

«Soft Power» und Scheinwerferlicht für ein Jahr

Hohes Prestige, aber geringe Kompetenzen des Nationalratspräsidenten

Von Silvano Moeckli, Politikwissenschaftler an der Universität St. Gallen

Der Autor des folgenden Artikels analysiert das Amt und die soziale Position des Nationalratspräsidenten nach verschiedenen Gesichtspunkten. Beginnend mit den formellen Strukturen, Aufgaben und Befugnissen, betrachtet er sodann die Rolle des Nationalratspräsidenten im politischen Prozess und bei der politischen Kommunikation und macht am Schluss einige Bemerkungen zu den Rechtsnormen und sozialen Normen, denen ein Nationalratspräsident heute unterliegt.

Was Prestige und Kompetenzen anbelangt, gleicht das Amt eines Parlamentspräsidenten in der Regel jenem eines Staatsoberhauptes mit rein repräsentativer Funktion. Und noch eine Parallele ergibt sich: Dank dem hohen Prestige hat der Amtsträger innenpolitisch Zugang zu allen Personen, Organisationen und Medien, und seine Ausstrahlung hängt entscheidend davon ab, was er aus dem Amt macht. Dem schweizerischen Nationalratspräsidenten sind indessen Grenzen gesetzt, vor allem wegen der kurzen Amtszeit von nur einem Jahr und der Einbindung in ein Kollegium, welches das Parlament gemeinsam führt.

Aufgaben und Kompetenzen

Die Aufgaben des Nationalratspräsidenten sind in Artikel 10 des Geschäftsreglements des Nationalrates umrissen:

- Der Präsident leitet die Verhandlungen des Rates; er führt den Vorsitz im Büro.
- Bei Wahlen und Abstimmungen im Büro stimmt der Präsident mit. Bei Stimmengleichheit gibt er den Stichentscheid.
- Er vertritt mit Unterstützung der anderen Mitglieder des Büros den Rat nach aussen und führt den Verkehr mit dem Ständerat und mit dem Bundesrat.
- Er sorgt mit Unterstützung der anderen Mitglieder des Büros für die Erledigung der Geschäfte zwischen den Sessionen.

Im internationalen Vergleich finden sich unter den Parlamentspräsidenten, was die Parlamentsleitung angeht, zwei Typen: dominierende Figur oder Kollegium. Das Amt des schweizerischen Parlamentspräsidenten gehört zum zweiten Typus. Anders als zum Beispiel im britischen Unterhaus, wo der Speaker seine Autorität durch ein Ministersalär und eine Residenz im Westminster Palace markieren kann, sind die schweizerischen Präsidenten eingebunden in ein Ratsbüro, welches den Gesamtrat repräsentiert.

Ausser bei den Verhandlungen des Parlaments hat der Nationalratspräsident kaum formelle Entscheidungsbefugnisse. Diese kommen vielmehr dem Büro zu, dessen Vorsitz er innehat. Das Büro wiederum besteht neben dem Nationalratspräsidenten aus einem ersten und zweiten Vizepräsidenten, vier Stimmzählern und den Fraktionspräsidenten. Es ist das Büro, welches befugt ist, das Sessionsprogramm zu erstellen, die Kommissionen und Delegationen zu wählen, den Kommissionen Geschäfte zur Vorberatung zuzuweisen, die ratseigenen Angelegenheiten vorzubereiten, Verweise an Ratsmitglieder zu erteilen und die «Interessen des Rates nach aussen» zu vertreten, wie es in Artikel 9 des Geschäftsreglements heisst.

Ausserhalb der Ratsverhandlungen hat der Ratspräsident wenig Entscheidungsbefugnisse und Durchsetzungsmacht. In dieser Position ähnelt er einem Staatsoberhaupt mit rein repräsentativen Funktionen oder dem Vizepräsidenten der USA, welcher ja gleichzeitig Vorsitzender des Senats ist. Anders als ein repräsentatives Staatsoberhaupt steht ein Parlamentspräsident aber einem Staatsorgan mit essenziellen Kompetenzen vor. Unabhängig vom

Amtsinhaber hängt die Stellung des Parlamentspräsidenten deshalb auch davon ab, wie stark oder schwach das Parlament innerhalb des gesamten Institutionengefüges ist.

Dann kommt es auch darauf an, ob der Parlamentspräsident von einer grossen Fraktion innerhalb des Parlaments getragen ist oder nicht. In einem parlamentarischen System ist es der Regelfall, dass der Parlamentspräsident der Mehrheitspartei oder der Regierungskoalition angehört, während in der Schweiz auch Mitglieder von kleineren Fraktionen Präsident werden können.

Kurze Amtszeit als Handicap

Ein schweres Handicap des schweizerischen Nationalratspräsidenten ist die kurze Amtszeit von nur einem Jahr. Zwar gibt es so kurze Amtszeiten auch in anderen Parlamenten; international üblich ist als Amtszeit indessen eine Legislaturperiode. Im Zug der Diskussion um die Verfassungsrevision geäusserte Vorschläge zur Verlängerung der Amtszeit auf zwei Jahre waren nicht mehrheitsfähig. Nach alter Bundesverfassung Artikel 78 hätte der Nationalrat gar «für jede ordentliche und ausserordentliche Sitzung» (Session) einen Präsidenten wählen sollen. Die Praxis war aber immer die Wahl auf ein einjähriges Präsidium. In Artikel 152 der neuen Bundesverfassung wurde dies nun auch so festgeschrieben, und dem Präsidenten wurde neben einem Vizepräsidenten ein zweiter Vizepräsident zur Seite gestellt, um die Kontinuität der Ratsführung zu stärken und die Arbeitslast auf mehrere Schultern zu verteilen. Die Idee der kurzen Amtszeit war (und ist), «der Entstehung persönlicher Machtentfaltung vorzubeugen», wie es in einem Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 21. Oktober 1994 heisst. Kommt hinzu, dass es die kurze Amtszeit erlaubt, alle Landesteile und Parteien schneller zu berücksichtigen.

Rolle im politischen Prozess

Die formellen Prozesse, an denen der Nationalratspräsident beteiligt ist, sind im Reglement angedeutet. In der Phase der Entscheidungsfassung leitet der Präsident die Verhandlungen des Rates und die Sitzungen des Büros. Bei den Ratsverhandlungen ist er für die Überwachung der Einhaltung der Geschäftsordnung zuständig. Dabei ist er zu völliger Unparteilichkeit gegenüber allen Parteien und Mitgliedern des Parlaments verpflichtet. Nicht unterschätzt werden dürfen die Möglichkeiten des Präsidenten in der Phase der Entscheidungsvorbereitung. Er kann bei der «Erledigung der Geschäfte zwischen den Sessionen» die Reihenfolge der Behandlung der Geschäfte mitgestalten, kann über das Büro Gegenstände auf die Traktandenliste setzen oder von ihr streichen. Damit verfügt er über Verhinderungsmacht.

Im Aussenverhältnis ist er für den Verkehr mit dem Ständerat und dem Bundesrat zuständig. Hier sind die Knotenpunkte, wo ein Präsident inhaltlich auf die Gestalt und das Verfahren von Geschäften Einfluss nehmen kann. Der Präsident vertritt den Rat ganz generell nach aussen, zum Beispiel gegenüber Volk und Medien, «mit Unterstützung der anderen Mitglieder des Bü-

ros», wie es im Reglement mehrdeutig heisst.

Die kurze Amtszeit beschränkt freilich die Möglichkeiten zur Einflussnahme in politischen Entscheidungsprozessen. So schrieb der ehemalige Nationalratspräsident Paul Schmidhalter in der NZZ vom 11. 10. 93: «Wenn der Nationalratspräsident über die Erfahrung und das Wissen verfügt, wo und bei wem er aktiv Einfluss nehmen muss, ist seine auf ein Jahr begrenzte Amtszeit in der Regel abgelaufen. Der Nationalratspräsident geht, die Kommissionspräsidenten und die Parlamentsdienste bleiben.» Massgebende Mitglieder von Kommissionen können sich im Laufe ihrer Tätigkeit ein eigentliches Machtzentrum aufbauen, der Präsident kaum. Innerhalb des Ratsbüros bilden eher die Fraktionschefs die Elemente der Kontinuität.

Politische Kommunikation

Wenngleich ein Nationalratspräsident über wenig formale Kompetenzen verfügt, so hat er doch ein hohes Sozialprestige. Dies kann er bei Anlässen durch die Vorfahrt in einer Staatslimousine unterstreichen. Hoher Bekanntheitsgrad, soziale Stellung und Prestige verschaffen dem Ratspräsidenten zwar kaum Entscheidungs- und Durchsetzungsmacht und nur teilweise Verhinderungsmacht, wohl aber «weiche Macht» im Sinn von Respekt, Anerkennung und insbesondere Zugang zu Akteuren und Medien. Ein Nationalratspräsident kann innerhalb des Landes alle sozialen Kontakte knüpfen, die er möchte. Er kann sich, je nach Initiative und Energie, an wichtigen Knotenpunkten von sozialen, medialen und politischen Prozessen bemerkbar machen, sei es öffentlich oder diskret.

Seinen Auftritten ist, wie bei jenen eines Mitgliedes der Landesregierung, ein Medienecho garantiert. Dies bringt ihn in eine äusserst günstige Position, was die politische Kommunikation angeht. Er kann Themen aufgreifen und damit Agenda-Setting betreiben. Was politische Meinungen und Werthaltungen angeht, so muss er sich freilich einer gewissen Neutralität befleissigen. Gleichwohl ist er in der Lage, auf einer abstrakten Ebene seine parteipolitische Perzeptionswirklichkeit zu transportieren.

Rechtliche und soziale Normen

Der Nationalratspräsident hat wie jede Persönlichkeit des öffentlichen Lebens nicht nur Rechtsnormen zu erfüllen, sondern auch auf soziale Normen Rücksicht zu nehmen.

Innerhalb des Parlaments wird von ihm Sachkunde, Neutralität, Fairness, Objektivität und rasches Urteilsvermögen erwartet. Er setzt durch sein Verhalten auch Normen, wirkt als Vorbild. Er vertritt die Institution Parlament und formt deren Bild in der Öffentlichkeit mit.

Ausserhalb des Parlaments wird von einem Präsidenten die Einhaltung jener Normen erwartet, die er innerhalb des Parlaments vertreten und durchsetzen muss, so politische Korrektheit und Gesetzestreue. Die Kehrseite des hohen Amtes und des Bekanntheitsgrades sind die medialen Scheinwerfer, die auch die Einhaltung dieser Normen beleuchten.

Ein Problem mag sein, dass auch beleuchtet wird, was gar nicht in der Amtszeit geschieht beziehungsweise von der Struktur her nicht dort angelegt ist. Gemessen wird ein Präsident dann nicht nur an dem, was er in der Amtszeit tut, sondern auch an seinen Aktivitäten vor seiner Amtszeit. Die Frage ist dann, ob sich ein gewählter Parlamentarier ständig so verhalten muss, wie wenn er einmal Präsident würde. Einige können das nicht, selbst wenn sie es wollten. Denn ein Strukturproblem des eidgenössischen Halbberufs-

parlaments ist ja: Wie kann ein Mitglied der Bundesversammlung einen mässig bezahlten und mit wenig Ressourcen ausgestatteten politischen Halbtagsjob mit nichtpolitischer Berufsarbeit kombinieren? Oder wie es Alois Riklin und ich schon vor zehn Jahren im Aufsatz «Milizparlament?» formuliert haben: Wie kann einkommenslose Arbeit durch arbeitsloses Einkommen kompensiert werden?

Diese Frage sowie die damit verbundenen Fragen nach der Rekrutierungsbasis und den Selektions-

tionsmechanismen – wer kann sich ein solches Amt noch leisten? – spitzt sich beim Nationalratspräsidenten noch zu. Die Kombination von zahlreichen Verwaltungsratsmandaten mit dem Amt des Nationalratspräsidenten beleuchtet also das Strukturproblem unseres Parlamentes. Da hat es der Speaker des US-Repräsentantenhauses etwas einfacher: Neben dem ordentlichen Salär als Abgeordneter von 600 000 Dollar bezieht er eine Präsidentenzulage von 171 500 Dollar.