

Wie sich Milizpolitiker in Szene setzen

Über persönliche Vorstösse unserer Bundesparlamentarier

Von Leonhard Neidhart*

Die Volksvertreter hinterlassen gerne Spuren in der Politik, was die zunehmende Zahl persönlicher Vorstösse beweist. Weil der Parlamentsbetrieb in der Schweiz milizbedingt sehr personenbezogen abläuft, schreibt der Autor des folgenden Beitrags, werden auch Erfolge oder Misserfolge vorab individuell erfahren – was den Hang zu vielen Vorstössen erklärt.

Persönliche Vorstösse sind die Möglichkeiten, welche die Volks- und Ständesvertreter mit der parlamentarischen Initiative, der Motion, der Interpellation, dem Postulat, der Fragestunde und der schriftlichen Anfrage haben. Alle werden überaus häufig praktiziert, und das ist einmalig. So wurden zur jüngsten Energieerdebatte über 250 Vorstösse eingereicht, weitere 270 kamen in der gleichen Session zu anderen Themen hinzu. Zugleich hörte man von einer Nationalratskommission, der Bundesrat weigere sich, «für eine bessere Umsetzung dieser Vorstösse zu sorgen». Er missachte den Willen des Parlaments und erfülle dessen Aufträge nicht. Warum dieser Aktivismus, und welche Wirkungen zeitigt er?

250 pro Session

Zunächst zu den Mengen: Seit den Wahlen von 2003 sind – alle Vorstösarten zusammengerechnet – pro Session durchschnittlich 250 derartige Interventionen «deponiert» worden. Bis Ende 2006 waren es alles in allem rund 3700 an der Zahl. Im Einzelnen handelte es sich um 255 parlamentarische Initiativen. Das sind Begehren, die das Parlament an sich selbst richtet. Hinzu kamen 672 Motionen, also Forderungen des Parlaments an die Exekutive, dann 1043 Interpellationen, die als dringlich erklärt werden und zu Debatten über akтуelle Fragen führen können, ausserdem 312 Postulate (schwächere Forderungen), 859 Fragen für die sogenannte «Fragestunde», die der Bundesrat zum Teil mündlich beantwortet und schliesslich 547 schriftliche Anfragen. Der Ständerat war bescheidener, aber als viermal kleinerer Rat mit seinen insgesamt 660 Vorstössen auch nicht schweigsam. Thematisiert wurde alles Mögliche, eine bestimmte politische Stossrichtung ist nicht erkennbar.

Wie erklärt sich dieser exorbitante Strom von Interventionen? Natürlich hat er mit der Dynamik der sozioökonomischen Entwicklung unserer Gesellschaft, mit den Veränderungen der Parteienlandschaft, mit dem Wachstum der Staatsaufgaben, damit der Ausweitung der Macht des Bundesrates und infolgedessen mit einem gewissermassen nachholenden Geltungsanspruch der Räte zu tun. Entscheidend waren die sechziger Jahre des letzten Jahrhunderts. Damals riss die Mirage-Affäre die Bundesversammlung aus ihrem eher gemüthlichen Versammlungs-Rhythmus. Sie verstärkte die Verwaltungskontrolle und ihre Hilfsdienste, und gleichzeitig wagten sich immer mehr Parlamentarier mit Vorstössen vor, nachdem früher nur die Kommissionen solche Interventionen erzeugt hatten. Schon damals klagte man über die Flut solcher Vorstösse.

Individualismus

Aber dieser Zuwachs der Staatsaufgaben vollzog sich auch in anderen Ländern. Deshalb erklärt sich dieses Wettrennen in den Schweizer Räten primär systemisch. Es findet statt, weil die Institutionen es zulassen. Ein erster Grund liegt schlicht in der kleinen Mitgliederzahl der Räte. Im Deutschen Bundestag mit seinen rund 600 Mitgliedern zum Beispiel wäre das allein zahlenbedingt nicht möglich. Denn je kleiner die Mitgliederzahl einer Organisation ist, desto «grösser» sind Stellung, Handlungsspielraum und Funktion der Individuen. Alle Prozesse laufen dort individualistischer ab.

Somit müssen und wollen die Einzelnen auch mehr für ihre Stellung tun, während ein grosses Parlament seine Mitglieder in Fraktionen einbindet, damit auch trägt und schützt und deren Aktivitäten bündelt. Wenn also ein Nationalrat A von der Partei B Vorstösse lanciert, dann wollen die anderen nicht zurückstehen. Nur die Parlamentselite hat solche Sololäufe nicht nötig.

Die kleine Zahl gilt nicht nur für die Räte, sondern auch für die kantonalen «Abordnungen». Diese sind klein, weil wir viele kleine kantonale Wahlkreise haben, in denen mehrere Parteien kandidieren. Deshalb sind die Abordnungen klein und ihre Mitglieder bekannt, so dass sich Erfolge bzw. Vorstösse in Bern stärker persönlich zurechnen lassen – also tätigt man sie. Auf weitere Ursachen dieser politischen Plethora sei nur hingewiesen. Zunächst sind bei uns die Funktionen von Regierung und Opposition nicht streng getrennt, so dass alle zu allem intervenieren können. Sodann tagt man in Bern nur sessionsweise, also zeitlich kurz und unter hohem Zeitdruck, d. h. unter rigider Beschränkung der Redezeit. Redet ein Nationalrat nämlich eine Minute länger als bewilligt, muss er Vorhaltungen des Präsidenten und ungeduldige und saure Gesichter im Saal ge-



Mit dem mühsamen Abtragen der oft veralteten Vorstösse langweilt das Parlament primär sich selbst. Und auch bei der Fragestunde im Nationalrat bleiben viele Sitze zumeist verwaist. PASCAL LAUENER / REUTERS

wärtigen. Überhaupt kommt man nur schwer zu Wort, man ist ein Milizpolitiker bzw. «nur ein halber Parlamentarier».

Wen wundert es also, dass unsere Volksvertreter – die zu Hause meist vieles stehen und liegen lassen müssen –, wenn sie in Bern in langen Sitzungen die Reden der anderen anhören, auch eine Spur hinterlassen wollen: einen persönlichen Vorstoss, um anschließend mit etwas mehr innerer Befriedigung und einem Erfolgsgefühl (oder mit weniger Frustration) nach Hause fahren zu können? Weil unser Parlamentsbetrieb trotz allen Parteien und milizbedingt stärker individualistisch oder personenbezogener abläuft, müssen auch Erfolge oder Misserfolge individueller getragen werden. Auch das kommt in den vielen Vorstössen zum Ausdruck.

Die Effekte

Nun zur Frage der Wirkungen. Die grosse Zahl an Vorstössen steht gewiss für erwartete Wirkungen, sonst würden sie nicht praktiziert. Es steckt auch eine Menge Arbeit dahinter. Es sind dies zunächst, wie eben erläutert, positive Effekte auf

das Rollenverständnis eines eidgenössischen Parlamentariers. Sodann vertragen sich diese Aktivitäten offenbar gut mit den Eigenheiten und dem Selbstverständnis unseres nationalen Parlamentes als eine Bundesversammlung, in die man aus allen Regionen, Kantonen und Interessenverbänden zusammenkommt, um Forderungen anzumelden und auszuhandeln und um das Nötige vorzukehren. Gewiss transportieren sie auch viel Wissen und viele Interessen in die Bundesverwaltung und beeinflussen deren Agenda – auch Kontrolle bewirken sie. Ausserdem intensivieren sie die direkte Kommunikation zwischen dem Parlament und dem Bundesrat, weil dieser immer wieder persönlich zur Beantwortung von Interpellationen und Fragen antreten muss. Als Nebenberuf-Parlamentarier verfügen Schweizer Volksvertreter trotz ihrer starken Abhängigkeit von der Bundesverwaltung – qua Beruf und durch eine wesentlich über eigene Kräfte bewirkte Wahl – über ein ordentliches Selbstbewusstsein, das sie in solchen Vorstössen unbehindert artikulieren. Sie nützen diese Möglichkeiten aber selber ab, wenn sie es mit persönlichen Vorstössen übertreiben.

Zwischen Lamento und Emanzipation

Wie das Parlament seinen politischen Willen eigenständig durchsetzt

Der Nationalrat will die Regierung bei den Motionen stärker in die Pflicht nehmen. Dabei gelingt es dem Parlament immer häufiger, seinen politischen Willen eigenständig durchzusetzen. Etwa jede fünfte Gesetzesvorlage wird vom Parlament in Eigenregie ausgearbeitet.

fon. Wie bei Beziehungen üblich, so kennt auch jene zwischen Parlament und Bundesrat Höhen und Tiefen. Im gegenwärtigen Zeitpunkt scheint das Verhältnis zwischen den zwei Behörden eher etwas angespannt zu sein. Namentlich beim Nationalrat ist eine gewisse Verstimmung zu spüren. Das zeigte sich beispielhaft vergangene Woche, als die grosse Kammer verschiedene staatspolitische Geschäfte behandelte und dabei klar machte, dass sie sich vom Bundesrat nicht ausreichend respektiert fühlt – etwa beim Motionsrecht.

Immer eigenmächtiger?

Der Nationalrat bzw. seine vorberatende Kommission will festgestellt haben, dass sich der Bundesrat immer eigenmächtiger gebärde und den Auftrag einer Motion in letzter Zeit häufig nicht erfüllt, wenn ihm dieser nicht genehm ist. Als Beispiele aus der jüngeren Vergangenheit werden unter anderem die Motionen für Massnahmen gegen Kampfhunde und für eine indirekte Presseförderung angeführt. Die Fälle häuften sich, so der Eindruck im Nationalrat.

Um dieser Entwicklung entgegenzuwirken, hat die grosse Kammer einer Änderung des Parlamentsgesetzes zugestimmt, die den Bundesrat zu einer strengeren Berichterstattung und Begründung betreffend die Behandlung überwiesener Motionen verpflichtet. So soll er die Beschreibung nicht erfüllter Aufträge nicht mehr einfach in einem Sammelbericht «verstecken» können, sondern soll fortan in einem besonderen Bericht begründen müssen, warum er den Parlamentsauftrag nicht an die Hand nehmen will. Beharren die Räte auf ihrem Beschluss, soll der

Druck auf den Bundesrat erhöht und er verpflichtet werden, der Motion innerhalb eines Jahres nachzukommen. Weigert er sich erneut, wird das Thema wieder und wieder auf die Traktandenliste gesetzt – bis die Regierung nachgibt oder die Motion aus anderem Grund abgeschrieben werden kann. Der Bundesrat selber ist sich keiner Schuld bewusst und weist die Kritik aus dem Nationalrat in seiner Stellungnahme kategorisch zurück. Es sei für ihn eine Selbstverständlichkeit, die vom Parlament überwiesenen Motionen umzusetzen – wenn immer möglich.

Politisches Spiel

Bei diesem Geplänkel zwischen Bundesrat und Parlament spielen mehrere Aspekte eine Rolle. So ist es Teil des politischen Spiels, dass der Bundesrat bei Motionen, deren Überweisung er in den Räten erfolglos bekämpft hat, die Arbeiten hinauszögert, die Maximalfristen ausnützt und darauf spekuliert, dass sich ein Auftrag durch den Zeitablauf selber erledigt oder die Parlamentarier ihr Anliegen nach einer gewissen Zeit anders beurteilen. Dieses Verhalten ist durchaus verständlich, wenn man sich die Zahl der Vorstösse gegenüberstellt, mit denen das Parlament die Regierung überhäuft (und die inhaltlich zum Teil alles andere als kohärent sind): Derzeit sind über 600 Motionen und Postulate überwiesen, rund 1400 weitere Vorstösse stehen noch zur Diskussion an.

Infolge dieser äusserst regen Nutzung verlieren die parlamentarischen Vorstösse im politischen Alltag an Bedeutung und nutzen sich ab. Schuld an der beklagten Schwächung des Motionsrechts sind also zu einem guten Teil die eidgenössischen Räte selber. Dass die Flut an Vorstössen kaum mehr zu bewältigen ist und Reformen an die Hand genommen werden müssen – gerade auch, um ausreichend Zeit zu haben für eine seriöse und fristgerechte Behandlung von Gesetzen –, ist auch den Parlamentariern bewusst. So ist eine Subkommission der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates derzeit daran, nach Lösungen für einen besseren Umgang mit

Sololäufer

Wenn Politiker und Schauspieler etwas gemeinsam haben, dann sicherlich einen gewissen Hang zur Selbstdarstellung. Persönliche Vorstösse sind ein beliebtes Instrument für Parlamentarier, sich für einen kurzen Augenblick von der Masse abzuheben und ins Scheinwerferlicht zu treten, ja vielleicht sogar Geschichte zu schreiben – auch wenn aus persönlichen Vorstössen nur selten Gesetzesbuchstabe wird. Neun von zehn Motionen werden abgeschrieben, abgelehnt, als unverbindliches Postulat überwiesen oder gar nie behandelt. Trotzdem hat die Zahl parlamentarischer Vorstösse in den vergangenen Jahren stetig zugenommen. Die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) hat einst berechnet, dass pro Nationalrat durchschnittlich drei Vorstösse pro Jahr deponiert werden; die Ständeräte sind zurückhaltender.

Gemäss Schätzungen der PVK liegen die mittleren Kosten zur Beantwortung pro Vorstoss bei über 4000 Franken – die Beratung im Parlament noch nicht mit eingeschlossen. Es fiel der PVK dabei übrigens auf, dass die Bearbeitung von Motionen und Postulaten, die der Bundesrat entgegenzunehmen bereit war, in der Regel günstiger ausfiel als bei ablehnender Beantwortung. Der PVK-Bericht erschien 1999, an der Situation hat sich bis heute nichts Wesentliches geändert – nur dass der Stapel unbehandelter Vorstösse weiter angewachsen ist.

Die Parlamentarier unterscheiden sich in ihrem Vorstoss-Aktivismus beträchtlich, wie allein schon die kleine Auswahl der vier Präsidenten der Bundesratsparteien beweist: Der heutige SVP-Präsident Ueli Maurer wurde 1991 in den Nationalrat gewählt und hat in den 16 Jahren seiner Ratstätigkeit lediglich 6 persönliche Vorstösse eingereicht. Der heutige FDP-Präsident Fulvio Pelli sitzt seit 1995 im Rat und hat insgesamt 20 persönliche Vorstösse deponiert – womit er noch deutlich unter dem Mittel aller Nationalräte liegt. 1999 wurde der heutige SP-Präsident Hans-Jürg Fehr in die grosse Kammer gewählt, er hat seither 36 Vorstösse deponiert. Und der jüngste der amtierenden Parteipräsidenten schliesslich, Christophe Darbellay von der CVP, politisiert seit 2003 im Nationalrat und brachte es in der kurzen Zeit bereits auf stolze 49 persönliche Vorstösse. – Nur die Parlamentselite habe solche Sololäufe nicht nötig, sagt der Politologe Leonhard Neidhart zur Flut der parlamentarischen Interventionen.

se.

Vorstössen zu suchen, wie etwa eine Bevorzugung von Kommissionsmotionen.

Der Protest der Parlamentarier an die Adresse des Bundesrates lässt noch etwas anderes erkennen, nämlich eine gute Portion Missmut angesichts ihrer generellen Abhängigkeit von Regierung und Verwaltung. Dieses Ungleichgewicht zeigt sich bei der Motion ganz besonders deutlich: Das Parlament kann vom Bundesrat zwar die Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs verlangen, ist aber gleichzeitig komplett auf ihn angewiesen und muss sich mit jener Vorlage begnügen, die er ihm unterbreitet – sofern er überhaupt eine unterbreitet.

Mehr Gesetze im Alleingang

Nun scheint es aber, als wolle sich das Parlament mit dieser untergeordneten Rolle immer weniger zufriedengeben und die Dinge, wenn nötig, selber in die Hand nehmen. So gehen laut Auskunft der Parlamentsdienste in der laufenden Legislatur 22 Prozent der Gesetzesänderungen auf parlamentarische Initiativen zurück. Rund ein Fünftel der Vorlagen wurde also vom Parlament in Eigenregie ausgearbeitet, was gegenüber den früheren Legislaturen eine deutliche Zunahme darstellt.

Als Beispiel, wie das Parlament seine Ziele eigenständig durchsetzt, lässt sich die Vorlage gegen gefährliche Hunde anführen. Da sich die Landesregierung gegen eine Umsetzung der entsprechenden Motion sträubte, hat eine Nationalratskommission im Alleingang einen Gesetzesentwurf erarbeitet. Auch die Fortsetzung der bis Ende 2007 befristeten Presseförderung – ein Anliegen, das der Bundesrat ebenfalls nicht umsetzen wollte – hat das Parlament angesichts des Zeitdrucks notgedrungen selber an die Hand genommen. Und sinnigerweise geht auch die Vorlage zum Motionsrecht auf eine parlamentarische Initiative zurück.

Verantwortlich
für das «Staatspolitische Forum»
Claudia Schoch und Martin Senti

* Der Autor ist emeritierter Professor für politische Wissenschaft an der Universität Konstanz.