

Der Ständerat im Wandel der Zeit – Wie hat sich die kleine Kammer im Verlauf der Geschichte verändert?

Der Ständerat im Vergleich zwischen der Gründung des modernen Bundesstaates um 1848 und dem heutigen Politalltag

Masterarbeit eingereicht an der Universität Bern
im Rahmen des Executive Master of Public Administration (MPA)

Betreuender Dozent: **Prof. Dr. Adrian Vatter**
Kompetenzzentrum für Public Management
Schanzeneckstrasse 1
CH-3001 Bern

Verfasser: **Daniel Floris**
aus Saas-Fee, Wallis
Bälliz 54
CH-3600 Thun

Bern, September 2019

Die vorliegende Arbeit wurde im Rahmen des Executive Master of Public Administration der Universität Bern verfasst.

Die inhaltliche Verantwortung für die eingereichten Arbeiten liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Vorwort

Die folgende Arbeit erfolgt im Rahmen des Executive Master of Public Administration (MPA) der Universität Bern und bildet den Abschluss dieses rund zweijährigen berufsbegleitenden Weiterbildungsganges. Die Masterarbeit soll eine Fragestellung aus dem eigenen Berufsalltag wissenschaftlich abgestützt bearbeiten und mögliche Lösungsvorschläge entwickeln. Im Zusammenhang mit der aktuellen und ehemaligen beruflichen Tätigkeit des Autors soll die vorliegende Arbeit Erkenntnisse zur Entwicklung des Ständerates über die letzten 170 Jahre erbringen. Dazu werden verschiedene Perspektiven und Eigenschaften des schweizerischen Zweikammersystems (auch Bikameralismus genannt) beleuchtet und auf deren Entwicklung geprüft.

Ein grosser Dank geht an meine Verlobte Tamara Blumenthal und an meine Familie – sie haben mich motiviert, stets unterstützt und mir den Rücken freigehalten, wenn es auch mal zu viel wurde. Ein weiterer Dank geht an meinen ehemaligen Arbeitgeber, die Bundeshausfraktion der Christlichdemokratischen Volkspartei, welcher mich in meinen Weiterbildungsbestrebungen immer tatkräftig unterstützt hat. Auch Bundesrätin Viola Amherd sowie dem Generalsekretariat des Eidgenössischen Departementes für Verteidigung, Bevölkerung und Sport gebührt ein grosses Merci. Ohne diese Unterstützung wäre eine Beendigung des Studiums beträchtlich erschwert worden.

Einen grossen Dank möchte ich auch an Prof. Dr. Adrian Vatter aussprechen, welcher mich bei meiner Masterarbeit begleitete und sich die Zeit nahm, um mir mit konstruktivem Rat zur Seite zu stehen – keine Selbstverständlichkeit.

Bern, im September 2019

Daniel Floris

Zusammenfassung

Alt Ständeratspräsident Ivo Bischofberger bezeichnete die Wandlung des Ständerates in einer Rede im Jahr 2017 als Wandel von der Rumpelkammer zur *Chambre de Réflexion*. Auch in verschiedenen Medien und Umfragen in der Bevölkerung ist festzustellen, dass der Ständerat heute ein hohes Renommee genießt und eine wichtige Rolle im politischen System der Schweiz einnimmt. Schaut man in die Vergangenheit, war der Ständerat zu Beginn des modernen Bundesstaates jedoch lediglich ein mehr oder weniger akzeptiertes Übel aus den Nachwehen des Sonderbundskrieges – des letzten grossen blutigen Bürgerkrieges der Schweiz. Doch was hat sich in den letzten rund 170 Jahren verändert, dass man in der Wahrnehmung des „Stöcklis“ von einer solch bemerkenswerten Entwicklung spricht? Alles nur Märchen oder mit nachprüfbaren Fakten belegbar?

Diese Masterarbeit im Rahmen des Executive Master of Public Administration an der Universität Bern soll dazu einige Aufschlüsse liefern und aufzeigen wie sich das Stöckli in Zukunft weiterentwickeln oder verändern könnte.

Im ersten Kapitel werden Ausgangslage und Fragestellung wie auch Zielsetzung und Abgrenzung der Arbeit dargelegt. Im nachfolgenden Kapitel wird zum Gegenstand der Arbeit tiefer auf die Grundzüge des Zweikammersystems in der Theorie, dessen Einführung und Anwendung eingegangen. Dies auch hinsichtlich der historischen Betrachtung des Bikameralismus in der Schweiz sowie im Vergleich zu dessen Anwendung in anderen Staaten. Das dritte und vierte Kapitel der Arbeit beschäftigen sich mit der Hypothese sowie dem Untersuchungsdesign der empirischen Forschung, welche sich im fünften Kapitel grundsätzlich mit den folgenden sieben Perspektiven auseinandersetzt:

- Bedeutung, Rolle und Wahrnehmung des Ständerates
- Zusammensetzung des Ständerates
- Interessenvertretung im Ständerat
- Ratsbetrieb im Ständerat
- Kommissionsbetrieb im Ständerat
- Verhältnis des Ständerates zum Nationalrat
- Transparenz im Ständerat

Die im fünften Kapitel untersuchten Perspektiven werden dabei jeweils im historischen Vergleich dargestellt und anschliessend auf die Erkenntnisse der verschiedenen Epochen hin verglichen. Während die aus dem fünften Kapitel gewonnenen Erkenntnisse anschliessend im sechsten Kapitel der Arbeit diskutiert und bewertet werden, beschäftigt sich das siebte Kapitel mit der Zukunft des Ständerates und lässt dabei bereits bekannte Reformvorschläge in die Ausführungen einfliessen. Das achte und letzte Kapitel fasst die gewonnenen Erkenntnisse nochmals zusammen und zieht in Kombination mit den Zukunftsaussichten des Ständerates ein abschliessendes Résumé.

Obwohl das Gesamtkonstrukt des Zweikammersystems noch klar dem Grundgedanken von 1848 entspricht, hat sich die Zweite Kammer, insbesondere was ihre Zusammensetzung, ihren Kommissionsbetrieb sowie ihr Verhältnis zum Nationalrat betrifft, eindeutig weiterentwickelt. Teilweise ist diese Weiterentwicklung einschneidenden Systemwechseln und/oder einschneidenden Entwicklungen innerhalb der einzelnen Perspektive zuzuschreiben. Auch was die Bedeutung, Rolle und Wahrnehmung oder die Interessenvertretung und die Transparenz angeht, können wesentliche Entwicklungen festgestellt werden. Auffällig war, dass sich gewisse Grundlagen und Erkenntnisse innerhalb der Perspektiven überschneiden haben, wie beispielsweise die Bedeutung, Rolle und Wahrnehmung mit dem allgemeinen Verhältnis zum Nationalrat sowie die Interessenvertretung mit der Transparenz oder auch die Auswirkungen der Kommissionsarbeit auf den Ratsbetrieb.

Der Ständerat hat sich in den letzten 170 Jahren also laufend weiterentwickelt. Diese Entwicklungen, die durchaus auch als Verbesserungen bezeichnet werden dürfen, haben dazu beigetragen, dass der Ständerat sich heute einem hohen Renommee erfreuen darf. Wären diese Veränderungen nicht erfolgt, wäre der Ständerat heute vermutlich viel stärker unter Druck und müsste sich womöglich einer Legitimationsfrage stellen. Weiter ist es auch den Entwicklungen der Zweiten Kammer zu verdanken, dass das heutige Zweikammersystem weitgehend akzeptiert und unbestritten scheint. Entsprechend scheinen die Diskussionen rund um mögliche Reformvorschläge des Ständerates oder des gesamten Systems zumindest mittelfristig chancenlos. Zweifelsfrei bewirken solche Diskussionen jedoch die stetige Weiterentwicklung der beiden Kammern, was in Kombination mit dem Grundgedanken der beiden jeweiligen Kammern, wiederum zur Stabilität und Kontinuität des Gesamtsystems und zu mehr Akzeptanz führt. Gerade in einem (direkt-) demokratischen Staat sind solche Debatten unerlässlich. Das System soll schliesslich durch eine qualitativ gute Gesetzgebung gepaart mit der nötigen Legitimität der Gesamtbevölkerung dienen.

Abschliessend kann zusammengefasst werden, dass der Ständerat bei weitem kein Auslaufmodell ist, sondern eine wichtige Rolle im Zusammenhang mit der Stabilität des politischen Systems der Schweiz einnimmt, was auch in mittelbarer Zukunft der Fall sein wird.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|------|
| Vorwort..... | III |
| Zusammenfassung | IV |
| Inhaltsverzeichnis | VI |
| Abbildungsverzeichnis | VIII |
| Tabellenverzeichnis | VIII |
| Anhangsverzeichnis | VIII |
| Abkürzungsverzeichnis | IX |
| | |
| 1. Einleitung | 10 |
| 1.1 Ausgangslage und Fragestellung..... | 10 |
| 1.2 Zielsetzung und Abgrenzung der Arbeit | 12 |
| 2. Gegenstand | 14 |
| 2.1 Das Zweikammersystem in der Theorie..... | 14 |
| 2.2 Die Historie des Zweikammersystems in der Schweiz | 16 |
| 2.3 Das Zweikammersystem im internationalen Vergleich..... | 18 |
| 3. Hypothese | 20 |
| 4. Untersuchungsdesign..... | 20 |
| 4.1 Vergleich | 20 |
| 4.2 Operationalisierung | 21 |
| 5. Empirischer Teil | 23 |
| 5.1 Bedeutung, Rolle und Wahrnehmung des Ständerates..... | 23 |
| 5.1.1 Bedeutung, Rolle und Wahrnehmung des Ständerates um 1848..... | 23 |
| 5.1.2 Bedeutung, Rolle und Wahrnehmung des Ständerates heute..... | 25 |
| 5.1.3 Entwicklungen / Zusammenfassung..... | 26 |
| 5.2 Zusammensetzung des Ständerates | 27 |
| 5.2.1 Zusammensetzung des Ständerates um 1848 | 27 |
| 5.2.2 Zusammensetzung des Ständerates heute..... | 29 |
| 5.2.3 Entwicklungen / Zusammenfassung..... | 30 |
| 5.3 Interessenvertretung im Ständerat | 32 |
| 5.3.1 Interessenvertretung im Ständerat um 1848 | 32 |
| 5.3.2 Interessenvertretung im Ständerat heute..... | 33 |
| 5.3.3 Entwicklungen / Zusammenfassung..... | 34 |
| 5.4 Ratsbetrieb im Ständerat | 35 |
| 5.4.1 Ratsbetrieb im Ständerat um 1848..... | 35 |
| 5.4.2 Ratsbetrieb im Ständerat heute | 37 |
| 5.4.3 Entwicklungen / Zusammenfassung..... | 39 |
| 5.5 Kommissionsbetrieb im Ständerat | 40 |
| 5.5.1 Kommissionsbetrieb im Ständerat um 1848..... | 41 |
| 5.5.2 Kommissionsbetrieb im Ständerat heute | 42 |
| 5.5.3 Entwicklungen / Zusammenfassung..... | 43 |

| | |
|---|--------|
| 5.6 Verhältnis des Ständerates zum Nationalrat | 44 |
| 5.6.1 Verhältnis des Ständerates zum Nationalrat um 1848..... | 44 |
| 5.6.2 Verhältnis des Ständerates zum Nationalrat heute | 46 |
| 5.6.3 Entwicklungen / Zusammenfassung..... | 48 |
| 5.7 Transparenz im Ständerat | 48 |
| 5.7.1 Transparenz im Ständerat um 1848..... | 49 |
| 5.7.2 Transparenz im Ständerat heute | 50 |
| 5.7.3 Entwicklungen / Zusammenfassung..... | 51 |
| 6. Diskussion | 52 |
| 7. Der Ständerat der Zukunft | 56 |
| 8. Schlussfolgerung | 58 |
| | |
| Literaturverzeichnis | LX |
| Selbständigkeitserklärung..... | LXVII |
| Über den Autor | LXVIII |
| Anhang | LXIX |

Abbildungsverzeichnis

| | |
|-------------|--|
| Abbildung 1 | Difference Between Unicameral and Bicameral Legislature..... 19 (PEDIAA, 2016) |
| Abbildung 2 | Entwicklung des Frauenanteils von 1974 bis 2018 30 (PD, 2019b) |
| Abbildung 3 | Entwicklung der Parteienvertretung im Ständerat 31 von 1848 bis 2019 (Grafik: eigene Darstellung; Daten: PD, f) |
| Abbildung 4 | Parlamentarische Instrumente im Jahr 2018 38 (Grafik: eigene Darstellung; Daten: PD, g) |
| Abbildung 5 | Entwicklung der Einigungskonferenzen von 1902 bis 2015..... 46 (Grafik: eigene Darstellung; Daten: Vatter, 2018b, S. 201ff) |
| Abbildung 6 | Machtverhältnisse Fraktionen und Gruppen im Parlament 47 (Grafik: eigene Darstellung; Daten: PD, f) |

Tabellenverzeichnis

| | |
|-----------|---|
| Tabelle 1 | Entwicklungsbewertung der Perspektiven 56 |
|-----------|---|

Anhangsverzeichnis

| | |
|----------|---|
| Anhang 1 | Detailbewertung der Entwicklungen der PerspektiveLXIX |
|----------|---|

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|---------|--|
| AGG | Appenzellische Gemeinnützige Gesellschaft |
| AZ | Aargauer Zeitung |
| BDP | Bürgerlich-Demokratische Partei |
| BfS | Bundesamt für Statistik |
| BGB | Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei |
| CVP | Christlichdemokratische Volkspartei |
| FDP | FDP.Die Liberalen (Fusion aus der Freisinnig-Demokratischen Partei und der Liberalen Partei der Schweiz) |
| FuW | Finanz und Wirtschaft |
| glp | Grünliberale Partei Schweiz |
| GVG | Geschäftsverkehrsgesetz |
| HLS | Historisches Lexikon der Schweiz |
| JCI | Junior Chamber International (Junge Wirtschaftskammer) |
| KdK | Konferenz der Kantonalregierungen |
| KK | Katholisch Konservative |
| LZ | Luzerner Zeitung |
| MPA | Executive Master of Public Administration |
| NZZ | Neue Zürcher Zeitung |
| PD | Parlamentsdienste |
| SBV | Schweizerischer Bauernverband |
| SGB | Schweizerischer Gewerkschaftsbund |
| SGK(-S) | Sozial- und Gesundheitskommission (des Ständerates) |
| SGV | Schweizerischer Gewerbeverband |
| SHIV | Schweizerischer Handels- und Industrieverein |
| SRF | Schweizer Radio und Fernsehen |
| SP | Sozialdemokratische Partei der Schweiz |
| SVP | Schweizerische Volkspartei |
| VBS | Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport |

1. Einleitung

Die vorliegende Arbeit untersucht anhand von verschiedenen Perspektiven, ob sich der Ständerat seit seiner Gründung um 1848 im Vergleich zum heutigen Politalltag wesentlich verändert hat.

Im ersten Kapitel werden Ausgangslage und Fragestellung wie auch Zielsetzung und Abgrenzung der Arbeit genauer dargelegt.

1.1 Ausgangslage und Fragestellung

Die Schweizerische Eidgenossenschaft gilt allgemein als Land mit einer relativ hohen politischen Stabilität sowie überdurchschnittlichen Wohlstand. Es ist gerade jene Stabilität, die eine wesentliche Rolle für den Wirtschafts- und Investitionsstandort Schweiz legt. Gemeinsam mit der Neutralität des Landes ist dieses Merkmal auch ein Grund, dass sich beispielsweise verhältnismässig viele internationale Organisationen und Unternehmen in der Schweiz niederlassen. Die Schweiz ist ein Land, das verschiedene Kulturen, Sprachen, Konfessionen wie auch Städte und Randregionen vereint. Ein Land, das sich intensiv mit Diskussionen rund um den Schutz von Minderheiten beschäftigt, was sich unter anderem auch im politischen System des Landes widerspiegelt.

Während sich die politische Situation in anderen Ländern immer wieder verändert hat, und teilweise grösseren Krisen ausgesetzt war und ist, kann die Schweiz seit rund 170 Jahren auf ein bewährtes politisches System zurückgreifen. Daran haben auch die zwei grössten Kriege, namentlich der Erste und Zweite Weltkrieg, nichts geändert. Die Schweiz verfügt über ein Politsystem, das insbesondere durch die starken und standhaften politischen und staatlichen Institutionen geprägt ist und in der Bevölkerung eine hohe Akzeptanz genießt. Seit der Gründung des modernen Bundesstaates im Jahre 1848 lebt die Schweiz den perfekten Bikameralismus – ein System, das in seiner Umsetzung unter Berücksichtigung der direkten Demokratie, der Konkordanz, des Föderalismus und der Neutralität auf der Welt einzigartig scheint und gleichzeitig vielerorts als Erfolgsmodell bezeichnet wird (PD, 2016b).

Die vereinigte Bundesversammlung, nach dem Souverän und den Ständen das höchste Organ der Eidgenossenschaft, eint die beiden parlamentarischen Kammern, die in Bundesbern den politischen Takt vorgeben. Auf der einen Seite der Nationalrat, gemäss Bundesgesetz über die politischen Rechte seit 1919 einheitlich im Proporzverfahren gewählt, als Vertretung des Volkes (Volkskammer). Auf der anderen Seite der Ständerat als Vertretung der Kantone (Ständekammer), bei welchem die Mitglieder heute in der Regel im Majorzverfahren bestellt werden, wobei die Verantwortung für die Durchführung der Wahlen noch heute bei den jeweiligen Kantonen liegt. So wählen beispielsweise die Kantone Neuenburg und Jura ihre Vertreter per Proporzverfahren.

National- und Ständerat – zwei Kammern, die viele Gemeinsamkeiten pflegen und sich dennoch in vielerlei Punkten unterscheiden. Ein Umstand, der auch die historische Entwicklung der jeweiligen Kammern widerspiegelt.

Der ehemalige Ständeratspräsident Ivo Bischofberger bezeichnete die Entwicklung der Ständekammer im Rahmen seiner Rede anlässlich der Jahresversammlung der Appenzellischen Gemeinnützigen Gesellschaft (AGG) am 25. November 2017 in Stein AR, als Wandel von der Rumpelkammer zur *Chambre de Réflexion* (PD, 2017). Eine Bezeichnung, die für die Entwicklung des Ständerates treffender nicht sein könnte.

Bei der Gründung noch lediglich unliebsames Zugeständnis der liberalen Übermacht gegenüber der konservativen Minderheit, entwickelte sich der Ständerat zur Kammer, welche im heutigen Politalltag Vorlagen massgeblich prägen und mehrheitsfähig gestalten kann und dies obwohl zu Beginn der Nationalrat eine dominante Rolle einnahm (Aubert, 1998, S. 49). Durch seine effiziente Arbeitsweise wird der Ständerat heute gelegentlich auch als der effizientere Nationalrat betitelt (SRF, 2018; swissinfo.ch, 2018b). Die Diskussionskultur gilt als sehr gesittet, intellektuell und weniger polemisch als in der grossen Kammer (NZZ, 2005).

Dennoch wird der Ständerat punktuell auch kritisiert. Die Vertreter der Stände hinken bezüglich der Transparenz von Abstimmungsergebnissen seit Jahrzehnten dem Nationalrat hinterher und dies sogar willentlich. Ein Vorwurf, der gerade in einer Zeit, in welcher der Staat sich mit den steigenden Erwartungen möglichst offen und transparent zeigen soll, kontrovers betrachtet und diskutiert wird. Von Dunkelkammer und Hinterzimmerpolitik ist die Rede und dennoch scheint es im Moment unwahrscheinlich, dass sich in nächster Zeit etwas ändern wird (LZ, 2017).

Ein weiterer Aspekt ist die Rolle der Konferenz der Kantonalregierungen (KdK), welche ebenfalls die Repräsentation der Kantone für sich beansprucht und somit in gewisser Masse die Stellung des Ständerates untergräbt. Auch der Einfluss und die Veränderung der Parteienlandschaft blieben nicht unbemerkt und üben Druck auf das altbewährte System des Ständerates aus. Nicht zu vergessen das Frauenstimmrecht, das erst 1971 gesetzlich eingeführt wurde und sich seither auf den Frauenanteil nur begrenzt ausgewirkt hat oder auch die Diskussion um die angebliche Übervertretung der Kleinkantone der Innerschweiz.

Einige Diskussionspunkte wurden nun bereits angesprochen. Doch was hat sich in den letzten knappen 170 Jahren derart verändert, dass in der Wahrnehmung des oft zitierten „Stöckli“ von einer solch bemerkenswerten Entwicklung gesprochen wird? Alles nur Märchengeschichten oder mit nachprüfbaren Fakten belegbar?

Die Masterarbeit im Rahmen des Executive Master of Public Administration an der Universität Bern soll einige Antworten dazu liefern und aufzeigen, wie sich das Stöckli in Zukunft entwickeln könnte.

1.2 Zielsetzung und Abgrenzung der Arbeit

Das Ziel der Masterarbeit soll die Gewinnung von Erkenntnissen sein, welche darlegen wie sich die Rolle des Ständerates im Vergleich der Gründungsphase des modernen Bundesstaates um das Jahr 1848 zum heutigen Politalltag verändert hat.

Um diese Erkenntnisse zu erhalten, werden in der Analyse folgende sieben „Perspektiven“ nach entsprechenden Entwicklungen und Veränderungen untersucht:

- *Perspektive I – Bedeutung, Rolle und Wahrnehmung des Ständerates*
Wie haben sich die Aussagen zur Bedeutung, Rolle und Wahrnehmung in den letzten 170 Jahren verändert?
- *Perspektive II – Zusammensetzung des Ständerates*
Wie setzt sich der Ständerat hinsichtlich Wahl, Amtszeitbeschränkung, Parteizugehörigkeit, Geschlecht und Alter zusammen?
- *Perspektive III – Interessenvertretung im Ständerat*
Welche Interessen (Wirtschaft, Gesellschaft, Parteien) vertreten die Mitglieder des Ständerates? Ist der Lobbyismus geregelt? Wenn ja wie?
- *Perspektive IV – Ratsbetrieb im Ständerat*
Wie ist der Betrieb im Ständerat bezüglich Zusammenkunft, Kompetenzen, parlamentarischen Instrumenten, Sitzungsort, Sitzordnung, Entschädigungen, Sprache, Kleiderordnung und Redezeit geregelt?
- *Perspektive V – Kommissionsbetrieb im Ständerat*
Wie sieht der Betrieb der Kommissionen des Ständerates bezüglich Bestellung, Amtszeitbeschränkung, Spezialisierung der Parlamentarier sowie dem Verhältnis der Kommission zum Rat aus?
- *Perspektive VI – Verhältnis des Ständerates zum Nationalrat*
Welche Diskrepanzen bestehen zwischen Stände- und Nationalrat bezüglich Zusammensetzung, Differenzbereinigungsverfahren, Einigungskonferenzen sowie Machtverhältnisse?
- *Perspektive VII – Transparenz im Ständerat*
Wie ist der Rats- und Kommissionsbetrieb im Ständerat bezüglich Transparenz (Vertraulichkeitsprinzip, Abstimmungen) geregelt?

In der Forschung besteht bereits eine Reihe von Studien, die sich mit dem Bikameralismus in der Schweiz oder mit dem Ständerat im Speziellen auseinandersetzen. Häufig werden allerdings nur einzelne Aspekte wie das Rollenverständnis, das Abstimmungsverhalten aufgrund stärkerer Transparenz oder die Zukunft der kleinen Kammer beleuchtet. Der Mehrwert der vorliegenden Arbeit besteht darin, dass sie nicht nur einen einzelnen Aspekt, sondern mehrere Perspektiven untersucht und verschiedene Diskussionspunkte im Gesamtkontext des Bikameralismus in der Schweiz aufnimmt. Mithilfe dieses multiperspektiven Ansatzes im intertemporalen Vergleich kann die Entwicklung des Ständerates in einen besseren Gesamtkontext aufgezeigt werden.

Die Arbeit zeigt, in Anbetracht der historischen Entwicklung und anhand der definierten Perspektiven ein Veränderungsbild auf, welches die in der Zielsetzung (vgl. Kapitel 3) erwähnte Hypothese stützt und somit Entwicklungen konkret festhält. Damit grenzt sie sich vom Grossteil der bekannten Studien ab, ohne dabei den Anspruch zu erheben, bereits vorhandene Studien widerlegen oder werten zu wollen.

2. Gegenstand

Das folgende Kapitel behandelt den eigentlichen Gegenstand der Masterarbeit – den Ständerat bzw. das Zweikammersystem in der Schweiz. Dazu wird in den nachfolgenden Unterkapiteln einerseits die theoretische Grundlage des Zweikammersystems, andererseits aber auch die Historie ebendieses in der Schweiz beleuchtet. Am Schluss dieses Kapitels erfolgt zudem ein Vergleich von verschiedenen Zweikammersystemen auf internationaler Ebene.

2.1 Das Zweikammersystem in der Theorie

In einem Zweikammersystem verfügt das Parlament über zwei Kammern, die sich die legislativen Aufgaben ganz oder teilweise teilen. In der Regel haben die beiden Abteilungen eines Parlaments unterschiedliche Kompetenzen und werden auch in unterschiedlicher Art und Weise gewählt und zusammengesetzt. Dadurch können verschiedene Interessen besser und bewusster wahrgenommen bzw. Minderheiten vertreten werden, die ansonsten in einem Einkammersystem Gefahr laufen würden, in der Majorität unterzugehen (PD, 2012).

Üblicherweise wird heute die mächtigere der beiden Kammern, in der Regel die vom Volk gewählte, in der Politikwissenschaft als die Erste Kammer bezeichnet. Die weniger mächtige Kammer, grundsätzlich die mit föderalen oder ständischen Bedeutung, wird entsprechend als Zweite Kammer bezeichnet. Historisch gesehen war es jedoch meist umgekehrt: Die Volksvertretung galt als Zweite Kammer, da sie weniger angesehen und anfangs auch weniger mächtig war. Die Bezeichnungen Unterhaus für die Volksvertretung und Oberhaus für die ständisch oder föderal definierte Vertretung lassen sich entsprechend erklären. Das historisch gesehene Oberhaus, zu denen beispielsweise das House of Lords in Grossbritannien gezählt wird, war häufig durch eine stark aristokratisch geprägte Zusammensetzung und Arbeitsweise geprägt, verlor im Verlaufe der Geschichte jedoch nach und nach an Macht (Qwerty).

Die verschiedenen Staaten, welche den Bikameralismus kennen, gestalten das Zweikammersystem unterschiedlich aus. Das System in der Schweiz kennt beispielsweise einen „perfekten“ Bikameralismus. Von einem vollkommenen Zweikammersystem kann dann ausgegangen werden, wenn beide Kammern einander rechtlich und politisch gleichgestellt sind. Dazu haben die beiden Kammern identische Sachkompetenzen. Ein Parlamentsbeschluss, in der Schweiz auch Bundesbeschluss genannt, kommt grundsätzlich nur bei Zustimmung beider Kammern zustande (PD, 2012). Andere Staaten, beispielsweise Belgien, verfügen über Kammern mit unterschiedlichen Rechten und Aufgaben. Neuseeland, Schweden, Dänemark oder Norwegen wiederum sind vom Zweikammersystem aufgrund der fehlenden Legitimation abgerückt und haben auf ein Einkammersystem gewechselt (Vatter, 2018a, S. 351).

Wie bereits angedeutet, kommt dem Zweikammersystem in erster Linie eine bundesstaatliche Funktion zu. Die eine Kammer repräsentiert in Bundesstaaten die Gesamtbevölkerung, die andere Kammer die Gliedstaaten. Durch die unterschiedliche Zusammensetzung lässt sich in der Regel verhindern, dass bevölkerungsreiche Gliedstaaten die bevölkerungsärmeren Gliedstaaten dominieren und majorisieren. Die verbesserte parlamentarische Beratung (diskursive Funktion) und verbesserte Qualität der Rechtssetzung sind weitere Vorteile. Durch den Bikameralismus werden die parlamentarischen Beratungen zwar gebremst und verzögert, dennoch scheinen die Lösungen oftmals gemässiger und entsprechend auch nachhaltiger. Das Resultat eines solchen Vorgehens geniesst dadurch eine höhere Akzeptanz im Parlament und in der Bevölkerung, was gerade hinsichtlich möglicher Referendumsabstimmungen von zentraler Bedeutung für die Stabilität des Gesamtsystems ist (PD, 2012).

Der Schutz der Minderheit gehört zu den Hauptaufgaben eines Zweikammersystems. Um diesem Anspruch gerecht zu werden, bedarf es zwei Voraussetzungen: Einerseits müssen die Minderheiten in mindestens einer der beiden Kammern repräsentiert werden, andererseits muss eben diese Kammer über die nötigen Gestaltungskompetenzen verfügen, um Einfluss auf den gesetzgeberischen Prozess zu nehmen und entsprechende Interessen einzubringen.

Einer der Hauptgründe für die Legitimation eines Zweikammersystems liegt somit in der Repräsentation spezifischer Minderheiten (Riescher et al., 2010). Dies trifft insbesondere für die Zweite Kammer in föderalen Staaten zu, wie etwa den Ständerat in der Schweiz. Neben der politischen und gesellschaftlichen Vertretung steht in erster Linie die territoriale Repräsentationsfunktion im Vordergrund, welche für die Akzeptanz und Legitimation der Zweiten Kammer von zentraler Bedeutung ist (Vatter, 2018a, S. 338).

Neben der angesprochenen Repräsentationsfunktion ist die Gestaltungsfunktion ein weiteres wesentliches Merkmal einer Zweiten Kammer. Unter Gestaltungsfunktion können verschiedene Begriffe zusammengefasst werden, welche unter Berücksichtigung der spezifischen Aufgaben des Ständerates sechs Teilfunktionen ausüben (Vatter, 2018a, S. 343ff):

- Wahrung der föderalen Interessen
- Minderheitenschutz
- Mässigung der Gewalten
- Reflexion
- Bremswirkung
- Mässigung des Staatseinflusses

Es liegen verschiedene Studien vor, welche die Gestaltungswirkungen des Ständerates empirisch untersucht haben. Die Ergebnisse sind allerdings nicht eindeutig. So gibt es zwar klare Erkenntnisse zur Mässigungswirkung des Staates, auf der anderen Seite jedoch keine aussagekräftigen Befunde, was beispielsweise die Wahrung der föderalen Interessen, die Mässigung der Gewalten oder auch Bremswirkung angeht (Vatter, 2018a, S. 349).

2.2 Die Historie des Zweikammersystems in der Schweiz

Zu Beginn der Gründung des modernen Bundesstaats stand der letzte grosse Bürgerkrieg der Schweiz. In vielen Ländern Europas lehnten sich Bürger gegen die alte Ordnung ihrer Länder auf. Die Schweiz war bereits einen Schritt weiter: Der Sonderbundskrieg war ein Konflikt zwischen den liberalen und den konservativen Ständen. Während Liberale und Radikale seit den 1830er-Jahren auf die Schaffung eines zentralen Bundesstaates hinwirkten, distanzieren sich die Konservativen mit dem Verweis auf die traditionelle Souveränität der Kantone davon. Die Streitereien mündeten im Kampf. Trotz rund mehreren Dutzend Toten und einer Vielzahl von Verwundeten auf beiden Seiten trug der bis anhin letzte grosse Krieg auf Schweizer Boden aber ein relativ glimpfliches Ende davon.

21 Männer wurden von der Tagsatzung mit der Aufgabe vertraut den Bundesvertrag von 1815, welcher im Anschluss an die Napoleonische Herrschaft der Schweiz als Rechtsgrundlage diente, zu revidieren. Nach zähem Ringen und langem Hin und Her bezüglich der Organisation des eidgenössischen Parlamentes, wurde ein Kompromiss gefunden: Die Schweiz übernahm das Zweikammersystem der Vereinigten Staaten von Amerika. Das neue System bot die Möglichkeit, die Konflikte zwischen den im Sonderbundskrieg siegreichen Radikalen und den unterlegenen Konservativen zu mildern. Das Volk als höchster Souverän sollte im Mittelpunkt stehen, ohne dabei den totalen Verlust der Souveränität der Kantone zu riskieren. Das Resultat war eine Lösung, die einerseits das Modell der früheren staatenbündischen Tagsatzung (Ständerat), andererseits der zentralistischen Volksvertretung (Nationalrat) vereinte. In einer Mehrheit der Kantone wurde die neue Bundesverfassung per Volksabstimmung angenommen, was nach Ansicht der Tagsatzungsmehrheit dazu berechtigte den Bundesvertrag von 1815 aufzulösen. Die Konservativen jedoch machten eine nötige Einstimmigkeit für die Auflösung des Vertrags geltend. Da der Bundesvertrag von 1815 keine eindeutige Revisionsklausel enthielt, ist die Frage bis heute ungeklärt. Die neue Bundesverfassung wurde schliesslich, gemäss heute geltender Ordnung, mit 72,8 Prozent der Stimmen und 15,5 (zu 6,5) Ständen angenommen (Bundeskanzlei; HLS, 2012; PD, 2017).

Am 6. November 1848 kam das neue Bundesparlament zum ersten Mal zusammen. Die beiden Kammern tagten allerdings nicht unter dem gleichen Dach. Während der Nationalrat mit seinen 111 Mitgliedern im Berner Rathaus zusammen kam, debattierte der Ständerat mit seinen 44 Mitgliedern im „Äusseren Stand“ ebenfalls in Bern. Auf 20'000 Einwohner, nicht nur Schweizer Bürger, wurde ein Nationalrat gewählt. Das kontinuierliche Bevölkerungswachstum sorgte dafür, dass auch die Anzahl der Vertreter in der grossen Kammer mit der Zeit auf 200 anstieg. Massgebend war die jeweils letzte Volkszählung, wobei man aber gewährleistete, dass jeder (Halb-)Kanton mindestens einen Vertreter stellen durfte. Seit 1931 fanden Nationalratswahlen regelmässig alle vier Jahre statt. Anders als in anderen parlamentarischen Demokratien konnten die Legislaturperioden weder durch die Regierung noch durch das Parlament selbst verlängert oder verkürzt werden.

Bis 1917 wurden die Volksvertreter im Majorzsystem gewählt. Seit 1919 wird der Nationalrat einheitlich im Proporzsystem bestellt. Konsequenterweise wurde nun auch das Prinzip der personellen Gewaltenteilung angewandt. Zuvor durften mehrere Ämter von derselben Person besetzt werden. Der Ausschluss von Geistlichen aus dem Nationalrat wurde 1999 aufgehoben (HLS, 2012).

Der Ständerat umfasste mit der Gründung des modernen Bundesstaates jeweils zwei Vertreter desselben Kantons. Die Halbkantone teilen sich die Mandate auf. Mit dem Beitritt des Kantons Jura in die Eidgenossenschaft im Jahr 1979 wurde die Anzahl Ständeräte auf 46 erhöht. Zu Beginn gliederte sich der Ständerat noch in Vielem der damaligen Tagsatzung. Grosser Unterschied war jedoch, dass die Kantone keine Weisungsbefugnisse mehr gegenüber ihren Vertretern hatten und dies obwohl vielerorts die Ständeräte nicht durch das Volk, sondern durch die kantonale Legislative gewählt wurden. Dennoch bezogen die Ständeräte, im Gegensatz zu ihren Kollegen im Nationalrat, ihren Lohn vom Kanton und nicht vom Bund. Seit der Kanton Bern im Jahr 1977 als letzter Kanton zur Volkswahl übergegangen ist, werden Ständeräte in der Regel im Majorzverfahren gewählt. Ausnahmen bilden der Kanton Jura und seit 2011 der Kanton Neuenburg. Anders als bei den Nationalratswahlen, sind die Ständeratswahlen bis heute in der Kompetenz der Kantone. Die Amtsdauer beträgt heute wie im Nationalrat vier Jahre. Die Wahlen finden in der Regel, mit Ausnahme des Kantons Appenzell Innerrhoden, gleichzeitig mit den Nationalratswahlen statt (HLS, 2012).

Obwohl die beiden Kammern, gemäss Artikel 148 Absatz 2 der Bundesverfassung, einander gleichgestellt sind, zeichnete sich in der Praxis relativ rasch die dominierende Stellung des liberal-radikal geprägten Nationalrates gegenüber dem Ständerat ab. So war der Nationalrat in den ersten Jahren fast ausschliesslich bei allen Geschäften Erstrat und entsprechend weit mehr ausgelastet als der teilweise „arbeitslose“ Ständerat. Der Nationalrat agierte sehr selbstbewusst und vermochte sich in der Regel gegenüber den Kantonsvertretern durchzusetzen. Dieses selbstsichere Agieren der grossen Kammer respektive die sehr zurückhaltende Haltung der kleinen Kammer waren Nachwehen des Sonderbundkrieges. Der Ständerat war zwar geduldet, anerkannt und respektiert, jedoch war er im Parlamentsalltag nicht vollends. Die fehlende Legitimation und Anerkennung durch das Volk sowie die teilweise sehr kurzen Amtsdauern schwächten die Kantonsvertreter zusätzlich. Die angesehenen und respektierten Persönlichkeiten sassens ausschliesslich in der Volkskammer, so beispielsweise auch die amtierenden Bundesräte, welche sich im Rahmen der sogenannten Komplimentswahlen von 1871 bis 1896 mit einer Wiederwahl in den Nationalrat die nötige Volkslegitimation sicherten, um als Bundesrat bestätigt zu werden. Die typische Politikerkarriere führte damals vom Ständerat den Nationalrat (PD, I; Vatter, 2018a, S. 329).

Wie im vorherigen Unterkapitel bereits ausgeführt, unterscheiden sich die beiden Kammern in einem Zweikammersystem in verschiedenen Punkten. Es kann festgehalten werden, dass der grössere Rat in der Regel lebhafter, bunter und lauter, aber auch anonym und undisziplinierter auftritt als der kleinere. Der kleine Rat dagegen scheint in seinem Naturell ruhiger.

Auch die unterschiedlichen Wahlsysteme haben ihre Auswirkungen. Durch das Majorzsystem finden sich im Ständerat, im Gegensatz zum Proporzsystem im Nationalrat, tendenziell mehr Vertreter der grösseren Parteien sowie gemässigtere Personen. Der strenger reglementierte Nationalrat gilt als stark parteipolitisch geprägt, im Ständerat hingegen, wo es offiziell keine Parteien bzw. Fraktionen gibt, spielen regionale Interessen oftmals eine grössere Rolle als der parteipolitische Hintergrund (HLS, 2015).

Dieses Bild lehnt sich stark an die heutige Wahrnehmung der kleinen Kammer an. Der Einfluss des Ständerates auf die Gesetzgebung ist dadurch, dass er mittlerweile häufiger als Erstrat auftritt, stark gestiegen. In gewissen Fällen wird der Ständerat sogar gezielt als Erstrat gesucht, da von ihm gemässigtere und mehrheitsfähige Lösungen erwartet werden darf. Im Nationalrat hingegen entstehen durch die zunehmende Polarisierung immer häufiger Dynamiken, welche schwierig zu antizipieren sind. Ein solches Vorgehen wird als Agenda-Setting-Effekt bezeichnet (PD, 2017).

Waren Parlamentarier anfänglich Generalisten, entwickelte sich im Verlauf des 20. Jahrhunderts die ersten Gremien von Spezialisten, die Kommissionen. Die Finanzkommission machte 1903 als erste ständige Kommission beider Räte den Anfang, die Geschäftsprüfungskommission folgte im Jahr 1920 bzw. 1927 als zweite. Lange Zeit wehrte das Parlament sich weitere ständige Kommissionen einzusetzen. Die Spezialisierung des Parlaments wurde kritisch betrachtet. Auch die Exekutive hatte ein geringes Interesse, dass sich die Legislative vermehrt in die Geschäfte einmischte. Erst um 1991 kam man zum Schluss, dass die immer mehr werdenden und komplexeren Aufgaben des Milizparlamentes nur mit einer fachlichen Spezialisierung zu meistern sind. Die Amtsdauerbeschränkung von sechs Jahren wurde aufgehoben und jeweils zwölf ständige Kommissionen im National- und Ständerat eingeführt. Heute ist diese Spezialisierung ein weiterer Vorteil der Vertreterinnen und Vertreter der Zweiten Kammer. Während Kantonsvertreterinnen und -vertreter in mehreren Kommissionen Einsitz nehmen dürfen, müssen sich die Kolleginnen und Kollegen aus dem Nationalrat in der Regel mit einer, höchstens zwei, Kommissionen begnügen. Durch diesen Umstand sind die Mitglieder des Ständerats besser in der Lage, Sachgeschäfte im Detail zu kennen, durch diese Präsenz zu erhalten, diese miteinander zu verknüpfen und die nötigen Allianzen zu schmieden (HLS, 2010b; PD, 2017).

2.3 Das Zweikammersystem im internationalen Vergleich

Der Bikameralismus ist mittlerweile eine der verbreitetsten Parlamentsformen auf der ganzen Welt. Die Anwendung des Systems unterscheidet sich wohl fast so stark, wie die Anzahl Staaten die es ausüben. Gemäss Studien verfügen rund ein Drittel aller Länder weltweit über ein Zweikammersystem und zwei Drittel über ein unikamerales System, wobei anzumerken ist, dass innerhalb der langjährigen Demokratien das Verhältnis genau umgekehrt ist (Tsebelis & Money, 1997).

Gemäss dem gängigen Bikameralismusindex von Lijphart (2012) kann die Schweiz zu einer Gruppe von Ländern wie den Vereinigten Staaten, Deutschland und Australien gezählt werden, die über eine sehr starke Bikameralismusstruktur verfügen. Der genannte Index unterscheidet zwischen zwei Dimensionen – der Ausgestaltung des Wahlverfahrens der Zweiten Kammer, der Kongruenz bzw. Inkongruenz, sowie dem Ausmass der Kompetenzen, welche durch die Verfassung gegeben sind, der Symmetrie.

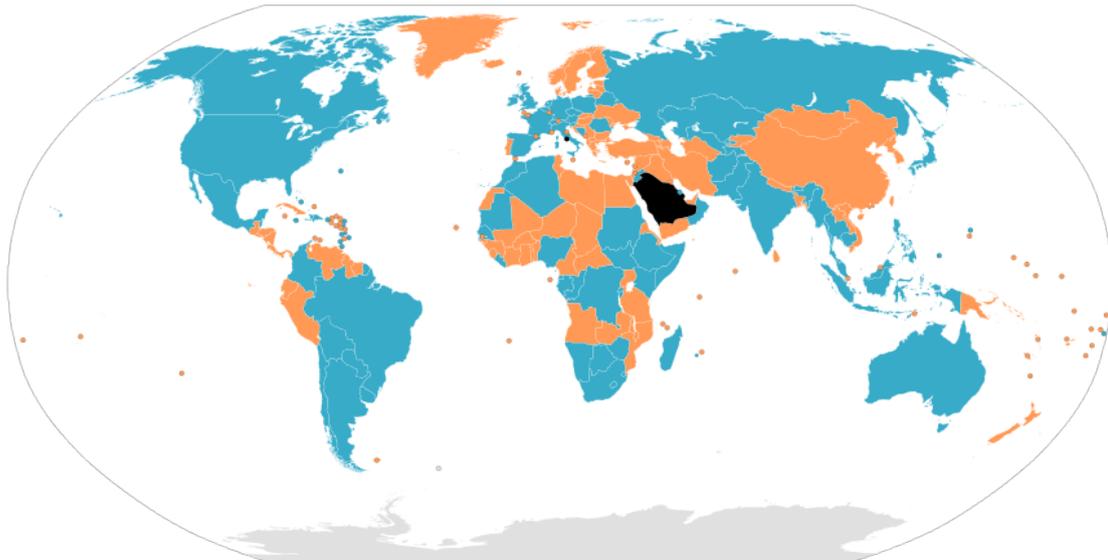


Abbildung 1 – Difference Between Unicameral and Bicameral Legislature (PEDIAA, 2016)

Die Schweiz wird im genannten Index mit dem maximalen Wert klassiert, da sie einerseits mit dem Majorzsystem der Zweiten Kammer über ein separates, vom Proporzsystem des Nationalrates unabhängiges Wahlprozedere verfügt und da sie andererseits mit Artikel 148 Absatz 2 der Bundesverfassung beiden Kammern die gleichen Rechte und Kompetenzen zuspricht. Länder wie Italien, Japan oder die Niederlande verfügen zwar über eine hohe Symmetrie, unterscheiden sich was das Wahlsystem der beiden Kammern anbelangt allerdings zu wenig voneinander. Die Studie von Lijphart spricht in diesem Fall von einem mittleren Bikameralismus. Eine dritte Gruppe mit Ländern wie Kanada, Frankreich oder Spanien verfügen umgekehrt über eine tiefe Symmetrie, ergo über ungleiche Rechte und Kompetenzen der beiden Kammern, aber über ein voneinander unabhängiges Wahlsystem, sprich einer Inkongruenz. Auch bei dieser Gruppe spricht man von einem mittleren Bikameralismus. Die letzte Gruppe, jene mit dem schwächsten Bikameralismus, bilden Länder wie Belgien, Österreich, Irland oder auch Grossbritannien. In den genannten Ländern bestehen weder Symmetrie noch inkongruente Wahlsysteme. Länder wie Neuseeland (1950), Dänemark (1953), Schweden (1970), Island (1971) oder auch Norwegen (2009) kannten bikamerale Parlamentsysteme, entschieden sich aber aufgrund der bei ihnen fehlenden föderalen Legitimationsbasis auf unikamerale Systeme umzustellen (Vatter, 2018a, S. 350-351).

Die in Abbildung 1 dargestellte Weltkarte zeigt die herrschenden Unterschiede zwischen uni- und bikameralen Parlamentssystemen – blau die bi- und orange die unikameralen Staaten. Wie in der Abbildung ersichtlich, sind keine klaren geografischen Grenzen der beiden unterschiedlichen Systeme ersichtlich. Während der Bikameralismus insbesondere in Nord- und Südamerika, in West- und Mitteleuropa, Nordasien sowie rund um Indien und Australien Einzug gefunden hat, ist der Unikameralismus vorwiegend in weiten Teilen Afrikas, in Skandinavien und Osteuropa sowie rund um China auszumachen (PEDIAA, 2016).

3. Hypothese

Im folgenden Kapitel wird die Hypothese, welche als Grundlage für die nachfolgenden empirischen Untersuchungen dient, beschrieben.

Die Ausgangslage, die Zielsetzung sowie der Gegenstand der Untersuchungen sind nun bekannt. Gestützt auf verschiedene Quellen, beispielsweise der Rede von alt Ständeratspräsident Ivo Bischofberger (PD, 2017), wird davon ausgegangen, dass der Ständerat aufgrund unterschiedlicher interner und externer Einflüsse von der Gründungsphase um das Jahr 1848 bis zum heutigen Politalltag einen Wandel mit signifikanten Veränderungen durchlebt hat. Diese Hypothese legt die Grundlage für die nachfolgenden Untersuchungen im Rahmen der in der Zielsetzung beschriebenen sieben Perspektiven. Die Ergebnisse der Untersuchungen im Rahmen der vorliegenden Arbeit sollen entsprechend Aufschluss geben, ob und wie sich der Ständerat verändert hat, und somit die Hypothese bestätigen oder widerlegen.

4. Untersuchungsdesign

Das folgende Kapitel beschäftigt sich mit dem Untersuchungsdesign der Arbeit. Die entsprechenden Unterkapitel zum Vergleich sowie zur Operationalisierung der Perspektiven zeigen auf, wie die Analyse aufgebaut ist und durchgeführt wird.

4.1 Vergleich

Um die Hypothese zu prüfen, wird ein intertemporaler Vergleich zwischen der Gründungsphase des modernen Bundesstaates um das Jahr 1848 zum heutigen Politalltag im Jahr 2019 vorgenommen. Die Analyse prüft, ob und welche Veränderungen der Ständerat durchlebt hat.

4.2 Operationalisierung

Die Hypothese wird anhand der in der Zielsetzung beschriebenen sieben Perspektiven überprüft:

- *Perspektive I – Bedeutung, Rolle und Wahrnehmung des Ständerates*
Die erste Perspektive wird mit Hilfe einer qualitativen Analyse untersucht. Es werden Literaturhinweise der verschiedenen Epochen miteinander verglichen und auf Diskrepanzen bezüglich der Bedeutung, der Rolle und der Wahrnehmung der Zweiten Kammer untersucht. Je nach Verhältnis der Diskrepanz bestehen keine, kleinere oder größere Entwicklungen, die der Ständerat erfahren hat.
- *Perspektive II - Zusammensetzung des Ständerates*
Die zweite Perspektive wird anhand von qualitativen wie auch quantitativen Untersuchungen analysiert. Weiter dienen auch die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen bezüglich Wahlverfahren und Amtszeitbeschränkung als Untersuchungsgegenstand. Aufgrund der allfälligen Diskrepanzen im Bereich des Wahlverfahrens, der Amtszeitbeschränkung, der Parteizugehörigkeit, des Geschlechts und des Alters der Mitglieder Ständerates werden entsprechende Entwicklungen aufgezeigt.
- *Perspektive III - Interessenvertretung im Ständerat*
Die dritte Perspektive soll Entwicklungen im Bereich der Interessenvertretung, der Mitglieder der kleinen Kammer wie auch der Lobbyistinnen und Lobbyisten, aufzeigen. Durch die Analyse der vorhandenen Literatur sowie der gesetzlichen Grundlage wird überprüft, ob im Bereich der inhaltlichen Interessen, der Transparenz der Interessenvertretung wie auch der Regelung dieser Interessen Unterschiede zwischen den beiden Perioden festzustellen sind.
- *Perspektive IV - Ratsbetrieb im Ständerat*
Bei der vierten Perspektive werden insbesondere Entwicklungen bezüglich des Ratsbetriebs, namentlich Hinweise zur Zusammenkunft, des Sitzungsortes, der rechtlichen Kompetenzen und parlamentarische Instrumente der Zweiten Kammer sowie deren Mitglieder, der Entschädigungsregelung, der im Rat verwendeten Sprachen, der Kleiderordnung sowie der zur Verfügung stehenden Redezeit, untersucht. Dabei werden Hinweise aus der Literatur aufgenommen und verglichen.
- *Perspektive V - Kommissionsbetrieb im Ständerat*
Die fünfte Perspektive soll Aufschluss bezüglich der Spezialisierung der Ratsmitglieder, der Bestellung der Kommissionen, die Amtszeitbeschränkung innerhalb der Kommissionen sowie des Verhältnisses der Kommissionen zum Rat geben. Dazu werden insbesondere die qualitative Methode, mit Bezug auf die entsprechende Literatur, sowie die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen Erkenntnisse auf allfällige Entwicklungen bezüglich des Kommissionsbetriebs im Ständerat liefern.

- *Perspektive VI - Verhältnis des Ständerates zum Nationalrat*
Bei Perspektive Sechs kommen qualitative wie auch quantitative Analysen zum Zug. Sie sollen auf allfällige Diskrepanzen bezüglich Zusammensetzung, Differenzbereinigungsverfahren, Einigungskonferenzen sowie generell zu den Machtverhältnissen zwischen National- und Ständerat hinweisen. Quantitativ untersucht werden insbesondere die Entwicklungen im Bereich der Differenzbereinigungsverfahren und der Einigungskonferenzen. Als Grundlage für die quantitative Analyse dienen die Zahlen zur Häufigkeit von Differenzen zwischen den beiden Räten sowie dem Einsetzen der Einigungskonferenz.
- *Perspektive VII - Transparenz im Ständerat*
Die siebte und letzte Perspektive soll Aufschluss zu Entwicklungen im Bereich der Transparenz der Zweiten Kammer geben. Anhand von qualitativen Instrumenten sowie den entsprechenden gesetzlichen Grundlagen, sollen Diskrepanzen in Bereichen wie etwa dem Vertraulichkeitsprinzip oder der elektronischen Abstimmung identifiziert werden.

Wie bereits beschrieben, werden die sieben Perspektiven einzeln auf allfällige Unterschiede im Vergleich der entsprechenden Epochen untersucht. Dies geschieht in erster Linie anhand von Literaturanalysen. Um den Entwicklungsgrad der einzelnen Perspektiven zu messen, werden die vorliegenden Quellen anhand eines Punktesystems bewertet.

| | |
|-----------------------------------|----------|
| Keine Entwicklung feststellbar | 0 Punkte |
| Leichte Entwicklung feststellbar | 1 Punkt |
| Mittlere Entwicklung feststellbar | 3 Punkte |
| Starke Entwicklung feststellbar | 5 Punkte |

Sind im intertemporalen Vergleich keine oder nur unwesentliche Unterschiede in der Entwicklung der Merkmale erkennbar, wird dies mit null Punkten bewertet. Sind Entwicklungen feststellbar, die als leichte Modifizierung erklärbar sind, werden diese mit einem Punkt klassiert. Drei Punkte erhalten Entwicklungen, die sich im intertemporalen Vergleich wesentlich auf das System bzw. Vorgehen ausgewirkt haben und dennoch keinen grundlegenden Systemwechsel bewirkt haben. Mit der maximalen Gewichtung von fünf Punkten werden Veränderungen bewertet, die einen grundlegenden Systemwechsel oder einschneidende Entwicklungen verursacht haben und daher entsprechend stark zu gewichten sind.

Im Anschluss an diese Untersuchungen wird im Rahmen eines ersten Teils eine Diskussion zu den Befunden aus den entsprechenden Analysen geführt und aufgezeigt, ob und wie Entwicklungen stattgefunden haben. In einem zweiten Teil wird in einem Ausblick die Zukunft des Ständerates beleuchtet. Dieser Teil soll aufzeigen wo möglicherweise Handlungsbedarf besteht bzw. wo in Zukunft Entwicklungen in gewissen Bereichen zu erwarten sind oder auch was für Modelle als Ablösung des bewährten Systems in Frage kommen.

Den dritten und letzten Teil bildet die Schlussfolgerungen der Arbeit, welche die Erkenntnisse des empirischen Teils wie auch die Erkenntnisse aus der Diskussion und des Ausblicks zusammenfassen.

Anzufügen ist, dass aufgrund des vorgegebenen Umfangs der vorliegenden Arbeit, die Untersuchungen der verschiedenen Perspektiven auf ein gewisses Mass begrenzt sind. Bei der Gewinnung der Erkenntnisse tragen viele bereits vorhandene Studien und Statistiken dazu bei, eine gewisse Flughöhe der Untersuchungen zu wahren. Selbstverständlich bestünden etliche andere Möglichkeiten, die Entwicklungen des Ständerates noch tiefer und genauer zu überprüfen. Diese Möglichkeiten würden allerdings den Rahmen der vorliegenden Arbeit weitgehend sprengen.

5. Empirischer Teil

Das folgende Kapitel enthält die eigentliche empirische Untersuchung der Arbeit. Die Unterkapitel beschäftigen sich mit der jeweiligen Entwicklung der beschriebenen Perspektiven hinsichtlich der definierten Zeitspannen und weisen entsprechende Diskrepanzen aus.

5.1 Bedeutung, Rolle und Wahrnehmung des Ständerates

Wie im Unterkapitel zur grundlegenden Theorie des Zweikammersystems dargelegt (vgl. Kapitel 2.1), erfüllt eine Zweite Kammer insbesondere zwei Funktionen – sie repräsentiert spezifische Minderheiten und gestaltet im Sinne der föderalen Interessen. Doch nicht nur diese beiden Hauptfunktionen des Zweitrates, sondern auch dessen geschichtlicher Hintergrund haben den Ständerat stark geprägt. Die folgenden Unterkapitel untersuchen entsprechende Entwicklungen.

5.1.1 Bedeutung, Rolle und Wahrnehmung des Ständerates um 1848

Anfangs des 19. Jahrhunderts galt die Schweiz als zerstritten und auf der Suche nach Identität und Stabilität. Nach dem Einmarsch der antifranzösischen Koalition im Jahre 1813 machten sich weitere Ungewissheit und Verunsicherung breit. Der Bundesvertrag von 1815, welcher nur auf Drängen der siegreichen europäischen Grossmächte im Rahmen des Wiener Kongresses zustande kam, schaffte zumindest temporär eine gewisse Stabilität. Die Konflikte zwischen Liberalen und Konservativen häuften sich dennoch und erreichten mit dem Sonderbundskrieg von 1847 ihren traurigen Höhepunkt (HLS, 2010a).

Wohl auch Dank der humanen und effizienten Kriegsführung von General Guillaume Henri Dufour, Befehlshaber der eidgenössischen Tagsatzungstruppen, war es überhaupt möglich, dass Liberale und Konservative nach Ende der bewaffneten Auseinandersetzung zumindest teilweise den Dialog suchten. General Dufour ordnete im Tagesbefehl vom 23. November 1847 beispielsweise die Schonung der Besiegten, der Zivilbevölkerung und der Kirchen an und verbot Plünderungen (Blog Schweizerisches Nationalmuseum, 2017).

Der moderne Bundesstaat in seiner Form mit einem Zweikammersystem nach amerikanischem Vorbild, war eine Kompromisslösung nach langen und schwierigen Diskussionen. Das neue System ermöglichte die Gemüter der Gewinner wie auch der Verlierer des Sonderbundkrieges zu beruhigen. Die siegreichen Liberalen nahmen Rücksicht auf die unterlegenen Konservativen und kamen deren Wunsch nach der bleibenden Souveränität der Kantone nach. Der Kompromiss darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Konservativen, und mit ihnen auch das Zweikammersystem mit den entsprechenden Zugeständnissen zum Schutz der konservativen Minderheit, zwar geduldet, dennoch klar durch die liberale Übermacht dominiert und bestimmt wurden (Blog Schweizerisches Nationalmuseum, 2017).

Die Zugeständnisse, wie etwa die überproportionale Vertretung der Kleinkantone, das Ständemehr, die Standesinitiative oder auch das Kantonsreferendum, waren grundlegend für die künftige Kohäsion des Landes und ein bedeutender Schritt für die Schweizer Suche nach Stabilität und Souveränität (Blog Schweizerisches Nationalmuseum, 2017).

Die Rolle des Ständerats war klar vorgegeben. Er sollte einerseits die konservative respektive katholische Minderheit in der Bundespolitik repräsentieren, andererseits auch gezielt die Interessen der Kantone einbringen. Laut Bundesverfassung hatten beide Kammern die gleichen Kompetenzen und Befugnisse. Gesetze, Beschlüsse oder Dekrete wurden nur durch die Annahme beider Räte mit identischem Text der Vorlage wirksam (Aubert, 1998, S. 49).

Von einem ausgewogenen Gleichgewicht war man allerdings noch weit entfernt. In der Praxis bestand eine eindeutige Vorrangstellung des Nationalrates gegenüber dem Ständerat und auch die politischen Mehrheitsverhältnisse waren klar verteilt. So wurde der Nationalrat (79 Radikale, elf gemässigte Liberale, neun katholische Konservative, sechs protestantische Konservative sowie sechs der äusseren Linken) wie auch der Ständerat (30 Radikale, acht gemässigte Liberale sowie sechs katholische Konservative) klar vom Freisinn dominiert (Aubert, 1998, S. 40-41).

Der Nationalrat legte anfänglich einen Appetit an den Tag, der schon fast an Gefrässigkeit grenzte. In zwei Drittel der Fälle beanspruchte er anmassend die Priorität und vermochte auch die wichtigen Vorlagen weitgehend zu prägen (Aubert, 1998, S. 49). Der Ständerat wurde gar als Rumpel- oder Abstellkammer bezeichnet, was auch mit dem damaligen Wahlsystem des Rates sowie dem Renommee der Mitglieder und der zu Gunsten des Nationalrates einseitigen Zuteilung der Geschäfte zu tun hatte (PD, 2017).

5.1.2 Bedeutung, Rolle und Wahrnehmung des Ständerates heute

Heute im Jahr 2019 sieht das Bundesparlament anders aus. Die Vorrangstellung des Nationalrates ist gefallen. Der Grundsatz der Gleichberechtigung beider Kammern wird nun auch in der Praxis aktiv mitgetragen und gelebt. Die Schweiz gehört im 21. Jahrhundert zu einem der wenigen Ländern, die ein perfektes Zweikammersystem kennen und ausüben.

Die Wahrnehmung des Ständerates hat sich massgeblich verändert. Sprach man nach seiner Einführung um 1848 noch von Duldung und Rumpel- oder Abstellkammer, anerkennt man heute die Bedeutung der Zweiten Kammer gebührend. So wird beispielsweise schon fast ehrfürchtig von der *Chambre de Réflexion* (PD, 2017), der effizienteren kleinen Kammer (SRF, 2018) oder dem einflussreichen Ständerat (AZ, 2019) gesprochen und berichtet. Auch langjährige Politiker wie etwa Ständerat Pirmin Bischof oder Nationalrat Christian Wasserfallen sehen im Kräfteverhältnis beider Kammern eindeutig Vorteile beim Ständerat (swissinfo, 2017). Eine Studie von Schwarz und Linder (2008) legt ebenfalls dar, dass der Ständerat bezüglich des Einflusses im Parlament den Nationalrat nicht nur ein-, sondern gar überholt hat.

So ist der Einfluss der kleinen Kammer aufgrund der mittlerweile häufigeren Erstratbezeichnung (Agenda-Setting-Effekt) stark gestiegen. Dies trifft insbesondere in den Bereichen Sicherheit, Landwirtschaft, Europa, Umwelt, Bildung und im Finanzwesen zu. Mitglieder der Zweiten Kammer scheinen heute aufgrund des Majorzsystems generell breiter abgestützt und aufgrund der Anzahl Kommissionen, in der sie einsitzen, fachlich sattelfester zu sein, als viele ihrer Kollegen in der grossen Kammer (PD, 2017). All diese Einflüsse führen dazu, dass heute die weitgehende Meinung vorherrscht, dass der Karriereschritt eines ambitionierten Politikers vom National- in den Ständerat führt. Ende 2017 hatten beachtliche 19 von 46 Ständeräten den „Umweg“ über den Nationalrat genommen. Lediglich ein Politiker hat in den letzten Jahren den umgekehrten Weg eingeschlagen (PD, 2017).

Hinsichtlich der beiden für ein Zweikammersystem grundlegenden Hauptfunktionen, der Repräsentations- und Gestaltungsfunktion, kann festgehalten werden, dass der Ständerat des 21. Jahrhundert eine tragende Rolle spielt. Spielten zu Beginn des modernen Bundesstaates insbesondere die Konfessionen eine bedeutende Rolle, sind es heute in erster Linie die politischen Interessen der Kantone sowie jene der Parteien und der verschiedenen Interessenvertretungen, welche den politischen Alltag bestimmen. Gerade auch hinsichtlich der immer häufiger auftretenden Diskussionen und Interessenkonflikten zwischen den urbanen Gebieten und den peripheren Regionen nimmt der Ständerat durch die gewollte „Übervertretung“ der kleineren Kantone eine wichtige Ausgleichsfunktion wahr. Diese Rolle führt auch immer wieder zu Kritik aus den Städten, welche sich zu wenig im Bundesparlament repräsentiert fühlen.

Wurde die Zweite Kammer anfänglich noch sehr auf seine Repräsentationsfunktion beschränkt, nimmt sie heute umso mehr wichtige Gestaltungsfunktionen wahr. Verschiedene Studien belegen, dass der Ständerat insbesondere im Bereich der föderalen Interessenwahrung (z. B. Schwarz & Linder, 2008), des Schutzes von Minderheiten (z. B. Bienlein, 2000), der Funktion als *Chambre de Réflexion* (z. B. Hermann, 2011), des konservativen Status Quo-Effekts (z. B. Wiesli & Linder, 2000) oder auch der Mässigung des Staatseinflusses (z.B. Hermann, 2011) seine Gestaltungsfunktion aktiv wahrnimmt.

Dass der Föderalismus in der Schweiz, und damit die Souveränität der Kantone, nach wie vor einen sehr hohen Stellenwert genießt, ist unumstritten. Davon zeugt auch die Gründung der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), welche neben dem Ständerat ein weiterer wichtiger Akteur im Politsystem der Schweiz geworden ist. Die KdK dient seit 1993 als politische Meinungsbildung unter den Kantonen. Aufgrund des Weisungsverbots der Ständeräte verfügen die Kantone im Vergleich zu früher nur noch über eine beschränkte Machtfülle in Bundesbern. Sie ist jedoch nicht konkurrenzierend, sondern ergänzend zum Ständerat anzusehen und damit Bestätigung des ursprünglichen Gedankens der kleinen Kammer. Während die Kantonsregierungen sich in erster Line mit der kantonalen Gesetzgebung auseinandersetzen, bringen die Mitglieder des Ständerats sich als kantonale Vertreter bei der nationalen Gesetzgebung ein (Schnabel, 2019).

5.1.3 Entwicklungen / Zusammenfassung

War die Gründung des Zweikammersystems doch eher eine Zwangsgeburt mit einer blutigen Vorgeschichte, ist die Schweiz heute eines der wenigen Länder auf der Welt, welches einen perfekten Bikameralismus pflegt.

Anfangs lediglich ein unliebsames Zugeständnis und stark von der freisinnigen Übermacht dominiert, verfügt der Ständerat heute teilweise gar über eine grössere Machtfülle als der Nationalrat. Die Entwicklung ist beachtlich, auch was die Funktion der Zweiten Kammer angeht. Diente sie früher noch lediglich der Repräsentation der im Sonderbundskrieg unterlegenen Kantone, verfügt sie heute über weitgehende Gestaltungsfunktionen im schweizerischen Politiksystem. Die Gründung der KdK und die damit verbundene Stärkung des Föderalismus zeigen, dass die Souveränität der Kantone im Gegensatz zu den damaligen Bewegungen hin zur Zentralisierung und Schwächung der Souveränität der Stände wieder an Kraft zugenommen hat. Auch die Tatsache, dass die Karriereleiter vom National- hin zum Ständerat führt, birgt eine gewisse Aussagekraft.

Die öffentliche Wahrnehmung bestätigt den Eindruck, dass der Ständerat stark an Bedeutung gewonnen hat. Zusammenfassend kann folglich festgehalten werden, dass der Ständerat sich im Vergleich seiner Gründung um das Jahr 1848 zum heutigen Politalltag relativ stark weiterentwickelt und gestärkt hat. Das Zweikammersystem ist nicht nur noch blosse Theorie, sondern wird auch in der Praxis weitgehend akzeptiert und gelebt.

5.2 Zusammensetzung des Ständerates

Die Zusammensetzung eines Gremiums, oder in diesem Falle eines Rates, hat einen grossen Einfluss auf dessen Arbeitsweise. In einem Zweikammersystem kann sich die Zusammensetzung der beiden Kammern auch unterscheiden, unter anderem auch da verschiedene Wahlsysteme zur Anwendung kommen. Dies ist nicht zwingend. Allerdings stellt die unterschiedliche Zusammensetzung im Grunde genommen, die Legitimation eines solchen Zweikammersystems dar, in dem die eine Kammer gezielt Minderheiten überrepräsentiert. Die folgenden Unterkapitel überprüfen, ob sich die heutige Zusammensetzung des Ständerates grundlegend von derer aus seiner Gründungszeit unterscheidet.

5.2.1 Zusammensetzung des Ständerates um 1848

Über die Zusammensetzung des Ständerates bei der Einführung des modernen Bundesstaates im Jahr 1848 ist wenig bekannt. Der Ständerat ging, wie bereits beschrieben, als Zugeständnis an die unterlegenen Stände aus dem Sonderbundskrieg hervor. Seit Beginn an war gegeben, dass die kleine Kammer aus jeweils zwei Abgeordneten jedes Kantons, respektive einem Abgeordneten pro Halbkanton, besteht. Insgesamt setzte sich der Ständerat bis zum Beitritt des Kantons Jura im Jahre 1979 aus 44 gleichwertigen Mitgliedern zusammen.

Diese Zusammensetzung glich stark den Strukturen der damaligen Tagsatzung. Allerdings wurde im Gegensatz zu seiner historischen Vorgängerin ein ausdrückliches Instruktionsverbot der Kantone erlassen. Die Mitglieder des Ständerates durften somit keine offiziellen Weisungen der Kantone mehr entgegennehmen und waren auch nicht an Entscheide aus den Kantonen gebunden. Das Wahlprozedere selber war, und ist bis heute, jedoch klar in der Hoheit der Kantone. Diese sahen vor, dass die Ständeräte zu Beginn ausschliesslich von ihren kantonalen Parlamenten gewählt wurden. Ein Umstand der Mitte der 1860er-Jahre zu ändern begann, als eine Mehrzahl der Kantone etappenweise die Einführung der Volkswahl mittels Majorzverfahren bestimmte. Der Kanton Bern tat dies als letzter Kanton im Jahre 1977 (PD, v). Die Amtsdauer war sehr unterschiedlich geregelt (PD, b). So gab es Kantone, die ihre Ständeräte zu Beginn nur für eine einzige Session, in der Regel für ein Jahr, aufgeboden hatten, was dem Renommee des Ständerates nicht sonderlich zu Gute kam. Dadurch war, besonders zu Beginn, die Erneuerungsrate der kleinen Kammer überdurchschnittlich hoch (HLS, 2015).

Weiter wurden bis 1850 vollumfänglich und danach bis 2002 grossmehrheitlich, auch die Entschädigungen der Ständeräte von den Kantonen entrichtet. Dies führte dazu, dass die Mitglieder der Zweiten Kammer trotz Instruktionsverbotes einem starken Druck ihrer Kantone ausgesetzt waren. Auch der Zeitpunkt der Wahl war den Ständen überlassen, was sich ebenfalls bis heute nicht geändert hat. Als weiteres Indiz, dass die Kantone gerne Einfluss in Bundesbern nahmen, ist, dass anfangs in der Regel fünfzehn bis zwanzig Regierungsräte höchstpersönlich im Ständerat im Rahmen eines Doppelmandats Einsitz nahmen (Aubert, 1998, S. 61ff; HLS, 2015; PD, 2017).

Die parteipolitische Zusammensetzung des Ständerates um 1848 war stark von der radikal-liberalen Mehrheit dominiert. So stellten die Radikalen (30) und Liberalen (8) zusammen beachtliche 38 von 44 Sitzen. Bereits im Jahr 1860 verloren die Radikalen allerdings zwölf Sitze, während die Liberalen um drei Sitze zulegen konnten. Nach einer kleinen „Baisse“ bis 1893 konnten die Radikalen ihre Sitze wieder auf 24 bis 26 Sitze erhöhen, was ihnen in der kleinen Kammer die absolute Mehrheit zurückbrachte. Die Liberalen mussten nach ihrem Zwischenhoch mit 18 Sitzen Ende der 1860er-Jahre, wo sie die Radikalen teilweise gar übertrumpft hatten, grosse Verluste in Kauf nehmen. 1893 verfügten sie noch über lediglich drei Sitze, von 1896 bis 1917 nur noch über einen. Die katholischen Konservativen mussten sich 1848 mit sechs Sitzen begnügen, steigerten sich bis 1872 auf 16 Sitze und konnten in den 1880er-Jahren kurz auf 18 Sitze ausbauen. Die Sozialdemokraten waren bis 1911 nicht im Ständerat vertreten. Von 1848 bis 1860 herrschte folglich, wie im Nationalrat, lediglich eine Partei. Zwischen 1860 und 1872 bestand das Machtgefüge mehr oder weniger aus drei Parteien, bevor sich der Ständerat von 1872 bis 1893 zu einer relativ ausgewogenen Zweiparteienkammer, geprägt durch Radikale und Konservative, entwickelte. Von 1893 bis 1917 fielen die Mehrheiten dann wiederum klar zu Gunsten des Freisinns aus (Aubert, 1998, S. 68).

Der Ständerat bestand zu Beginn seiner Zeit, wie auch der Bundes- und Nationalrat, ausschliesslich aus Männern. Die ersten Frauen wurden erst mit dem Wahl- und Stimmrecht für Frauen im Jahre 1971 ins Bundesparlament zugelassen und auch gewählt. Die erste Frau im Ständerat war dann die Genferin Lise Girardin von den Radikalen (PD, p).

Anfangs ein Rat der Jungen, nahm das Durchschnittsalter der Ständeräte nach und nach zu. Im Jahr 1848 war die Hälfte der Abgeordneten unter 40 Jahre alt. Im Jahr 1857 waren es immerhin noch 19 von 44 Mitgliedern. Danach sank die Quote bis 1918 auf null. Anders sah es bei den über 50-Jährigen aus. Waren sie 1848 noch zu dritt, nahm ihr Anteil bis 1893 auf die Hälfte und bald danach auf zwei Drittel des Rates zu. Auch danach stieg das Durchschnittsalter im Ständerat weiter an. Zeitweise machten die 60- bis 70-jährigen die Hälfte der Kantonsvertreter aus. Der Rat der Jungen hatte sich mit der Zeit eindeutig zum Rat der Alten oder wortwörtlich zum „Senat“ gewandelt.

Auch die Zahl der Hochschulabsolventen war hoch. Sie machte damals rund drei Viertel des Rates aus. Die Anzahl der hohen Offiziere steigerte sich bis 1908 von einem Fünftel auf die Hälfte der kleinen Kammer und stand stellvertretend für den grossen Einfluss des Militärs in der Politik (Aubert, 1998, S. 69ff).

Ein „durchschnittliches“ Ratsmitglied war in der Regel ein etwa 50-jähriger Mann mit Universitätsabschluss, vielfach berufstätig als Jurist, mit überdurchschnittlichen Einkommen. Während im 19. Jahrhundert primär noch Gutsbesitzer und Unternehmer zahlreiche Sitze innehatten, fanden anfangs des 20. Jahrhunderts auch immer mehr Bauern und Verbandsfunktionäre Einzug ins Parlament, so auch in den Ständerat.

5.2.2 Zusammensetzung des Ständerates heute

Wie schon nach der Gründung des modernen Bundesstaates obliegt die Kompetenz über das Wahlverfahren der Vertreter der kleinen Kammer gemäss Artikel 150 Absatz 3 der Bundesverfassung nach wie vor den Kantonen. Der Ständerat besteht heute aus 46 gleichwertigen Mitgliedern, wobei jeder Kanton weiterhin zwei Abgeordnete, respektive einen Abgeordneten pro Halbkanton, stellt.

Die Mitglieder des Ständerates werden heute fast ausschliesslich im Majorzverfahren gewählt. Die Kantone Neuenburg und Jura wählen hingegen im Proporzverfahren. Der Jura ist der einzige Kanton, der eine offizielle Amtszeitbeschränkung kennt (PD, u). Sonstige Amtszeitbeschränkungen werden nur von den kantonalen Parteien in ihren internen Regelungen vorgegeben. Die Amtsdauer eines Ständerates ist heute einheitlich auf vier Jahre festgelegt, obwohl diesbezüglich keine eidgenössische gesetzliche Regel besteht. Auch der Zeitpunkt der Wahl, respektive des ersten Wahlganges, hat sich stark an das Wahlprozedere des Nationalrates angeglichen und wurde vereinheitlicht. Die Wahl selber findet normalerweise durch das Volk an der Urne statt. Die Ausnahme bildet der Kanton Appenzell Innerrhoden, welcher seinen Vertreter in der Regel bereits an der Landsgemeinde im Frühjahr des Wahljahres wählt (Vatter, 2018, S. 77).

Die Wahl durch das Volk und damit auch die Unabhängigkeit von den kantonalen Parlamenten und Regierungen hat sich etabliert. Auch die Entschädigungen sind klar geregelt und werden mittlerweile von der Eidgenossenschaft vergütet. Seit 1919 gilt zudem das Prinzip der personellen Gewaltenteilung auf Bundesebene, welches auch für den Ständerat konsequent vollzogen wird (HLS, 2015). Die früher doch eher häufigen Doppelmandate in den kantonalen Regierungen und im Ständerat auf Bundesebene sind heute eher die Ausnahme. Aufgrund der hohen Arbeitsbelastung ist eine Vereinbarung der Mandate nur sehr schwierig möglich.

Wurde der Ständerat Ende des 19. Jahrhunderts noch stark vom Freisinn dominiert, ist er heute im Jahr 2019 ausgeglichener und verfügt über sich stark vom Nationalrat unterscheidende politische Machtverhältnisse. Die Christdemokraten der CVP (ehemals katholisch Konservative) mit 14 Sitzen, die Freisinnigen der FDP (ehemals Radikale und Liberale) mit zwölf Sitzen sowie die Sozialdemokraten der SP mit ebenfalls zwölf Sitzen bilden die mit Abstand grössten Gruppen im Ständerat (PD, 2019d). Neu dazugekommen sind die Vertreter der Schweizerischen Volkspartei (SVP). Obschon die SVP mit 29,4 Prozent Wähleranteil und mit 68 Sitzen im Nationalrat die stärkste Partei der Schweiz ist, hält sie im Ständerat lediglich deren sechs (Bundesamt für Statistik, 2015).

Seit der Einführung des Wahl- und Stimmrecht für Frauen im Jahre 1971 hat sich auch im Ständerat einiges getan. Zwar bilden die Männer mit 40 Mitgliedern immer noch eine sehr grosse Mehrheit, doch mit sechs Ständerätinnen sind im Gegensatz zu früher nun auch die Frauen in der Zweiten Kammer vertreten, wenn auch im Vergleich zum Frauenanteil in der Gesamtbevölkerung völlig unterrepräsentiert.

Im Gegensatz zum Nationalrat hat sich der Anteil der Frauen im Ständerat nur schleppend bzw. ab 2003 gar nicht mehr weiterentwickelt (siehe Abbildung 2). Bezeichnend dafür ist auch, dass lediglich eine der sechs amtierenden Ständerätinnen im Herbst 2019 zur Wiederwahl antritt.



Abbildung 2 – Entwicklung des Frauenanteils von 1974 bis 2018 (PD, 2019b)

Anfangs noch als Rat der Jungen bezeichnet, erhöhte sich das Durchschnittsalter des Ständerates schnell und deutlich. Heute (Stand Juni 2019) beträgt das durchschnittliche Alter eines Repräsentanten des Ständerates 58 Jahre, sechs Jahre mehr als jenes der Mitglieder des Nationalrates. Auch die Altersstruktur hat sich verschoben. 27 der 46 Mitglieder des Ständerates sind über 60 Jahre alt. 14 Mitglieder befinden sich in ihren 50er-, drei in ihren 40er-Jahren und lediglich zwei sind jünger als 40 Jahre alt (PD, 2019e). Rund 63 Prozent der amtierenden Ständerätinnen und Ständeräte sind Hochschulabsolventen (Misticic, 2015). 31 der 46 amtierenden Ständeräte geben an Militärdienst geleistet zu haben. Davon jedoch ein einziger als hoher Offizier. Der Stellenwert des Militärs, und damit verbunden der direkte Einfluss im Parlament, scheint abgenommen zu haben. (PD, 2019e).

5.2.3 Entwicklungen / Zusammenfassung

Was die Zusammensetzung des Ständerates betrifft, sind deutliche Entwicklungen feststellbar. Zwar liegt die Verantwortlichkeit der Ständeratswahlen noch heute bei den Kantonen, doch haben sich die Verfahren unter den Kantonen grossmehrheitlich angeglichen und abgestimmt. Der Übergang von der Parlaments- zur Volkswahl ist eine der grösseren Entwicklungen in der kleinen Kammer in den letzten 170 Jahren. Obschon immer noch viel an die damalige Tagsatzung erinnert und die Kantonsregierungen mit der KdK weiterhin ein wichtiger Akteur im politischen System sind, handeln die Mitglieder des Ständerates heute unabhängiger von ihren Kantonen als früher. Hingegen kann geltend gemacht werden, dass zwar der Druck seitens der Stände mit der einheitlichen Amtsdauer, der Volkswahl und dem Instruktionsverbot, abgenommen hat, in den letzten Jahren jedoch neuer Druck von Seiten der Parteien und den verschiedenen Interessenvertretungen zu spüren ist (vgl. Kapitel 5.3).

Was die politische Zusammensetzung der Zweiten Kammer anbelangt, sind auch dort spürbare Entwicklungen auszumachen (siehe Abbildung 3). Radikale, Liberale und katholisch Konservative sind immer noch mit deren historischen Nachfolgerparteien stark vertreten und stellen im Moment mit 26 der 46 Sitze eine Mehrheit im Ständerat. Mit der SVP (ehemals BGB) ist heute eine vierte grosse Partei mit sechs Sitzen in der kleinen Kammer vertreten. Die Parteienlandschaft im Ständerat hat sich zwar im Verhältnis zum Nationalrat eher moderat verändert und doch unterscheiden sich die Mehrheitsverhältnisse entscheidend von den Anfängen. Ohne parteiübergreifende Koalitionen sind heute, im Gegensatz zu früher, für einzelne Parteien keine Mehrheiten mehr möglich. Wer Mehrheiten generieren will, ist entsprechend gezwungen, Koalitionen einzugehen, was wiederum typisch für das heutige politische System der Schweiz ist.

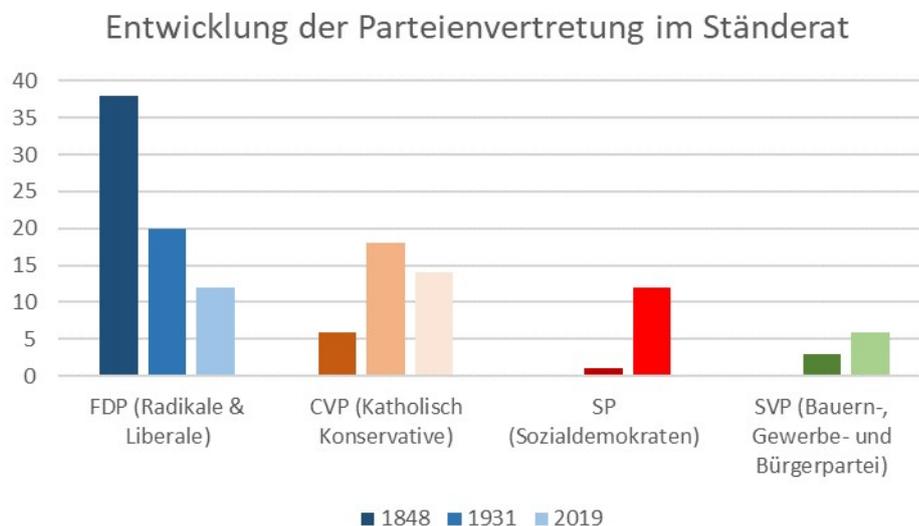


Abbildung 3 – Entwicklung der Parteienvertretung im Ständerat von 1848 bis 2019
(Grafik: eigene Darstellung; Daten: PD, f)

Frauen haben im Ständerat trotz der Einführung des Wahl- und Stimmrechts nach wie vor einen schweren Stand. Die Männer bleiben das quantitativ dominierende Geschlecht. Nicht nur die Frauen, sondern auch die Jungen kommen verhältnismässig schlecht weg. Waren 1848 noch die Hälfte der Abgeordneten unter 40 Jahre alt, sind es heute nur noch zwei. Die Entwicklung der Alterung des Ständerates hat früh begonnen. Heute sind 27 der 46 amtierenden Mitglieder über 60 Jahre alt sind. Darum wohl auch die gängige Bezeichnung „Stöckli“ für den Ständerat.

Doppelmandate als Regierungsräte und Ständerate sind heute im Gegensatz zu früher nur noch sehr schwierig zu vereinbaren und bilden die Ausnahme. Auch das Militär hat seinen früheren direkten Einfluss über die höheren Offiziere im Rat, damals sicherlich auch geprägt durch die beiden Weltkriege, eingebüsst. Insgesamt kann festgehalten werden, dass sich die Zusammensetzung des Rates massgeblich verändert hat, insbesondere bezüglich des Einflusses der Kantone sowie der politischen Mehrheitsverhältnisse im Ständerat.

5.3 Interessenvertretung im Ständerat

Lobbyismus in der Politik lanciert immer wieder aufs Neue Diskussionen zum Einfluss von Interessenvertretungen und allgemein zur Transparenz im politischen Alltag (SRF, 2019b). Der Begriff Lobbyismus (PD, m) wird oftmals im negativen Kontext verwendet und doch ist die Einbindung der verschiedenen Interessenvertreter fester Bestandteil des schweizerischen Politsystems (Vatter, 2018b, S. 267ff). Nachfolgende Unterkapitel untersuchen die Interessenvertretung im historischen Vergleich auf die Tätigkeiten der Bundesversammlung respektive im Speziellen auf den Ständerat bezogen.

5.3.1 Interessenvertretung im Ständerat um 1848

Der politische Einfluss von Verbänden, Vereinigungen und Interessengruppierungen in der Schweiz ist weltweit gesehen keine Einzigartigkeit. Trotzdem ist deren feste Einbindung in den politischen Alltag bemerkenswert. Darum verwundert es nicht, dass viele der grossen wirtschaftlichen und sozialen Vereinigungen in der Schweiz älter sind als die etablierten politischen Parteien. Dies obwohl nach dem Sonderbundskrieg von 1847 von vielen Kantonen unterschiedlich weitgehende Koalitionsverbote erlassen wurden, welche grösstenteils bis in die 1860er-Jahre reichten. Das eigentliche Zeitalter der Verbände begann im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts, als sich die wirtschaftliche Verflechtung stark verdichtete. 1870 wurde als erster moderner Verband der Schweizerische Handels- und Industrieverein (SHIV) gegründet, zu dem sich 21 Unternehmen zusammenschlossen. Sieben Jahre später folgte beispielsweise der Schweizerische Gewerbeverband (SGV) und 1897 der Zusammenschluss der bäuerlichen Interessenvertretungen mit dem Schweizerischen Bauernverband (SBV). Auch die ersten nationalen Gewerkschaften entstanden nach Mitte des 19. Jahrhunderts, wie beispielsweise 1880 der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB). Aufgrund der Tatsache, dass die ständigen parlamentarischen Kommissionen, mit Ausnahme der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission, erst im Jahr 1991 ins Leben gerufen wurden, war der Einfluss der Verbände über eine lange Zeit sehr stark. Die Verbände konnten ihre Abgeordneten in sogenannten Expertenkommissionen platzieren und somit grossen Einfluss auf die Gesetzgebung nehmen. Bemerkenswert war der Umstand, dass die politischen Parteien damals im Vergleich zu den verschiedenen Verbänden einen schweren Stand hatten. Zum einen hatten sie aufgrund der fehlenden Erwähnung in der Bundesverfassung keine Vormachtstellung inne und zum anderen verfügten sie erst noch über weniger finanzielle Mittel (Aubert, 1998, S. 123ff).

Ihren grossen Einfluss hatten die Verbände auch ihren zahlreichen Vertretern zu verdanken, die bereits zu Beginn des modernen Bundesstaates ins Bundesparlament eingezogen waren. Obwohl aufgrund der geringen Bundeskompetenzen das Bundesparlament über verhältnismässig geringe Entscheidungsmacht verfügte, können die ersten Jahre trotzdem als „Parlamentsherrschaft“ bezeichnet werden. Die Interessenvertreter sassens unmittelbar im National- und Ständerat, während sich das Volk weder mittels Volksinitiative noch Gesetzesreferendum einbringen konnte (HLS, 2015).

Erst mit dem zunehmenden Druck der demokratischen Bewegung, welche durch die katholisch Konservativen unterstützt wurde, wurde 1874 das Instrument des fakultativen Gesetzesreferendums und 1891 die Volksinitiative in die Bundesverfassung aufgenommen. Aufgrund der stetig wachsenden Aufgaben des Bundes und aufgrund der sich häufenden Drohungen eines Referendums der mitgliederstarken Verbände, wurde 1947 auch das Vernehmlassungsverfahren in der Bundesverfassung aufgenommen (HLS, 2013; HLS, 2015).

5.3.2 Interessenvertretung im Ständerat heute

Heute kennt man zwei Arten von Lobbyismus: Einerseits das „Insider Lobbying“, wobei die Interessenvertreter versuchen sich direkten Zugang zum Entscheidungsträger zu verschaffen, wie beispielsweise mit direkten Gesprächen oder mit einem Mandat in einer ihrer Organisationen. Andererseits das „Outsider Lobbying“, bei welchem versucht wird, indirekt über die Medien und die Öffentlichkeit, wie beispielsweise bei Abstimmungskampagnen, Einfluss zu nehmen und Druck zu erzeugen. Seit der 1990er-Jahre wird eine Zunahme an professionellem Lobbying festgestellt, was zu der weitverbreitenden Massnahme der Schaffung von entsprechenden Registern führte. Erste Register wurden bereits in den 1980er-Jahren in den Vereinigten Staaten, Kanada und Australien eingeführt (Vatter, 2018b, S. 265ff).

Auch die Schweiz hat gesetzliche Regulierungen bezüglich der Interessenvertretungen im Bundesparlament erlassen. Diese wurden allerdings erst im Jahr 2002 ins Parlamentsgesetz aufgenommen. So gibt es beispielsweise eine Beschränkung und Offenlegung der entsprechenden Zutrittsausweise im Parlamentsgebäude oder auch die Offenlegung aller Mandate und Interessenbindungen der einzelnen Ratsmitglieder (Vatter, 2018b, S. 267ff). Weiter ist beispielsweise seit 2016 der allgemeine Zugang zum Vorzimmer des Ständerates u. a. für Lobbyisten reguliert worden (PD, 2016a).

Auch im heutigen Politalltag spielen die verschiedenen Interessenvertretungen eine wichtige Rolle im schweizerischen Politsystem, insbesondere im Rahmen der „Konkordanzdemokratie“. Mit dem 2005 verabschiedeten Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren wurde die Rechtsgrundlage gelegt, dass alle wichtigen Gesetzesentscheide in Absprache mit den wichtigsten Anspruchsgruppen, wie Parteien, Kantonen und Interessegruppierungen getroffen werden. Vorlagen sollen damit breit abgestützt und nachhaltig gestaltet werden, was allerdings auch mit einem entsprechenden Zeitaufwand verbunden ist (Vatter, 2018, S.268ff).

Dass der Lobbyismus in den vergangenen Jahrzehnten stark zugenommen hat und professionalisiert worden ist, zeigt auch die Entwicklung der Anzahl Mandate im Bundesparlament. Heute sind es rund 2000 Interessebindungen und rund 1700 Mandate, welche bei den 246 Bundesparlamentariern zusammenkommen. Damit hat sich die durchschnittliche Mandatsanzahl pro Ratsmitglied alleine im Zeitraum zwischen 2000 und 2011 mehr als verdoppelt. Auf einen Nationalrat fallen im Schnitt acht, auf einen Ständerat durchschnittlich sogar zehn Mandate, wobei einzelne Ratsmitglieder sich mit bis zu 31 Mandaten klar vom Schnitt abheben.

Diese Zahlen widerspiegeln sich auch in den parlamentarischen Kommissionen. So kamen beispielsweise in einigen nationalrätlichen Kommissionen in den letzten 15 Jahren jeweils 150 bis 200 Mandate zusammen. In der ständerätlichen Sozial- und Gesundheitskommission (SGK-S) sind es beispielsweise knapp 30 Mandate auf 13 Kommissionsmitglieder, welche direkte Interessebindungen zu Unternehmen und Organisationen aus der Gesundheits- und Sozialversicherungsbranche aufweisen. Damit weist eine absolute Mehrheit der Kommissionsmitglieder einen direkten Bezug zu entsprechenden Mandaten auf (Transparency International, 2019), dies wird teilweise auch kritisiert (SRF, 2019a). Insgesamt ist heute der Bereich Hilfswerke / Nonprofit / Soziales mit fast 220 Mandaten am besten vertreten, gefolgt vom Bereich Kultur / Medien / Telekommunikation mit fast 200 und dem Bereich Industrie / Energie mit über 160 Mandaten (Vatter, 2018, S.272).

Auch der berufliche Hintergrund der gewählten Parlamentarier spricht eine klare Sprache. So machen Selbstständige (ca. 28 Prozent), meist Juristen, und Unternehmer (ca. 13 Prozent) den Grossteil der Mitglieder des Ständerates aus. Doch auch Landwirte und Vertreter von Gewerkschaften und Verbänden nehmen zahlreich Einsitz im Parlament, meist jedoch im Nationalrat. Trotz des eigentlichen Milizsystems bezeichnen sich zudem immer mehr Ratsmitglieder als Berufspolitiker. Sie machen mittlerweile einen Viertel des Nationalrates und einen Drittel des Ständerates aus (DeFacto; Vatter, 2018b, S. 48). Die Tendenz hin zum Berufspolitiker ist ein weiteres Indiz für die Professionalisierung des Lobbyismus. Häufig bauen sich Berufspolitiker ein Konstrukt aus verschiedenen Mandaten auf, die zu ihren Tätigkeiten, insbesondere ihren entsprechenden Kommissionen, passen. Ihren angestammten Beruf üben dabei nur noch die Wenigsten aus. Ein Anzeichen, dass auch der Einfluss der Interessenvertretungen in Bundesbern weiterhin sehr stark ist.

5.3.3 Entwicklungen / Zusammenfassung

In den Anfangsjahren des modernen Bundesstaates hatte das Parlament, trotz relativ geringer Befugnisse, eine starke Stellung gegenüber dem Volk. Dieser Umstand begünstigte auch die Interessenvertretungen, welche bereits damals direkten Einfluss auf viele Ratsmitglieder hatte. Wichtige (direkt-)demokratische Instrumente wurden erst einige Zeit später eingeführt. Sie ebneten dem heutigen geregelten Einbezug der Bevölkerung und der verschiedenen Interessenvertreter den Weg.

Die Einführung der ständigen Kommissionen ermöglichte den Interessevertretern gezielter Einfluss auf die Sachpolitik des Parlaments zu nehmen. Dies zeichnet sich unter anderem mit den zahlreichen und sachbezogenen Mandaten der jeweiligen Kommissionsmitglieder nieder und nimmt starken Einfluss auf die parlamentarische Arbeit. Früher wie heute haben selbstständig Erwerbstätige aufgrund der nötigen beruflichen Flexibilität gewisse Vorteile, die Arbeit im Milizparlament zu bewältigen. Während früher gerade im Ständerat viele Vertreter aus den kantonalen Regierungen Einsitz nahmen, und somit zu den ersten Berufspolitikern wurden, ist es heute eher die hohe Anzahl von Interessebindungen einzelner Milizparlamentarier, was aus ihnen Berufspolitiker macht.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Interessenvertretung in der Schweiz seit der Gründung des modernen Bundesstaates eine wichtige Rolle gespielt hat. Sie ist Teil des schweizerischen Politsystems. Entwicklungen sind in diesem Sinne feststellbar, dass unter anderem der damalige Einfluss der Interessenvertretung auf das Parlament Anstoss dazu war, politische Instrumente für die Gesamtbevölkerung zu schaffen, damit sich diese einbringen konnte. Dies war wiederum Anstoss einen geregelten Einbezug der verschiedenen Interessenvertretungen auf gesetzlicher Grundlage einzuführen, was zurückblickend betrachtet eine wesentliche Änderung im bisherigen System bewirkte. Weitere Entwicklungen sind mit der Professionalisierung des Lobbyismus und des Parlamentes feststellbar. Die Anzahl der Mandate ist markant gestiegen, was auch in der Öffentlichkeit breit und kritisch diskutiert wird. Entsprechend wird der Wunsch nach mehr Transparenz und klaren Regeln immer stärker.

5.4 Ratsbetrieb im Ständerat

Um einen geregelten Ratsbetrieb zu gewährleisten, braucht es klare Regeln und Kompetenzen. Dies betrifft in einem perfekten Zweikammersystem eine gleichberechtigte Teilnahme beider Kammern am politischen Entscheidungsprozess und den Betrieb innerhalb des jeweiligen Rates selber. Je grösser und bedeutender der Rat, desto wichtiger sind klare Regeln. Entsprechend haben sich die beiden Räte bereits früh selbst Reglemente gegeben, um einen effizienten und korrekten parlamentarischen Betrieb zu gewährleisten (PD, h). Die folgenden Unterkapitel zeigen im historischen Vergleich wie der Ständerat seinen Ratsbetrieb geregelt hat und über welche Kompetenzen er grundsätzlich verfügt, respektive welche Instrumente ihm diesbezüglich zu Verfügung stehen.

5.4.1 Ratsbetrieb im Ständerat um 1848

Nach Einführung des modernen Bundesstaates kamen die beiden Räte am 6. November 1848 in Bern erstmals zusammen. Während der Nationalrat bis 1856 im alten Casino tagte, hielt der Ständerat seine Sitzungen im Rathaus zum Äusseren Stand ab (HLS, 2015). Die neue Bundesverfassung sah vor, dass die Bundesversammlung unter Vorbehalt der Rechte von Volk und Ständen die oberste Gewalt im Staat ausübt und aus zwei einander gleichgestellten Kammern besteht. Obwohl die Kompetenzen klar geregelt waren, zeichnete sich zu Beginn eine klare Vormachtstellung des Nationalrates gegenüber dem Ständerat ab (Aubert, 1998, S. 49).

Die Beziehungen zwischen beiden Räten wurden anfangs faktisch geregelt, ab 1849 dann durch das Geschäftsverkehrsgesetz, kurz GVG (PD, i). Dieses Gesetz hielt auch die Zusammenkunft der Räte fest. Es setzte den Beginn der ordentlichen Session für beide Räte auf den ersten Montag im Juli fest, ohne weiter auszuführen, ob die Session unterbrochen oder fortgesetzt werden konnte. Auch zu weiteren ordentlichen Sessionen machte das Gesetz keine Angaben. Aufgrund der anfallenden Geschäftslast reichte die eine Session allerdings nur selten aus.

Bereits zu Beginn bürgerte sich ein, dass ein Geschäft nicht gleichzeitig in beiden Räten, sondern nacheinander behandelt wurde. Es wurde den beiden Präsidenten der Räte überlassen, den Erstrat der Behandlung der Geschäfte zu bestimmen. Das Gesetz regelte auch das Differenzbereinigungsverfahren – die „Navette“. Das Verfahren war notwendig, da Gesetze, Beschlüsse oder Dekrete nur durch die Annahme beider Räte mit identischem Text der Vorlage wirksam wurden (Aubert, 1998, S. 41ff; HLS, 2015).

Ständige parlamentarische Kommissionen, wie sie heute existieren, waren damals nicht bekannt. In dieser Zeitspanne konnte höchstens von einem Mischsystem aus ständigen und nichtständigen Kommissionen gesprochen werden, das sehr inkonstant war. Die Finanzkommission im Jahr 1903 sowie die Geschäftsprüfungskommission im Jahr 1920 bzw. 1927 waren die ersten ständigen Kommissionen der beiden Räte. Die übrigen heute bekannten ständigen Kommissionen folgten erst im Jahr 1991. Bis dahin galten Parlamentarier als Generalisten, die sich mit allen Geschäften auseinandersetzen mussten, was aufgrund der damaligen Arbeitslast noch möglich war (HLS, 2012). In nichtparlamentarischen Expertenkommissionen wurden damals sehr wichtige oder politisch heikle Gegenstände vorberaten, allerdings meist unter Einbezug von Interessenvertretern sowie Vertretern aus der Verwaltung, den Kantonen und der Bildungsinstitute (Aubert, 1998, S. 124-125).

Bereits seit der Helvetischen Republik verfügten die Mitglieder der Parlamente in der Schweiz über verschiedene Möglichkeiten der parlamentarischen Vorstösse. Das Initiativrecht war ein zentraler Bestandteil der Bundesverfassung von 1848. Auch die Motion stand von Beginn an als parlamentarisches Instrument zur Verfügung, auch wenn sie damals als Anzug, Vorschlag, Anregung oder Antrag bezeichnet wurde. In den 1850er-Jahren tauchte in der Praxis zudem zum ersten Mal der Begriff „Postulat“ auf, im Ständerat erhielt das Postulat die nötige Rechtsgrundlage jedoch erst im Jahr 1927 (Graf et al., 2014, S. 803). Die Interpellation wurde hingegen bereits 1849 in das Geschäftsreglement des Ständerates aufgenommen (Graf et al., 2014, S. 856; HLS, 2009).

Der Ausbau der Verwaltung sowie der damals herrschende Zeitgeist führten dazu, dass ab Ende des 19. Jahrhunderts primär die Motion als parlamentarisches Instrument verwendet wurde. Diese Phase hielt bis zur allgemeinen Stärkung der Bundesversammlung Ende des 20. Jahrhunderts an. Während es bis Ende des 19. Jahrhunderts quasi selbstverständlich war, dem Bundesrat jeden beliebigen Auftrag zu erteilen, wurde das Recht anschliessend eingeschränkt (HLS, 2015).

Der Stände- und Nationalrat kannten von Anfang an Parteien. Fraktionen als Organe der Bundesversammlung wurden allerdings erst nach der Einführung des Proporzsystems im Jahr 1919 aufgenommen. Dies trifft aber in erster Linie auf den Nationalrat zu. Der Ständerat kennt bis heute keine Fraktionen, sondern nur Gruppen, die sich in der Regel aus den Vertretern der gleichen Partei zusammensetzen (HLS, 2015).

Während der Nationalrat sich bereits am 8. November 1848 ein vorläufiges Reglement gab, erliess der Ständerat sein Ratsreglement erst am 7. Dezember 1849. Aufgrund der kleineren Mitgliederzahl, und der folglich kleineren Gefahr der Ordnungslosigkeit, wusste sich die Zweite Kammer während eines Jahres auch ohne schriftliche Regeln zu helfen (Aubert, 1998, S. 42). Bei der Sitzordnung galt schon damals das Anciennitätsprinzip. Teilten sich die Ständeräte anfänglich noch eher nach ihrer regionalen Herkunft auf, finden sich heute in der Regel die jeweiligen Gruppen zusammen (PD, s).

Die Anwesenheit der Ratsmitglieder wurde per Namensaufruf sichergestellt, während die Kleiderordnung vorschrieb schwarze Kleidung zu tragen (PD, j). Ständeräte wurden bis 1850 vollumfänglich und danach bis 2002 grossmehrheitlich von ihrem Kanton bezahlt. 1848 betrug die Tagesentschädigung eines Parlamentariers 14 Franken pro Tag (PD, 2019a).

Gesprochen wurde in der jeweiligen Muttersprache, ohne Übersetzung und ohne Redezeitbeschränkung, vom jeweiligen Sitzplatz aus. Gesetzesentwürfe wurden bereits früh vom Bundesblatt publiziert (Aubert, 1998, S. 42). Erst 1891 wurde mit dem Amtlichen Bulletin ein zweites Organ geschaffen, das zumindest die Debatten im Rat zu referendumsfähigen Erlassen protokollarisch festhielt (PD, a; PD, e).

5.4.2 Ratsbetrieb im Ständerat heute

Auch heute verfügt die Schweiz über zwei Parlamentskammern, die gemäss Bundesverfassung gleichgestellt sind (PD, z). Anders als zu Beginn wird diese Gleichstellung in der Praxis grossmehrheitlich gelebt. In letzter Zeit gab es vermehrt Anzeichen, dass der Nationalrat im parlamentarischen Betrieb Mühe bekundet sich politisch gegen den Ständerat durchzusetzen.

Die Geschäftslast der beiden Räte ist in den letzten Jahren extrem gewachsen, wobei der Ständerat aufgrund seiner kleineren Mitgliederzahl, der konsensualen Arbeitsweise, der grösseren parteipolitischen Homogenität sowie der geringeren Anzahl an Vorstössen besser mit der Belastung klar zu kommen scheint. Einen grossen Einfluss auf die gewachsene Stärke des Ständerates lässt sich aus der vermehrt vorkommenden Bezeichnung als Erstrat schliessen. In gut zwei Drittel der Fälle setzt sich ebendieser durch (Schwarz & Linder, 2008).

Seit das Bundesparlament im Jahr 1991 zur Überzeugung gelangt ist, dass der stetig wachsenden Arbeitslast, in Vereinbarung mit dem bestehenden Milizsystem, nur noch mit einer fachlichen Professionalisierung entgegenzuwirken ist, sind die ständigen parlamentarischen Kommissionen fester und wichtiger Bestandteil des parlamentarischen Ratsbetriebs (HLS, 2010b). Der Ständerat verfügt heute über zwölf ständige Kommissionen, die wichtige Sachbereichs- oder Aufsichtsfunktionen erfüllen.

Parlamentarische Instrumente sind heute gefragter denn je: Im Jahr 2018 wurden insgesamt 463 Motionen, 183 Postulate, 764 Interpellationen, 99 Anfragen und 750 Fragen bei der Fragestunde des Bundesrates eingereicht (siehe Abbildung 4). Davon fielen 58 Motionen, 28 Postulate, 63 Interpellationen sowie zwei Anfragen auf den Ständerat. Auch parlamentarische Initiativen (93) und Standesinitiativen (26) sind sehr gefragt. Dazu kamen 2018 alleine 87 Geschäfte aus dem Bundesrat (PD, g).

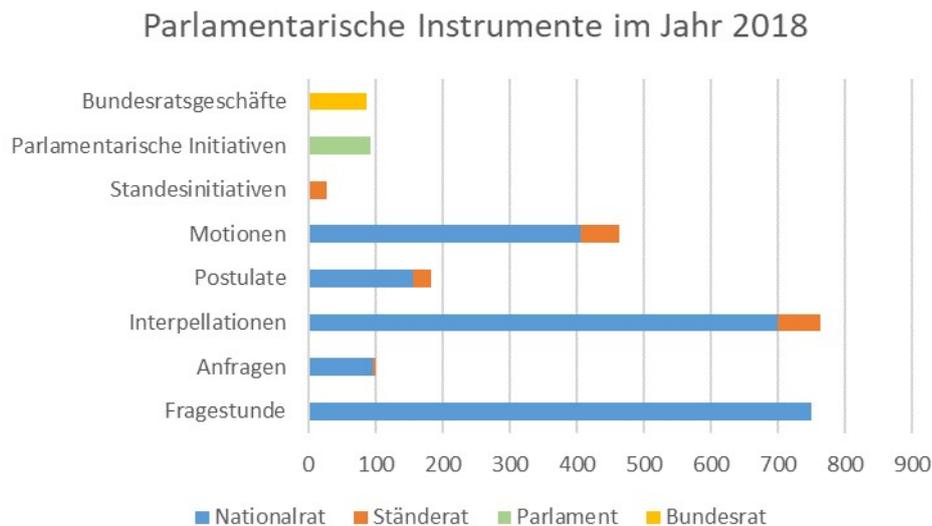


Abbildung 4 – Parlamentarische Instrumente im Jahr 2018
(Grafik: eigene Darstellung; Daten: PD, g)

Ob die grosse Anzahl an Vorstössen Wirkung erzielt, ist allerdings anzuzweifeln (DeFacto, 2018). Am ehesten zum Erfolg gelangt ein Vorstoss, wenn er von einer Kommission oder von der CVP eingereicht wird und zuerst im Ständerat behandelt wird (DeFacto, 2018). Gerüchten zu Folge herrscht im Ständerat gar das ungeschriebene Gesetz, dass Ratsangehörige maximal zwei Vorstösse pro Session einreichen dürfen, um eine Vorstossflut, ähnlich wie im Nationalrat, zu verhindern.

Wie bereits angedeutet, bestehen im Ständerat noch heute keine Fraktionen. In der Regel schliessen sich parteipolitisch Gleichgesinnte in einer Gruppe zusammen und bereiten die einzelnen Geschäfte des Rates gemeinsam vor. Der Gruppe steht der von ihnen bestimmte Gruppenchef vor, der in der kleinen Kammer eine ähnliche Funktion einnimmt, wie der Fraktionschef im Nationalrat (PD, f).

Seit 1856 tagen National- und Ständerat im selben Gebäude – ursprünglich im heutigen Bundeshaus West und seit Fertigstellung des Parlamentsgebäudes im Jahr 1902 im sogenannten Bundeshaus (HLS, 2015; PD, q; PD, t). Noch heute gilt bei der Sitzverteilung als Grundsatz das Anciennitätsprinzip. Feste Regeln sind keine vorhanden. Bisherige Ratsmitglieder können wählen, ob sie ihren Sitzplatz behalten oder auf einen freiwerdenden Platz wechseln möchten. Neuen Ratsmitgliedern werden vom Büro Plätze zugewiesen (PD, s).

Die Präsenz der Ratsmitglieder wird, wie damals bei der Tagsatzung und den Anfängen des modernen Bundesstaates, per Namensaufruf zu Beginn der Sitzung kontrolliert. Fehlt ein Mitglied aus unabdingbaren Gründen, so hat es sich beim Ratspräsidenten bzw. der Ratspräsidentin oder beim Ratssekretariat zu entschuldigen und bei Verspätung nachzumelden (admin.ch, 2015). Gemäss heutiger Regelung im Geschäftsreglement des Ständerates werden Angehörige des Ständerates zum Tragen einer schicklichen Kleidung aufgefordert. Nach Auslegung des Büros bedeutet dies in der Praxis für die Damen eine dem Charakter des Ortes angemessene Kleidung, welche auf jeden Fall schulterbedeckt ist, und für die Herren mindestens Hemd und Veston mit einer Krawatte oder einer Fliege (PD, j).

Anders als damals erhalten die Mitglieder des Ständerates ihre Entschädigungen vollumfänglich vom Bund. Die Tagesentschädigung beläuft sich heute auf 440 Franken pro Tag. Seit 1969 erhalten Ratsmitglieder zudem eine fixe Jahresvergütung, die sich heute auf 26'000 Franken beläuft. Dazu kommen diverse Entschädigungen wie zum Beispiel 180 Franken pro Übernachtung, 115 Franken pro Tag für Mahlzeiten sowie diverse weitere Beiträge wie Sozialversicherungen, Zulagen und Spesen. Das durchschnittliche Jahreseinkommen eines Ständerates beträgt heute um die 160'000 Franken (PD, 2019a).

Die Verwendung der verschiedenen Landessprachen genießt im Ständerat nach wie vor einen hohen Stellenwert. Wie zu Beginn spricht auch heute noch jedes Mitglied von seinem Platz aus in seiner jeweiligen Landessprache. Selbst der Kommissionssprecher, der dem Rat Bericht erstattet, spricht in seiner Landessprache. Die Ratskollegen hören dabei ohne simultane Übersetzung zu (PD, r). Redezeiten sind im Ständerat keine vorgegeben (PD, y), allerdings soll es gemäss Gerüchten ein ungeschriebenes Gesetz sein, dass sich neugewählte Ständeräte in ihrer ersten Session nicht zu Wort melden (SRF, 2015). Zudem sollten Wiederholungen und zu stark parteipolitische Botschaften möglichst vermieden werden.

Ein Meilenstein in Sachen Transparenz war im Ständerat die Einführung der elektronischen Stimmabgabe im Jahr 2014. Im Zusammenhang mit dieser werden seit 2014 auch die Abstimmungsprotokolle der Gesamt- und Schlussabstimmungen veröffentlicht. Dies trägt zusammen mit den Wortprotokollen des Amtlichen Bulletins zur nötigen Transparenz der kleinen Kammer bei (PD, w).

5.4.3 Entwicklungen / Zusammenfassung

Auch in Sachen Ratsbetrieb hat sich im Ständerat im historischen Vergleich etwas verändert. Zu Beginn noch häufig dem selbstbewussten Nationalrat unterlegen, mauserte sich die kleine Kammer in den letzten 170 Jahren zur *Chambre de Réflexion*. Durch die zunehmende Rolle als Erstrat ist der Ständerat heute mindestens auf Augenhöhe mit dem Nationalrat, wenn nicht sogar eine Nasenspitze voraus. Entsprechende Ausführungen wurden im Rahmen dieser Arbeit bereits im Kapitel zur Bedeutung, Rolle und Wahrnehmung des Ständerates gemacht.

Der Ständerat hatte zu Beginn relativ wenige Regelungen im Vergleich zum Nationalrat, adaptierte dann aber mit der Zeit gewisse Richtlinien und liess diese in sein eigenes Ratsreglement einfließen. Noch heute sind viele „Überbleibsel“ aus der Gründungszeit des Rates vorzufinden, so beispielsweise die Regelungen bzw. Nichtregelungen betreffend Präsenzmeldung, Redezeit, Sprachen, Übersetzungen, Sitzordnung oder auch der Kleidervorschrift. Auffällig ist auch, dass der Ständerat sich bis heute in Gruppen und nicht in Fraktionen aufteilt, was auf die weniger stark ausgeprägte parteipolitische Ausrichtung des Ständerates hinweist.

Eine der grössten Entwicklungen war sicherlich die Einführung der ständigen Kommissionen im Jahr 1991, welche den Parlamentsbetrieb komplett veränderte. Durch die immer grösser werdende Arbeitslast sah man sich zum Systemwechsel gezwungen. Dieses stetig wachsende Pensum ist unter anderem sicherlich mit der stark gewachsenen Anzahl an eingereichten Vorstössen verbunden, wobei der Ständerat mit seiner disziplinierten und effizienten Arbeitsweise besser zurechtkommt. Weitere Ausführungen dazu folgen im Zusammenhang mit der nächsten Perspektive, welche sich vertieft mit dem Kommissionsbetrieb auseinandersetzt.

Einen Systemwechsel hat der Ständerat auch bezüglich seiner Entschädigungen vollzogen. Wurden diese früher noch vollumfänglich und später lange Zeit grossmehrheitlich von den jeweiligen Kantonen entrichtet, erhalten die Ratsmitglieder die heute zeitgemässen Entschädigungen direkt vom Bund. Dies sichert ihnen im Gegensatz zur historischen Vergangenheit auch eine gewisse Unabhängigkeit gegenüber ihren Heimatkantonen.

Einen Schritt hat der Ständerat im Jahr 2014 mit der Einführung der elektronischen Stimmabgabe gemacht. Das Thema Transparenz wird den Ständerat auch in Zukunft beschäftigen. Genauere Ausführungen folgen im Verlauf dieser Arbeit (vgl. Kapitel 5.7).

5.5 Kommissionsbetrieb im Ständerat

Kommissionen spielen im Parlamentsbetrieb eine wichtige Rolle und üben einen grossen Einfluss auf die inhaltliche Gestaltung der zu behandelnden Geschäfte aus. Eine Kommission kann als Ausschuss des Gesamtrates angesehen werden, bei dem eine begrenzte Anzahl an Ratsmitgliedern Einsitz nimmt. Den Kommissionen kommt die Aufgabe zuteil, die jeweilig zugewiesenen Geschäfte vorzubereiten sowie gesellschaftliche und politische Entwicklungen in ihrem Zuständigkeitsbereich zu verfolgen (PD, k).

In den folgenden Unterkapiteln wird im historischen Vergleich untersucht, inwiefern sich in Bezug auf die Kommissionsarbeit der Räte, insbesondere der des Ständerates, Entwicklungen zugetragen haben.

5.5.1 Kommissionsbetrieb im Ständerat um 1848

Der ursprüngliche Gedanke der Kommissionsarbeit reicht bis zur Gründung des modernen Bundesstaates im Jahr 1848 zurück. National- wie Ständerat hatten sich angewöhnt, Geschäfte zur Vorberatung an Kommissionen zu überweisen. Die Kommissionen bestanden in der Regel aus mindestens fünf Mitgliedern und wurden in ständige und nicht ständige Kommissionen eingeteilt, eine Art Mischsystem. Als erste Kommission wurde im Ständerat im Jahr 1849 die Bittschriftenkommission eingesetzt. Die übrigen Kommissionen wurden sehr unregelmässig und nur von Fall zu Fall zur Berichterstattung über einen Gegenstand eingesetzt. Erst mit der Zeit wurden für die Behandlung von wiederkehrenden Geschäften, wie beispielsweise der Staatsrechnung oder dem Budget, vermehrt ständige Kommissionen eingesetzt. Dies hatte die Gründung der Finanzkommission im Jahr 1903 als erste ordentliche ständige Kommission zur Folge (Graf et al., 2014, S. 356ff).

Das Kommissionssystem wurde also bereits früh in den Parlamentsbetrieb der Bundesversammlung aufgenommen. Dennoch schaffte dieses System gewisses Misstrauen unter den Ratsmitgliedern. Die Kommissionen wurden als kleine Nebenparlamente angesehen, die das Parlament selber teilweise konkurrenzten. Für die Qualitätssicherung der Beratung war die Vorarbeit der Kommission allerdings unerlässlich. Im Geschäftsreglement des Ständerates von 1903 wurden neben der Finanzkommission mit der Petitions-, Alkohol-, Eisenbahnkonzessions-, Zolltarif-, Militär- sowie Bundesbahnkommission bereits weitere Kommissionen aufgenommen. Als ständige Kommission wurden nun jene Kommissionen bezeichnet, welche für eine ganze Legislaturperiode eingesetzt wurden, was bis 1890 noch anders gewesen war. Bis zum Systemwechsel im Jahr 1991 konnten sich die Ratsmitglieder zudem in den nicht ständigen Kommissionen, wo einzelne politisch bedeutsamere Vorlagen vorberaten wurden, einbringen (Graf et al., 2014, S. 356ff).

Das Geschäftsreglement des Ständerates von 1849 sah vor, die Kommissionen in geheimer oder offener Wahl durch den Rat zu wählen. Als Präsident der Kommission sollte der jeweils Erstgewählte amten. Im Gegensatz zum Nationalrat wurde die Wahl der Kommissionen im Ständerat nicht an das Ratsbüro delegiert, sondern vom Rat selber durchgeführt. Dies erwies sich teilweise als sehr zeitaufwändig. Für die Wahl der siebenköpfigen Militärkommission im Jahr 1878 brauchte es beispielsweise fünf Wahlgänge. Anders als der Nationalrat kannte der Ständerat auch nach der Einführung des Proporzsystems keine Regelung bezüglich der angemessenen Vertretung der Fraktionen in den Kommissionen (Graf et al., S. 367ff).

Während die Öffentlichkeit der Ratssitzungen bereits zu Beginn in die Bundesverfassung aufgenommen wurde, war die Vertraulichkeit der Kommissionssitzungen weder in der Verfassung noch im Gesetz oder im Geschäftsreglement des Rates geregelt. Nichtsdestotrotz wurde seit Beginn an nur eine beschränkte Öffentlichkeit erlaubt. In der Praxis bedeutet dies, dass beispielsweise Sekretäre zugelassen und Medien ausgeschlossen wurden. Im Ständerat wurde die Teilnahme des Sekretärs erst 1927 und jene der Protokollführer und Übersetzer 1975 ins Geschäftsreglement aufgenommen (Graf et al., 2014, S. 394).

Eine Beschränkung der Amtszeit der Kommissionsmitglieder wurde erst mit der wachsenden Anzahl von ständigen Kommissionen definiert. Zuvor wurden Kommissionen vom Gesamtrat alljährlich neu bestellt. Mit der Geschäftsverkehrsgesetzrevision von 1962 wurde zusätzlich zur damals vorhandenen Amtsdauerbeschränkung von sechs Jahren, welche im Geschäftsreglement des Ständerates festgehalten war, zusätzlich eine Wartefrist von mindestens drei Jahren aufgenommen, damit ausgeschiedene Kommissionsmitglieder nicht direkt wieder Zugang in dieselbe Kommission fanden (Graf et al., 2014, S. 370).

Bereits zu Beginn des 20. Jahrhunderts kamen vermehrt Diskussionen auf, wie viel Spezialisierung notwendig ist, um gegen die professionelle und ständig arbeitende Verwaltung nicht zu stark ins Hintertreffen zu geraten. Die Furcht vor einem „Zweiklassenparlament“ mit spezialisierten und weniger spezialisierten Parlamentariern unterband allerdings lange Zeit die Einführung eines Systemwechsels, welcher dann 1991 doch noch erfolgte (Graf et al., 2014, S. 370-371). Doch nicht nur die Parlamentarier misstrauten einem solchen Paradigmenwechsel. Auch der Bundesrat befürchtete durch die Spezialisierung der Ratsmitglieder ein vermehrtes Einmischen der Legislative in seine Domäne (HLS, 2010b).

5.5.2 Kommissionsbetrieb im Ständerat heute

Nach jahrzehntelangen Diskussionen rund um die Spezialisierung der Ratsmitglieder beschloss die Bundesversammlung im Jahr 1991 einen Systemwechsel vorzunehmen. Aufgrund der stetig zunehmenden Arbeitslast des Parlamentes, unter Berücksichtigung des fest verankerten Milizsystems, konnte nur eine fachliche Spezialisierung der Ratsmitglieder in Frage kommen, wogegen sich das Parlament aufgrund gewisser Befürchtungen lange wehrte. Die Kommissionen sollten eine aktivere und stärkere Rolle im Ratsbetrieb einnehmen, wodurch auch die Gesetzgebungs- und Initiativfunktion des Parlaments gestärkt werden sollte. Durch die kontinuierliche Beschäftigung in denselben Themenbereichen sollte der Sachverstand der Kommissionsmitglieder gefördert werden. Durch das spezialisierte Wissen wiederum sollten Arbeitsabläufe effizienter und nachhaltiger gestaltet werden (Graf et al., 2014, S. 360).

Heute verfügt der Ständerat mit neun Sachbereichs- und zwei Aufsichtskommissionen insgesamt über elf ständige Kommissionen. Neben den ständigen Kommissionen besteht für das Ratsbüro die Möglichkeit zur Beratung eines bestimmten Geschäftes zusätzlich Spezialkommissionen einzusetzen, was erfahrungsgemäss allerdings eher die Ausnahme darstellt. Neben den ständigen Kommissionen und Delegationen besteht auch eine Reihe von Kommissionen und Delegationen, in denen Mitglieder aus beiden Kammern zu gleichen Teilen Einsitz nehmen. Auch die Bundesversammlung als Gesamtgremium kennt eigene Kommissionen, namentlich die Gerichts- und die Begnadigungskommission (PD, k).

Im Gegensatz zu früher werden die Kommissionen und deren Präsidien heutzutage vom Ratsbüro des Ständerates gewählt. Die Zusammensetzung der 13 Kommissionsmitglieder richtet sich gemäss Parlamentsgesetz nach der angemessenen Vertretung der Stärke der verschiedenen Fraktionen sowie der verschiedenen Amtssprachen und Landesgegenden. Das Büro ist nicht nur für die Bestellung der Kommissionen, sondern auch für die Zuweisung der Beratungsgegenstände sowie für die Koordination der Tätigkeiten unter den Kommissionen zuständig (admin.ch, 2015; PD, c).

Die Vertraulichkeit der Kommissionssitzungen ist heute noch fester Bestandteil der Kommissionsarbeit und trägt im Wesentlichen dazu bei, dass die Bundesversammlung eine zentrale Stellung im politischen Entscheidungsprozess einnehmen kann. Zur Vertraulichkeit gehört beispielsweise auch die Pflicht der Ratsmitglieder, sich bezüglich einzelner Fragen, welche anlässlich der Kommissionssitzungen gestellt und diskutiert werden, nicht zu äussern. Das Öffentlichkeitsgesetz findet in Bezug auf die Arbeit der Kommissionen, inklusive aller Unterlagen, keine Anwendung. Das Vertraulichkeitsprinzip hat sich im täglichen Politalltag bewährt. Es erleichtert die sachbezogene Diskussion und die Erarbeitung von mehrheitsfähigen Lösungen. Ohne dieses Prinzip würde das Gesamtsystem spürbar negativ beeinträchtigt werden (PD, x).

Mit der Einführung der ständigen Kommissionen im Jahr 1991 kam das Parlament von der damals geltenden Amtszeitbeschränkung ab und strich diese aus dem Gesetz. Eine Amtszeitbeschränkung hätte dem Grundgedanken dieses Paradigmenwechsels, der zum Ziel hatte, spezialisiertes Wissen in den Kommissionen aufzubauen, widersprochen. Ab 1991 war es den Räten überlassen, allfällige Beschränkungen in ihren Reglementen aufzunehmen. Nach anfänglichem Festhalten an der alten Regelung strich der Ständerat die Amtszeitbeschränkung für die Kommissionen sechs Jahre später aus seinem Ratsreglement (Graf et al., 2014, S. 371).

5.5.3 Entwicklungen / Zusammenfassung

Im historischen Vergleich sind bezüglich der Kommissionsarbeit des Ständerates offensichtliche Entwicklungen feststellbar. Die Vorberatung mittels Einsetzen von Kommissionen war seit Beginn an fester Bestandteil der parlamentarischen Arbeit und war für die Qualitätssicherung der Beratung und somit jener des gesamten Ratsbetriebs unabdingbar. War es zu Beginn des modernen Bundesstaates eher eine Mischform von ständigen und nicht ständigen Kommissionen aus wenigen Mitgliedern, die jährlich vom Rat neu bestellt wurden, arbeitet der Ständerat nach dem Systemwechsel ab 1991 mit elf ständigen Kommissionen mit je 13 Mitgliedern. Diese werden für eine Legislaturperiode von vier Jahren vom Ratsbüro einberufen werden. Dieser Paradigmenwechsel war aufgrund der immer grösser werdenden Arbeitslast der beiden Räte notwendig.

Obwohl innerhalb des Parlaments und seitens des Bundesrates lange Bedenken bezüglich einer Zweiklassengesellschaft des Parlamentes bzw. einer Einmischung der Legislative in die Angelegenheiten der Exekutive bestanden, sah man die Umstellung auch als Chance, spezialisiertes Wissen zu fördern und den Ratsbetrieb nachhaltig effizienter zu gestalten. Dies war auch der Grund dafür, dass beispielsweise von der bestehenden Amtszeitbeschränkung Distanz genommen wurde.

Das Vertraulichkeitsprinzip, das die Kommissionen faktisch seit Beginn an kennen, ist auch heute noch wichtiger Bestandteil für die Arbeitsweise der Kommissionen und beider Räte. Ohne dieses würde die sachpolitische Debatte und die Erarbeitung von mehrheitsfähigen Lösungen spürbar erschwert werden.

Spielten Parteien und Fraktionen zu Beginn eine eher untergeordnete Rolle, gewannen diese mit der Einführung des Proporzsystems im Jahr 1919 zunehmend an Bedeutung. Dies trifft auch auf die Kommissionsarbeit des Ständerates zu. Sie sieht heute, im Gegensatz zu früher, eine angemessene Vertretung der Fraktionen bzw. der Gruppen sowie der Amtssprachen und Landesgegenden vor. Die Kommissionsarbeit hat also durchaus Änderungen erfahren, wenn auch der Grundgedanken bereits in den Anfängen des Parlamentes zu finden ist.

5.6 Verhältnis des Ständerates zum Nationalrat

Das Verhältnis der beiden Kammern in einem Zweikammersystem spielt eine wesentliche Rolle im ordentlichen Ratsbetrieb. Das Verhältnis beider Kammern ist stark vom System selbst geprägt, das die Unterschiedlichkeit der beiden Kammern als deren Legitimation voraussetzt. Auch das Verhältnis zwischen National- und Ständerat sorgt seit Gründung des modernen Bundesstaates immer wieder für Diskussionen. War zu Beginn der Nationalrat klar der stärkere Rat, weiss der Ständerat heute durchaus vermehrt Akzente zu setzen und sich gegenüber dem Nationalrat auch zu behaupten. Die folgenden Unterkapitel zeigen im historischen Vergleich auf, wie sich das Verhältnis zwischen den beiden Räten bezüglich deren Machtverhältnisse und Zusammensetzung sowie der Differenzbereinigungsverfahren und der Einigungskonferenzen weiterentwickelt haben.

5.6.1 Verhältnis des Ständerates zum Nationalrat um 1848

Das Verhältnis zwischen National- und Ständerat war zu Beginn des modernen Bundesstaates im Jahr 1848 eher angespannt und noch stark vom Bürgerkrieg geprägt. Der Ständerat wurde vom Nationalrat, trotz theoretischer Gleichwertigkeit, als Zugeständnis an die Verlierer des Sonderbundkrieges betrachtet und auch entsprechend behandelt. Der Nationalrat trat mit entsprechendem Selbstbewusstsein auf und legte anfänglich, wie bereits erwähnt, einen Appetit an den Tag, der schon fast an Gefrässigkeit grenzte. In zwei Drittel der Fälle beanspruchte er anmassend die Priorität und vermochte auch die wichtigen Vorlagen weitgehend zu prägen.

Der Ständerat hingegen war insbesondere in der ersten Legislatur oftmals beschäftigungslos und nahm Entscheide des Nationalrates, ohne jegliche Wahrnehmung der eigenen Gestaltungskompetenzen, lediglich zustimmend zur Kenntnis. Erst im Jahr 1854 ergriff der Ständerat erstmals die Gelegenheit, einen Entscheid des Nationalrates zu kippen, als es um die Einführung einer Eidgenössischen Universität ging. Die grosse Kammer hingegen hatte spürbar wenig Mühe Entscheide aus dem Ständerat wieder umzustossen und den Ständerat zu zwingen, seine ursprüngliche Haltung zu „korrigieren“ (Aubert, 1998, S. 49-50).

Der anfängliche Minderwertigkeitskomplex des Ständerates beruhte einerseits auf den Nachwehen des Sonderbundkrieges, andererseits aber auch auf der Passivität der Kantone, die nichts unternahmen, um den Stellenwert „ihrer“ Kammer zu stärken. Bezeichnend für die Vorrangstellung des Nationalrates war auch der typische Werdegang eines Parlamentariers, der in der Regel vom geduldeten Ständerat in den angesehenen Nationalrat führte (Aubert, 1998, S. 49-50).

Bereits mit dem ersten Geschäftsverkehrsgesetz von 1849 wurde das Verfahren des Pendelns von Differenzen zwischen den beiden Kammern, der „Navette“ geregelt. Faktisch wurde das Verfahren bereits im Jahr zuvor angewendet, da die Bundesverfassung von 1848 eine entsprechende Zustimmung beider Räte vorsah. Das Navette-Verfahren beinhaltete neben der ersten Beratung sowie der jeweiligen Gesamtabstimmung in den beiden Räten, das Behandeln der daraus resultierenden Differenzen in mehreren Differenzberatungsrunden, in zeitlicher aufeinanderfolgenden Sitzungen (Graf et al., 2014, S. 652; PD, d).

Im Jahr 1849 scheiterte der erste Versuch einer Einführung einer Einigungskonferenz am Widerstand des Ständerates. Der Ständerat machte damals geltend, dass seine Rechte mit der vorgeschlagenen Regelung nicht angemessen gewahrt werden. Im Jahr 1902 wurde im Rahmen der Totalrevision des Geschäftsverkehrsgesetzes den Bedenken der kleinen Kammer Rechnung getragen und die Einigungskonferenz ins Gesetz aufgenommen. Seit deren Einführung im Jahr 1902 wurden bis zur Revision im Jahr 1991 total 15 Einigungskonferenzen einberufen (Graf et al., 2014, S. 658ff). Insgesamt kam es zwischen 1848 und 1991 zu 91 Fällen mit mehr als drei Beratungen pro Rat (Vatter, 2018b, S. 201).

Die Anzahl an Differenzen und Einigungskonferenzen hängt unter anderem stark von der parteipolitischen Zusammensetzung der beiden Räte ab. Aufgrund der damals vorherrschenden identischen und klaren Mehrheitsverhältnisse im National- und Ständerat kam es zu einer verhältnismässig geringen Anzahl an Differenzbereinigungsverfahren und Einigungskonferenzen (Vatter, 2018b, S. 238). Die Radikalen und Liberalen stellten im Ständerat zusammen beachtliche 38 von 44 Sitze, im Nationalrat waren es deren 85 von 111. Auch aufgrund dieser massiven Dominanz wurden insbesondere die Radikalen als hauptsächliche Nutzniesser, aber auch als Architekten des damaligen Bundesstaates bezeichnet (Aubert, 1998, S. 66ff).

5.6.2 Verhältnis des Ständerates zum Nationalrat heute

Im heutigen Politalltag spielt das Verhältnis zwischen National- und Ständerat immer noch eine wesentliche Rolle. Die damalige Vorrangstellung des Nationalrates ist Geschichte. Heute begegnen sich in Bundesbern zwei auch in der Praxis gleichwertige Kammern auf Augenhöhe. Einige Studien zeigen sogar, dass die kleine Kammer mittlerweile das grössere Einflusspotenzial als die grosse Kammer hat. Allerdings ist dieser Umstand in erster Linie der häufigeren Bezeichnung des Ständerates als Erstrat zuzuschreiben, da sich dieser im Schnitt in zwei Drittel der Fälle auch durchzusetzen vermag. Der Ständerat wurde im Zeitraum zwischen 1996 und 2005 in über 55 Prozent der Fälle als Erstrat bezeichnet. Die häufigere Bezeichnung als Erstrat hat die Kantonskammer insbesondere ihrer homogeneren politischen Zusammensetzung, ihrer übersichtlicheren Organisationsweise sowie ihrem konsensorientierteren Umgang zu verdanken (Schwarz & Linder, 2008). Eben diese Einflüsse tragen, neben der gering parteipolitisch ausgeprägten Diskussionskultur, dazu bei, dass der Ständerat als die effizientere Kammer bezeichnet wird (SRF, 2018).

Die heute in der Praxis gelebte Gleichstellung der beiden Kammern zeigt sich auch in der gestiegenen Anzahl an Differenzen. So erfolgten beispielsweise im Zeitraum von 1996 bis 2005 nur noch rund die Hälfte aller Beschlüsse ohne Differenzbereinigungsverfahren. Insbesondere in der Energie-, Gesundheits- und Finanzpolitik waren die Auseinandersetzungen im erwähnten Zeitraum besonders ausgeprägt.

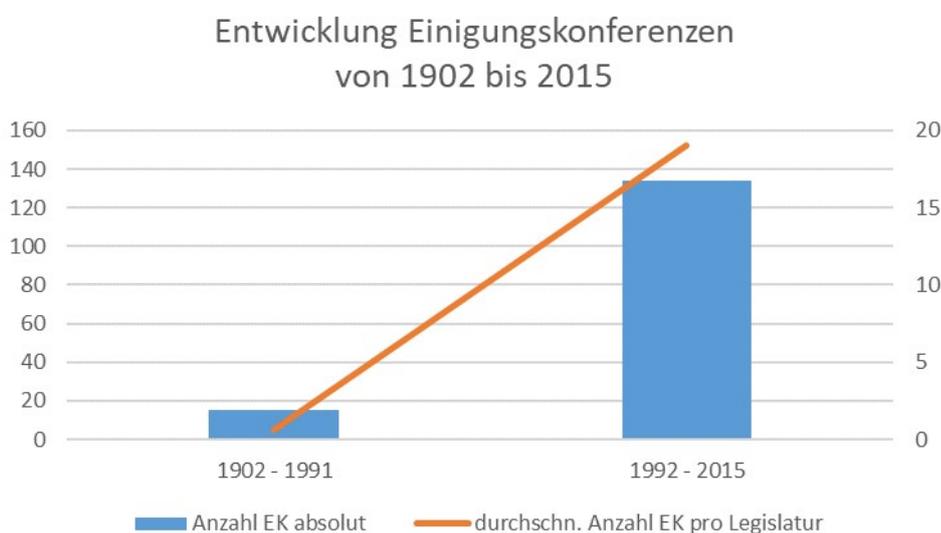


Abbildung 5 – Entwicklung der Einigungskonferenzen von 1902 bis 2015
(Grafik: eigene Darstellung; Daten: Vatter, 2018b, S. 201ff)

Lag die durchschnittliche Anzahl an Einigungskonferenzen von 1902 bis 1992 noch bei 0,6 pro Legislaturperiode, hat sich diese Anzahl, mit der Einschränkung auf drei Beratungsrunden mit der anschliessenden zwingenden Einigungskonferenz, zwischen der 44. und der 49. Legislatur auf 19 erhöht (vgl. Abbildung 5).

Allein im Jahr 2015 kam es insgesamt zehn Mal vor, dass sich die beiden Kammern auch nach je drei Beratungsrunden nicht einigen konnten (Vatter, 2018b, S. 201ff). In der Zeitspanne von 1992 bis 2017 ging es bei den noch auszuräumenden Differenzen in rund einem Viertel der Fälle um Fragen aus dem Bereich Finanz- und Steuerwesen (Vatter, 2018b, S. 201ff).

Dass die Anzahl an Einigungskonferenzen stark gestiegen ist und sich die Räte zunehmend uneins sind, wird innerhalb wie ausserhalb des Parlaments wahrgenommen. Die Gepflogenheiten, dass beispielsweise die Räte einem Entscheid der Einigungskonferenz folgen, stellen keine Selbstverständlichkeit mehr dar (swissinfo, 2017). Diese Entwicklung hat klar mit dem gewonnen Selbstbewusstsein der Zweiten Kammer sowie der grösser gewordenen Unterschiedlichkeit bezüglich der politischen Zusammensetzung zu tun. Wie hoch der Stellenwert des Ständerates ist, zeigt sich heute auch indem, dass der Karriereweg nicht mehr von der kleinen in die grosse Kammer führt, sondern in die Gegenrichtung (PD, 2017).

Einen grossen Einfluss auf die gestiegene Anzahl an Differenzen haben die unterschiedlichen politischen Mehrheitsverhältnisse in den beiden Räten. Obwohl die Inkongruenz der beiden Kammern, was die Mehrheitsverhältnisse wie auch das Wahlverfahren betrifft, in einem Zweikammersystem inkludiert ist, wurden zu Beginn des modernen Bundesstaates beide Kammern stark von der radikalen Partei, der historischen Vorgängerin der FDP, dominiert.

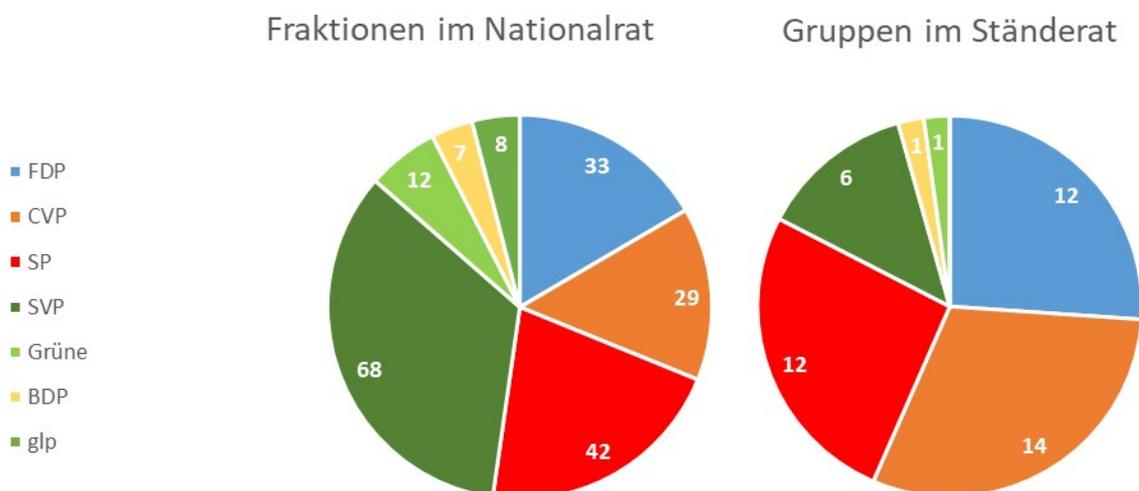


Abbildung 6 – Machtverhältnisse Fraktionen und Gruppen im Parlament
(Grafik: eigene Darstellung; Daten: PD, f)

Im Gegensatz zu damals sieht die heutige Situation ganz anders aus: Während im Nationalrat mit der SVP (68 Sitze) und der FDP (33 Sitze) eine Mitte-Rechts-Mehrheit vorherrscht, besitzt im Ständerat Mitte-Links mit der CVP (14 Sitze) und der SP (zwölf Sitze) eine Mehrheit der Kammer (vgl. Abbildung 6). Die SVP hingegen, anhand des Wähleranteils immerhin stärkste Partei der Schweiz, stellt in der kleinen Kammer lediglich sechs Sitze (PD, f).

Die zunehmende Polarisierung im Nationalrat und die Beständigkeit im Ständerat führen dazu, dass sich neben den politisch immer grösser werdenden Differenzen, die Möglichkeiten auf Kompromisse zwischen den beiden Kammern schmälern (swissinfo, 2018a). Insbesondere grössere Projekte, wie beispielsweise eine Altersvorsorge- und Steuerreform, haben einen schweren Stand und scheitern an den nötigen Mehrheiten. Oftmals bedarf es eines höheren Leidensdruckes in der Bevölkerung oder einer Verkoppelung zweier Geschäfte, damit sich im Parlament die nötigen Koalitionen finden. Eine Tendenz, die in letzter Zeit vermehrt zugenommen hat, und auf mögliche künftige parlamentarische Blockaden hinweist (FuW, 2018). Zudem kann ausgemacht werden, dass der Ständerat seinen Agenda-Setting-Vorteil insbesondere in den Bereichen Sicherheit, Landwirtschaft, Europa, Umwelt, Bildung und Finanzwesen ausspielen kann (Schwarz & Linder, 2008).

5.6.3 Entwicklungen / Zusammenfassung

Der Ständerat hat nach anfänglichen Schwierigkeiten Fuss im parlamentarischen Ratsbetrieb gefasst und ist dem Nationalrat heute mindestens gleichwertig. Die Startschwierigkeiten waren in erster Linie dem Sonderbundkrieg und der Passivität der Kantone geschuldet. Waren zu Beginn aufgrund der identischen politischen Mehrheitsverhältnisse Differenzen eher die Ausnahme, ist die parlamentarische Auseinandersetzung zwischen den beiden Räten, mit den deutlich unterschiedlichen parteipolitischen Zusammensetzungen, heutzutage spürbar gestiegen. Neuste Studien zeigen gar, dass sich die Tendenz der zunehmend uneins seienden Räte seit den letzten eidgenössischen Wahlen nochmals verstärkt hat (Vatter, 2018b, S. 246).

Das heute bekannte Differenzbereinigungsverfahren fand bereits zu Beginn des modernen Bundesstaates seine Anwendung. Auch das Verfahren der Einigungskonferenzen wurde, nach anfänglichen Einwänden seitens des Ständerates, relativ früh eingeführt und hat sich im Laufe der Zeit als Bestandteil einer effizienten parlamentarischen Arbeitsweise erwiesen. An den eigentlichen Verfahren hat sich im Grunde genommen wenig verändert. Die Häufigkeit der Differenzbereinigungsverfahren jedoch ist seit Ende des 20. Jahrhunderts massiv angestiegen, was insbesondere mit den unterschiedlichen Mehrheitsverhältnissen in den Räten zu tun hat.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die beiden Räte eine aktive Rolle im täglichen Politalltag wahrnehmen und die politische Diskussion nicht meiden. Dies ist zwar zum einen die Rolle eines solchen Zweikammersystems, birgt zum anderen aber die Gefahr, dass wegen der zunehmend unterschiedlichen Haltung der beiden Räte grössere Kompromisse und Reformen verhindert werden.

5.7 Transparenz im Ständerat

Die Diskussionen um die Transparenz der parlamentarischen Arbeit sind so alt wie die parlamentarische Arbeit selbst. Besonders nach der Jahrtausendwende wurden die Diskussionen immer lauter und häufiger geführt, was auch mit dem veränderten Staatsbild in der Wahrnehmung der Bevölkerung zu tun hat.

Der Staat wird heute von einem grossen Teil der Bevölkerung als Dienstleister angesehen, dessen Pflicht es ist möglichst effizient, haushälterisch und transparent seine gesetzlichen Aufgaben zum Wohle der Bevölkerung zu erfüllen. In der Schweiz wurde reagiert und beispielsweise im Jahr 2006 das Öffentlichkeitsgesetz eingeführt, welches mit dem Systemwechsel vom Grundsatz der Geheimhaltung zum Grundsatz der Öffentlichkeit einen Paradigmenwechsel in der ganzen öffentlichen Verwaltung nach sich zog. Doch nicht nur die Verwaltung, sondern auch das Parlament stehen im Fokus der Diskussionen. Die folgenden Unterkapitel untersuchen im historischen Vergleich entsprechende Entwicklungen im Bereich der parlamentarischen Transparenz, insbesondere beim Ständerat.

5.7.1 Transparenz im Ständerat um 1848

Bereits zu Beginn des modernen Bundesstaates war die Transparenz im Rahmen der parlamentarischen Arbeit ein viel diskutiertes Thema. So waren die Sitzungen der beiden Räte, im Gegensatz zu den Sitzungen der Kommissionen, bei welchen bis heute die Vertraulichkeit gilt, seit Beginn an öffentlich. Die Öffentlichkeit der Ratssitzungen war kein blosser Zufall, sondern bereits in der Bundesverfassung von 1848 und in den ersten Geschäftsreglementen der beiden Räte fest verankert (Graf et al., 2014, S. 42; Graf et al., 2014, S. 394).

Die Abstimmungen im National- wie im Ständerat waren im ordentlichen Verfahren zwar ebenfalls öffentlich, allerdings war es aufgrund der hohen Zahl der Stimmenden, insbesondere im Nationalrat, und der Geschwindigkeit des Verfahrens relativ schwierig, das Abstimmungsverhalten einzelner Ratsmitglieder ausfindig zu machen. Während sich die Mitglieder des Nationalrates erhoben, stimmten die Mitglieder des Ständerates per Handzeichen ab. Da damals weder Fernsehaufnahmen noch Live-Streams über das Internet vorhanden waren, waren die Abstimmungen lediglich von der Tribüne des jeweiligen Rates mitzuverfolgen. Allerdings war die Teilnahme auf der Tribüne an gewisse Bedingungen verknüpft und teilweise eingeschränkt, was vereinzelt zu geheimen Sitzungen führte. Weder das Geschäftsreglement der grossen noch der kleinen Kammer sah vor, das Stimmverhalten der Ratsmitglieder zu veröffentlichen. Die Berichterstattung für die breite Öffentlichkeit erfolgte ausschliesslich durch die Presse. Eine Ausnahme stellten die Bestimmungen zur Abstimmung unter Namensaufruf dar, welche dem jeweiligen Rat die Möglichkeit bot, von seinen Ratsmitgliedern vollkommene Transparenz zu erhalten. Für diese Ausnahme benötigte es in der kleinen Kammer zehn Ratsmitglieder, welche ein solch offenes Prozedere verlangten (Graf et al., 2014, S. 42; Graf et al., 2014, S. 394).

Obwohl bereits zu Beginn des Bundesstaates wiederholt Ideen und Diskussionen rund um die Einführung von stenographischen Aufnahmen und Publikationen der Ratsdebatten angeregt wurden, wurde dieses Prinzip vorgängig aufgrund der hohen Kosten und der Befürchtung vor verlängerten Redezeiten nicht weiterverfolgt. Im Jahr 1891 rangen sich die Räte dann schliesslich doch noch zu einer Lösung durch und stimmten einer teilweisen Einführung von Aufnahmen und Publikationen zu. In Folge dieses Entscheides wurde 1891 das Amtliche Bulletin geschaffen (Graf et al., 2014, S. 41ff).

Wie bereits bei den Ausführungen zur Interessenvertretung im Ständerat dargelegt, verfügten Interessenvertreter, via ihre direkten Vertreter in den Räten, über einen grossen Einfluss auf die nationale Politik. Dies trotz verhältnismässig geringer Entscheidungsmacht des Bundesparlamentes gegenüber den Kantonen (HLS, 2015). Im Gegensatz zur heutigen Praxis waren die damaligen Interessenbindungen der Ratsmitglieder jedoch weder registriert noch der Öffentlichkeit zugänglich.

5.7.2 Transparenz im Ständerat heute

Transparenz wird häufig mit Glaubwürdigkeit assoziiert, einer Eigenschaft, die für einen demokratischen Staat wie die Schweiz unabdingbar ist und diese im Besonderen auch auszeichnet. Die Diskussionen rund um die Transparenz grundsätzlich in der Politik und im Speziellen im parlamentarischen Rahmen, sind aktueller denn je. Eine Vielzahl an Medienberichten und Vorstössen weisen auf die Aktualität der Debatte hin (LZ, 2017; NZZ, 2018; NZZ, 2019; PD, 2005; Tagesanzeiger, 2017). Wie bereits einleitend vermerkt, hatte die Bundesverwaltung im Jahr 2006 einen grossen Schritt in Richtung öffentlicher Transparenz gemacht. Auch im Parlament wurden in den letzten Jahrzehnten grosse Bemühungen unternommen, um eine möglichst transparente Arbeitsweise zu garantieren.

Die Öffentlichkeit des allgemeinen Ratsbetriebs wie auch die Vertraulichkeit der Kommissionsarbeit sind seit Beginn an fester Bestandteil der parlamentarischen Arbeit und blieben es bis heute. Die Ausnahmebestimmung für die Einberufung von geheimen Sitzungen wurde wiederholt überarbeitet und eingeschränkt. Aufgrund bestimmter Voraussetzungen gibt es auch heute noch die Möglichkeit geheime Beratungen durchzuführen (Graf et al., 2014, S. 41ff). Neben der Teilnahme auf den Tribünen besteht seit dem Jahr 2001 zudem die Möglichkeit die Beratungen über das Internet in Echtzeit mitzuverfolgen. Auch die Kommissionen haben seit dem Jahr 1990 mehrere öffentliche Kommissionsanhörungen, wie beispielsweise über die Beschaffung der F/A-18 Flugzeuge im Jahr 1992 oder über das institutionelle Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union im Jahr 2019, durchgeführt (PD, o). Zudem wurde beispielsweise auch der Zugang zu den Unterlagen bedeutend vereinfacht (NZZ, 2018).

Nach mehreren Anläufen in den Jahren 2002, 2003, 2005 und 2012 hatte sich der Ständerat im Jahr 2013 dazu durchgerungen, die elektronische Stimmabgabe einzuführen (PD, n). Allerdings beschränkt sich, der im Jahr 2014 eingeführte, elektronische Abstimmungsbetrieb auf die Veröffentlichung von Namenslisten von Gesamt- und Schlussabstimmungen sowie Abstimmungen, die eine qualifizierte Mehrheit benötigen. Die Abstimmungslisten der Detailabstimmungen sind nicht öffentlich, im Gegensatz zur seit 2003 eingeführten Anwendung im Nationalrat (PD, w). Auch Wahlgeschäfte der vereinigten Bundesversammlung erfolgen bis heute im Geheimverfahren und sind somit weder für die Öffentlichkeit noch für das Parlament selbst zugänglich.

Die Einführung der elektronischen Stimmabgabe im Ständerat war umstritten. Während die Befürworter die Veröffentlichung der Namenslisten bei möglichst allen Abstimmungen verlangten, machten die Skeptiker geltend, dass mit der Veröffentlichung der Namenslisten zusätzlicher Druck auf die Ratsmitglieder einwirkt, der die Qualität der Gesetzgebung negativ zu beeinflussen vermag. Die Anwendung in seiner heutigen Form wurde vom Ständerat schliesslich mit 27 zu 17 Stimmen gutgeheissen (Graf et al., 2014, S. 631). Auch nach diesem Entscheid wurde im Parlament heftig über Sinn und Unsinn einer entsprechenden Ausweitung debattiert (LZ, 2017; Tagesanzeiger, 2017).

Neuste Studien belegen, dass die Einführung der elektronischen Stimmabgabe im Ständerat kurz- und mittelfristig tatsächlich zu einer Veränderung des Stimmverhaltens geführt hat. Die Mitglieder des Ständerates wichen im Schnitt weniger von der Mehrheitsmeinung der eigenen Partei ab als zuvor, was unter anderem zu einem stärkeren parteipolitischen Einfluss zu Lasten der Kantonsinteressen führte (HSG Focus, 2018).

Wie bereits erwähnt, war auch die Einführung des Amtlichen Bulletins im Jahr 1891 ein bedeutender Schritt in Sachen parlamentarischer Transparenz. Im Nationalrat wurde im Jahr 1921 und im Ständerat im Jahr 1925 die damals gängige Praxis ausgeweitet und mit den vollständigen Wortprotokollen ergänzt, allerdings in der Regel lediglich zu Vorlagen, die dem Referendum unterstellt waren. Seit dem Jahr 1971 umfasst das Amtliche Bulletin sämtliche Reden in beiden Räten. Darüber hinaus werden die Aufzeichnungen seit 1995 mit den entsprechenden Suchfunktionen auf dem Internet publiziert und neuerdings auch die Videoaufnahmen der Voten online aufgeschaltet (PD, a). So wurde beispielsweise geregelt, welche Mandate und Interessebindungen offengelegt werden müssen (Vatter, 2018b, S. 267ff). Zutrittsberechtigungen von Parlamentariern wurden eingeschränkt und veröffentlicht. Im Jahr 2016 hat der Ständerat beschlossen, den allgemeinen Zugang zum Vorzimmer des Ständerates, unter anderem auch für Lobbyisten, zu regulieren (PD, 2016a). Das Parlament hat zudem erst kürzlich über weitere Einschränkungen und Regulierungen diskutiert, die zu mehr Transparenz im Lobbying führen sollen. Diese waren im Parlament allerdings grösstenteils gescheitert, was in der Bevölkerung und bei den Medienschaffenden für Unverständnis sorgte (NZZ, 2019).

5.7.3 Entwicklungen / Zusammenfassung

Transparenz ist ein Thema, das im Parlament wie in der Bevölkerung und bei den Medienschaffenden stark bewegt und stets für Diskussionen sorgt. Bereits früh war das Bundesparlament mit Fragen zur parlamentarischen Transparenz konfrontiert und bereits früh stellte das Parlament die Weichen für die bis heute greifenden Spielregeln. So wird beispielsweise noch heute an der Öffentlichkeit des Ratsbetriebs und der Vertraulichkeit der Kommissionsarbeit festgehalten. Beide Prinzipien haben sich im Laufe der Zeit bewiesen und sich in kleinen Schritten weiterentwickelt. Dies trug einerseits zur nötigen Transparenz, andererseits aber auch zur vorausgesetzten Intimität der parlamentarischen Arbeit bei.

Mit der Einführung der vollständigen Protokollierung durch das Amtliche Bulletin und der Bewirtschaftung der entsprechenden Daten über das Internet wurden weitere wichtige Schritte unternommen, um dem Bedürfnis nach Transparenz nachzukommen.

Transparenz kann allerdings auch kontrovers diskutiert werden, was die Diskussionen zur elektronischen Stimmabgabe im Ständerat zeigten. Studien belegen, dass die Zweifel über den zwiespältigen Einfluss einer solchen Transparenz durchaus begründet sind.

Schliesslich spielen gerade die verschiedenen Interessebindungen der Ratsmitglieder und Interessenvertreter mit Zugang ins Parlament in Sachen Transparenz eine wichtige Rolle. Verschiedene Reaktionen aus allen Kreisen zeigen, dass im Bereich des Lobbyismus Handlungsbedarf bezüglich klarerer und transparenterer Spielregeln vorliegt. Argumentiert wird vornehmlich mit der auf dem Spiel stehenden Glaubwürdigkeit der Institutionen.

6. Diskussion

Das folgende Kapitel enthält eine erste Zusammenfassung der empirischen Untersuchungen im Rahmen der vorliegenden Arbeit. Das folgende Kapitel beschäftigt sich mit den im fünften Kapitel ausgewiesenen Diskrepanzen, stellt diese zur Diskussion und bewertet diese anschliessend anhand eines vorgegebenen Bewertungsmusters. Den Schluss dieses Kapitels bildet ein kurzes Résumé zu den Erkenntnissen aller sieben untersuchten Perspektiven.

Die Erkenntnisse der Untersuchungen der ersten Perspektive zeigen, dass sich die Bedeutung, Rolle und Wahrnehmung des Ständerates um 1848 stark zwischen Theorie und Praxis unterscheiden. Während die Zweite Kammer von Anfang an als rechtlich gleichberechtigter Rat institutionalisiert wurde, war die Bedeutung, Rolle und Wahrnehmung in der Praxis mit der ausgeprägten Vorrangstellung des Nationalrates eine andere. Dies hatte sicherlich auch stark mit dem vorausgegangenen Sonderbundskrieg zu tun. Im Gegensatz zur damaligen Zeit ist die Gleichstellung der beiden Kammern heute nicht nur in der Theorie, sondern auch in der Praxis vorhanden. Die neusten Entwicklungen zeigen darüber hinaus eine Tendenz, welche dem Ständerat mehr Einflusspotenzial als dem Nationalrat attestiert. Da die Grundlage für die Gleichstellung beider Kammern bereits zu Beginn des modernen Bundesstaates vorhanden gewesen wäre, kann insgesamt von einer mittleren Entwicklung gesprochen werden. Die Entwicklung der Bedeutung der beiden Kammern ist sicherlich im Auge zu behalten. Jede Kammer hat ihre eigene Legitimation und die Aufgabe diese aufrecht zu erhalten. Dabei dürfen die beiden Kammern aber nicht ihre Bedeutung als Teil des ganzen Zweikammersystems und des parlamentarischen Prozesses vernachlässigen, was mit steigender Polarisierung zunehmenden Herausforderungen ausgesetzt ist.

Die Untersuchungen der zweiten Perspektive haben gezeigt, dass bezüglich der Zusammensetzung des Ständerates grössere Veränderungen stattgefunden haben. Zwar liegt die Verantwortlichkeit für die Wahl der Ratsmitglieder nach wie vor in der Kompetenz der Kantone, mit dem Übergang von der Parlaments- zur Volkswahl wurde jedoch eine gewisse zusätzliche Unabhängigkeit der Ständeräte errungen. Auch die parteipolitische Zusammensetzung der Zweiten Kammer hat sich grundlegend geändert. Waren es anfänglich die Radikalen, die die kleine Kammer alleine nach Belieben dominiert hatten, sind es heute, in mehr oder weniger stabilen Verhältnissen, mit der CVP, der FDP und der SP drei ungefähr gleichgewichtige Gruppen, die die Mehrheiten im Ständerat prägen und Koalitionen untereinander suchen müssen, um mehrheitsfähig zu sein. Darüber hinaus haben mittlerweile auch Frauen Eingang in die kleine Kammer gefunden, wogegen die Jungen wie auch die Mitglieder von kantonalen Regierungen und hohe Militärs viel schlechter repräsentiert sind als früher. Vor allem die Verschiebung der Machtverhältnisse hat einen sehr grossen Einfluss auf die Zweite Kammer und ist damit entsprechend hoch zu gewichten. Während beispielsweise die Kleinkantone der Innerschweiz vom aktuellen System profitierten, werden die bevölkerungsreichen Kantone zu wenig und etwa die Städte gar nicht repräsentiert und dies, obwohl je länger je mehr Bürgerinnen und Bürger in diesen beheimatet sind.

Bei den Untersuchungen zur dritten Perspektive haben sich im historischen Vergleich weitere Veränderungen herauskristallisiert. Die Verbände, Organisationen und Unternehmen fanden im Bundesparlament bereits seit Beginn an mit ihren Vertretern im Rat einen direkten Zugang in die Bundespolitik. Gestärkt wurde dieser Umstand durch die fehlenden Interventionsmöglichkeiten der Bevölkerung. Die Interessenvertretung in der Politik ist fester Bestandteil der schweizerischen Staatssystems und so war nur folgerichtig, dass der Einbezug der entsprechenden Verbände, Organisationen und Unternehmen gesetzlich geregelt wurde. Mit der Professionalisierung des Lobbyismus ist die Anzahl der Mandate der Ratsmitglieder stark angestiegen, was durchaus zu Misstönen führt. Um die nötige Unabhängigkeit und Transparenz sicherzustellen, wurden - auch auf Druck der Bevölkerung und der Medien - mit der Zeit verschiedene Massnahmen ergriffen. Ob die angesprochenen Massnahmen weit genug gehen, ist die Frage, über die sich alle Betroffenen bis heute regelmässig streiten. Diese Diskussionen und allfällige weitere Massnahmen sind elementar, da von ihnen die Glaubwürdigkeit des Gesamtsystems abhängt. Da der Einfluss der Interessenvertreter schon seit Beginn an vorhanden war, lässt sich trotz der Professionalisierung des Lobbyismus, des institutionalisierten Einbezugs und den ergriffenen Massnahmen zur Sicherstellung von Unabhängigkeit und Transparenz lediglich von einer mittleren Entwicklung sprechen.

Die Erkenntnisse aus den Untersuchungen zur vierten Perspektive zeigen, dass der Ständerat aufgrund seiner geringeren Mitgliederzahl bereits zu Beginn weniger durch Ordnungslosigkeit gefährdet war als der Nationalrat. Entsprechend benötigte die kleine Kammer weniger Regelungen bezüglich des Ratsbetriebs.

Die anfängliche Vorrangstellung der Volkskammer wurde bereits angesprochen. Diese hatte zu Beginn einen starken Einfluss auf den Betrieb des Ständerates, wie auch die Einführung der ständigen Kommissionen im Jahr 1991. Der Ständerat kam beispielsweise besser mit der wachsenden Arbeitslast zurecht, da er schon früh disziplinierter und effizienter als der Nationalrat arbeitete. Entwicklungen sind ausserdem in den Bereichen der Entschädigung und der Transparenz auszumachen. Dennoch kann festgehalten werden, dass sich die Entwicklungen des Ständerates, von seinem Ratsbetrieb her betrachtet, in Grenzen gehalten haben. Hervorzuheben ist einzig die Einführung des bereits erwähnten Kommissionsbetriebes. Dies kann unter anderem darauf zurückgeführt werden, dass der Ständerat bereits seit jeher über einen gutfunktionierenden Ratsbetrieb verfügte und sich grössere Änderungen entsprechend nicht aufdrängten.

Bei der fünften Perspektive war insbesondere der Systemwechsel im Jahr 1991 mit der damit verbundenen Einführung der ständigen Kommissionen einschneidend. Obwohl das System der Vorberatung bereits seit Beginn der parlamentarischen Arbeit genutzt wurde, war die Umstellung zu den ständigen Kommissionen ein Paradigmenwechsel, der aufgrund der zunehmenden Arbeitslast unvermeidbar war. Die Spezialisierung der Ratsmitglieder hat zu einer Professionalisierung des ganzen Parlamentes geführt und unter anderem garantiert, dass das spezifische Fachwissen zumindest mittelfristig sichergestellt wurde, was der Qualität der Gesetzgebung zu Gute kam.

Weiter hat diese Umstellung in gewissen Massen die Stellung der Legislative gegenüber der Exekutive gestärkt, da der Informationsvorsprung der Verwaltung durch den Wechsel verringert werden konnte. Das Prinzip der Vertraulichkeit wurde seit Beginn an angewendet und hat sich als wichtiger Bestandteil der parlamentarischen Arbeit bewiesen. Ohne dieses Prinzip würden sachpolitische Diskussionen und mehrheitsfähigen Lösungen beträchtlich erschwert werden. Aufgrund der daraus resultierenden grundlegend veränderten Arbeitsweise im Parlament lässt sich in dieser Perspektive auf eine grosse Entwicklung schliessen.

Dass das Verhältnis zweier Räte in einem Zweikammersystem unterschiedlich sein und sich entwickeln kann, haben die Erkenntnisse aus den Untersuchungen zur sechsten Perspektive untermauert. Sprach man einst von einer Vorrangstellung des Nationalrates, verhandeln heute beide Räte auf Augenhöhe. Zu den entsprechenden Erkenntnissen sind auch die Auswertungen zur ersten Perspektive gelangt. Während sich das Verhältnis der beiden Räte zwischen durch entspannt hatte, führte die zunehmende Polarisierung des Nationalrates dazu, dass die Diskrepanzen zwischen den Räten wieder zunahmen. Waren zu Beginn beide Räte politisch stark von derselben Partei geprägt, herrschen heute in den jeweiligen Räten unterschiedliche politische Mehrheitsverhältnisse. Dies spiegelt sich auch in der Anzahl an Differenzbereinigungsverfahren und Einigungskonferenzen wider, die in den letzten Legislaturen stark zugenommen haben. Die Bereinigung von Differenzen ist die Aufgabe eines Zweikammersystems. Dadurch steigert sich in der Regel auch die Qualität der Gesetzgebung.

Dennoch gerät das System durch die immer stärker parteipolitische geprägte Haltung gewisser Fraktionen zunehmend unter Druck. Dies führt zu vermehrten Konflikten zwischen den Räten und verhindert grössere Kompromisse und Reformen. Diese Entwicklung ist genauestens zu verfolgen. Eine Weiterentwicklung solcher Tendenzen könnte zu einer weitgehenden politischen Blockade führen, wie sie bereits heute in anderen Ländern anzutreffen ist. Die Entwicklungen bezüglich des Verhältnisses der beiden Räte sind beachtlich. Waren die Beziehungen zu Beginn noch stark vom Krieg sowie der Konfession und weniger von der parteipolitischen Zusammensetzung geprägt, sind heute stark unterschiedliche Mehrheitsverhältnisse in beiden Räten auszumachen, die zu einer grösseren Anzahl an politischen Differenzen zwischen den Räten führen.

Auch die Erkenntnisse aus der siebten und damit letzten untersuchten Perspektive, zum Thema der Transparenz, lassen auf gewisse Entwicklungen schliessen. Bereits zu Beginn des modernen Bundesstaates wurden die Öffentlichkeit der Ratssitzungen und die Vertraulichkeit der Kommissionssitzungen beschlossen. Beide Prinzipien haben sich im Laufe der Zeit mehr als bewährt, was auch die Erkenntnisse aus der fünften Perspektive widerspiegeln. Seit der Einführung des Amtlichen Bulletins und der Online-Veröffentlichung der Debatten, konnte die Transparenz schrittweise weiterverbessert werden. Die elektronische Stimmabgabe, welche im Ständerat seit 2014 in Betrieb ist, hat mit der Veröffentlichung der Namenslisten massgeblich zur nötigen Transparenz beigetragen, wenn auch nur auf die Gesamt- und Schlussabstimmungen bezogen.

Dass die Ausweitung der Transparenz kontraproduktiv sein kann, belegen neuste Studien, die ein verändertes Abstimmungsverhalten der Ratsmitglieder feststellen. Sollte sich diese Erkenntnis mit der Zeit bestätigen, müsste der Konflikt zwischen Transparenz und Qualität der politischen Arbeit neu diskutiert werden. Einen grossen Teil der Transparenzfrage stellt sich, wie bereits in den Ausführungen zur dritten Perspektive beschrieben, im Bereich der Interessenvertretung. Hier sind in Zukunft klare Spielregeln und weitergehende Massnahmen gefragt, um die Transparenz, gegen innen wie gegen aussen, und damit die Glaubwürdigkeit des Systems gegenüber der Bevölkerung zu gewährleisten. In Sachen Transparenz der parlamentarischen Arbeit können daher ebenfalls verschiedene Entwicklungen ausgemacht werden. Da der Grundsatz der Öffentlichkeit des Rates und die Vertraulichkeit der Kommissionen bereits von Beginn an im parlamentarischen Prozess verankert waren, kann diesbezüglich eine mittlere Entwicklung festgestellt werden.

Die in Tabelle 1 zusammengefasste Entwicklungsbewertung der sieben untersuchten Perspektiven zeigt auf, dass in allen Perspektiven gewisse Entwicklungen festzustellen sind und dies obwohl das Gesamtkonstrukt Ständerat sehr stabil zu sein scheint.

| <i>Perspektive</i> | <i>Entwicklung</i> | <i>Punkte</i> |
|--|--------------------------------------|---------------|
| Bedeutung, Rolle und Wahrnehmung des Ständerates | Mittlere Entwicklung feststellbar | 3 / 5 |
| Zusammensetzung des Ständerates | Starke Entwicklung feststellbar | 5 / 5 |
| Interessenvertretung im Ständerat | Mittlere Entwicklung feststellbar | 3 / 5 |
| Ratsbetrieb im Ständerat | Mittlere Entwicklung feststellbar | 3 / 5 |
| Kommissionsbetrieb im Ständerat | Starke Entwicklung feststellbar | 5 / 5 |
| Verhältnis des Ständerates zum Nationalrat | Starke Entwicklung feststellbar | 5 / 5 |
| Transparenz im Ständerat | Mittlere Entwicklung feststellbar | 3 / 5 |
| | | 27 / 35 |

Tabelle 1 – Entwicklungsbewertung der Perspektiven

Die Ausprägungen der Entwicklungen fallen je nach Perspektive schwächer oder stärker aus, zeigen aber dennoch, dass der Ständerat sich im historischen Vergleich in jeglicher Hinsicht verändert und weiterentwickelt hat. Teilweise erfolgte diese Weiterentwicklung mit grundlegenden technischen Systemwechseln innerhalb der untersuchten Perspektiven, andere hingegen beziehen sich auf Elemente, die sich zwar teilweise mit Zahlen belegen lassen, aber dennoch schwierig greifbar scheinen, da sie auch der subjektiven Wahrnehmung entsprechen (vgl. Anhang 1: Detailbewertung der Entwicklungen der Perspektiven).

7. Der Ständerat der Zukunft

Im folgenden Kapitel wird aufgezeigt, in welche Richtung sich der Ständerat in Zukunft womöglich entwickeln könnte. Dazu werden zu Beginn Kritiken zur Funktionalität des Ständerates sowie mögliche, bereits bekannte Reformansätze aufgezeigt. Die entsprechenden Ausführungen werden anschliessend mit persönlichen Gedanken ergänzt.

Wie im zweiten Kapitel zur Historie des Zweikammersystems in der Schweiz bereits dargestellt, war die Einführung einer Zweiten Kammer ein historischer Kompromiss, der nach dem Sonderbundkrieg im Sinne der Kohäsion des Landes zwischen Siegern und Unterlegenen geschlossen wurde. Diesem Umstand ist es zu verdanken, dass die Schweiz noch heute über ein Zweikammersystem mit vielen Besonderheiten und all seinen Vor- und Nachteilen verfügt.

Obwohl sich der Ständerat als Teil des schweizerischen Zweikammersystems die letzten 170 Jahre bewährt hat, werden immer wieder Stimmen laut, die eine Reform der Zweiten Kammer fordern. So scheint beispielsweise gemäss der Fundamentalkritik von Neidhart (1970) die Repräsentationsfunktion des Ständerates aufgrund der verblassten konfessionellen und kulturkämpferischen Gegensätze als umstritten. An Stelle dieser nicht mehr systemprägenden Gegensätze stellt Neidhart weiter neue Konflikte, wie beispielsweise jene zwischen Arbeitgeber und -nehmer oder Industrie und Landwirtschaft in den Mittelpunkt. Auch die Funktion als *Chambre de Réflexion* spricht Neidhart dem Ständerat ab. Nicht Konflikte zwischen den grossen und kleinen Kantonen, sondern wirtschaftspolitische Sektoralinteressen ständen in der Zweiten Kammer im Vordergrund und der Schutz der Sprachminderheiten schein nicht wie gewünscht zu funktionieren.

Die klassische Studie von Trivelli (1975) kommt zum Schluss, dass sich die Zusammenarbeit zwischen National- und Ständerat nur wenig konfliktreich gestaltet. Der Ständerat entscheide stark nach formaljuristischen Kriterien, wehre sich tendenziell stärker gegen staatliche Interventionen, sei offener gegenüber Anliegen der Wirtschaft und fühle sich den traditionellen Werten verbundener als der Nationalrat. Weitere Studien wie beispielsweise jene von Bienlein (2000) oder Wiesli und Linder (2000) kommen zum Schluss, dass sich die Verhaltensweisen der beiden Kammern nur marginal unterscheiden (Vatter, 2006, S. 48ff).

Der erste Reformansatz bezieht sich auf die Inputebene, sprich auf die Ebene der Repräsentation. Wie beispielsweise die Kritik von Neidhart aufgezeigt hat, bezieht sich die Repräsentationsfunktion des Ständerates nach wie vor auf die zu Beginn des modernen Bundesstaates bekannten Minderheiten, namentlich auf die damals unterlegenen katholischen Kantone. Folglich sind heute gewisse Gruppierungen in der Zweiten Kammer systematisch übervertreten, während andere, welche im Grunde genommen auch entsprechend repräsentiert sein müssten, untervertreten sind. Als „Korrekturmassnahmen“, die diese Richtung einschlagen, können beispielsweise die Umstellung auf das Proporzwahlverfahren im Ständerat, die Gewichtung der Stände nach deren Bevölkerungsgrösse oder etwa das nach deutschem Beispiel ausgerichtete Bundesratsmodell dazugezählt werden (Vatter, 2006, S. 55ff).

Der zweite Reformansatz bezieht sich auf die Outputebene, sprich auf die Ebene der Gestaltung bzw. auf Entscheidungsregeln und -kompetenzen. Wie beispielsweise die Studien von Trivelli, Bienlein oder auch von Wiesli und Linder gezeigt haben, bestehen zwischen den Verhaltensweisen der beiden Kammern nur marginale Unterschiede, das Verhältnis galt lange Zeit als grösstenteils konfliktarm. Aufgrund der geringen Unterschiede, der zunehmenden Arbeitsbelastung sowie der Komplexität der Geschäfte kann die doppelte Behandlung der Geschäfte in der jetzigen Form als unnötig angesehen werden. Sie stellt folglich lediglich einen Mehraufwand für das Zweikammersystem dar. Als „Korrekturmassnahmen“ zählen beispielsweise eine Aufgaben- und Funktionsteilung zwischen den beiden Kammern, ein Vorrang der Ersten gegenüber der Zweiten Kammer oder etwa ein Vorrang der Kammer mit der stärkeren Mehrheit (Vatter, 2006, S.61ff).

Auch andere Reformvorschläge, die nicht in die beiden zuvor beschriebenen Richtungen gehen, wie beispielsweise einem Ersatz durch funktionale äquivalente Institutionen wie etwa einem Einkammersystem mit qualifizierten Mehrheitsentscheidungen, einem Einkammersystem mit Ausbau der föderativ-direkt-demokratischen Instrumente oder einem Minderheiten- und Zukunftsrat als zweite Parlamentskammer, werden immer wieder als mögliche Ideen diskutiert (Vatter, 2006, S. 65).

Die Vielzahl der diskutierten möglichen Reformansätze zeigt, dass im Grunde genommen keine der aufgezählten Vorschläge im Moment einen hervorzuhebenden Mehrwert mit sich bringen würde. Aus diesem Grund, sowie der Tatsache, dass der Ständerat in der Bevölkerung eine hohe Glaubwürdigkeit und viel Anerkennung genießt, ist die Wahrscheinlichkeit einer kurz- bis mittelfristigen Reform des Zweikammersystems sehr gering. Auch ein kombinierter Reformansatz, welcher beispielsweise mit einem adaptierten Bundesratsmodell und einem adaptierten Minderheiten- und Zukunftsratsmodell der dominierenden parteipolitischen Polarisierung und der Verschärfung der sozialen Repräsentationsdefizite vorbeugen könnte, ist zurzeit als unrealistisch einzustufen. Aktuell scheint, aufgrund der gut funktionierenden Strukturen schlicht kein Handlungsbedarf vorhanden zu sein.

Zwar bezeugen solche Gedankenspiele durchaus einen innovativen und fortschrittlichen Charakter, doch aufgrund des historisch gewachsenen Standings des Ständerates ist eine herausfordernde Systemumstellung in der Praxis für die nächsten Jahre chancenlos. Nichtsdestotrotz ist es wichtig und richtig, dass sich Forschung, Medien und Bevölkerung ständig mit den staatlichen Institutionen des Landes auseinandersetzen und diese kritisch hinterfragen. Nur wenn dieser ständige kontroverse Dialog stattfindet und auch Druck auf gewisse spezifische Diskussionen ausübt, kann sich das politische Gesamtsystem laufend weiterentwickeln und verbessern. Anhand des Beispiels des Ständerates zeigt sich gut, dass kontroverse Positionen, welche dennoch den ständigen Dialog pflegen, sich nachhaltig weiterentwickeln und verbindend auswirken können. Die Standhaftigkeit des Ständerates in den Diskussionen rund um das Zweikammersystem ist schliesslich ein Qualitätsmerkmal, für die Stabilität unseres politischen Systems.

8. Schlussfolgerung

Die Zielsetzung der vorliegenden Arbeit war die Gewinnung von Erkenntnissen, welche darlegen, ob und wie sich die Rolle des Ständerates im Vergleich der Gründungsphase des modernen Bundesstaates um das Jahr 1848 zum heutigen Politalltag massgeblich verändert hat. Nach erfolgter empirischer Überprüfung der sieben verschiedenen Perspektiven kommt die Arbeit zum Schluss, dass sich der Ständerat in mehrerlei Hinsicht spürbar verändert hat.

Obwohl das Gesamtkonstrukt des Zweikammersystems noch klar dem Grundgedanken von 1848 entspricht, hat sich die Zweite Kammer, insbesondere was ihre Zusammensetzung, ihren Kommissionsbetrieb sowie ihr Verhältnis zum Nationalrat betrifft, eindeutig weiterentwickelt. Teilweise ist diese Weiterentwicklung einschneidenden Systemwechseln und/oder einschneidenden Entwicklungen innerhalb der einzelnen Perspektive zuzuschreiben. Auch was die Bedeutung, Rolle und Wahrnehmung oder die Interessenvertretung und die Transparenz angeht, können wesentliche Entwicklungen festgestellt werden. Auffällig war, dass sich gewisse Grundlagen und Erkenntnisse innerhalb der Perspektiven überschneiden haben, wie beispielsweise die Bedeutung, Rolle und Wahrnehmung mit dem allgemeinen Verhältnis zum Nationalrat sowie die Interessenvertretung mit der Transparenz oder auch die Auswirkungen der Kommissionsarbeit auf den Ratsbetrieb.

Der Ständerat hat sich in den letzten 170 Jahren laufend weiterentwickelt. Diese Entwicklungen, die durchaus auch als Verbesserungen bezeichnet werden dürfen, haben dazu beigetragen, dass der Ständerat sich heute einem hohen Renommee erfreuen darf. Wären diese Veränderungen nicht erfolgt, wäre der Ständerat heute vermutlich viel stärker unter Druck und müsste sich womöglich einer Legitimationsfrage stellen. Weiter ist es auch den Entwicklungen der Zweiten Kammer zu verdanken, dass das heutige Zweikammersystem weitgehend akzeptiert und unbestritten scheint. Entsprechend scheinen die Diskussionen rund um mögliche Reformvorschläge des Ständerates oder des gesamten Systems zumindest mittelfristig chancenlos. Zweifelsfrei bewirken solche Diskussionen jedoch die stetige Weiterentwicklung der beiden Kammern, was in Kombination mit dem Grundgedanken der beiden jeweiligen Kammern, wiederum zur Stabilität und Kontinuität des Gesamtsystems und zu mehr Akzeptanz führt. Gerade in einem (direkt-)demokratischen Staat sind solche Debatten unerlässlich. Das System soll schliesslich durch eine qualitativ gute Gesetzgebung gepaart mit der nötigen Legitimität der Gesamtbevölkerung dienen.

Abschliessend kann zusammengefasst werden, dass der Ständerat bei weitem kein Auslaufmodell ist, sondern eine wichtige Rolle im Zusammenhang mit der Stabilität des politischen Systems der Schweiz einnimmt, was auch in mittelbarer Zukunft der Fall sein wird.

Literaturverzeichnis

- Aargauerzeitung (2019), *Schwieriger Rollenwechsel: Warum der Sprung in den Nationalrat nicht allen gleich gut gelingt*,
URL: <https://www.aargauerzeitung.ch/schweiz/schwieriger-rollenwechsel-warum-der-sprung-in-den-nationalrat-nicht-allen-gleich-gut-gelingt-134514920>, 22.07.2019
- Admin.ch (2015), *Geschäftsreglement des Ständerates*,
URL: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20030743/index.html#a6>,
26.07.2019
- Aubert, J-F. (1998), *Die Schweizerische Bundesversammlung von 1848 bis 1998*,
Basel: Helbing & Lichtenhahn Verlag AG
- Bienlein, M. (2000), *Die Vertretung der Kantone im Ständerat, Lizentiatsarbeit am Institut für Politikwissenschaften*, Universität Bern
- Blog Schweizerisches Nationalmuseum (2017), *Als in der Schweiz Bürgerkrieg herrschte*,
URL: <https://blog.nationalmuseum.ch/2017/11/als-in-der-schweiz-buergerkrieg-herrschte/>, 22.07.2019
- Bundesamt für Statistik (2015), *Wähleranteile und Mandate bei den Nationalratswahlen*,
URL:
<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/politik/wahlen/nationalratswahlen.html>, 22.07.2019
- Bundeskanzlei, *Volksabstimmung vom 06.06.1848*,
URL: <https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/18480606/index.html>, 24.04.2019
- DeFacto, *Die Berufe im neuen Nationalrat — Viele Selbständige und Vollzeitpolitiker*,
URL: <https://www.defacto.expert/2015/10/23/berufe-im-nationalrat/>, 24.07.2019
- DeFacto (2018), *Viele Vorstösse, wenig Wirkung? Nutzung und Erfolg parlamentarischer Instrumente in der Bundesversammlung*,
URL: <https://www.defacto.expert/2018/10/01/viele-vorstoesse-wenig-wirkung/>,
25.07.2019
- Finanz und Wirtschaft (2018), *Hartnäckige Reformblockade*,
URL: <https://www.fuw.ch/article/hartnaeckige-reformblockade/>, 30.08.2019
- Graf, M., Theler, C., von Wyss, M. (2014), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung*, Basel: Helbing Lichtenhahn Verlag
- Hermann, M. (2011), *Konkordanz in der Krise. Ideen für eine Revitalisierung*,
Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung
- Historisches Lexikon der Schweiz (2009), *Parlamentarische Vorstösse*,
URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D45593.php>, 24.04.2019
- Historisches Lexikon der Schweiz (2010a), *Bundesvertrag*,
URL: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/009809/2010-05-07/>, 26.07.2019
- Historisches Lexikon der Schweiz (2010b), *Parlamentarische Kommissionen*,
URL: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010089/2010-09-27/>, 26.07.2019
- Historisches Lexikon der Schweiz (2012), *Sonderbund*,
URL: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/017241/2012-12-20/>, 08.07.2019

- Historisches Lexikon der Schweiz (2013), *Vernehmlassungsverfahren*,
URL: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010098/2013-02-27/>, 24.07.2019
- Historisches Lexikon der Schweiz (2015), *Bundesversammlung*,
URL: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D10081.php>, 24.04.2019
- Holenstein, R. (2018), *Stunde Null (1. Auflage)*, Basel: Echtzeit Verlag GmbH
- HSG Focus (2018), *Abstimmen per Knopfdruck: Veränderte Entscheide im Ständerat*,
URL: <https://magazin.hsgfocus.ch/hsg-focus-3-2018-mobilitaet/artikel/abstimmen-per-knopfdruck-veraenderte-entscheide-im-staenderat-12931>, 24.04.2019
- Luzernerzeitung (2017), *Ratsbetrieb: Ständerat bleibt eine Dunkelkammer*,
URL: <https://www.luzernerzeitung.ch/schweiz/ratsbetrieb-staenderat-bleibt-eine-dunkelkammer-ld.82456>, 24.04.2019
- Lijphart, A. (2012), *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in 36 Countries*, New Haven/London: Yale University Press
- Mistic, V. (2015), *Akademiker im Parlament: der Bildungsgraben schliesst sich*,
URL: <http://pwiweb.uzh.ch/wordpress/blog/2015/05/04/akademisierung-des-schweizerischen-parlaments/>, 23.07.2019
- Neidhart, L. (1970), *Reform des Bundesstaates. Analysen und Thesen*. Bern: Francke
- Neue Zürcher Zeitung (2005), *Der diskrete Charme des Ständerats*,
URL: <https://www.nzz.ch/articleDF86J-1.191682>, 24.04.2019
- Neue Zürcher Zeitung (2018), *Ständerat macht Schritt zu mehr Transparenz im Parlament*,
URL: <https://www.nzz.ch/schweiz/staenderat-macht-schritt-zu-mehr-transparenz-im-parlament-ld.1360971>, 24.04.2019
- Neue Zürcher Zeitung (2019), *Die Parlamentarier sträuben sich gegen Transparenz – kein Wunder, leidet das Vertrauen des Volks in die Politik*,
URL: <https://www.nzz.ch/meinung/die-parlamentarier-straeben-sich-gegen-transparenz-kein-wunder-leidet-das-vertrauen-des-volks-in-die-politik-ld.1490207>, 30.07.2019
- Parlamentsdienste (a), *Amtliches Bulletin*,
URL: <https://www.parlament.ch/de/über-das-parlament/parlamentswörterbuch/parlamentswörterbuch-detail?WordId=12>, 25.07.2019
- Parlamentsdienste (b), *Amtsduer (Ratsmitglieder)*,
URL: <https://www.parlament.ch/de/über-das-parlament/parlamentswörterbuch/parlamentswörterbuch-detail?WordId=58>, 24.04.2019
- Parlamentsdienste (c), *Büro des Ständerates*,
URL: <https://www.parlament.ch/de/über-das-parlament/parlamentswörterbuch/parlamentswörterbuch-detail?WordId=37>, 24.04.2019

- Parlamentsdienste (d), *Differenzbereinigungsverfahren*,
URL: <https://www.parlament.ch/de/über-das-parlament/parlamentswörterbuch/parlamentswörterbuch-detail?WordId=41>, 24.04.2019
- Parlamentsdienste (e), *Ein Blick in die Geschichte des Amtlichen Bulletins*,
URL: https://www.parlament.ch/centers/documents/de/HIST_D_2007.pdf, 24.04.2019
- Parlamentsdienste (f), *Die Fraktionen*,
URL: <https://www.parlament.ch/de/organe/fraktionen>, 25.07.2019
- Parlamentsdienste (g), *Geschäfte*,
URL: <https://www.parlament.ch/de/über-das-parlament/fakten-und-zahlen/zahlen-geschaefte>, 25.07.2019
- Parlamentsdienste (h), *Geschäftsreglement der Räte*,
URL: <https://www.parlament.ch/de/über-das-parlament/parlamentswörterbuch/parlamentswörterbuch-detail?WordId=95>, 24.04.2019
- Parlamentsdienste (i), *Geschäftsverkehrsgesetz*,
URL: <https://www.parlament.ch/de/über-das-parlament/parlamentswörterbuch/parlamentswörterbuch-detail?WordId=96>, 24.04.2019
- Parlamentsdienste (j), *Kleidung*,
URL: <https://www.parlament.ch/de/über-das-parlament/parlamentswörterbuch/parlamentswörterbuch-detail?WordId=119>, 24.04.2019
- Parlamentsdienste (k), *Kommission*,
URL: <https://www.parlament.ch/de/über-das-parlament/parlamentswörterbuch/parlamentswörterbuch-detail?WordId=120>, 26.07.2019
- Parlamentsdienste (l), *Die Komplimentswahl der Bundesräte*,
URL: <https://www.parlament.ch/blog/Pages/komplimentswahl.aspx>, 08.07.2019
- Parlamentsdienste (m), *Lobby*,
URL: <https://www.parlament.ch/de/über-das-parlament/parlamentswörterbuch/parlamentswörterbuch-detail?WordId=137>, 24.04.2019
- Parlamentsdienste (n), *Namentliche Abstimmung*,
URL: <https://www.parlament.ch/de/über-das-parlament/parlamentswörterbuch/parlamentswörterbuch-detail?WordId=151>, 24.04.2019
- Parlamentsdienste (o), *Öffentlichkeit*,
URL: <https://www.parlament.ch/de/über-das-parlament/parlamentswörterbuch/parlamentswörterbuch-detail?WordId=157>, 30.07.2019

Parlamentsdienste (p), *Parlamentarierinnen*,

URL: <https://www.parlament.ch/de/%C3%BCber-das-parlament/parlamentsgeschichte/parlamentsgeschichte-detail?historyId=271>,
23.07.2019

Parlamentsdienste (q), *Parlamentsgeschichte*,

URL: <https://www.parlament.ch/de/%c3%bcber-das-parlament/parlamentsgeschichte>,
24.04.2019

Parlamentsdienste (r), *Simultanübersetzung*,

URL: <https://www.parlament.ch/de/%c3%bcber-das-parlament/parlamentsw%c3%b6rterbuch/parlamentsw%c3%b6rterbuch-detail?WordId=200>, 24.04.2019

Parlamentsdienste (s), *Sitzordnung*,

URL: <https://www.parlament.ch/de/%c3%bcber-das-parlament/parlamentsw%c3%b6rterbuch/parlamentsw%c3%b6rterbuch-detail?WordId=202>, 24.04.2019

Parlamentsdienste (t), *Ständeratssaal*,

URL: <https://www.parlament.ch/de/%c3%bcber-das-parlament/parlamentsw%c3%b6rterbuch/parlamentsw%c3%b6rterbuch-detail?WordId=210>, 24.04.2019

Parlamentsdienste (u), *Ständeratswahlen*,

URL: <https://www.parlament.ch/de/über-das-parlament/parlamentswörterbuch/parlamentswörterbuch-detail?WordId=211>,
24.04.2019

Parlamentsdienste (v), *Statistisches Jahrbuch der Schweiz III. Politik und Verwaltung*,

URL: <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/statistisches-jahrbuch-schweiz-auszug-1918-1980.pdf>, 24.04.2019

Parlamentsdienste (w), *Stimmabgabe im Ständerat*,

URL: <https://www.parlament.ch/de/%c3%bcber-das-parlament/parlamentsw%c3%b6rterbuch/parlamentsw%c3%b6rterbuch-detail?WordId=6>, 24.04.2019

Parlamentsdienste (x), *Vertraulichkeit*,

URL: <https://www.parlament.ch/de/%C3%BCber-das-parlament/parlamentsw%C3%B6rterbuch/parlamentsw%C3%B6rterbuch-detail?WordId=228>, 24.04.2019

Parlamentsdienste (y), *Wortmeldung, Ständerat*,

URL: <https://www.parlament.ch/de/%c3%bcber-das-parlament/parlamentsw%c3%b6rterbuch/parlamentsw%c3%b6rterbuch-detail?WordId=247>, 24.04.2019

Parlamentsdienste (z), *Zweikammersystem*,

URL: <https://www.parlament.ch/de/%c3%bcber-das-parlament/parlamentsw%c3%b6rterbuch/parlamentsw%c3%b6rterbuch-detail?WordId=249>, 24.04.2019

- Parlamentsdienste (2005), *Motion 05.3698 Simonetta Sommaruga – Transparenz im Ständerat*,
URL: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20053698>, 30.07.2019
- Parlamentsdienste (2012), *Unterlagen von Dr. Christoph Lanz für die Lehrveranstaltung zum Thema „Parlamentsrecht des Bundes“*,
URL: <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/christoph-lanz-zweikammersystem.pdf>, 08.07.2019
- Parlamentsdienste (2016a), *Zutritt zum Ständeratssaal und zu den Vorzimmern während der Sessionen*,
URL: <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/bue-s-weisung-2016-09-26-d.pdf>, 24.07.2019
- Parlamentsdienste (2016b), *Interpellation 16.3780 Damian Müller - Wie kann unser politisches System gestärkt werden?*
URL: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20163780>, 30.07.2019
- Parlamentsdienste (2017), *Von der Rumpelkammer zur Chambre de Réflexion*,
URL: <https://www.parlament.ch/blog/Pages/von-der-rumpelkammer-zur-chambre-de-reflexion.aspx>, 24.04.2019
- Parlamentsdienste (2019a), *Faktenbericht – Bezüge der Ratsmitglieder*,
URL: <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/faktenblatt-bezuege-d.pdf>, 25.07.2019
- Parlamentsdienste (2019b), *Frauen in Legislativ- und Exekutivorganen: Der Ständerat im Fokus*,
URL: <https://www.parlament.ch/de/%C3%BCber-das-parlament/politfrauen/anteil-frauen-politischen-macht/frauen-legislativ-exekutivorganen-sr>. 23.07.2019
- Parlamentsdienste (2019c), *Register der Interessenbindungen*,
URL: <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/interessen-sr.pdf>, 30.07.2019
- Parlamentsdienste (2019d), *Organe der Bundesversammlung - Fraktionen*,
URL: <https://www.parlament.ch/de/organe-home>, 23.07.2019
- Parlamentsdienste (2019e), *Zahlen zu den Ratsmitgliedern*,
URL: <https://www.parlament.ch/de/%C3%BCber-das-parlament/fakten-und-zahlen/zahlen-ratsmitglieder>, 23.07.2019
- PEDIAA (2016), *Difference Between Unicameral and Bicameral Legislature*,
URL: <https://pediiaa.com/difference-between-unicameral-and-bicameral-legislature/>, 08.07.2019
- Qwerty, *Bikameralismus*, URL: <https://de.qwerty.wiki/wiki/Bicameralism>, 30.07.2019
- Riescher, G., Russ, S., Haas, C. (2010), *Zweite Kammern*, München/Wien: Oldenbourg
- Schnabel, J. (2019). *Die KdK: Konkurrenz oder Ergänzung zum Ständerat?* Referat gehalten im Rahmen der Konferenz zum Schweizer Ständerat. Bern, 28.06.2019

- Schwarz, D. & Linder, W. (2008), *Das Verhältnis von National- und Ständerat im Differenzbereinigungsverfahren 1996-2005*, URL: https://www.ipw.unibe.ch/unibe/portal/fak_wiso/c_dep_sowi/inst_pw/content/e39849/e49015/e152693/e152806/files152830/NR-SRDifferenzbereinigung_ger.pdf, 22.07.2019
- SRF (2015), *Das ungeschriebene Gesetz*, URL: <https://www.srf.ch/news/schweiz/session/das-ungeschriebene-gesetz>, 28.08.2019
- SRF (2018), *Effiziente(re) kleine Kammer? Ständerat: „Heute keine Ratsitzung“*, URL: <https://www.srf.ch/news/schweiz/effiziente-re-kleine-kammer-staenderat-heute-keine-ratsitzung>, 14.05.2019
- SRF (2019a), *CVP-Ständerat will Mandatzahl von Parlamentariern beschränken*, URL: <https://www.srf.ch/news/schweiz/weniger-interessengesteuert-cvp-staenderat-will-mandatzahl-von-parlamentariern-beschaercken>, 24.04.2019
- SRF (2019b), *Lobbying im Bundeshaus: Es fehlt an Transparenz*, URL: <https://www.srf.ch/sendungen/tagesgespraech/lobbying-im-bundeshaus-es-fehlt-an-transparenz>, 24.07.2019
- swissinfo (2017), *Parlamentskammern sind sich zunehmend uneins*, URL: https://www.swissinfo.ch/ger/wirtschaft/schweizer-demokratie_parlamentskammern-sind-sich-zunehmend-uneins/43756906, 24.04.2019
- swissinfo (2018a), *„SVP kann Wahlerfolge nicht in Parlamentserfolge ummünzen“*, URL: https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/schweizerisches-parlament_-_svp-kann-wahlerfolge-nicht-in-parlamentserfolge-ummuenzen-/44416302, 29.07.2019
- swissinfo (2018b), *Schweizer Wahlen 2019 werden im Ständerat entschieden*, URL: https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/schweizer-parlamentswahlen-2019_schweizer-wahlen-2019-werden-im-staenderat-entschieden-/44540532, 14.05.2019
- Tagesanzeiger (2017), *Diese 27 Ständeräte wollen keine Transparenz im Bundeshaus*, URL: <https://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/diese-27-staenderaete-wollen-keine-transparenz-im-bundeshaus/story/17503079>, 24.04.2019
- Transparency International (2016), *Lobbying in der Schweiz: Zahlen und Beispiele*, URL: https://transparency.ch/wp-content/uploads/2019/02/Lobbying_Zahlen-Beispiele.pdf, 24.07.2019
- Trivelli, L. (1975), *Le bicaméralisme: Institutions comparées: Etude historique, statistique et critique des rapports entre le Conseil National et le Conseil des Etats*.
Lausanne: Payot
- Tsebelis, G. & Money, J. (1997), *Bicameralism*, Cambridge: Cambridge University Press
- Vatter, A. (2006), *Föderalismusreform*, Verlag Neue Zürcher Zeitung
- Vatter, A. (2018a), *Das politische System der Schweiz (3. Auflage)*, Baden-Baden: Nomos
- Vatter, A. (2018b), *Das Parlament in der Schweiz*, NZZ Libro, Schwabe AG
- Vatter, A. (2019), *Reformansätze unter der Lupe: Modelle für die Reform des Ständerates*.
Referat gehalten im Rahmen der Konferenz zum Ständerat. Bern, 28.06.2019

Wiesli, R. & Linder, W. (2000), *Repräsentation, Artikulation und Durchsetzung kantonaler Interessen in National.- und Ständerat. Studie im Auftrag der Parlamentsdienste*, Bern: Institut für Politikwissenschaften, Universität Bern

Selbständigkeitserklärung

„Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.“

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'D. Floris'. The signature is written in a cursive style with a large initial 'D' and a stylized 'Floris'.

Bern, September 2019

Daniel Floris

Über den Autor



Daniel Floris, geboren am 12. Juli 1990 in Brig-Glis, Bürger von Saas-Fee, wohnhaft in Thun, war von 2013 bis anfangs 2019 administrativer Sekretär der CVP-Bundeshausfraktion. Zuvor war er in der Privatwirtschaft engagiert. Per 1. Januar 2019 wurde Floris zum persönlichen Mitarbeiter von Bundesrätin Viola Amherd ernannt, welche seit dem Jahreswechsel dem Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) vorsteht.

Nach seiner kaufmännischen Lehre bei login Berufsbildung absolvierte Floris ein berufsbegleitendes Studium als Betriebswirtschaftler HF an der höheren Fachschule für Wirtschaft (AKAD Business). Per Ende 2019 wird Floris zudem den Lehrgang zum Executive Master of Public Administration Lehrganges der Universität Bern abschliessen. Floris ist selber politisch und gesellschaftlich engagiert. Von 2016 bis anfangs 2019 war er als Finanzchef und Vorstandsmitglied der Jungen CVP Schweiz sowie als Vorstandsmitglied der Jungen CVP Oberwallis tätig. Weiter ist der Walliser Mitglied der Jungen Wirtschaftskammer Brig (JCI), welche sich u. a. für positive Veränderung in der Gesellschaft einsetzt.

Anhang 1: Detailbewertung der Entwicklungen der Perspektiven

| | Perspektive | Merkmal | Entwicklung | Bewertung |
|---|--|-------------|---|--|
| I | Bedeutung, Rolle und Wahrnehmung des Ständerates | | | |
| | | Bedeutung | Aus dem Sonderbundskrieg als Zugeständnis gegenüber den unterliegenden Kantonen (Blog Schweizerisches Nationalmuseum, 2017) zum heutigen perfekten Bikameralismus. Bedeutung der Kantone wurde durch KdK unterstrichen (Schnabel, 2019). | Mittlere Entwicklung Kantone und Volk waren bereits damals wichtige Institutionen. Gegenseitige Akzeptanz ist durch Bikameralismus gestiegen. |
| | | Wahrnehmung | Von Duldung respektive Bezeichnung als Rumpel- oder Abstellkammer zur Chambre de Réflexion (PD, 2017) | Starke Entwicklung Wahrnehmung des Ständerates hat sich stark verändert. |
| | | Rolle | Die Vertretung der Minderheiten und der Kantone war seit Anfang an vorgesehen. Allerdings nahm der Ständerat diese Rolle erst nach und nach wahr (Aubert, 1998, S. 40-41; Aubert, 1998, S. 49). Heute ist der Ständerat gar einflussreicher (Schwarz und Linder, 2008). | Mittlere Entwicklung System war von Anfang an vorgesehen. Umsetzung folgte erst nach und nach. |

| | | | | |
|--|--|------------------------|---|--|
| | | Zeitlicher Hintergrund | Von Verunsicherung und kriegerischen Verhältnissen (HLS, 2010a) zur heutigen staatspolitischer Stabilität (PD, 2016b) | Starke Entwicklung Verhältnisse unterscheiden sich vollkommen. |
| | | Total | | Mittlere Entwicklung Die rechtlichen Voraussetzungen für die Gleichstellung beider Kammern war bereits 1848 gegeben. Allerdings unterscheiden sich Bedeutung, Wahrnehmung, Rolle und auch der zeitliche Hintergrund von früher zur heute teilweise erheblich. |

| II | Zusammensetzung des Ständerates | | | |
|----|---------------------------------|----------------------------|--|---|
| | | Wahlkompetenz | Wahlkompetenz damals wie heute bei den Kantonen (Art. 150 Abs. 3 BV). Verfahren haben sich weiterentwickelt und angeglichen. Übergang von Parlaments- zur Volkswahl (PD, v). | Mittlere Entwicklung Wahlkompetenzen bleiben unverändert und dennoch ist mit dem Übergang zur Volkswahl eine bedeutende Entwicklung feststellbar. |
| | | Politische Zusammensetzung | Von der radikal-liberalen Mehrheit mit 38 von 44 Sitzen (Aubert, 1998, S. 68) zur koalitionsabhängigen Mehrheit mit drei grösseren Blöcken CVP (14 Sitze), FDP (12 Sitze) und SP (12 Sitze). Dazu eine vierte etwas kleinere Gruppe (6 Sitze) mit der SVP (BfS, 2015). | Starke Entwicklung Mehrheitsverhältnis im Ständerat haben sich komplett geändert, was sich auch auf das Verhältnis zwischen National- und Ständerat auswirkt. Die Konkordanzdemokratie ist ein prägendes Element des schweizerischen Politsystems. |
| | | Amtdauer | Amtdauer war sehr unterschiedlich geregelt. Kantone stellten Ständerate teilweise nur für eine Session (PD, b). Heute werden sie einheitlich für vier Jahre gewählt (Vatter, 2018, S. 77). | Starke Entwicklung Durch einheitliche Amtdauer wurde die Unabhängigkeit der Ständerätinnen und Ständeräte gestärkt. Kantone haben weniger Einfluss auf ihre Vertreter als damals. Amtdauerbeschränkung ist formell nur in einem Kanton vorgesehen. |

| | | | | |
|--|--|-------------------------|---|--|
| | | Altersgefüge | Vom Rat der Jungen (Aubert, 1998, S. 69ff) zum heutigen Senat mit 27 von 46 Mitglieder, die über 60 Jahre alt sind (PD, 2019e). | Starke Entwicklung Diese Entwicklung hat relativ früh begonnen und sich stetig gesteigert, was auch mit dem stark gestiegenen Renommee des Ständerats zu tun hat. Die Räte von damals und heute sind alterstechnisch weit auseinander. |
| | | Geschlechteranteil | Erst 1971 wurde das Wahl- und Stimmrecht für Frauen eingeführt. Die Genferin Lise Girardin von den Radikalen war 1971 die erste Frau im Ständerat (PD, p). Auch danach hat sich der Frauenanteil nur schleppend entwickelt. Heute sind es sechs Ständerätinnen (PD, 2019b). | Starke Entwicklung Obwohl die Frauen noch heute im Ständerat untervertreten sind, war die Einführung des Wahl- und Stimmrechts für Frauen ein geschichtsträchtiger Systemwechsel. |
| | | Vertretung des Militärs | Zu Beginn machten höhere Militärs einen Fünftel, zeitweise gar die Hälfte des Rates aus (Aubert, 1998, S. 69ff). Heute ist es ein einziger höherer Offizier (PD, 2019e). | Mittlere Entwicklung Zwar ist die Vertretung des Militärs gemessen an der Anzahl der höheren Offiziere stark gesunken und trotzdem genießt das Militär nach wie vor einen starken Stellenwert im Rat. 31 der 46 amtierenden Ratsmitglieder haben Militärdienst geleistet. |

| | | | | |
|--|--|---------------|---|--|
| | | Ausbildung | Damals wie heute ist die Anzahl von Hochschulabsolventen sehr hoch. Zu Beginn machten diese drei Viertel (Aubert, 1998, S. 69ff), heute fast zwei Drittel der Ratsmitglieder aus (Misticic, 2015). | Leichte Entwicklung Die Anzahl von Hochschulabsolventinnen und -absolventen ist leicht gesunken, allerdings immer noch sehr hoch. Der Rückgang ist womöglich auf das angepasste und erfolgreiche Berufsbildungssystem zurückzuführen. |
| | | Doppelmandate | Seit 1919 gilt das Prinzip der personellen Gewaltenteilung auf Bundesebene, welche auch im Ständerat konsequent vollzogen wird (HLS, 2015). Regierungsräte nahmen zu Beginn häufig eine Doppelfunktion im Ständerat war (Aubert, 1998, S. 61ff; HLS, 2015; PD, 2017). Heute ist dies nur noch die Ausnahme. | Starke Entwicklung Die personelle Gewaltenteilung auf Bundesebene ist ein zentraler Pfeiler eines Rechtsstaates und damit auch der Schweiz. Die Einführung dieses Prinzips war folglich ein grundlegender Systemwechsel. |

| | | | | |
|--|--|-------|--|---|
| | | Total | | <p>Starke Entwicklung</p> <p>Besonders die veränderte politische Zusammensetzung fällt auf diese Perspektive bezogen stark ins Gewicht. Es hat den grundlegenden Charakter des Zweikammersystems in der Schweiz geprägt. Dazu kommen die personelle Gewaltenteilung auf Bundesebene sowie das Frauenstimmrecht als weitere Meilensteine. Auch die Unabhängigkeit der Ständerätinnen und Ständerate ist mit der Volkswahl und einheitlichen Amtsdauer besser gewährleistet als früher.</p> |
|--|--|-------|--|---|

| | | | | |
|-----|-----------------------------------|---------------------------------|---|---|
| III | Interessenvertretung im Ständerat | | | |
| | | Vertretung im Parlament | Die Interessenvertreter sassen oftmals in Expertenkommissionen ein und hatten somit einen grossen Einfluss auf die Gesetzgebung (Aubert, 1998, S. 123ff). Seit der Einführung der ordentlichen sachpolitischen Kommissionen bringen sich die Interessensgruppierungen mit zahlreichen Mandaten direkt über die Ratsmitglieder in den entsprechenden Kommissionen ein (Vatter, 2018, S.272). | Mittlere Entwicklung Interessensgruppierungen fanden schon immer ihren Weg, um auf den Gesetzgebungsprozess Einfluss zu nehmen. Mit der Spezialisierung durch die Kommissionen wurde dieser Einfluss noch gezielter und professioneller wahrgenommen. |
| | | Einbezug in die Meinungsbildung | Von der damaligen Parlamentsherrschaft (HLS, 2015) und Koalitionsverboten (Aubert, 1998, S. 123ff) zum heutigen System, das gesetzlich den Einbezug der wichtigsten Anspruchsgruppen beim Vernehmlassungsverfahren vorsieht (Vatter, 2018, S.268ff). | Starke Entwicklung Die zu Beginn weitreichenden Kompetenzen des Parlamentes wurden nach und nach aufgelockert. Obwohl dem Volk (und damit auch den Interessensgruppierungen) keine politischen Instrumente zur Verfügung gestellt wurden, wurden wichtige Vertreter aus Wirtschaft und Gesellschaft bei wichtigen Geschäfte schon früh in die Prozesse einbezogen. Mit der Einführung der rechtlichen Grundlagen für das Mitwirken dieser Organisationen wurde der Einbezug sauber geregelt und gefestigt. |

| | | | | |
|--|--|-------------|---|---|
| | | Transparenz | Mit der Professionalisierung des Lobbyismus wurde der Wunsch nach Transparenz immer grösser. Entsprechende gesetzliche Massnahmen wurden in der Schweiz nach der Jahrtausendwende vollzogen (PD, 2016a; Vatter, 2018b, S. 267ff). Aufgrund der Koalitionsverbote der Kantone (Aubert, 1998, S. 123ff) stellten sich solche Fragen damals erst gar nicht. Was nicht heisst, dass kein Einfluss auf Ratsmitglieder und den Gesetzgebungsprozess ausgeübt wurde. | Mittlere Entwicklung Dem Wunsch nach Transparenz ist man in der Schweiz erst spät nachgekommen. Noch heute gibt es beispielsweise bei der Finanzierung von Abstimmungskampagnen keine vollkommene Transparenz. Viele Absprachen und Verbindungen laufen im Hintergrund und sind der Öffentlichkeit nicht bekannt. Daher wäre es vermessen zu behaupten, dass ein grundlegender Systemwechsel stattgefunden hat. |
| | | Total | | Mittlere Entwicklung Interessenvertretung hat in der Schweiz schon immer stattgefunden und ist seit jeher Bestandteil des Systems. Trotz der Parlamentsherrschaft und den Koalitionsverboten gelang es den Interessensgruppierungen schon früh in Expertenkommissionen Einfluss zu nehmen. Die zunehmende Professionalisierung und die damit verbundenen Massnahmen zur Transparenz sind kennzeichnend für die Entwicklungen bezüglich dieser Perspektive. |

| | | | | |
|----|--------------------------|---------------|---|--|
| IV | Ratsbetrieb im Ständerat | | | |
| | | Sitzungsort | Damals wie heute heisst der Sitzungsort Bern. Zu Beginn tagte der Ständerat im Äusseren Stand, räumlich getrennt vom Nationalrat, welcher im alten Casino war (HLS, 2015). Seit 1902 tagen beide Kammern im Parlamentsgebäude (HLS, 2015; PD, q; PD, t). | Mittlere Entwicklung Bern war seit jeher Sitzungsort der beiden Räte. Waren die beiden Räte zu Beginn noch Gast in ihren jeweiligen Sitzungsortlichkeiten, verfügt das Parlament mit dem Parlamentsgebäude, über ein eigenes Gebäude, welches beide Kammern beheimatet. |
| | | Ratsreglement | Seit 1849 war die Beziehung zwischen den beiden Räten mit dem GVG geregelt. Auch für den eigenen Ratsbetrieb erliesen die beiden Räte entsprechende Reglemente (Aubert, 1998, S. 41ff; HLS, 2015). Diese Reglemente wurden im Verlauf der Zeit laufend revidiert und sind noch heute Kraft. | Leichte Entwicklung Die Reglemente wurden inhaltlich laufend revidiert und modifiziert. Für die Ordnung des Ratsbetriebs haben sie sich über die Zeit bewährt. |
| | | Kommissionen | Lange Zeit war das Parlament der Auffassung, dass eine Professionalisierung des Betriebs in Form von Kommissionen eine Zweiklassengesellschaft schafft. Mit der zunehmenden Arbeitslast wurden 1991 die ständigen Kommissionen eingeführt (HLS, 2012). | Starke Entwicklung Die Umstellung auf die Kommissionsarbeit war ein grosser Systemwechsel und hatte direkte Auswirkungen auf die Effizienz und Effektivität des Ratsbetriebes. |

| | | | | |
|--|------------------------------|-----|---|--|
| | Parlamentarische Instrumente | In- | Fast alle der heute bekannten parlamentarischen Instrumente waren bereits damals vorhanden und kamen zur Anwendung (Graf et al., 2014, S. 803; Graf et al., 2014, S. 856; HLS, 2009). Dieselben werden noch heute angewandt, allerdings bedeutend häufiger (PD, g). | Mittlere Entwicklung Die bekannten Instrumente sind geblieben. Die Häufigkeit deren Anwendung hat aber bedeutend zugenommen. Tendenz steigend. |
| | Sitzordnung | | Das Anciennitätsprinzip galt seit jeher. Teilten sich die Ständeräte anfänglich noch eher nach ihrer regionalen Herkunft auf, finden sich heute in der Regel die jeweiligen Gruppen zusammen (PD, s) | Leichte Entwicklung Die alten Prinzipien gelten noch heute. Lediglich die Präferenzen haben sich ein wenig verändert und unterscheiden sich je nach Ratsmitglied. |
| | Sprachen | | Gesprochen wurde in der jeweiligen Muttersprache, ohne Übersetzung und ohne Redezeitbeschränkung, vom Sitzplatz aus (Aubert, 1998, S. 42). Diese Regelungen gelten bis heute (PD, r; PD, y). | Keine Entwicklung |
| | Gruppierungen | | Der Ständerat kennt Parteien, aber im Gegensatz zum Nationalrat keine Fraktionen. Zusammenschlüsse von mehreren Ratsmitgliedern werden Gruppen genannt (HLS, 2015). Dies ist auch heute noch der Fall (PD, f). | Keine Entwicklung |

| | | | | |
|--|--|---------------------|--|---|
| | | Anwesenheit | Die Anwesenheit wurde damals wie heute zu Beginn der Sitzung durch Namensappell sichergestellt, was stark an die damalige Tagsatzung erinnert (admin.ch, 2015). | Keine Entwicklung |
| | | Kleidervorschriften | Die damalige Kleiderordnung sah das Tragen einer schwarzen Kleidung vor. Gemäss heutiger Regelung werden Angehörige des Ständerates zum Tragen einer schicklichen Kleidung aufgefordert (PD, j). | Leichte Entwicklung Die Kleidervorschriften im Ständerat gelten nach wie vor als sehr streng. So müssen Herren stets ein Veston sowie Krawatte oder Fliege tragen und Damen stets ihre Schulter bedeckt haben. |
| | | Entschädigung | Ständeräte wurden bis 1850 vollumfänglich und danach bis 2002 grossmehrheitlich von ihrem Kanton bezahlt. 1848 betrug die Tagesentschädigung eines Parlamentariers 14 Franken pro Tag (PD, 2019a). Anders als damals erhalten die Mitglieder des Ständerates ihre Entschädigungen heute vollumfänglich vom Bund. Das durchschnittliche Jahreseinkommen eines Ständerates beträgt heute um die 160'000 Franken (PD, 2019a). | Mittlere Entwicklung Mit Wechsel des "Arbeitgebers" gewannen die Mitglieder Ständerate gewisse Unabhängigkeit gegenüber den Kantonen. Die Leistungen wurden den zeitgemässen Bedingungen angepasst und laufend erhöht. Am eigentlichen Milizsystem wurde festgehalten, obwohl mit den zahlreichen Mandaten Politiker zunehmend Berufspolitiker werden. |

| | | | | |
|--|--|-----------------|---|---|
| | | Protokollierung | Gesetzesentwürfe wurden bereits früh vom Bundesblatt publiziert (Aubert, 1998, S. 42). Erst 1891 wurde mit dem Amtlichen Bulletin ein zweites Organ geschaffen, das zumindest die Debatten im Rat zu referendumsfähigen Erlassen protokollarisch festhielt (PD, a; PD, e). Heute werden ausführliche Wortprotokolle und Abstimmungsprotokolle zu Gesamt- und Schlussabstimmungen veröffentlicht (PD, w) | Mittlere Entwicklung Gesetzesentwürfe wurden bereits zu Beginn veröffentlicht. Die Ratsdebatten selbst wurden öffentlich abgehalten. Mit der Einführung des Amtlichen Bulletins wurde die Protokollierung der Sitzungen nach und nach verbessert. Mit Ausnahme der Abstimmungslisten der Detailabstimmungen werden heute fast Protokolle des Ratsbetriebes veröffentlicht. |
| | | Abstimmung | Bis 2014 wurde im Ständerat per Handerheben abgestimmt. Nach mehreren Zählungsspannen wurde dann schliesslich die elektronische Stimmabgabe eingeführt (PD, w). | Mittlere Entwicklung Mit der Einführung der elektronischen Stimmabgabe wurde auch die Transparenz erhöht. Allerdings werden die Namenslisten nur bei zu Gesamt- und Schlussabstimmungen veröffentlicht, was beim taktischen Verhalten bei den Abstimmungen gewissen Spielraum übriglässt. |

| | | | | |
|--|--|-------|--|--|
| | | Total | | <p>Mittlere Entwicklung</p> <p>Die Abläufe rund um den Ratsbetrieb im Ständerat funktionieren seit jeher sehr effizient und reibungslos. Dies ist der Hauptgrund, weshalb heute noch auf viele "Relikte" aus vergangenen Tagen gestossen wird. Erwähnenswert ist sicherlich die Einführung des Kommissionsbetriebs und der damit verbundenen Professionalisierung des Rates. Die Professionalisierung hatte einen direkten Einfluss auf den Ratsbetrieb zu Folge. Auch in anderen Bereichen wie bei den parlamentarischen Instrumenten oder dem Entschädigungssystem wurden Dinge angepasst.</p> |
|--|--|-------|--|--|

| | | | | |
|---|---------------------------------|---------------------------|---|---|
| V | Kommissionsbetrieb im Ständerat | | | |
| | | Vorberatungsform | Bereits damals war die Vorberatung wichtiger Geschäfte geläufig. Kommissionen kamen nur sehr unregelmässig zusammen. Mit der Zeit wurden bei wiederkehrenden Geschäfte vermehrt ständige Kommissionen eingesetzt, was zu einem Mischsystem führte (Graf et al., 2014, S. 356ff). 1991 wurden die ständigen Kommissionen eingeführt, was zu einer Professionalisierung führte, wogegen sich das Parlament selbst lange sträubte (Graf et al., 2014, S. 360). | Starke Entwicklung Die Einführung des heute bekannten Kommissionsbetriebes war ein grundlegender Systemwechsel. Aufgrund der zunehmenden Arbeitslast wurde dieser mit der Zeit unumgänglich. Heute wäre ein Betrieb ohne Kommissionen nicht mehr vorstellbar. Gerade im Ständerat werden Geschäfte stark von den vorberatenden Kommissionen geprägt. Der Generalist von damals ist verschwunden. |
| | | Bestellung der Kommission | Das Geschäftsreglement des Ständerates von 1849 sah vor, die Kommissionen in geheimer oder offener Wahl durch den Gesamtrat zu wählen (Graf et al., S. 367ff). Im Gegensatz zu früher werden die Kommissionen, wie auch deren Präsidien, heutzutage vom Ratsbüro des Ständerates gewählt. (admin.ch, 2015; PD, c). | Starke Entwicklung Die Wahl durch den Gesamtrat führte teilweise zu kontroversen Diskussionen. Für die Wahl der siebenköpfigen Militärkommission im Jahr 1878 brauchte es beispielsweise fünf Wahlgänge. Die heutige Zusammensetzung beruht auf einer mathematischen Grundlage, die sich an die Grösse der Gruppen im Rat richtet. |

| | | | | |
|--|--|-----------------------|---|---|
| | | Präsidium | Als Präsident der Kommission amtierten damals jeweils die Erstgewählte einer Kommission (Graf et al., S. 367ff). Heute werden die Präsidenten durch das Ratsbüro bestimmt (admin.ch, 2015; PD, c). | Starke Entwicklung Wie bei der Bestellung der Kommission ist die Wahl des Präsidiums heute sachlicher geregelt. Das Ratsbüro orientiert sich nach der Grösse der Gruppen. Auch die Gruppen selber nehmen bei der Bestimmung der Personen eine wichtige Rolle wahr. |
| | | Grösse der Kommission | Die Kommissionen bestanden in der Regel aus mindestens fünf Mitgliedern (Graf et al., 2014, S. 356ff). Die ständigen Kommissionen des Ständerates bestehen heute aus 13 Mitgliedern (admin.ch, 2015; PD, c). | Mittlere Entwicklung Die Grösse der Kommissionen wurde mit der Zeit von fünf auf 13 Mitglieder erhöht. So können die verschiedenen Parteien, Sprachen und Regionen besser berücksichtigt werden. |
| | | Vertraulichkeit | Die Vertraulichkeit der Kommissionsarbeit war de facto seit jeher gewährleistet (Graf et al., 2014, S. 394). Die Vertraulichkeit der Kommissionssitzungen ist heute noch fester Bestandteil und trägt im Wesentlichen dazu bei, dass die Bundesversammlung eine zentrale Stellung im politischen Entscheidungsprozess einnehmen kann (PD, x). | Leichte Entwicklung Die Vertraulichkeit der Kommissionen war bereits zu Beginn und ist auch heute noch gewährt. Sie ist wichtiger Bestandteil der Vorberatung und gerade im Ständerat häufig die Plattform für einen Kompromiss, den man im Rat nicht erreichen würde. Im Laufe der Zeit wurden entsprechende Grundlagen auch im Gesetz aufgenommen. |

| | | | | |
|--|--|--|---|---|
| | | Amtszeitbeschränkung | <p>Eine Beschränkung der Amtszeit der Kommissionsmitglieder wurde erst mit der wachsenden Anzahl von ständigen Kommissionen definiert. Zuvor wurden Kommissionen vom Gesamtrat alljährlich neu bestellt (Graf et al., 2014, S. 370). Sechs Jahre nach der Einführung der ständigen Kommissionen wurde die Amtszeitbeschränkung aufgehoben (Graf et al., 2014, S. 371).</p> | <p>Starke Entwicklung</p> <p>Zu Beginn wurden Kommissionen jährlich neu bestellt. Nachdem die Kommissionen weniger regelmässiger bestätigt wurden, wurden verschiedene Beschränkungen eingeführt. Diese wurden Ende der 1990er-Jahre fallengelassen.</p> |
| | | Vertretung der Parteien, Regionen und Sprachen | <p>Heute richtet sich die Zusammensetzung der 13 Kommissionsmitglieder gemäss Parlamentsgesetz zudem nach der angemessenen Vertretung der Stärke der verschiedenen Fraktionen sowie der verschiedenen Amtssprachen und Landesgebenden (admin.ch, 2015; PD, c). Eine entsprechende Berücksichtigung ist im Gegensatz zu früher heute in den Gesetzen und Reglementen des Rates geregelt (Graf et al., S. 367ff).</p> | <p>Starke Entwicklung</p> <p>Durch die Wahl durch den Gesamtrat wurden Kommissionen damals wohl auch sehr willkürlich zusammengesetzt. Feste Regeln gab es keine. Heute ist die gebührende Vertretung der Parteien, Regionen und Sprachen geregelt. Diese wird teilweise auch mit mathematischen Grundlagen sichergestellt, wie beispielsweise bei der Berücksichtigung der Parteien.</p> |

| | | | | |
|--|--|-------|--|---|
| | | Total | | <p>Starke Entwicklung</p> <p>Die Einführung des Kommissionsbetriebes war eine der grössten Entwicklungen des Parlamentes in den letzten 170 Jahren. Diese legen heute die Basis für einen geregelten und effizienten Ratsbetrieb. Mit der Vertraulichkeit des Kommissionsbetriebes wird sichergestellt, dass die Möglichkeit der Kompromisse erhalten bleibt. Ein wichtiger Schritt zur Anerkennung der Kommissionen war auch die Einführung der gebührenden Vertretung der verschiedenen Gruppen, Regionen und Sprachen.</p> |
|--|--|-------|--|---|

| VI | Verhältnis des Ständerates zum Nationalrat | | | |
|----|--|-----------|---|---|
| | | Beziehung | Das Verhältnis war zu Beginn eher angespannt und noch stark vom blutigen Krieg geprägt. Der Ständerat wurde vom Nationalrat, trotz theoretischer Gleichwertigkeit, als Zugeständnis betrachtet und auch entsprechend behandelt (Aubert, 1998, S. 49-50). Heute begegnen sich in Bundesbern zwei auch in der Praxis gleichwertige Kammern auf Augenhöhe. Einige Studien zeigen sogar, dass die kleine Kammer mittlerweile das grössere Einflusspotenzial als die grosse Kammer hat (Schwarz & Linder, 2008). | <p>Starke Entwicklung</p> <p>Das Verhältnis hat sich im intertemporalen Vergleich grundlegend verändert. War zu Beginn mit dem Nationalrat noch eine Kammer stark dominierend, begegnen sich die beiden Kammern heute auf Augenhöhe. Dies ist in einem Zweikammersystem elementar. Mit der zunehmenden Polarisierung besteht allerdings auch eine Herausforderung, die dazu führen kann, dass sich die beiden Kammern gegenseitig blockieren.</p> |
| | | Erstrat | In zwei Drittel der Fälle beanspruchte er anmassend die Priorität und vermochte auch die wichtigen Vorlagen weitgehend zu prägen (Aubert, 1998, S. 49-50). Der Ständerat wurde im Zeitraum zwischen 1996 und 2005 in über 55% der Fälle als Erstrat bezeichnet (Schwarz & Linder, 2008). | <p>Mittlere Entwicklung</p> <p>War der Nationalrat zu Beginn noch häufiger Erstrat, ist es heute der Ständerat, welcher leichte Vorteile besitzt. Dies hat eine gewisse Relevanz, da sich in zwei Drittel der Fälle der Erstrat durchzusetzen vermag. Eine Art Systemwechsel hat allerdings dennoch nicht stattgefunden.</p> |

| | | | | |
|--|--|--------------------------------|---|--|
| | | Differenzbereinigungsverfahren | <p>Der Ständerat war insbesondere in der ersten Legislatur oftmals beschäftigungslos und nahm Entscheide des Nationalrates, ohne jegliche Wahrnehmung der eigenen Gestaltungskompetenzen, lediglich zustimmend zur Kenntnis. Erst im Jahr 1854 ergriff der Ständerat erstmals die Gelegenheit, einen Entscheid des Nationalrates zu kippen (Aubert, 1998, S. 49-50). Im Zeitraum von 1996 bis 2005 erfolgten nur noch rund die Hälfte aller Beschlüsse ohne Differenzbereinigungsverfahren (Vatter, 2018b, S. 201ff).</p> | <p>Starke Entwicklung</p> <p>Obwohl kein grundlegender Systemwechsel zu verzeichnen ist, ist die Anzahl an Differenzen zwischen den beiden Räten derart gestiegen, dass von einer starken Entwicklung gesprochen werden darf. Die gestiegene Anzahl ist einerseits logische Folge der Verhältnisse auf Augenhöhe, andererseits in jüngster Vergangenheit stark der zugenommenen Polarisierung und der unterschiedlichen Zusammensetzung der beiden Räte zuzuschreiben.</p> |
| | | Einigungskonferenzen | <p>Im Jahr 1902 wurde die Einigungskonferenz ins Gesetz aufgenommen. Seit deren Einführung im Jahr 1902 wurden bis zur Revision im Jahr 1991 insgesamt 15 Einigungskonferenzen einberufen (Graf et al., 2014, S. 658ff). Diese Zahl ist seit 1992 drastisch gestiegen. Allein im Jahr 2015 kam es insgesamt zehn Mal vor, dass sich die beiden Kammern auch nach je drei Beratungsrunden nicht einigen konnten (Vatter, 2018b, S. 201ff).</p> | <p>Starke Entwicklung</p> <p>Wie bei den Differenzen so ist auch bei den Einigungskonferenzen eine wesentliche Entwicklung festzustellen. Anders als bei den Differenzen ist in diesem Fall jedoch mit der 1902 eingeführten Einigungskonferenz ein grundlegender Paradigmenwechsel erfolgt. Die Anzahl hat stark zugenommen und ist Folge der immer häufiger auftretenden Differenzen und der zunehmend heterogeneren Zusammensetzung der Räte.</p> |

| | | | | |
|--|--|-------|--|--|
| | | Total | | <p>Starke Entwicklung</p> <p>Das Verhältnis zwischen den beiden Räten hat sich grundlegend verändert. Das neue Verhältnis spiegelt sich in verschiedenen Bereichen wie etwa dem Differenzbereinigungsverfahren. Mit der 1902 eingeführten Einigungskonferenz wurde ein zusätzlicher Schritt in der "Navette" eingeführt.</p> |
|--|--|-------|--|--|

| VII | Transparenz im Ständerat | | | |
|-----|--------------------------|--------------------------------|---|---|
| | | Öffentlichkeit der Ratsdebatte | Die Sitzungen waren seit Beginn an öffentlich. Das war kein blosser Zufall, sondern bereits in der Bundesverfassung von 1848 und in den ersten Geschäftsreglementen der beiden Räte fest verankert (Graf et al., 2014, S. 42; Graf et al., 2014, S. 394). Die Öffentlichkeit der Sitzungen gilt bis heute. Ausnahmeregelungen wurden mit der Zeit strenger reglementiert (Graf et al., 2014, S. 41ff). | <p>Leichte Entwicklung</p> <p>Der Öffentlichkeit der Ratssitzung ist wie auch die Vertraulichkeit der Kommissions-sitzung ein wesentlicher Bestandteil der demokratischen Debatte im Parlamentsbetrieb der Schweiz. An diesem Umstand hat sich bis heute nichts geändert. Im Laufe der Zeit wurden die Ausnahmeregelungen angepasst.</p> |
| | | Abstimmungsverfahren | Die Abstimmungen waren im ordentlichen Verfahren zwar öffentlich, allerdings war es aufgrund der hohen Zahl der Stimmenden und der Geschwindigkeit des Verfahrens relativ schwierig, das Abstimmungsverhalten einzelner Ratsmitglieder ausfindig zu machen. Die Mitglieder des Ständerates stimmten bis 2014 per Handzeichen ab (Graf et al., 2014, S. 42; Graf et al., 2014, S. 394). Seit 2014 wird im Ständerat elektronisch abgestimmt. Die Namenslisten der Abstimmungen werden allerdings nur bei Gesamt- und Schlussabstimmungen veröffentlicht (PD, w). | <p>Mittlere Entwicklung</p> <p>Die Einführung der elektronischen Stimmabgabe war ein gewichtiger Schritt in Richtung Transparenz. Allerdings werden bis heute keine Namenslisten zu Detailabstimmungen veröffentlicht. Wäre dies der Fall, könnte von einem grundlegenden Systemwechsel gesprochen werden, wie er im Nationalrat seit den 1990er-Jahren der Fall ist.</p> |

| | | | | |
|--|--|-----------------------------|--|--|
| | | Aufnahmen / Protokollierung | Aufgrund der hohen Kosten und der Befürchtung vor verlängerten Redezeiten wurde lange Zeit weder protokolliert noch aufgezeichnet (Graf et al., 2014, S. 41ff). 1891 wurde das amtliche Bulletin einberufen. Seit 1925 werden im Ständerat die vollständigen Wortprotokolle publiziert, welche heute neben den Liveübertragungen im Internet verfügbar sind (PD, a). | <p>Starke Entwicklung</p> <p>In diesem Bereich haben sich mit der vollständigen Protokollierung, der Live-Ausstrahlung via Stream sowie den Online abrufbaren Protokollen, Ergebnissen und Daten wesentliche Entwicklungen ergeben. Früher konnte man einzig mit einem Besuch auf der Besuchertribüne die Debatte mitverfolgen.</p> |
| | | Lobbyismus | Im Gegensatz zur heutigen Praxis waren die damaligen Interessenbindungen der Ratsmitglieder jedoch weder registriert noch der Öffentlichkeit zugänglich. Mandate und Interessenbindungen müssen offengelegt werden (Vatter, 2018b, S. 267ff). | <p>Mittlere Entwicklung</p> <p>Trotz der Einführung von Registern und der Offenlegung von Interessebindungen kann man heute immer noch nicht von vollständiger Transparenz sprechen. Bestrebungen sind im Gange, haben es allerdings schwer durchgesetzt zu werden. Der Ruf nach mehr Transparenz ist da. Entsprechende Volksinitiativen zu mehr Transparenz untermauern dies.</p> |

| | | | | |
|--|--|-------|--|---|
| | | Total | | <p>Mittlere Entwicklung</p> <p>Im Bereich der Transparenz hat sich einiges getan. Hervorzuheben sind sicherlich die vollständige Protokollierung sowie die Aufzeichnung der Debatten. Auch die Register und die Offenlegung von Interessenbindungen sind nennenswert. Ob mehr Transparenz notwendig ist, darüber scheiden sich nach wie vor die Geister. Vollkommene Transparenz ist sicherlich noch nicht vorhanden.</p> |
|--|--|-------|--|---|