

Bei der AHV droht ein Scherbenhaufen

Warum Einigungskonferenzen im Parlament oft scheitern. Von Adrian Vatter und Rahel Freiburghaus

Einigungskonferenzen wie jetzt bei der Rentenreform werden im eidgenössischen Parlament immer häufiger. Verantwortlich dafür ist nicht zuletzt das veränderte Koalitionsverhalten der Parteien in den zwei Räten.

Wenn sich National- und Ständerat nicht im letzten Moment einigen können, scheitert die Rentenreform 2020. Die Spielregeln für einen Konsens sind klar: Seit 1992 wird eine Einigungskonferenz dann einberufen, wenn zwischen den beiden Kammern bei einem Erlassentwurf auch nach je drei Detailberatungen Differenzen bestehen. Wird der von der Einigungskonferenz – sie besteht aus je 13 Mitgliedern der vorbereitenden Kommissionen beider Räte – ausgearbeitete Einigungsantrag auch nur in einem Rat verworfen, ist ein Erlass gescheitert.

Die einst geringe Zahl an Einigungskonferenzen war ein Spiegelbild der fast konfliktfreien Zusammenarbeit der Räte. Zwischen 1902 – dem Jahr der Einführung der Einigungskonferenz – und 1989 fanden nur 15 Einigungskonferenzen statt; im 20. Jahrhundert bedurften damit nur rund drei Promille aller Bundesbeschlüsse einer Einberufung dieses Gremiums. In 12 dieser 15 Fälle haben zudem beide Räte der gemeinsamen Vermittlungslösung zugestimmt.

Zankapfel Innenpolitik

Seit der Festsetzung neuer Spielregeln, die eine Beschränkung auf maximal drei Runden der Differenzbereinigung vorsehen, zeigt sich jedoch eine starke Zunahme von Einigungskonferenzen: Zwischen Oktober 1992 und Dezember 2016 bestanden bei insgesamt 122 Geschäften auch nach je drei Beratungen im National- bzw. Ständerat Differenzen zwischen den beiden Kammern, was die Einsetzung einer Einigungskonferenz nötig machte. Allerdings gilt auch für die neueste Zeit, dass sich die beiden Kammern des Parlaments in den meisten Fällen am Schluss einigen konnten. Nur in 12 der 122 Fälle wurde die Vermittlungslösung von einem der beiden Räte abgelehnt.

Untersucht man diese 122 Einigungs-

konferenzen etwas genauer, wird deutlich, dass für die Zunahme auf rund 20 Einigungskonferenzen pro Legislaturperiode vor allem drei Faktoren verantwortlich sind: die geänderte Rechtslage, die steigende Geschäftslast und das sich wandelnde Koalitionsverhalten der Parteien im Parlament. Da die Anzahl der Beratungsrunden bis 1992 unbeschränkt war, kam es zwischen 1848 und 1989 in 91 Fällen zu mehr als drei Beratungen, was unter dem seit 1992 gültigen Recht automatisch eine Einigungskonferenz nach sich gezogen hätte.

Die 48. und die 49. Legislatur erreichten mit 29 bzw. 21 Vermittlungsausschüssen allerdings neue Rekordwerte – und in der erst seit gut einem Jahr laufenden 50. Legislatur musste schon in 9 Fällen eine Einigungskonferenz einberufen werden. Neben dem deutlichen Anstieg der parlamentarischen Arbeitslast (Anzahl eingereichter und zu behandelnder Geschäfte) führte das veränderte Koalitionsverhalten zu diesem erhöhten Druck. Der Aufstieg der «neuen Mitte» (GLP, BDP) im Nationalrat, die verstärkte Polarisierung und der verzögerte parteipolitische Wandel im Ständerat haben die Chancen zu neuen Mehrheiten abseits der klassischen Koalitionsmuster begünstigt und damit die Unsicherheit über den politischen Ausgang eines Gesetzgebungsprozesses erhöht. Erschwerend kommt für die neueste Legislatur hinzu, dass in den beiden Kammern unterschiedliche Mehrheiten bestehen. Während SVP (inkl. Lega) und FDP im Nationalrat über eine knappe rechtsbürgerliche Mehrheit verfügen, sind im Ständerat auch Mitte-Links-Mehrheiten von SP und CVP möglich.

Es waren dabei Geschäfte aus dem Bereich «Finanzen und Steuern», die mit Abstand am häufigsten Einigungskonferenzen erforderlich gemacht haben. Andere, klassisch föderale Bereiche wie Gesundheit, Bildung oder Raumplanung waren weniger betroffen, und auch in der Aussen- und Europapolitik sind sich die beiden Kammern überraschend häufig einig. Trotz dem Ausbau der parlamentarischen Mitwirkung in der Aussenpolitik verfügt das Parlament aufgrund der Exekutivlastigkeit internationaler Verhandlungen und der damit verbundenen Letztentscheidungsmacht des Bundesrates nur über

beschränkte Einflussmöglichkeiten. Es bestätigt sich insgesamt die bekannte Formel «Zankapfel Innenpolitik, parlamentarisierte Aussenpolitik».

Pfade des Scheiterns

Indes sind vor allem drei Konstellationen für ein Scheitern von Einigungsanträgen verantwortlich. Die am häufigsten auftretende Situation zeichnet sich dadurch aus, dass einer der beiden Räte bei mindestens einem Kernpunkt des Geschäfts über die ganze Verhandlungsdauer hinweg keinerlei Kompromissbereitschaft zeigt und gleichzeitig kein grosser Problemdruck besteht. Das Geschäft über den Kauf zweier Transportflugzeuge im Rahmen des Rüstungsprogramms 2004 illustriert diesen Fall. Der Nationalrat war gegen die Beschaffung, der Ständerat pochte auf den Kauf. Über die ganze Differenzbereinigung hinweg blieben die Fronten verhärtet. Am Ende wurde der Einigungsantrag, der sich für die Beschaffung der beiden Transportflugzeuge aussprach, aufgrund des fehlenden unmittelbaren Handlungsdrucks und der fehlenden Kompromissbereitschaft im Nationalrat abgelehnt.

Fragil sind ferner Konstellationen, bei denen der Einigungsantrag nicht dem Vorschlag des Erstrates entspricht und zusätzlich eine referendumsfähige Gruppe noch vor Ende der parlamentarischen Verhandlung mit dem Referendum droht. Ein solches Beispiel war die KVG-Teilrevision zur Spitalfinanzierung, bei der der Einigungsantrag eher den Positionen des Zweitrates (Nationalrat) folgte und die schweizerische Ärzteorganisation FMH noch vor Abschluss der Ratsdebatte beschloss, das Referendum zu ergreifen.

Ein drittes Element, das Misserfolge weiter begünstigt, ist das zusätzliche Auftreten sogenannt unheiliger Allianzen – meist von SP und SVP. Exemplarisch dafür war die Botschaft zur Kostenentwicklung im Rahmen der KVG-Teilrevision.

Was heisst das für die AHV?

Der bisherige Prozess bei der Rentenreform 2020 liefert Signale in beide Richtungen: Die drei Runden der Diffe-

renzbereinigung machen deutlich, dass die Fronten verhärtet sind. Insbesondere die Erhöhung der AHV-Leistungen für Neurentner um 70 Franken pro Monat zur Kompensation der Ausfälle in der beruflichen Vorsorge spaltet die beiden Räte. Zudem haben Westschweizer Linksorganisationen bereits ein Referendum angekündigt – auch die Jungsozialisten wollen das Reformpaket bekämpfen. Gleichzeitig drohen die Jungfreisinnigen mit einem Referendum.

Es gibt aber noch Hoffnung: Aufgrund der demografischen Entwicklung und der ab etwa dem Jahre 2020 kontinuierlich abnehmenden AHV-Finanzreserven besteht dringender Handlungsbedarf. Ein Scheitern kann sich die Politik aufgrund der Faktenlage deshalb eigentlich nicht erlauben.

Adrian Vatter ist Professor für Politikwissenschaft an der Universität Bern (Institut für Politikwissenschaft, IPW),

Rahel Freiburghaus arbeitet am Lehrstuhl für Schweizer Politik am IPW.