übergegriffen. Die Entwicklung der europäischen Union hin zu einem

grossen, einheitlichen, (fast) den ganzen Kontinent umfassenden Staatsgebilde scheint unaufhaltsam. Die Idee, dieses Konzept auch auf die Schweiz zu übertragen, besteht: Der Zusammenschluss der Kantone Genf und Waadt ist ein erklärtes politisches Projekt. Der Kooperationsdruck auf die kleinen Kantone wächst zunehmend. Grosse Kantone setzen im Ausbau ihrer Staatsleistungen für ihre Kantonseinwohner Standards, denen die kleinen Kantone aus eigener Kraft oft nicht mehr folgen können. Die Abhängigkeit der kleinen Kantone von den grossen nimmt zu; der Bund gleicht nicht aus, im Gegenteil. Mit immer höheren Anforderungen, welche bis ins Detail vorgeschrieben werden, setzt er die Latte für den Vollzug von Bundesrecht (bewusst?) immer höher: quantitativ und qualitativ. Oftmals so hoch, dass die kleinen Kantone den Vollzug eidgenössischen Rechts nur noch gemeinsam gewährleisten können. Immerhin: Kooperation kann ein tauglicher föderalistisches Modell sein, das eine valable Alternative zu Fusionen sein kann.

Ausserdem: der Zeitgeist ist veränderlich. Es kommen wieder Zeiten, in denen die Qualitäten der kleinen Körperschaften wieder mehr geschätzt werden: die überaus grosse Möglichkeit der direkten Einflussnahme des Bürgers auf sein Gemeinwesen, die Überblickbarkeit und Transparenz des politischen Geschehens, die Identifikation mit der engeren Heimat. Es werden wieder Zeiten kommen, in denen man den Wert des Föderalismus – durchaus im kooperativen Sinne verstanden – als eine dem Menschen angepasste Staatsform wieder schätzt.

VI. Der Bremser der Nation

A. Der Vorwurf

Der Vorwurf, der Ständerat sei der Bremser der Nation, ist beinahe so alt, wie der Ständerat selbst. Schon im letzten Jahrhundert bezeichnete ihn die Neue Zürcher Zeitung als den «Hemmschuh» der Nation (Oskar Reck, «Die Chambre de réflexion gibt es nicht». In: Die Weltwoche, Nr. 22, 29. Mai 1986).

Dieser Vorwurf geht in eine doppelte Richtung: Es wurde dem Ständerat immer wieder vorgehalten, er verzögere einerseits die Erledigung der Geschäfte in zeitlicher Hinsicht allein schon durch die Regel, dass alle Geschäfte durch zwei Räte beraten werden müssen (vgl. Bemerkungen unter B. hienach), andererseits aber auch dadurch, dass er sich unverständlich viel Zeit nehme für die Beratung von Vorlagen (vgl. Bemerkungen unter C. hienach). Endlich wird dem Ständerat auch sein politisches Verhalten zum Vorwurf gemacht, indem ihm vorgehalten wird, er sei konservativer als der Nationalrat, wenn nicht gar reaktionär (vgl. Bemerkungen unter D. hienach).

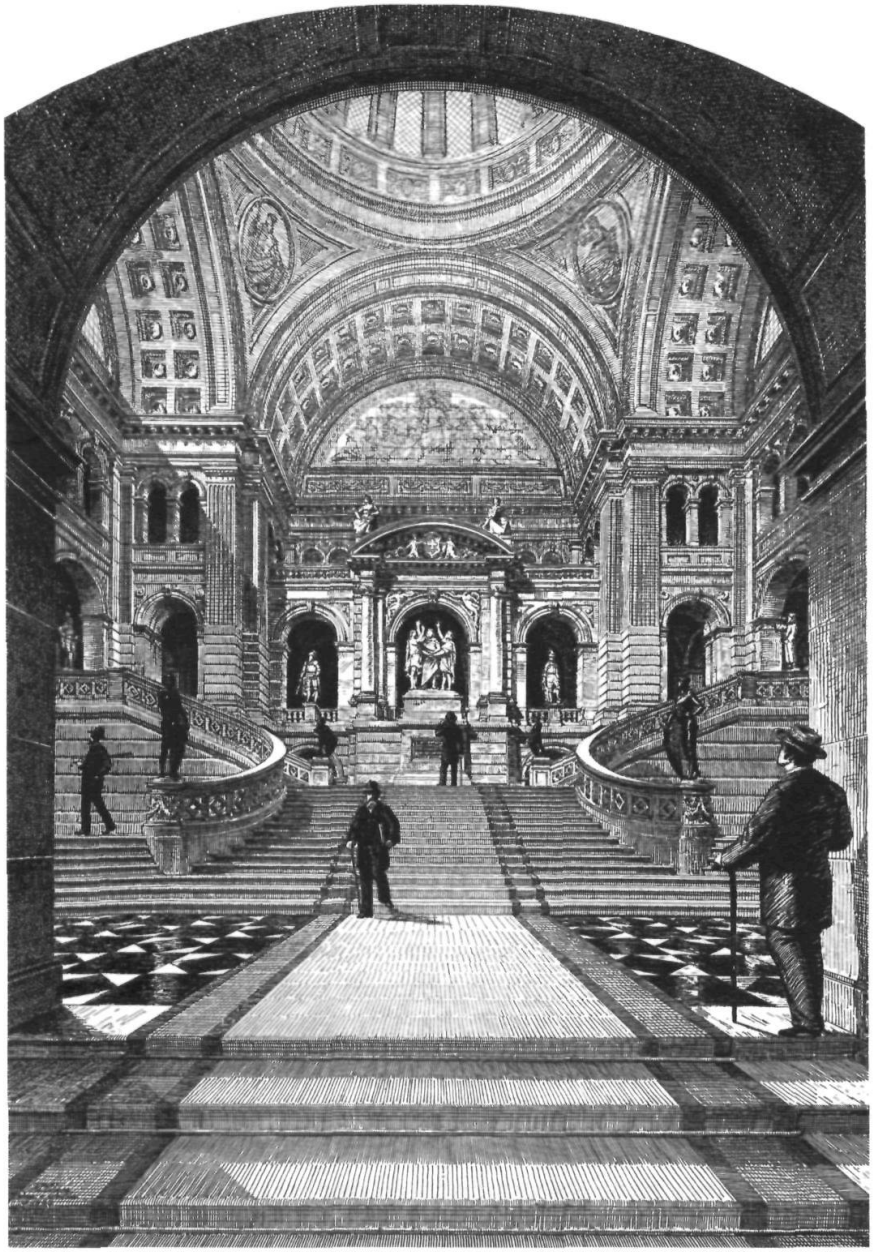
B. Das Zweikammersystem als Verzögerungsfaktor
Der erste Vorwurf betrifft das System, das Zweikammersystem.

a. Anlass der Kritik
Das Zweikammersystem ist in der Tat schwerfälliger als das Einkammersystem: Es führt dazu, dass Vorlagen immer von beiden Räten beraten werden müssen. Der Erstrat berät ein Geschäft auf der Grundlage der Anträge seiner vorberatenden Kommission, und die Kommission des Zweitrates beginnt mit ihrer Arbeit erst auf der Grundlage der Beschlüsse des Erstrates. Der Zweitrat seinerseits nimmt seine Beratungen erst aufgrund der abgeschlossenen Vorarbeiten seiner vorberatenden Kommission auf. Sind die Beschlüsse der beiden Räte nicht deckungsgleich, bestehen mithin «Differenzen», so beginnt ein Differenzbereinigungsverfahren, bei dem die abweichenden Beschlüsse des einen Rates zur Bereinigung an den andern Rat zurückgehen, bis eine Einigung zwischen den Räten erreicht ist, wobei wiederum die vorberatenden Kommissionen ihren Räten Antrag stellen. Kommt eine Einigung nicht zu Stande, so wird eine Einigungskonferenz, bestehend aus den beiden vorberatenden Kommissionen, bestellt. Findet dieses Gremium keine Einigung, gilt die ganze Vorlage als nicht zu Stande gekommen. Findet sie eine Einigung, so müssen beide Räte diesem Einigungsvertrag zustimmen. Stimmt einer der Räte dem Geschäft nicht zu, ist das Geschäft gescheitert. (Art. 10–20 GVG). Dieses Verfahren ist an sich langwierig und wird noch durch die Regel verlängert, dass Geschäfte nur ausnahmsweise erstmals von beiden Räten in der gleichen Session behandelt werden dürfen (Art. 11 GVG).

b. Durchgreifende Reformvorschläge
Die radikale Art, dieses Problem zu lösen, ist der Verzicht auf das Zweikammersystem und der Übergang zum Einkammersystem, in welchem klarerweise der Ständerat keinen Platz mehr hätte.

c. Moderate Reformen
Vor einer derart radikalen Massnahme hat man abgesehen, denn das Zweikammersystem hat auch seine Vorteile.

Die Langsamkeit und Gründlichkeit des Zweikammersystems ist der Qualität der Erlasse dienlich: Man kann die Gesamtzusammenhänge besser erkennen, die übergeordneten Zielsetzungen besser definieren und die Tauglichkeit der vorgesehenen Regelungen besser abschätzen, wenn man sich Zeit nimmt; das Resultat solcher Gesetzgebung sind Qualitätsgesetze anstelle von schnell abgeschlossenen «junk laws».



Entwurf zu einem schweizerischen Parlamentsgebäude in Bern, 1893/1895. Haupttreppe im Kuppelraum. Gegen Süd gesehen.
(KB App. A.Rh., Trogen)

Beispiele für den guten Sinn einer zweiten Kammer gibt es manche. Einen bleibenden Eindruck hinterliess bei mir die Beratung des Bundesgesetzes über die berufliche Vorsorge, bei der der Nationalrat als Erstrat dem Bundesrat folgend die 2. Säule nach dem System des Leistungsprimates einrichten wollte. Die ständerätliche Kommission hatte diesen Vorschlag überprüfen lassen, seine überbordenden finanziellen Folgen erkannt und in einem komplett umgestalteten Vorschlag dem Ständerat einen Entwurf vorgelegt, der dem System des Beitragsprimates verpflichtet war. Wir sind heute dankbar, dass Ständerat Markus Kündig und seine Kommission gründliche Arbeit geleistet und damals den Ruf des Rates als «chambre de réflexion» unter allgemeiner Anerkennung der Öffentlichkeit bekräftigt hatten.

Braucht es dafür aber eine zweite Kammer, oder würde ein Einkammersystem mit der Auflage von obligatorischen zweiten Lesungen nicht genügen? Ich glaube, es war Dr. Kurt Huber, der ehemalige Inlandchef des St. Galler Tagblattes, der einmal geschrieben hat: «Die Erfahrung hat gezeigt, dass eine Zweitlesung derselben Kammer nie eine Überprüfung durch eine zweite Kammer ersetzen kann. Die Konkurrenz der beiden Kammern garantiert in viel höherem Mass eine Vertiefung der Materie und eine Verbesserung der Parlamentsarbeit. Im übrigen erfüllt das Zweikammersystem im Sinn der Gewaltentrennung eine wichtige Funktion. Die Notwendigkeit der Zusammenarbeit der beiden Kammern ist eine gewisse Garantie gegen Missbrauch und Konzentration von Macht.» (St. Galler Tagblatt, 1.8.1985)

Immerhin: Bei aller Zustimmung zum Zweikammersystem hat sich das Parlament selbst die Frage gestellt, ob die lange Dauer des Verfahrens nicht abgekürzt werden könne. Denn ein Nachteil ist offensichtlich. Die zeitlich immer raschere Abfolge von Entscheidungen und Veränderungen in Gesellschaft, Wissenschaft und Wirtschaft, aber auch in den internationalen Beziehungen fordert, dass auch das Parlament rascher soll handeln können.

Das Parlament hat daher in verschiedenen Schritten stets wieder versucht, das System zu optimieren, Schwächen auszumerzen und Neuerungen einzuführen, welche die Speditivität der Arbeit erhöhen. In dieser Hinsicht ist insbesondere die Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG), das für die Ratsarbeit massgeblich ist, von 1991 zu nennen:

- Das Differenzbereinigungsverfahren muss nicht mehr unbedingt von zwei getrennt arbeitenden Kommissionen vorbereitet werden. Es kann auf der Ebene der vorberatenden Kommissionen gemeinsam erfolgen; die Kommissionen können gemeinsame Sitzungen durchführen, sie stimmen aber immer getrennt ab. (Art. 16, Abs. 1bis GVG).
- Das Differenzbereinigungsverfahren ist limitiert worden auf höchstens zwei Bereinigungsdurchgänge. Ist dann noch keine Einigung entstanden, wird von Gesetzes wegen die Einigungskonferenz eingesetzt (Art. 17, Abs. 1 GVG).
- Das Verbot, die gleiche, nicht dringlich erklärte Vorlage in beiden Räten in der gleichen Session zu behandeln, ist in der Revision des GVG von 1999 gelockert worden (Art. 11, Abs. 1 GVG).

Dass das Parlament in dieser Hinsicht flexibel geworden ist, zeigt die Behandlung der GATT/WTO-Vorlage, die Behandlung der bilateralen Verträge und der Bundesverfassung, deren Beratung in den beiden Ratsbüros mit den Bundesräten und den be-

troffenen Kommissionspräsidenten straff koordiniert und flexibel geleitet worden sind, sodass man die Geschäfte innerhalb kürzester Zeit beraten hatte.

d. Würdigung
Ich halte das Zweikammersystem auf Bundesebene für optimal; Gründlichkeit und Sorgfalt der Beratung, Tauglichkeit und Vollständigkeit der Beratungsergebnisse sind so eher gewährleistet.

Aber auch das Argument des wachsenden Bedürfnisses nach schnellen Entscheidungen im politischen Bereich muss als solches kritisch betrachtet werden. Im Gegensatz zur Exekutive, die in der Tat vielfach rasch handeln können muss und die damit vergleichbar ist mit den Entscheidungsorganen in Unternehmungen und im Militär, wo plötzlich eintretende Lageveränderungen existenzielle Gefahren darstellen und eine sofortige Antwort erheischen, ist das gesetzgeberische Metier diesem Zeitdruck nicht unterworfen. Ausserordentliche Lagen erfordern ausserordentliche Kompetenzen – dafür hat die Bundesverfassung vorgesorgt mit den Möglichkeiten der dringlichen Beschlüsse des Parlamentes, vor allem aber mit den ausserordentlichen Kompetenzen der Landesregierung, in Krisenfällen das Notwendige rasch anordnen zu können. Das übersehen jene, die im Rahmen einer Staatsleitungsreform die Entscheidungsmechanismen in unserem Lande straffen, die Entscheidungsinstanzen verringern und die Reaktionszeit des Staates verkürzen möchten. Ständerat René Rhinow hat unseren Staat als «überbremst» bezeichnet, das politische System der Schweiz habe den Motor eines Deux-Chevaux und die Bremsen eines 40-Tönners, man komme nicht vom Fleck. Ich kann nur sagen: besser so als umgekehrt.

Ordentliche gesetzgeberische Tätigkeit steht selten unter einem derartigen Zeitdruck, dass nicht sorgfältig gearbeitet werden könnte. Ich halte das Zweikammersystem schweizerischer Ausprägung für beinahe ideal. Einen Änderungsbedarf kann ich nicht feststellen. Nur nebenbei: Wenn man mit der Idee des reaktionsschnellen, schneidigen Staates wirklich Ernst machen wollte, wären auch die Volksrechte, namentlich das Referendum, abzuschaffen oder massiv zu beschränken. Ich glaube nicht, dass wir dies wirklich wollen.

C. Zögerlichkeit des Ständerates
Die durch das Zweikammersystem bedingte Langsamkeit der Gesetzgebung wurde allerdings akzentuiert durch Gepflogenheiten des Ständerats, die den anderen Rat und die Medien bisweilen bis zur Weissglut reizten.

a. Theater um Sondersessionen

aa. Vorwurf

Mitte der 1980er-Jahre zeigte der Nationalrat eine Tendenz, aufgeschreckt durch Tagesaktualitäten, die Abhaltung von Sondersessionen zu beschliessen. Der Ständerat hatte sich solchen Sondersessionen verschiedentlich ablehnend gegenübergestellt in der Meinung, dass die hektische Beratung von Tagesaktualitäten der Qualität der Gesetzgebung nicht förderlich sei. Diese Unmutskundgebungen des Ständerates haben allerdings nichts genützt, denn 50 Nationalräte konnten beide Kammern zu einer Sondersession zwingen. Die Sondersessionen wurden dann durchgeführt und der Ständerat seiner Haltung wegen gescholten. Hin und wieder hat sich der Ständerat dann nur zu einem einzigen Sitzungstag zusammengefunden und dabei – in krassem Gegensatz zum Nationalrat, der sich politisch echauffierte – die Zeit dafür genutzt, mit pendentem Kleinkram aufzuräumen.

bb. Durchgeführte Reform

Um die Reibereien zwischen den Räten und damit den Druck auf den Ständerat nicht an einem völlig nebensächlichen Kriegsschauplatz noch zu vergrössern, ist die Frage der Sondersessionen einer Neuordnung zugeführt worden. Die Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes von 1999 gibt den beiden Räten heute die Möglichkeit, separate Sondersessionen durchzuführen. Der Ständerat kann hier den Nationalrat nicht mehr «bremsen» (Art. 1, Abs. 2bis GVG).

cc. Würdigung

Der Ständerat hat weniger beim Volk als bei den Medien durch diese Haltung den Ruf eingefangen, auf wichtige, das Volk bewegende Fragen unsensibel bis gar nicht zu reagieren. Völlig zu Unrecht, wie ich meine. Denn die spontane Reaktion auf aufwühlende gesellschaftliche Ereignisse ist kaum je die richtige. Sondersessionen stehen unter einem medialen Erfolgszwang. Man kann nicht nur zusammenkommen und ein dringendes Ereignis diskutieren, man muss auch Konsequenzen ziehen, die Sondersession darf nicht folgenlos bleiben. Das provoziert die Produktion von Vorstössen aller Art, welche – aus einer kritischen zeitlichen Distanz betrachtet – entweder rohrkrepierende Schnellschüsse waren oder aber auch Monate später noch mit der gleichen Berechtigung hätten eingereicht werden können.

Daher sind Sondersessionen eher zur Erledigung von Pendenzen als zur medialen Inszenierung staatlicher Betroffenheitsbekundungen geeignet. Und die Pendenzenlast ist nicht in beiden Räten gleich gross, in dieser Hinsicht ist der Ständerat

(Ausschnitt)

gerade nicht der Bremser der Nation: Wir sind ziemlich à jour, sodass der Ständerat weniger Sondersessionen zu diesem Zwecke braucht als der Nationalrat.

b. Verzögerungstaktik

aa. Kritik

Einen Höhepunkt der Kritik an der zögerlichen Haltung des Ständerates markierte die Walddebatte im Jahre 1985. Der Nationalrat hatte in der Sondersession im Februar 1985 eine Fülle von Motionen verabschiedet, die damit «in grosser Hast und nicht ohne Verwirrung bei den Abstimmungen über die Bühne gingen». (Arthur Hänsenberger, Der Bund, 16. März 1985). Der Ständerat weigerte sich, diese Vorstösse in der gleichen Session ebenfalls zu behandeln und bestand auf einer späteren Behandlung während der nächsten ordentlichen Frühlings-Session, die notabene nur drei Wochen später im März 1985 begann. Schon dies stiess auf Unverständnis.

Geradezu dramatisch wurde es dann aber in der genannten Frühjahrssession. In dieser hatte der Nationalrat die Beratung der damaligen Krankenversicherungsvorlage abgeschlossen, an der er und seine Kommission sage und schreibe dreieinhalb Jahre lang herumgedoktert hatte. Als die ständerätliche Kommission bekannt gab, sie werde erst im September mit der Vorberatung zuhanden des Zweitrates beginnen, stieg die Ungehaltenheit: Nicht nur der Ständerat, auch seine Kommissionen seien der Trölerei verfallen. Das Mass wurde voll, als der Ständerat in der gleichen Session beschloss, die Behandlung der Treibstoffzollvorlagen auszusetzen.

bb. Reformforderung

Ein Aufschrei der Empörung ging durch den Blätterwald. «Entmachtet den Ständerat!», forderten damals die Nationalräte Franz Jäger und Walter Renschler im «Blick» vom 10. März 1985. «Der Ständerat zieht geradezu provozierend die Fristen hinaus. Die Ständeherren geruhen erst zu tagen, wenn sie passende Daten in ihren Agenden finden», meinte Renschler.

cc. Durchgeführte Reformen

Zum Teil waren jene Vorwürfe berechtigt. Sie waren insoweit berechtigt, als der Ständerat damals in der Tat ein Problem mit der Festsetzung von Kommissionssitzungen hatte. Als ich Ende der 1980er-Jahre die Kommission zur Vorberatung der Revision des Aktienrechtes präsidierte, habe ich selbst die Feststellung machen müssen, dass die Kommissionsmitglieder ihre Agenden auf Monate hinaus mit allen möglichen Terminen besetzt hatten, sodass von einer Sitzung zur anderen Monate vergingen.

Dass man nach fünf, sechs Monaten nicht mehr weiss, was man vorher beschlossen hatte und man einen halben Tag nur schon dafür brauchte, um alle Kommissionsmitglieder wieder einigermassen auf denselben Wissensstand zu bringen, leuchtet ein. Auch hier haben wir Abhilfe geschaffen mit der Einsetzung von ständigen vorberatenden Kommissionen und mit der ein Jahr zum Voraus fixierten Sitzungsplanung für alle Kommissionen. Damit haben wir zum Voraus Daten blockiert, die der Disposition der Kommissionsmitglieder entzogen sind: Sie haben sich diese Daten für die Kommissionsarbeit zu reservieren. Dadurch haben wir den Arbeitsrhythmus der Kommissionen erheblich erhöht. (Art. 13, Abs. 1, SR Regl., Rev. 1991).

dd. Würdigung
Trölereien, wie sie in den 1980er-Jahren vorkamen, sind heute nicht mehr möglich, es sei denn, es stecke politische Absicht dahinter. Damit kommen wir zur politisch motivierten Hemmfunktion des Ständerates.

D. Politische Bremserfunktion
In einem Artikel im sozialdemokratischen Blatt «La Sentinelle» schrieb der ehemalige Waadtländer Staatsrat Arthur Maret am 2. September 1970 folgenden Satz: «En Suisse, la réaction au progrès social s'appuie notamment sur quatre piliers: l'Association des banquiers, l'Association des propriétaires, l'Union des arts et métiers, et… le Conseil des Etats!» – In der Schweiz steht der Widerstand – die «Reaktion» im Sinne der marxistisch-stalinistischen Terminologie – gegen den sozialen Fortschritt vorab auf 4 Säulen: Schweizerische Bankiervereinigung, Hauseigentümerverband, Gewerbeverband und … Ständerat.

a. Bremser des sozialen Fortschrittes
Die Äusserungen von Arthur Maret bezeichnen einen solchen Aspekt der Bremserrolle des Ständerates: Er gilt als Bremser des sozialen Fortschrittes.

aa. Ausgewählte Beispiele:
- Der Ständerat ist durchwegs gegenüber dem Nationalrat zurückhaltender in Fragen des Mieterschutzes, wo er der besonderen Situation des Mieters als der sog. «sozial schwächeren Partei» zwar Verständnis entgegenbringt, aber auf der anderen Seite dem Grundsatz der Selbstverantwortung mündiger Vertragspartner ebenfalls das Wort redet: Missbrauchsbekämpfung ja, Aufhebung der Vertragsfreiheit nein.
- Einen ersten Versuch, den Kleinkreditnehmer durch besondere Rechtsbestimmungen zu schützen, hat der Ständerat

Mitte der 1980er-Jahre gestoppt, mittlerweile aber zu weniger weit gehenden Lösungen Hand geboten. Auch hier verneinte der Ständerat das Bestehen solcher sozialer Probleme nicht, weigerte sich aber, die Freiheitsrechte der Bürgerinnen und Bürger in überschiessender Weise einzuschränken. Wer mit seiner Freiheit nicht umgehen kann, für den sieht unser Recht die Beschränkung seiner Handlungsfähigkeit bis hin zur Bevormundung vor. Warum soll diese auf den Einzelfall zugeschnittene Massnahme nicht mehr angewandt werden? Warum soll stattdessen allen Bürgerinnen und Bürgern, auch jenen, die mit ihrer Freiheit verantwortungsbewusst umzugehen wissen, ein Teil dieser Freiheit weggenommen werden? Mittlerweile haben wie uns aber – wie bereits erwähnt – dem Zeitgeist gebeugt, der es eben als nicht mehr menschenrechtskonform betrachtet, wenn man Vormundschaften ausspricht und publiziert, wenn jemand mit seinem Vermögen nicht umgehen kann und damit sich und seine Familie der Not aussetzt. Nein, der heutige Zeitgeist will, dass der Staat zum Voraus schauen muss, dass dieser Notfall gar nicht eintreten kann, dass diese Vertragsfreiheit gar nicht missbraucht werden kann, und hiesse dies, diese Freiheit allen zu entziehen. Der Ständerat darf stolz darauf sein, diese grundsätzlichen Erwägungen über die Freiheit, den Gebrauch der Freiheit und die Folgen des Missbrauchs der Freiheit entgegen dem Zeitgeist immerhin 15 Jahre lang hochgehalten zu haben. Hier war Bremsen richtig.

- Auch im Bereich des Arbeitsrechts hat der Ständerat eine restriktivere Haltung (hinsichtlich Frauennachtarbeit, Sonntagsarbeit, Ruhezeiten etc.) eingenommen als der Nationalrat. Er meinte namentlich, dass sich ein übermässiger Schutz der Frauen als Bevormundung der Frauen auswirken würde und dass sich ein überschiessender Arbeitnehmerschutz letzten Endes für die Beschäftigungschance von Arbeitnehmern insgesamt negativ auswirken werde. Die Erfahrungen der 1990er-Jahre geben dieser Haltung recht. Jene Länder, die in ihren Gesetzgebungen übermässige Kündigungsbeschränkungen kennen, hatten grössere Mühe nach dem Anziehen der Konjunktur von den hohen Arbeitslosenzahlen wieder Abschied zu nehmen als z.B. die Schweiz. Wo Unternehmungen damit rechnen müssen, beim Einbruch der Absatzmöglichkeiten keine Entlassungen vornehmen zu können, schaffen sie beim Anziehen der Konjunktur nur zurückhaltend neue Stellen. In der Schweiz sind in den letzten vier Jahren Stellen geschaffen worden, gerade dank eines – mindestens in dieser Hinsicht – noch vernünftigen Arbeitsrechts.

bb. Würdigung
Ich mache natürlich handfeste Politik, wenn ich die Haltung des Ständerates in diesen Fragen verteidige, wobei man nicht vergessen darf, dass die Haltung des Ständerates aufgrund seiner Zusammensetzung einfach eine bürgerlichere Haltung als jene des Nationalrates ist. Eine Haltung allerdings, welche im Sozialbereich per Saldo mehr Sicherheit bringt, als wenn man auf den Zug einer gutgemeinten, im Effekt aber schädlichen Vorsorge-, Versorgungs- und Schutzpolitik steigt.

Unsere Sozialwerke sind so lange nützlich, als es sie gibt, und es gibt sie so lange, als man die Solidarität zwischen Reich und Arm, zwischen Gesund und Krank, zwischen Alt und Jung nicht überstrapaziert: Wir können auf den vor 50 Jahren gelegten Fundamenten unserer Sozialversicherungen nicht Jahr für Jahr ein neues Stockwerk aufsetzen, wir müssen von Zeit zu Zeit auch wieder die Fundationen verstärken. Das gilt auch für die AHV, wo Vorsicht im Ausbau der Leistungen einmal mehr als Bremserei verschrien werden kann, letzten Endes aber doch die auf Dauer richtige Politik darstellt.

b. Bremser des ökologischen Fortschritts
Auch im Bereiche des Umweltschutzes soll der Ständerat eine bremsende Funktion übernommen haben.

aa. Ausgewählte Beispiele:
- In der Walddebatte 1985 diskutierten die Räte über die Waldschäden, welche als Folge der Umweltverschmutzung, insbesondere der Luftverschmutzung dargestellt wurden. In grosser Zahl wurden Massnahmen gegen das Waldsterben beschlossen. Der Ständerat mochte angesichts der damals wissenschaftlich noch nicht stringent nachgewiesenen Gründe für das Waldsterben die vom Nationalrat in verbindlicher Motionsform gehaltenen Aufträge an den Bundesrat nicht als solche, sondern grösstenteils nur in unverbindlicher, empfehlender Form weiterleiten.
- Bei der grossen Debatte über die Restwassermengen sprach sich der Nationalrat deutlich für die quantitative Fixierung von Restwassermengen beim Bau von Wasserkraftwerken aus, wogegen der Ständerat dies damals, d.h. in der Herbst- und Wintersession 1987, zweimal ablehnte in der Meinung, dass quantitative Fixierungen in einem Gesetz die notwendige Flexibilität vermissen lassen und den Erfordernissen des Einzelfalles zu wenig Rechnung tragen.
- Zwei Jahre später ging es um einen indirekten Gegenvorschlag zur Volksinitiative zur «Rettung unserer Gewässer». Während der Nationalrat das Gewässerschutzgesetz mit

Entwurf zu einem schweizerischen Parlamentsgebäude in Bern, 1893/1895. Südfassade. Ansicht von der Kirchenfeldbrücke aus
(KB App. A.Rh., Trogen)

ziemlich strikten Bestimmungen zum Schutz der natürlichen Gewässer anreichern wollte, lehnte es der Ständerat 1989 ab in der Meinung, dass das bestehende Gewässerschutzgesetz eine – wie die überaus positive Wirkung dieses Gesetzes gezeigt hatte – hinreichende Grundlage bot, den qualitativen Gewässerschutz sicherzustellen.

– Und in neuer Zeit hat der Ständerat den vom Nationalrat auf 3,3 Milliarden Franken angesetzten Kredit zur Förderung des öffentlichen Schienenverkehrs um eine halbe Milliarde auf 2,85 Milliarden Franken gesenkt. Er stellte sich durchaus hinter die offizielle Politik, den grenzüberschreitenden, alpenquerenden Gütertransitverkehr von der Strasse auf die Schiene zu verlagern, wie dies im Nachgang zur Annahme des Alpenschutzartikels in der Bundesverfassung vorgesehen und im Verkehrsverlagerungsgesetz ausgeführt worden ist. Er gestattete sich aber die Meinung, dass die Bereitstellung von finanziellen Mitteln auch bei solch wichtigen Fragen nur dann einen Sinn macht, wenn auch vernünftige und realisierbare Projekte vorhanden sind. Grössere Mittel bereit-

zustellen, als dies seriös geplante Vorhaben verlangen, bedeutet Anreiz zu Geldverschwendung. Auch höchste Verfassungsziele rechtfertigen keinen leichtfertigen Mitteleinsatz.

bb. Würdigung

Bei den Fragen der Ökologie stand der Ständerat stets unter dem Eindruck einer enormen Überreaktion des Nationalrates, der man mit Vernunft und Augenmass zu begegnen hatte und mässigend zu wirken verpflichtet war. Es ist heute allgemein anerkannt, dass die durch das Waldsterben ausgelöste Hysterie dem Volk das Verständnis für ökologische Zusammenhänge weitgehend verleidet hat: Wer stets die Apokalypse predigt, verliert die Glaubwürdigkeit, wenn sie nicht eintrifft.

Immerhin ist der Ständerat auch im Rahmen der Umweltschutzpolitik stets soweit mitmarschiert, dass wir heute ein völlig offenes Umweltschutzgesetz haben, das die Verantwortung für die materielle Ausgestaltung des Umweltschutzes weitgehend in die Verantwortung des Bundesrates legt mit der Wirkung, dass wir heute in ökologischen Fragen weltweit eine Spitzenposition besitzen. Wo wären wir ökonomisch, wenn der Ständerat nicht (übrigens zusammen mit dem Bundesrat) die eine oder andere Übertreibung abgebremst hätte?

Bremser der Nation? Ja. Denn das ungebremste Ausleben von tagesaktuellen Emotionen behindert die nachhaltige, «gebremste», ernsthafte Auseinandersetzung mit echten Problemen.

c. Bremser des gesellschaftlichen «Fortschritts»

Was als gesellschaftlicher «Fortschritt» zu qualifizieren ist, kann objektiv kaum gesagt werden. Die eigene Weltanschauung und Lebensauffassung bestimmt hier das Urteil. Was den einen als Fortschritt erscheint, erscheint den anderen als nicht erstrebenswert. So erstaunt es nicht, dass der Ständerat noch im Jahre 1981 beschlossen hatte, auf eine Initiative des Nationalrates für eine Föderalisierung und damit Liberalisierung des Schwangerschaftsabbruchs nicht einzutreten. Zu jenem Zeitpunkt fand sich eine Mehrheit bürgerlicher und vereinzelt auch sozialdemokratischer Ständeräte, welche die Liberalisierung des Schwangerschaftsabbruches ablehnten.

Der Ständerat hatte noch im Jahre 1981 beschlossen, auf eine Initiative des Nationalrates für eine Föderalisierung und damit Liberalisierung des Schwangerschaftsabbruchs nicht einzutreten. Der Nationalrat schloss sich dann sechs Jahre später dem Ständerat an, um am Ende der 1990er-Jahre einen neuen Anlauf in Richtung Liberalisierung des Schwangerschafts-

abbruchs zu unternehmen, dem der Ständerat dann im Jahre 2000 mit einigen Abstrichen gefolgt ist.

Man kann darüber streiten, ob es sich hier um einen gesellschaftlichen «Fortschritt» handelt. Die gesellschaftliche Entwicklung bremsen kann niemand, auch der Ständerat nicht. Vor allem wird hier deutlich, dass die sich rasch ändernde Zusammensetzung des Ständerates – rund ein Drittel der Ständeräte werden alle vier Jahre «ausgewechselt» – den im Laufe der Zeit sich wandelnden gesellschaftspolitischen Anschauungen der Gesellschaft anpasst. Auch das ist eine, zuweilen ernüchternde Erkenntnis, wenn man mit der Entwicklung nicht einverstanden ist, zeigt aber, dass auch der Ständerat – mit einer gewissen Verzögerung – die gesellschaftspolitischen Ansichten der schweizerischen Gesellschaft adäquat abbildet.

d. Bremser des institutionellen Fortschritts

Im Bereich institutioneller Fragen hat der Ständerat stets Zurückhaltung geübt, ohne eigentlich zu bremsen.

aa. Ausgewählte Beispiele:

- Eine vom Nationalrat angenommene parlamentarische Initiative auf Einführung des Stimm- und Wahlrechts für 18-Jährige lehnte der Ständerat im Jahre 1977 zunächst ab, schwenkte dann aber im Differenzbereinigungsverfahren auf die Linie des Nationalrates ein, die Volksabstimmung zeitigte damals aber ein negatives Ergebnis.
- Die Einführung des doppelten Ja bei Volksinitiativen mit Gegenentwurf lehnte der Ständerat zunächst ab, schloss sich dann aber dem Nationalrat an, nachdem sich dieser bereit erklärt hatte, dem Ständerat in einem wichtigen Punkt entgegenzukommen und eine Frage auf Verfassungs- und nicht auf Gesetzesstufe Volk und Ständen zur Entscheidung vorzulegen.
- Die Kantonsklausel für die Wahl in den Bundesrat wollte der Nationalrat ersatzlos streichen, was in den Medien als zukunftsträchtig und mutig begrüsst worden war. Der Ständerat wollte das nicht, sondern stützte die Kantonsklausel mit einer Bestimmung, dass im Bundesrat die Landesgegenden und die Sprachregionen angemessen vertreten sein sollten. Diese Lösung ist heute Verfassung.
- Im Gegensatz zum Nationalrat lehnte der Ständerat die Quoteninitiative von Anfang an ab.

bb. Würdigung

In institutionellen Fragen darf der Ständerat für sich in Anspruch nehmen, mit seiner kritisch-zurückhaltenden Art Lö-

sungen ermöglicht zu haben, die der Fortentwicklung dieses Staates dienten, dies aber Schritt um Schritt, mit Bedacht und ohne Euphorie.

e. Bremser der europapolitischen Integration

Im vergangenen Sommer hatte der Ständerat die Gelegenheit, sich auch europapolitisch den Ruf des Bremsers einzuhandeln. Es ging um die Volksinitiative «Ja zu Europa». Sogar der bekanntermassen «eu(ro)phorische» Bundesrat lehnte diese Volksinitiative ab, weil sie seine eigenen Kompetenzen geschmälert und ihm die Freiheit genommen hätte, nach seinem eigenen Gutdünken das bereits deponierte Betrittsgesuch in Brüssel zu «reaktivieren». Dagegen wollte er doch seine grundsätzliche Absicht, der EU beizutreten, in einem indirekten Gegenvorschlag festhalten. Dieser Gegenvorschlag wäre ein einfacher Bundesbeschluss gewesen, wonach die Bundesversammlung die Integrationspolitik des Bundesrates mit dem «strategischen» Ziel des EU-Betritts ausdrücklich unterstützt hätte.

In einem Anflug von vollständigem Realitätsverlust schob die Aussenpolitische Kommission des Nationalrates den Gegenvorschlag auf die Seite und beschloss, die Initiative Volk und Ständen zur Annahme zu empfehlen. Der Nationalrat mochte sich nicht soweit auf die Äste hinauswagen und lehnte die Initiative ab, stimmte aber dem Gegenvorschlag zu. Dass der Ständerat die Initiative Volk und Ständen zur Ablehnung empfehlen würde, war von Anfang an klar. Aber auch der Gegenvorschlag hatte im Rat keine Chance: Der Rat erkannte, dass die Zustimmung zum Gegenvorschlag eine Verpflichtungserklärung gewesen wäre, in Zukunft die Europapolitik des Bundesrates zu teilen. In diese Falle lief der Rat nicht.

In der Europafrage ist der Ständerat die bremsende Kammer. Er konnte sich Anfang der 1990er-Jahre mit dem EWR abfinden, die bilateralen Verträge genehmigte er ohne grundsätzlichen Widerstand; aber ein EU-Beitritt ist für den Ständerat ein Schritt, der die Schweiz als solche in einem Ausmass umgestalten würde, wie er es nicht für wünschenswert hält: Direkte Demokratie, Föderalismus, Souveränitätsverlust in Kernbereichen sind die Stichworte dazu.

VII. Schlussbemerkungen

Es ist nicht abzustreiten, dass der Ständerat die bedächtigere der beiden Kammern ist, dass er zuweilen tatsächlich eine Bremserfunktion wahrnimmt. Das hat seine Gründe und seine Konsequenzen.

Die Bedächtigkeit des Ständerates ist wesentlich von seiner personellen Zusammensetzung her geprägt. In dieser Kammer

(Ausschnitt)

sitzen Persönlichkeiten, die in ihren Kantonen eine Majorzwahl gewonnen haben, das Vertrauen einer Mehrheit der Stimmenden auf sich vereinigen konnten. Das setzt eine bestimmte Ausgeglichenheit, eine Zurückhaltung allen extremen Positionen gegenüber voraus, setzt eine Persönlichkeit voraus, die nicht pointiert in Freund-Feind-Kategorien denkt, sondern eine gewisse politische Toleranz an den Tag legen kann. Polarisierende Persönlichkeiten machen hohe Stimmenanteile in ihrer eigenen Gefolgschaft, werden aber von den anderen Kreisen nicht gewählt. Polarisierende Politiker sind typische Proporzgewinner, aber auch typische Majorzverlierer. Das polarisierende Element fehlt daher im Ständerat weitgehend, es herrscht der Typus des dem Gemeinwohl und nicht den Partikulärinteressen verpflichteten Politikers vor. Abwägende Berücksichtigung aller massgeblichen Interessen, auch solcher, die er nicht unbedingt teilt, ist daher die typische Haltung, mit welcher der Ständerat an die Geschäfte herangeht.

Diese Haltung hat ihre Konsequenzen: Sie begünstigt keine Schnellschüsse, keine Strohfeuer, in komplizierten und umstrittenen Fragen keine übereilten Entscheide. Im Übrigen hat sich der Ständerat als fähig erwiesen, wirklich ärgerliche und unnötige Marotten abzulegen und sich eine neuzeitliche Organisation zu geben, die eine speditive Arbeitserledigung erlaubt, ohne die Seriosität und Gründlichkeit der Arbeit in Frage zu stellen.

In sachlicher Hinsicht erweist sich die Bremserrolle des Ständerates kaum je als ein verbohrter Konservativismus, viel eher als eine Vorsicht, in Staatsdingen nicht allzu rasch und unüberlegt zu entscheiden. Die Bezeichnung des Ständerates als «chambre de réflexion» ist durchaus angebracht. Dabei gibt es, was auch noch zu zeigen wäre, immer wieder Perioden, in denen der Ständerat gegenüber dem Nationalrat als fortschrittlichere Kammer galt, als Kammer der Innovationen, als Kammer der weitsichtigen Köpfe. Es waren Ständeräte, die mit ihren parlamentarischen Vorstössen in den 1960er-Jahren den Umweltschutz initiiert haben. Und gerade in den Jahren zwischen 1991 und 1999 galt der Ständerat als ausgesprochen fortschrittlich und innovationsfreudig. Dass mit Dr. Otto Schoch ein Appenzeller an prominenter Stelle diesen Ruf des Rates mitbegründete, darf gerade in diesem Kreise nicht unerwähnt bleiben. Die 1990er-Jahre waren Jahre der wirtschaftlichen Krise und Jahre des Bemühens, diese Krise durch forcierte Reformen, Deregulierungen und Liberalisierungen zu überwinden. Bemühungen, die in der raschen Annahme überaus wichtiger Regelwerke wie WTO/GATT-Vertrag und seine Umsetzung in der eidgenössischen Wirtschafts- und Kommunikationsgesetzgebung

wie Fernmeldegesetz, Telekommunikationsunternehmensgesetz, Postgesetz, SBB-Erlasse usw. ihren Niederschlag gefunden haben. In diesen Fragen ist der Ständerat nicht als Bremser aufgetreten.

Vielleicht hätten wir etwas mehr bremsen sollen. Mit diesen raschen Reformen haben wir grundsätzlich die richtigen Massnahmen getroffen. Aber wir haben sie rasch getroffen und dabei – wie wiederum Ständeräte heute feststellen – verschiedene wichtige Fragen nicht gestellt und wichtige Antworten nicht gegeben. So ist z.B. die Frage der nationalen Sicherheit im Telekommunikationsunternehmensgesetz nicht geregelt, im Fernmeldegesetz nicht hinreichend: Die Swisscom könnte die Anlagen auf dem Säntis an die CIA verkaufen, ohne dass eine gesetzliche Handhabe dagegen bestünde. Dass auch hier mit Dr. Hans-Rudolf Merz ein Appenzeller solchen Fragen nachgegangen ist und die entsprechenden Massnahmen eingeleitet hat, damit der Bundesrat diesen zentralen Fragen der Erhaltung der staatlichen Souveränität in einem deregulierten Umfeld die nötige Aufmerksamkeit schenkt, ist nur ein weiteres Beispiel für den grossen Beitrag, den auch kleine Kantone in der Ständekammer erbringen.

Daher: Bremser der Nation? Es ist nicht schlecht, dass es diesen Bremser gibt.