

Das neue Parlamentsgesetz: Garant des Zweikammersystems?

Christoph Lanz | *Die Schaffung des neuen Parlamentsgesetzes (ParlG) hat auch Auswirkungen auf das Zweikammersystem. Werden sich die beiden Kammern annähern oder wird die Eigenständigkeit und Verschiedenheit der Räte betont?*

Hans Huber hat das Geschäftsverkehrsgesetz (GVG) vor seiner letzten Totalrevision im Jahre 1962 als «Magna Charta des Zweikammersystems» bezeichnet (Huber 1960). Er hat dies damit begründet, dass das GVG die Grundfrage jedes Zweikammersystems beantwortet, was geschehen soll, wenn die für Gesetze geforderte Übereinstimmung beider Häuser zu scheitern droht.

Die Bundesversammlung hat nach der Bundesverfassung auch das Parlamentsrecht totalrevidiert und dabei aus dem unübersichtlichen «Flickenteppich» GVG (dazu Lanz 1991) ein kohärentes Parlamentsgesetz gemacht.

Die Frage ist reizvoll, welche Auswirkungen das neue Parlamentsgesetz auf das Zweikammersystem haben wird. Ist eher eine Annäherung der Verfahren in den beiden Kammern zu beobachten oder wird die Eigenständigkeit und Verschiedenheit der Räte betont?

1 Allgemeine Verfahrensbestimmungen

Die Allgemeinen Verfahrensbestimmungen sind mit einer wesentlichen Ausnahme einheitlich geregelt. Die Artikel 71 – 82 ParlG entsprechen allerdings weitgehend dem Status quo. Einzelne Bestimmungen, wie das Abstimmungsverfahren, waren bisher in leicht abweichenden Formulierungen in den Ratsreglementen geregelt.

Die Ausnahme bezieht sich auf die Veröffentlichung des Stimmverhaltens (Art. 82). Nachdem der Versuch des Nationalrates und einer Minderheit der ständerätlichen vorberatenden Kommission erst in der Einigungskonferenz gescheitert war, auch den Ständerat zur Veröffentlichung aller Abstimmungsergebnisse – und damit zur elektronischen Stimmgabe verpflichtet, wurde dieses Problem auf die Stufe der Ratsreglemente delegiert. Das unterdessen ebenfalls totalrevidierte Geschäftsreglement des Ständerates (nGRS) zeigt in Artikel 44, dass sich die Befürworterinnen und Befürworter einer Veröffentlichung der Abstimmungsdaten nicht durchgesetzt haben. Es bleibt bei der bisherigen Regelung. Nur wenn zehn Ratsmitglieder von ihrem Recht Gebrauch machen, einen Namensaufruf zu verlangen, wird festgehalten, wer wie abgestimmt hat (Art. 46).¹

2 Verfahren zwischen den Räten

Die Regeln über das Zusammenwirken der Räte und namentlich die Differenzenbereinigung in den Artikeln 83 – 95 ParlG verdeutlichen die bisherigen Bestimmungen im GVG. Sie betonen nach wie vor die Gleichheit und die Eigenständigkeit der Räte, bieten aber ein in der Praxis bewährtes und häufiger als früher notwendiges Verfahren für die Lösung von Differenzen.

3 Parlamentarische Initiativen

Das Verfahren der Parlamentarischen Initiative war bisher sowohl im GVG als auch in den Ratsreglementen geregelt. Es ist nun für beide Räte vereinheitlicht worden – weggefallen ist etwa die bisher nur für den Nationalrat geltende Frist, innert eines Jahres nach der Unterbreitung des Kommissionsberichtes entscheiden zu müssen, inwieweit der Initiative Folge geleistet werden soll (aGRN Art. 30 Abs. 4).

Von grösserer Bedeutung ist das neue Verfahren der Vorprüfung (Art. 109). In Zukunft muss die zuständige Kommission des Zweitrates zustimmen, wenn die Kommission des Erstrates einer parlamentarischen Initiative Folge leisten will oder eine Kommissionsinitiative ergreift. Wenn die Kommission des Zweitrates die Initiative ablehnt, bedarf es eines Entscheides der beiden Räte. Der Zweirat wird also am Grundsatzentscheid beteiligt, bevor umfangreiche Arbeiten im Erstrat geleistet werden. Da in der Vergangenheit wesentlich mehr Initiativen von Mitgliedern des Nationalrates eingereicht wurden, wird wohl in Zukunft vor allem der Ständerat früher mitentscheiden können, ob eine Initiative weiterverfolgt wird oder nicht.

4 Vorstösse

Das Verfahren bei Vorstössen ist im Parlamentsgesetz vereinheitlicht worden (Art. 118–125). Es gibt nun in beiden Räten die gleiche Art von Vorstössen. Die bisher nur im Ständerat existierende Empfehlung (aGRS Art. 25 Abs. 2) ist abgeschafft worden. Dies steht im Zusammenhang mit der neu für beide Räte einheitlich geregelten Rechtswirkung der Motion (ParlG Art. 120). Die bisher verschiedenen Bestimmungen in den Ratsreglementen (aGRS Art. 25 Abs. 1 und aGRN Art. 32 Abs. 1) haben namentlich im Ständerat oft zu Diskussionen geführt, ob eine Motion formal zulässig sei oder nicht. Es ist zu erwarten, dass in Zukunft mehr über den Inhalt und die Zweckmässigkeit einer Motion als über ihre Form diskutiert wird.

Bedeutsam ist auch die neue Möglichkeit des Zweitrates, den Text einer Motion des Erstrates inhaltlich zu verändern (ParlG Art. 121 Abs. 4). Die Praxis wird zeigen, wie stark davon Gebrauch gemacht werden wird.

5 Unvereinbarkeiten

In der neuen Bundesverfassung (BV Art. 144) ist nur die personelle Unvereinbarkeit zwischen den Mitgliedern der obersten Bundesbehörden statuiert. Weitere Unvereinbarkeiten können durch das Gesetz festgelegt werden. Nach der alten BV (aBV Art. 77) waren Bundesbeamte und -beamtinnen nicht in den Nationalrat wählbar; eine entsprechende Regel für den Ständerat gab es nicht, weil dies als Sache der kantonalen Gesetzgebung betrachtet wurde. Die Ungleichbehandlung ist zu recht auf Kritik gestossen. Im Parlamentsgesetz finden wir nun einheitliche Unvereinbarkeitsbestimmungen für alle Mitglieder der Bundesversammlung (Art. 14 und 15).

6 Kommissionen

Die Kommissionen sind im Parlamentsgesetz wesentlich ausführlicher als bisher im GVG geregelt (vgl. dazu Lüthi 2003). Der Aufgabenkatalog, bisher in den Ratsreglementen festgehalten, findet sich neu auf Gesetzesstufe (Art. 44). Schon seit 1991, als das System der ständigen Kommissionen eingeführt wurde, gibt es in beiden Räten die gleichen Kommissionen und das Kommissionsverfahren ist in beiden Räten weitgehend vereinheitlicht. Auch die Praxis ist einheitlich. So haben etwa beide Büros sehr zurückhaltend und mit einer Ausnahme (99.028 Bilaterale Verträge der Schweiz mit der EU) für die gleichen Geschäfte Spezialkommissionen eingesetzt und nur in seltenen Fällen wird das gleiche Geschäft im Zweitrat einer anderen ständigen Kommission zur Vorberatung zugewiesen. Die Einheitlichkeit wird sowohl durch das Parlamentsgesetz wie auch durch die beiden totalrevidierten Ratsreglemente bestätigt, welche weitgehend identische Formulierungen enthalten.

7 Gemeinsame Kommissionen und Delegationen der beiden Räte

Die gemeinsamen Kommissionen und Delegationen der beiden Räte sind im Parlamentsgesetz geregelt. Davon ausgenommen sind die Delegationen im aussenpolitischen Bereich, deren Organisation, Aufgaben und Verfahren gestützt auf Artikel 60 ParlG in einer separaten Verordnung über parlamentarische Delegationen (Vorlage 03.410) festgehalten werden.

Beachtlich ist eine Neuerung bei der Parlamentarischen Untersuchungskommission (Art. 163–171). Nach GVG Artikel 56 wählt jeder Rat eine eigene Untersuchungskommission, die sich gemäss Artikel 57 für die Ermittlung und die Berichterstattung mit der Kommission des anderen Rates zusammenschliessen, aber auch jederzeit wieder von ihr trennen kann. Die bisherigen drei Untersuchungskommissionen (PUK EJPD, PUK EMD und

PUK PKB) haben jeweils gemeinsam getagt und einen gemeinsamen Bericht erstellt. So lag es nahe, für die Zukunft von einer einheitlichen Untersuchungskommission auszugehen.

Unter dem Blickwinkel des Zweikammersystems interessant ist der Entscheidungsmodus der gemeinsamen Kommissionen und Delegationen. Die Koordinationskonferenz bedarf für ihre Entscheide einer doppelten Mehrheit sowohl des Büros des Nationalrates wie des Büros des Ständerates (Art. 37 Abs. 4 ParlG). Dies entspricht dem Grundsatz von Artikel 46 Absatz 2 ParlG, erweist sich aber eher als Ausnahme. Für die Entscheide der Untersuchungskommission wird auf die Regeln über die Einigungskonferenz verwiesen (Art. 164 Abs. 2). Hier muss zwar die Mehrheit der Delegationen beider Räte anwesend sein, die Beschlüsse werden aber mit der Mehrheit der stimmenden Mitglieder gefällt (Art. 92). Die gleiche Mehrheit gilt für die Redaktionskommission, die Verwaltungsdelegation, die Finanzdelegation und die Geschäftsprüfungsdelegation (Art. 56, 38, 51, 53). Angesichts der sehr bedeutenden Entscheide, die diese Delegationen zu fällen haben – erinnert sei an den knappen Entscheid der Finanzdelegation, die Fluggesellschaft Swiss mit namhaften Beträgen aus der Bundeskasse zu unterstützen – kann man sich fragen, ob die Relativierung des Zweikammersystems angebracht ist. Auf der anderen Seite wäre es auch problematisch, in den aus sechs Mitgliedern bestehenden Delegationen zwei Mitgliedern aus dem gleichen Rat ein Vetorecht zu geben.

8 Fraktionen

Die Fraktionen sind in der BV (Art. 154) und im GVG (Art. 8septies) sehr rudimentär geregelt. Das Parlamentsgesetz bezeichnet sie klar als Organ der Bundesversammlung (Art. 31 Bst.h) und regelt in den Artikeln 61 und 62 ihre Bildung, Aufgaben und Rechte. Schon bisher setzten sich die Kommissionen nach der Stärke der Fraktionen im Rat zusammen (GVG Art. 8quinquies, Abs. 2). Dies gilt auch für den Ständerat, obwohl im Geschäftsreglement des Ständerates (GRS) wie auch in der Praxis des Ständerates die Fraktionen kaum erwähnt werden. Hier besteht ein Kontrast zum Nationalrat. Die Fraktionspräsidentinnen oder -präsidenten sind ex officio Mitglieder des nationalrätlichen Büros, es gibt Fraktionssprecherinnen und -sprecher, Fraktionserklärungen, -anträge und -vorstösse.

Das Parlamentsgesetz gibt den Fraktionen das klare Recht, parlamentarische Initiativen, Vorstösse, Anträge und Wahlempfehlungen einzureichen (Art. 62 Abs. 2). Dies gilt für beide Räte, also auch für den Ständerat. Auch im neuen Geschäftsreglement des Ständerates finden sich Hinweise, dass die

Fraktionen vermehrt wahrgenommen werden: scheidet ein Mitglied aus dem Rat aus, kann seine Fraktion eine Stellvertreterin oder einen Stellvertreter bestimmen, solange das Büro die Nachfolge nicht geregelt hat (nGRS Art. 14 Abs. 2). Bedeutsam ist vor allem die neue Bestimmung in Artikel 5 nGRS), wonach im Büro mindestens ein Mitglied jeder Fraktion Einsitz nehmen muss, die im Ständerat mit mindestens fünf Sitzen vertreten ist.

9 Anhörung der Kantone

In Artikel 47bis Absatz 1bis GVG ist ausdrücklich festgehalten, dass die Kommissionen befugt sind, zur Prüfung der Vollzugstauglichkeit die Kantone und weitere betroffene Kreise zur Stellungnahme einzuladen. Im bisherigen Reglement des Ständerates, nicht aber im Reglement des Nationalrates, wurde diese Bestimmung noch verbindlicher gefasst: die Kommissionen haben die Kantone auf deren Ersuchen beizuziehen (aGRS Art. 10 Abs. 2, Bst. a bis). In der Praxis hat es sich denn auch eingespielt, dass die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) jeweils angefragt wird, zu welchen neuen Geschäften die Kantone angehört werden wünschen. Das Büro hat bisher allen Anträgen zugestimmt. Das Parlamentsgesetz wiederholt in Artikel 45 Absatz 1 Buchstabe c die Grundregel, dass die Kommissionen Vertreterinnen und Vertreter der Kantone anhören können. Die Einschränkung auf Vollzugsprobleme ist weggefallen. Es bleibt aber ein Unterschied zwischen den Räten: das revidierte GRS übernimmt in Artikel 17 Absatz 2 die verbindlichere Formulierung aus dem alten Recht, während das revidierte GRN weiterhin keine Bestimmung enthält.

* * *

Welche Schlussfolgerungen sind zu ziehen und wie ist die eingangs gestellte Frage zu beantworten?

Das neue Parlamentsgesetz verstärkt die bereits früher durch verschiedene Teilrevisionen des GVG und der Ratsreglemente eingeleitete Tendenz, die Verfahren in beiden Räten einheitlich zu regeln. Vieles, was bisher in den Ratsreglementen geregelt war, findet sich jetzt auf Gesetzesstufe. Dies bewirkt natürlich auch, dass diese Verfahren nur durch einen übereinstimmenden Beschluss beider Räte wieder geändert werden können. Deutlich wird, dass sich beide Räte um Koordination und um Effizienz bemühen. Doppelspurigkeiten sollen vermieden werden. Unterschiede sollen nur dort gepflegt werden, wo sie sich aus der spezifischen Natur der Räte ergeben.

Heisst das nun, dass die Räte ihre Eigenständigkeit verlieren? In keiner Weise. Im Ständerat wird es weiterhin keine Beschränkung der Redezeit und keine organisierten Debatten geben – Instrumente, auf die man im Nationalrat nicht verzichten kann. Dadurch wird die Debatte im Ständerat spontaner und lebendiger bleiben. Im Nationalrat wird auf Grund seiner parteipolitisch verschiedenen Zusammensetzung weiterhin anders beraten als im Ständerat. Die Fraktionen und die Medien werden sich auch in Zukunft stärker auf den Nationalrat konzentrieren. Und niemand hindert den Ständerat daran, die Präsenz seiner Mitglieder durch den morgendlichen Appell des Sekretärs statt durch eine trockene Präsenzliste überprüfen zu lassen.

Bestand haben auch im neuen Parlamentsgesetz die Regeln, welche das Zusammenwirken der beiden Räte und die Bereinigung von Differenzen betrifft. Beim Verfahren der Parlamentarischen Initiativen und bei den Vorstössen wird sich der Einfluss des Zweitrates eher erhöhen. Die Gleichwertigkeit der Räte ist in keiner Weise angetastet worden.

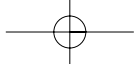
Das Parlamentsgesetz ist Garant des Zweikammersystems wie es vorher das Geschäftsverkehrsgesetz war. Ich würde aber das neue Parlamentsgesetz in Abwandlung des Zitats von Hans Huber eher als «Magna Charta der Bundesversammlung» bezeichnen.²

Anmerkungen

- 1 Zur Namensabstimmung im Ständerat vgl. von Wyss 2003.
- 2 Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates spricht in ihrem Bericht zum Parlamentsgesetz von der «Magna Charta der Gewaltenteilung» (BBl 2001 3471). Die Gewaltenteilung ist gewiss ein wichtiger Schwerpunkt, ebenso wie das Zweikammersystem und weitere Grundprinzipien unserer Verfassungsordnung, die im Parlamentsgesetz konkretisiert werden.

Literatur:

- Huber, Hans, 1960, Zum Entwurf eines neuen Geschäftsverkehrsgesetzes, Kritische Bemerkungen, *Neue Zürcher Zeitung (NZZ)*, Morgenausgabe Nr. 2807 vom 23. August 1960, Blatt 3.
- Lanz, Christoph, 1991, Parlamentarisches Verfahren – Nebensache oder mehr?, in: Das Parlament – «Oberste Gewalt des Bundes»? Festschrift der Bundesversammlung zur 700 Jahr Feier der Eidgenossenschaft, Bern, S. 183–201.
- Lüthi, Ruth, 2003, Die Stellung der Kommissionen im Parlamentsgesetz, *Gesetzgebung und Evaluation (LeGes)*, Heft 2, S.
- Von Wyss, Moritz, 2003, Die Namensabstimmung im Ständerat. Untersuchung eines parlamentarischen Mythos, in: Nachdenken über den demokratischen Staat und seine Geschichte. Beiträge für Alfred Kölz, Zürich, S. 23–47



Résumé

La nouvelle loi fédérale sur le Parlement garantit le maintien du système bicaméral tout en poursuivant les efforts de simplification des procédures qui avaient été entamés par diverses révisions partielles de la loi sur les rapports entre les conseils et des règlements de ces derniers. L'objectif est d'améliorer l'efficacité du Parlement et la coordination de ses travaux. Seule la nature spécifique de chaque conseil peut justifier des différences de procédure. Les principes de l'autonomie et de l'égalité des conseils est réaffirmée comme le prouvent en particulier les règles concernant la collaboration entre les deux chambres et l'élimination des divergences. Pour ce qui est du traitement des initiatives parlementaires et des interventions, l'influence du conseil saisi en second sera même augmentée.

