

## **Zweikammersystem**

### **I. Definition**

Unter dem Zweikammersystem versteht man diejenige Organisationsform, bei der die Aufgaben des Parlaments ganz oder teilweise von zwei Abteilungen ausgeübt werden. Die Zusammensetzung der Kammern und der Geschäftsverkehr zwischen ihnen sind von Staat zu Staat unterschiedlich geregelt. Während die erste Kammer das Volk vertritt, wird die zweite Kammer aufgrund von föderalistischen, regionalen oder ständischen Interessen gebildet. Dadurch werden Interessen wahrgenommen, die in der ersten Kammer weniger stark vertreten sind. In den meisten Staaten (z.B. Deutschland, Frankreich, England) wird allerdings der zweiten Kammer im politischen Prozess weniger Rechte und Kompetenzen eingeräumt.

Ein vollkommenes Zweikammersystem liegt dann vor, wenn die beiden Kammern einander rechtlich und politisch gleichgestellt sind, wenn sie identische Sachkompetenzen haben und ein Parlamentsbeschluss nur bei Zustimmung beider Kammern zustande kommt.

### **II. Funktion**

Dem Zweikammersystem kommt vor allem eine bundesstaatliche Funktion zu. In Bundesstaaten repräsentiert die eine Kammer die Gesamtbevölkerung des Bundesstaates, die andere Kammer die Gliedstaaten (in der Schweiz: die Kantone). Dadurch wird verhindert, dass die bevölkerungsreicheren Gliedstaaten die bevölkerungsärmeren majorisieren.

Eine zweite Funktion liegt in der Verbesserung der parlamentarischen Beratung (diskursive Funktion). Die selbständige Beratung eines Geschäftes in zwei verschiedenen zusammengesetzten Kammern und die Notwendigkeit, eine gemeinsame Lösung zu finden, führen zu einer gründlicheren Behandlung der Geschäfte und gewährleisten eine umfassendere Interessenberücksichtigung.

Das Zweikammersystem kann schliesslich auch die Funktion der Gewaltenteilung innerhalb der Legislative haben. Die Vorrangstellung der Volkskammer wird durch eine zweite Kammer abgeschwächt. Die zweite Kammer soll die Volkskammer, welche eher von der rasch wechselnden Volksmeinung geprägt ist und eher zu überstürzten Beschlüssen neigt, etwas „bremsen“.

### **III. Das Zweikammersystem in der Schweiz**

Die schweizerische Eidgenossenschaft übernahm 1848 das Zweikammersystem der Vereinigten Staaten von Amerika. Dieses Parlamentssystem war geeignet, die Konflikte zwischen den im Sonderbundkrieg siegreichen Radikalen, die gleichzeitig mehrheitlich protestantisch sowie Befürworter des Bundesstaates waren und den unterlegenen Konservativen – mehrheitlich Katholiken sowie Gegner des Bundesstaates – zu mildern. Das Prinzip der Volkssouveränität sollte eingeführt, ein totaler Souveränitätsverlust der Kantone jedoch verhindert werden. Damit wurde ein Kompromiss zwischen der früheren staatenbündischen Tagsatzung (delegierte Vertreter der Kantone) und einer zentralistischen Volksvertretung gesucht und gefunden.

#### *Unterschiedliche Zusammensetzung der beiden Kammern*

Die Zusammensetzung des National- und Ständerats ist in der Bundesverfassung (Art. 149 und 150) geregelt. Der Nationalrat besteht aus 200 Mitgliedern, der Ständerat aus 46. Für das Wahlrecht bestehen unterschiedliche Rechtsgrundlagen: der Nationalrat wird gemäss Bundesrecht gewählt (Art. 149 Abs. 2 BV), der Ständerat dagegen nach kantonalem Recht (Art. 150 Abs. 3 BV).

Die beiden Kammern unterscheiden sich durch eine unterschiedliche Repräsentationsgrundlage. Der Nationalrat vertritt die Gesamtbevölkerung der Schweiz (Volksvertretung, Art. 149 Abs. 1 und 4 BV), während der Ständerat die Kantone, bzw. die kantonale Bevölkerung repräsentiert (Kantonsvertretung, Art. 150 Abs. 1 BV).

Die beiden Räte differenzieren sich auch in der Sitzzuteilung. Im Nationalrat erfolgt die Sitzverteilung auf die Kantone nach Bevölkerungszahl (Art. 149 Abs. 4 BV), im Ständerat findet sich eine gleichmässige Verteilung der Sitze auf alle Kantone (je zwei Sitze pro Kanton, mit Ausnahme der Kantone OW, NW, BS, BL, AR, AI, die je nur einen Sitz besetzen Art. 150, Abs. 2 BV).

#### *Gleichberechtigung der beiden Kammern*

Die beiden Kammern sind einander gleichgestellt (Art. 148 Abs. 2 BV):

- Nationalrat und Ständerat verfügen über gleiche Sachkompetenzen: Die Zuständigkeiten der Bundesversammlung sind in Art. 163 ff. BV aufgeführt, die Verfassung trennt die Kompetenzen nicht nach Kammern, es kommen daher sämtliche Zuständigkeiten beiden Räten zu.
- Gleiche Stellung im Geschäftsverkehr der Bundesversammlung: Ein Viertel der Abgeordneten gleich welchen Rates kann die Einberufung zu einer ausserordentlichen Session der Bundesversammlung verlangen (Art. 151 Abs. 2 BV). Beide Kammern haben das gleiche Initiativ- und Antragsrecht (Art. 160 BV) und können zu Anträgen des Bundesrates, Standesinitiativen und Volksinitiativen Beschlüsse fassen. Bei den Beratungsgegenständen hat kein Rat regelmässig Priorität. Die Ratspräsidenten einigen sich bei jedem Geschäft, welchem der Räte der Beratungsgegenstand als Erstrat zugewiesen wird. Können sie sich nicht verständigen, entscheidet das Los (Art. 84 ParlG).
- Erfordernis der Zustimmung beider Kammern bei der Beschlussfassung: Ein Beschluss der Bundesversammlung kommt bei Übereinstimmung beider Räte zustande (Art. 156, Abs. 2 BV; Art. 83 Abs. 1 ParlG). Weichen die Beschlüsse der Kammern voneinander ab, wird das Differenzbereinigungsverfahren eingeleitet (Art. 89 ff. ParlG). Dabei sind beide Räte völlig gleichberechtigt. Führt das Differenzbereinigungsverfahren zu keiner Einigung, kommt kein Beschluss zustande und das Geschäft wird abgeschrieben. Ausgenommen sind die (seltenen) Fälle nach Art. 156, Abs. 3 BV.

#### *Getrennte Beratung in beiden Kammern*

Die beiden Räte verhandeln und beschliessen in der Regel getrennt (Art. 156 Abs. 1 BV). Sie tagen jedoch grundsätzlich gleichzeitig. Jede Kammer hat ein eigenes Präsidium und Ratsbüro sowie eigene Kommissionen.

Nur für Geschäfte gemäss Art. 157 BV kommen die beiden Räte zur Vereinigten Bundesversammlung unter der Leitung der Präsidentin oder des Präsidenten des Nationalrates zu gemeinsamer Beratung und Beschlussfassung zusammen. Es sind dies Wahlen, Zuständigkeitskonflikte zwischen den obersten Bundesbehörden, Begnadigungen sowie besondere Anlässe (wie Entgegennahme von Erklärungen des Bundesrates oder Jubiläumsveranstaltungen).

## **IV. Vor- und Nachteile des Schweizerischen Zweikammersystems**

### *Vorteile*

In der Schweiz wird die deutschsprachige Mehrheit im Nationalrat durch die überproportionale Vertretung der französischsprachigen Kantone im Ständerat leicht korrigiert. Würde die Bevölkerung nur proportional zu ihrer Zahl im Parlament vertreten, könnten die Kantone der Deutschschweiz den Rest der Schweiz dauernd majorisieren.

Die Gleichberechtigung der Nationalrates und des Ständerates führt dazu, dass alle Beschlüsse des Parlaments von zwei verschieden zusammengesetzten Kammern beraten werden. Das Parlament befasst sich intensiver mit den Vorlagen, was einen positiven Einfluss auf die Qualität z.B. der Ge-

setzung hat. In der Schweiz hemmt der Ständerat als konservativeres Element überstürzte Entschiede, kann aber auf der anderen Seite auch dringende Vorlagen verzögern.

Im Ständerat wird anders beraten und argumentiert als im Nationalrat, in einem kleineren, ruhigeren und persönlicheren Kreis. Die Mitglieder des Ständerates haben eine Majorzwahl bestanden und sind für ihre Wiederwahl nicht im gleichen Mass angewiesen auf Beachtung durch die Medien wie die Mitglieder des Nationalrates. Sie sind auch unabhängiger von Mehrheitsmeinungen in ihren Fraktionen. Der Ständerat kann gegenüber dem emotionaler entscheidenden Nationalrat nötigenfalls korrigierend eingreifen („chambre de réflexion“).

Zusammenfassende Würdigung des schweizerischen Zweikammersystems bei AUBERT (Petit commentaire), n. 8 zu Art. 148 BV):

*« Le bicamérisme se recommande principalement pour trois raisons. Il prévient la précipitation. Il contribue même souvent à améliorer les décisions du Parlement, parce qu'une lecture dans deux chambres vaut en général mieux que deux lectures dans une seule chambre. Il permet enfin de donner, dans le même Parlement, deux images de la réalité politique du pays, ce qui convient particulièrement bien aux Etats fédéraux: une chambre exprime le principe national; l'autre, l'égalité des Etats fédérés. »*

#### *Nachteile*

Im Laufe der Zeit ist die ursprüngliche demokratische und föderalistische Vertretungsregel aus der Balance gekommen. Das Gewicht der Gleichheit der Kantone und damit des föderalistischen Minderheitenschutzes hat zu Lasten des Demokratieprinzips („one person, one vote“) ständig zugenommen. Kleine Kantone sind überproportional vertreten. Die Stimme einer Person aus dem Kanton Uri wiegt dreiunddreissigmal schwerer als jene einer Person aus dem Kanton Zürich (vgl. Linder (2005), S. 184).

Während im Nationalrat die Bevölkerung proportional zu ihrer Zahl vertreten ist und somit ein möglichst genaues Abbild der Wählerstärken im schweizerischen Vielparteiensystem widerspiegelt, sind diese Verhältnisse im Ständerat verzerrt. Während Jahrzehnten waren die bürgerlichen Parteien krass übervertreten, da sie erfolgreich Koalitionen gegen sozialdemokratische Kandidatinnen und Kandidaten bildeten und so in den meisten Kantonen beide Sitze errangen. Dies hat sich bereits in den Wahlen von 1999 und 2003 abgeschwächt. Bei den Ständeratswahlen im Oktober 2007 sind in zwei Kantonen (Waadt und Genf) erstmals ein grüner Kandidat gewählt worden und zwar neben einer sozialdemokratischen Ständerätin. Beide wurden 2011 bestätigt. Ausserdem sitzen unterdessen auch VertreterInnen der GLP und BDP im Ständerat. Die SVP ist nach den Wahlen von 2011 im Ständerat verglichen mit dem Nationalrat stark untervertreten, während die CVP und FDP trotz Einbussen übervertreten sind.

Aus politologischer Perspektive stellt der Ständerat faktisch keine Kantonsvertretung dar, sondern vielmehr eine Verdoppelung jener Interessen, welche auch in der Volkskammer stark und gut vertreten sind (Männer, ältere Menschen, obere soziale Schichten). Ausserdem profitieren heute vorwiegend ländliche Gebiete und keineswegs alle Minderheiten vom Minderheitenschutz des Zweikammersystems.