



Forschung • recherche • ricerca

Das Parlament - vor 150 Jahren die stärkste Gewalt

Fritz Sager und Adrian Vatter¹

Am 6. November 1848 gab es in den Strassen von Bern einen ganz besonderen Umzug zu bestaunen: Die im Oktober 1848 gemäss der neuen Bundesverfassung erstmals gewählten 111 National- und 44 Ständeräte wandelten feierlich zum Berner Grossratssaal, wo sie sich zur ersten schweizerischen Bundesversammlung einfanden. Die damals anstehenden Geschäfte unterschieden sich dabei auf den ersten Blick nicht stark von den Problemen, mit denen sich das Parlament noch heute beschäftigen muss. So harpte nicht nur der Umgang mit dem europäischen Umfeld einer Klärung, auch sollte es darum gehen, den Blick nach innen und zurück neu zu schärfen. Die Vergangenheitsbewältigung war ebenso dringend wie die gerechte Behandlung aller sich nach dem Sonderbundskrieg zusammenraufenden Gliedstaaten. Das Transportwesen wartete auf seine Umgestaltung und auch beim nationalen Kommunikationsnetz lag mehr im Argen als in geordneten Bahnen. Und nicht zuletzt überschattete damals schon das Asylwesen das gute Auskommen im Innern. Das tägliche politische Brot war also schon damals von der

Art, von der es heute noch ist, möchte man zunächst meinen.

Gleichzeitig bestanden aber auch beträchtliche Unterschiede im Vergleich zur schweizerischen Politik des ausgehenden 20. Jahrhunderts. Dies zeigt nicht allein der Umstand, dass nicht nur im Verhältnis Schweiz-Europa, sondern auch in praktisch allen Sachfragen des Innern die Meinungen - verglichen mit heute - gleichermassen auf den Kopf gestellt waren. So fühlte sich die liberale Schweizer Elite von einem reaktionären Europa in ihrer Fortschrittlichkeit bedroht, während die eigenen Konservativen um jeden Preis eine gesamtschweizerische Armee verhindern wollten.

Dass vieles anders war als heute, macht auch der Blick auf die unmittelbaren Verhältnisse, unter denen die ersten Zusammenkünfte stattfanden, deutlich. Nachdem sich in den Räumlichkeiten des Berner Grossen Rates die Bundesversammlung konstituiert hatte, trennte man sich nämlich wieder und zog unter Glockengeläute in die örtlich getrennten jeweiligen Versammlungslokale. Während sich nun der Ständerat in seinem Raum, nämlich

¹ * *Die Autoren:* Lic.phil. Fritz Sager ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Büro für Politikforschung & -beratung, Bern. Dr. Adrian Vatter ist Leiter des Büros für Politikforschung & -beratung und Lehrbeauftragter am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern.

dem bereits in der Tagsatzung gut bewährten Rathaus zum Äusseren Stand, schnell wohl fühlte, war der Nationalrat über das ihm fürs erste zugeteilte Berner Casino weniger glücklich. *"Da sitzen auf grüngelbten Bänken die Vertreter des schweizerischen Volkes, Kopf an Kopf, dicht gedrängt in einer schmalen Galerie, unterhalb der eigentlichen Zuhörertribüne, die mehr für den Mob bestimmt scheint,"* höhnte die zeitgenössische Presse und beschrieb genüsslich die sowohl lüftungstechnisch als auch akustisch eher mangelhaften Zustände.

Zum Jubiläum '150 Jahre Bundesstaat' haben die Parlamentsdienste 1998 eine zweibändige Publikation zur 150jährigen Geschichte der Bundesversammlung mit einem Vorwort von Nationalratspräsident Ernst Leuenberger und Ständeratspräsident Ulrich Zimmerli herausgegeben. Der Textband beinhaltet eine wissenschaftliche Aufarbeitung der Geschichte des Parlamentes von Professor Jean-François Aubert. Der Bildband wird ergänzt durch zwei Aufsätze, die sich kunsthistorisch und politikhistorisch mit dem Parlament befassen. Der vorliegende Artikel ist die stark gekürzte Fassung des politikhistorischen Aufsatzes. Die Bücher sind in den vier Landessprachen erschienen im Verlag Helbling und Lichtenhahn, Basel und Frankfurt a.M., erhältlich im Buchhandel und beim Haupteingang des Parlamentsgebäudes. Preis: komplett Fr. 59.— oder einzeln Fr. 30.—.

Nachdem die Verhandlungen schon am zweiten Sitzungstag wegen völliger Dunkelheit abgebrochen werden mussten, erinnerte man sich in der grossen Kammer wehmütig an den Berner Grossratssaal zurück, wo nach der konstituierenden Sitzung der Bundesversammlung fortan nun auch die Debatten des Nationalrates stattfinden sollten, sofern sie nicht mit einer Session des Berner Grossen Rates zusammenfielen.

Andere Zeiten, andere Sitten

Auf dem Weg zum funktionstüchtigen Parlament zeigte sich schon bald, dass neben den sich langsam herausbildenden formalen Verfahrensregelungen auch Faktoren von äusserster Wichtigkeit waren, die sich nur bedingt festschreiben liessen, sondern vielmehr von den Abgeordneten, obwohl viele von ihnen bereits parlamentarische Erfahrungen mitbrachten, zum Teil von Grund auf erlernt werden mussten. Als der Nationalratspräsident am 22. November 1848 zum ersten Mal die Klingel zur Aufrechterhaltung der Ordnung einsetzte, begnügten sich die involvierten Streithähne mitnichten mit solch gesitteter Ermahnung, sondern zogen drastischere Massnahmen vor. Nachdem der Tessiner Oberst Luvini in der Tessiner Flüchtlingsfrage *"in einer leidenschaftlichen donnernden, ja wüthenden Weise, indem er fast nicht zu Athem"* kam, und *"einigen deklamatorisch schreienden Exklamationen"* die vom eidgenössischen Vorort entsandten Truppen wiederholter Übergriffe gegen die Souveränität des Kantons Tessin beschuldigt hatte, entgegnete deren Befehlshaber, der Zürcher Oberst Benz, diesen Vorwürfen in der nächsten Sitzung folgendermassen: *"Wenn die von Luvini angeführten Thatsachen wahr wären, so müsste er (Benz) seine Demission eingeben, da er in solchen Dingen grösseres Ehrgefühl besitze, als Oberst Luvini, der auf der denkwürdigen Flucht bei Aiolo an der Spitze der Übermacht erklärte, er gebe den Kampf auf, weil seine Truppen demoralisirt seien, aber später dennoch die Unverschämtheit und Frechheit gehabt hätte, die auf der schmähhlichen Flucht im Stiche gelassenen eigenen Effekten als Degen und Epauletten der Eidgenossenschaft mit 800 Fr. in Rechnung zu bringen. Übrigens werde er mit Oberst Luvini (...) nicht mehr viel anders, als etwa in einem Zwiegespräch reden."* Was dies in Offizierskreisen bedeutete, war allen

Anwesenden klar, nämlich die Aufforderung zum Zweikampf zwischen Ehrenmännern. Der Ausgang des Duells fiel dann allerdings zuungunsten des Handschuhwerfers Benz aus. Er wurde verletzt und zog in der Folge seine Anschuldigungen gegen Luvini zurück.

Gelichtete Reihen beim Eidgenössischen Schützenfest

Etwas, das sich seit den Anfängen des Parlaments kaum geändert hat, was aber schon in den frühesten Zeiten sowohl Berichterstatter als auch Anwesende regelmässig in Rage versetzte, war die mangelnde Präsenz der Abgeordneten. Dies hatte neben Anstands- sehr wohl auch praktische Gründe. Zu Beginn der Frühjahrssession 1849 hielt der Nationalratspräsident Jakob Robert Steiger (Rad. LU) fest, *"dass nur 57 Mitglieder anwesend seien, also nur ein Mitglied mehr als nöthig, um reglements-gemäss gültige Beschlüsse fassen zu können."* Drei Tage später war Vizepräsident Guillaume-Henri Dufour (damals BE, ab 1854 GE) *"immer noch nicht in der Bundeshauptstadt eingetroffen."* Als sich der Nationalrat trotz weiteren ähnlichen Vorkommnissen weigerte, irgendwelche Strafbestimmungen für unentschuldig abwesende Nationalräte zu erlassen, entschloss sich im Gegenzug die "Neue Zürcher Zeitung" dazu, die Namen abwesender Parlamentarier zu veröffentlichen. Die Botschaft hinter dieser Aktion war deutlich, wie bezüglich des besonders notorisch absenten Nationalrats Johann Jakob Heller zu lesen war: *"Während dieser ganzen Sitzung war Herr Dr. Häller aus Luzern nie anwesend und hat sich auch nicht entschuldigt. Ist das vor dem Volke zu verantworten? Von Eid und Gewissen wollen wir nur nicht sprechen."* Im definitiven Geschäftsreglement des Nationalrats vom 9. Juli 1850 waren dem Problem der Präsenz

schliesslich nicht weniger als sechs Artikel gewidmet. Artikel 4, welcher besagte: *"Die Mitglieder sind verpflichtet, allen Sitzungen des Nationalrathes beizuwohnen"*, half allerdings auch nicht viel weiter. Bei Eröffnung der Wintersession 1853 präsentierte die "Neue Zürcher Zeitung" eine Namensliste von 15 entschuldigt und 38 unentschuldig fehlenden Nationalräten. Für das verbreitete Fernbleiben von den Debatten war in erster Linie die Nachlässigkeit der Betroffenen verantwortlich. So waren die Reihen anlässlich eidgenössischer Schützenfeste und anderer Grossveranstaltungen jeweils besonders gelichtet. Gleichzeitig machten aber die Milizparlamentarier auch geschäftliche oder anderweitige amtliche Verpflichtungen für ihre Abwesenheit verantwortlich. Dabei darf aber fairerweise nicht unerwähnt bleiben, dass die damaligen Verkehrsverhältnisse die Reise von und zu Bern für Parlamentarier aus den peripheren oder besonders bergigen Kantonen zu einem beträchtlichen Unterfangen machten.

Arbeit in Kommissionen wichtiger als Ratspräsenz

Auch heute noch stossen die Ranglisten der am häufigsten abwesenden Parlamentarier auf reges Interesse, sind es doch die besonders umtriebigen Volksvertreter, die auch besonders oft fehlen. Der Stellenwert der Präsenz für die Beurteilung der Ratstätigkeit hat sich aber stark geändert, was vor allem mit der Annäherung an das Modell des Arbeitsparlaments zu tun hat. Aussagekräftiger als die eigentliche Ratspräsenz ist deshalb heute eher die geleistete Arbeit in den Kommissionen, welche sich allerdings der Kontrolle durch das Publikum in viel stärkerem Masse entzieht als die simple Anwesenheit im Saal. Eine übereifrige Plenumsarbeit mittels

parlamentarischer Vorstösse spricht heute eher für Aktionismus denn für sorgfältige Ratsarbeit. Es werden immer mehr Vorstösse eingereicht und immer weniger erledigt. Der Sinn individueller Reaktionen auf gesellschaftliche Probleme muss daher relativiert gesehen werden, ist doch das Parlament schon ohne die unzähligen Einzelvorstösse heillos überfordert, wohingegen die Kommissionsarbeit im Vergleich eine viel höhere Effektivität aufweist. Bei einer solchen Beurteilung dürfen allerdings nicht die vielfältigen indirekten Wirkungen persönlicher Vorstösse vergessen werden, haben diese doch oft die Funktion, die Bundesverwaltung auf bestimmte Probleme aufmerksam zu machen bzw. gewisse Probleme überhaupt aufs politische Tapet zu bringen, wobei gleichzeitig den Wählerinnen und Wählern (besonders kurz vor Neuwahlen) signalisiert werden soll, dass ihre Interessen durchaus wahrgenommen werden.

Stetiger Machtverlust des Parlamentes

Die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts war die Blütezeit des Schweizer Parlamentarismus. Die Verfassungsväter von 1848 hatten einen allgemeinen Vorrang des Parlaments gegenüber dem Bundesrat vorgesehen, wobei letzterer nicht viel mehr als ein Ausschuss der beiden Kammern sein sollte. Mit einer Art "gouvernement d'assemblée" sollte ein Übergewicht der Bundesversammlung über einen relativ unselbständigen und dem Parlament gefügigen Bundesrat eingerichtet werden. Dieser alleinige Machtanspruch des Parlaments bezog seine Legitimation aus dem Umstand, dass in der Frühphase des Bundesstaates die in dreijährigen Intervallen stattfindenden Nationalratswahlen (erst 1931 wurde die Amtsdauer der Nationalräte auf vier Jahre erhöht) zusammen mit den Wahlen in die Kantonsparlamente die einzigen

demokratischen Vorgänge im Lande darstellten. Der Nationalrat war damit die Stimme des Volkes, er allein repräsentierte den Souverän, was ihm die höchste Legitimation gab. Bis zur ersten Verfassungsreform konzentrierte sich deshalb die gesamte legislative Macht im Parlament, welches seine dominante Stellung trotz sukzessivem Erstarken des Bundesrates bis zum Jahre 1874 behaupten konnte.

Seit der Einführung des fakultativen Referendums von 1874 aber hatte jeder Ausbau der direktdemokratischen Kontrollmechanismen einen faktischen Machtverlust des Parlaments zur Folge. Das Gesetzesreferendum und die 1891 eingeführte Volksinitiative ermöglichten es dem Souverän, direkt in den Legislativprozess einzugreifen und damit das gesetzgeberische Monopol der Bundesversammlung aufzubrechen. Das Referendum entwickelte sich denn auch schnell zum Oppositionsinstrument par excellence für politische Parteien und Interessengruppen. Das Gewicht des Parlaments erfuhr nach dem Zweiten Weltkrieg eine erneute Schmälerung, als dem in den dreissiger Jahren über Gebühr manifest gewordenen Einfluss der wirtschaftlichen Interessengruppen auf den Gesetzgebungsprozess über Referendumsandrohungen mit der Verankerung des vorparlamentarischen Vernehmlassungsverfahrens in der Verfassung begegnet wurde. Schliesslich nahm in der Nachkriegszeit mit den wachsenden sozial- und wirtschaftspolitischen Anforderungen an den modernen Leistungsstaat auch der politische Einfluss der Bundesverwaltung zuungunsten des Parlaments weiter zu, und in den sechziger Jahren machte der bildhafte Vergleich eines Parlamentes die Runde, welches in der Gesetzgebung nur noch an der „administrativ-gouvernementalen Krücke“ gehen könne. Die

zunehmende Komplexität der Sachgeschäfte mit einer gleichzeitigen Vervielfachung der zu behandelnden Vorlagen führten in den siebziger und achtziger Jahren zur bekannten Zeit-, Sachkunde- und Entscheidungsnot des eidgenössischen Milizparlamentes. Neuere Untersuchungen haben allerdings gezeigt, dass das Parlament heute wieder stärker in die Gesetzgebung eingreift als noch vor zwanzig Jahren und sich seit der

Parlamentsreform von 1992 vermehrt gegenüber Bundesrat und Verwaltung durchzusetzen weiss sowie auch in einzelnen Fällen die Führungsrolle an sich gerissen hat. Damit sind wir nach 150 Jahren den Idealvorstellungen unserer Gründerväter bezüglich Parlament wieder einen Schritt näher gerückt.

Literatur (Auswahl)

- Das Parlament - "Oberste Gewalt des Bundes"? Festschrift der Bundesversammlung zur 700-Jahr-Feier der Eidgenossenschaft, Bern 1991.
- Jürg Dübli, Die Anfänge der Schweizerischen Bundesversammlung, Bern 1978 (woraus der Grossteil der zeitgenössischen historischen Zitate stammt).
- Kurt Eichenberger, Die oberste Gewalt im Bunde. Über die verfassungsrechtliche Verteilung und die tatsächliche Ausübung der Rechtsetzungs- und Regierungsfunktionen im schweizerischen Bundesstaat, Bern 1949.
- Erich Gruner, Karl Frei und andere, Die schweizerische Bundesversammlung, 2 Bände und synoptische Tabellen, Bern 1966.
- Hans-Peter Hertig, Partei, Wählerschaft oder Verband? Entscheidungsfaktoren im eidgenössischen Parlament, Bern 1980.
- Annina Jegher, Prisca Lanfranchi und Wolf Linder, Der Einfluss von National- und Ständerat auf den Gesetzgebungsprozess, Bern 1996.
- Léon Kern, Repertorium über die Verhandlungen der Bundesversammlung der schweizerischen Eidgenossenschaft, Bd. I 1848-1874, Freiburg 1942.
- Henry H. Kerr, Parlement et société en Suisse, Saint Saphorin 1981.
- Christoph Lanz, Politische Planung und Parlament. Die Partizipation des Parlamentes an politischen Planungen in der Schweiz, Bern 1977.
- Ruth Lüthi, Die Legislativkommissionen der Schweizerischen Bundesversammlung. Institutionelle Veränderungen und das Verhalten von Parlamentsmitgliedern. Berner Studien zur Politikwissenschaft, Bd. 4, Bern/Stuttgart/Wien 1997.
- Ruth Lüthi, Die Wirkung von institutionellen Reformen dargestellt am Beispiel der Reform des Kommissionensystems der Schweizerischen Bundesversammlung von 1991, in: Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft 2(2), Sommer 1996, S. 81-112.
- Alois Ochsner, Die schweizerische Bundesversammlung als Arbeitsparlament. Vollanalyse der parlamentarischen Kommissionen einer Legislaturperiode, Bern 1987.
- Alois Riklin und Alois Ochsner, Parlament, in: Handbuch politisches System der Schweiz, Bd. 2, Strukturen und Prozesse, Bern 1984, S.78-114.
- Roland Ruffieux, Die Schweiz des Freisinns (1848-1914), in: Geschichte der Schweiz und der Schweizer, Basel 1986, S.639-731.
- Laurent Trivelli, Le bicamérisme: Institutions comparées. Etude historique, statistique et critique des rapports entre le Conseil national et le Conseil des Etats, Lausanne 1975.
- Ernst Zehnder, Die Gesetzüberprüfung durch die schweizerische Bundesversammlung. Untersuchung der parlamentarischen Veränderung von Vorlagen des Bundesrates in der Legislaturperiode 1971-1975, Entlebuch 1988.