

Wenn Parlamentarier zu Stimmvieh werden

(Artikel in der Festschrift „Josef Zemp. Ein Bundesrat schafft den Ausgleich.“ Schüpfeim 2008, zum 100. Todestag des ersten CVP Bundesrats erschienen.)

Die folgenden Zeilen sind persönliche Gedanken eines Parlamentarierers, der seit fünf Jahren als Nationalrat unter der Bundeshauskuppel wirken darf. Ich erhebe in keinem Satz Anspruch auf auch nur eine Annäherung an objektive Sachverhalte. Und zur Frage, ob gewisse von mir festgestellte Phänomene ihren Ursprung in neueren Entwicklungen haben, oder ob sie schon „seit je her“ unter der Bundeshauskuppel herrschten, kann ich keine Antwort geben. Der politisch interessierte oder gar erfahrene Leser mag sich darauf seinen eigenen Reim machen.

Im folgenden möchte ich ein paar persönliche Blicke auf diesen lebendigen, bisweilen hektischen, nervösen, aber faszinierenden Kleinkosmos des Parlamentsbetriebs am Anfang des 21. Jahrhunderts werfen, perspektivisch verkürzt, subjektiv und etwas essayistisch. Dabei streife ich auch Fragen, die ab und zu an einen Parlamentarier gestellt werden von denjenigen, die man Elektorat nennt („Was macht Ihr eigentlich in Bern oben?“), oder Fragen, die angeblich im Rhythmus von vier Jahren für einen Parlamentarier besonders wichtig werden („Was wollen meine Wähler? Wie gebe ich ihnen den Eindruck, so zu handeln, wie sie wollen?“). Fragen, die er dann während vier Jahren meistens etwas wieder vergisst, ausser, der Souverän ruft sich in überraschenden Abstimmungsergebnissen wieder in Erinnerung. Dann wird dem Parlamentarier wieder bewusst, dass seine „Macht“ eine geliehene, zeitlich begrenzte ist – und nie so gross, wie er sich manchmal fühlen mag.

Das Bundesparlament ist zunächst einmal eine Versammlung von 246 „Alphatieren“: die meisten haben, bevor sie Bern erreichen, in ihren Kantonen politische Arbeit geleistet, in Parlamenten oder Exekutiven, in ihren Parteien. Damit sie es nach Bern schafften, mussten sie in aller Regel bereits gewisse Qualitäten haben, um sich gegen Mitbewerber durchzusetzen. Das prägt. Kommt man dann in Bern an, merkt man schnell, dass die andern 245 Parlamentarier nicht gerade auf einen gewartet haben. Der politische Ehrgeiz, der natürliche Machtwille (im Sinne von Einfluss gewinnen, eigene Ideen durchsetzen, dafür Mehrheiten gewinnen) ist bei den meisten Parlamentariern recht ausgeprägt, und die verschiedenen Gremien des Parlaments (Fraktion, Kommission, Plenum) haben unter anderem auch den Zweck, den individuellen Ehrgeiz der einzelnen umzuprägen in den politischen Willen von Gruppen, Mehrheiten, Parteien.

Die Schweiz ist keine parlamentarische Demokratie, sondern eine direkte. Das heisst nicht, dass das Parlament weniger Einfluss habe bei uns als in andern Ländern. Das Gegenteil ist eigentlich der Fall – und eigentlich auch wieder nicht: ein Schweizer Parlamentarier hat sehr viel mehr individuelle Mitwirkungsmöglichkeiten. Partei, Fraktion, Interessengruppen, Medien oder auch Regierung: alle diese Instanzen, die auf einen Parlamentarier einwirken bei seiner Meinungsbildung, seinen Entscheiden, haben in der Schweiz einen wesentlich kleineren Einfluss auf den einzelnen Parlamentarier, als in einem Land mit parlamentarischer Demokratie und genau verteilten Aufgaben von Regierung und Opposition. Ein Schweizer Parlamentarier ist aus meiner Sicht mit vielen individuellen Freiheiten bei seinen Entscheiden ausgestattet. In diesem Sinne hat er durchaus mehr Einfluss, mehr „Macht“, als in parlamentarischen Demokratien. Aber die direkte Demokratie bindet ihn in diesem Einfluss auch wieder stärker zurück, schränkt seinen Einfluss mehr ein. Denn der Schweizerische Souverän hat ein tief sitzendes Misstrauen gegenüber politischer Macht, und die heutige Staatsform ist Resultat dieses (sehr gesunden) Misstrauens.

In der Schweizerischen Demokratie ist die Einflussnahme der Politik auf die Menschen auf das nötigste Minimum reduziert. Mit Referendums- und Initiativrecht sowie häufigen Abstimmungen korrigiert der Souverän politische Entscheide oder legitimiert sie erst.

Das führt zur paradox klingenden These: der Schweizer Parlamentarier hat innerhalb des Parlaments mehr Freiheiten und Macht, aber die Macht des Parlaments, der Legislative als Institution, ist begrenzter als in andern Systemen. Im weiteren möchte ich nun etwas beschreiben, wie der Parlamentarier seine Freiheit nutzt und wodurch seiner Freiheit Grenzen gesetzt werden. Die Fraktionen sind für einen Nationalrat wichtiger als für einen Ständerat: Im Ständerat hat jeder Gewählte das Recht auf Kommissionssitze. Im Nationalrat haben nur Mitglieder einer Fraktion Einsitz in den Kommissionen. Das ist aber auch schon die wichtigste Möglichkeit der Fraktion, auf einen Parlamentarier Einfluss auszuüben. Das Verhältnis zwischen einem Parlamentarier und seiner Fraktion ist in der Schweiz ein eher lockeres: eine geschlossen entscheidende Fraktion ist nicht die Regel. Der Spielraum des Abgeordneten ist gross, er berücksichtigt bei seinen Entscheiden immer auch die Anliegen „seines“ Kantons, seiner Wählerschaft, und entscheidet sich eher für diese als für seine Fraktion.

In den letzten Jahren hat sich der Druck auf die Parlamentarier, gemäss Fraktionsentscheiden zu stimmen erhöht. Der Grund liegt im für Schweizerische Verhältnisse rasanten Aufstieg der SVP. Es hat sich in den Medien und in den Köpfen der Politologen festgesetzt, die SVP verdanke ihren Aufstieg auch ihrer Geschlossenheit, das sei eines ihrer Erfolgsrezepte. Aus meiner Sicht trifft das nicht zu. Die Linke hatte seit je her eine starke Tendenz zur Geschlossenheit, mit wechselnden Wahlerfolgen. FDP und CVP sind aufgrund ihrer föderalistischen Prägung und ihrer verschiedenen Flügel Fraktionen, bei denen Geschlossenheit schwieriger herzustellen ist. Trotzdem gibt es auch in diesen beiden Parteien zunehmend Bestrebungen, sich hier an die SVP, oder was man als deren Erfolgsrezept auszumachen meint, anzugleichen. Das halte ich für falsch, in der kausalen Herleitung und in der institutionellen Konsequenz: Kausal halte ich es für falsch, denn die vermeintliche Geschlossenheit der SVP ist weniger faktisch zutreffend, als vielmehr Ergebnis geschickten Marketings. Einfach gesagt: die SVP tritt geschlossener auf, als sie effektiv ist.

Umgekehrt sind FDP und CVP meistens geschlossener, als sie nach aussen wirken. Während Linke und SVP den „Mitte“-Parteien Profillosigkeit, Widersprüchlichkeit und Unzuverlässigkeit vorwerfen können, gelingt es CVP und FDP nicht, der Öffentlichkeit klar zu machen, dass mehrheitsfähige Entscheide in der Schweiz immer Kompromisse sind, und Kompromisse gerade erst dann möglich sind, wenn von Parteipositionen abgewichen wird. Das lässt sich schwer vermarkten. Denn die heutige Medienwelt ist an klaren Positionen, an deutlichen Worten und einfachen Bildern interessiert. Aus meiner Sicht ist es aber ein Fehler, wenn CVP und FDP nun versuchen, aus der Geschlossenheit per se eine Tugend zu machen. Sie wird für die Mitte nie so möglich sein wie für die Rechte oder Linke, ausser um den Preis weiterer Wählerprozente.

Die Kommissionen sind ein weiteres Gremium, wo der Parlamentarier versucht, Einfluss zu gewinnen. Auch hier gibt es eine Entwicklung zur Fraktionierung, die in den nationalrätlichen Kommissionen stärker ist als bei der kleinen Kammer. Kommissionen sollten eigentlich der Ort sein, wo Lösungen erarbeitet werden können, wo man sich die Meinung erst bilden, allenfalls auch revidieren kann. Die Kommission ist der Ort, wo ein Parlamentarier sich zum ersten Mal (sieht man von der Vernehmlassung ab) mit einer Vorlage, einem Problem, einem Geschäft, auseinandersetzt. Die Fülle der Geschäfte erlaubt es einem Parlamentarier gar nicht mehr, alle Kommissionsgeschäfte vertieft zu prüfen. Die Kommissionsmitglieder

einer Fraktion organisieren sich deshalb vor den Sitzungen, verteilen die Geschäfte, legen die Position fest. So kommt es zu ähnlichen Situationen wie im Parlament: pro Fraktion redet zu einem Geschäft vor allem der Verantwortliche für das Geschäft, während die andern Mitglieder anderes erledigen, zu Abstimmungen ins Zimmer kommen, sonst aber auch draussen telefonieren usw. Das heisst: auch in den (nationalrätlichen) Kommissionen fügen sich die Parlamentarier zunehmend einer vorgegebenen Fraktions- oder Parteivorgabe, statt unvoreingenommen und problembezogen zu entscheiden. Damit gleicht sich die Arbeitsweise eines Schweizer Parlamentariers derjenigen eines Abgeordneten in einer parlamentarischen Demokratie an, der für die direkte Demokratie spezifische parlamentarische Individualismus nimmt ab.

Begleitet wird diese Entwicklung durch manche Medien: Parlamentarier, die sich weniger an Fraktionsvorgaben halten, werden von den Medien zwar oft stärker beachtet, aber je nach politischer Ausrichtung der Medienschaffenden meistens etwas abschätzig als „Abweichler“ oder bewundert „eigenständig denkende Individualisten“ tituliert.

Auch im Verhältnis zwischen Parlament und Bundesrat zeichnet sich eine Tendenz zur „Parteilichkeit“ ab. Bundesräte sollen zunehmend nicht mehr die Regierung, sondern ihre Partei repräsentieren. Sie werden in die Vermarktungsstrategien der Parteien eingespannt, dienen als Wahlkampffiguren, obwohl gerade sie nicht zur Wahl durch den Souverän stehen. Departemente werden zu Parteizentralen, Bundesratsgeschäfte werden zu Fraktionsgeschäften. Aus Generalsekretariaten der Departemente werden Vorstösse an Parlamentarier gegeben, damit sie etwas bei einem andern Departement bewirken sollen. Gleichzeitig beklagt man – etwas heuchlerisch – den Verlust der Konkordanz.

Warum das alles? Ich erwähne nur einen Grund, der mir der wichtigste scheint: der parlamentarische Betrieb wird auch in der Schweiz zunehmend in den Medien thematisiert, ist ihnen ausgesetzt. Er wird dadurch öffentlicher, dagegen wäre nichts einzuwenden. Aber mediale Erfolgskriterien spielen zunehmend eine wichtigere Rolle für das Verhalten der Politiker. Ratings in Zeitungen, die den „Einfluss“ eines Parlamentariers bewerten, führen zu einer Anpassung der Räte an das, was sie dort gut aussehen lässt. Die Präsenz in den Medien wird wichtiger als die Präsenz (und Arbeit) in den Kommissionen. Das Zitat oder noch besser das Bild in der Zeitung wird wichtiger als das langwierige Suchen nach Gemeinsamkeiten. Die medial verwertbaren Köpfe einer Partei werden wichtiger als der Inhalt derselben. Bundesräte müssen Wahllokomotiven für Parteien sein, nicht mehr Vertrauenspersonen für das Land. Ein „arenatauglicher“, aber führungsschwacher Partei-Präsident ist weniger schlimm als das Umgekehrte. Ich möchte das nicht allzu stark werten.

Im Grunde tun Schweizer Parlamentarier das Gleiche wie alle Menschen in politischen Systemen: sie verhalten sich durchaus zweckrational, primäres zweckrationales Ziel ist die Wiederwahl. Das war wohl immer so. Was sich geändert hat, sind die Mittel, mit denen man die Wiederwahl sichert. Auch Parteien sind dazu verdammt, bei Wahlen Erfolge zu haben. Auch sie haben die Zeichen der Zeit erkannt und versuchen, mit Mitteln des Marketings Emotionen statt Inhalte, Köpfe statt Programme und Medienpräsenz statt parlamentarische Arbeit zu forcieren. Das kann man bedauern, ändern wohl kaum. Auf der Strecke bleiben aber Besonderheiten des Schweizerischen Parlamentarismus, die den einzelnen Abgeordneten mehr Freiheit gaben, als in vergleichbaren Parlamenten anderer Länder. Der Parlamentarier wird immer mehr zum Stimmvieh, dirigiert von Fraktions- oder Parteileitungen, in Abstimmung mit den parteieigenen Bundesräten. Als Gegenleistung für diesen Verlust an Freiheit wird ein gefügiger Parlamentarier

dafür mit Medienpräsenz und Stichwortlieferungen belohnt, die ihm die Wiederwahl erleichtern – und das eigene Denken und Arbeiten abnehmen.

Das Parlamentsgebäude wurde in den letzten Jahren kostspielig renoviert und umgebaut. Institutionell wären im Parlamentsrecht auch Renovationen nötig: Ziel müsste sein, die Parlamentarier wieder vermehrt eigenständig politisieren zu lassen. Eine Möglichkeit dazu wäre, die Kommissionssitze so wie im Ständerat zu verteilen: sodass jeder Parlamentarier, auch ohne Fraktion, Anrecht auf Kommissionssitze und damit Einfluss hat. Vielleicht würde dann die Tendenz zum Geschlossenheitsfetischismus wieder abnehmen.

Ich kann es nicht recht glauben. Letztendlich lässt sich nicht via Reglement das wiederherstellen, was eigentlich selbstverständliches Rüstzeug von Menschen sein sollte, die 300 Jahre nach der Aufklärung politisieren: die Fähigkeit und den Mut aufzubringen, eigenständig aus einer gefestigten Grundhaltung zu analysieren, diskutieren und zu entscheiden, statt einfach stur Parteiprogramme herunterzubeten. Das würde die Sache für die Parteien und Fraktionen vielleicht etwas erschweren, aber die Eigenheiten der Schweizerischen direkten Demokratie stärken.

Inhalte und Überzeugung statt Politmarketing und Personalisierung – eine antiquierte Haltung, dessen bin ich mir bewusst. Aber ich formuliere diese subjektiven (und deshalb auch problemlos kritisierbaren) Gedanken in einer Festschrift für den ersten konservativen Bundesrat. Mindestens hier nehme ich mir die Freiheit, konservatives Gedankengut auch zu konkretisieren. Denn konservativ heisst für mich, dem Neuen nur so weit nachzugeben, als es sich als wesentlich besser als das Bisherige erweist. Und das Neue den Beweis zuerst dafür antreten zu lassen, dass es besser ist, bevor man ihm folgt.

Das scheint mir bei der neuen Entwicklung im Parlamentsbetrieb nicht der Fall zu sein. Deshalb erlaube ich mir, noch der Idee eines parlamentarischen Betriebs nachzuhängen, der die intellektuelle Eigenständigkeit des Politikers nicht behinderte, sondern förderte.

Vergebliche Nostalgie? Vielleicht. Aber schon die Romantiker wussten, dass die Gefühls-Intensität der Wünsche proportional zur Vergeblichkeit der Erfüllungswahrscheinlichkeit wächst. Deshalb kann man sich auch in Bern sehr wohl fühlen, wenn man sich im Parlamentsbetrieb auch etwas anderes vorstellen könnte.

Gerhard Pfister, CVP Kanton Zug, Nationalrat