

Basler Juristenverein

Erfahrungen eines Nationalratspräsidenten

Seit elfeinhalb Monaten bin ich im Amt als – wie man sagt - höchster Schweizer, als Präsident des Nationalrates. Nun, das Protokoll ist das eine, die Realität das andere. Ich sitze zwar im Saal tatsächlich erhöht über den anderen 199 Nationalrätinnen und Nationalräten, übrigens auf einem schweren, geschnitzten Sessel, der äusserst unbequem ist. Ich habe, des Umbaus wegen allerdings nur für die Hälfte meiner Amtszeit, ein Büro im Bundeshaus erhalten, mit wunderbarer Aussicht auf die Alpen und die Aare, aber antiquiertem, um nicht zu sagen verstaubtem Interieur. Und ich habe ein Jahr lang das Privileg, einen offiziellen Dienstwagen samt Chauffeur benutzen zu können. Damit hat es sich aber auch schon mit dem hohen Protokoll. Und das ist gut so. In einer Demokratie wie der Schweiz mit ihrem Milizparlament wäre es unangebracht, wenn der Ratspräsident plötzlich in höheren Sphären schwebt. Ich selbst möchte denn auch weniger Präsident als vielmehr erster Bürger sein. Und dazu gehört eine gute Portion Bodenhaftung.

Mit dem höchsten Schweizer ist es ja sowieso so eine Sache. Woher sich diese Bezeichnung herleitet, wissen Sie als gewiefte Juristinnen und Juristen. Theorie und Praxis decken sich indessen nicht. Der Status und Nimbus des Nationalratspräsidenten ist so hoch nicht, wenngleich dem Amt viel Respekt entgegengebracht wird. Schauen sie sich die Medien an. Das Wort eines Bundesrates ist dort Gold wert, dasjenige des Nationalratspräsidenten erreicht kaum einmal Edelmetallstatus.

Präsident! Ein wohlfeiler Titel. Auch unter Ihnen hat es lauter aktive oder ehemalige Präsidenten, die eine oder andere Präsidentin. Verein, Gemeinde, Organisationskomitee, die Schweiz hat, trotz oder gerade wegen ihrer tief republikanischen Prägung, einen Überfluss an Präsidenten und Präsidentinnen, die so gar nichts Präsidiales und Prätentiöses an sich haben. Institutionen mit Milizcharakter leisten für unser Land und unsere Gesellschaft sehr viel. Und sie alle werden durch ihre Präsidien erst funktionstüchtig gemacht. Das gilt durchaus auch für unser eidgenössisches Parlament. Wie überall braucht es eine ordnende und organisierende Hand, und in diesem Jahr geniesse ich die Ehre, diese Hand zur Verfügung stellen zu dürfen. Mit dem Bewusstsein, dass das Parlament einer der Grundpfeiler der Demokratie ist und ich selbst mithilfe, dass der Rat überhaupt funktionieren kann, in diesem Bewusstsein habe ich auch kein Problem damit, dass das Wort eines Bundesrates oder gar des Bundespräsidenten mehr Medienecho erzeugt als meines. Ich stehe für das Parlament und gebe ihm für ein Jahr ein Gesicht.

Mein Präsidialjahr ist das dritte Jahr nach Inkrafttreten des neuen Parlamentsgesetzes. Jetzt ist der richtige Moment, einige Überlegungen über die Wirkungsweise dieses Gesetzes und damit des Parlamentsalltags anzustellen.

Allzu viel Neues war von diesem „neuen“ Gesetz allerdings gar nicht zu erwarten. Das sogenannte „neue“ Parlamentsgesetz ist ja im Grunde ein uraltes Gesetz unter bloss neuem Namen. Sein Vorgänger, das Geschäftsverkehrsgesetz, war eines der ersten Gesetze, das die Bundesversammlung im Jahre 1849 erlassen hatte. Nach der Gründung des Bundesstaates war es für die Etablierung der jungen Demokratie unerlässlich, einige wenige Verfahrensregeln für den Geschäftsverkehr zwischen den

beiden gleichberechtigten Kammern der Bundesversammlung aufzustellen, um Chaos oder Willkür im Gesetzgebungsverfahren zu verhindern. Diese Hauptfunktion der *Regelung des Geschäftsverkehrs zwischen den Räten* blieb auch bei den beiden Totalrevisionen von 1902 und 1962 massgebend für die Systematik des Gesetzes: Prof. Hans Huber hat es als „*Magna Charta des Zweikammersystems*“ bezeichnet.

Seit Mitte der 1960er Jahre hat eine neue Entwicklung eingesetzt, welche dem Gesetz eine neue wichtige Funktion gab: *die Regelung der Zuständigkeiten zwischen Parlament und Regierung*. Auslöser dafür war die „Mirage“-Affäre, einen weiteren starken Impuls gab die „Fichen“-Affäre. Es ging um den Ausbau der Rechte des Parlamentes gegenüber der Regierung. Aus der „Magna Charta des Zweikammersystems“ wurde zunehmend eine „*Magna Charta der Gewaltenteilung*“.

Die alte Bundesverfassung hatte allerdings viele wichtige Fragen der Kompetenzverteilung zwischen Parlament und Regierung noch offen gelassen und damit diese Fragen in der Praxis der Interpretation der Regierung sowie einer ihr nahe stehenden Staatsrechtslehre überlassen. Mit der neuen Bundesverfassung von 1999 sind diese umstrittenen Fragen geklärt worden – weitgehend im Sinne einer Wiederherstellung der 1848 gewollten *Suprematie des Parlaments als demokratischem Repräsentationsorgan*. Einige neue Verfassungsbestimmungen mussten allerdings noch auf Gesetzesebene konkretisiert werden, zum Beispiel die Definition der Rechtswirkung des Auftrages, welchen das Parlament der Regierung in deren Zuständigkeitsbereich erteilen kann.

Die gesetzgeberische Umsetzung dieser Verfassungsaufträge hat den Anlass geboten, das gute alte GVG total zu überarbeiten, dies vor allem auch deswegen, weil das

Gesetz durch über 30 Partialrevisionen unübersichtlich und unlesbar geworden war. Eine fehlende oder dem tatsächlichen Regelungsinhalt nicht entsprechende Systematik eines Gesetzes führt notwendigerweise zu Gesetzeslücken, Widersprüchen und Auslegungsproblemen. Die Neuordnung des teilweise höchst komplexen Parlamentsrechts war aus juristisch-legistischer Sicht eine grosse Herausforderung. Das neue Parlamentsgesetz zeigt exemplarisch, dass eine *gute Gesetzessystematik* nicht nur der intellektuellen Selbstbefriedigung der Juristinnen und Juristen dient. Zum Beispiel in der Funktion des Nationalratspräsidenten finde ich darin in der Regel schnell präzise Antworten auf die in der Praxis sich stellenden Fragen.

Das Parlamentsgesetz widerspiegelt die Funktionsweise unserer Konkordanzdemokratie. Im zweiten Teil meiner Ausführungen möchte ich diese rechtspolitische These etwas näher ausführen. Konkordanzdemokratie sei hier definiert als politisches System, in welchem alle bedeutenden politischen Kräfte fallweise an der themenbezogenen Mehrheitsbildung beteiligt sind. Als Nationalratspräsident habe ich (und meine Stellvertreter) in einem Jahr gegen 1000 Abstimmungen durchgeführt. Von meinem Pult aus hat sich mir *ein ständig wechselndes Bild von Abstimmungsergebnissen* geboten. Bestimmte Konstellationen waren zwar häufiger zu erblicken als andere. Aber auch bei den häufigeren Abstimmungsbildern gab es immer wieder Abweichungen, Ausfransungen an den Rändern: Nicht nur wegen der unvermeidbaren zufälligen An- und Abwesenheiten einzelner Ratsmitglieder, sondern auch deswegen, weil häufig einzelne Ratsmitglieder anders als die Mehrheit ihrer Fraktion stimmen. Nicht selten konnte ich sogar gespannt sein, welches wohl das Resultat der Abstimmung sein wird, und musste mir zum voraus überlegen, welchen Stichentscheid ich nötigenfalls geben würde. Hätte ich dieses Jahr im Präsidium des Deutschen Bundestages verbracht, so wäre zumindest dieser Aspekt der Sitzungsleitung sehr viel lang-

weiliger gewesen. Bei 99% der Abstimmungen hätte ich die Stimmen gar nicht ausgezählt, sondern die vorbereitete Notiz der Parlamentsdienste abgelesen, wonach z.B. „der Antrag XY mit den Stimmen der CDU/CSU-Fraktion und der SPD-Fraktion gegen die Stimmen der FDP-Fraktion, der Fraktion der Grünen und der PDS-Fraktion abgelehnt worden ist“.

Der deutsche Bundestag ist ein *Parlament der Fraktionen*, in welchem sich in der Regel die Regierungsfaktionen den Oppositionsfaktionen gegenüberstehen. Der schweizerische Nationalrat präsentiert sich demgegenüber immer noch als „*klassisches*“ *Parlament der einzelnen Abgeordneten*, auch wenn natürlich die Fraktionen im Entscheidungsprozess auch eine wichtige und unerlässliche Rolle spielen. Im Ständerat ist die Rolle des einzelnen Abgeordneten noch grösser, die Bedeutung der Fraktionen noch geringer.

Die Ursache der starken Stellung des einzelnen Parlamentsmitglieds ist nun gewiss nicht nur im Parlamentsgesetz zu finden. Es ist die Bundesverfassung, die eine Form der Regierungsbildung vorsieht, welche die Regierung bildende Parlamentsmehrheit nicht mit den Instrumenten der Vertrauensfrage und des Misstrauensvotums an die Regierung bindet. Jede Fraktion und jedes einzelne Mitglied einer Fraktion bleiben frei, je nach themenspezifischem Interesse für oder gegen die Regierung zu stimmen.

Das Parlamentsgesetz widerspiegelt das *individualistische Repräsentationsverständnis*, indem es den einzelnen Ratsmitgliedern klare Verfahrensrechte zugesteht: das Antragsrecht, das Initiativrecht und das Recht, parlamentarische Vorstösse einzureichen. Ich will nicht verhehlen, dass die überaus eifrige Ausübung dieser

Rechte im Nationalrat ernsthafte Probleme aufwirft und zu Massnahmen gezwungen hat, welche diese Rechte teilweise wieder illusorisch werden lassen. Zum Beispiel darf man in allzu vielen Situationen heute zwar einen Antrag stellen, hat aber kein Recht, diesen Antrag auch mündlich zu begründen. Wenn Rede und Widerrede fehlen, bevor entschieden wird, so bleiben die Entscheidungsmotive verborgen. Das ist eines Parlamentes eigentlich unwürdig. Wenn aber eine zu exzessive Ausübung der individuellen Rechte die Funktionsfähigkeit des gesamten Rates zu paralysieren droht, so muss die Ratsleitung den Interessen des Gesamtorgans den Vorrang geben. Diese im Einzelfall vorzunehmende Güterabwägung zwischen dem Interesse des Gesamtorgans und dem Recht des einzelnen Ratsmitglieds ist eine schwierige und undankbare Aufgabe der Ratsleitung.

Trotz diesen leider notwendigen Einschränkungen bleibt der Nationalrat gesamthaft betrachtet ein überaus lebendiges Abgeordnetenparlament. Manchmal möchte ich mir sogar noch mehr selbstständiges, d.h. insbesondere fraktionsunabhängiges Verhalten wünschen, damit festgefahrene Blöcke überwunden werden können.

Ein fraktionsunabhängiges Verhalten kann sich eher unter dem Schutz der Vertraulichkeit der Kommissionssitzungen entwickeln als im Licht der Öffentlichkeit der Ratssitzungen. Das neue Parlamentsgesetz ist daher den richtigen Weg gegangen, wenn es die *Bedeutung der Kommissionsarbeit* noch verstärkt hat. Die grundlegende Reform, die Schaffung eines Systems von ständigen Kommissionen, geht zwar bereits auf das Jahr 1991 zurück. Das Parlamentsgesetz hat aber noch zwei wichtige Neuerungen gebracht, die den Kommissionen die Funktion eines Filters gegenüber den Vorstössen einzelner Ratsmitglieder zuweisen und die sich nach den ersten Erfahrungen bewährt haben:

1. Motion

Das Instrument der Motion wurde gestärkt, indem anstelle der früher möglichen Umwandlung in ein Postulat neu die Möglichkeit der Abänderung durch die Kommission des Zweitrates getreten ist. Weil die Umwandlung in ein Postulat nicht mehr möglich ist, passieren die Motionen heute etwas leichter den noch etwas groben Filter des Erstrates. Die Kommission des Zweitrates kann anschliessend die häufig noch etwas unausgegrenzte Motion besser und zielgerichteter formulieren und damit wirkungsvoller machen.

2. Parlamentarische Initiative

Das Instrument der parlamentarischen Initiative ist effizienter und wirkungsvoller geworden, indem es neu die Zustimmung der Kommissionen beider Räte braucht, damit „grünes Licht“ erteilt wird für die Ausarbeitung einer Vorlage. Früher erfolgte diese Vorprüfung im Ratsplenum – was häufig lange Wartezeiten mit sich brachte – und ohne Einbezug der Kommission des anderen Rates, was manchmal dazu führte, dass ein Rat aufwendige Gesetzgebungsarbeiten unternahm, obwohl von vorneherein klar war, dass der andere Rat davon nichts wissen wollen. Mit dem neuen Verfahren wird erreicht, dass die *kreative Initiativfähigkeit des Parlamentes* gewahrt und gestärkt wurde – in denjenigen nicht seltenen Fällen, wo ein Anliegen in beiden Räten mehrheitsfähig ist. Die parlamentarische Initiative hat zwar teilweise einen schlechten Ruf, bei genauerem Hinsehen ist es aber erstaunlich, wie gross der Anteil der Gesetzgebung geworden ist, der nicht auf Entwürfe der Regierung, sondern auf Entwürfe von parlamentarischen Kommissionen zurückgeht. Dieses Phänomen zeigt, dass das Parlament – entgegen manchem anders lautenden Vorurteil – lebendiger und kreativer geworden ist.

Es bleibt die Frage, ob denn dieses lebendige Parlament auch effizient genug ist?

Das neue Parlamentsgesetz ist ein bisschen *ein Gesetz wider den technokratischen Zeitgeist*. Es verankert Rechte des Parlamentes, seiner einzelnen Organe und Mitglieder und legt die Verfahren fest, wie diese Rechte wahrgenommen werden. Diese Rechte und Verfahren führen häufig zu einer Verlängerung der Entscheidungsprozesse. Sie werden von Regierung und Verwaltung manchmal als lästig empfunden, ja sie können zum Scheitern eines Projektes führen. Es ist im Zeichen des „New Public Management“ Mode geworden, nur noch den Output des politischen Systems im Auge zu haben. Man reduziert die Bürgerinnen und Bürger auf Kundinnen und Kunden, die sich nur für die Produkte interessieren, nicht für die demokratische Auseinandersetzung, die zu den Produkten führt und die manchmal auch ein Scheitern, ein Null-Resultat zur Folge haben kann. Gewiss haben bei der Ausarbeitung des Parlamentsgesetzes auch Effizienzüberlegungen eine wichtige Rolle gespielt. Aber die bloße Effizienzsteigerung durfte nicht der dominante Gesichtspunkt sein. *Ein Parlament steht im Spannungsfeld zwischen Anforderungen der Effizienz und Ansprüchen der Demokratie*. Nicht nur der Output ist wichtig, der Input ist ebenso bedeutsam. Öffentliche Verwaltungen oder private Unternehmungen müssen primär effizient sein. Ein Parlament muss darüber hinaus die vielfältigen und teils gegensätzlichen Interessen in der Gesellschaft repräsentieren. Die Artikulation dieser Interessen, die öffentliche parlamentarische Auseinandersetzung und die demokratische Entscheidungsfindung brauchen Zeit. Das kann die Geduld – und zwar auch die Geduld des Ratspräsidenten - gelegentlich auf eine harte Probe stellen. Wir müssen uns in-
dessen immer wieder ins Bewusstsein rufen, dass ein demokratischer Entscheidungsprozess die Legitimität des staatlichen Handelns herstellt. Diese Legitimität ist Voraussetzung für die Akzeptanz und damit auch für die Effektivität des staatlichen

Handelns. Ich nehme lieber in Kauf, dass eine Vorlage in manchmal wirklich nervtötender Detailberatung zerredet wird und dann erst noch in eine aufwendige Differenzbereinigung zwischen den Räten geht, als dass – wie dies z.B. in Frankreich der Fall ist – die Regierung mit der Androhung von Neuwahlen das Parlament in der Weise disziplinieren kann, dass überhaupt keine Änderungsanträge zu einer Vorlage gestellt werden dürfen. Ich bin überzeugt, dass unsere Art der Gesetzgebung zu nachhaltigeren und besser durchsetzbaren Gesetzen führt.

Als ich am 28. November 2005 das Amt des Präsidenten des Nationalrates antreten durfte, habe ich in meiner Antrittsrede einige Gedanken zur Funktionsweise des Rates geäußert: Ich habe festgestellt, dass zwar meist, aber zum Glück nicht immer nach Blöcken abgestimmt wird. Dabei habe ich die Bedeutung des Instruktionsverbots gemäss Artikel 161 der Bundesverfassung in Erinnerung gerufen, wonach die Mitglieder der Bundesversammlung ohne Weisung zu stimmen haben. Dieser vorbehaltenen Freiheit und Unabhängigkeit kommt vor allem beim Bemühen, in unserer Konkordanzdemokratie zu tragfähigen Lösungen zu kommen, Bedeutung zu: Unser System lebt von wechselnden Mehrheiten, je nach anstehendem Gesetzesprojekt. Kürzlich, also gegen Ende meiner Amtszeit durfte ich eine wissenschaftliche Studie präsentieren, welche meine Beobachtungen quasi wissenschaftlich untermauert und gängigen Schlagworten wie der „Polarisierung der Politik“ oder gar der „Blockierung der Politik“ widerspricht (Mehrheits- und Koalitionsbildung im schweizerischen Nationalrat 1996-2005, Studie des Instituts für Politikwissenschaft der Universität Bern, IPW).

Die Studie untersuchte auf der Basis der Analyse der Abstimmungen die Mehrheits- und Koalitionsbildung im Nationalrat zwischen November 1999 und Oktober 2005.

Nicht zuletzt die Wahlen in den Bundesrat im Jahre 2003 hatten die Diskussion über das politische System angeregt. Dies ist sehr zu begrüßen. Allerdings ist aus Parlamentssicht festzustellen, dass die Diskussion häufig auf die Regierung fokussiert. Ob aller Diskussion, ob wir noch einen konkordanzfähigen Bundesrat haben, geht vergessen, dass Konkordanzpolitik vor allem im Parlament stattfindet. Tragfähige Mehrheiten, welche auch referendumsfähig sind, müssen schliesslich im Parlament gefunden werden. Die Studie zeigt auf, wie solche Mehrheiten im Parlament zustande kommen. Somit leistet die Studie einen Beitrag zur aktuellen Systemdiskussion aus der Sicht des Parlamentes und trägt zum Verständnis des schweizerischen Konkordanzsystems bei. Von den wichtigsten Ergebnissen der Studie möchte ich auf ein paar besonders augenfällige Punkte hinweisen:

1. Während in der Öffentlichkeit häufig von einer polarisierten und blockierten Politik, die von den politischen Polen dominiert wird, die Rede ist, werden im Parlament Mehrheiten gefunden, die keineswegs von den Polen dominiert werden.
2. Parlamentspolitik bedeutet vor allem auch Politik der Mitte: sie ist bei den sich bildenden wechselnden Mehrheiten meistens auf der Siegerseite.
3. Wahlerfolg allein genügt nicht: man muss Partner im Parlament suchen, um Erfolg zu haben: Die SVP steht heute fast doppelt so häufig alleine – und somit erfolglos – da als noch in der 45. Legislatur.
4. Das Parlament wird seiner Aufgabe gerecht, die ihm zugewiesenen Vorlagen zu beraten und zu verabschieden. Die Vorlagen, die seit dem 1. Dezember 1999 beim Eintreten oder in der Schlussabstimmung gescheitert sind, lassen sich an einer Hand abzählen (KVG; BMG, die eben wieder aktuelle Änderung des Namensrechts im ZGB).

Die jetzt vorliegende Studie leistet einen Beitrag zu einem sachlichen, von empirischen Kenntnissen genährten Diskurs über das Funktionieren des schweizerischen Parlamentes und des schweizerischen politischen Systems.

Ein Schlagwort, das derzeit Hochkonjunktur verspürt, ist dasjenige von der Polarisierung im Parlament, immer verbunden mit einer negativen Konnotation. Meine sehr geehrten Damen und Herren, wo, wenn nicht im Parlament, soll denn die polarisierte, politische Auseinandersetzung stattfinden? In der Regierung kennen wir ein Kollegialprinzip. Doch im Parlament sollen und müssen Meinungen diametral aufeinander prallen. Da darf auch mal polemisiert werden, da sollen die Samthandschuhe auch mal ausgezogen werden. Verfolgen sie einmal die parlamentarischen Debatten im Ausland. Dort sind Ton und Stil noch ganz anders als bei uns. Nicht dass ich missverstanden werde: Ich möchte keine Buh-Rufe wie im britischen Unterhaus, aggressive Tonalitäten wie im deutschen Bundestag oder gar Handgreiflichkeiten wie im italienischen Parlament. Ich bin aber dezidiert der Meinung, dass ein Parlament keine harmonische Selbsterfahrungsgruppe ist, in der sich alle gern haben und vor allem um den Zustand ihres Karmas besorgt sind. Im Parlament sind die unterschiedlichsten Interessengruppen und Ideologien vertreten, um mit ihren Meinungen in eine Art Wettstreit zu treten. Es geht also ganz elementar um Auseinandersetzung und um Interessenkonflikte. Es stimmt auch nicht, dass sich dieser Konflikt in den letzten Jahren dermassen verschärft hat, wie das gelegentlich kolportiert wird.

Es ist wahr, es hat eine Verschiebung in der Parteienlandschaft stattgefunden. Aber gerade als Sozialdemokrat kann ich nur festhalten, dass auch früher laufend äus-

serst scharfe Attacken von und gegen uns geritten wurden und massive Ausgrenzungsversuche stattfanden. Heute stehen sich im Nationalrat zwar SP und SVP meist diametral gegenüber. Aber durch die Mitteparteien gibt es immer wieder wechselnde Mehrheiten, und zwar sowohl auf die eine wie auf die andere Seite. Der für viele ungewohnte, neue Faktor ist der Umstand, dass die drei bürgerlichen Parteien nicht immer als geschlossener Block auftreten. Aber sind wechselnde Mehrheit denn à priori schlecht? Sind sie in einem System wie dem unsrigen, das keine klare Regierungsmehrheit und keine klare Opposition hat, nicht gerade die Hefe im politischen Teig? Kommt hinzu, dass das Volk durch die ausgebauten Volksrechte und alle vier Jahre durch die Wahlen immer wieder korrigierend eingreifen kann. Von politischer Blockade kann keine Rede sein.

Ich stelle abschliessend fest: Es ist ein aussergewöhnliches Privileg, das Amt des Nationalratspräsidenten ausüben zu dürfen. Es ist für einen Milizpolitiker wie mich ein anstrengendes, aber sehr bereicherndes Jahr mit Begegnungen, die unvergesslich bleiben.

Basel, den 20. November 2006

Claude Janiak
Nationalratspräsident