

Vorlesung Schweizer Politik



PARLAMENT

Fragen am Anfang dieser Sitzung:

1. Was ist das Spezielle am Schweizer Parlamentarismus?
2. Haben wir in der Schweiz ein Rede- oder ein Arbeitsparlament?
3. Welches sind die Vor- und die Nachteile des Milizparlaments?

Entstehung von Parlamenten

- Spätmittelalter: Gremien der Steuerbewilligung
- Grossbritannien: Gremium des Petitionswesens gegenüber dem König
- Zentralstaatliche, absolutistische Monarchien Kontinentaleuropas: Reduzierung der Kompetenz auf gerichtsförmige Aufgaben
- Heiliges Römisches Reich Deutscher Nation: Vertretung der Fürsten und Stände gegenüber dem Kaiser
- Seit französische Revolution:
 - Herausbildung des Legitimationskonzepts der Volkssouveränität
 - Parlamente werden zu repräsentativ-demokratischen Volksvertretungen
 - Einzel- und Gruppeninteressen werden aufgenommen und zu gemeinwohlorientierten, allgemeinverbindlichen Entscheidungen verarbeitet

Vgl. Nohlen/Schultze 2002: 610

Eigenheiten des Schweizer Parlaments

- Symmetrischer, inkongruenter Bikameralismus
- Überdurchschnittliche Kompetenzfülle im internationalen Vergleich (Parlamentssuprematie)
- Milizparlament
- Relative Unabhängigkeit von Exekutive und Verwaltung
- Keine institutionalisierte Opposition
- Wechselnde Mehrheiten
- Konkordanz prägt auch die Parlamentsarbeit

Grundsätze des Schweizer Bikameralismus

- Beide Kammern sind einander völlig gleichgestellt und haben identische parlamentarische Mittel (Art. 148 Abs. 2 BV)
Nationalrat: Demokratieprinzip (one person one vote)
Ständerat: Föderalismusprinzip (one canton one vote)
- Alle Geschäfte (Ausnahme: Art. 157 BV) werden in beiden Räten getrennt behandelt (Art. 156 BV)
- Die Räte werden auf unterschiedliche Art gebildet
Nationalrat: Bundesrecht (Proporz)
Ständerat: Kantonales Recht (Majorzsystem ausser JU und NE)

Was bedeutet: „Ständerat ist keine Föderalismuskommission?“

Schweizer Bikameralismus im internationalen Vergleich

Lijphart (1999): Föderalismus/Dezentralisierung → Zweikammersystem

Arten von Bikameralismus (Quelle: Vatter 2014)

	Inkongruent	Kongruent
Symmetrisch	<u>Starker Bikameralismus</u> (4) Australien, Deutschland, <i>Schweiz</i> , USA	<u>Mittlerer Bikameralismus</u> (3) Italien, Japan, Niederlande
Asymmetrisch	<u>Mittlerer Bikameralismus</u> (3) Kanada, Frankreich, Spanien	<u>Schwacher Bikameralismus</u> (2) Belgien, Österreich, Irland, Grossbritannien (1.75)
		<u>Unikameralismus</u> (1) Dänemark, Finnland, Luxemburg, Griechenland, Neuseeland, Norwegen (1.5), Portugal, Schweden, Island

Auswirkungen des Bikameralismus in der Schweiz

- *Föderalismuseffekt*: Bikameralismus begünstigt Kleinkantone, ländliche Gebiete (Sperrminorität mit 23 Stimmen für 18 Prozent der Bevölkerung)
- *Parteieffekt*: Bikameralismus begünstigt Mitteparteien: Parteiverhältnisse stark: SVP mit 29,4 % hat 5 Sitze (= 10%)
- *Hemmt Interventionen* der öffentlichen Hand und den Staatsausbau
- *Verhindert Reformen*
- *Aber Vergleich von 21 OEDC-Ländern zeigt*: Bikameralismus hat keine Machtbeschränkung der Regierung, keine höhere Stabilität des politischen Systems, keine höhere ökonomische Systemleistung

Vatter 2002: Politische Institutionen und ihre Leistungsfähigkeit

Auswirkungen des Bikameralismus

Ständerat ist etwas
fortschrittlicher als
Nationalrat

Ständerat ist etwas
einflussreicher als
Nationalrat!

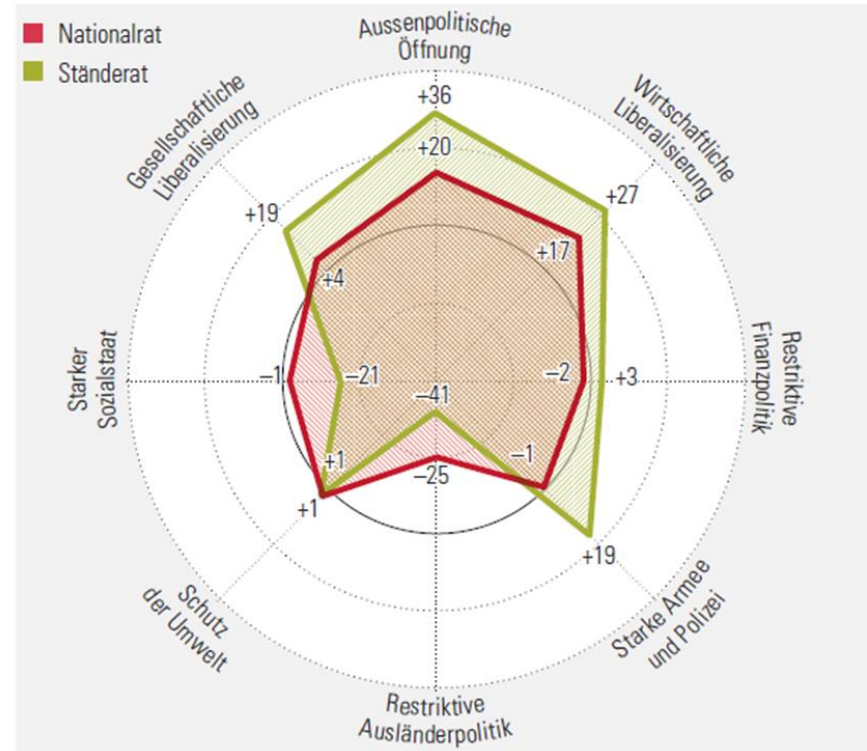
Warum?

Quelle:

http://www.sotomo.ch/media/publis/NZZ_Staenderat_wider_Zeitgeist.pdf

Das eidgenössische Parlament im politischen Raum

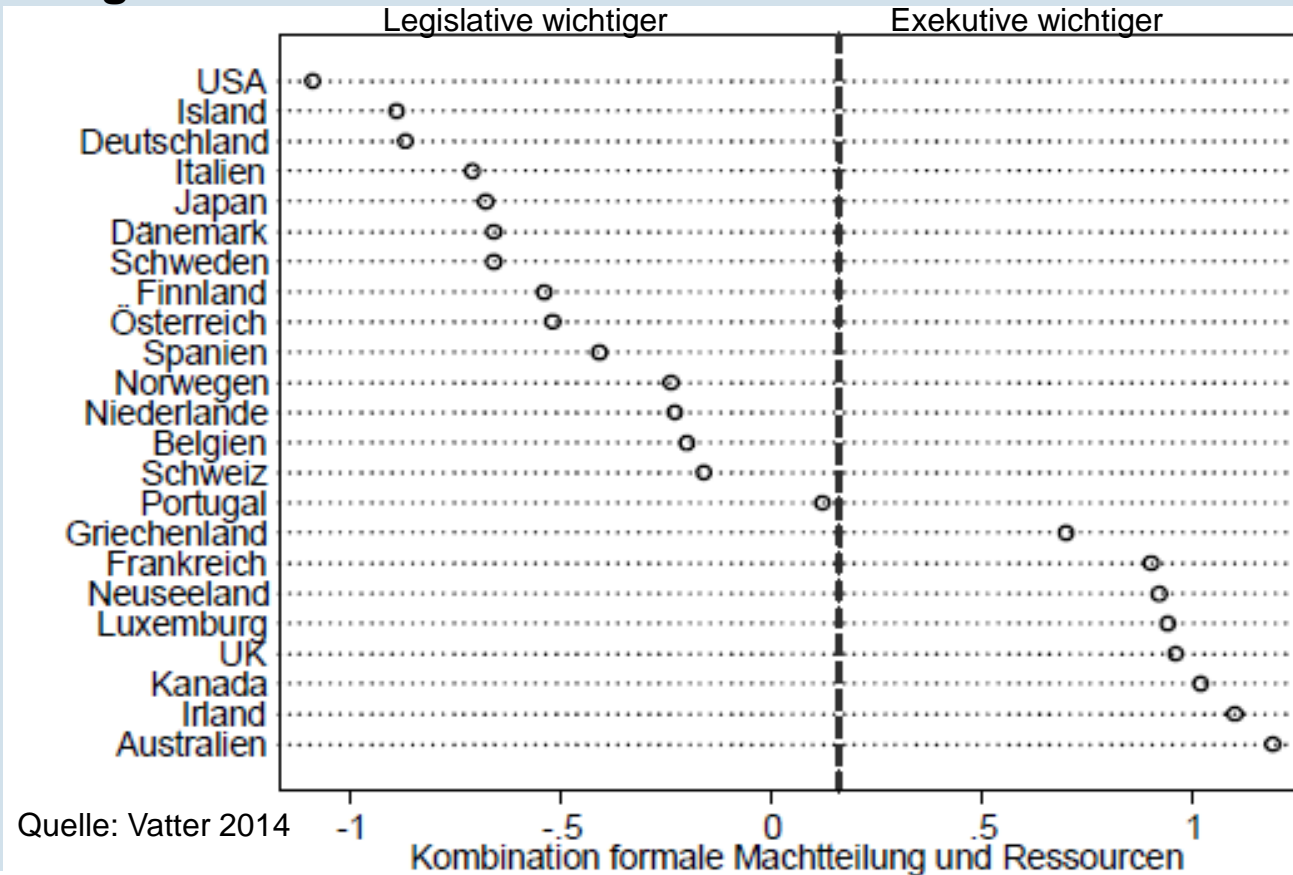
Politisches **Profil von National- und Ständerat** im Vergleich zur Stimmbevölkerung (Nulllinie). Abweichung in Prozentpunkten. Datenbasis: Schlussabstimmungen im Parlament, eidgenössische Volksabstimmungen von 2001 bis 2011.



QUELLE: SOTOMO, UNIVERSITÄT ZÜRICH

Eigenheiten des Schweizer Parlaments

Parlamentssupremanie? Ist Regierung wichtiger als Parlament oder umgekehrt?



Supremanieverlust des Parlaments: Einflussfaktoren

- fakultatives Gesetzesreferendum 1874
- Vorparlamentarisches Verfahren 1940er Jahre
- Entstehung einer «politischen Verwaltung»
- Primat des Bundesrates in der Aussenpolitik
- Auswirkungen der Globalisierung

Organisation des Parlaments

- Das Parlament organisiert den Ablauf seiner Geschäfte selbst. Zuständig ist die Koordinationskommission bestehend aus den zwei Ratsbüros.

Die Beratung umfasst folgende Schritte:

1. Bezeichnung des erstbehandelnden Rates
2. Vorberatung in der zuständigen *Kommission* des Erstrates
3. Behandlung in den *Fraktionen*
4. Eintreten und Detailberatung im Plenum des Erstrates
5. Vorberatung in der zuständigen Kommission des Zweirates
6. Eintreten und Detailberatung im Plenum des Zweirates
7. Bei ungleichen Beratungsergebnissen: Durchführung des Differenzbereinigungsverfahrens, allenfalls Einsetzen einer Einigungskommission
8. Schlussabstimmung

Funktionen des Parlaments

- a) Rechtssetzungsfunktion
- b) Wahlfunktion
- c) Kontrollfunktion
- d) Repräsentationsfunktion
- e) Weitere Aufgaben des Parlaments

Funktionen des Parlaments

a) *Rechtssetzungsfunktion*

Parlament erlässt Bundesgesetze und Verordnungen

Dazu parlamentarische Instrumente:

- Motion, Postulat, parlamentarische Initiative, Interpellation, Einfache Anfrage
Definition der einzelnen Instrumente?

Instrumente haben drei Funktionen:

- Artikulationsfunktion (sich äussern zu Thema), z.B. Interpellation
- Initiativfunktion (Anstoss für Parlamentsentscheid geben), z.B. Motion
- Informationsfunktion (Auskunft erhalten über laufendes Geschäft), z.B. Einfache Anfrage

Funktionen des Parlaments

b) Wahlfunktion

Die Bundesversammlung wählt

- die Mitglieder des Bundesrates,
- die Bundeskanzlerin oder den Bundeskanzler,
- die Richterinnen und Richter des Bundesgerichts
- sowie den General.

Funktionen des Parlaments

c) Kontrollfunktion

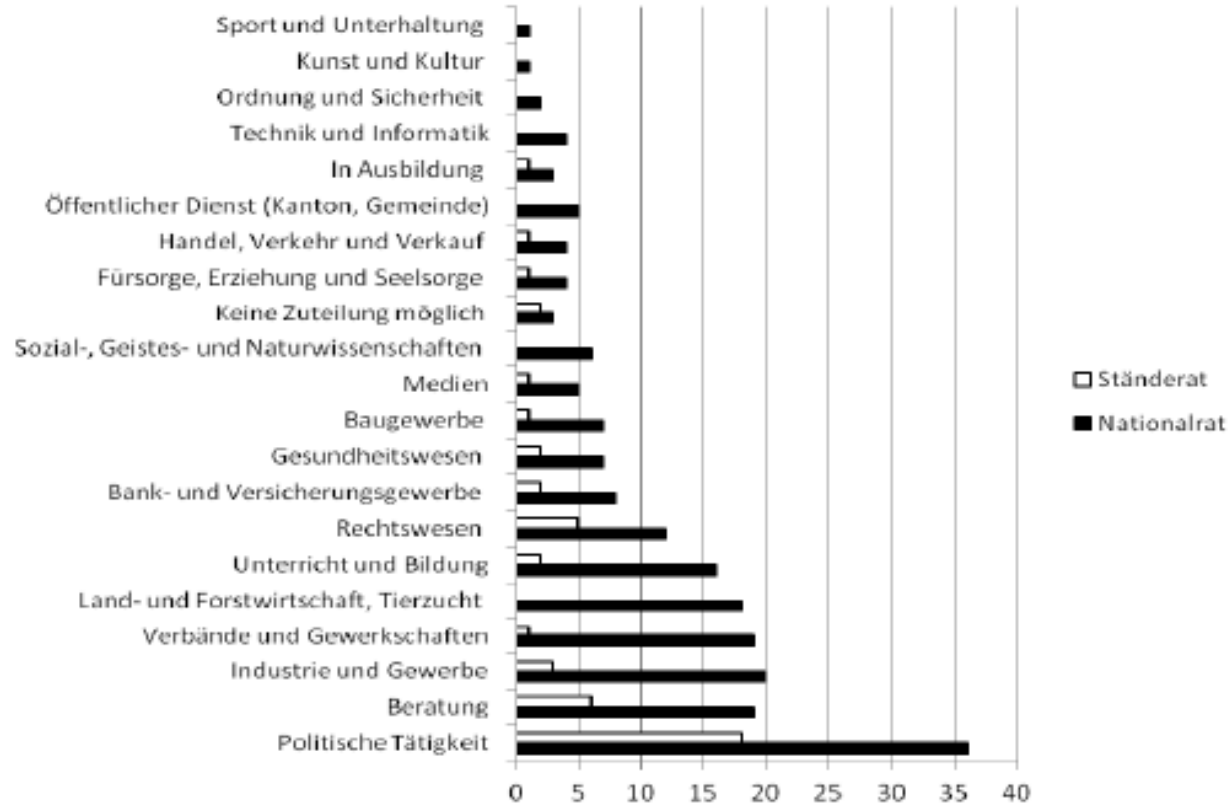
- Die Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) des National- und Ständerats üben die Oberaufsicht aus über die Geschäftsführung des Bundesrates, der Bundesverwaltung und der eidgenössischen Gerichte.
- Geschäftsprüfungsdelegation: Die GPK wählen aus ihrer Mitte je sechs Mitglieder in die gemeinsame Geschäftsprüfungsdelegation (GPDel). Dieser stehen weitgehende Informationsrechte zu.
- Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle: Kompetenzzentrum der Bundesversammlung für Evaluationen
- Die Parlamentarische Untersuchungskommission PUK: Klärt Vorkommnisse in der Bundesverwaltung von grosser Tragweite ab

Funktionen des Parlaments

d) Repräsentationsfunktion

Parlamente haben Legitimation hauptsächlich vom Repräsentationsgedanken

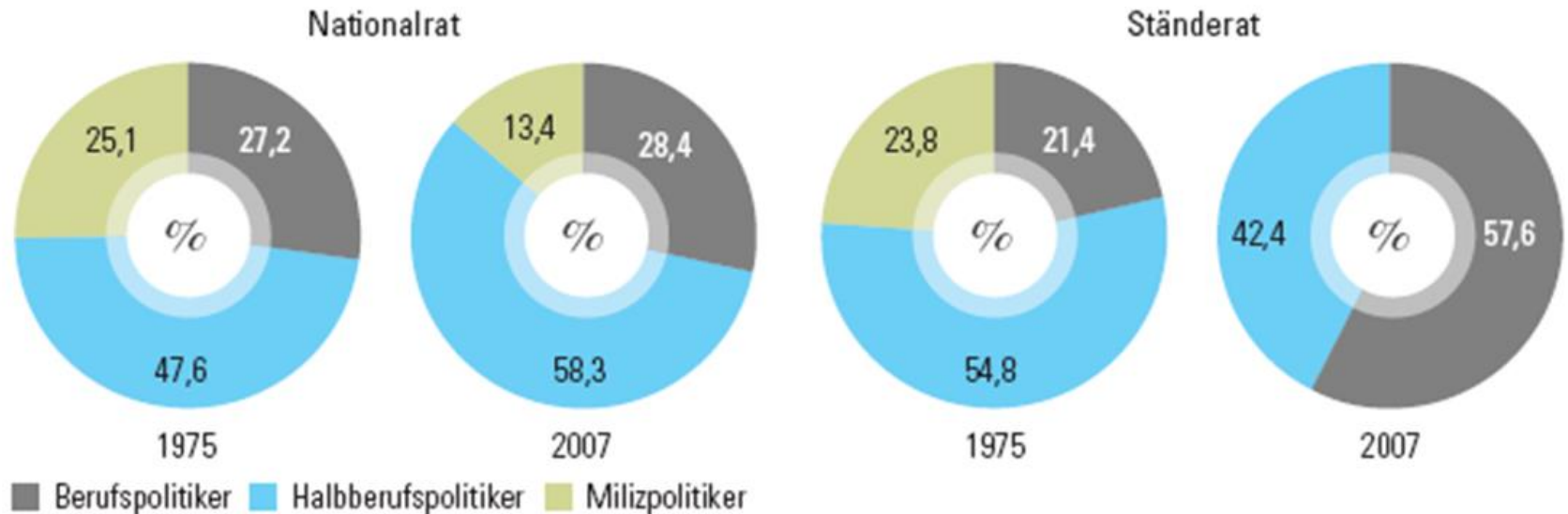
Abbildung 6.5: Die Vertretung von Berufsgruppen im Parlament, 2011



Quelle: Vatter 2014

Funktionen des Parlaments

d) *Repräsentationsfunktion*



QUELLE: BÖTIKOFER/HUG 2010

NZZ-INFOGRAFIK /mfe.

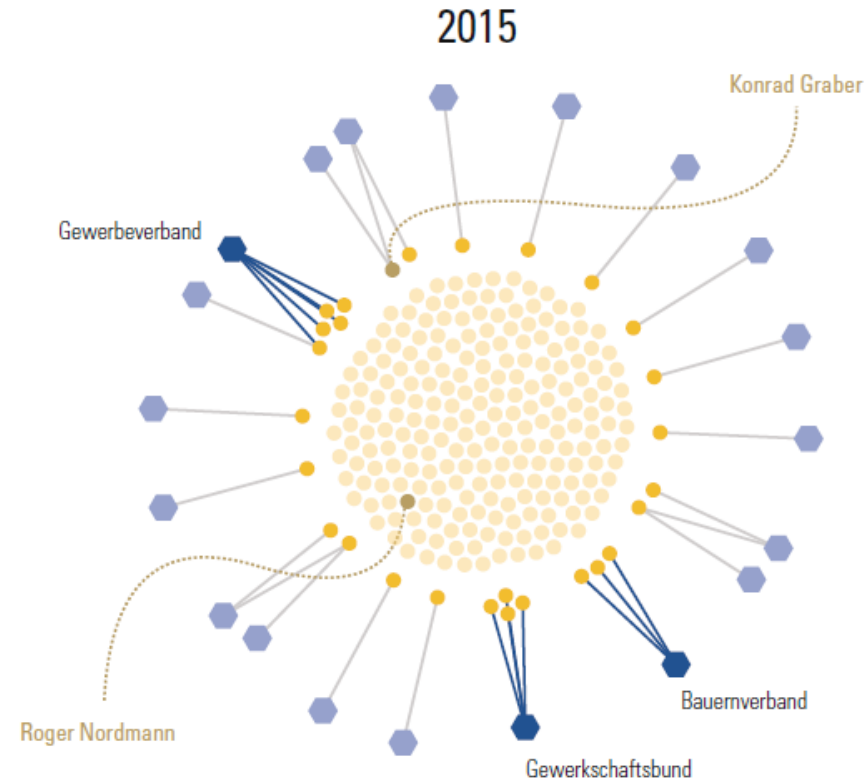
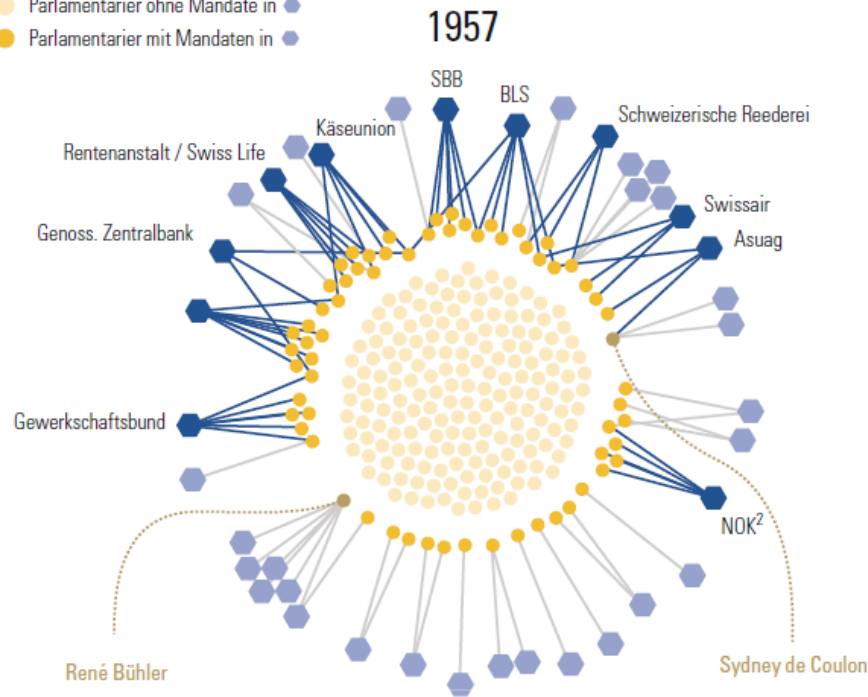
d) Repräsentationsfunktion: Parlamentarier als Teil der Wirtschaftselite

■ Unternehmen und Wirtschaftsverbände¹

■ Unternehmen und Wirtschaftsverbände mit drei oder mehr Verbindungen

■ Parlamentarier ohne Mandate in

■ Parlamentarier mit Mandaten in

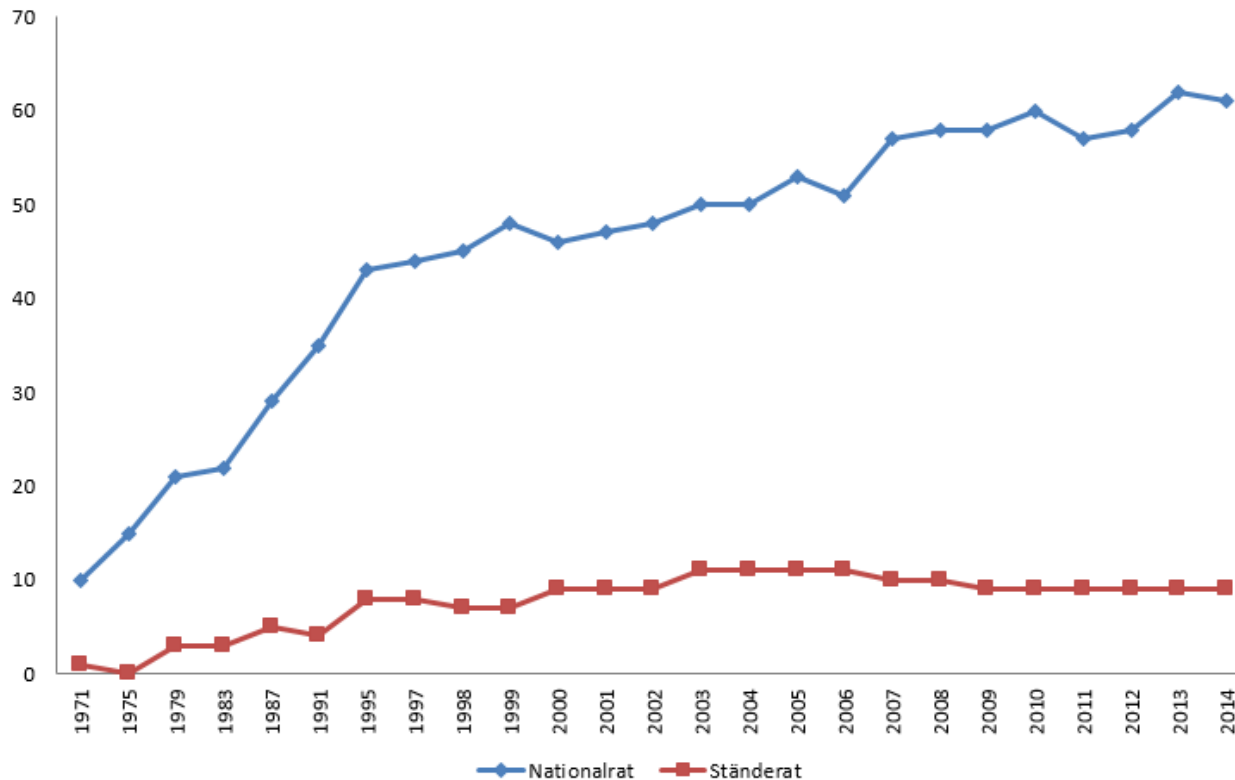


NZZ, 12.9.2017

Organisation und Funktionen des Parlaments

Funktionen des Parlaments

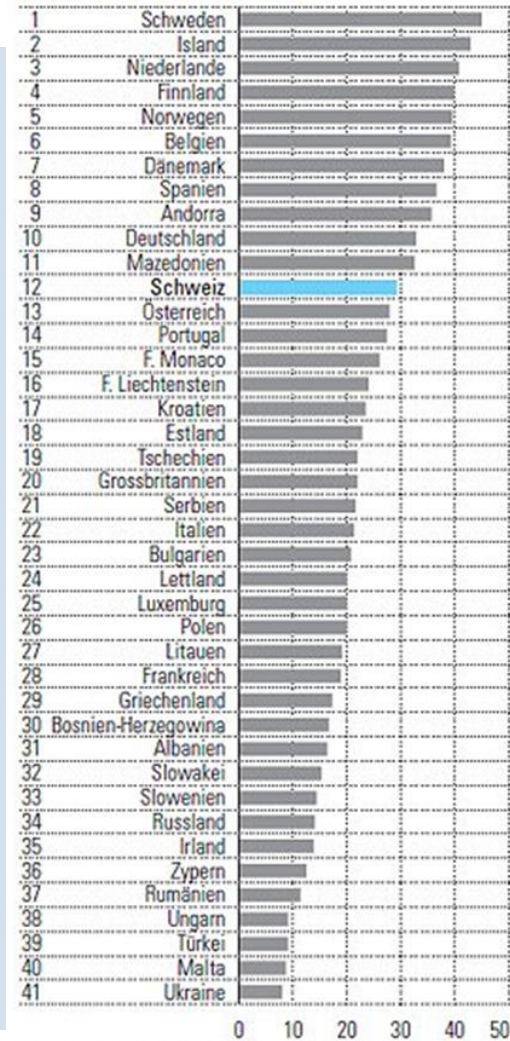
d) Repräsentationsfunktion Frauenvertretung



Frauenvertretung in der Politik

Der Frauenanteil in nationalen Parlamenten

(Europäische Staaten 2010), in Prozent



QUELLE: UNION INTERPARLEMENTAIRE GENÈVE, BFS

Funktionen des Parlaments

e) Weitere Funktionen

- Aussenpolitische Funktion
- Erteilung von Aufträgen an den Bundesrat
- Pflege der Beziehungen zwischen Bund und Kantonen
- Erteilung von Konzessionen
- Treffen von Massnahmen zur Wahrung der äusseren Sicherheit, der Unabhängigkeit und der Neutralität der Schweiz
- Treffen von Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit
- Treffen von Massnahmen zur Durchsetzung des Bundesrechts
- Entscheidung über Einzelakte, soweit ein Gesetz dies ausdrücklich vorsieht (dazu gehören Bewilligungen zum Bau von Einrichtungen zur Erzeugung von Atomenergie)
- Entscheidung über Amnestien und Begnadigungen
-

Rede- oder Arbeitsparlament?

- *Redeparlament* (z.B. englisches Unterhaus): Diskussion im Parlament stellt Transparenz dar, über was für wen und für welche Interessen entschieden wird.
- *Arbeitsparlament* (z.B. amerikanischer Kongress): Diskussionen im Parlament im Hinblick auf Problemlösungen.
- *Schweiz?*

Film

England

Schweiz

Kommissionen

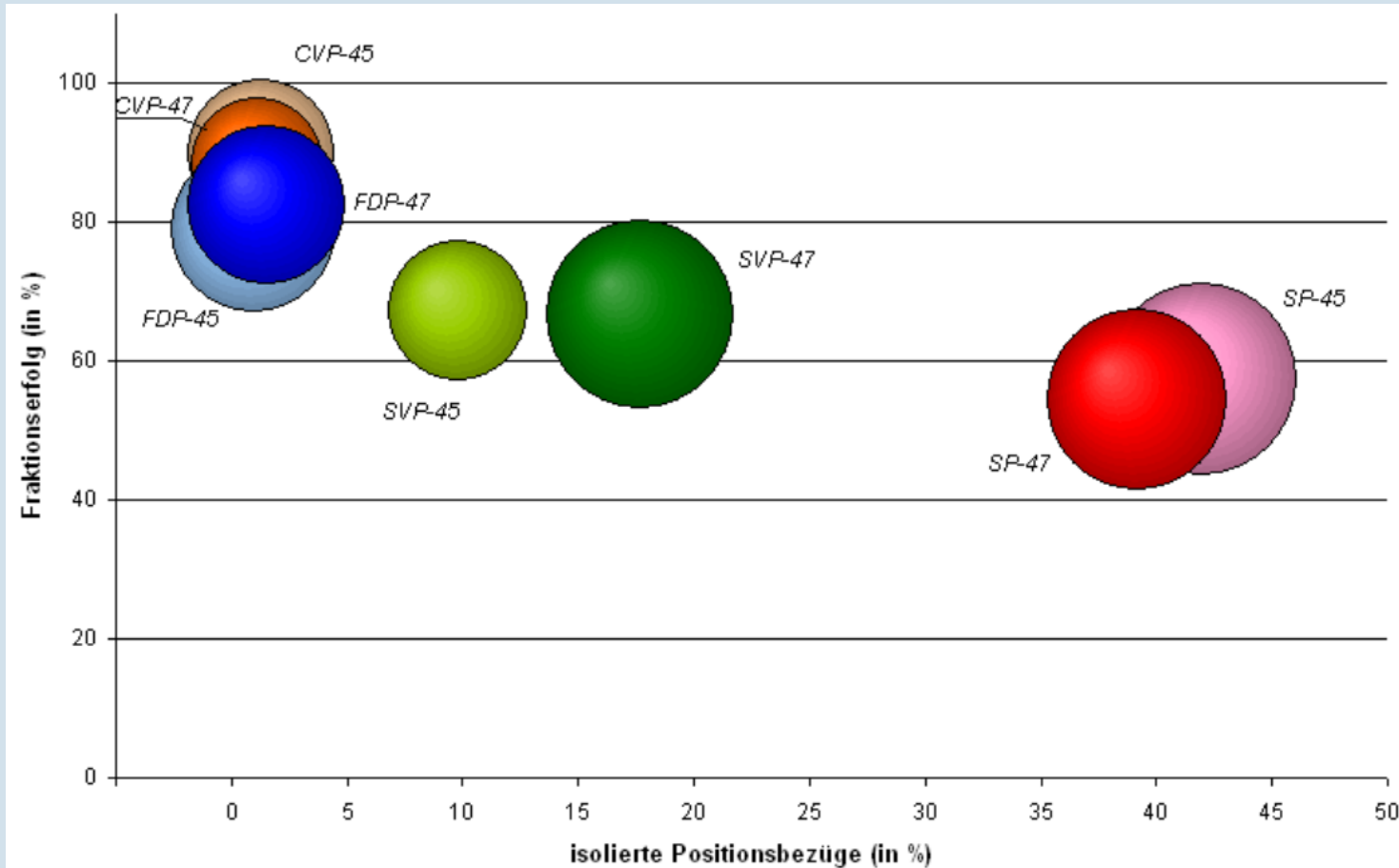
- Organe des Arbeitsparlaments „eigentliche Problemlösungsinstanzen“
- Kommissionen haben die Aufgabe, die ihnen zugewiesenen Geschäfte vorzubereiten und ihrem Rat Antrag zu stellen
- Jeder Rat verfügt über 12 ständige Kommissionen
- Die Kommissionen des Nationalrats setzen sich aus je 25 Mitgliedern zusammen, diejenigen des Ständerats aus je 13 Mitgliedern
- Die Kommissionen tagen durchschnittlich 3 bis 4 Tage pro Quartal
- Die Protokolle der Kommissionssitzungen sind **nicht öffentlich** einsehbar
- Vorteil ständiger Kommissionen: Spezialisierung und Aneignung von Fachkompetenz, effiziente Arbeits- und Verständigungsstrategien, mehr Durchsetzungsvermögen dank Sachverstand

Fraktionen

- Wichtigsten Gruppierungen des Parlaments
 - Umfassen Angehörige der gleichen Partei oder gleichgesinnter Parteien aus beiden Räten
 - Fraktion ist also nicht immer mit einer einzigen Partei identisch
 - Zur Bildung einer Fraktion ist der Zusammenschluss von mindestens fünf Mitgliedern eines Rates erforderlich
 - Zuteilung der Kommissionssitze erfolgt nach Fraktionen
-
- Ist Verbandsbindung oder stärker als diejenige an die Fraktion?

Organisation und Funktionen des Parlaments (4)

Fraktions- erfolg



Quelle: Linder/Schwarz 2006

- Freiwillige, nebenberufliche und ehrenamtliche Übernahme von öffentlichen Aufgaben und Ämtern
- Nicht oder nur teilweise entschädigt
- Nur in der Schweiz verwendete Begrifflichkeit
- Bundesversammlung ist Milizparlament oder Halbberufsparlament

Bewertung

Vorteile

- Rückgriff auf Fähigkeiten aus dem Zivilleben
- Sicherstellung feingliedrig strukturiertes Politiksystem
- Neben Wahlen und Abstimmungen weitere mögliche Form politischer Partizipation
- Politiker/-innen sind näher bei der Bevölkerung

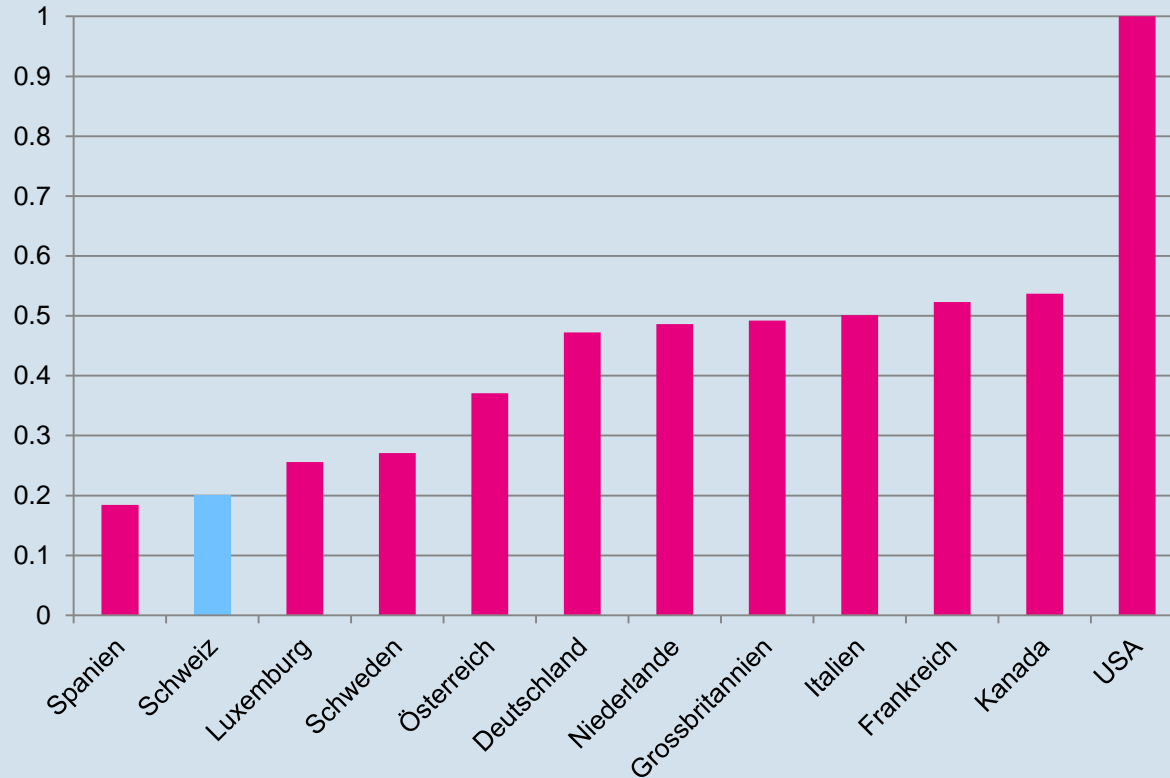
Nachteile

- Intransparenz von Leistung und Gegenleistung
- Soziale Selektivität: Einkommenslose Arbeit setzt Einkommen ohne Arbeit voraus!
- Abhängigkeit von Informationsbeschaffung durch Dritte
- Rekrutierungsproblem

Aber: Milizparlament ist eine Fiktion

- Fiktion des Milizparlaments verhindert professionelle Arbeitsbedingungen:
„Das Halbberufsparlament ist unter dem Aspekt der Demokratie fragwürdig, weil es die Repräsentation verzerrt, weil es zwischen den Parlamentariern grosse Ungleichheiten schafft und weil es de facto die meisten Bürgerinnen und Bürger des verfassungsmässig ‚garantierten‘ passiven Wahlrechts beraubt“ (Riklin/Möckli 1991, 163)
- Aber: Dank Milizparlament haben wir Profipolitiker/innen und nicht Profiparlamentarier/innen

Professionalisierung des Parlaments (Index 2009)



Quelle: Klemm 2013, S. 154

Entschädigung Nationalrat

	2010	% von Total
Einkommen (Steuerpflichtig)		
Jahreeinkommen	25'000.-	18.79%
Taggelder (inkl. Sessionen)	38'396.-	28.85%
Entschädigungen für Präsidien und Berichterstatter	1'740.-	1.31%
Distanzentschädigung (Verdienstausschlag 1/3)	469.-	0.35%
Kranken-, Unfall- und Mutterschaftstaggeld	435.-	0.33%
Betreuungszulage	1'109.-	0.83%
Vorsorgeentschädigung	9'849.-	7.40%
Total	76'999.-	57.86%

Spesen		
Jahresentschädigung	31'750.-	23.86%
Mahlzeitenentschädigungen	9'403.-	7.07%
Übernachtungsentschädigungen	8'611.-	6.47%
Mahlzeiten- und Übernachtungsentschädigung Ausland	1'502.-	1.13%
Distanzentschädigung (Spesenanteil 2/3)	938.-	0.70%
Generalabonnement	3'880.-	2.92%
Total	56'085.-	42.14%
Einkommen und Spesen Total	133'084.-	100.00%

Quelle: Blick, 13.1.2012

Bezüge: <<http://www.parlament.ch/SiteCollectionDocuments/ra-bezuege-d.pdf>>

Anpassung der institutionelle Rahmenbedingungen von Parlamenten

- Wahlorgan (Wahlfähigkeit, Wahlberechtigung)
- Wahlsystem
- Ermittlung der Mandatsverteilung
- Wahlkreise
- Wahlquoten
- Listen- und Unterlistenverbindungen
- Kumulieren und Panaschieren
- Grösse
- Dauer der Legislatur
- Kommissionen
- Professionelle Unterstützung der Parlamentarier/-innen
- Politische Steuerung/Planung

Vgl. Vatter 2002: 117 ff.

- Brändle, Michael; Wiesli, Reto (2001): *Professionalisierung der Parlamente im internationalen Vergleich*.
- Bütikofer, Sarah und Simon Hug (2010): Auf dem Weg zum Berufsparlament. *Neue Zürcher Zeitung*, 4. Mai 2010, p. 13.
- Klemm, Thomas (2013): *Das politische System der Schweiz. Ein internationaler Vergleich*. München: Oldenbourg Verlag.
- Lijphart, Arend (1999): *Patterns of Democracy*. New Haven and London: Yale University Press.
- Linder, Wolf; Mueller, Sean (2017): *Schweizerische Demokratie: Institutionen, Prozesse, Perspektiven* (4. vollständig überarbeitete und aktualisierte Auflage). Bern: Haupt Verlag.
- Linder, Wolf; Schwarz, Daniel (2008): Der Erstrat behält oft die Nase vorn, *Neue Zürcher Zeitung* Nr. 228 vom 30. September 2008, S. 16.
- Nohlen, Dieter; Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.) (2002): *Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden Begriffe*. München: Beck Verlag.
- Riklin, Alois; Möckli, Silvano (1991): Milizparlament, in: Parlamentsdienste (Hrsg.): *Das Parlament – „Oberste Gewalt des Bundes“?* Festschrift der Bundesversammlung zur 700-Jahr-Feier der Eidgenossenschaft. Bern: Haupt.
- Schwarz, Daniel; Linder, Wolf (2006): *Mehrheits- und Koalitionsbildung im schweizerischen Nationalrat 1996–2005*, Studie im Auftrag der Parlamentsdienste der schweizerischen Bundesversammlung.
- Vatter, Adrian (2002): Politische Institutionen und ihre Leistungsfähigkeit: Der Fall des Bikameralismus im internationalen Vergleich, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 33 (1): 125-143.
- Vatter, Adrian (2014): *Das politische System der Schweiz*. Studienkurs Politikwissenschaft. Stuttgart: UTB.