

Es gilt das gesprochene Wort

12/8

Bikameralismus

Referat gehalten von Ständerat René Rhinow
am Seminar "Le fédéralisme et la nouvelle constitution russe"
in Fribourg, am 24. Februar 1994.

I. Wesen und Ursprung des Bikameralismus

1. Nach Art. 71 der schweizerischen Bundesverfassung übt das Parlament, die Bundesversammlung, unter Vorbehalt der Rechte des Volkes und der Kantone die oberste Gewalt des Bundes aus. Damit nimmt das Demokratieprinzip im politischen System der Schweiz einen überragenden Stellenwert ein. Das Parlament ist als Repräsentationsorgan des Volkes, der Regierung, dem Bundesrat, verfassungsrechtlich übergeordnet. Es wird in seinen Befugnissen allerdings durch die Sachentscheidungsrechte des Volkes seinerseits eingeschränkt.

Damit wird ein wichtiges Kennzeichen des schweizerischen politischen Systems angesprochen: Mit den *direktdemokratischen Instrumenten* der Verfassungsinitiative sowie des Verfassungs- und Gesetzesreferendums bestehen weit umfangreichere Einflussmöglichkeiten des Volkes als bei rein parlamentarischen Demokratien. Das schweizerische Parlament kann über viele Angelegenheiten nicht abschliessend entscheiden. Viele seiner Beschlüsse, namentlich alle Verfassungsänderungen und die Gesetze, unterstehen dem Referendum. Dies bedeutet, dass sie der ausdrücklichen oder stillschweigenden Zustimmung des Volkes bedürfen.

Umgekehrt darf die verfassungsrechtlich erhöhte Stellung des Parlamentes gegenüber der Regierung nicht darüber hinwegtäuschen, dass Regierung und Verwaltung rechtlich und faktisch in grossem Ausmass auf die Parlamentstätigkeit einwirken. Verschiedentlich wird deshalb auch von einer *Staatsführung durch Parlament und Regierung "zu gesamter Hand"* gesprochen.

2. Unter Bikameralismus oder Zweikammersystem wird ein Verfassungssystem verstanden, in welchem die Befugnisse des Parlamentes *von zwei Körperschaften gemeinsam ausgeübt* werden.

In der Schweiz ist Bikameralismus sehr weitgehend verwirklicht; er entspricht den Grundsätzen des sog. "echten" oder "vollkommenen" Zweikammersystems, bei dem die beiden Kammern *unterschiedlich zusammengesetzt* sind, die *gleichen Zuständigkeiten* besitzen und *getrennt tagen*.

Das schweizerische Zweikammersystem geht auf das Jahr 1848, das Gründungsjahr der Schweiz, zurück, als aus dem früheren Staatenbund ein Bundesstaat geschaffen wurde. Die Kantone wandelten sich damit von souveränen Bündnispartnern zu Gliedstaaten mit eingeschränkter Autonomie. Das früher massgebliche eidgenössische Zentralorgan, die sog. Tagsatzung - eine Art Kongress aus Abgeordneten der einzelnen Kantone - wurde abgelöst durch ein eigentliches Parlament. Um der Bedeutung der Gliedstaaten auch im neuen föderalen Staat Rechnung zu tragen, wurden zwei Kammern eingerichtet. In einer dieser Kammern, im Ständerat, wird jeder Kanton unabhängig von seiner Grösse oder Einwohnerzahl mit gleichem Gewicht repräsentiert. Die Schweiz folgte damit dem *Vorbild des amerikanischen Kongresses* mit gleich starker Vertretung der Gliedstaaten im Senat. Die 2. Kammer ist deshalb aufgrund dieser historischen Entwicklung, in der Schweiz kein Oberhaus mit aristokratischer Prägung "à l'anglaise", sondern ursprünglich rein föderalistisch motiviert und legitimiert.

II. Struktur des schweizerischen Zweikammersystems

1. Wie sieht nun dieses Zeikammersystem in der Schweiz aus?

Die schweizerische Bundesversammlung setzt sich zusammen aus dem Nationalrat und dem bereits erwähnten Ständerat.

Der Nationalrat zählt 200 Mitglieder, die auf die Kantone im Verhältnis zu ihrer Wohnbevölkerung verteilt sind: Jeder Kanton und Halbkanton hat allerdings einen verfassungsmässig garantierten Anspruch auf mindestens einen Sitz. *Wahlkreise* sind die Kantone, in denen sich der Wahlkampf auch schwergewichtig abspielt. Der Nationalrat repräsentiert von seiner Idee her nicht einzelne Landesteile oder Bevölkerungsgruppen, sondern die *Gesamtbevölkerung* der Schweiz.

Die 46 Sitze des Ständerates dagegen verteilen sich gleichmässig auf alle Kantone, wobei die Kantone je zwei, die Halbkantone je einen Abgeordneten entsenden. Damit wird der proportionalen Vertretung des Gesamtvolkes im Nationalrat die Vertretung der "*Kantonsvölker*" im Ständerat an die Seite gestellt.

Die Bedeutung der gleich starken Vertretung der 26 Kantone erhellt aus der Tatsache, dass die Kantone eine stark unterschiedliche Grösse und Bevölkerungszahl aufweisen. Der bevölkerungsmässig grösste Kanton, Zürich, umfasst über 1 Mio. Einwohner, der kleinste, Appenzell-Innerrhoden, nur gerade 14'000. Flächenmässig stehen sich Graubünden mit 7105 km² und Basel-Stadt mit 37 km² gegenüber. Diese grossen Unterschiede führen dazu, dass das politische Gewicht der einzelnen Bürger und Bürgerinnen bei den Wahlen (und auch den Verfassungsabstimmungen) in den kleinen Kantonen bedeutend grösser ist als in den grossen Kantonen.

Um dieses Ergebnis zu entschärfen und einen stärkeren Ausgleich zwischen Demokratie- und Föderalismusprinzip auf parlamentarischer Ebene zu bewirken, werden teilweise Korrekturen der Vertretungsverhältnisse im Ständerat zwischen grossen und kleinen Kantonen im Rahmen einer Parlamentsreform erwogen.

Der schweizerische Föderalismus wirkt sich jedoch nicht nur auf die Struktur des Ständerates aus. Er übt auch einen gewissen Einfluss auf die Zusammensetzung des Nationalrates aus. Dieser wird nach dem System des Proporz gewählt, und zwar, wie erwähnt, innerhalb der Kantone als Wahlkreise. Anders als im deutschen Wahlsystem besteht in der Schweiz kein bundesweiter Proporz. Daher können die gewählten Parlamentarier, je nach Kanton, eine unterschiedlich hohe Stimmenzahl auf sich vereinigen. Das gleiche gilt allerdings *auch* für die Ständeräte, die in den Kantonen *ebenfalls* vom Volk, und zwar - mit einer Ausnahme - im Majorzverfahren gewählt werden.

Wenn also von der Idee her der 200 köpfige Nationalrat als Volksvertretung das ganze Volk zu vertreten hat, nimmt er wegen des föderalistisch geprägten Wahlmodus auch gliedstaatliche Anliegen wahr. Demgegenüber werden im Ständerat mit 46 Sitzen nicht nur spezifisch kantonale Interessen vertreten. Darauf ist zurückzukommen.

2. Von besonderer Bedeutung erscheint zudem Artikel 91 der Bundesverfassung. Er bestimmt, dass die Mitglieder beider Räte ihre Parlamentstätigkeit *ohne Instruktionen* wahrzunehmen haben. Die Parlamentarier beider Räte sind demnach grundsätzlich weisungsunabhängig und nur ihrem politischen Gewissen verpflichtet.

Das *Instruktionsverbot* ist insbesondere im Hinblick auf den Ständerat von grosser Tragweite, indem es deutlich macht, dass dieser nicht als Gremium der Kantone, als Vertretungsorgan für partikuläre Kantonsinteressen, zu verstehen ist. Er steht damit in einem Gegensatz z. B. zur deutschen Länderkammer, dem deutschen Bundesrat, der sich aus weisungsgebundenen Mitgliedern der Länderregierungen zusammensetzt.

Es ist daher missverständlich, wenn der Ständerat als Kantonsvertretung bezeichnet und dem Nationalrat als Volksvertretung gegenübergestellt wird. Die Bedeutung des Ständerates ist vielmehr darin zu sehen, dass dem Föderalismusprinzip auf Parlamentsebene in allgemeiner Weise Ausdruck verliehen und so der bundesstaatlichen Struktur der Schweiz Rechnung getragen wird. Allerdings führen politische Usancen dazu, dass teilweise Kontakte zwischen den Kantonsregierungen und den Abgeordneten im Ständerat bestehen. Die Regierungen der Kantone beklagen sich jedoch zur Zeit darüber, dass ihr Einfluss auf die Bundespolitik zu schwach sei. Eine kürzlich gegründete Konferenz der Kantonsregierungen soll mithelfen, das Gewicht der Kantone auf Bundesebene zu verstärken, namentlich bei der Vorbereitung der Gesetzgebung und in der Aussenpolitik.

3. National- und Ständerat weisen in der Regel *signifikante Unterschiede in ihrer parteipolitischen Zusammensetzung* auf. Das liegt zum einen am Wahlverfahren, das für den Nationalrat auf Bundesebene festgelegt ist, dessen Regelung für den Ständerat aber den Kantonen vorbehalten ist. Während für den Nationalrat - wie erwähnt - das Proporzsystem gilt, berücksichtigt das Majorzsystem bei den Ständeratswahlen keine Partei- oder Listenstimmen und lässt deshalb regelmässig nur Kandidaten derjenigen Parteien zum Zug kommen, welche im betreffenden Kanton am stärksten vertreten sind.

Zum anderen ist die unterschiedliche politische Struktur der beiden Räte dadurch bedingt, dass für die Ständeratswahl pro Kanton nur zwei Sitze zu vergeben sind, wodurch die Wahl des Ständerates zur eigentlichen Persönlichkeitswahl wird.

Schliesslich ist auch die gleichmässige Vertretung aller Gliedstaaten im Ständerat mit dafür verantwortlich, dass dessen Parteistruktur erheblich von derjenigen im Nationalrat abweicht. Da in den meisten kleineren Kantonen bürgerliche und gemässigte Parteien dominieren und entsprechende Politiker in den Ständerat gewählt werden, sind diese auch stärker vertreten als linke, grüne oder rechtskonservative Bewegungen. So stehen derzeit im Ständerat drei sozialdemokratische Sitze 41 bürgerlichen gegenüber, während die Sozialdemokratische Partei zusammen mit progressiven und grünen Gruppierungen im Nationalrat mit 59 von 200 Sitzen vertreten ist.

4. National- und Ständerat sind schliesslich *bezüglich ihrer Aufgaben einander vollkommen gleichgestellt*. Sie verfügen über dieselben Kompetenzen und haben bei der parlamentarischen Beratung das gleiche Gewicht. Parlamentsbeschlüsse kommen nur zustande, wenn beide Räte in getrennten Verfahren einer Vorlage zustimmen. Die Schweiz ist wohl der einzige Verfassungsstaat, der den Bikameralismus so konsequent verwirklicht hat.

Ein gewisses *Ungleichgewicht* des Nationalrates besteht lediglich bei wenigen Geschäften, vor allem bei der Wahl der Regierung, die ausschliesslich durch das Parlament vorgenommen

men wird. Hier treten beide Kammern zur sog. *Vereinigten Bundesversammlung* zusammen. In diesem Fall kommt dem Ständerat aufgrund seiner geringeren Mitgliederzahl ein kleineres Gewicht zu als dem Nationalrat.

III. Funktionen des Zweikammersystems

1. In einem letzten Schritt möchte ich einige wichtige Aspekte unseres Bikameralis anhand der Funktionen des schweizerischen Zweikammersystems nochmals unterstreichen. Der schweizerische Bikameralismus ist einmal Ausdruck unserer *bundesstaatlichen Struktur*. Durch die Ausstattung der Bundesversammlung mit zwei unterschiedlich legitimierten und strukturierten Kammern sollen die *Gleichheit der Bürger* und die *Gleichheit der Kantone* als wesentliche Grundsätze des schweizerischen Staatsrechtes auf Parlamentsebene zum Ausdruck gebracht werden. Das Zweikammersystem dient so der Integration der verschiedenen gesellschaftlichen Kräfte in einem pluralistischen, mehrsprachigen, multikulturellen, vielfältigen Staat. Weil das Zweikammersystem geeignet ist, die dualistische Struktur eines Bundesstaates zur Geltung zu bringen, haben ja auch die meisten föderativ aufgebauten Staaten in ihrem politischen System den Bikameralismus verwirklicht.
2. Eine zweite Funktion des Bikameralismus ist im *Minderheitenschutz* zu erblicken. Die Schweiz kann als Land der Minderheiten qualifiziert werden, weil sich jeder Schweizer sowohl als Angehöriger mindestens einer Mehrheit als auch von Minderheiten erlebt. Die Vielfalt der Gesellschaft ist überlappend - es stehen sich nicht feste, klar gegeneinander abgegrenzte Blöcke gegenüber. Trotzdem gibt es dauerhafte Spannungsverhältnisse. Zu denken ist etwa an den Gegensatz zwischen den *ländlichen Kantonen und den Stadtgebieten* oder an die Divergenzen zwischen der *romanischen und der deutschsprachigen Schweiz*. Gerade die bäuerlichen sowie die französisch- und italienischsprachigen Bevölkerungsgruppen sind im Ständerat überproportional vertreten; so verfügen Welsche und Tessiner über etwas mehr als ein Viertel aller Sitze im Ständerat. Bestünde das Parlament, unter Verzicht auf den Ständerat, aus nur einer Kammer, welche das Volk in seiner Gesamtheit proportional repräsentierte, so hätten einige Minderheitengruppen weit schlechtere Möglichkeiten, ihre Anliegen im Parlament zu artikulieren.

Dieser überproportionale Schutz von Minderheiten, wie er auch - aber nicht nur - in der Parlamentsstruktur zum Ausdruck kommt, ist wohl ein entscheidender Schlüssel für das friedliche Zusammenleben unterschiedlicher Sprachgruppen, Konfessionen, kultureller Gemeinschaften und politischer Organisationen in einem Gemeinwesen. Er führt zu einer einzigartigen Integrationsleistung, welche entscheidend zur langjährigen Konstanz des schweizerischen Staates beigetragen hat.

3. Eine dritte Funktion des Zweikammersystems besteht in der Verbesserung der parlamentarischen Entscheidungen. Die beiden Kammern der Bundesversammlung beraten über Parlamentsgeschäfte in getrennten Sitzungen. Sie sind für eine wirksame gemeinsame Beschlussfassung genötigt, einen *Konsens* zu finden, wozu das *Differenzbereinigungsverfahren* Hilfe bietet.

Diese doppelte Beratung und die Notwendigkeit, zu einer von beiden Räten getragenen Lösung zu kommen, bewirken oft eine vertiefte, gründlichere Behandlung der Geschäfte und eine umfassendere Berücksichtigung der verschiedenen Standpunkte. Der Umstand, dass jede Beschlussfassung des Parlamentes die Zustimmung beider Kammern verlangt, führt im allgemeinen auch zu einer Mässigung und zu einer Machthemmung innerhalb der Legislative. Man spricht daher in diesem Zusammenhang von einer Inter-Organ-Kontrolle.

4. Vor allem dem Ständerat kommt aufgrund seiner anderen Struktur die Rolle einer "chambre de réflexion" zu. Seine Beratungen sind weniger von parteipolitischen Gegensätzlichkeiten und hochgehenden Emotionen geprägt als diejenigen im Nationalrat. So nimmt er sich vertiefter als der Nationalrat Fragestellungen an, die im Rahmen einer harten parteipolitischen Auseinandersetzung weniger gewichtet werden. Zu erwähnen sind etwa verfassungsrechtliche Abklärungen, die Vollzugstauglichkeit einer Regelung sowie Verständlichkeit und Konsistenz der Gesetzgebung.

IV. Ausblick

Der schweizerische Bikameralismus ist einzigartig und auch von unserer Geschichte her erklärbar. Er hat sich zweifelsohne bewährt, auch wenn heute Reformanliegen, welche die Erhöhung der Handlungsfähigkeit des Parlamentes bezwecken, ernsthaft diskutiert werden. Vor allem ist er nach wie vor gültiger Ausdruck eines Staates,

- der vielfältige Mechanismen der Machtaufteilung und Machtkontrolle zum Schutz der Freiheit seiner Bürger eingesetzt hat,
- der seine repräsentative Demokratie mit unmittelbaren Volksrechten wirksam und systembildend ergänzt, und
- der föderalistisch geprägt ist, und
- dem der überproportionale Schutz und das friedliche Zusammenleben von sprachlich-kulturellen, konfessionellen und politischen Minderheiten ein vorrangiges Anliegen ist.