

Zeitschrift: Appenzellische Jahrbücher
Herausgeber: Appenzellische Gemeinnützige Gesellschaft
Band: 145 (2018)

Artikel: Von der Abstellkammer zur "Chambre de réflexion"
Autor: Bischofberger, Ivo
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-813180>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 02.04.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Von der Abstellkammer zur «Chambre de réflexion»

STÄNDERATSPRÄSIDENT IVO BISCHOFBERGER

Bearbeitete Fassung der Rede zur Jahresversammlung
der Appenzellischen Gemeinnützigen Gesellschaft
vom 25. November 2017 im Mehrzweckgebäude Stein AR

Hochgeachteter Herr Landammann, sehr geehrte Frau Präsidentin, geschätzte Damen und Herren

Übermorgen gebe ich den Präsidentenstuhl im Ständeratssaal wieder frei. Ich tue dies mit einem lachenden und mit einem weinenden Auge. Mit einem weinenden, weil mir diese zwölf Monate viele schöne, überraschende und unvergessliche Momente bescherten. Mit einem lachenden, weil diese jährliche Rochade typisch ist für das Selbstverständnis unseres Bundesstaats-Konzepts – und das lautet: möglichst viele Akteurinnen und Akteure in den politischen Prozess einbeziehen und die Macht auf möglichst viele Personen verteilen.

Die Tagespolitik musste während des Präsidentschaftsjahres etwas zurückstehen, weil ich als Ratspräsident die Institution repräsentierte. Dafür konnte ich mich stärker institutionellen Fragen widmen – zum Beispiel, um ausländischen Gästen unser politisches System und seine Eigenheiten zu erklären. Mein Präsidentsessel im Ständeratssaal bot mir im wahrsten Sinn des Wortes die Gelegenheit, auf die kleine Kammer hinunterzublicken und mir über ihr Wesen, ihr Funktionieren und ihre Entwicklung Gedanken zu machen. (Abb. 1)

Der Blick zurück

Ein Zweikammersystem nach amerikanischem Vorbild

Als Historiker kommt es einer *déformation professionnelle* gleich, die Geschichte von hinten aufzurollen. Blicken wir also 169 Jahre zurück. Ins Jahr 1848. Es ist eine ungeheuerliche, aber spannende Zeit. In vielen Regionen Europas kämpfen Bürger – teils gewaltsam – gegen die alte Ordnung in ihren Ländern.

Die Schweiz ist bereits einen Schritt weiter. Der Sonderbundskrieg ist gerade zu Ende gegangen. Die Wunden sind noch nicht verheilt. Aber man rafft sich auf, schaut vorwärts und will etwas Neues wagen – obwohl vielen die Idee eines Bundesstaates suspekt ist. Eine Gruppe von 21 Männern unter dem Vorsitz von Ulrich Ochsenbein – wenig später einer der ersten sieben Bun-

desräte – ist im Auftrag der Tagsatzung daran, den Bundesvertrag von 1815 zu revidieren. Einer der grossen Streitpunkte ist die Organisation des Parlaments: Die eine Seite will eine im Verhältnis zur Bevölkerung zusammengesetzte Nationalversammlung. Dadurch würden die kleinen Kantone aber stark benachteiligt. Die andere Seite fordert, die Tagsatzung, in der alle Kantone ungefähr gleich viel Gewicht hatten, in angepasster Form weiterzuführen. Damit würden jedoch die Ziele der radikal-liberalen Partei, die vor allem in den grossen Mittellandkantonen vertreten ist, nicht erreicht.

Und so lesen wir in der Berner Zeitung von damals: «Entweder würde die Kantonalkammer zu einer willenlosen Behörde herabsinken, aus Furcht, durch Widerstand gegen den Repräsentantenrath die Einheitsrepublik zu provozieren: und warum sollte man in diesem Falle für eine solche Scheinbehörde nur einen Rappen ausgeben. Oder aber die reaktionäre Partei würde sich in diesem Sitz des Kantonalegoismus verschantzen und von da aus alle Thätigkeit des Repräsentantenrathes zu lämen versuchen. Dieser Fall ist bei weitem der wahrscheinlichere [...]»¹

Nach mühseligem Ringen legt die Revisionskommission, wie die Gruppe genannt wird, einen Kompromiss vor: ein Zweikammersystem nach amerikanischem Vorbild. Beide Räte sind einander gleichgestellt. Sie müssen übereinstimmende Beschlüsse fassen, damit Gesetze in Kraft treten. Das ist ein aussergewöhnlicher, gar revolutionärer Vorschlag. Dieses System von zwei gleichberechtigten Kammern mit unterschiedlicher Vertretung der Kantone soll für Ausgewogenheit im neuen Bundesstaat sorgen. Doch die progressive Presse ist nicht zufrieden und stänkert gegen die Kammer der Kantone. Für die NZZ ist der Ständerat ein «Hemmschuh», der viel Geld verschlingt und nichts Anderes als eine neue, verschlechterte Auflage der Tagsatzung darstellt. Ins gleiche Horn bläst die Berner Zeitung. Sie fürchtete, mit zwei Räten werde die Schwerfälligkeit fortgesetzt, die man an der Tagsatzung so unerträglich fand. Der «neue» Ständerat hat von Anfang an ein Imageproblem.

Im Laufe des Sommers 1848 finden entscheidende Abstimmungen in den Kantonen statt. Es sind die ersten schweizerischen, nach dem Prinzip des allgemeinen Wahl- und Stimmrechts. Trotz kritischer Berichterstattung nehmen 16 ½ Stände die neue Bundesverfassung an – Appenzell Innerrhoden gehörte übrigens nicht dazu.²

Das neue Bundesparlament kommt erstmals am 6. November 1848 zusammen. Die Kammern tagen – im Gegensatz zu heute – nicht unter dem gleichen Dach. Das Bundes-Rathaus, das heutige Bundeshaus West, muss erst noch gebaut werden. Der Nationalrat debattiert im Berner Rathaus. Der Ständerat hält seine

1 Berner Zeitung vom 25.03.1848. Zit. bei: Jürg Dübelin: Die Anfänge der Schweizerischen Bundesversammlung. Untersuchungen zur politischen Praxis der eidgenössischen Räte in den zwei ersten Legislaturperioden (1848–1854). Bern 1978, S. 18.

2 Nur gerade sieben Prozent der Stimmbürger des damaligen Halbkantons sagten Ja. In Ausserrhoden waren es 78 Prozent.

Sitzungen in einem schmucken Empire-Gebäude an der Zeughausgasse ab, wo sinnigerweise die jungen Bernburger in spielerischer Manier die Obrigkeit der Republik Bern nachäffen. Ich sage bewusst: nachäffen. Denn das Emblem des «Äusseren Standes» zeigt (bis heute) einen Affen, der in einen Spiegel schaut. Politische Bildung à l'ancienne, könnte man sagen. (Abb. 2)

An politischer Erfahrung mangelt es den Standesvertretern hingegen nicht. Denn die Ständekammer setzte sich bereits in den frühen Jahren mehrheitlich aus Legislativpolitikern, amtierenden und ehemaligen Regierungsräten sowie aus Verfassungsräten und Tagsatzungsmitgliedern zusammen. Übrigens: Die Zahl von amtierenden und ehemaligen kantonalen Exekutivpolitikerinnen und -politikern ist im Ständerat nach wie vor beachtlich – zurzeit sind es nämlich deren 15.

Die schwierige Rolle des Ständerats

Während der ersten Sessionen geht es im neuen Bundesparlament ziemlich turbulent zu. Schnell ist klar, wer das Sagen hat. Ein Sitz im Nationalrat ist viel erstrebenswerter, obwohl dieser 111 Mitglieder hat. Die grosse Kammer gilt wegen der Dominanz des radikal-liberalen Lagers als progressiv, zukunftsweisend und – vor allem mit Blick aufs reine Prestige – als bedeutend. Der Ständerat hingegen gilt als altbacken, überholt und bedeutungslos. Das hängt auch mit dem Wahlsystem zusammen. Die Nationalräte werden vom Volk – respektive damals von der männlichen Bevölkerung – gewählt, die Ständeräte von den Kantonsregierungen oder -parlamenten – und je nach Kanton oft nur befristet, für eine Session oder für ein, respektive zwei Jahre. Zudem können die Stände ihre Abgesandten jederzeit abberufen. Unter solchen Voraussetzungen ist es schwierig, sich zu profilieren, und das Amt als Ständerat ist wenig attraktiv. Den Ständerat als Rumpel- oder Abstellkammer zu bezeichnen, ist in dieser Zeit nicht verkehrt, sondern stark verbreitet. Wer kann, versucht sich in den Nationalrat wählen zu lassen. Die NZZ empfiehlt denn auch das amerikanische Modell zur Nachahmung: Die Kantone sollten ihre Abgeordneten durch alle Aktivbürger für die gleiche Amtsdauer wählen lassen. Dies vorerst jedoch ohne grosse Resonanz.

Ungünstig wirkt sich auf das Renommee des Ständerates auch die Zuteilung der Geschäfte aus: Zwar beschliessen die Kammern bereits zu Beginn der Sommersession 1849, die beiden Ratspräsidenten sollten untereinander ausmachen, «von welchem Rate jedes Geschäft zuerst zu behandeln sei». Das Bundesgesetz über den Geschäftsverkehr legt kurz darauf gesetzlich fest, dass die Ratspräsidenten zu Beginn jeder Session klären, wer Erstrat ist. Da National- und Ständerat gleichgestellt sind,

hätte keine Kammer ein gesetzliches Vorrecht bei der Behandlung der einzelnen Geschäfte. Ich sage bewusst: hätte. Denn die Volksvertreter bringen es irgendwie fertig, sich die meisten – und vor allem – die wichtigsten Geschäfte zuerst zu sichern. Dem Ständerat bleibt zuweilen nichts Anderes übrig, als auf eine oder mehrere Sitzungen zu verzichten, was für spöttische Kommentare und in konservativen Blättern für bissige Repliken sorgt.

So lesen wir in der Berner Zeitung: «In der Regel überliess die Ständekammer dem Nationalrath die Initiative und war dann bemüht, einen entsprechenden Beschluss, das heisst den gleichen, wie den von dem Nationalrath gefassten zu Stande zu bringen».³ Und in der Schwyzer Zeitung heisst es: «Gestern hielt der Ständerath keine Sitzung. Es kömmt dieses nur daher, weil der NR jeweilen so bescheiden ist, die Initiative oder Priorität in allen wichtigen Fragen für sich zu vindizieren.»⁴

Rein rechnerisch betrachtet, gleicht sich das Ungleichgewicht in der zweiten Legislaturperiode aus. Der Ständerat berät nunmehr die Hälfte der Geschäfte zuerst. Aber bei den wichtigen Geschäften, bei organisatorischen und gesetzlichen Fragen, innenpolitisch heiklen Themen oder bei aussenpolitischen Belangen setzt die grosse Kammer ihren Prioritätsanspruch durch. Die eindeutige Vormachtstellung des Nationalrates hemmt die Ständekammer derart, dass sie kaum wagt, einen Gesetzesentwurf abzuändern.

Es dauert einige Zeit, bis die beiden Räte ihre Rolle gefunden und sich gegenseitig je als Ergänzung wertschätzen lernen. Erstaunlich ist das nicht: Sie müssen nur einen Blick auf jüngere Demokratien werfen. In vielen Ländern des ehemaligen Ostblocks zum Beispiel wurde nach dem Fall der Mauer zwar wieder eine zweite Kammer eingeführt, vor allem um sich vor eigenmächtigen Verfassungsänderungen durch eine Regierungsmehrheit zu schützen. Die Senate in Slowenien, Polen, Rumänien etc. feiern also jetzt etwa ihr 25-Jahr-Jubiläum. Aber sie haben ihre Rolle noch nicht gefunden und sind genauso in der Kritik, wie dies der Ständerat früher war.

Die Gegenwart

Gleichberechtigung der beiden Räte

Bevor ich nun gänzlich in eine Geschichts- und Staatskundelection ver falle, machen wir einen grossen Zeitsprung vorwärts in die Gegenwart. 2017 ist das Bundesparlament ein anderes. Seit nunmehr 159 Jahren tagen National- und Ständerat im gleichen Gebäude, zuerst im Bundes-Rathaus, dem heutigen Bundeshaus West, und ab dem Jahre 1902 unter der Bundeshauskuppel.

3 Berner Zeitung vom 9.12.1848. Zit. bei: Dübelin, Bundesversammlung (wie Anm. 1), S. 53.

4 Schwyzer Zeitung vom 19.07.1851. Zit. bei: Dübelin, Bundesversammlung (wie Anm. 1), S. 53.

5 Bundesblatt. Aus den Verhandlungen der Schweizerischen Bundesversammlung, 5. Juli 1858.

Den Umzug ins Bundes-Rathaus im Jahre 1858 beschreibt der damalige Nationalratspräsident Augustin Keller wie folgt: «Heute zum ersten Male stellt sich der verfassungsmässige Organismus des neuen Schweizerbundes äusserlich in architektonischer Verbindung und Einheit dar.»⁵

Heute ist der «verfassungsmässige Organismus» nicht nur architektonisch verbunden: Beide Kammern leben dem Grundsatz der Gleichberechtigung nach. Der Nationalrat hat trotz seiner Grösse nicht mehr zu sagen. Und der Ständerat trotz der kleineren Sitzzahl nicht weniger. Die Bundesversammlung kann ihre Kompetenzen nur durch übereinstimmenden Beschluss beider Räte ausüben. Das braucht manchmal zwar etwas mehr Zeit, ist aber in den meisten Fällen ein Garant für dauerhafte und mehrheitsfähige Lösungen, die auch in einer Volksabstimmung bestehen können.

Neben der Schweiz kennt heute übrigens in Europa nur Italien ein solches, sogenannte perfektes Zweikammersystem. Andernorts sind die Kompetenzen und Aufgaben beider Kammern (in der Regel spricht man von Nationalversammlungen und Senaten) so unterschiedlich wie die Länder selbst. Während die einen Senate vorwiegend beratend tätig sind, können andere mit einem Veto einen Gesetzesentwurf blockieren. Es gibt zweite Kammern, deren Mitglieder sich aus Interessensvertretern zusammensetzen, andere werden auf Lebzeiten ernannt, oder sie haben den klaren Auftrag, die Interessen ihrer Region zu vertreten. Es gibt Senate mit 15 Mitgliedern, in anderen sitzen mehrere hundert. Praktisch bei allen wird moniert, sie kosteten zu viel und nützten zu wenig ...

Völlig unangefochten ist und bleibt unser Ständerat auch heute nicht. Die Kontroverse dreht sich stets um den gleichen Punkt: Man stört sich an der Übermacht der bevölkerungsarmen, ländlichen und zumeist auch konservativeren Kantone. Reformvorschläge vermochten sich aber bis heute nicht durchzusetzen. Niemand denkt ernsthaft daran, den Ständerat signifikant zu verändern; noch viel weniger daran, ihn abzuschaffen. Und so scheint es, als hätten sich die Kritiker mit dem historischen Kompromiss von 1848 bis auf weiteres versöhnt.

Die Unterschiede

Geschätzte Damen und Herren

Verfassungsmässig gleichgestellt heisst aber nicht, dass die beiden Räte genau gleich sind: Es gibt gewollte und bewusst praktizierte Unterschiede. Kleine feine, aber auch grössere, bedeutendere. Sie finden sich bereits in der Garderobe. (Abb. 3)

Jede Ständerätin, jeder Ständerat hat einen persönlichen Kleiderhaken, der mit einem Namensschild versehen ist. Den



1



2

Ständerat Ivo Bischofberger auf dem Präsidentenstuhl anlässlich der Präsidentenwahl vom 28. November 2016.

Das Emblem der Berner Burschenschaften zeigt einen Affen, der in einen Spiegel schaut. Im Gebäude des «Äusseren Stands» der jungen Burschenschaften im 19. Jahrhundert der Ständerat.

Rechts:

Garderobe des Ständerats mit persönlichen Kleiderhaken.

Während seiner Präsidentschaft 2012/2013 liess Hans Altherr im Ständeratssaal zwei Fahnen aufstellen, eine Schweizerfahne und eine Fahne seines Kantons. Er begründete damit eine Tradition, die von seinen Nachfolgern weitergeführt wird.



3



4



5

*Der Ständerat 2016/2017 mit
Präsident Ivo Bischofberger.*

Rechts:

*Das Fresko von Albert Welti und
Wilhelm Balmer im Ständeratssaal
zeigt eine Landsgemeinde. Es wurde
1907 in Auftrag gegeben und 1914,
zwei Jahre nach dem Tod von Welti,
durch Balmer fertiggestellt.*



Mitgliedern des Nationalrates hingegen – «Gott sei's geklagt», wie es alt Ständerat This Jenny sel. einmal ausdrückte – stehen nur namenlose Kleiderbügel zur Verfügung. Wir im Ständerat kennen noch den «Morgenappell», bei dem jedes Ratsmitglied namentlich aufgerufen wird, die Nationalräte bekunden ihre Anwesenheit mit ihrer Unterschrift auf einem aufgelegten Bogen Papier. Bei uns gilt Krawattenpflicht, die Volksvertreter nehmen es diesbezüglich lockerer. Unsere Voten werden nicht simultan übersetzt, wir kennen keine Beschränkung des Rederechts, und alle sprechen von ihrem Platz aus. Letzteres führt dazu, dass unsere Debatten von sieben festinstallierten Kameras begleitet werden müssen – eine mehr als im Nationalrat. Dort reden alle Mitglieder vorne am Stehpult und unter Zeitvorgabe – wenn sie überhaupt das Wort ergreifen dürfen. Im Ständerat gibt es zwar keine Redezeitbeschränkungen. Aber wir sind uns selber lieb, uns knapp zu halten. Wer zu lange spricht oder bereits Gesagtes laufend wiederholt, wird von den Kollegen – in knappen Worten, aber unzweideutig – dazu verknurrt, beim Apéro die Rechnung zu übernehmen.

Ein Novum im Saal, das sich innert kurzer Zeit zur Tradition entwickelt hat, stammt von einem Amtsvorgänger aus Appenzell Ausserrhoden. Zu Beginn seines Präsidialjahres hatte Hans Altherr sich erlaubt, im Ständeratssaal zwei Fahnen aufzustellen, analog zum Nationalrat, aber wie er damals erklärte, mit einem wesentlichen Unterschied: «Ich habe mir erlaubt, eine Schweizer Fahne und eine Appenzeller Fahne aufzustellen, wobei es nicht darum geht, eine Appenzeller Fahne aufzustellen, sondern eine Fahne des Kantons, aus dem der Präsident stammt.» Dies entspricht heute bereits gelebter Praxis. (Abb. 4)

Der Gebrauch von Laptops ist bei uns im Saal nach wie vor nicht erlaubt. Dafür sind seit der letzten Frühlingssession Tablets zugelassen. Bald sollen sogar unsere Ratsunterlagen direkt elektronisch an alle Ratsmitglieder gehen. Damit kommen wir einen Schritt weiter auf dem Weg zu einem papierlosen Betrieb – und trotz unserem Ruf als altmodischem Stöckli sind wir dann sogar technisch dem Nationalrat hierin eine Nasenlänge voraus.

Zugegeben, die erwähnten Eigenheiten sind politisch nicht matchentscheidend. Es gibt augenfälligere, dazu gehören zum Beispiel die Abstimmungen: Bis vor drei Jahren wurde im Stöckli noch per Hand-Erheben abgestimmt. Das war zwar transparent, jeder konnte sehen, wer wie gestimmt hat. Aber weil es kompliziert und nicht immer ganz verlässlich war, stimmen wir seit dreieinhalb Jahren nun per Knopfdruck ab. Im Unterschied zum Nationalrat publiziert der Ständerat aber nicht alle Abstimmungsergebnisse in Form von Namenslisten. Nur bei Gesamtabstimmungen, Schlussabstimmungen oder wenn es eine Min-

destzahl von Ratsmitgliedern verlangt, wird publiziert, wer wie gestimmt hat. Die Medien und zum Teil auch die Politologen haben daran keine Freude und behaupten, wir seien eine «Dunkelkammer». Damit können wir gut leben. Und ich kann nur wiederholen: Auf den Tribünen, in der Online-Übertragung der Debatten und im Amtlichen Bulletin kann man jederzeit sehen, wer welchen Knopf gedrückt hat. Einzig zuhanden der heute so beliebten, aber unseligen Rankings, Ratings und Vermessungen der Ratsmitglieder ist das – zugegeben, aber gewollt (!) – nicht so praktisch.

So argumentierte denn kürzlich auch das Büro unseres Rates bei einem entsprechenden Vorstoss wie folgt: «Die Aufbereitung der Abstimmungsergebnisse mit Namenslisten dient demgegenüber primär der ‚Vermessung‘ der Ratsmitglieder durch Politbeobachter. Die Ergebnisse dieser Analyse werden oft in einer schematischen Form präsentiert, die es nicht erlaubt, die Gründe für das Abstimmungsverhalten nachzuvollziehen.»

Noch unterschiedlicher sind das Selbstverständnis und die Wesenszüge der beiden Kammern. Der Nationalrat ist lebhafter, lauter und unpersönlicher. Demgegenüber geht es im kleinen Rat ruhiger zu. Dieser wird wegen seiner sachlichen, von gegenseitigem Respekt geprägten und differenzierten Gesprächskultur auch «Chambre de réflexion» genannt. Weil wir alle das Wort zu allen Themen ergreifen können und auf Voten der Kolleginnen und Kollegen auch nochmals antworten können, gibt es bei uns immer wieder «echte» und spannende Debatten – etwa bei gesellschaftspolitischen und ethischen Fragen wie der Präimplantationsdiagnostik. Im Nationalrat ist das in dieser Art kaum möglich. Die meisten Ratsmitglieder können das Wort nicht ergreifen, die Abfolge der Redner ist zum Voraus festgelegt, nur mit Zwischenfragen kann auf ein Votum reagiert werden. Kein Wunder, hält sich die Aufmerksamkeit oft in Grenzen.

Der Ständerat kennt auch keine Fraktionen. Wir verstehen uns als Kantonsvertreterinnen und -vertreter. Deshalb spielt die politische Couleur der einzelnen Mitglieder weniger eine Rolle als im Nationalrat, wo Fraktionsdisziplin immer wieder gefragt ist. In der Tendenz sitzen die Standesvertreter zwar auch immer mehr unter ihresgleichen, während früher die Sitzordnung nach Kantonen oder Sprachen gewählt wurde. Wir sind «eingemittelter». Darauf weise ich als Vertreter einer klassischen Mittepartei gerne hin: Anders als im Nationalrat sind CVP, FDP und SP im Stöckli etwa gleich stark. Das heisst, in unserem Rat gibt es andere Mehrheiten als im Nationalrat. Deshalb dauern die Differenzbereinigungen oft länger als früher, aber am Schluss kommen wir immer noch zu ausgewogenen, mehrheitsfähigen Vorlagen – ohne Zweikammersystem sähe das wohl anders aus.

Sitzverteilung in den beiden Räten

	<i>Nationalrat</i>	<i>Ständerat</i>
SVP	68	6
SP	43	12
FDP. Die Liberalen	33	13
CVP	30	13
Grüne	12	1
BDP	7	1
GLP	7	
	200	46

Der attraktivere Rat

Geschätzte Damen und Herren

Heute wird – und das ist ein bemerkenswerter Unterschied zu den frühen Jahren des Bundesparlaments – der Ständerat in vielen Publikationen als der «attraktivere Rat» bezeichnet – eine etwas kühne Aussage, aber ich werde sie nachfolgend mit konkreten Beispielen illustrieren.

Obschon wir Ständerätinnen und -räte unsere Kantone vertreten und von der Bevölkerung der Kantone nach kantonalem Recht gewählt werden, so sind wir doch Mitglieder eines Bundesorgans. Wir sind – anders als noch zu Anfangszeiten – weder an Instruktionen gebunden noch kantonalen Exekutiven und Legislativen Rechenschaft schuldig. Wir sind es lediglich gegenüber unserer Wahlbehörde, dem Stimmvolk. Das gibt uns eine starke Legitimation. Trotzdem sind Ständeräte den Kantonen enger verbunden als viele Mitglieder der grossen Kammer. Das heisst aber nicht, dass wir einfach die Partikularinteressen unseres eigenen Kantons besonders berücksichtigen. Vielmehr geht es im Ständerat darum, Lösungen zu finden, die der föderalen Struktur unseres Landes am besten Rechnung tragen. Es besteht für uns deshalb die gesetzliche Pflicht, bei der Beratung neuer Geschäfte die Kantone anzuhören, sofern sie das wünschen. Der Nationalrat kennt keine solche Vorschrift.

Dass dies Folgen hat, belegt eine Studie der Universität Bern aus dem Jahre 2006: Kommt der Ständerat bei der Beratung eines Geschäfts als Erster an die Reihe, so tragen die Vorlagen föderalistischen Anliegen mehr Rechnung, als wenn der Nationalrat Erstrat ist. Auch nach der Behandlung durch den Nationalrat bleibt das oft so.⁶

Interessantes brachte auch eine Nachfolgestudie zu Tage, die einen Bezug herstellt zur Situation um 1848, aber nun ein komplett anderes Bild zeigt: Da der Ständerat inzwischen häufiger

6 Daniel Schwarz und Wolf Linder: Mehrheits- und Koalitionsbildung im schweizerischen Nationalrat 1996–2005. Studie im Auftrag der Parlamentsdienste der schweizerischen Bundesversammlung. Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern 2006.

als Erstrat bezeichnet wird, ist sein Einfluss auf die Gesetzgebung grösser. Man nennt dies neuerdings den «Agenda-Setting-Effekt». Oder anders ausgedrückt: Wer zuerst kommt, mahlt zuerst. Gerade in gewichtigen Politikbereichen wie der Sicherheit, der Landwirtschaft, Europafragen, Umwelt, Bildung und Finanzwesen ist der Ständerat häufiger Erstrat und kann so den Vorlagen seinen Stempel aufdrücken.⁷

7 Daniel Schwarz und Wolf Linder: National- und Ständerat im Differenzbereinungsverfahren 1996–2005. Eine Analyse von Einflusspotenzial und Koalitionsverhalten. Studie im Auftrag der Parlamentsdienste der Schweizerischen Bundesversammlung. Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern 2008.

Schliesslich sind die Ständeräte und Ständerätinnen mit der Breite der Ratsgeschäfte oft besser vertraut, weil sie alle in mehreren Kommissionen sitzen, während im Nationalrat mehr als ein Kommissionssitz oft die Ausnahme ist. Vor allem in grösseren Kantonen sind die Vertreterinnen und Vertreter der Kleinen Kammer in der Bevölkerung breiter abgestützt, weil wir uns in den Kantonen einer Majorzwahl stellen müssen. Diese Konstellation hat dort oft auch Auswirkungen auf die jeweilige Medienpräsenz.

All diese Faktoren führen letztlich dazu, dass der Ständerat als die vermeintlich «gewichtiger» Kammer wahrgenommen wird. Im Gegensatz zu früher wird heute verschiedentlich ein Wechsel vom Nationalrat in den Ständerat angestrebt: Von meinen 45 Kolleginnen und Kollegen haben 19 diesen «Weg» gewählt – umgekehrt gab es in den letzten Jahren nur einen (freiwilligen) Wechsel vom «Stöckli» in die grosse Kammer (Maximilian Reimann, AG).

Herausforderungen

Das heisst aber nicht, dass wir uns selbstzufrieden zurücklehnen können. Wir müssen zu dieser Kultur bewusst Sorge tragen, wir dürfen unsere Kompromissbereitschaft nicht aufgeben, weil egoistisches Machtdenken und das Beharren auf radikalen Positionen in einer Mediendemokratie effektvoller erscheinen. Bewusst geschürte Polemik und reines Spektakel zerstören auf die Dauer unsere politische Diskussions- und Streitkultur und somit auch das Vertrauen der Bevölkerung in die Politik. Dem Ständerat kommt dabei eine bedeutende Rolle zu. Ursprünglich gedacht als Gegengewicht zu zentralistischen Tendenzen, ist der Rat heute Hüter, aber auch Gestalter eines dynamischen, föderalistischen Staatskonzeptes, das von unten nach oben auf festem Fundament aufgebaut ist.

Dies stets auch im Bewusstsein, wie es Frau Bundesrätin Simonetta Sommaruga an der Föderalismuskonferenz von Ende Oktober 2017 in Montreux sagte: «Föderalismus heisst nicht nur, Unterschiede zu akzeptieren. Föderalismus heisst, die Stärken, die sich aus den Unterschieden ergeben, nutzen zu können.»⁸

8 Föderalismuskonferenz, Montreux, 27. Oktober 2017. URL: www.federalismus2017.ch (08.06.2018).

An dieser Konferenz wurde mir die Frage gestellt, ob es den Föderalismus in 50 Jahren noch geben wird. Ja, davon bin ich überzeugt. Wir werden ihn mehr denn je brauchen. Heute spre-

chen wir vom Internet der Dinge, auch Industrie 4.0 genannt, wo nicht nur Computer sich vernetzen, sondern auch Alltagsgegenstände. Unsere Gesellschaft – und somit auch unsere Politik – wird sich dem nicht entziehen können.

In Montreux sagte ich, wir brauchen – analog zur Industrie 4.0 – auch einen Föderalismus 4.0. Wir brauchen eine Politik 4.0. Eine Politik, die sich den neuen Verhaltensweisen und Kommunikationsmöglichkeiten anpasst. Eine Politik, bei der die Bevölkerung Kandidatinnen und Kandidaten für politische Ämter kennenlernen kann, ohne an klassischen Wahlveranstaltungen teilzunehmen. Eine Politik, bei der komplexes Abstimmungsmaterial auch für jene verständlich ist, die keine Zeitungen mehr lesen – weder auf Papier noch online.

Geschätzte Damen und Herren

Auch in Zukunft werden sich nicht alle Mitbürgerinnen und Mitbürger für politische Fragen interessieren. Wir werden auch zukünftig mit neuen Ansätzen die Neugier für die Politik nur bei denen wecken können, die bereit sind, sich zu engagieren. Aber der Schlüssel zu diesem Engagement wird in Zukunft noch viel mehr als heute im persönlichen Erlebnis liegen, in der Beziehung zu einem Thema und zu einer Gemeinschaft. Unsere Aufgabe ist es, diese Beziehung immer wieder neu aufzubauen, sei das über die Landsgemeinde oder über Youtube. Oder wie schon im alten Bern, wo die jungen Bernburger die Obrigkeit imitierten.

Fazit

Hochgeachteter Herr Landammann, sehr geehrte Frau Präsidentin, geschätzte Damen und Herren

Zusammengefasst und zeitlich am Ende meines Präsidentschaftsjahres (Abb. 5) sage ich aus tiefster Überzeugung: Gut (und zum Glück!), hat sich der Ständerat von der «Abstellkammer» zur «Chambre de réflexion» entwickelt. Ein Parlament mit zwei gleichberechtigten Kammern, die mit unterschiedlichen Mehrheiten und unterschiedlichen Funktionsweisen um mehrheitsfähige Lösungen ringen, ist für unser vielfältiges, föderalistisches Land unabdingbar, ja schlicht und ergreifend *segensreich*. – Und dies auch im klaren Bewusstsein, dass der jeweilige Prozess zum Konsens oft auch mühsam, schwierig und zeitraubend ist.

Alt Ständerat René Rhinow, BL, hat im Rahmen einer Diskussion unseren Staat einmal als «überbremst» bezeichnet. Dies mit der Metapher, dass das politische System der Schweiz über den Motor eines Deux-Chevaux und die Bremsen eines 40-Tön-

ners verfüge! – Dem kann ich nur entgegenhalten: Besser so – als umgekehrt!

Sich Zeit zu nehmen, gilt in unserer schnelllebigen Gesellschaft vermehrt als Luxus. «Entschleunigung», lautet das eigentliche Zauberwort. Wir gönnen uns in unserem politischen System diesen Luxus der Entschleunigung seit nunmehr 169 Jahren – und das Gott sei Dank mit Erfolg. (Abb. 6)

Verwendete Quellen und Literatur

Bundesblatt (BBl), www.admin.ch/gov/de/start/bundesrecht/bundesblatt.html.

Das Schweizer Parlament, 3003 Bern, www.parlament.ch.

Jürg Dübli: Die Anfänge der Schweizerischen Bundesversammlung.

Untersuchungen zur politischen Praxis der eidgenössischen Räte in den zwei ersten Legislaturperioden (1848–1854). Bern 1978.

Leonhard Neidhart: Das frühe Bundesparlament. Der erfolgreiche Weg zur modernen Schweiz. Zürich 2010.

Urs Marti: Zwei Kammern, ein Parlament. Ursprung und Funktion des schweizerischen Zweikammersystems. Frauenfeld 1990.

NZZ Archiv 1780, <https://zeitungsarchiv.nzz.ch>.

Daniel Schwarz und Wolf Linder: Mehrheits- und Koalitionsbildung im schweizerischen Nationalrat 1996–2005. Studie im Auftrag der Parlamentsdienste der schweizerischen Bundesversammlung. Universität Bern, Juli 2006, www.parlament.ch/centers/documents/de/ed-pa-mehrheit-koalition-nr.pdf.

Daniel Schwarz und Wolf Linder: Das Verhältnis von National- und Ständerat im Differenzbereinigungsverfahren. Eine Analyse von Einflusspotenzial und Koalitionsverhalten. Studie im Auftrag der Parlamentsdienste der Schweizerischen Bundesversammlung. Universität Bern, August 2008, www.parlament.ch/centers/documents/de/vertiefungsstudie2_august2008.pdf.

Adrian Vatter: Das politische System der Schweiz. 3., durchgesehene Auflage. Baden-Baden 2018.

Historisches Lexikon der Schweiz, www.hls-dhs-dss.ch/index.php.

