Der Erstrat behält oft die Nase vorn

Wie sich National- und Ständerat bei Differenzen durchsetzen

Von Wolf Linder und Daniel Schwarz*

National- und Ständerat sind gleichberechtigt, wer aber setzt sich bei materiellen Differenzen häufiger durch? Eine Studie der Universität Bern zeigt, dass sich der Ständerat häufiger als Erstrat bundesrätlicher Vorlagen annimmt, damit einen gewissen Vorsprung gewinnt und sich bei Differenzen mit seinen Positionen auch besser durchsetzen kann.

Die Gesetzesvorlage gegen das Passivrauchen und das Rüstungsprogramm haben eines gemeinsam: National- und Ständerat sind sich in wichtigen Punkten uneinig. Das Zweikammersystem sorgt für Konkurrenz um beste Lösungen und gegenseitige Machtbeschränkung. National- und Ständerat geniessen die gleichen Gesetzgebungskompetenzen, bei Uneinigkeit wird deshalb ein Differenzbereinigungsverfahren notwendig – mit der Einigungskonferenz als ultimativem Rettungsring vor dem endgültigen Scheitern einer Vorlage. Vermögen sich die gleichberechtigten Kammern bei Differenzen aber auch gleich gut durchzusetzen? Dieser Frage ist eine Studie der Universität Bern im Auftrag der Parlamentsdienste nachgegangen. Dazu wurde die Behandlung von 468 Bundesratsvorlagen durch die beiden Räte zwischen 1996 und 2005 untersucht.

Erstrat im Vorteil

Vorweg ist anzumerken, dass die Differenzbereinigung keine Seltenheit darstellt: Rund ein Drittel aller Vorlagen ereilt dieses Schicksal. Jedoch sind nicht alle Themenbereiche gleich stark davon betroffen. Die meisten Konflikte zwischen Nationalrat und Ständerat traten in den Bereichen Energie, Gesundheit, Finanzen und Soziales auf; mit Abstand am seltensten sind Differenzen in der Aussenpolitik, was sich durch die grosse Zahl von Staatsverträgen erklären lässt. Während also die Uneinigkeit etwa beim Passivrauchen (Gesundheit) gut ins Gesamtbild passt, handelt es sich bei den Abweichungen zum Rüstungsprogramm (Sicherheit) um ein neues Phänomen, das erst seit den Wahlen 2003 häufiger zu beobachten ist.

Wer aber setzt sich mit seinen Positionen besser durch? Möglich wäre, dass der Erstrat einen gewissen Vorsprung in der Meinungsbildung hat und diesen auch ans Ziel bringt. Die Auswertung der Durchsetzungschancen der beiden Kammern zeigt tatsächlich die folgenden Resultate: Führt der Nationalrat die Erstbehandlung durch, sieht sich der Ständerat im Verlauf des Gesetzgebungsprozesses in 68,3 Prozent der Fälle in der zustimmenden Position. Beginnt der Ständerat als erster mit der Beratung, findet er letztlich in 68,5 Prozent der Fälle Zustimmung durch den Nationalrat, das Ergebnis zeigt somit für beide Räte ausgeglichen den Vorteil der Erstberatung. Für die durchschnittliche Anzahl der abweichenden Beschlüsse pro Vorlage ist es zwar unerheblich, welcher Rat zuerst eine Vorlage behandelt – die entsprechenden Werte liegen zwischen 1,3 (bei Erstrat Nationalrat) und 1,4 (bei Erstrat Ständerat), nicht aber für die Frage, wer sich bei diesen Differenzen durchzusetzen vermag.

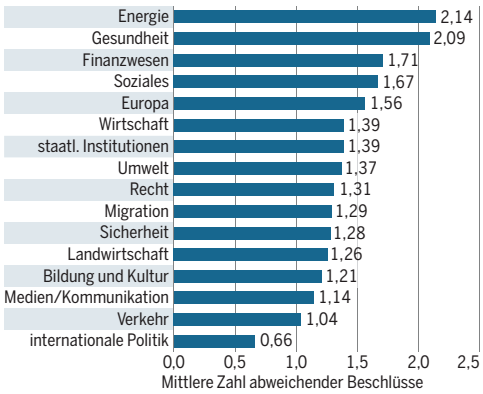
Ständerat häufiger Erstrat

Somit wird die Frage relevant, welche Kammer häufiger als Erstrat fungiert. Das Parlament entscheidet aufgrund der jeweiligen Geschäftslast der zuständigen vorberatenden Kommissionen, welche Kammer als erste zum Zuge kommt. Regelmässig wiederkehrende Geschäfte (z. B. Budgetvorlagen) werden abwechselnd dem einen oder andern Rat zugewiesen (Bundesratsgeschäfte, welche usanzgemäss zuerst dem Ständerat zugeteilt werden, wurden in dieser Auswertung nicht berücksichtigt). Zwischen 1996 und 2005 befasste sich der Ständerat in rund 56 Prozent der Fälle als Erstrat mit einer Vorlage, der Nationalrat entsprechend in 44 Prozent. Daraus ist zu schliessen, dass unbestrittene institutionelle Vorteile des Ständerats (geringere Mitgliederzahl, übersichtlichere Strukturen, konsensualere Arbeitsweise, weniger eigene Vorstösse) zu einer geringeren Frist für die Behandlung der Vorlagen in den Kommissionen und im Plenum führen und somit die kleine Kammer rascher für die Behandlung neu eingebrachter Bundesratsvorlagen bereit ist als der Nationalrat. Der Ständerat ist darum zu Beginn der parlamentarischen Phase in einer besseren Position, um eine Vorlage zu seinen Gunsten zu beeinflussen. Dieser Befund verstärkt sich mit Blick auf die Politikbereiche, in denen der Ständerat besonders häufig als Erstrat fungiert: Landwirtschaft, Sicherheit, Europa, Soziales, Umwelt und Energie. Der Nationalrat hat demgegenüber nur bei staatspolitischen Themen und bei Migrationsfragen die Nase vorn.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass zwar das Einflusspotenzial des Erstrats mit jeder Runde im Differenzbereinigungsverfahren etwas «verwässert» wird. Alles in allem verfügt aber der Ständerat trotzdem über grössere Möglichkeiten des Einflusses auf die Gesetzgebung als der Nationalrat – dies, weil er aufgrund seiner kompakten Organisation häufiger als Erstrat zum Zuge kommt als die grosse Kammer. Würde beiden Kammern gleich oft die Erstbehandlung von Bundesratsgeschäften zugesprochen, würde sich der Einfluss der grossen Kammer auf die Gesetzgebung erhöhen.

Differenzen zwischen National- und Ständerat

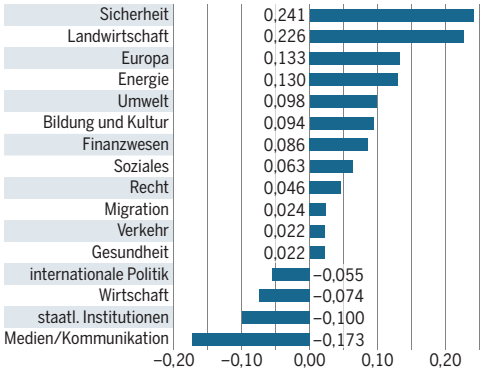
(nach Politikbereichen)



Quelle: IPW NZZ

Einflussvorteil der beiden Räte

(nach Themenbereich)



Quelle: IPW NZZ

---

* Wolf Linder ist Professor für Politikwissenschaft an der Universität Bern, Daniel Schwarz ist wissenschaftlicher Mitarbeiter.