

Das Parlament

1. Die Stellung des Parlaments im politischen System

Definition Parlamentarisches System: Form der Demokratie, bei der:

- sich im Parlament die politische Macht konzentriert
- von der Volksvertretung die wesentlichen Entscheidungen ausgehen
- die parlamentarische Politik im Zentrum demokratischer Legitimation steht.

Schweizerische Verfassung: definiert das Parlament als „oberste Gewalt“ im Bunde. Laut Bundesverfassung ist die Bundesversammlung: verfassungs- und gesetzgebende Instanz, wählt Bundesrat und Bundesgericht, verfügt über Finanzbefugnisse, regelt Kompetenzkonflikte zwischen Behörden, hat Oberaufsicht über Bundesrat, Bundesgericht und Verwaltung, hat wichtigste ausserpolitische Kompetenzen und jene über Sicherung der inneren Ordnung, etc.

=> Parlamentssuprematie

Suprematieverlust des Parlaments: Politisches Übergewicht der Bundesversammlung ging Ende 19. Jahrhundert, bzw. spätestens mit Erstem Weltkrieg verloren. Gründe dafür:

- fakultatives Gesetzesreferendum: (plebiszitäre Nachkontrolle) ab 1874
 - > Integration der Minderheiten in Entscheidungsprozess
 - > begrenzt Handlungsspielraum des Parlaments
- vorparlamentarisches Verfahren: Partizipation aller referendumsfähiger Kräfte
- politische Verwaltung: Gewaltenverschiebung von Legislative auf Exekutive und ihre Verwaltung. Regierungsentscheidungen werden oft bedeutsamer als allgemeine Gesetzgebung des Parlaments. Verwaltung wird politisch.
- Bundesrat in der Aussenpolitik: Verflechtung von Innen- und Aussenpolitik. Aussenpolitik (Regierung) vermag Innenpolitik des Parlaments einzuschränken.

=> Heute ist aus diesen Gründen die verfassungsrechtliche Bezeichnung der Bundesversammlung als „oberste Gewalt“ nicht mehr zutreffend. Das Parlament ist zwar wichtigster Akteur im Gesetzgebungsprozess, aber es ist kontrolliert durch vorparlamentarische Verhandlungssysteme und durch nachgelagerte Kontrolle seiner Entscheidungen durch das Volk.

Fazit: trotz seiner grossen formalen Kompetenzen ist das schweizerische Parlament in seinem Gestaltungs- und Handlungsspielraum deutlich eingeschränkt.

Stellung und Funktion des Parlaments:

1. im parlamentarischen Regierungssystem: Einheit von Regierung und Parlamentsmehrheit zur politischen Umsetzung eines Wählerauftrags. Vertrauensbindung der Regierung an die Parlamentsmehrheit. Möglichkeit der Abberufbarkeit der Regierung durch das Parlament. Funktion des Parlaments: seine Mehrheit bildet die Regierung und will diese auch unterstützen, damit nicht die Opposition die Regierung zu Fall bringen kann. -> gegenseitiges Abhängigkeitsverhältnis von Parlamentsmehrheit und Regierung (um Macht zu behalten).
2. im präsidentiellen System: z.B. Amerika: Präsident ist durch Volkswahl gegenüber der Legislative unabhängig. Die beiden Gewalten sind unabhängig voneinander, da kein Organ das andere wählt oder entlässt. Es ist möglich, dass Regierung und Parlamentsmehrheit unterschiedlicher Parteifarbe sind. Kompetenzaufteilung und Kontrollbefugnisse sind bedeutsam (System von „checks and balances“). Funktion des Parlaments: Mehrheit kann Vorlagen der Regierung zurückweisen, da kein gegenseitiges Interesse an Machterhalt.
3. Schweizerisches System: nichtparlamentarisches (keine Abwahlmöglichkeit der Regierung) und nichtpräsidentielles (keine vom Parlament unabhängige Regierungswahl) System. => Mischtypus mit Elementen aus beiden Systemen.

Gleich wie parlamentarisches System: Wahl der Regierung durch das Parlament. Bestätigung oder Neuwahl nach vier Jahren. Einheit von Parlamentsmehrheit und Regierung hätte sich zwar in Referenden zu bewähren, ist aber möglich.
Gleich wie präsidentielles System: Regierungsparteien im Parlament sehen sich unabhängig von der Regierung. Die Regierung kann für ihre Vorlagen keineswegs mit sicheren Mehrheiten rechnen. Persönliche Unabhängigkeit der Mitglieder des Parlaments.

Politischer Stil, Arbeitsweise des Parlaments (Redeparlament – Arbeitsparlament):

1. im parlamentarischen System: Das Parlament ist geteilt in die Mehrheit, die im Interesse des Machterhalts den politischen Kurs der Regierung und ihre Vorlagen nach Kräften unterstützt und die Minderheit, die keine Gelegenheit auslässt, die Regierung zu kritisieren (Oppositionsrolle). -> Es gibt wenig neue Problemlösungen und wenige Änderungen im Stimmverhalten der Abgeordneten. Die Diskussion dient dazu, der politischen Öffentlichkeit zu zeigen, was für wen und für welche Interessen entschieden wird.
=> Redeparlament (typisches Beispiel: englisches Unterhaus)
2. im präsidentiellen System: Parlament hat eigenständigen politischen Einfluss gegenüber der Regierung. Diskussionen sind nicht primär auf Öffentlichkeitswirkung, sondern auf neue Problemlösungen hin gerichtet. -> Eigenständige Entscheidungsbeiträge des Parlaments. Problemlösungen werden typischerweise nicht im Plenum, sondern in Ausschüssen oder Kommissionen vorbereitet.
=> Arbeitsparlament
3. Schweizerisches System: Politischer Stil und Arbeitsweise entsprechen dem Arbeitsparlament.

Das Zweikammersystem in der Schweiz:

- In der Schweiz: Zweikammersystem nach den Grundsätzen der Gleichwertigkeit. National- und Ständerat verfügen über gleiche Kompetenzen. Jede Vorlage wird in beiden Kammern beraten und muss zur Annahme bei beiden Zustimmung finden. Bei verschiedenen Ergebnissen: Differenzbereinigungsverfahren; wenn dieses scheitert: Einigungskonferenz.
- Machthemmung: allgemeines Merkmal des Zweikammersystems.
Ständerat: Vertretung der Kantone; Nationalrat: Vertretung des Volkes.
Unterschiedlicher Wahlmodus:
Föderalismus-Effekt: Jeder volle Kanton sendet zwei Vertreter in den Ständerat. Die Zahl der Nationalratssitze für jeden Kanton wird aus seiner proportionalen Bevölkerungsgrösse errechnet. => Stark überproportionaler Einfluss der Kleinkantone (Minderheitenschutz, von dem vor allem ländliche Gebiete profitieren).
Partei-Effekt: Im Proporzwahl-System für die 200 Sitze des Nationalrats wird eine recht genaue Abbildung der Wählerstärken im schweizerischen Vielparteiensystem erreicht. Im Ständerat sind diese Verhältnisse stark verzerrt. Gründe dafür: Koalitionsverhalten der Parteien, die sich nahe stehen.

Milizsystem: Milizparlament der Schweiz: National- und Ständerat gehen weiter einer zivilberuflichen Tätigkeit nach, üben ihr Mandat nebenamtlich aus und beziehen vom Staat kein Gehalt, sondern einen Unkostenersatz. Idee dahinter: Unabhängigkeit und Volksverbundenheit der Parlamentarier, Verhindern einer politischen Kaste.

Das Milizparlament ist aber längst eine Fiktion geworden, da viele Parlamentarier gemäss der Stundenanzahl, die sie arbeiten, als Berufsparlamentarier oder Halb-Berufsparlamentarier gelten können. Die Fiktion des Milizparlaments verhindert die Entwicklung professioneller Arbeitsbedingungen. Ausserdem schafft es Ungleichheiten zwischen den Parlamentariern, die je nach ihrer beruflichen Situation eine ganz unterschiedliche Ausgangslage haben (Geld, Infrastruktur, Informationen, Personal...).

2. Die Organisation des Parlaments

Wenn eine Vorlage des Bundesrats vor das Parlament kommt, so löst dies eine Reihe von Verfahrensschritten aus. Ablauf:

1. Bezeichnung des erstbehandelnden Rats
2. Vorberatung in der zuständigen Kommission des Erstrats
3. Behandlung in den Fraktionen
4. Eintreten und Detailberatung im Plenum des Erstrates
5. Vorberatung in der Kommission des Zweitrats
6. Eintreten und Detailberatung im Plenum des Zweitrates
7. Bei ungleichen Beratungsergebnissen Durchführung des Differenzbereinigungsverfahrens, allenfalls Einsetzung der Einigungskommission
8. Schlussabstimmung.

In jeder Kammer führt für 1 Jahr gewählte Präsidentin die Ratsverhandlungen. Je ein Ratsbüro: legt Traktanden der vier Sessionen fest und bestimmt Mitglieder der vorberatenden Kommissionen. Beide Ratbüros zusammen bilden Koordinationskonferenz: stuft Geschäfte nach ihrer Dringlichkeit ein, erstellt Jahres- und Legislaturplanung, ist zuständig für Beziehungen des Parlaments zu Dritten und beaufsichtigt die Parlamentsdienste.

Parlamentsdienste: planen und organisieren die Sessionen und Kommissionssitzungen.

Fraktionen: Mitglieder gleicher Parteizugehörigkeit aus beiden Räten. Ihre Mindestgrösse sind fünf Mitglieder, wobei Mitglieder mehrerer Parteien eine Fraktion bilden können.

Verhandlungen der Fraktionen dienen zur Diskussion von inhaltlichen Vorschlägen und von taktischen Verfahren. Sie sind nicht öffentlich.

Ratsgeschäfte werden zuerst in Kommissionen vorbereitet. Kommissionen oder Ausschüsse gelten als die eigentlichen „Problemlösungsinstanzen“ eines Arbeitsparlaments. Alle Geschäfte werden auf ständige Kommissionen beider Kammern verteilt.

3. Funktionen des Parlaments

Bundesversammlung als Wahlbehörde: Das Parlament ist das Wahlorgan der wichtigsten Bundesbehörden; es wählt: Bundesrat und Bundeskanzler, Bundespräsident und Vizepräsident, Mitglieder des Bundesgerichts, sowie, in Kriegszeiten, den General. Für diese Wahlgeschäfte treten National- und Ständerat in der Vereinigten Bundesversammlung zusammen.

Gesetzgebung: Wichtigste und anspruchvollste Aufgabe des Parlaments. Normalerweise erarbeitet die Verwaltung die Gesetzgebungsentwürfe, die im Experten- und Vernehmlassungsverfahren weitergestaltet werden, bis der Bundesrat seinen Entwurf dem Parlament übermittelt. Jedoch gehen mehr als 40 Prozent der Verfassungs- und Gesetzgebungsvorlagen auf Anregungen des Parlaments selbst zurück. Bedeutsam ist sein Einfluss aber auch in der Beratung der Entwürfe.

Budget, Rechnung, Kontrolle und Oberaufsicht: weitere Aufgaben des Parlaments: Beschlüsse über das Budget, einzelne Finanzentscheide, Abnahme der Staatsrechnung, Oberaufsicht über die eidgenössische Verwaltung und die Rechtspflege. Eigentliche Fachstelle für die Oberaufsicht ist die Eidgenössische Finanzkontrolle, die als selbstständiges Verwaltungsorgan sowohl dem Bundesrat wie der Bundesversammlung und deren Kommissionen berichtet.

Das Parlament als Forum der Nation: Das Parlament ist ein öffentliches Gremium, das laufend neue Ereignisse aus dem gesellschaftlichen Alltag herausgreift, politisch thematisiert und definiert, kommentiert und bewertet. Es trägt zur Bildung der öffentlichen Meinung bei und ist ein Forum, wo gestritten wird, welche Probleme ins politische System eingebracht werden oder ausgefiltert bleiben. Diese Forums- und Initiativfunktion erfüllen Fraktionen und

Parlamentarier mit der Diskussion und Entscheidung über Vorstösse, für die ein ganzes Register bereit steht:

- einfache Anfrage: verlangt die öffentliche Information über Vorgänge in Regierung und Verwaltung;
- Interpellation: fordert Regierung zu einer Stellungnahme über Vorgänge ihres Geschäftsbereichs auf;
- Postulat: Bundesrat wird aufgefordert, eine Regierungs- oder Verwaltungspraxis zu überprüfen und allenfalls Vorschläge zur Änderung – auch eines Gesetzes – vorzulegen;
- Motion: fordert den Bundesrat zur Änderung einer bestehenden, oder zu einer neuen Gesetzgebung auf (verbindlicher als Postulat);
- parlamentarische Initiative: allgemeiner Antrag oder formulierter Gesetzesvorschlag, über den das Parlament direkt entscheidet. Vorparlamentarisches Verfahren wird umgangen.

4. Der politische Entscheidungsprozess

Fraktionen: wichtigste Gruppierung des Parlaments. Parlamentarier werden auf einer bestimmten Liste gewählt, identifizieren sich in der Regel stark mit ihrer Partei, finden in der Fraktion Gedankenaustausch und Diskussion, Echos auf ihre Ideen, sowie Rat und Unterstützung für ihre Vorstösse. Über die Fraktion laufen die wichtigsten Kontakte zu Bundesrat und Verwaltung sowie zur Partei. In den Fraktionen werden Positionen der Partei zu den Bundesratsvorlagen abgesprochen, die Rolle für die Voten im Plenum verteilt, parlamentarische Vorstösse der Partei vorbereitet und im Namen der Fraktion eingereicht. Schweizerisches Parlament: keine Sanktionen bei Verstoss gegen die Fraktionsdisziplin üblich. Die Fraktion kann jedoch mehr Einfluss ausüben, wenn sie gegen aussen mit Geschlossenheit auftritt.

Interessengruppen und Interessenbindungen: Das Parlament ist kein Abbild der Wählerschaft. Akademiker, Männer, Selbstständigerwerbende, Kader, Landwirte und Politikerberufe sind übervertreten, während Junge, Frauen, Handwerker, einfache Angestellte und Arbeiter untervertreten sind. Das ist nicht zufällig. Um auf einer Liste als Kandidat gewählt zu werden, sind gesellschaftliche Bekanntheit und soziale Kontakte notwendig. Parlamentarier sind nicht allein Mitglied einer Fraktion. Sie haben Loyalitäten zu weiteren sozialen Gruppen und Interessenbindungen. Sie sind Interessenvertreter und nutzen ihre Position, um „ihren“ bevorzugten Gruppen Vorteile zu verschaffen. Bsp. für Interessengruppen: Arbeitgeber/Unternehmer, Gewerbeverbände, Bauernorganisationen, Gewerkschaften, Soziale/Internationale Organisation, Umweltschutz, Kultur, Rechtsbürgerliche Organisation.

Erfolg von Parteifraktionen und –koalitionen: Im schweizerischen Parlament besitzt keine Fraktion eine Mehrheit. Wieviel Macht, Einfluss und Durchsetzungsfähigkeit eine Fraktion besitzt hängt nicht nur von der Zahl ihrer Sitze ab, sondern zudem von ihrer Fähigkeit, mit anderen Fraktionen Mehrheiten zu bilden. => Koalitionsbildung. Art und Grösse einer Koalition ist von entscheidender Bedeutung für den Erfolg, eine Abstimmung zu gewinnen.

Parlamentarier zwischen Eigennutz und Altruismus:

- Parlamentarier können eigennützig handeln: „rational-choice“-Ansatz: geht vom Modell des homo oeconomicus, also des individuell-nutzenorientierten Akteurs aus.
- Oder sie handeln auch dann „gewissenhaft“, wenn ihnen daraus Nachteile erwachsen könnten: solidarisches oder nicht-eigennütziges Verhalten.

Entscheidungsbeitrag des Parlaments im politischen Gesamtprozess: Seit der Gründung des Bundesstaats, als das Parlament tatsächlich oberste und zentrale Gewalt des Bundes war, ist die Stellung der Eidgenössischen Räte schwächer geworden. Heute gibt es jedoch wieder eine Stärkung des Parlaments: es greift stärker in die Gesetzgebung ein, es verlagert einen

Teil der Plenumsarbeit in kompetente ständige Kommissionen, die selbstbewusster gegenüber Bundesrat und Verwaltung auftreten, Eigeninitiativen ergreifen oder bis in die vorparlamentarischen Verhandlungen hineinwirken. Selbststärkung des Parlaments ist zu begrüßen, da das Parlament das einzige Organ ist, das von der Wählerschaft direkt bestimmt wird.

Die Regierung

Die Stellung des Bundesrats im schweizerischen System

1. parlamentarisches System (z.B. Grossbritannien, Deutschland): Parlamentsmehrheit bestimmt die Regierung. Verliert die Regierungsfraktion die Mehrheit, dann fällt auch die Regierung. Entweder wird der Vertreter einer neuen Mehrheit mit der Neubildung des Kabinetts beauftragt, oder es finden Neuwahlen statt. Die Kontinuität dieser Vorgänge wird durch ein unabhängiges Staatsoberhaupt gewährleistet. -> Hohe Machtkonzentration von Regierung und Parlamentsmehrheit. Durch Fraktionsdisziplin behält Regierung die Macht.
2. präsidentielles System (z.B. USA): Der Regierungschef ist gleichzeitig Staatsoberhaupt. Er wird durch das Volk gewählt. -> Unabhängigkeit vom Parlament; kann nicht abgewählt werden; ist selbstständig in der Ernennung des Kabinetts und in seinen Entscheidungen. Verhältnis Regierung – Parlament: gegenseitige Unabhängigkeit, Machthemmung.
3. Schweiz: Mischung aus beiden Systemen. Gleich wie parlamentarisches System: Wahl der Regierung durch das Parlament. Wenn jedoch die Regierung einmal gewählt ist, ist sie so unabhängig wie im Präsidialsystem (-> keine Machtkonzentration von Parlamentsmehrheit und Regierung). Verhältnis Regierung – Parlament: die Fraktionen sind frei, die Vorlagen des Bundesrates zu unterstützen, abzuändern oder gar zurückzuweisen. Auch die Regierung kann sich Konflikte mit der Parlamentsmehrheit ohne Konsequenzen für ihre Regierungspolitik leisten. Weiter ist gleich mit dem Präsidialmodell: Funktion des Regierungsvorsitzes und des Staatsoberhauptes wird von gleicher Person – dem Bundespräsidenten – ausgeübt. Der Bundespräsident wird jährlich bestimmt.

Wahl und parteipolitische Zusammensetzung

Der Bundesrat ist zwar eine Kollegialbehörde, doch werden seine sieben Mitglieder von der Vereinigten Bundesversammlung einzeln gewählt. Letzteres gilt auch für die jährliche Wahl des Bundespräsidenten und des Vizepräsidenten. Gesamterneuerungen des Bundesrats finden alle vier Jahre in der Dezembersession nach jeder Parlamentswahl statt, Teilerneuerungen bei zwischenzeitlichen Rücktritten jeweils in der nächsten Session. Die bisherigen Bundesräte kommen in der Reihe des Amtsalters zur Wiederwahl; neue Bundesräte werden in der Reihe des Amtsalters ihrer Vorgänger gewählt. Zur Wahl ist das absolute Mehr der abgegebenen Stimmen erforderlich. Sind bei mehreren Kandidaten wegen Nicht-Erreichen des absoluten Mehrs mehrere Wahlgänge erforderlich, so können im zweiten, freien Wahlgang noch neue Kandidatinnen aufgestellt werden. Danach fällt bei jedem folgenden Wahlgang der schwächste Kandidat aus dem Rennen. Wahlkriterien: parteipolitische Zusammensetzung, pro Kanton nur ein Mitglied (laut Verfassung), Deutschschweiz überlässt zwei bis drei Sitze den übrigen Landesteilen, die drei grossen Kantone Bern, Waadt und Zürich sind möglichst ständig im Bundesrat vertreten.

Der Bundesrat als Kollegialbehörde

Im internationalen Vergleich auffallendstes Merkmal: *das Kollegialsystem*. Die sieben Mitglieder werden als Gleichberechtigte und ohne Zuschreibung für ein bestimmtes Departement in das Gremium gewählt. Rolle des Bundespräsidenten: Sitzungsleitung und

formelle Repräsentationsaufgaben eines Staatsoberhauptes. Arbeitsweise des Kollegiums laut Verfassung: Die Geschäfte des Bundesrates werden nach Departementen unter die einzelnen Mitglieder verteilt. Der Entscheid über die Geschäfte geht vom Bundesrat als Behörde aus.

Dies bedeutet:

- *Das Kollegialprinzip*: Die sieben Mitglieder nehmen mit gleichen Rechten und Pflichten an der Diskussion und Entscheidung aller Regierungsgeschäfte teil. Der Bundesrat entscheidet mit Stimmenmehrheit.
- *Das Departementalprinzip*: Jedes Mitglied des Bundesrats ist Vorsteher eines der Departemente. Als Leiter dieses besitzt jedes Mitglied seine eigenen Kompetenzen.

Der politische Entscheidungsprozess im Kollegialsystem

Problem: Mitglieder einer Kollegialregierung können selbst in Angelegenheiten ihres eigenen Departements überstimmt werden. Trotzdem sollten sie sich an den Mehrheitsentscheid halten und ihn öffentlich mittragen.

Entscheidungsvorgänge im Bundesrat: darüber ist wenig bekannt: Protokolle der Sitzungen sind nicht öffentlich, Bundesräte äussern sich nicht über die internen Entscheidungsvorgänge; nach aussen vertritt das Gremium seine Entscheidungen mit Geschlossenheit.

Funktionen der Regierung und der politischen Verwaltung

Verfassungsmässige Kompetenzen des Bundesrates: oberste leitende und vollziehende Behörde. Regierungstätigkeiten/Aufgaben:

- Umschreibung der grundlegenden Ziele und Mittel staatlichen Handelns, Beurteilung der Entwicklungen im In- und Ausland, Aufstellung und Umsetzung von Richtlinien der Regierungstätigkeit, Leitung der Aussenpolitik;
- Leitung der Bundesverwaltung und des Vollzugs der Bundesaufgaben;
- Rechtsetzungsaufgaben: Vorbereitung und Organisation des vorparlamentarischen Gesetzgebungsprozesses, Konkretisierung der Bundesgesetzgebung durch Erlass von Verordnungen;
- Verwaltungsrechtspflege (Behandlung von Beschwerden).

-> Viele Aufgaben haben sich auf die Ebene der Departemente verlagert.

Bundesverwaltung: ist immer mehr politische Verwaltung geworden.

Expertenkommissionen: Dritte, die vom Bundesrat beauftragt werden, nebenberuflich in der Beratung der Landesregierung, der Gesetzesvorbereitung oder für Vollzugsaufgaben des Bundes tätig zu sein.

Regierungsreform

Es wird immer wieder von der Notwendigkeit einer Regierungsreform gesprochen. Die Belastung der Regierung wächst mit der zunehmenden Verflechtung von Innen- und Aussenpolitik enorm. Reformen scheiterten jedoch bis jetzt.