

Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 22 (1942-1943)
Heft: 1

Artikel: "Parlamentsreform"-oder mehr?
Autor: Rosenberg, Martin
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-158950>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 16.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

melle Maßnahme nichts geändert. Die mit dem 1. Februar 1942 in Kraft getretene Neuordnung hat lediglich die politische Verantwortlichkeit für die Anwendung der von der Bundesversammlung genehmigten Grundsätze für die Überwachung der Presse straffer und damit klarer geordnet²⁹⁾.

Den Dienstverkehr des Bundesrates mit der Abteilung Presse und Funkpruch leitet der Bundesrat über das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement, das seit Beginn des Jahres 1941 von Bundesrat Eduard von Steiger geführt wird; Bundesrat von Steiger hat seine pressepolitischen Auffassungen am 15. November 1941 in Zürich an der Generalversammlung des Vereins der Schweizer Presse dargelegt; er richtete an die Vertreter der schweizerischen Presse u. a. die Worte: „Sie, die Sie mit dem Bundesrat für die Freiheit des Landes arbeiten und kämpfen, sollen wissen, daß auch im Kampfe um die geistige Freiheit der Sprechende mit Ihnen im Schützengraben steht und eine gleich leidenschaftliche Liebe zu dieser Freiheit hat wie Sie. Er verfolgt mit Ihnen das gleiche Ziel. Nie und unter keinen Umständen dürfen Sie daran zweifeln, selbst wenn über die Art des zu führenden geistigen Kampfes nicht immer die gleiche Meinung bestehen sollte“³⁰⁾.

„Parlamentsreform“ — oder mehr?

Von Martin Rosenberg.

Parlamentsreform mit Fragezeichen.

Das Fragezeichen bezieht sich auf das ob — ob eine Parlamentsreform notwendig sei —, und das wie — wie sie verwirklicht werden kann. Es zieht also auch die Zweckmäßigkeit der Vorschläge in Zweifel, die heute am meisten diskutiert werden und als Abstimmungsobjekt des 3. Mai berechtigterweise auch im Vordergrund stehen; Vorschläge, die besser „Pfändler-Initiative“ als „Parlamentsreform“ genannt werden.

Diesem Flied- und Gelegenheitswerk gilt das Fragezeichen — die Frage selbst aber streift ein Problem, das latent ist, mit Grund nicht negiert

²⁹⁾ Bundesratsbeschluß über die Unterstellung der Abteilung Presse und Funkpruch im Armeestab unter den Bundesrat vom 30. Dezember 1941. Am gleichen Tage erging weiter je ein Bundesratsbeschluß über „die Neugründung von Zeitungen, Zeitschriften, sowie von Presse- und Nachrichtenagenturen“ und über „die Überwachung der politischen, wirtschaftlichen oder militärischen Schriften“.

³⁰⁾ „Die freie Demokratie in Kriegszeiten“. Vortrag von Herrn Bundesrat Eduard v. Steiger, Chef des Eidg. Justiz- und Polizeidepartements, anlässlich der Generalversammlung des Vereins der Schweizer Presse vom 15. November 1941 in Zürich, in: „Die Schweizer Presse“ (Korrespondenzblatt des Vereins der Schweizer Presse), 24. Jahrgang, Nr. 1/2, vom 31. März 1942, S. 1 ff.

werden kann und gerade deshalb in Prüfung gezogen werden sollte. Eine Frage, die so gut zur Staatserneuerung gehört wie manche andere, und nur im großen Ganzen dieser Staatserneuerung auch in befriedigender Weise gelöst werden kann.

Wir reden bewußt von In=Prüfung=ziehen, weil keine wirkliche Reform aus dem Handgelenk geschüttelt werden kann. Wir betrachten es denn auch nicht als unsere Aufgabe, die Grundzüge einer solchen Reform zu skizzieren. Die folgenden Zeilen beschränken sich auf einige Hinweise auf das Problem an sich und auf die Methode, wie es unserer Meinung nach angepaßt werden sollte. Dabei handelt es sich um rein persönliche Ansichten, die niemanden verpflichten können und niemanden festlegen wollen.

Das Problem besteht.

Die Frage des Parlamentes an sich und die der Parlamentsreform im besonderen war eine zeitlang in fast allen europäischen Ländern aktuell. Sie entstand aus dem Spannungsverhältnis zwischen den Bedürfnissen des Volkes und den Mitteln, mit denen sie im Parlament gewahrt oder nicht gewahrt wurden. Die Gegenüberstellung von Volksbedürfnis und Parlamentsarbeit stempelte das Parlament vielfach zum „Sündenbock“, sie eignete sich zur agitatorischen Ausschlichtung und führte in mehr als einem Fall über die verpaßte Parlaments- zur Staatsreform. Ein Kern berechtigter Kritik gab den Anknüpfungspunkt — die agitatorische Aufbauschung besorgte den Rest. Wenn der kritische Punkt, wo angefaßt werden kann, nicht rechtzeitig beseitigt wird, wachsen die Kräfte, die ihn radikal ausmerzen wollen; hat aber eine solche Bewegung einen gewissen Punkt erreicht, so wird sie zum Sturzbach, der alles niederreißt und Neues an die Stelle auch des guten Alten setzt.

An Beispielen, die das Gesagte belegen, fehlt es nicht. Und der Anschauungsunterricht, dem wir alle beiwohnten, ist noch zu lebendig, als daß er durch die Auffrischung von Details ergänzt werden müßte. Aber auf die große Ausnahme sei hingewiesen — auf England, das einzige europäische Land, das die Diskussion um die Parlamentsreform im Stile der Kontinentalstaaten nicht kennt; das einzige Land auch — und darin liegt wohl die Überflüssigkeit der Parlamentsreform-Diskussion begründet —, das die Kompetenzen seines Parlamentes nicht ins Uferlose gesteigert hat und das vor allem den sensibelsten Punkt, die Staatsfinanzen, immer noch als ausgesprochene Regierungssache betrachtet; das Unterhaus übt wohl seine historischen Vorrechte bei der Prüfung der Einnahmen aus, die Ausgaben kann es aber nicht über die Anträge der Regierung hinaus steigern.

Es ist nun gewiß nichts verfehlter, als aus ausländischen Verhältnissen ohne weiteres auf unsere Verhältnisse zu schließen und ausländische Kritik bedenkenlos auf unsere Institutionen zu übertragen. Auch hier läßt sich nur Gleiches mit Gleichem vergleichen. Und wie ganz anders die Dinge

bei uns liegen, geht wohl am besten aus der Tatsache hervor, daß unsere parlamentarischen Institutionen und ihr Funktionieren gerade vom Ausland als Vorbild zitiert worden sind. Also keine unbedachte Kritik und auf keinen Fall Verallgemeinerungen! Aber auch keine überhebliche Selbstzufriedenheit und Selbstgenügsamkeit, die tatsächliche Mängel übersieht und berechtigten Kritikern die Ohren verschließt!

Es wird auch bei uns am Parlament herumkritisiert. Zum Teil mit Grund, teils in Verkennung der tatsächlichen Verhältnisse, bisweilen auch in Aufbausucht effektiver Mängel. Dieser Kritik gegenüber kann man sich damit trösten, daß schon früher kritisiert wurde.

Wir blättern in einem vergilbten Büchlein, das Theodor Curti als Mitglied des Nationalrates 1894 herausgegeben und in der Einleitung „Beitrag zur Verwaltungs- und Parlamentsreform“ bezeichnet hat. Die Kritik, die wir da lesen, mutet weidlich aktuell an:

„Daß der Parlamentarismus, die Regierungsform der höheren Bürgerklassen . . . , nicht mehr die Dienste leistet, die er leisten sollte, ist ein ziemlich allgemeines Gefühl. Die Demokratie umflutet seine Fundamente und reißt einen Stein um den andern heraus. Mit der Zeit werden wir einem Systeme den Vorzug geben, wo eine Regierung mit größerer Sachkenntnis und Initiative, als es den vielköpfigen Räten möglich ist, kontrolliert durch ein Volk mit starken Rechten, die allgemeinen Interessen pflegt.“

Oder:

„Seit längerer Zeit kann man kaum ein schweizerisches Blatt aufschlagen, ohne darin Klagen über die Unfruchtbarkeit der Debatten in den beiden Räten zu begegnen; wer die Länge der Reden und deren große Zahl table, schieße nicht neben das Schwarze“.

Selbst die „Motionsucht“ und die „Kommissionärei“ werden schon 1894 als besondere Blüten der parlamentarischen Praxis aufgezeigt. Die Schilderung, die Theodor Curti vom Nationalrat gibt, könnte ebenso gut 40 Jahre später geschrieben worden sein.

Im Geiste der aufstrebenden demokratischen Bewegung, die mit der auch heute wieder aktuellen Forderung einer starken Regierung und eines starken Volkes in den Massen zündete, sprach Decurtins bei der Gesetzesberatung über das neue Parlamentsgebäude im Nationalrat das berühmte Wort:

„Bauen wir ein Haus, ein neues besseres Haus für unsere Armen, Verunglückten, für unsere Kranken landwirtschaftlichen und Industriearbeiter, aber kein Mausoleum dem absterbenden Parlamentarismus“.

Die beiden Zitate aus dem ausgehenden 19. Jahrhundert zeigen, daß schon damals die Kritik am eidgenössischen Parlament sich in zwei Richtungen betätigte: Die eine fordert eine interne Reform, das was heute „Rationalisierung und Disziplinierung des Parlamentsbetriebes“ genannt wird; die andere hat den Glauben an die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit parlamentarischer Institutionen überhaupt verloren; sie spricht bereits vom „absterbenden Parlamentarismus“. Auch sie hat noch heute ihre Nach-

fahren, die von Parlamentarismus auch in der gemäßigten schweizerischen Form nichts mehr wissen wollen. Sie erhoben am Nachtag der Nationalratswahlen von 1935 den Ruf: „Il faut fermer le Conseil National“ — und haben ihn in jüngster Zeit in der Form der sog. Staatsreform-Initiative noch weiter konkretisiert. Symptome — mehr ist es bis heute nicht — dafür, daß „Staatsreformer“ auch bei uns am Parlamentarismus den Hebel suchen, um das Ganze aus den Angeln zu heben. Wenn heute die Kritik am Parlament bei uns intensiver und stürmischer geworden ist, so wohl deswegen, weil man glauben mag, das 19. Jahrhundert habe sich neben einem parlamentarischen Gemütsbetrieb noch vieles andere gestatten können, was uns das 20. Jahrhundert und die heutige Lage verbieten.

Und so scheint uns fraglich, ob es klug ist, die heutige Kritik am Parlament mit dem Hinweis auf die frühere leicht zu nehmen. Richtiger scheint uns, die Frage, ob eine Parlamentsreform auch bei uns aktuell geworden ist, zu bejahen, und daraus die Konsequenzen zu ziehen. Die Konsequenzen können nicht in überstürzten Reformen bestehen, aber doch darin, daß das Problem in seriöse Prüfung gezogen und die Lösung vorbereitet wird.

Reformversuche.

Die Kritik am Parlament hat ihren Höhepunkt in der Vorkriegszeit erlebt. Damals, als sich immer häufiger außerordentliche Sessionen zwischen die ordentlichen schoben und die Sessionen immer länger wurden. Was dem Parlament vorgeworfen wurde, war u. a. Leerlauf, Vielrednerei, endlose Wiederholungen, mangelhafter Sitzungsbesuch. Der Hauptvorwurf war zweifelsohne — und nicht unbegründeterweise — ein höchst unrationeller und kostspieliger Ratsbetrieb. Denn Untätigkeit konnte auch dem Nationalrat mit Grund nicht vorgeworfen werden. Dafür zeugen die höchst stattlichen stenographischen Bulletins jener Zeit. Für die Arbeit des Nationalrates in der außerordentlichen Januar-Session 1936 — eine Session, die besonders der Kritik rief, im Räte selbst, in der Presse und in der Öffentlichkeit — legt noch heute der stenographische Bericht von 759 Druckseiten beredtes Zeugnis ab. Aber sagt uns nicht gerade dieser Monstre-Bericht, daß Weniger mehr wäre, und daß die Kritik am Parlamentsbetrieb nicht unbegründet war? Auch in parlamentarischen Kreisen litt man unter den Wiederholungen, unter dem zum-Fenster-hinaus-Reden, unter den endlosen und unwesentlichen Debatten; umso mehr, als Gegenstand der Beratung wieder einmal die Finanzlage des Bundes war, die dringend einem Ausgleich rief. Diese Session veranlaßte denn auch einen ersten Vorstoß in der Richtung einer Rationalisierung des Parlamentsbetriebes. Sie mußte durch eine Abänderung des Geschäftsreglementes des Nationalrates versucht werden, nachdem der Rat eine Disziplinierung ad hoc durch Beschränkung der Redezeit abgelehnt hatte. Auf Grund der Motion Bal-

Lo t t o n, die Mittel und Wege zur Verbesserung der Arbeitsmethoden des Parlamentes durch eine Kommission suchen wollte, arbeitete das Bureau des Nationalrates zusammen mit den früheren Nationalratspräsidenten Abt, Dollfus und Huber Anträge aus zur Revision des nationalrätlichen Geschäftsreglementes. Diese „Parlamentsreform“ beschränkte sich auf die Revision einzelner Bestimmungen des Geschäftsreglementes. Um aber doch zu zeigen, daß man willens war, den größten Übelständen auf den Leib zu rücken, kam die Revision schon in der Frühjahrssession 1936 vor das Plenum des Nationalrates zur Behandlung. Diese Revisionsvorschläge zielten auf eine Vereinfachung der Debatten. Vor allem sollte die Divergenz zwischen dem Art. 60 des Reglementes, der die Redner in der Reihenfolge der Anmeldung sprechen lassen will, und Art. 69, der für das Funktionieren der sog. Guillotine das Sprechen von mindestens einem Redner pro Fraktion zur Voraussetzung macht, beseitigt werden. Man suchte die Lösung in der Wiederaufnahme eines Antrages aus dem Jahre 1921, der die Anregung machte, zunächst die Antragsteller, dann die offiziellen Vertreter der Fraktionen und dann die übrigen Redner nach der Reihenfolge der Eintragung auf der Rednerliste zum Worte kommen zu lassen. Zudem sollte auf das qualifizierte Mehr für den Beschluß auf Diskussionsbeendigung verzichtet werden; würde der Antrag auf Schluß der Debatte aber abgelehnt, so sollte die Redezeit wenigstens auf 15 Minuten beschränkt werden, ebenso, wenn ein Redner das Wort zum zweiten Mal ergreift. Schließlich sollten die Kommissionsberichte für die allgemeine Beratung schriftlich verfaßt werden. Was vorgeschlagen wurde, war nicht viel — aber doch zu viel für den Nationalrat. Sozialdemokratische Schlagworte wie „Selbstentmannung des Parlamentes“, „Verfraktionierung des Rates“, „Vergewaltigung und Mundtotmachen der Minderheiten“ schreckten die Opposition auf, sodaß der Rat knapp zwar, aber sicher, schon das Eintreten auf diese Revisionsvorschläge ablehnte — um dann sichtlich erleichtert aufzuatmen. Welche Enttäuschung dieses Verhalten in der Öffentlichkeit verursachte, ist in der Presse nachzulesen. Es war umso größer, als der Nichteintretensbeschluß des Nationalrates einen Geist verriet, der den Freunden des Parlamentes die Verteidigung des Nationalrates nicht erleichterte.

Ein Versuch zur Rationalisierung und Disziplinierung des Parlamentsbetriebes hatte fehlgeschlagen, aber das Problem war damit nicht gelöst und die öffentliche Kritik am Nationalrat nichts weniger als abgedämpft. Was durch die Reglementsrevision nicht erreicht werden konnte, mußte auf anderem Wege versucht werden — durch die Initiative und die Autorität der Ratspräsidenten. Dieser Weg der Parlamentsdisziplinierung war schon früher nicht ohne Erfolg versucht worden; wie es nicht anders zu erwarten war, dauerte der Erfolg jeweils so lange wie die Amtsdauer der Präsidenten. Erneuerung der Gebräuche war die Devise, die Nationalratspräsident Ballotton 1938/39 zu verwirklichen suchte. Er begründet die neue Einstellung in seiner Broschüre „Bei-

trag zur Revision der Geschäftsordnung des Nationalrates“: „Lange Zeit habe ich geglaubt, es genüge, ein Reglement abzuändern, um den Geschäftsgang einer gesetzgebenden Versammlung zu beschleunigen. Das war ein Irrtum. Die Erfahrung hat mich gelehrt, daß es besser ist, vor der Abänderung eines Reglementes praktische Versuche anzustellen... Der Wert und die Pünktlichkeit der Arbeit einer gesetzgebenden Versammlung hängen vor allem vom Geist ihrer Mitglieder, von der Unternehmungskraft ihrer Werkzeuge (Präsident, Präsidentenkonferenz, Bureau, Sekretariat), von den Überlieferungen und Gebräuchen ab.“ Und er zieht den Schluß: „Bemühen wir uns also, unsere Gebräuche zu erneuern, damit wir nicht unsere Sessionen über Gebühr vermehren oder deren Dauer noch verlängern müssen. Denn das schweizerische Parlament muß seine hauptsächlichste Besonderheit bewahren, nämlich ein Parlament von Bürgern und nicht ein Parlament von Berufspolitikern zu sein...“ Probeweise hat er denn auch unter seinem Präsidium gewisse Neuerungen eingeführt, aber sie sind nicht zu wirklichen Gebräuchen geworden. Geblieben sind nur die technischen Neuerungen — die neue Lautsprecheranlage und das Rednerpult —, und wenn das Nationalratspräsidium Vallotton zu den vorzüglichen gehört, so nicht der neuen Gebräuche wegen, sondern kraft der straffen Ratsführung, die seiner Autorität zu verdanken ist, mit dieser aber auch wieder fiel.

Der letzte Nationalratspräsident, der inzwischen aus der aktiven Politik ausgeschiedene Dr. N i e t l i s p a c h, hat sich durch seine besondere Art der Ratsführung seinen Platz in der Geschichte der schweizerischen Parlamentsreform gesichert. Mit der gleichen Entschiedenheit, mit der er die Rechte und Kompetenzen des Parlamentes gegenüber der Regierungsgewalt wahrte und die Aufgabe des Parlamentes in der neuen Zeit und insbesondere während des Krieges und des Vollmachtenregimes neu umschrieb und seine Berechtigung und Notwendigkeit als „bestes Mittel der Orientierung der Öffentlichkeit“ immer und zäh verteidigte, nahm er auch den Kampf auf gegen die parlamentarischen Mißstände, die berechtigterweise der öffentlichen Kritik gerufen hatten. Charakteristisch dabei ist, daß er sich nur auf das Reglement des Nationalrates berief und beharrlich den Standpunkt vertrat, daß das bestehende Reglement vollauf genüge, indem es alle nötigen Mittel zur Wahrung der Ratsdisziplin dem Präsidenten und dem Räte selbst in die Hand gibt. „Es will aber, um diesen Zweck zu erfüllen, gehandhabt sein“. Durch strengste Handhabung des Reglementes hat er denn auch während seines Präsidialjahres eine Disziplinierung des Nationalrates und eine Rationalisierung seiner Arbeitsmethoden angestrebt und erreicht, die wohl die äußerste Grenze einer „Parlamentsreform“ auf der bestehenden Rechtsgrundlage darstellt. Diese „Parlamentsreform durch rigorose Handhabung des Reglementes“ wurde ergänzt durch eine geschickte Regie in der Behandlung der Motionen, Postulate und Interpellationen, die insofern neue Wege ging, als große, die Öffentlichkeit auch

wirklich interessierende Sachgebiete zur Diskussion gestellt wurden. Diese Debatten wurden jeweils durch eine umfassende Orientierung des zuständigen Departementschefs eröffnet; in der sich anschließenden allgemeinen Aussprache aber konnten nicht nur einschlägige Postulate und Interpellationen begründet werden, sie bot auch jedem andern Ratsmitglied Gelegenheit, Anregungen zu machen oder Fragen zu stellen, die dann in einem Schlußvotum vom Vertreter des Bundesrates beantwortet wurden. Diese Beratungsweise hat sich überaus gut bewährt und verdient weiterhin gehandhabt zu werden. Sie trug Wesentliches zur Erfüllung der Aufgabe des Parlamentes bei, die dahin umschrieben wurde: „Was die Öffentlichkeit heute vom Parlament erwartet, ist eine umfassende, Gesamtüberblicke vermittelnde Orientierung. Unsere Arbeit im Plenum des Rates kann nicht in politischer Anatomie, sie muß in Synthese bestehen. Die erstere kann füglich den Laboratorien der parlamentarischen Kommissionen überwiesen sein.“

Fraglich ist nur, ob eine solche „Parlamentsreform durch rigorose Handhabung des bestehenden Reglementes“, ergänzt durch eine initiative Verhandlungsregie und Verhandlungsleitung, wirklich genügt. Tatsache ist, daß die Kritik am Parlament während des letzten Jahres fast völlig verstummt ist — obwohl die Initianten der Pfändlerschen „Parlamentsreform“ keine Gelegenheit zur Agitation verpaßten. Aber auch die andere Tatsache besteht, daß solche Reformbestrebungen zu sehr den Stempel der Persönlichkeit, die sie in die Wege leitet und verwirklicht, an sich tragen und keine weitere Garantie für die Fortführung besteht. Dem Beispiel und dem Beweis, daß parlamentarische Mißstände im Geschäftsreglement des Nationalrates keine Stütze haben, kommt für das Parlament und seine Präsidenten nur moralische Verpflichtung zu, die eine Zeit lang nachwirken kann, aber nicht nachwirken muß. Ganz abgesehen davon, daß auch der beste Wille eines Ratspräsidenten nicht genügt, wenn er die nötige Energie nicht aufbringt, das durchzusetzen, was er persönlich als erstrebenswert und gut betrachtet. Und das ist keine leichte Aufgabe. Umso schwieriger, als die Ratspräsidenten ja nicht nach dem Kriterium ihrer Eignung zur Präsidialführung ausgesucht und gewählt werden, sondern vielfach nach Gesichtspunkten, die mit der kommenden Aufgabe keine oder eine ganz lose Beziehung haben.

Die Spitzenleistung der Parlamentsdisziplinierung und der Rationalisierung seiner Arbeitsmethoden auf der Grundlage der geltenden Bestimmungen verdient alle Anerkennung und den Dank des Parlamentes, dem dieser Dienst in erster Linie zugutekommt. Den Namen Parlamentsreform im eigentlichen Sinn des Wortes verdient sie aber nicht, und ihr Initiant machte auch nie den Anspruch darauf. Wollte und konnte den Anspruch nicht erheben, weil eine Parlamentsreform tiefer geht, als Institutionelle greift, umfassender ist und schließlich im Verfassungsrecht verankert werden muß. Eine Parlamentsrationalisierung und Disziplinierung bleibt

im Methodischen stecken, nimmt die heute durch Verfassungs-, Gesetzes- und Reglementsbestimmungen umschriebene Aufgabe des Parlamentes als undiskutierbare Gegebenheit an und bemüht sich nur um die Mittel, wie diese fixierte Aufgabe am besten und für Land und Parlament am zweckmäßigsten gelöst werden kann. Eine *Parlamentsreform*, die den Namen wirklich verdient, muß aber gerade damit beginnen, das in Zweifel zu ziehen, was die Parlamentsdisziplinierung als gegebene und unantastbare Größe voraussetzt: Sie muß die Aufgabe des Parlamentes den neuen Verhältnissen und den Erfahrungen entsprechend neu umschreiben, den der neuen Aufgabe kongruenten parlamentarischen Körper aufbauen, diesem neuen Parlament schließlich die technisch-reglementarischen Handhaben geben, die das neue Parlament instand stellen, seiner neuen Aufgabe gerecht zu werden.

Aber die Parlamentsrationalisierung und Disziplinierung, wie sie durchgeführt wurde, ist ein erster Schritt auf die Parlamentsreform hin. Deshalb, weil sie in ihrer Konsequenz auf die Grundprobleme einer wirklichen Parlamentsreform hinweist. Das zeigte sich in der eben abgelaufenen Frühjahrssession anlässlich des vom Präsidenten mangels Beschlußfähigkeit verfügten Sitzungsunterbruches im Nationalrat — ein „Unfall“, der treffend illustrierte, daß eine Parlamentsdisziplinierung nicht jedes Präsidenten Sache ist. Diese präsidiale Verfügung — deren Ungeschicktheit zwar unbestritten ist, deren Rechtmäßigkeit und Billigkeit aber mit guten Gründen bestritten werden kann — rief sogleich Hinweisen auf die Aufgabe des Parlamentes und der Parlamentarier, die durch allzu starke Kürzung der Sessionen beeinträchtigt werde. Schlaglichtartig wurde der Widerspruch beleuchtet, der besteht zwischen Aufgabe und Verhandlungsgegenstand des heutigen Parlamentes, die kaum immer aller Aufmerksamkeit und Interesse zu fesseln vermögen — und geforderter Disziplin, die einem andern Beratungsobjekt würdig wäre. Die *Übereinstimmung zwischen Verhandlungstechnik und Aufgabe* herzustellen, das ist der Sinn einer Parlamentsreform. Das Primäre aber ist die Aufgabe. Und beim Primären hat die Reform anzusetzen.

Ein Zwischenspiel.

Mehr als ein Zwischenspiel ist die Pfändlersche „Parlamentsreform-Initiative“ nicht. Auch dann nicht, wenn sie — was höchst unwahrscheinlich ist — von Volk und Ständen angenommen würde.

Die Initiative ist eine Sammlung parteipolitisch abgestimmter Sonderwünsche — aus Mißstimmung und agitatorischer Berechnung geboren und gerade deshalb mit parteipolischem Beiwerk behaftet, das das ganze als politische Spekulation entpuppt. Etwas, wofür zum mindesten heute weiten Volkskreisen das Verständnis abgehen wird. Im Grunde nebensächliche Dinge, über die man in guten Treuen verschiedener Ansicht sein

kann, die auch verschieden geregelt werden können — aber so oder so nichts wesentliches ändern.

Eine Parlamentsreform läßt sich weder durch eine Erhöhung der Vertretungszahl noch durch ein Verbot der vorgedruckten Kumulierung einzelner Kandidaten erreichen. Man kann der Ansicht sein, daß eine Reduktion der Mitgliederzahl des Nationalrates den Ratsbetrieb bereits wesentlich vereinfachen würde. Seit 1848 wurde auf je 20 000 Einwohner ein Nationalrat gewählt. 1931 wurde diese Vertretungszahl auf 22 000 erhöht. Die Initiative Pfändler will nun gleich auf 30 000 gehen, den Nationalrat von 187 auf 143 Mitglieder reduzieren. Wenns nur darum ginge, den Rat möglichst klein zu halten, wäre die Sache einfach. Bevor aber die Größe eines Parlamentes fixiert werden kann, muß seine Aufgabe bestimmt sein. Und da nun der schweizerische Nationalrat als Volksvertretung zu gelten hat, muß wohl auch dafür gesorgt werden, daß das Schweizervolk in seinen verschiedenen Schichten, Ansichten, Bekenntnissen und politischen Anschauungen vertreten sein kann. Nach der heutigen Aufgabe des Nationalrates kann das Ziel nicht darin liegen, den Rat möglichst klein zu halten, sondern das vielgestaltige Schweizervolk annähernd in ihm vertreten sein zu lassen. Wenn schon eine Volksvertretung, dann eine, die der Vielgestaltigkeit des Schweizervolkes entspricht und keine denaturierte!

Das Verbot der vorgedruckten Kumulierung macht keine Verfassungsrevision notwendig; sie könnte mit einer ganz einfachen Abänderung des Nationalratswahlgesetzes erreicht werden. Wenn aber durch dieses Verbot das wegfällt, was man „Sicherversicherung“ nennt, so ist nicht recht einzusehen, daß dann auch noch die Amtsdauer der Nationalräte beschränkt werden muß. Schließlich soll doch das Volk seine Vertreter selbst bestimmen, sie durch Nichtwiederwahl abberufen oder solange nach Bern entsenden können, als ihm beliebt und es mit der Amtsführung seines Vertreters einverstanden ist. Erst recht aber wird durch die Forderung auf Bekanntgabe der Verwaltungsratsmandate der Kandidaten die Parlamentsreform um keinen Schritt vorwärts gebracht. Abgesehen davon, daß schon heute der politische Gegner für dieses Bekanntwerden sorgt, gibt es noch andere Bindungen, deren Bekanntgabe ebenso interessant wäre.

Über die Übergangsbestimmungen der Initiative, die fast als Hauptforderung anmuten, wollen wir uns deswegen nicht äußern, weil diese schon gar nicht mehr die Frage der Parlamentsreform berühren. Ob es heute so notwendig ist, daß im kommenden August der Nationalrat neu bestellt und in der darauf folgenden Session auch der Bundesrat frisch gewählt wird, darüber mag der Stimmbürger entscheiden. Das Schweizervolk hat am vergangenen 25. Januar für solche formelle Streitigkeiten kein großes Verständnis bekundet, und bis zum 3. Mai wird es seine nüchternklare Beurteilung der heutigen Zeitnotwendigkeit kaum verloren haben.

Grundpfeiler einer Parlamentsreform.

Beim Primären, bei der Aufgabe des Parlamentes, habe die Reform einzusetzen, wurde oben postuliert.

Zweierlei scheint uns dabei wesentlich: Einmal muß das Verhältnis von Regierung, Parlament und Volk neu festgestellt werden. In den großen Zügen wird damit die neue Aufgabe des Parlamentes umrissen.

Der ganze politische Kampf des 19. Jahrhunderts ist durch das Bestreben gekennzeichnet, dem Volke vermehrte politische Rechte zu geben. Erst wurde das Volk Wahlkörper, durch die Regeneration bekam es das Abstimmungsrecht über die Verfassung. Das Volk wurde noch nicht staatliches Organ: es sanktionierte durch seine Abstimmung über die Staatsverfassung nur die Stellung der vollziehenden und der gesetzgebenden Behörde. In dieses Stadium fällt die erste Bundesverfassung, die das Parlament zum obersten gesetzgebenden, den Bundesrat zum vollziehenden Exekutivorgan machte. Erst in den 50er und 60er Jahren kam die demokratische Bewegung zum Durchbruch. Sie bringt die direkte Demokratie und macht das Volk damit — neben Regierung und Parlament — zum dritten politischen Organ. Das Volk kann nun nicht mehr nur „seine Volksvertreter“ wählen — in den Kantonen wählt es auch die Mitglieder der Regierung und im Bund und in den Kantonen kann es nun auch über die Arbeit der gesetzgebenden Behörde, die Gesetze, abstimmen. Die Stellung des Volkes war damit grundlegend verändert. Die Bundesverfassung und das gesamte Bundesstaatsrecht hielten aber nach wie vor an der Lehre vom gesetzgebenden Parlament und der vollziehenden Behörde fest. Daraus resultiert der Widerspruch zwischen der heutigen Zuständigkeitsordnung und dem wirklichen politischen Kräftespiel. Der liberale Staat betrachtet die Volksvertretung wesentlich als Kontrollorgan und sieht sie demgemäß in einem gewissen Gegensatz zur Regierung, freilich ohne diesen Gegensatz rechtlich zu verankern. Indem nun aber das Volk zum dritten Staatsorgan emporstieg, mußte sich das zweite, das Parlament, natürlicherweise immer mehr dem ersten, der Regierung, nähern. Das Parlament ist dadurch zu einer erweiterten Regierung geworden mit allen Unzulänglichkeiten, die eine Regierung mit sovielen Köpfen haben muß. Haben nicht schon viele Abstimmungen den Eindruck erwecken müssen, daß sich heute tatsächlich Regierung und Parlament einerseits und das Volk andererseits gegenüberstehen? Das zeigt die eingetretene Verschiebung und erhärtet die Tatsache, daß die heute geltende, rechtlich fixierte Zuständigkeitsordnung den tatsächlichen Verhältnissen nicht mehr entspricht. Als Repräsentant des Volkes war das Parlament gesetzgebende, oberste Behörde. Indem das Volk durch sein Referendumsrecht — durch das ausdrückliche in Form einer Abstimmung oder durch das stillschweigende, indem es das Referendum nicht ergreift — die Sanktionierung der Gesetze selbst besorgt, ist das Parlament aus seiner gesetzgebenden Funktion verdrängt worden; es ist

heute vielmehr gesetzberatendes Hilfsorgan der Regierung. Die Regierung aber ist damit weniger dem Parlamente als dem Volke untergeordnet.

Aus dieser Verschiebung des Verhältnisses Regierung = Parlament = Volk, wie sie uns aus der geschichtlichen Entwicklung hervorzugehen scheint, gilt es die Konsequenzen zu ziehen und die Aufgabe des Parlamentes neu zu umschreiben.

Die zweite Grundforderung, die wir an eine Parlamentsreform stellen müssen, heißt: Beschränkung der Ausgabenkompetenz des Parlamentes. Es ist eine Forderung, die im Nationalrat schon von den besten Köpfen vertreten, von der Ratsmehrheit aber heftig bekämpft und immer abgelehnt wurde. Das kann uns aber nicht davon abhalten, diese Forderung erneut und eindringlich zu stellen — im Interesse der Staatsfinanzen und im Interesse der parlamentarischen Institutionen. Die Forderung geht dahin, daß einzig der Bundesrat Ausgaben beantragen kann, die Räte hätten nur mehr das Recht, die von der Regierung verlangten Kredite zu bewilligen, abzulehnen oder zu kürzen, aber kein Recht, sie zu erhöhen oder Ausgaben zu beantragen. „Durch diese Änderungen der Kompetenzen würden wir zur ursprünglichen Auffassung des Parlamentes zurückkehren, zum englischen System. Diese Beschränkung drängt sich auf — sie ist dringlich“, schrieb Nationalrat Ballotton in seiner Broschüre „Faut-il former le Conseil National?“ Er stellt damit die Verbindung her zur Frage der Parlamentsreform. Es wurde bereits darauf verwiesen, daß die Debatten um die verschiedenen Finanzprogramme der Kritik am Parlament die Hauptansatzpunkte lieferten. Diese Debatten um Einsparungen werden und müssen wieder kommen. Nationalratspräsident Nictlispach hat sie in seiner letzten Ansprache als Ratspräsident angekündigt: „Es werden unserem Räte in der Zukunft noch große und schwierige Aufgaben beschieden sein. Das gegenwärtige Vollmachtenregime wird nicht ewig dauern. Unter dem Zwang der Verhältnisse wird es im gegebenen Zeitpunkte nötig werden, neben den Ausgaben auch wieder an Einsparungen zu denken und an die Vereinfachung des gesamten, die Wirtschaft und den einzelnen Staatsbürger belastenden und einengenden Staatsbetriebes.“ Auf diese Zeit gilt es, sich zu rüsten, auf daß das beschämende Schauspiel, daß die Regierung um Einsparungen ringt und das Parlament um Ausgaben feilscht, sich nicht erneut wiederhole. Die einzige wirksame Sicherung aber kann nur in einer Beschränkung der Ausgabenkompetenz des Parlamentes liegen. Sie trägt zur Parlamentsreform mehr bei, als jede Änderung des Geschäftsreglementes — sie bildet aber auch den Kern einer wirklichen Sanierung der öffentlichen Finanzen.

Teil eines Ganzen.

Wer die Frage der Parlamentsreform in ihren grundsätzlichen Aspekten verfolgt, der wird nicht überrascht sein, daß anläßlich der Behandlung

der Pfändler-Initiative im Nationalrat beide Referenten der Kommission — Ballotton und Hohenstein — die Parlamentsreform als Teilaufgabe einer kommenden Totalrevision der Bundesverfassung bezeichneten und den Wunsch äußerten, die Vorarbeiten dazu möchten in Bälde aufgenommen werden. Formell ist die Parlamentsreform ein Teilausschnitt aus der Totalrevision — materiell ein Stück Staatserneuerung. Und beide müssen kommen. Beide müssen aber auch vorbereitet werden. Seriös, unabhängig und unbeeinflusst von lärmendem Agitationsgeschrei, sachlich, sauber, vorurteilslos, nur Volk und Land verpflichtet.

Jedermann begreift, daß wir nicht mitten im Krieg an die Totalrevision unserer Verfassung herantreten können.

Jedermann weiß aber auch, daß ein solches Werk vorbereitet sein will.

Warum aber zögert man immer, eine Studienkommission von Fachexperten mit dieser Aufgabe — Vorbereitung der Totalrevision — zu betrauen?

Etwas weil die Zeit noch nicht gekommen ist?

Abwarten? — Was abwarten?

Es ist kaum ein großes Sachgebiet mehr, das nicht der Totalrevision ruft, weil es für sich nicht gelöst werden kann:

Die Frage der Regierungsgestaltung und der Reorganisation der Bundesverwaltung;

die Parlamentsreform mit dem ganzen, großen Fragenkomplex, der sich daraus ergibt;

der Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen, dem eine neue Abgrenzung der Aufgaben und der Kompetenzen vorausgehen muß;

die Wirtschaftsartikel, die bald wieder revisionsreif sind;

die familienpolitischen Postulate, die der gesamten Staatspolitik neue Perspektiven eröffnen und neue Aufgaben stellen.

Die Gewißheit, daß alle diese in die Totalrevision der Bundesverfassung mündenden Probleme von einer unabhängigen Instanz studiert und vorbereitet werden, würde zudem noch das bewirken, was wir heute besonders nötig haben — eine Beruhigung der öffentlichen Meinung.

Wäre es also nicht an der Zeit, auf die von Nationalrat H. Walther anläßlich der Beratung der Initiative auf Volkswahl des Bundesrates gemachte Anregung zurückzugreifen und eine Expertenkommission mit den vorbereitenden Studien der Totalrevision der Bundesverfassung zu betrauen?

* * *

„Parlamentsreform“ — oder mehr? — so lautete unsere Frage.

Die Antwort ergibt sich aus den Ausführungen:

Parlamentsreform durch Totalrevision.