

Adrian Vatter

# Das politische System der Schweiz

2., aktualisierte Auflage 2016



## Vorwort

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8252-4625-9 (Print, UTB)

ISBN 978-3-8385-4625-4 (E-Book, UTB)

Das E-Book zu diesem Buch ist erhältlich unter [www.utb-shop.de](http://www.utb-shop.de).

2., aktualisierte Auflage 2016

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2016. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Das vorliegende Buch bietet sowohl eine allgemeine Einführung in das politische System der Schweiz als auch einen vertieften Überblick über den aktuellen Stand der politikwissenschaftlichen Forschung zur Schweiz. Es wendet sich an ein breites Publikum von Studierenden, Lehrenden und Forschenden der Politikwissenschaft und angrenzender Disziplinen sowie an politische Entscheidungsträger, Medienfachleute und an alle an Fragen der Schweizer Politik Interessierte. All denen, die mir beim Zustandekommen des Buchs während meines Freisemesters an der Universität Bern im Herbst 2012 und den folgenden Monaten geholfen haben, möchte ich an dieser Stelle herzlich danken. Ein ganz besonderer Dank geht zunächst an die (teilweise ehemaligen) Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern, die mich in vielerlei Hinsicht tatkräftig unterstützt haben. Namentlich erwähnen möchte ich Alex Arens, Julian Bernauer, Pirmin Bundi, Serena Dick, Martina Flick, Anja Heideberger, Silja Kohler, Samuel Kuhlmann, Ursula Walthert und Rolf Witz. In der Vorbereitung und während des Verfassens des Buches habe ich zudem von den wertvollen Anregungen zahlreicher Kolleginnen und Kollegen profitiert, allen voran von Regina Kiener und Claude Longchamp, im Weiteren aber auch von den hilfreichen Kommentaren und Hinweisen von Klaus Armingeon, Daniel Bochsler, Sarah Büttkofer, Marc Bühlmann, Christian Bolliger, Katharina Fontana, Markus Freitag, Andreas Lienhard, Sean Mueller, Thomas Milic, Daniel Oesch, Christian Rüfli, Fritz Sager, Pascal Sciarini, Daniel Schwarz und Jürg Steiner. Michael Hermann und Andreas Ladner danke ich für die Bereitstellung von Daten. Ein grosses „thank you“ gebührt ausserdem Clive Church, der mir im Herbst 2012 einen interessanten Aufenthalt am *Centre for Swiss Politics* an der *University of Kent* in Canterbury (UK) ermöglicht hat. Er hat mich nicht nur in die neuesten Entwicklungen und Geheimnisse der britischen Politik und Gastronomie eingeführt, sondern mich auch mit seiner grosszügigen Gastfreundschaft und seinem feinen englischen Humor bestens bewirtet und unterhalten. Meiner Mitarbeiterin Kerstin Nebel gebührt in besonderer Weise Dank und Anerkennung, in weiten Phasen der Manuskripterstellung die Federführung bei den anfallenden Korrekturarbeiten und bei der Schlussredaktion des Textes übernommen zu haben. Für das sorgfältige Lektorat und die konstruktive Zusammenarbeit danke ich zudem Beate Bersteinin und Jasmin Burkart vom Nomos Verlag sowie meiner langjährigen Sekretärin Monika Spinarsch. Meiner Frau, meinen Kindern und meinen Eltern danke ich für ihre grosse Unterstützung, ihr Verständnis und die nur langsam endende Geduld. Widmen möchte ich das Buch meinem Mentor und Vorgänger Wolf Linder, dessen Arbeiten zur Schweizer Politik noch heute prägend sind und massgeblich zur erfolgreichen Entwicklung der Schweizer Politikwissenschaft beigetragen haben.

Bern, im September 2013

Adrian Vatter

## 5.10 Fragen

1. Durch welche Besonderheiten zeichnet sich die schweizerische Regierung im Vergleich zu parlamentarischen und präsidentiellen Demokratien aus?
2. Weshalb setzen sich die kantonalen Regierungen trotz Majorzwahlsystem aus übergrossen Regierungskoalitionen zusammen?
3. Welches sind die Gründe für die zunehmende Instabilität der parteipolitischen Zusammensetzungen der Regierungen beim Bund und in den Kantonen?
4. Wie weit erfüllt der Bundesrat heute die vier exekutiven Kernfunktionen der Planung, Koordination, Information und Repräsentation?
5. Weshalb besteht heute ein zunehmendes Ungleichgewicht zwischen dem Kollegialitäts- und dem Departementalprinzip im Bundesrat?
6. Weshalb ist es im Gegensatz zu den Verwaltungsstrukturen bis heute nicht gelungen, die Regierungsstrukturen in der Schweiz grundlegend zu reformieren?

## 6 Das Parlament

### 6.1 Einleitung

Mit Blick auf andere entwickelte Demokratien zeichnet sich die schweizerische Legislative durch besondere Rahmenbedingungen aus. Dazu gehören zunächst auf der institutionellen Ebene sowohl der nichtparlamentarische als auch nichtpräsidentielle Charakter des schweizerischen Systems, im Weiteren aber auch die ausgeübten Volksrechte mit dem Referendumsvorbehalt auf der einen Seite sowie die schwache Stellung der Justiz mit der fehlenden Normenkontrolle auf der anderen Seite. Sowohl in der politischen Praxis als auch in kultureller Hinsicht prägend für das Parlament sind schliesslich die Miliz- und Konkordanzigenschaften des politischen Systems (Lüthi 2014; Riklin/Ochsner 1984).

1848 war die Schweiz das einzige Land in Europa, das über ein von der (männlichen) Bevölkerung gewähltes Parlament verfügte und nicht unter absolutistischer Herrschaft stand. Heute gehören Parlamente in Demokratien zu den zentralen politischen Institutionen, während autoritäre Regime in Europa kaum mehr anzutreffen sind. Trotz ihrer hohen Anerkennung entspricht die praktische Relevanz und politische Einflussnahme der Legislative allerdings nicht immer dem demokratietheoretischen Ideal. Seit längerem wird etwa der vermeintliche Bedeutungsverlust von Parlamenten kritisiert, wonach die Gesetzgebungsarbeit der Legislative durch das Expertenwissen und den Informationsvorsprung der Exekutivbehörden marginalisiert wird. Weiter wird bemängelt, dass gerade in einem Milizsystem wie der Schweiz die Kontrollfunktion des Parlaments gegenüber der Regierung nicht wirksam ausgeübt werden könne. Zudem stelle die Zusammensetzung des Parlaments auch nach der späten Gewährung des Frauenwahlrechts bis heute kein repräsentatives Abbild der Bevölkerung dar. Schliesslich wurde der Bundesversammlung bis vor kurzem vorgeworfen, ihre Wahlfunktion lange Zeit kaum ernst genommen zu haben, obwohl sie bei der Bestellung der Exekutive und Judikative über einen sehr grossen Spielraum verfügt.

Im Folgenden wird der Frage nachgegangen, wie weit das Schweizer Parlament nach den zahlreichen Reformen der letzten Jahrzehnte seine Kernfunktionen der Rechtssetzung, Wahl, Kontrolle und Repräsentation heute erfüllt, wobei im vorliegenden Kapitel zunächst der Nationalrat im Vordergrund steht und das Zweikammersystem erst im nächsten Kapitel behandelt wird. In den Mittelpunkt rückt im Weiteren das spannungsreiche Machtverhältnis zwischen Legislative und Exekutive auf den verschiedenen Staatsebenen, das sich im Verlaufe der Geschichte des schweizerischen Bundesstaates mehrfach gewandelt hat. Weitere Schwerpunkte liegen auf der historischen Entwicklung des Parlaments sowie in der Analyse der Verhaltensweisen und

Koalitionsmuster der Fraktionen und Parlamentsmitglieder. Das Kapitel schliesst mit einem kurzen internationalen Vergleich und einer zusammenfassenden Betrachtung.

## 6.2 Die historische Entwicklung des Parlaments

Am 6. November 1848 gab es in den Strassen von Bern einen ganz besonderen Umzug zu bestaunen: Die im Oktober 1848 gemäss der neuen Bundesverfassung erstmals gewählten 111 National- und 44 Ständeräte wandelten feierlich zum Berner Grossratssaal, wo sie sich zur ersten schweizerischen Bundesversammlung einfanden, nachdem sie nach Konfessionen getrennte Gottesdienste besucht hatten.<sup>1</sup> Die damals anstehenden Geschäfte unterschieden sich dabei auf den ersten Blick nicht stark von den Themen, mit denen sich das Parlament noch heute beschäftigen muss. So hatte nicht nur der Umgang mit dem europäischen Umfeld einer Klärung, auch sollte es darum gehen, den Blick nach innen und zurück neu zu schärfen. Die Vergehenheitsbewältigung war ebenso dringend wie der föderale Ausgleich zwischen den sich nach dem Sonderbundskrieg zusammengeschlossenen Gliedstaaten. Das Verkehrswesen wartete auf seine Umgestaltung und auch beim nationalen Kommunikationsnetz lag mehr im Argen als in geordneten Bahnen. Und nicht zuletzt überschatteten schon damals die Asylproblematik und die Armereform die nationale politische Debatte. Gleichzeitig bestanden aber auch beträchtliche Unterschiede zur schweizerischen Politik des 21. Jahrhunderts. Nicht nur im Verhältnis Schweiz-Europa, sondern auch in anderen innenpolitischen Fragen waren die Konfliktlinien - verglichen mit heute - auf den Kopf gestellt. So fühlte sich die liberale Schweizer Elite von einem reaktionären Europa in ihrer Fortschrittlichkeit bedroht, während die Konservativen um jeden Preis eine gesamtschweizerische Armee verhindern wollten. Die vielfältigen Aufgaben der Bundesversammlung als oberster Gewalt des Bundes waren in der neuen Bundesverfassung von 1848 festgeschrieben. Das Parlament wurde mit sehr weitgehenden Kompetenzen ausgestattet und sollte als Vertretung des Schweizer Volkes den Bundesrat, das Bundesgericht und den General wählen, deren Arbeit kontrollieren, Begnadigungen aussprechen und schliesslich und vor allem Recht setzen und revidieren.<sup>2</sup> Im Gegensatz zu heute spielte sich im jungen Parlament praktisch die gesamte politische Willensbildung im „Saal“ ab. Fraktionen oder vergleichbare Gruppen existierten noch nicht, was den Reden für die individuelle Meinungsfindung mehr Gewicht gab, bestand doch unter diesen Umständen die Möglichkeit, mit einem überzeugenden Votum einzelne Ratskollegen für die eigene Position zu gewinnen. Generell waren die Prozeduren aufgrund der Kleinheit des

Rates einfacher, informeller und personenbezogener, was sich etwa im fehlenden Rednerpult, der zeitlich unbeschränkten Redezeit und im Verbot, vorbereitete Texte abzulesen, ausdrückte. Der „Einzelkämpfer-Majorz“ ohne Wahllisten und die fehlenden Parteioorganisationen im heutigen Sinne zur Unterstützung der Wahlkampagnen übten dabei einen grossen Druck auf die Parlamentsmitglieder aus, sich im Plenum wirkungsvoll zu präsentieren, da nur dann in den Zeitungen über sie berichtet wurde, was oft zu sehr langen und strukturlösen Debatten führte (Neidhart 2010: 51).

Es mag zu gewissen Teilen an den neu eingeführten Geschäftsreglementen gelegen haben, dass sich schon in den ersten Sessionen trotz den teilweise tumultartigen Anfängen relativ schnell ein funktionierender Verhandlungsmodus einstellte. Andererseits spielte auch der Umstand eine Rolle, dass eine Mehrheit der Räte parlamentarische Erfahrungen aus den kantonalen Legislativen mitbrachte. Ein besonders wichtiger Faktor war aber die bereits früh einsetzende Praxis, mit Kommissionen zu arbeiten. Die Bestellung solcher kleiner, beweglicher Arbeitsgruppen war zwar von den kantonalen Parlamenten her bekannt, stellte aber auf Bundesebene insofern ein Novum dar, als die Tagsatzung<sup>3</sup> noch keine Ausschüsse gekannt hatte. Eine Sonderstellung nahm am Anfang die Petitions- oder Briefschriftenkommission des Nationalrates ein, war sie doch die einzige „ständige“ unter den sonst ausschliesslichen Ad-hoc-Kommissionen.

Die Abneigung gegen ständige Kommissionen in der Frühzeit des Parlaments lag in der Befürchtung begründet, diesen könnte eine allzu grosse Bedeutung in der Erarbeitung von Gesetzen zukommen. Die Befürchtung einer Dominanz der vorbereiteten Gremien bestätigte sich jedoch nicht. Die wichtigste Grösse im Gesetzgebungsprozess blieb zunächst die Bundesversammlung selber und nicht ihre Kommissionen. Diese gewannen jedoch mit dem organisierten Auftreten der Parteien und der Vergrösserung des Nationalrates weiter an Gewicht, besonders in ihrer Funktion als Gegengewicht zur zusehends stärker werdenden Exekutive. Entsprechend sank sukzessive die Zurückhaltung in der Bestellung ständiger Kommissionen zugunsten einer effizienteren Arbeitsweise des Parlaments. Die ersten ständigen Kommissionen neben den Petitionskommissionen waren die Budgetkommission im Nationalrat sowie die Budget-, die Rekurs-, die Militär- und die Eisenbahnkommissionen im Ständerat. Zu Beginn des 20. Jahrhunderts kam die Schaffung der Finanzdelegation hinzu. Dennoch entsprach die schweizerische Bundesversammlung lange Zeit eher einem Redeparlament, dessen Schwergewicht auf den oft sehr langen und noch kaum reglementierten Parlamentsdebatten lag.

1 Abschnitt 6.2 ist eine stark überarbeitete und gekürzte Fassung von Vatter und Sager (1998) sowie Sager und Vatter (1999).

2 In der ersten Legislaturperiode von 1848 bis 1851 genehmigte die Bundesversammlung rund 30 Gesetze, 40 Dekrete oder Beschlüsse und zehn Staatsverträge (Aubert 1998: 44; vgl. auch [www.parlament.ges.ch](http://www.parlament.ges.ch)).

3 Als Gesamtenkongress war die Tagsatzung bis 1848 die Versammlung der Abgesandten der 22 Kantone und funktionierte daher als „suprakantonall[e] Institution“ (Holenstein 2014: 258). Mit Ausnahme von Kriegserklärungen, Friedensschlüssen und auswärtigen Bündnissen, die eine Dreiviertelmehrheit erforderten, entschied während der Zeit des Bundesvertrages (1815–1848) das absolute Mehr (vgl. § 8 Bundesvertrag).

Die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts war die Blütezeit des Schweizer Parlamentarismus. Die Verfassungsväter von 1848 hatten einen allgemeinen Vorrang des Parlaments gegenüber dem Bundesrat vorgesehen, wobei Letzterer nicht viel mehr als ein Ausschuss der beiden Kammern sein sollte. Mit einer Art „gouvernement d'assemblée“ sollte eine Dominanz der Bundesversammlung über einen relativ unselbständigen und dem Parlament gefügigen Bundesrat eingerichtet werden. Dieser alleinige Machsanspruch des Parlaments bezog seine Legitimation aus dem Umstand, dass in der Frühphase des Bundesstaates die in dreijährigen Intervallen stattfindenden Nationalratswahlen,<sup>4</sup> zusammen mit den Wahlen in die Kantonsparlamente, die einzigen demokratischen Wahlvorgänge im Lande darstellten. Der Nationalrat war damit die Stimme des (männlichen) Volkes. Er allein repräsentierte den Souverän, was ihm die höchste Legitimation verschuf. Aus demokratischer Sicht, wonach aller Staatswille Volkswille sein muss, war es somit naheliegend, dass dem Nationalrat (zusammen mit dem Ständerat als Vertretung der Gliedstaaten) auch die höchste Macht zukam. Bis zur ersten Totalrevision der Verfassung konzentrierte sich deshalb die gesamte legislative Macht im Parlament, welches seine dominante Stellung als nationales Repräsentationsorgan trotz Erstarkens des Bundesrates bis 1874 behaupten konnte. Allerdings war es schon damals die Regierung, die die Gesetze vorbereitete und die zahlreichen Beschlüsse während der Abwesenheit des Parlaments eigenständig umsetzte (Aubert 1998: 51).

Nach der Einführung des fakultativen Referendums 1874 hatte jeder Ausbau der direkt-demokratischen Kontrollmechanismen einen faktischen Machtverlust des Parlaments zur Folge. Das fakultative Gesetzesreferendum und die 1891 eingeführte Verfassungsinitiative ermöglichten es dem Souverän, direkt in den Entscheidungsprozess einzugreifen und damit das gesetzgeberische Monopol der Bundesversammlung aufzubrechen. Das fakultative Referendum entwickelte sich denn auch schnell zum Oppositionsinstrument par excellence für politische Parteien und Interessengruppen (Neidhart 1970). Das Gewicht des Parlaments erfuhr nach dem Zweiten Weltkrieg eine erneute Schwächung, als dem in den 1930er Jahren manifest gewordenen Einfluss der wirtschaftlichen Interessengruppen auf den Gesetzgebungsprozess über Referendumsandrohungen mit der Verankerung des vorparlamentarischen Vernetzungsverfahrens in der Verfassung begegnet wurde. Die 1939 von der Bundesversammlung erteilten Vollmachten für den Bundesrat, die formell erst 1952 wieder aufgehoben wurden, schwächten das Parlament zusätzlich. Schliesslich nahm in der Nachkriegszeit mit den wachsenden sozial- und wirtschaftspolitischen Anforderungen an den modernen Leistungsstaat und dem damit zusammenhängenden Ausbau der Bundeskompetenzen sowie mit der steigenden Bedeutung der Aussenpolitik auch der politische Einfluss der Bundesbehörden zunugunsten des Parlaments weiter zu und in den 1960er Jahren machte der bildhafte Vergleich eines Parlamentes die Run-

de, welches in der Gesetzgebung nur noch an der „administrativ-gouvernementalen Krücke“ gehen könne (Eichenberger 1965: 285). Die offensichtliche Kluft zwischen der formalen Stellung der Legislative und ihrem effektiven Einfluss wurde dem Parlament Mitte der 1960er Jahre mit der sogenannten Mirage-Affäre deutlich vor Augen geführt, bei der die Exekutive die vom Parlament bewilligten Kosten der Kampfflugzeugbeschaffung massiv überschritt und wichtige kostenrelevante Informationen zurückhielt. Zur Aufklärung der Hintergründe wurde erstmals eine parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) eingesetzt, deren Schlussbericht deutlich das Ungleichgewicht zwischen den beiden Gewalten aufzeigte. Die zunehmende Komplexität der Sachgeschäfte mit einer gleichzeitigen Vervielfachung der zu behandelnden Vorlagen verstärkten in den 1970er und 1980er Jahren die bekannte Zeit-, Sachkunde- und Entscheidungsnot des Milizparlamentes. Als Reaktion darauf fand 1991 eine umfassende Parlamentsreform statt, indem die ständigen Kommissionen ausgebaut, der Ratsbetrieb gestrafft und ein parlamentarischer Dokumentationsdienst geschaffen wurde. Gegen eine weitergehende Strukturreform durch höhere Entschädigungen der Milizparlamentsmitglieder und der Anstellung persönlicher Mitarbeiter wurde aber 1992 erfolgreich das Referendum ergriffen.

Wie sahen die Kräfteverhältnisse innerhalb der „obersten Gewalt im Bunde“ aus? Das erste Parlament von 1848 war erwartungsgemäss ein Parlament der Sieger des Sonderbündenkrieges: Von den 111 Sitzen des Nationalrates – je ein Sitz auf 20'000 Einwohner, wodurch mehr als die Hälfte der Sitze durch die fünf bevölkerungsreichsten Kantone besetzt wurden – gingen sechs an die Linksfreisinnigen, 79 an die Radikalen und elf an gemässigte Liberale. Ihnen gegenüber standen nur sechs protestantische und neun katholische Konservative (Aubert 1998: 40; Gruner/Frei 1966). Diese Kräfteverhältnisse hielten sich bis zu den Wahlen von 1860, auch nachdem die Sitzzahl 1851 auf 120 aufgestockt wurde. Die Verluste der fortschrittlichen Freisinnigen kamen allerdings auch dann noch nicht den Konservativen zugute, sondern gingen an gemässigte Zentrumsopolitiker. Das Übergewicht der Radikalen entsprach nicht den tatsächlichen Mehrheitsverhältnissen. Es entstand primär aufgrund der verzerrenden Wirkung des angewandten Majorzwahlverfahrens (vgl. Kapitel 2). Eine geschickte Einteilung der Wahlkreise, diktiert von der regierenden Parlamentsmehrheit, ermöglichte die Neutralisierung lokaler Mehrheitsverhältnisse und garantierte damit den Weiterbestand radikaler Dominanz im Parlament. Damalige Parteienstärken dürfen aber nicht im heutigen Sinn interpretiert werden. Das liberale Verständnis der unmittelbaren Repräsentation des Volkswillens machte es den Parlamentsmitgliedern nämlich zum Gebot, primär und vor allem die Interessen der eigenen regionalen Wählerklientel zu vertreten und nicht das Programm einer politischen Partei. Meinungsbildende Gruppierungen wie die heutigen Fraktionen gab es deshalb in der Frühphase des Parlaments noch nicht. Vorversammlungen, Absprachen und geschlossenes Auftreten wurden vielmehr offen missbilligt, was auch darin zum Ausdruck kam, dass im Unterschied zur Tagsatzung alle eidgenössischen Räte

<sup>4</sup> Erst 1931 wurde die Amtsdauer der Nationalräte auf vier Jahre erhöht.

gemäss Verfassung bis heute ohne Instruktionen stimmen müssen. Obwohl sich diese Haltung mit zunehmendem Geschäftsdruck in der Praxis durch die Bildung sogenannter Klubs bald änderte, wurde das Prinzip des freien Diskurses von allen Parteien wenigstens theoretisch noch sehr lange hochgehalten.

Nicht nur das änderte sich mit dem grundlegenden Wechsel des Wahlverfahrens für den Nationalrat. Die Einführung des Proporzsystems für die Nationalratswahlen 1919, welches ein viel genaueres Abbild der Parteipräferenzen der Wahlbevölkerung lieferte als das Majorzverfahren, stellte den wohl grössten Einschnitt in der bisherigen Geschichte des Parlaments dar. Das Verhältniswahlrecht stärkte nicht nur bislang massiv untervertreterte Parteien wie die Sozialdemokraten, sondern ermöglichte gleichzeitig auch diversen, zuvor chancenlosen Kleiparteien den Einzug ins Parlament. Diese verbesserte Abdeckung der Meinungsvielfalt durch die neuen Parteienvertreter führte zu einer grösseren Geschlossenheit der Ansichten innerhalb der Parteien. Die neben dem Proporzwahlrecht grösste Veränderung brachte das sehr spät eingeführte Frauenstimmrecht, welches aus dem Parlament erst 1971 eine echte Volksvertretung machte. Neben diesen wichtigen institutionellen Veränderungen waren es aber damals wie heute die markanten Köpfe, die das Parlament prägten. So sind denn auch weniger die langatmigen Redebarten zu allen möglichen Themen als Sternstunden in die Parlamentsgeschichte eingegangen, als beispielsweise jener denkwürdige Tag, der letzte der Herbstsession 1948, als Gottlieb Duttweiler (LdU, ZH) weniger seine Argumentation denn seinen Protest gegen die Verschleppung seiner Motion über die Sicherstellung der Landesversorgung mit dem schunwollen Wurf zweier grosser Steine aus der Aare durch die Vorhallenfenster des Bundeshauses unterstrich. Wie sich heute noch auf der entsprechenden Rechnung der Direktion der eidgenössischen Bauten nachprüfen lässt, beliefen sich die Kosten für die dabei in die Brüche gegangenen Fensterscheiben sowie Vorhänge auf rund 190 Schweizer Franken (Aubert 1998).

### 6.3 Die Stellung des Parlaments und sein Verhältnis zur Exekutive

Der schweizerischen Bundesversammlung kommt verfassungsrechtlich betrachtet eine starke und unabhängige Position im Gewaltengestüge zu (Graf/Theiler/von Wyss 2014; Lüthi 2006; Vatter 2008). So ist in der Schweiz im Gegensatz zu parlamentarischen Demokratien nicht nur die personelle Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive verwirklicht, sondern darüber hinaus wird die Regierung nicht vom Volk, sondern vom Parlament gewählt. Zudem verfügt die Regierung über kein Vetorecht gegen die Beschlüsse des Parlaments. Hinzu kommt, dass die Legislative und ihre Mitglieder ausgeprägte Informations-, Antrags- und Initiativrechte besitzen. Schliesslich darf das Bundesgericht die Erlasse des Parlaments nicht auf ihre Verfassungsmässigkeit überprüfen. Insgesamt besteht damit eine *rechtliche* Vorrangstellung des Parlaments gegenüber der Regierung und Justiz, was auch darin zum Ausdruck

kommt, dass in der Bundesverfassung die Bundesversammlung als „oberste Gewalt“ im Bund bezeichnet wird, allerdings seit 1874 unter dem Vorbehalt der Rechte von Volk und Kantonen (Art. 148 BV).

Seit der Bundesstaatsgründung lassen sich in Bezug auf das Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative vier Phasen unterscheiden. In einer ersten Phase von 1848 bis 1874 stimmten die formale Vorrangstellung und die faktische Position der Bundesversammlung grundsätzlich überein. Das Parlament traf die wichtigen Entscheidungen, während der Bundesrat diese vollzog. In einer zweiten Phase von der ersten Totalrevision der Verfassung bis zum Beginn des Ersten Weltkriegs (1874–1914) verlor das Parlament einerseits Entscheidungsmacht an das Volk (fakultatives Referendum, Verfassungsinitiative), andererseits aber auch an die mit neuen Kompetenzen und Ressourcen ausgestatteten Bundesbehörden. Insgesamt zeichnete sich diese Etappe aber noch durch ein relativ ausgeglichenes Verhältnis zwischen den beiden Gewalten aus. Die dritte Periode von 1914 bis 1964 stand im Zeichen „der Herrschaft des Bundesrates“ (Aubert 1998: 144). Die Vollmachten, mit denen die Regierung während der beiden Weltkriege ausgestattet wurde, die zunehmenden Aufgaben des Bundes und der damit einhergehende Ausbau der Bundesverwaltung sowie die Wahl starker Persönlichkeiten in den Bundesrat (z. B. Motta, Minger, Stampfli, Petitpierre) schwächten die Stellung und Handlungsfähigkeit des Parlaments nachhaltig. Die Milirage-Affäre Mitte der 1960er Jahre sorgte für ein erstes „Erwachen“ des Parlaments (Aubert 1998: 145) und läutierte die vierte Phase ein, die bis heute anhält. Als Reaktion auf die Struktur- und Handlungsschwächen der Legislative wurden zunächst ihre Oberaufsichts- und Kontrollrechte ausgebaut. Zu einem „zweiten Erwachen des Parlaments“ (Aubert 1998: 145) führte die Fichenafläre Ende der 1980er Jahre, die eine weitere Stärkung der Oberaufsicht des Parlaments zur Folge hatte. Die starke rechtliche Position der Legislative wurde in den letzten 20 Jahren mit der Reform des parlamentarischen Kommissionensystems (1991), der Mißsprache des Parlaments in der Aussenpolitik durch neue Konsultationsrechte (1991), der Modernisierung des Parlamentsrechts auf Verfassungsebene (1999), dem Mitwirkungsrecht bei wichtigen Planungen (2003) und generell mit dem neuen Parlamentsgesetz (2003) noch weiter ausgebaut (Graf/Theiler/von Wyss 2014). Dadurch hat die Bundesversammlung nicht nur ihre rechtlichen Einflussmöglichkeiten gestärkt, sondern mit Strukturanpassungen dafür gesorgt, dass sie ihre Rechte auch wirkungsvoller ausüben kann. Für die neueste Zeit kommt deshalb Lüthi (2009) zum Schluss, dass das Parlament insgesamt über ein differenziertes rechtliches Instrumentarium verfügt, mit dem es den Gesetzgebungsprozess wirksam mitgestalten und seine Oberaufsichtsfunktion wahrnehmen kann. Wie weit sich diese ausgebauten Rechte tatsächlich auch im realpolitischen Einfluss des Parlaments widerspiegeln, wird in den folgenden Abschnitten behandelt.

## 6.4 Die Organe des Parlaments

Die *Bundesversammlung* besteht aus zwei gleichberechtigten und getrennt verhandelnden Kammern, dem Nationalrat und dem Ständerat. Seit Beginn des 20. Jahrhunderts versammeln sich die Räte im Turnus von vier ordentlichen, in der Regel dreiwöchigen Sessionen im Dezember, März, Juni und September. Grundsätzlich sind die Reglemente beider Räte sehr ähnlich (z. B. im Vergleich zum US-amerikanischen System). Unterschiede gibt es bei den *Planarsitzungen* des Parlaments. Sie sind öffentlich und spielen sich nach bestimmten Regeln ab, die im Nationalrat formalisierter sind als im Ständerat. Die Zahl der Mitglieder im Nationalrat wurde 1962 auf 200 festgelegt, nachdem die Bevölkerungsentwicklung zu einer kontinuierlichen Vergrößerung des Nationalrats geführt hatte.

Die *Parlamentsleitung* liegt in den Händen des Präsidenten sowie je zweier Vizepräsidenten, die ohne Wiederwahlmöglichkeit für die Dauer eines Jahres durch die Räte gewählt werden. Ihre Aufgaben umfassen die Leitung der Plenumsverhandlungen und der ihnen zur Seite stehenden Ratsbüros, die Planung und Festlegung der Sessionsprogramme und Tagesordnungen sowie die Vertretung des Rates nach aussen. Seit Anfang der 1930er Jahre bis Ende der 1990er Jahre rotierte das Präsidium abwechselungsweise zwischen den drei grossen Fraktionen CVP, FDP und SP, während die kleineren Fraktionen nur in grösseren Abständen (SVP, Liberale, LdU) oder gar nicht zum Zuge kamen. Seit Beginn des 21. Jahrhunderts besetzt auch die SVP regelmässig das Präsidium und 2012/13 leitete zum ersten Mal eine Vertreterin der Grünen den Nationalrat.

Eine wichtige Rolle spielen die *parlamentarischen Kommissionen*, welche die ihnen zugewiesenen Geschäfte vorbereiten, eng mit dem Bundesrat zusammenarbeiten und Anträge im Plenum stellen. National- und Ständerat verfügen über je elf ständige Kommissionen, wovon jeweils zwei Aufsichts- und neun fachspezifische Legislativkommissionen sind, die einen grossen Teil der parlamentarischen und insbesondere der gesetzgeberischen Detailarbeit erledigen.<sup>5</sup> Im Gegensatz zu anderen Ländern sind die Kommissionen zwar nicht befugt, Entscheidungen im Namen des Parlaments vorzunehmen, trotzdem treffen sie wichtige Vorentscheidungen, welche die nachfolgende Ratsdebatte stark prägen. Zudem sind sie dazu verpflichtet, die gesellschaftlichen und politischen Entwicklungen in ihren Sachgebieten zu verfolgen und Anregungen und Vorschläge zur Problemlösung in diesen Bereichen auszuarbeiten. Das System der ständigen Kommissionen hat dazu geführt, dass die Mitglieder des Parlaments vermehrt zu Fachexperten auf ihren Gebieten geworden sind und bestimmte Geschäfte bereits im vorparlamentarischen Entscheidungsprozess kritisch mitverfolgen können.

<sup>5</sup> Hinzu kommen die Immunitätskommission des Nationalrats sowie diverse gemeinsame Kommissionen wie etwa die Begnadigungs- und die Gerichtskommission. Zusätzlich gibt es auch Delegationen (im engeren Sinn), bei denen es sich um Subkommissionen innerhalb einer Kommission handelt, die mit besonderen Aufgaben betraut sind (z. B. Finanz- oder Geschäftsprüfungsdelegation).

gen können. Allerdings ist im internationalen Vergleich der Plenumsanteil der Verhandlungen im schweizerischen Parlament immer noch hoch. „In keinem anderen Parlamentsplenum wurden und werden noch heute Gesetzesvorlagen artikelweise gleichermassen ausführlich behandelt wie in Bern“ (Neidhart 2010: 24). Die Kommissionsmitglieder werden in der Regel auf Vorschlag der Fraktionen durch die Ratsbüros für die Dauer von vier Jahren gewählt, wobei die Sitzteilung proportional zur Stärke der Fraktionen erfolgt. Die Mitgliederzahl der Kommissionen beträgt im Nationalrat meist 25 und im Ständerat 13.

Die *Fraktionen* sind die Mitglieder der gleichen Partei oder ähnlich gesinnter Parteien in den Räten, wobei zu ihrer Bildung mindestens fünf Mitglieder notwendig sind. Sie bereiten die wichtigen Wahl- und Sachgeschäfte vor und versuchen die eigenen Mitglieder durch die interne Meinungsbildung auf gemeinsame Positionen festzulegen, die sie dann im Rat und gegen aussen vertreten sollen. Die Fraktionszugehörigkeit ist im Nationalrat die Voraussetzung für den Sitz in einer Kommission, weshalb sich oft kleine Parteien zu Fraktionen zusammenschliessen.

Die *Parlamentsdienste*, geleitet vom Generalsekretär der Bundesversammlung, haben die Aufgabe, die Räte bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen. Sie organisieren die Sessionen und Kommissionssitzungen, erledigen die Sekretariatsarbeiten, erstellen Berichte, Protokolle sowie Übersetzungen, verfügen über einen Dokumentationsdienst und beraten die Räte in Fach- und Verfahrensfragen. Auch wenn sich die Parlamentsdienste im Verlaufe der Zeit von der Bundeskanzlei losgelöst und ihr Dienstleistungsangebot ausgebaut haben, sind sie im internationalen Vergleich nach wie vor mit sehr bescheidenen personellen und materiellen Ressourcen ausgestattet (Z'graggen/Linder 2004).

## 6.5 Die Arbeitsweise des Parlaments

Im Folgenden werden zwei zentrale Veränderungen in der Arbeitsweise der Schweizer Legislative im Verlaufe der Zeit behandelt, nämlich die Entwicklung vom Redezum Arbeitsparlament und der Weg vom ursprünglichen Miliz- zum heutigen Halberufsparlament.

### 6.5.1 Vom Rede- zum Arbeitsparlament

In der Parlamentsforschung bildet die Unterscheidung von Rede- und Arbeitsparlamenten ein wichtiges Differenzierungsmerkmal, wie es in den Prototypen des britischen Unterhauses und des US-amerikanischen Kongresses zum Ausdruck kommt (Steffani 1979). Mit der anfänglich grossen Bedeutung der langen und unregelmässigen Plenardebatten entsprach die eidgenössische Bundesversammlung im 19. Jahrhundert in ihrer Arbeitsweise in der Tendenz eher dem Typus des britischen Rede- und weniger dem des US-amerikanischen Arbeitsparlaments, bei dem die parla-



mentarischen Funktionen primär durch dezentrale Ausschüsse erfüllt werden. Der Wandel hin zu Letzterem vollzog sich erst in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts mit der zunehmenden Bedeutung der parlamentarischen Kommissionen, wobei die meisten wichtigen Geschäfte bis Anfang der 1990er Jahre noch von ad hoc bestellten Ausschüssen vorberaten wurden, die nach Erledigung ihrer Aufgabe wieder aufgelöst wurden. Der Systemwechsel von geschäftsbezogenen Fall-zu-Fall-Kommissionen zu ständigen Ausschüssen im Rahmen der Reform des Kommissionensystems von 1991 hatte für die Effizienz des Parlamentsbetriebs weitreichende Folgen. Er stellt einen weiteren wichtigen Schritt auf dem Weg zu einem Arbeitsparlament dar, bei dem die Ratsentscheide in hohem Masse durch die vorbereitenden Arbeiten in den Kommissionen gesteuert werden (Lüthi 2006; Ochsner 1987; Riklin/Ochsner 1984). Heute steht im Parlament die gesetzgeberische Detailarbeit im Vordergrund, die hauptsächlich in den Aufsichts- und Fachkommissionen geleistet wird. Mit der Annäherung an das Modell des kommissionenzentrierten Arbeitsparlaments ging aber auch der sinkende Stellenwert der Präsenz in den Plenardebatten einher. So zeigt der internationale Vergleich von Z'graggen und Linder (2004), dass die zeitliche Belastung für die Plenararbeit des Nationalrates eher gering, der Zeitaufwand für die Kommissionsstätigkeit aber hoch ist. Aussagekräftiger als die eigentliche Ratspräsenz ist deshalb heute die effektiv geleistete Arbeit in den Kommissionen, die sich zwar der Kontrolle durch die Öffentlichkeit entzieht, dadurch aber auch die Kompromissfindung unter den Parteien erleichtert.

### 6.5.2 Vom Miliz- zum Halberufsparlament

Das Milizprinzip gilt gemeinhin als einer der identitätsstiftenden Grundpfeiler der Schweizer Politik. Einen entsprechend hohen Stellenwert geniesst neben der Milizarmee auch das Milizparlament in der Bevölkerung, worunter im Gegensatz zum Berufsparlament die neben- oder ehrenamtliche Wahrnehmung des parlamentarischen Mandats zusätzlich zu einem Haupterwerb verstanden wird (Bütikofer 2014).<sup>6</sup> Im Verlaufe des 20. Jahrhunderts hat sich jedoch das Milizparlament aufgrund des steigenden Zeit- und Sachaufwands für die anspruchsvolle Legislativarbeit zunehmend als Fiktion herausgestellt. Schon die ersten Umfragen bei Bundesparlamentariern in den 1970er Jahren deckten auf, dass knapp die Hälfte der eidgenössischen Räte als Halberufspolitiker, ein gutes Viertel sogar als Berufsabgeordnete und nur ein Viertel als Milizpolitiker tätig waren, die weniger als ein Drittel ihrer Arbeitszeit der Parlamentsarbeit widmeten (Kerr 1981). Zu Beginn der 1990er Jahre sank der Anteil der echten Milizpolitiker in den eidgenössischen Räten weiter auf knapp 6 Prozent, während derjenige der „Halbprofessionellen“ auf 81 Prozent stieg (Riklin/Möckli

1991). Eine neue Umfrage bestätigt die früheren Befunde, dass vom Milizparlament nicht viel mehr als das hehre Ideal übrig geblieben ist (Bütikofer/Hug 2010). So beträgt heute der Anteil der Halberufspolitiker im Nationalrat knapp 60 Prozent und derjenige der Berufsabgeordneten 28 Prozent, während der klassische Feierabendpolitiker heute im Nationalrat noch eine kleine Minderheit von 13 Prozent ausmacht und im Ständerat vollständig verschwunden ist. Letzteres ist eine Folge der stärkeren Arbeitsbelastung für den einzelnen Ständevertreter, der im Vergleich zu einem Nationalrat in doppelt so vielen Kommissionen mitarbeiten muss. Die heute im Vergleich zur Umfrage von Riklin und Möckli (1991) leicht zurückgegangene Arbeitsbelastung bei einem Teil der Nationalräte ist dabei auch das Resultat der professionelleren und effizienteren Strukturen der Fraktionen und Kommissionen als Konsequenz der Parlamentsreformen. Nichtsdestotrotz ist der Aufwand mit knapp 60 Prozent der Arbeitszeit im Nationalrat (bzw. 70 Prozent im Ständerat) nach wie vor hoch, was Auswirkungen auf die Rekrutierungs- und Repräsentationsfunktion des Parlaments hat. Hinzu kommt, dass sich das Profil des Vollzeithalters in den letzten 40 Jahren insofern verändert hat, als er in den 1970er Jahren vor allem in den lokalen und kantonalen Exekutiven tätig war, während er heute verstärkt in den eidgenössischen Räten zu finden ist (Bütikofer 2014; Bütikofer/Hug 2010). Ausdruck dieser faktischen Veränderung hin zu Halberufsparlamentariern sind auch die im Verlaufe der Zeit gestiegenen Saläre, die heute unter Berücksichtigung des Einkommens für die Vorbereitung der Ratsarbeit, der Entschädigung für Personal- und Sachausgaben, des Taggelds für die Kommissionssitzungen sowie der Mahlzeiten, Übernachtungs-, Reise- und Distanzentschädigungen im Durchschnitt für einen Nationalrat bei rund 130'000 CHF pro Jahr liegen.<sup>7</sup> Damit gehören die eidgenössischen Räte zwar innerhalb der etablierten Demokratien immer noch zu den am schlechtesten entschädigten Parlamentsmitgliedern, was die Schweizer Legislative zu einem der kostengünstigsten Parlamente macht (Z'graggen/Linder 2004: 18f.). Gleichzeitig erreichen die heutigen Bezüge der National- und Ständeräte aber die Gehälter der zehn Prozent bestverdienenden Berufsangestellten in der Schweiz. Die lange Zeit geäußerte Kritik, dass die geringe finanzielle Entlohnung nicht der effektiven Zeitbelastung von rund 60 Prozent entspricht und sich deshalb nur eine kleine Elite ein Parlamentsmandat leisten könne, trifft deshalb heute kaum mehr zu, auch wenn deren Ausübung nach wie vor eine hohe Flexibilität voraussetzt und damit Angestellte des öffentlichen Dienstes und selbständig Erwerbende in einer privilegierten Ausgangslage sind. Damit hat auch der Druck abgenommen, „einkommenslose Arbeit“ aufgrund des Parlamentsmandats durch „arbeitsloses Einkommen“ über Verwaltungsratsitze, Mandate und Verbandspräsidien zu kompensieren, die zu Intransparenz

<sup>6</sup> Der hohe Stellenwert des Milizprinzips in der Öffentlichkeit drückte sich 1992 in der deutlichen Ablehnung der Referendumsvorlage zur Parlamentsreform über die verstärkte Professionalisierung mit höheren Entschädigungen für die Parlamentarier sowie die Fraktionen aus.

<sup>7</sup> Je nach Quelle variieren die Angaben der effektiven Einkommens- und Speesenbezüge eines Nationalrates zwischen rund 125'000 und 150'000 CHF pro Jahr, wobei zusätzliche Vergütungen für Kommissions- und Ratspräsidien noch nicht berücksichtigt sind. Allerdings ist die berufliche Vorsorge für Parlamentarier nach wie vor nicht betriebsbedingt geregelt.



und Abhängigkeiten führt (Riklin/Möckli 1991: 159). Problematischer ist vielmehr, dass typische Schwächen des Militärparlaments weiter bestehen, nämlich die fixen Sessionsrhythmen, die fehlenden Mitarbeiterstäbe und die unzureichende Infrastruktur im Parlament, wodurch die Parlamentsmitglieder nicht über konkurrenzfähige Arbeitsbedingungen verfügen, um ein vollwertiges Gegengewicht zu Regierung und Verwaltung bilden zu können. Insgesamt ist damit eine beträchtliche Spannung zwischen einem auf institutioneller Ebene nach wie vor schwach professionalisierten Militärparlament und einer in den letzten Jahren sukzessive vorangeschrittenen Professionalisierung auf der individuellen Ebene mit Halb- und Vollzeitpolitikern entstanden (Bütikofer 2014).

## 6.6 Die parteipolitische Zusammensetzung des Nationalrats

Die Sitzverteilung im Nationalrat zeichnete sich seit der Einführung des Proporzsystems bis Anfang der 1990er Jahre durch eine grosse Stabilität aus. Die vier Parteien FDP, CVP, SP und SVP verfügten jahrzehntelang über mehr als 80 Prozent der Mandate, wobei die SVP (früher BGB) jeweils rund halb so viele Sitze im Vergleich zu einer der drei grossen Parteien innehatte. Über einen Zeitraum von rund 70 Jahren veränderte sich die Sitzverteilung unter diesen Parteien praktisch kaum, wobei in der Regel zwei Drittel auf die bürgerlichen Parteien und rund ein Drittel auf die Sozialdemokraten entfielen. Die ersten grösseren Sitzverluste für die Regierungsparteien gab es in den 1960er Jahren. Der sozialliberale Landesring der Unabhängigen (LdU) gewann mehr als ein Dutzend Mandate im Nationalrat und konnte mit der Nationalen Aktion (später Schweizer Demokraten) und der Partei der Arbeit (PdA) als kleine Oppositionsparteien an den Rändern des politischen Spektrums den Protest in Parlamentssitze ummünzen. Kennzeichen der 1980er und frühen 1990er Jahre waren vor allem der Aufstieg der Grünen im Zuge der Umweltdébatte, die den LdU im Nationalrat als grösste Nicht-Regierungspartei ablösten sowie als Reaktion darauf der kurze Höhenflug der nationalkonservativen Autopartei (später Freipartei), die sich gegen die grüne Politik zum Schutz der Umwelt aussprach und mit fremdenfeindlichen Argumenten die offizielle Asylpolitik bekämpfte. 1991 sank dadurch der gemeinsame Wähleranteil der vier Bundesratsparteien auf den historischen Tiefstand von 69.4 Prozent.

Seit Mitte der 1990er Jahre fand eine aussergewöhnliche Umwälzung der politischen Kräfteverhältnisse statt, die sich auch in der Sitzverteilung im Nationalrat niederschlug. Mit der Verdoppelung ihres Wähleranteils zwischen 1995 und 2007 steigerte die SVP auch ihre Sitzzahl im Nationalrat von 29 auf 62, was eine entsprechende Umgruppierung innerhalb des bürgerlichen Lagers auslöste (Seitz/Schneider 2011). Nach den Wahlen von 2015 bildet die SVP, welche nach leichten Verlusten bei den Wahlen 2011 vier Jahre später eine nächste Höchstmarke erreichte, mit 65 Sitzen die deutlich stärkste Fraktion in der Volkskammer. Ihr folgt die sozialdemokratische

Tabelle 6.1: Die parteipolitische Zusammensetzung des Nationalrates, 1971–2015

Partei	1971	1975	1979	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011	2015
FDP	49	47	51	54	51	44	45	43	36	31	30	33
CVP	44	46	44	42	42	35	34	35	28	31	28	27
SP	46	55	51	47	41	41	54	51	52	43	46	43
SVP	23	21	23	23	25	25	29	44	55	62	54	65
LdU	13	11	8	8	8	5	3	1	–	–	–	–
LPS	6	6	8	8	9	10	7	6	4	4	–	–
EVP	3	3	3	3	3	3	2	3	3	2	2	2
PdA	5	4	3	1	1	2	3	3	3	1	0	1
FGA	0	0	2	3	4	1	2	1	1	0	0	0
GPS	–	–	1	3	9	14	8	8	13	20	15	11
SD	11	6	3	5	3	5	3	1	1	0	0	0
FPS	–	–	–	–	2	8	7	0	0	0	–	–
GLP	–	–	–	–	–	–	–	–	–	3	12	7
BDP	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	9	7
Übrige	0	1	3	3	2	7	3	4	4	3	4	4

Anmerkungen: 0 = kein Sitzgewinn; keine Zahl = nicht angetreten. Die LPS fusionierte 2009 mit der FDP und wird daher ab 2011 ohne Sitze ausgewiesen. Der FDP wird auch der 2015 gewählte Nationalrat Christoph Eymann zugerechnet, welcher der immer noch eigenständigen Liberal-Demokratischen Partei Basel-Stadt angehört, sich aber nach seiner Wahl in den Nationalrat der FDP-Fraktion anschloss.  
Quelle: Schweizer Parlament (2016a).

Fraktion mit 43 Sitzen. Während die SP im Zuge ihres Transformationsprozesses in den letzten 40 Jahren wechselnd sowohl Sitzgewinne als auch -verluste zu verzeichnen hatte, haben die beiden erstmals grossen Zentrumsparteien CVP und FDP seit 1979 kontinuierlich Stimmen verloren, was sich auch in entsprechenden Sitzverlusten ausdrückte.<sup>8</sup> Die Grüne Partei (GPS) hat seit 2007 fast die Hälfte ihrer Nationalratsmandate verloren, bleibt aber nach wie vor die grösste Nichtregierungspartei der Schweiz. Die von ihr abgespaltenen Grünliberalen (GLP) und die neu gegründete BDP hatten 2011 noch zu den grossen Wahlgewinnerinnen gezählt und zu einer zentralen Zersplitterung der politischen Mitte im Nationalrat beigetragen. Beide Parteien erlitten bei den Wahlen 2015 allerdings empfindliche Verluste und erreichten noch je sieben Sitze. Zusätzlich zu diesen Veränderungen lösten sich in den letzten Jahren verschiedene traditionsreiche Parteien wie der LdU und die LPS auf oder schafften den Sprung ins Parlament nicht mehr (FPS, SD), was ebenfalls deutlicher Ausdruck der erfolgten Transformation des schweizerischen Parteiensystems ist. Seit

<sup>8</sup> Die FDP musste trotz der 2009 erfolgten Fusion mit der LPS 2011 einen erneuten Sitzverlust in Kauf nehmen, konnte aber bei den Wahlen 2015 erstmals seit Jahrzehnten wieder etwas zulegen.

2003 haben sich damit drei ähnlich starke Lager im Nationalrat herausgebildet: die Linke (GPS, SP, kleine Linksparteien), die bürgerliche Mitte (CVP, FDP, GLP, BDP) und das nationalkonservative Lager (v. a. SVP), wobei je nach Themenfeld wechselnde Allianzen für das schweizerische Parliamentsystem typisch sind (vgl. Abschnitt 6.7).

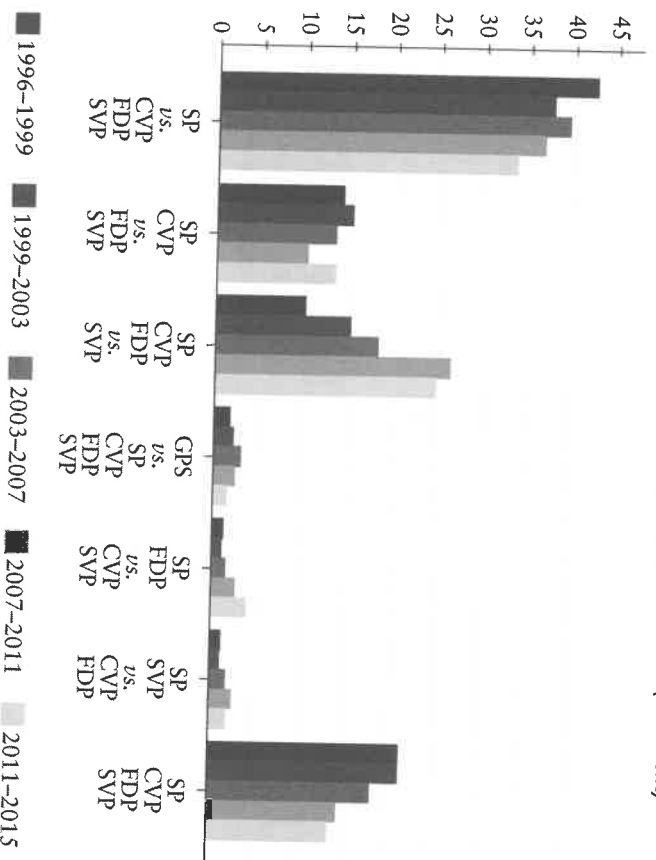
## 6.7 Die Koalitionen, Erfolge und Geschlossenheit der Parteien im Nationalrat

Unsere heutige Gesellschaft zeichnet sich durch vielfältige soziale, wirtschaftliche und kulturelle Spaltungen aus, die entlang unterschiedlicher Dimensionen verlaufen. Und oft genauso uneinheitlich verlaufen diese Konfliktlinien auch im Parlament. Je nach Sachfrage ergeben sich unterschiedliche Allianzen und entsprechend finden sich bei zahlreichen Themen wechselnde Koalitionen im Parlament: Während bei armee-, gesundheits- und wirtschaftspolitischen Vorlagen mit einem geschlossenen Bürgerblock gerechnet werden kann, darf die SP bei bildungs- und umweltpolitischen Themen auf die Unterstützung der CVP und BDP und bei gesellschaftspolitischen Fragen auf die liberale Haltung der FDP und GLP hoffen. Wiederrum anders sieht es bei Verkehrs- und regionalpolitischen Fragen aus, wo oft der Wohnort der Volksvertreter ausschlaggebend ist als das Parteibuch. Entsprechend verlaufen die Fronten bei grossen Bahn- und Bauprojekten wie der NEAT eher den Himmelsrichtungen (d. h. den Wahlkreisen) als den Fraktionsgrenzen entlang (Schwarz 2009; Vatter 1994).

Auf Basis der Auswertung aller elektronisch erfassten Abstimmungen im Parlament seit der Wintersession 1996 sind Schwarz und Linder (2006, 2007) und Schwarz (2009, 2016) der Frage nachgegangen, wie weit der starke Umbruch im Parteiengefüge sich auch in neuen parteipolitischen Koalitionsmustern ausdrückt.<sup>9</sup> Ein Blick auf das Koalitionsverhalten der letzten 20 Jahre lässt dabei sowohl Stabilität als auch Wandel erkennen. So dominiert wie in früheren Jahrzehnten das Links-Rechts-Blockdenken den parlamentarischen Alltag. Die Mitte-rechts-Koalition, bestehend aus dem bürgerlichen Block CVP, FDP und SVP, gegen eine rot-grüne Minderheit von SP und Grünen hat zwar etwas an Dominanz verloren, bildet aber auch zu Beginn des 21. Jahrhunderts das häufigste Muster und zeigt damit deutlich, dass der klassische Links-Rechts-Konflikt immer noch die vorherrschende Spannungslinie in der Schweizer Politik darstellt. Gleichzeitig sind aber auch zwei markante Veränderungen zu beobachten. So ist in den 2000er Jahren eine deutliche Abnahme der

### 6.7 Die Koalitionen, Erfolge und Geschlossenheit der Parteien im Nationalrat

Abbildung 6.1: Die Koalitionen der Parteien im Nationalrat, 1996–2015 (in Prozent)



Anmerkungen: Zu jeder Koalition wurde mit Ausnahme der „Konkordanzallianz“ eine Gegenkoalition definiert (z. B. SP vs. CVP, FDP, SVP). Als Koalition/Gegenkoalition wurde gewertet, wenn die Parteien mehrheitlich dasselbe Stimmverhalten an den Tag gelegt haben. Die Daten beinhalten sämtliche erfasste Abstimmungen im Nationalrat und reichen von der Wintersession 1996 bis zur Sommersession 2015. Quelle: Schwarz (2016).

„Konkordanzkoalition“ im Vergleich zu den 1990er Jahren auszumachen, in der alle vier grossen Bundestatsparteien übereinstimmen. Während zwischen 1960 und 1975 der Konsens unter den vier Regierungsparteien am grössten war, nahmen zwar die Spannungen innerhalb der Vierparteienkoalition bis zur Jahrtausendwende zu, insbesondere zwischen der SP und den drei bürgerlichen Parteien in der Finanz-, Sozial- und Energiepolitik (Linder/Schwarz 2008; Lüthi/Meyer/Hirter 1991). Trotzdem trat das Regierungslager in den 1990er Jahren noch bei über 20 Prozent der Abstimmungen im Nationalrat geschlossen auf. Seither haben die Spannungen unter den vier grossen Regierungsparteien kontinuierlich und markant zugenommen. Parallel dazu hat eine deutliche Zunahme des Koalitionsmusters „SVP gegen den Rest“ und damit eine Spaltung des bürgerlichen Lagers stattgefunden. Während sich diese breit abgestützte Mitte-Links-Koalition (inkl. FDP) in den 1990er Jahren nur ausnahmsweise bildete, stellt sie heute die zweithäufigste Koalitionsform dar und unterstreicht damit die stark oppositionelle und isolierte Stellung der grössten Partei. Am vierthäufigsten und in jüngster Zeit besonders erfolgreich tritt die klassische Mitte-Links-Koalition

<sup>9</sup> Zu den Koalitionen im Nationalrat vgl. auch Traber (2015). Die Autorin weist darauf hin, dass die SP häufiger während der Detailberatung opponiert. Im Gegensatz zur SVP schliessen sich die Sozialdemokraten aber in den Gesamt- und Schlussabstimmungen in den letzten Jahren häufig der CVP und der FDP an. Im Weiteren zeigt Traber (2015) auf, dass die beiden Polparteien SP und SVP bei ihren Kernthemen deutlich weniger zu Kompromissen bereit sind als in Sachbereichen, die für sie eine geringere Relevanz aufweisen.

mit SP, GPS und CVP gegen SVP und FDP an und deutet auf eine verbesserte Integration der Sozialdemokraten hin. Damit gilt auch: Ist die bürgerliche Mitte ausnahmsweise gespalten, dann koalitiert die FDP in der Regel mit der SVP, die CVP fast ausnahmslos mit der Ratslinken (Linder/Schwarz 2008).

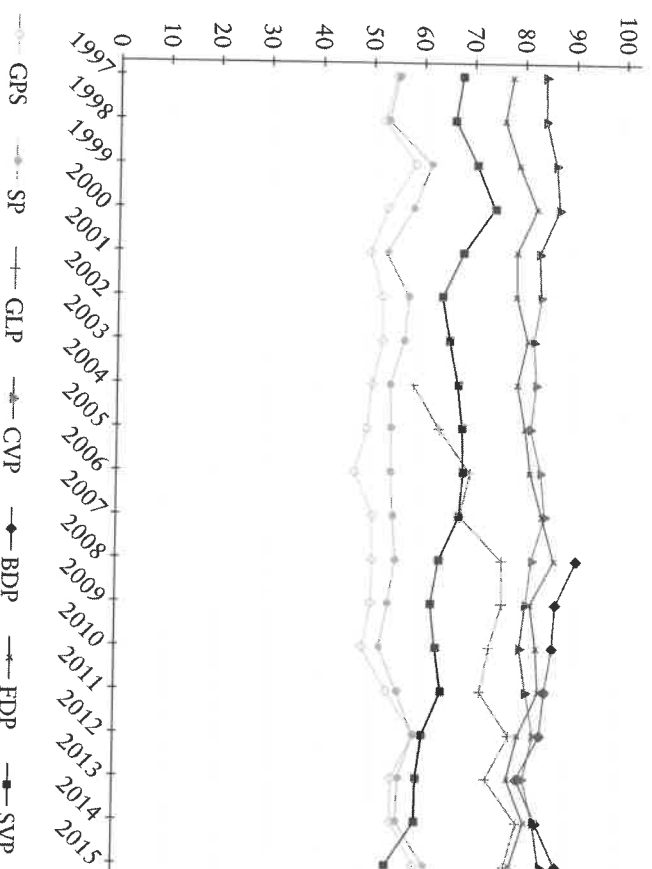
Die oft als „unheilige Allianz“ bezeichnete Koalition zwischen SP und SVP gegen CVP und FDP tritt zwar nur sehr selten ein, hat aber in den letzten Jahren gleich mehrfach nach jahrelangen Vorarbeiten wichtige sozial-, sicherheits- und arbeitspolitische Vorlagen im Parlament scheitern lassen, weshalb sie jeweils stark beachtet wurde. Das Zweckbündnis der Polparteien beschränkt sich aber primär auf die Ablehnung von Vorlagen aus entgegengesetzten Motiven, während es nicht in der Lage ist, konstruktive Mehrheiten zu schaffen. In jüngerer Zeit etwas häufiger, aber ebenfalls nur in Ausnahmefällen bildet sich eine „sozial-liberale Koalition“, in welcher liberale und reformfreundliche Kräfte gegen die konservative Rechte stehen (SP, FDP vs. CVP, SVP). Häufiger finden sich sozial-liberale Anliegen auf der klassischen Links-Rechts-Achse wieder, wenn etwa fortschrittliche Anliegen der CVP und FDP auch gesellschaftsliberale Anliegen unterstützen. Schliesslich nehmen die Grünen in nur fünf Prozent der Fälle nicht dieselbe, sondern in der Regel eine leicht linke oder rechte Position (dies variiert je nach Auswertung) als die Sozialdemokraten ein, was die grossen sachpolitischen Übereinstimmungen der beiden Parteien deutlich macht.

Die Polarisierung innerhalb des Parteiensystems drückt sich nicht nur in einem veränderten Koalitionsverhalten, sondern auch in einem unterschiedlichen Erfolgsgrad der Parteien im Parlament aus. Aufgrund ihrer im Verlaufe der Jahre deutlich verstärkten Oppositionspolitik steht die SVP heute im Parlament häufiger auf der Verliererseite als noch in den 1990er Jahren, wobei ihre Erfolgsquote zu Beginn der 49. Legislaturperiode (d. h. ab 2011) noch einmal deutlich gesunken ist. Darüber hinaus verliert die SVP gemäss Sciarini und Hug (2009) bei wichtigen Gesetzesvorlagen häufiger als bei unwichtigen Geschäften. Ihre Wahlerfolge münzt sie damit nicht in einen grösseren Einfluss im Parlament um und bezahlt damit einen beträchtlichen politischen Preis für ihre häufig isolierten Positionen, wobei zumindest in der Migrations- und Asylpolitik die Mitte-Parteien unter dem Druck erfolgreicher SVP-Volksinitiativen deutliche Konzessionen gemacht haben. Ähnlich ist die Situation bei der zweitgrössten Partei, wobei die Sozialdemokraten neuerdings sogar leicht erfolgreicher sind als die SVP. Ihre lange Zeit traditionell niedrige Erfolgsquote ist auf ihre isolierte Minderheitenposition innerhalb des dominierenden Links-Rechts-Gegensatzes zurückzuführen, weshalb ihre Erfolgsrate im Parlament bis heute nicht ihrem politischen Gewicht innerhalb des schweizerischen Konkordanzsystems mit wechselnden Allianzen entspricht. Gerade umgekehrt ist der Einfluss der CVP und FDP, die trotz fortschreitender Wählerverluste aufgrund ihrer Zentrumspositionen und ihrem Kooperationswillen heute sogar teilweise erfolgreicher sind als vor 15 Jahren. In über 80 Prozent der Fälle stehen die bürgerlichen Mitteparteien heute auf der Gewinnerseite. Die erfolgreichsten Parteien sind die CVP und die BDP, wobei letztere

### 6.7 Die Koalitionen, Erfolge und Geschlossenheit der Parteien im Nationalrat

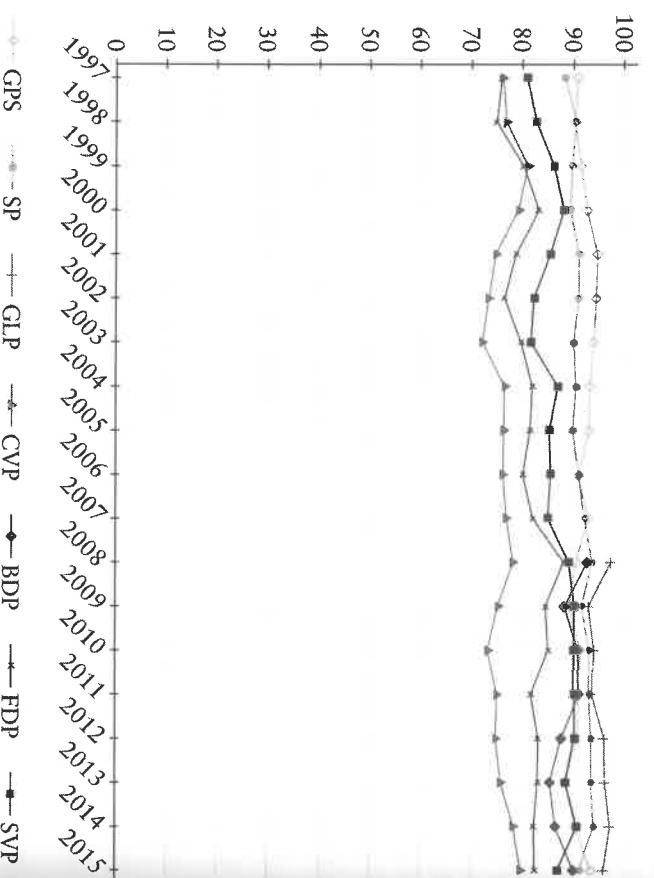
aufgrund ihrer zentralen Position zwischen CVP und FDP nahezu perfekt die Position des Medianparlamentsmitglieds besetzt. Für die Mehrheitsbeschaffung spielen BDP und GLP aufgrund ihrer Kleinheit jedoch eine eher untergeordnete Rolle. Insgesamt hat paradoxerweise die verstärkte Polarisierung zwar den beiden Polparteien zu zahlreichen Wahlerfolgen verholfen, gleichzeitig konnten aber die durch die Wahlten geschwächten Mittelparteien ihren Einfluss im Parlament auf Kosten der am elektoralen Erfolg ausgerichteten Oppositionspolitik von SVP und SP noch ausbauen. Entscheidend für den Erfolg im Parlament ist damit offensichtlich weniger die Fraktionsstärke einer Partei als ihre Positionierung und Kompromissbereitschaft gegenüber anderen Parteien.

Abbildung 6.2: Die Erfolge der Parteien im Nationalrat, 1996–2015 (in Prozent)



Anmerkungen: Der Parteierfolg setzt sich aus dem durchschnittlichen Erfolg der Parteimitglieder in sämtlichen Abstimmungen im Nationalrat zusammen. Die Berechnungen basieren auf der Parteizugehörigkeit, nicht auf den Fraktionen. Das Jahr bezieht sich auf das jeweilige Parlamentsjahr, das von der Wintersession des vorangegangenen Jahres bis zur nächsten Herbstsession dauert.  
Quelle: Schwarz (2016).

Abbildung 6.3: Die Geschlossenheit der Parteien im Nationalrat, 1996–2015 (in Prozent)



Anmerkungen: Die Auswertungen zur Parteigeschlossenheit erfolgten auf Basis aller Abstimmungen im Nationalrat nach einem Index, der auch Enthaltungen in die Berechnungen einbezieht. Der Index wurde auf Basis der Parteien, nicht der Fraktionen, berechnet. Das Jahr bezieht sich auf das jeweilige Parlamentstjahr, das von der Wintersession des vorangegangenen Jahres bis zur nächsten Herbstsession dauert. Bis 2008 beinhaltet die FDP-Position nur die FDP-Mitglieder (ohne LPs).  
Quelle: Schwarz (2016).

Welche Rolle kommt der Fraktionsgeschlossenheit für den Erfolg im Parlament zu? Die Studie von Schwarz und Linder (2007) sowie die weiteren Erhebungen von Schwarz (2016) machen deutlich, dass die Erfolge im Parlament in keinem Zusammenhang mit dem Grad der Parteidisziplin stehen. So verfügen die CVP und die FDP traditionell über die geringste Geschlossenheit, während die SVP, die BDP, die SP, die Grünen und insbesondere die GLP die höchste interne Homogenität aufweisen, welche in etwa derjenigen in parlamentarischen Systemen entspricht (Lanfanchi/Lüthi 1999; Lüthi/Meyer/Hirter 1991). Auch wenn im Verlaufe der Zeit aufgrund des verschärften Parteienwettbewerbs generell eine leichte Zunahme der Fraktionsgeschlossenheit im Parlament festgestellt werden kann, fallen die Veränderungen bei der SVP auf. Die Abspaltung der BDP und die straffe Fraktionsleitung haben offensichtlich dafür gesorgt, dass die Vertreter der SVP ein zunehmend diszipliniertes Stimmverhalten an den Tag legen und heute eine ähnlich hohe Geschlossenheit aufweisen wie die traditionell sehr homogenen linken Parteien. Umgekehrt zeichnen sich CVP und FDP

trotz Disziplinierungsbestrebungen ihrer Parteileitungen insbesondere bei den Detailberatungen der Vorlagen nach wie vor durch ein heterogenes und individuelles Verhalten auf, was auch Ausdruck der liberalen und föderalen Grundhaltung ihrer Vertreter ist.

Aus einer international vergleichenden Perspektive zeichnen sich die Schweizer Parlamentsmitglieder durch eine eher niedrige Fraktionsdisziplin aus, die näher im Bereich der US-Kongressabgeordneten liegt und eindeutig schwächer ist, als etwa diejenige der deutschen, britischen oder skandinavischen Abgeordneten (Schwarz/Linder 2007). Die Ursachen für die generell geringe Parteidisziplin der Schweizer Volkstreter sind dabei vielfältig. Sie hängen, neben dem fehlenden klassischen Regierungssystem, mit der traditionell schwachen Stellung der nationalen Parteien, der starken Stellung des Einzelmitglieds in der Bundesversammlung und den im Vergleich zum Ausland eher geringeren ideologisch-programmatischen Auseinandersetzungen zusammen. Vor allem aber führt der nicht-parlamentarische Charakter mit der gegenseitigen Unabhängigkeit von Parlament und Regierung während der Legislaturperiode dazu, dass ein Ausscheren von der Parteilinie ohne schwerwiegende Konsequenzen bleibt.

## 6.8 Die kantonalen Parlamente

Die heutigen Strukturen der kantonalen Legislativen sind in erster Linie eine Folge der historischen Umwälzungen des 19. Jahrhunderts, als insbesondere die Regeneration den Prinzipien der Volkssouveränität und der Parlamentssuprematie zum Durchbruch verholfen hat.<sup>10</sup> Ursprünglich hatten die „Grossen Räte“ in erster Linie die Funktion, die Entscheidungen der Regierungen (d. h. der „Kleinen Räte“) besser abzustützen und zu vollziehen. Erst später sicherten sich die kantonalen Legislativen ihre Gesetzgebungs- und Kontrollfunktionen, wobei sie in den einzelnen Kantonen über eine unterschiedliche Ausgangslage verfügten (Vatter 2002).

Im Vergleich zum Bundesparlament verfügen die kantonalen Parlamente vor allem aufgrund von zwei institutionellen Faktoren über eine relativ schwache Stellung gegenüber den anderen politischen Akteuren (Stadlin 1990). So werden einerseits die gesetzgeberischen Möglichkeiten der kantonalen Legislativen durch die ausgebauten Mitwirkungsrechte des Souveräns beschnitten, andererseits wird die exekutive direkt von der wahlberechtigten Bevölkerung gewählt. Damit ist sie vom Parlament unabhängig, weshalb „klassische“ Regierungskrisen nicht eintreten können. Gleichzeitig kann das Parlament nicht über seine eigene Auflösung entscheiden und Neuwahlen ausschreiben. Gemäss Linder und Hättenschwiler (1990: 197) sind „die Volkswahl der Regierung, das obligatorische Gesetzesreferendum vieler Kantone, die Offenheit der Volksinitiative für Gesetze und Einzelentscheide (...) Faktoren, welche

<sup>10</sup> Der erste Teil des Abschnitts stützt sich auf Vatter (2014).

Tabelle 6.2: Indexwerte für das Legislative-Exekutive-Verhältnis in den Kantonen, 2009

Kanton	Gesamindex	Wahl	Gesetzgebung	Kontrolle
GE	0.75	0.25	0.88	0.75
FR	0.74	1.00	0.75	0.67
BE	0.71	1.00	0.81	0.54
SO	0.68	0.50	0.65	0.76
TI	0.68	0.50	0.81	0.60
VD	0.67	0.50	0.75	0.64
BS	0.66	0.50	0.28	0.79
NW	0.66	1.00	0.81	0.41
ZG	0.64	0.75	0.75	0.50
ZH	0.64	0.50	0.56	0.75
JU	0.63	1.00	0.50	0.67
OW	0.63	0.75	0.65	0.58
AG	0.61	0.50	0.56	0.68
VS	0.61	0.50	0.54	0.70
SZ	0.60	1.00	0.58	0.52
GR	0.58	1.00	0.75	0.29
LU	0.58	1.00	0.71	0.36
BL	0.57	1.00	0.52	0.51
SH	0.57	1.00	0.58	0.44
UR	0.57	0.50	0.63	0.54
TG	0.52	1.00	0.65	0.27
SG	0.49	1.00	0.44	0.41
NE	0.45	0.50	0.75	0.13
AR	0.40	0.50	0.31	0.47
GL	0.39	0.50	0.38	0.37
AI	0.28	0.50	0.19	0.33

Anmerkungen: Sortiert nach den Gesamtindex-Werten. Werte nahe bei 1 stehen für ein starkes Parlament und eine schwache Regierung, während Werte nahe bei 0 eine starke Regierung und ein schwaches Parlament zum Ausdruck bringen. Wahl, Gesetzgebung und Kontrolle beziehen sich auf die entsprechenden Parlamentsfunktionen.  
Quellen: Kaiss (2010) sowie Schwarz und Vatter (2011).

die Stellung der kantonalen Parlamente relativieren und ihre Führungsverantwortlichkeit im Staat seit je begrenzen.“ Die Wahlkompetenzen der kantonalen Parlamente beschränken sich in der Regel auf die Bestellung des obersten kantonalen Ge-

richts und in der Hälfte der Kantone, vor allem in der Deutschschweiz, auf die Wahl des Regierungspräsidenten.

Obwohl die Stellung der Legislative gegenüber der exekutiven Gewalt einen der Kernpunkte der politischen Machtverhältnisse in den Kantonen berührt, wurde bisher generell davon ausgegangen, dass die kantonalen Regierungen aufgrund der Volkswahl grundsätzlich eine starke Position innehaben, während die kantonalen Milizparlamente als eher schwach gelten. Mit der zunehmenden interkantonalen Zusammenarbeit und dem verstärkten exekutiven Horizontalföderalismus hat diese Problematik der Dominanz der Exekutive gegenüber der nach wie vor schwach professionalisierten Legislative zusätzlich an Relevanz gewonnen (Abderhalden 2006; Strebel 2014). Aufgrund der vielfältigen Institutionen und der unterschiedlichen historischen Ausgangslagen in den Ständen ist allerdings davon auszugehen, dass das Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative nicht in allen Kantonen identisch ist, sondern variiert. Tatsächlich zeigt eine Studie von Kaiss (2010) beträchtliche Unterschiede der Exekutivdominanz in den Kantonen. Analog zu Flick (2008) stützt sich die Autorin für die Erfassung der Kernfunktionen der kantonalen Parlamente auf insgesamt 18 Indikatoren, die 2009 mit einer schriftlichen Befragung bei den 26 kantonalen Parlamentsdiensten erhoben wurden. Die drei Teilindizes für die Wahl-, Gesetzgebungs- und Kontrollfunktion wurden für jeden Kanton einzeln erfasst und zusätzlich zu einem additiven Gesamtindex zusammengeführt.<sup>11</sup>

Die Studie von Kaiss (2010) kommt zum Schluss, dass das insgesamt ausgeglichene Verhältnis zwischen der Exekutive und Legislative im Kanton Genf besteht, gefolgt von den Kantonen Freiburg und Bern. Am anderen Ende der Skala steht der Landsgemeindekanton Appenzell Innerrhoden, dessen Exekutivdominanz mehr als zweimal so gross ist als jene des Kantons Genf. Eine starke Position der Regierung besitzen auch die Kantone Glarus und Appenzell Auserrhoden, wobei bei diesen (ehemaligen) Landsgemeindekantonen zusätzlich das Übergewicht der Exekutive gegenüber der Landsgemeinde als gesetzgebender Versammlung zum Ausdruck kommt, das Parlament in diesen Kantonen nur eine vorbereitende Funktion hat. Die Studie bestätigt, dass sich Parlamente in den (ehemaligen) Landsgemeinde-Kantonen neben einer starken Regierung (und der Bürgerschaft) nie richtig etablieren konnten, gleichzeitig diese Lücke aber durch die Bürgerschaft bis heute nur teilweise geschlossen wurde. Gleichzeitig sind es auch die am stärksten professionalisierten Kantonsparlamente wie der *Grand Conseil* des Kantons Genf, die über ein ausgeglichenes Verhältnis zwischen den Gewalten verfügen, während die am schwächsten professionalisierten Legislativen wie der Grosse Rat von Appenzell Innerrhoden von der Exekutive dominiert werden (Jaun 2011). Im Weiteren fällt in Grundzügen ein Ost-West-Gefälle auf. Während mit Ausnahme des Kantons Neuenburg die geringste Exekutivdominanz in den französischsprachigen Kantonen besteht, führen die

<sup>11</sup> Der Gesamtindex ist dabei nicht die Summe der drei Teilindizes, sondern der 18 Indikatoren.

Auch in Bezug auf die vorbereitenden Parlamentskommissionen bestehen beträchtliche Unterschiede zwischen den Kantonen. So variiert die Zahl der ständigen Kommissionen zwischen drei (Tessin) und 25 (Genf), wobei zwei Drittel der Kantone zwischen fünf und neun ständige Kommissionen aufweisen (BADAC 2012). Während die ständigen Kommissionen noch zu Beginn der 2000er Jahre nur in wenigen Kantonen bedeutende Themen kantonalen Gesetzgebung abdeckten (Bochsler u. a. 2004: 44), ist seither vielerorts ihre Anzahl gestiegen und ihre Rolle gestärkt worden. So verfügt heute die Mehrzahl der Kantone über ein Kommissionensystem, in dem nicht nur die Aufsichts-, sondern auch viele Sachkommissionen ständigen Charakter haben. Nichtsdestotrotz existieren zwischen den Kantonen weiterhin grosse Unterschiede. Dies gilt auch für die Anzahl der nicht ständigen Kommissionen, die zwischen Null (Aargau, Appenzell Innerrhoden, Jura und Uri) und 147 (Waadt) innerhalb einer Legislaturperiode schwankt (Koller u. a. 2012: 100). Auch bei den Zuständigkeitsbereichen und Kompetenzen der Parlamentskommissionen bestehen beträchtliche Differenzen, wobei generell die Kommissionsrechte in vielen Kantonen weiterhin nicht sehr stark ausgebaut sind. Insgesamt kann die relativ schwache Stellung der Parlamentskommissionen einerseits als ein Spiegelbild der allgemeinen Schwäche der kantonalen Parlamente gegenüber der Regierung betrachtet werden. Andererseits machen die kantonalen Unterschiede im Kommissionswesen einmal mehr deutlich, dass die Stellung der Legislative gegenüber der Exekutive beträchtlich variiert (Kaiss 2010).

Das in den letzten vierzig Jahren gewandelte Wahlverhalten hat nicht nur auf Bundesebene, sondern auch bei kantonalen Parlamentswahlen seine Spuren hinterlassen. Die wichtigsten Merkmale kantonaler Parlamentswahlen seit den 1990er Jahren lassen sich wie folgt zusammenfassen (Bochsler/Sciarni 2011; Vatter 2002):

- Insgesamt zeichnen sich die kantonalen Parlamentswahlen seit längerer Zeit durch eine hohe Stabilität der politischen Blöcke aus, auch wenn regelmässig leichte Pendelbewegungen zwischen dem linken und rechten Lager auszumachen sind. Damit haben die Sitzverschiebungen in den letzten 20 Jahren mit Ausnahme der am stärksten urbanisierten Kantone, innerhalb der beiden grossen Blöcke stattgefunden. Wie auf Bundesebene besetzen die bürgerlichen Kräfte insgesamt rund zwei Drittel der kantonalen Parlamentssitze, während das rot-grüne Lager ungefähr ein Drittel der Sitze belegt.
- Seit längerer Zeit setzt sich der langsame, aber kontinuierliche Erosionsprozess bei den beiden grossen bürgerlichen Traditionsparteien CVP und FDP in den kantonalen Parlamentswahlen fort, wenn auch in unterschiedlichem Ausmass. Im Unterschied zu den 1980er Jahren waren ihre Verluste in den 1990er Jahren nicht von weiteren Gewinnen neuer politischer Strömungen wie den Grünen und der Freispartei begleitet. Vielmehr gingen die Niederlagen von CVP und FDP für längere Zeit mit dem Erstarken der SVP einher. Erst in den letzten Jahren sorgten die Erfolge der neuen Mitteparteien BDP und GLP für zusätzliche Man-

datverluste der beiden etablierten bürgerlichen Zentrumparteien. Während Ende der 1980er Jahre FDP und CVP mit je rund 800 Sitzen unangefochten über die meisten kantonalen Parlamentsmandate verfügten, mussten sie in der Zwischenzeit diese Position mit heute nur noch gut 20 Prozent (FDP) bzw. 17 Prozent (CVP) der kantonalen Sitze abtreten (Bundesamt für Statistik 2016).

- Zu den grossen Gewinnerinnen der kantonalen Parlamentswahlen seit den 1990er Jahren gehört die rechtsbürgerliche SVP. Allein zwischen 1993 und 1999 gewann sie 110 zusätzliche Parlamentsmandate in den Kantonen der Deutschschweiz hinzu. Insbesondere in den katholisch geprägten Innerschweizer Kantonen gelang ihr auf Kosten der CVP der Durchbruch, während sie in der Romandie nach wie vor hinter den anderen Bundesratsparteien liegt. Gesamtschweizerisch steht sie heute mit knapp 23 Prozent der kantonalen Parlamentsmandate an der Spitze der Wählergunst und dieser Anteil hat trotz der BDP-Abspaltung in jüngster Zeit nur leicht abgenommen (Bundesamt für Statistik 2016). Der Hauptgrund ihres Erfolgs bei kantonalen Wahlen liegt dabei nicht nur in ihrem politischen Kurswechsel hin zu einer nationalkonservativen Partei, sondern auch in den Neugründungen und dem systematischen Aufbau kantonomer Parteisektionen.

- Im Gegensatz zum Abwärtstrend bei den beiden bürgerlichen Traditionsparteien gehörte die grosse Linkspartei SP zu den Gewinnerinnen der kantonalen Parlamentswahlen in den 1990er Jahren. Während sie im Verlaufe der 1980er Jahre aufgrund ihrer traditionellen Gewerkschaftspolitik und neuer Konkurrenz teilweise starke Verluste zugunsten der Grünen zu verzeichnen hatte, wendete sich im Zuge ihrer verstärkten Positionierung als breit abgestützte Partei der neuen Mittelschicht das Blatt. So konnte sie bei den kantonalen Parlamentswahlen in den 1990er Jahren gleich mehrere Dutzend Sitzgewinne vor allem zulasten der Grünen für sich verbuchen. Allerdings drehte sich der Trend im Verlaufe der 2000er Jahre für die Sozialdemokraten teilweise wieder. Verschiedenen Verlusten bei kantonalen Wahlen stehen einzelne Gewinne in jüngster Zeit gegenüber. 2015 belegten die Sozialdemokraten gut 17 Prozent der kantonalen Parlamentsmandate (Bundesamt für Statistik 2016).

- Abgesehen von der populistischen Protestbewegung „Lega dei Ticinesi“, die 1991 im Tessin gleich mit zwölf Vertretern in den Grossen Rat einzog und inzwischen als zweitgrösste Partei 22 Sitze hält, bildeten sich in den 1990er Jahren kaum neue Gruppierungen, die an die Erfolge der Überfremdungsparteien und der Neuen Linken in den 1970er Jahren sowie diejenigen der Grünen und der Autopartei in den 1980er Jahren anknüpfen konnten. Erst gegen Ende der 2000er Jahre setzten sich einerseits mit den Grünliberalen im Kanton Zürich mit rund 10 Prozent Wähleranteil, andererseits mit der Bürgerlich-Demokratischen Partei (BDP) in den Kantonen Bern, Glarus und Graubünden mit jeweils 16 Prozent Wähleranteil neue politische Kräfte bei kantonalen Parlamentswahlen



durch, wobei bei den jüngsten kantonalen Wahlen beide neuen Parteien teilweise massive Einbrüche verzeichnen mussten.

- In denjenigen Kantonen, die lange Zeit ein Hegemonial- bzw. Prädominanzsystem (vgl. Kapitel 4) gekannt haben, herrschte seit den 1980er Jahren eine verstärkte Tendenz zur Fraktionalisierung der Parteiensysteme vor, die sich in den 1990er Jahren fortsetzte. Allgemein waren mit wenigen Ausnahmen ein weiteres Verschwinden von (absolut) dominierenden Mehrheitsparteien und eine Zunahme multiplauraler Parteiensysteme festzustellen. Während Ende der 1970er Jahre noch acht Kantone – ohne die beiden Appenzeller Halbkantone – über eine Mehrheitspartei mit einem Sitzanteil in der Legislative von über 50 Prozent verfügten, konnten Ende der 1990er Jahre nur noch die Kantone Uri, Obwalden, Nidwalden und Wallis dieser Gruppe zugeordnet werden. Heute besteht in keinem einzigen Kanton mehr eine Partei mit einer absoluten Mehrheit im Parlament, wobei die CVP im Kanton Wallis mit 61 von 130 Sitzen nach wie vor eine dominante Stellung innehat.

- Die Frauenrepräsentation in den kantonalen Parlamenten hat seit den 1970er Jahren stetig zugenommen, befindet sich aber immer noch auf einem niedrigen Niveau: Betrug der Frauenanteil Anfang der 1970er Jahre erst 6 Prozent, stieg er Mitte der 1980er Jahre auf 12 Prozent und erreichte Anfang der 1990er Jahre die 20-Prozent-Schwelle. Seit Anfang der 2000er Jahre stagniert der Anteil bei knapp 25 Prozent, wobei grosse kantonale Unterschiede bestehen (BADAC 2012). Während die Stadtkantone Genf und Basel-Stadt seit den 1990er Jahren in der Regel eine Vertretung des weiblichen Geschlechts von über 30 Prozent aufweisen, bewegt sich der Anteil in einzelnen Innerschweizer Landkantonen um die 10-Prozent-Marke. Auch zwischen den einzelnen Parteien bestehen beträchtliche Differenzen: Während im Verlaufe der letzten vier Jahrzehnte der Anteil der gewählten bürgerlichen Frauen nur langsam zugenommen hat, ist er bei den linken und grünen Parteien stark angestiegen und nähert sich heute einer paritätischen Geschlechterverteilung an.

## 6.9 Die Aufgaben und Funktionen des Parlaments

Die Tätigkeit der Bundesversammlung lässt sich mit den Gesetzgebungs-, Wahl-, Kontroll- und Repräsentationsfunktionen in vier Kernbereiche unterteilen (Riklin 1977; Riklin/Ochsner 1984).<sup>13</sup> Hinzu kommen im schweizerischen Kontext noch weitere, teilweise neue Aufgaben wie die Mitwirkung in der Aussenpolitik und bei der Planung der Staatsrätiigkeit. Im Folgenden wird darauf eingegangen, wie weit diese Funktionen heute durch das Parlament erfüllt werden.

<sup>13</sup> Auf die in der Literatur oft erwähnte Rekrutierungsfunktion geht das Parteikapitel ein. Die Initiativfunktion wird innerhalb der Rechtsetzungsfunktion behandelt.

### 6.9.1 Die Rechtsetzungsfunktion

Die Gesetzgebung gilt als die wichtigste und anspruchsvollste Aufgabe der Legislative, für die sie auch am meisten Zeit verwendet (von Wyss 2001). Die Antwort auf die Frage, ob sich die formelle Suprematie der Legislative auch im realen politischen Einfluss widerspiegelt, ist deshalb von besonderer Bedeutung für ihre Stellung innerhalb des politischen Systems. Mit Blick auf die *vier wichtigen Phasen des Gesetzgebungsprozesses* kann die Rolle des Parlaments wie folgt beurteilt werden:

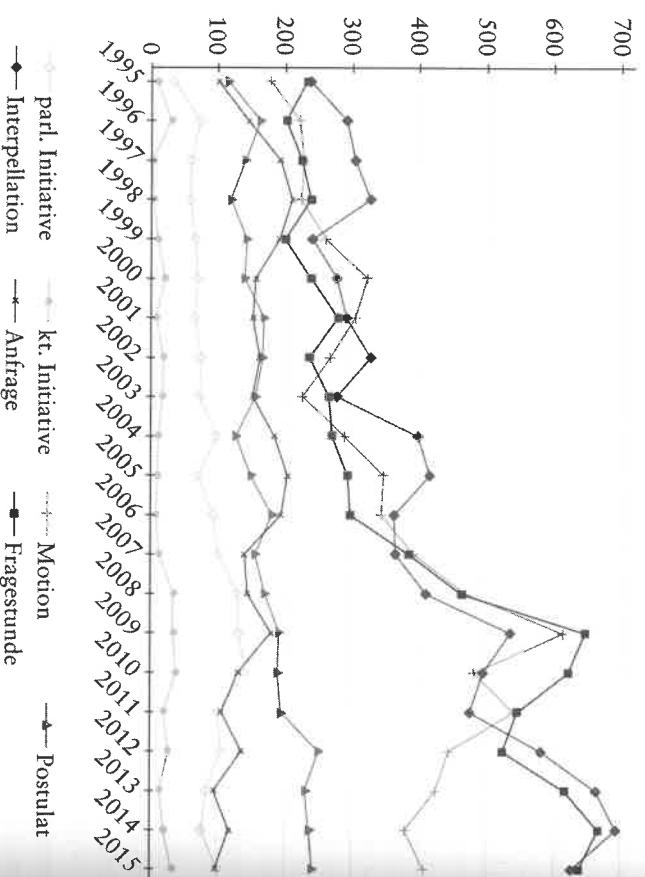
Grundsätzlich liegt die *Auslösung des Rechtsetzungsprozesses* nach wie vor hauptsächlich in den Händen des Bundesrates, wobei das Parlament in den letzten 20 Jahren deutlich mehr Initiative und Aktivität zeigt. Der Ausbau der parlamentarischen Initiativrechte seit Beginn der 1990er Jahre hat zu einer offensichtlichen Stärkung der Legislative in der Auslösungsphase geführt (Lüthi 2014). Diese Gewichtsverlagerung ist besonders in der gehäuftesten Nutzung der beiden wichtigsten Instrumente der Gesetzgebung des Parlaments sichtbar: Das stärkste Instrument, die parlamentarische Initiative,<sup>14</sup> wurde bis Anfang der 1990er Jahre eher selten ergriffen und ihr damaliger Anteil an allen Erlassentwürfen betrug nur rund fünf Prozent. Heute wird das Instrument häufiger genutzt und es gehen bereits 20 bis 30 Prozent der Gesetzesänderungen auf eine parlamentarische Initiative zurück (Burri 2007; Graf 1991; Jeger/Lanfranchi/Linder 1996; Lüthi 2014). Die meisten eingereichten parlamentarischen Initiativen stammen aus den Reihen der grossen Polparteien (SVP, SP, Grüne), die grösste Erfolgsquote verzeichnet allerdings die CVP (Wirz/Vatter 2015). Das durch das neue Parlamentsgesetz gestärkte Motionsrecht, das klassische Initiativinstrument des Parlaments, das dem Bundesrat den Auftrag zur Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs gibt, ist heute sogar das am häufigsten genutzte Instrument der Volksvertreter. Schliesslich ist auch die Zahl der Postulate im Sinne eines Auftrags des Parlaments an den Bundesrat zur Prüfung der Notwendigkeit eines Erlasses gestiegen. Den stark gestiegenen parlamentarischen Aktivitäten stehen dabei auf den ersten Blick eher bescheidene direkte Wirkungen gegenüber. So sind von den parlamentarischen Initiativen rund 13 Prozent in dem Sinne erfolgreich, dass sie in einem von beiden Kammern verabschiedeten Gesetz resultieren (Wirz/Vatter 2015). Bei den Motionen liegt die langjährige Erfolgsquote ähnlich niedrig (Schwarz/Vatter 2011: 140; Sciarini 2014). Obwohl damit der direkte Erfolg bei den verschiedenen parlamentarischen Initiativrechten relativ gering ist und viele Vorstösse im Laufe der Zeit abgeschrieben werden, sind ihre indirekten Wirkungen nicht zu unterschätzen. So wird die Bundesverwaltung oft erst durch Vorstösse im Parlament auf bestimmte Themen aufmerksam gemacht, womit ihnen eine wichtige Agenda-Setting-Funktion

<sup>14</sup> Mit der parlamentarischen Initiative kann ein Ratsmitglied den Entwurf zu einem Erlass der Bundesversammlung oder die Grundzüge eines solchen Erlasses einreichen oder anregen. Im Gegensatz zu den Vorläufen des Bundesrates übernimmt hier das Parlament bereits die Ausarbeitung des Entwurfs selbst. Damit können die parlamentarischen Organe einen Gesetzgebungsprozess von Beginn weg steuern und verhindern damit ihr Absichtsern im vorparlamentarischen Prozess (Lüthi 2014).



zukommt. Zudem hat aufgrund von Häufungen die *absolute* Zahl der angenommenen parlamentarischen Initiativen, Motionen und Postulate im Verlaufe der Zeit deutlich zugenommen, wobei gerade das erstgenannte Instrument ein wichtiges Verhandlungspfad darstellt, wenn der Bundesrat von sich aus nicht aktiv werden will. Insgesamt wird deutlich, dass zwar die Initiative zur Auslösung eines Gesetzgebungsprozesses nach wie vor mehrheitlich beim Bundesrat liegt, das Parlament aber seine Instrumente häufiger nutzt als noch vor 20 Jahren, was erstens Ausdruck einer selbstbewussten und aktiven Legislative ist und zweitens in einem politischen System mit wechselnden Mehrheiten eine deblockierende Wirkung ausübt.

Abbildung 6.4: Die Zahl der eingereichten parlamentarischen Vorstöße, 1995–2015



Anmerkungen: parl. = parlamentarische; kt. = kantonale (Standes-).

Quelle: Schweizer Parlament (2016b).

In der vorparlamentarischen *Ausarbeitungsphase* sind es nach wie vor in den meisten Fällen das zuständige Bundesamt und die Experten, die die Entwürfe ausarbeiten. Das anschließende vorparlamentarische Vernehmlassungsverfahren dient dabei der Anhörung, Mitwirkung und Integration aller wichtigen Akteure wie der Parteien, Verbände und Kantone am Rechtssetzungsprozess mit dem Ziel, die Sachgerechtigkeit, Vollzugstauglichkeit und Akzeptanz der Entwürfe sicherzustellen. Aufgrund der Notwendigkeit, die Bundesvorlagen „referendumsicher“ zu gestalten, kommt

dabei insbesondere den Wirtschaftsverbänden mit ihrer Referendumsmacht eine starke Stellung zu.<sup>15</sup> Im Durchschnitt dauert die vorparlamentarische Etappe drei mal länger als die parlamentarische Beratung (Sciarni 2014). Im Verlaufe der letzten 20 Jahre wurden immer häufiger Gesetzesentwürfe nicht von Regierung und Verwaltung, sondern von parlamentarischen Kommissionen ausgearbeitet und immer wieder breit abgestützte Vernehmlassungsergebnisse im Parlament stark abgeändert. Ausserdem hat die Internationalisierung des Rechts zu einem geringeren Konsultationsgrad geführt. Somit hat damit auch der vorparlamentarische Einfluss der Verbände auf die Gesetzgebung in den letzten Jahren etwas abgenommen, auch wenn er nach wie vor bedeutend ist (Sciarni/Nicolet/Fischer 2002).

Die dritte Etappe bildet die *parlamentarische Überprüfungs- und Entscheidungsphase*, bei der zunächst die parlamentarischen Kommissionen zum Zuge kommen und ihre Vorschläge und Korrekturen an der bündesrätlichen Botschaft einbringen, bevor das Plenum über ihre Anträge entscheidet. Die Kommissionen nehmen dabei eine detaillierte Beratung vor und stimmen den Vorschlägen des Bundesrates zu oder legen eigene Formulierungen vor, über die dann im Plenum beraten und entschieden wird. Der Einfluss des Parlamentes auf die Gesetzgebung lässt sich dabei durch den Anteil der veränderten Vorlagen an der Gesamtheit aller Vorlagen beurteilen. Während das Parlament lange Zeit als relativ schwach galt, weisen empirische Studien aus den 1980er und 1990er Jahren darauf hin, dass das Bundesparlament den Gesetzgebungsprozess in den letzten Jahrzehnten massgeblich in seinem Sinne mitgestaltet hat, im Konfliktfall die inhaltliche und politische Führung in der Gesetzgebung übernommen hat und insgesamt als aktives Gesetzgebungsorgan betrachtet werden kann (Jegher 1999; Jegher/Lanfranchi 1996; Zehnder 1988). Neue Untersuchungen bestätigen diese Sichtweise und kommen zum Befund, dass das Parlament im vergangenen Jahrzehnt rund 42 Prozent der Regierungsvorlagen abgeändert hat, was in etwa den Veränderungsraten Anfang der 1990er Jahre entspricht, jedoch deutlich höher liegt als in den 1970er Jahren, wobei fast immer das Plenum den Mehrheitsentscheid der Kommission übernimmt (Schwarz/Bächiger/Lutz 2011; Vatter/Wirz 2015).<sup>16</sup> Hinzu kommt, dass im Vergleich zu früheren Perioden der Anteil der mittleren und starken Gesetzesveränderungen zugenommen hat und in jüngerer Zeit immerhin rund ein Viertel der Bundesratsentwürfe betrifft. Diese Zahlen weisen insgesamt auf eine massgebliche Gesetzgebungskapazität des Parlaments hin und machen deutlich, dass die Aktivität des Parlaments in den letzten Legislaturperioden nicht abgenommen hat, sondern eher noch gestiegen ist (Burri 2007; Golder u. a. 2011; Linder/Hümbelin/Suter 2009; Rhinow/Grat 2011). Der erhöhte Einfluss wird dabei einerseits auf

<sup>15</sup> Vgl. hierzu die Ausführungen im Regierungskapitel.

<sup>16</sup> Betrachtet man die Erfolgsrate der Kommissionsanträge, so ergibt sich das erwartete Bild: Am erfolgreichsten sind Anträge der Gesamtkommission bzw. der Kommissionsmehrheit an das Plenum, während Minderheitsanträge, Fraktions- und auch Einzelanträge nur in Ausnahmefällen erfolgreich sind. Fast die Hälfte aller erfolgreichen Anträge machen auch die Anträge der Gesamtkommission aus (Jegher/Lanfranchi/Linder 1996).

die Einführung ständiger parlamentarischer Kommissionen zurückgeführt, andererseits auf die Modernisierung des Parlamentsrechts auf Verfassungs- und Gesetzesstufe, was zu einer Stärkung der parlamentarischen Informations- und Initiativkompetenzen geführt hat (Graff/Theiler/von Wyss 2015; Lüthi 1997, 2006b). Begünstigend wirken sich zudem auch die je nach Vorlage wenig voraussehbaren Mehrheitsverhältnisse im Parlament und die Spaltung innerhalb des bürgerlichen Lagers aus. Allerdings gilt es zu beachten, dass der Einfluss des Parlaments nach wie vor beschränkt ist (Jegher 1999; Lüthi 2014). Dies wiederum hängt einerseits mit der erläuterten geringen Ressourcenausstattung des schweizerischen Parlaments zusammen (Kriesi 2001). Andererseits hat auch die zunehmende Internationalisierung der Rechtssetzung die Gesetzgebungsfunktion des Parlaments beeinträchtigt, da damit auch der Anteil der Letztentscheidungen durch den Bundesrat gewachsen ist (Linder/Hümbelin/Sutter 2009; Sciarni/Nicolet/Fischer 2002).

**Tabelle 6.4: Anteil der vom Parlament veränderten Bundesratsvorlagen, 1971–2014**

	1971–1975	1991–1995	1996–2005	2006–2014
unveränderte Vorlagen	203 (65.1 %)	278 (56.7 %)	249 (56.3 %)	578 (58.0 %)
durch das Parlament veränderte Vorlagen	109 (34.9 %)	212 (43.3 %)	193 (43.7 %)	418 (42.0 %)
Vorlagen insgesamt	312	490	442	996

Quellen: Zehnder (1988), Jegher (1999), Lanfranchi und Linder (1996), Schwarz, Bächtiger und Lutz (2011), Vatter und Wirz (2015).

Insgesamt zeigt sich, dass heute das Parlament trotz gesteigerter Geschäftslast<sup>17</sup> stärker in die Gesetzgebung eingreift als vor vierzig Jahren und sich seit der Parlamentsreform Anfang der 1990er Jahre vermehrt gegenüber Bundesrat und Verwaltung durchzusetzen weiss sowie auch in einzelnen Fällen die Führungsrolle übernimmt. Dabei handelt es sich vor allem um wichtige Referendumsvorlagen aus der Finanz-, Wirtschafts- und Sozialpolitik, während einfache Bundesbeschlüsse meist ohne Korrekturen die Parlamentshürde überspringen. Im Bereich der Aussenpolitik, so etwa bei den Staatsverträgen, ist die Veränderungsrate zwar geringer, hat aber in jüngerer Zeit deutlich zugenommen (Vatter/Wirz 2015). Die geringe Ressourcenausstattung des Parlaments, die Internationalisierung der Rechtssetzung und damit die gestiegene Bedeutung der Aussenpolitik sorgen allerdings dafür, dass Regierung und Verwaltung bei der Gesetzgebung nach wie vor eine bedeutsame Rolle spielen, auch wenn insbesondere die Entwicklung im nationalen Recht auf eine Stärkung der Legislative hinweist. Im internationalen Vergleich ist das Schweizer Parlament in seiner Überprüfungsaufgabe deutlich aktiver als die Legislativen in parlamentarischen Systemen wie in Skandinavien, den Benelux-Staaten oder Grossbritannien. Umgekehrt sind die

Vorlagen der Regierung in der Schweiz erfolgreicher als diejenigen im präsidentiellen System der USA und überstehen die parlamentarische Kommissions- und Plenarphase häufiger ohne markante Überarbeitungen (Schwarz/Bächtiger/Lutz 2011: 139).

Die *direktdemokratische Nachentscheidungsphase* führt schliesslich dazu, dass der Einfluss des Parlaments in Bezug auf die Wirksamkeit seiner Gesetzesüberprüfungsfunktion wieder abgeschwächt wird. So entscheidet das Volk im langjährigen Durchschnit bei jeder zehnten Volksinitiative, jedem vierten obligatorischen Referendum und jedem zweiten fakultativen Referendum nicht im Sinne der Parlamentsmehrheit (Linder 2012). Gleichzeitig wird aber nur gegen 7 Prozent aller Gesetze das fakultative Referendum ergriffen, wovon knapp die Hälfte erfolgreich ist. Mit anderen Worten: In rund 97 Prozent der Fälle wird der Parlamentsentscheid durch das Volk implizit oder explizit mitgetragen, was deutlich macht, dass die direktdemokratische Nachkontrolle parlamentarischer Entscheidungen sehr selektiv ist. Zudem wird der Stimmentscheid der Bürger bei Volksinitiativen und obligatorischen Referenden stark durch den Grad an Konsens und Konflikt im Parlament beeinflusst (Treichsel/Sciarni 1998). Schliesslich besteht in der Schweiz weder die Veromöglichkeit der Regierung gegen Beschlüsse des Parlaments noch die Überprüfung der Verfassungsmässigkeit von Gesetzen durch ein Verfassungsgericht. Gleichzeitig sollen aber die vielfältigen indirekten, insbesondere präventiven Wirkungen des Referendums in seiner Funktion als „Damoklesschwert“, das über den Köpfen des Gesetzgebers während des parlamentarischen Prozesses hängt, nicht unterschätzt werden (Christmann 2010, 2011; Neidhart 1970; Papadopoulos 2001).

### 6.9.2 Die Wahlfunktion

Die formellen Wahlkompetenzen des schweizerischen Parlaments erweisen sich im internationalen Vergleich als sehr umfassend. So wählt die Vereinigte Bundesversammlung (d. h. National- und Ständerat gemeinsam) den Bundesrat, den Bundes(vice)präsidenten, den Bundeskanzler, die Richter des Bundesgerichts sowie im Kriegsfall den General. Entsprechend bezeichnet Riklin (1977: 70) die Wahlfunktion der Schweizer Legislative innerhalb der etablierten Demokratien als die am stärksten ausgebaut. Sie wurde über die Jahre zudem weiter gestärkt, z. B. mit der Wahl der Richter an den neuen, erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichten, der Wahl des Bundesanwalts und dessen Stellvertretern sowie des Aufsichtorgans der Bundesanwaltschaft durch das Parlament. Die Stärke der parlamentarischen Wahlfunktion in der Schweiz kommt auch zum Ausdruck, wenn die von Sieberer (2008, 2010) genannten Kriterien zur Bestimmung der Bedeutung von Parlamenten als Regierungswahlorgane auf die Schweiz angewendet werden.<sup>18</sup> Gemäss diesem Index läge die

<sup>17</sup> So hat sich zwischen 1970 und 2010 die Zahl der zu behandelnden Geschäfte in den Räten mehr als verdreifacht (Bütikofer 2014).

<sup>18</sup> In der erwähnten Untersuchung sind 24 EU-Staaten sowie Norwegen enthalten, jedoch nicht die Schweiz. Es wird ein Index der Regierungsbeschränkung durch die parlamentarische Wahlfunktion gebildet, der sich

Schweiz im Vergleich zu den 25 anderen europäischen Staaten auf einem Spitzenrang (Schwarz/Vatter 2011).

**Tabelle 6.5: Die Wahl der Bundesräte durch die Vereinigte Bundesversammlung, 1848–2015**

Zeitraum	Anzahl gewählte Bundesräte (Neu- und Wiederwahl)	offizielle Kandidaturen (in Prozent)	nicht wiedergewählte Bundesräte (in Prozent)
1848–1899	141 (36)	99,3	1,4
1900–1949	124 (28)	97,6	0
1950–1999	119 (40)	95,0	0
2000–2015	35 (12)	97,1	5,7

Anmerkung: In Klammern die Anzahl neu gewählter Bundesräte.

Quellen: Eigene Zusammenstellung auf Basis von Altermatt (1991) und Schweizer Parlament (2016c).

Allerdings übte die Vereinigte Bundesversammlung ihre Wahlfunktion zu Beginn des Bundesstaates nur mit grosser Zurückhaltung aus: „Obwohl das Majorparlament Bundesräte folgendermassen hätte abwählen bzw. ihnen die Wiederwahl hätte verweigern können, geschah das eigentlich nie. Die Deutschschweizer hätten einen welschen Bundesrat ohnehin nicht abwählen dürfen, umgekehrt war es nicht möglich, also wählte man gar keinen ab (...). Und weil der Bundesrat kollektiv verantwortlich war (und ist), hätte man ihn gegebenenfalls ganz abwählen müssen, was in Bern ein politisches Vakuum erzeugt und wohl als Bundeskrise wahrgenommen“ worden wäre (Neihart 2010: 61). Auch nach Einführung des Proporzwahlsystems bestand lange Zeit eine informelle Selbstbeschränkung des Parlaments, so etwa hinsichtlich der stabilen parteipolitischen Zusammensetzung oder der langjährigen Usanz, amtierende Bundesratsmitglieder nicht abzuwählen. So wurde im Verlaufe des gesamten 20. Jahrhunderts kein einziger amtierender Bundesrat nicht wiedergewählt. Die mangelt Sanktionierung ungenügender politischer Leistungsausweise von Bundesräten durch die Legislative wurde insbesondere von Riklin (1977: 373) kritisiert: „Bei der Wiederwahl von Bundesräten freilich verzichtet die Bundesversammlung ohne zwingenden Grund in übertriebener Rücksichtnahme auf jeglichen Einfluss.“ Vor allem die langjährige Beibehaltung der Zauberformel enge die Wahlfreiheit des Parlaments stark ein, da sich dadurch parteipolitisch kein Spielraum eröffnete (d. h. ein Freisinniger konnte nur durch einen Freisinnigen ersetzt werden usw.). Auch die Wahlfreiheit, zumindest diejenige Person zu wählen, die den Präferenzen der Parlamentsmehrheit stärker entspricht als der offizielle Fraktionskandidat, wurde von der Bundesversammlung nur in Ausnahmefällen wahrgenommen. Der Anteil an offiziell gewählten Kandidierenden schwankt im langjährigen Durchschnitt zwischen 95 und 99 Prozent. Erst mit den parteipolitischen Umwälzungen und dem darauf fol-

aus vier Variablen zusammensetzt: institutionell zulässige Kandidatenzahl, nominierungsberechtigte Akteure, Mehrheitserfordernis und Abstimmungsmodus (Sieberer 2008: 258–263).

genden Ende der langjährigen Zauberformel hat sich in jüngerer Zeit die tatsächliche Ausübung der parlamentarischen Wahlfunktion der verfassungsmässig festgelegten Stärke wieder angenähert. So verweigerte das Parlament in jüngster Zeit mit Ruth Metzler (2003) und Christoph Blocher (2007) gleich zwei Bundesräten die Wiederwahl. Damit liegt die aktuelle Nicht-Wiederwahlquote sogar um einiges höher als in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, der Gründungsphase des politisch noch instabilen Bundesstaates, als mit Ulrich Ochsenbein (1854) und Jean-Jacques Challer-Venel (1872) zwei Bundesräte dasselbe politische Schicksal erlitten. Allerdings bleibt der Bundesversammlung nach wie vor die vorzeitige Abberufung der Regierung bzw. einzelner Regierungsmitglieder verwehrt. Umgekehrt ist auch die vierjährige Legislaturperiode der Bundesversammlung fest fixiert, ohne vorzeitige Auflösungsmöglichkeit durch den Bundesrat. Zudem verfügt kein Mitglied der Exekutive über das Recht, die Wahl einzelner Regierungsmitglieder vorzuschlagen oder gar selbst vorzunehmen. Während damit keine Einflussmöglichkeit der Exekutive in Bezug auf die eigene personelle (und parteipolitische) Zusammensetzung besteht, fällt die Autonomie der Regierung in Bezug auf deren interne Organisation und die Zuteilung der Departemente sehr hoch aus. So wählt die Bundesversammlung die Bundesräte nicht im Hinblick auf die Führung eines bestimmten Departements, sondern die Zuweisung wird den sieben Bundesratsmitgliedern überlassen. Dasselbe gilt für die Bestimmung der verwaltungsinternen Strukturen, insbesondere die Schaffung von Bundesämtern und deren Verteilung auf die sieben Departemente. Insgesamt hat aufgrund der gleich zweimaligen Nicht-Wiederwahl von Regierungsmitgliedern und den mehrfach statgefundenen Veränderungen in der parteipolitischen Zusammensetzung der Regierung die verfassungsmässig starke Wahlfunktion des Parlaments in jüngster Zeit an Bedeutung gewonnen. Ein Systemwechsel zur Volkswahl des Bundesrates hätte dabei nicht nur eine Schwächung der Wahl, sondern insbesondere auch der Kontrollfunktion des Parlaments zur Folge (Schwarz/Vatter 2011).

### 6.9.3 Die Kontrollfunktion

Die ursprünglich eher schwache Kontrollfunktion des Parlaments wurde in den letzten 50 Jahren aufgrund politischer Vorkommnisse und Affären Schritt für Schritt ausgebaut (Mastroratti 1991). Anfang der 1960er Jahre setzte das Parlament zur Aufarbeitung der Mirage-Affäre zum ersten Mal eine parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) unter dem Vorsitz des damaligen Nationalrats und späteren Bundesrats Kurt Furgler (CVP) zur Aufklärung der Hintergründe für die massiven Kostenüberschreitungen bei der Kampfflugzeugbeschaffung ein. Als Folge davon wurden die parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten ausgebaut, so etwa durch die Schaffung eines eigenen parlamentarischen Dokumentationsdienstes und der rechtlichen Grundlagen für parlamentarische Untersuchungskommissionen. Eine zweite parlamentarische Untersuchungskommission unter dem Vorsitz des damaligen Na-

trationalrats und späteren Bundesrats Moritz Leuenberger (SP) wurde Ende der 1980er Jahre aktiv, um die Umstände zu erhellten, die zum Rücktritt von Bundesrätin Elisabeth Kopp geführt hatten. Sie untersuchte dabei auch die zum Zweck des Staatschutzes von der Bundesanwaltschaft betriebenen Datensammelaktivitäten mittels sogenannter *Fischen* (Registerkarten). Die Aufdeckung des Fischenkandals führte dazu, dass die eingeschränkten Befugnisse der regulären Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) der beiden Räte sowie die Leitungsorgane der Parlamentsdienste gestärkt wurden. Ein weiterer wichtiger Schritt zur Professionalisierung der parlamentarischen Oberaufsicht bildete Anfang der 1990er Jahre die Schaffung einer parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle (Vatter 1995). Ihre Hauptaufgabe besteht darin, im Auftrag der Geschäftsprüfungskommissionen mittels Evaluationen die Verwaltungsaufgaben des Bundes zu überprüfen sowie deren Erfüllung und Wirksamkeit zu analysieren, wobei ihre Möglichkeiten aufgrund ihrer geringen personellen Ausstattung beschränkt und selektiv sind.

Eine wichtige Rolle spielt in diesem Zusammenhang auch die Eidgenössische Finanzkontrolle als das oberste Finanzaufsichtsorgan des Bundes. Sie ist eine unabhängige Behörde und unterstützt das Parlament und den Bundesrat. Sie untersucht anhand von Revisionen, Informatik- und Bauprüfungen, Evaluationen und Wirtschaftlichkeitsprüfungen den Vollzug und die Wirkungen von Bundesmassnahmen mit finanzieller Bedeutung, dazu zählt insbesondere auch die Prüfung der Staatsrechnung. Ein zusätzlicher Ausbau der Instrumente der parlamentarischen Oberaufsicht wie die Stärkung der Informationsrechte der Parlamentsmitglieder sowie der Ausbau der Kompetenzen der Aufsichtsdelegationen gegenüber dem Bundesrat und der Verwaltung fand mit dem Inkraftsetzen der neuen Bundesverfassung von 1999<sup>19</sup> und der darauf beruhenden Reform des Parlamentsgesetzes statt, was sich seither in mehreren Konfliktfällen zwischen den mit Kontrollaufgaben speziell betrauten Finanz- und Geschäftsprüfungsdelegationen auf der einen Seite und dem Bundesrat auf der anderen Seite bemerkbar gemacht hat (Albrecht 2003; Sägger 2003).

Im internationalen Vergleich wurden die Kontrollkapazitäten der Bundesversammlung gegenüber Regierung und Verwaltung in der Erhebung von Schnapp und Harfst (2005), welche sich auf die Situation vor Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung bezog, als eher gering eingestuft. Aufgeschlüsselt auf die von Schnapp und Harfst (2005) erstellten drei Indizes erweisen sich gemäss Schwarz und Vatter (2011) die heutigen *Kontrollrechte und -strukturen* jedoch als recht konkurrenzfähig zu den übrigen untersuchten 21 Parlamenten, was auch in den individuellen Auskunftsrechten wie Interpellationen und einfachen Anfragen zum Ausdruck kommt.<sup>20</sup> Nach wie vor

19 Vgl. insbesondere Art. 169 Abs. 2 BV: „Den vom Gesetz vorgesehenen besonderen Delegationen von Aufsichtskommissionen können keine Geheimhaltungspflichten entgegengehalten werden.“

20 Baier (2011) kommt aufgrund einer Analyse der parlamentarischen Anfragen im Nationalrat in der Legislatur 2003–2007 zum Schluss, dass vor allem neue und ambitionierte Parlamentarier die Fragestunde nutzen, um an Informationen der Exekutive zu gelangen.

auf den hintersten Rängen liegt das Schweizer Parlament hingegen im Bereich der *Kontrollressourcen* (z. B. Grösse der Parlamentsverwaltung, Anzahl persönlicher Mitarbeiter pro Parlamentsmitglied, personelle und finanzielle Ausstattung der Dokumentationsdienste), was in Übereinstimmung mit den Ergebnissen der Studien von Zgraggen und Linder (2004) und Zgraggen (2009) steht. Die Entwicklung der letzten Jahre weist aber auch hier auf eine Stärkung hin, wie sich beispielsweise am Ausbau der Eidgenössischen Finanzkontrolle zeigt. Im internationalen Vergleich dürfte die Verfügbarkeit angemessener Kontrollressourcen nach wie vor die Achillesferse der parlamentarischen Oberaufsicht darstellen, wie Albrecht (2003: 42) zutreffend anmerkt: „Die Grenzen der Kontrollfunktion sind weniger in der rechtlichen Ausgestaltung der Oberaufsicht zu suchen, als vielmehr in den tatsächlichen Rahmenbedingungen. Die parlamentarische Oberaufsicht spielt sich weiterhin im Rahmen des Milizsystems ab, welches begrenzte zeitliche, finanzielle und fachliche Ressourcen zur Verfügung stellt.“

#### 6.9.4 Die Repräsentationsfunktion

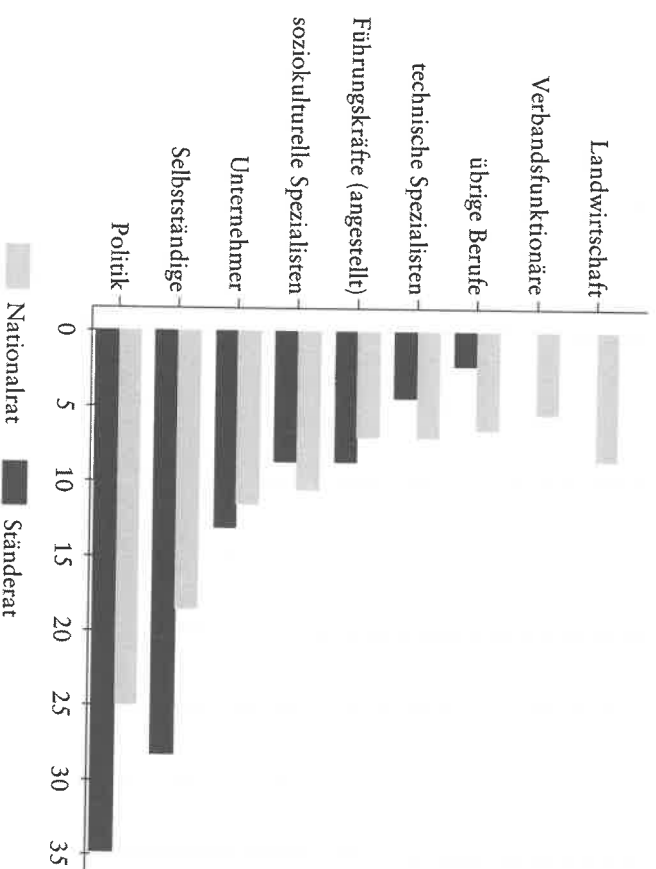
Parlamente leiten ihre Legitimation hauptsächlich vom Repräsentationsgedanken ab, wurden sie doch ursprünglich als Ersatz für die Volksversammlung geschaffen (Baldwin/Shell 2001). Es geht damit bei der Repräsentationsfunktion um die Einlösung des Verfassungsprinzips der Volksvertretung, im Weiteren aber auch um die politisch bedeutsame Legitimation des Parlaments. Bei der Repräsentationsfunktion steht zunächst die Frage im Vordergrund, welche Bevölkerungsgruppen durch die vom Parlament zu verantwortenden Rekrutierungsmuster ausgrenzt werden bzw. übervertreten sind. Da im nächsten Kapitel ausführlich die unterschiedliche politische, kulturelle und gesellschaftliche Abbildung einzelner Bevölkerungsstile im Ständerat und Nationalrat behandelt und miteinander verglichen wird, beschränkt sich die vorliegende Betrachtung zunächst auf die für ein Milizparlament bedeutsame Frage nach der Vertretung der einzelnen Berufsgruppen in der Legislative.

Ein Blick auf die berufliche Zusammensetzung des National- und Ständerates macht deutlich, dass die grösste Berufsgruppe diejenige ist, die auch hauptberuflich politisch tätig ist (siehe Abbildung 6.5). Konkret handelt es sich vor allem um kommunale und kantonale Exekutivmitglieder wie Gemeindepräsidenten, und -räte, Stadtpräsidenten, Regierungsräte sowie auch um Parteipräsidenten, also alles de facto Berufspolitiker. Dies macht noch einmal deutlich, dass es sich bei einem beträchtlichen Teil der National- und Ständerate nicht nur aufgrund ihrer zeitlichen Belastung, sondern auch aufgrund ihrer Berufstätigkeit nicht um Milizparlamentarier, sondern um Halb- oder Hauptberufspolitiker handelt. Dass es sich dabei um kein neues Phänomen handelt, unterstreicht die Feststellung von Riklin (1977: 67) vor über 35 Jahren: „Im schweizerischen Milizparlament sind paradoxerweise die Berufspolitiker überrepräsentiert.“ Neu ist hingegen, dass sich der Anteil der Legislativberufspolitiker

ker stark erhöht hat (Bütikofer 2014). Stark vertreten sind auch diejenigen Parlamentsmitglieder, welche beruflich selbständig sind. Dazu zählen insbesondere Unternehmens-, Kommunikations- und Politikberater, also wiederum teilweise solche, die sich hauptberuflich mit Politik auseinandersetzen, sowie Juristen, die sich durch die Wahrnehmung von überdurchschnittlich vielen Mandaten bei Interessenverbänden und in Verwaltungsräten privater und öffentlicher Unternehmen auszeichnen. Eine dritte wichtige Gruppe bilden die zahlreichen Unternehmer, die überwiegend in Industrie und Gewerbe tätig sind und die noch am ehesten dem klassischen Bild des Milizparlamentariers entsprechen. Dies wiederum gilt weniger für die Verbandsfunktionäre aus Wirtschaft (z. B. Arbeitgeber, Gewerbe) und Gewerkschaften, die sich inner- und ausserhalb des Parlaments besonders für die Anliegen ihrer Interessengruppen einsetzen. Über eine traditionell ebenfalls starke Vertretung im Parlament verfügen die Bauern, deren Verbandspräsident in der Regel auch Mitglied des Nationalrates ist. Eine intertemporale soziographische Analyse der Schweizer Parlamentsmitglieder zwischen 1910 und 2000 bestätigt die relativ hohe Stabilität der vorliegenden Befunde und weist im europäischen Vergleich vor allem auf die hohe Zahl an Selbständigerwerbenden, insbesondere von Juristen bei der FDP und CVP, sowie die Untervertretung von Beschäftigten im öffentlichen Dienst hin (Bütikofer 2014; Plotti/Mach/Mazzoleni 2010).

Mit Blick auf weitere Repräsentationsmerkmale der Bevölkerung zeigt sich, dass die ältere Generation, Männer und höhere Berufs- und Einkommensschichten stark übervertreten sind, während insbesondere Frauen, Junge, einfache Arbeitnehmer ohne Kaderfunktion und schwächere soziale Schichten im Nationalrat unterrepräsentiert sind. Allerdings gilt es zu beachten, dass unter Repräsentation heute weit mehr als nur die spiegelbildliche Vertretung der Bevölkerung im Parlament, d. h. die demographisch-soziale Identität zwischen Parlament und Bevölkerung, verstanden wird. Eine differenzierte Betrachtung muss deshalb über die soziale Repräsentation hinausgehen und vor allem auch nach dem Rollenverständnis der Abgeordneten und ihrer *Responsivität* zu den Präferenzen der Wähler fragen (Parzelt 1993; Pitkin 1967). Im Kern geht es damit bei der Repräsentationsfunktion also auch um die Frage, ob die Parlamentsmitglieder – unabhängig von ihrer politischen, beruflichen und sozialen Zugehörigkeit – die Anliegen ihrer Wähler vertreten. Hierzu bestehen verschiedene Repräsentationskonzepte, die sich durch folgende Frage überprüfen lassen: Fühlen sich die Abgeordneten am ehesten ihrer Partei, dem eigenen Wahlkreis (Delegiertenprinzip) oder den eigenen Prinzipien (Treuhandmodell) verpflichtet?

Abbildung 6.5: Die Vertretung von Berufsgruppen im Parlament, 2015 (in Prozent)



Anmerkung: Soziokulturelle Spezialisten sind insbesondere Ärzte, Pädagogen und Journalisten; technische Spezialisten sind insbesondere Ingenieure und Naturwissenschaftler.  
Quelle: Bütikofer (2015) und eigene Auswertungen.

Ältere Studien von Herring (1980) und Kerr (1981) haben zunächst darauf hingewiesen, dass der wichtigste Bezugspunkt der eidgenössischen Parlamentsmitglieder entweder soziologischer (soziale Gruppe bei den Linken) oder geographischer Natur (eigener Wahlkreis bei den Bürgerlichen) ist, während ideologische Positionen eher untergeordnete Rolle spielen. Nachdem einige Jahre später Lüthi, Meyer und Hirtler (1991: 53ff.) zur Erklärung des Verhaltens der Schweizer Milizparlamentarier zusätzlich auch auf den grossen Einfluss von Interessengruppen hingewiesen haben, kommt eine neuere Untersuchung von Schwarz und Linder (2007) zum Schluss, dass die Zugehörigkeit zu einer Partei das Stimmverhalten der Parlamentsmitglieder deutlich stärker beeinflusst als diejenige zu einem Interessenverband oder zur eigenen Region. Nichtsdestotrotz trifft auch heute noch zu, dass sich die Linken nach wie vor stark für die Anliegen der Gewerkschaften einsetzen und die Bürgerlichen für diejenigen der Arbeitgeber- und Unternehmerverbände. Dies gilt insbesondere in der Wirtschafts- und Sozialpolitik, wo die grossen Interessengruppen und Parteien in der Regel deckungsgleiche Positionen einnehmen. Die Relevanz des Wahlkreiskonzepts hängt dabei stark von den konkreten Umständen ab. Eine hohe regionale und eine

niedrige parteiinterne Geschlossenheit tritt am ehesten bei Verkehrs- und energiepolitischen Vorlagen auf, wobei sie unter den Vertretern des Tessins und der Inner- und Vaud besonders ausgeprägt ist (Schwarz/Linder 2007). Gemäss Schwarz (2009) und Vatter (1994) setzen sich insbesondere Vertreter der Volksparteien bei grossen Infrastrukturprojekten mit örtlich unterschiedlichen Nutzenstreuungen (Bahnlinien, Strassen etc.) stärker für ihre regionalen Wahlkreisinteressen im Sinne des Delegiertenprinzips ein, während bei kleineren Parteien die Verfolgung ideologischer Prinzipien im Vordergrund steht. Insgesamt zeigt sich, dass die Parteidisziplin aufgrund der institutionellen Stärkung des Parlaments sowie des polarisierten Wettbewerbs im Vergleich zur zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts zugenommen hat und das schweizerische Politiksystem dadurch auch etwas „parlamentarischer“ erscheint als früher.

### 6.9.5 Weitere Aufgaben des Parlaments

Die Zuständigkeiten der Bundesversammlung erstrecken sich neben den behandelten Kernaufgaben über eine Reihe weiterer Bereiche wie die Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit, die Regelung von Kompetenzstreitigkeiten zwischen den obersten Bundesbehörden, Entscheide über die Gültigkeit von Verfassungsinitiativen sowie die Gewährleistung der Kantonsverfassungen. Im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung von 1999 und des neuen Parlamentsgesetzes von 2002 wurden dem Parlament verschiedene neue Mitwirkungsrechte übertragen, die teilweise in die klassischen Kompetenzbereiche der Exekutive fallen. Dazu gehören namentlich die Mitgestaltung in der Aussenpolitik, die Mitwirkung bei wichtigen Planungen der Staatstätigkeit sowie bei der Verordnungsgebung (Lüthi 2009).

Bis in die frühen 1990er Jahre nahm das Parlament in der Aussenpolitik neben einem aktiven Bundesrat und einer bremsenden Stimmbewöckerung eine Nebenrolle ein. Diese Rollenteilung änderte sich erst im Zusammenhang mit der EWR-Beitrittsabstimmung von 1992, als im Rahmen der Parlamentsreform von 1991 die legislative Mitwirkung an der Aussenpolitik dadurch gestärkt wurde, dass man den Bundesrat zur regelmässigen Information und Konsultation der Bundesversammlung verpflichtete. Ziel war es, die aufgrund der Internationalisierung des Rechts stärker werdende Position der Exekutive durch eine vermehrte Einflussnahme des Parlaments (und der Kantone) in den frühen Phasen ausserpolitischer Entscheidungsprozesse zu kompensieren.<sup>21</sup> Noch einen Schritt weiter geht das Parlamentsgesetz von 2002 mit den dort festgelegten Mitwirkungsrechten der Legislative im Bereich der Aussenpolitik. Eine wichtige Rolle kommt dabei den Aussenpolitischen Kommissionen der beiden Räte zu, die im fortlaufenden Dialog mit der Regierung die bundesrätliche Aussenpolitik begleiten. So hat der Bundesrat die für die Aussenpolitik zu-

ständigen Kommissionen zu wesentlichen Vorhaben sowie zu den Richt- und Leitlinien zu Mandaten für wichtige internationale Verhandlungen zu konsultieren, bevor er diese festlegt oder abändert. Die Auseinandersetzungen über die Aussenpolitik finden deshalb in erster Linie in den parlamentarischen Kommissionen und nicht im Plenum statt (Lüthi 2014). Mit eigenen Initiativen versuchen die Aussenpolitischen Kommissionen in den letzten Jahren, vermehrt Einfluss zu nehmen und stärker als bis anhin eine Vermittlerrolle zwischen Bundesrat und Stimmbürgerschaft einzunehmen. Trotzdem nimmt der Bundesrat in der ausserpolitischen Praxis nach wie vor eine dominierende Rolle ein, während der Bundesversammlung primär nur die Genehmigung oder Ablehnung von völkerrechtlichen Verträgen bleibt. In der praktischen Umsetzung der Informations- und Konsultationsrechte des Parlaments in der Aussenpolitik wurden die ursprünglichen Vorstellungen des Gesetzgebers bis heute nicht erfüllt, was vor allem auf die Konkurrenzsituation zwischen der Exekutive und der Legislative in diesem Politikfeld zurückzuführen ist (Tripet 2012).

Eine weitere strategische Einflussmöglichkeit bilden die ebenfalls mit dem neuen Parlamentsgesetz gestärkten allgemeinen Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung bei wichtigen Planungen der Staatstätigkeit, die neben der Aussenpolitik auch weitere Sektorplanungen betreffen (Graf 2004; Martle 2011; Sciarini 2004). So kann das Parlament die bundesrätlichen Planungsberichte zur Kenntnis nehmen, den Bundesrat beauftragen, eine Planung vorzunehmen oder die Schwerpunkte einer Planung abzuvandern. Seit Ende 2003 kann das Parlament aktiv auf die bundesrätliche Legislaturplanung Einfluss nehmen, die auch den Legislaturfinanzplan enthält. Neuerdings wird dabei nicht mehr eine Gesamtabstimmung über die Legislaturplanung durchgeführt, sondern es werden über die einzelnen Legislaturziele Beschlüsse gefasst, was im Hinblick auf eine kohärente und zusammenhängende Planung kritisch zu betrachten ist.

Eine zentrale und bisher nicht behandelte Aufgabe des Parlaments bildet schliesslich die Wahrnehmung der Budget- und Finanzkompetenz. Die Räte beschliessen die ordentlichen und ausserordentlichen Ausgaben des Bundes, gewähren oder verweigern Kredite, setzen den jährlichen Voranschlag (Budget) fest und nehmen die jährliche Staatsrechnung ab. Sie können dabei uneingeschränkt Änderungen am Budget vornehmen, was die Räte auch regelmässig und aktiv machen, wobei grössere Budgetverschiebungen zwischen einzelnen Politikbereichen oder gar Kürzungen die Ausnahme sind (Lüthi 2014). Aufgrund der 2003 eingeführten sogenannten „Ausgabenbremse“ ist für Subventionen und Kredite, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als zwei Millionen Franken nach sich ziehen, die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder im beiden Räten notwendig, was zu einer Stärkung der Haushaltsdisziplin führte. Die Finanzkommissionen der beiden Räte üben dabei die finanzielle Oberaufsicht aus und wählen aus ihren Reihen die Finanzdelegation, welche die Prüfung und Überwachung des gesamten Finanzhaushaltes des Bundes vornimmt. Das Parlament nimmt

<sup>21</sup> In der Tat ist das internationale Recht in der Schweiz bedeutend stärker gewachsen als das Landesrecht und macht heute rund 60 % des geltenden Bundesrechts aus (Linder/Humbelm/Sutter 2009).



aufgrund des fehlenden Referendums im Bereich der Finanzen – im Gegensatz zu Sachentscheidungen und zur kantonalen Ebene – eine sehr starke Stellung ein, da es damit letztinstanzielle Entscheide treffen kann.

## 6.10 Die Stellung des Parlaments im internationalen Vergleich

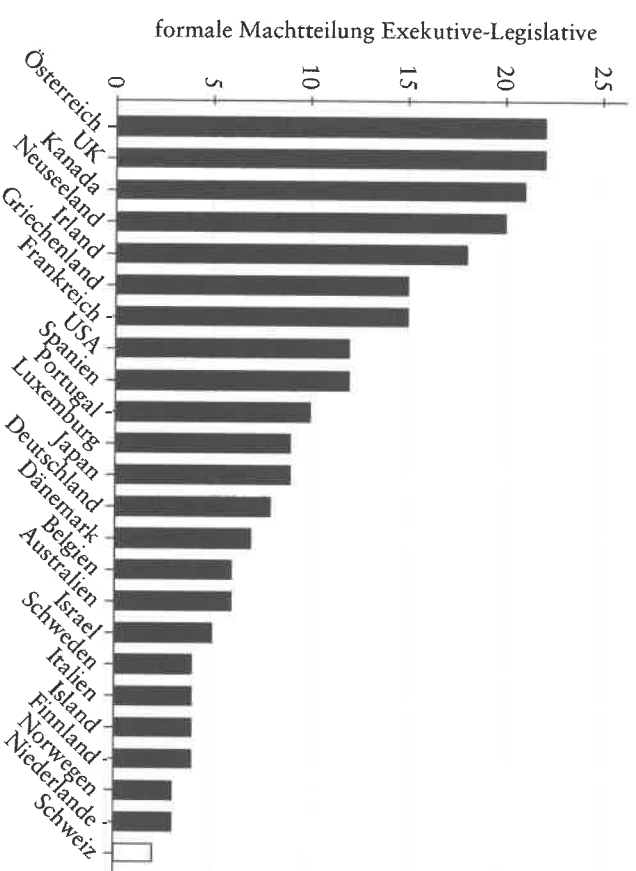
Das Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative bildet eines der wichtigsten Ausprägungsmerkmale eines politischen Systems, wobei es jedoch in der Praxis ver gleichsweise schwierig empirisch zu erfassen ist. In seiner einflussreichen vergleichenden Studie schlägt Lipjhart (1999, 2012) eine Messung mittels der Überlebensdauer von Parlamenten vor. Diese Operationalisierung hat allerdings erhebliche Kritik an der Validität ihrer Messung hervorgerufen (Ganghof 2005; Tsebelis 2002: 109ff.). Selbst Lipjhart teilt gewisse Vorbehalte gegenüber dem Indikator, sieht aber auch in der neuen Auflage seines Werkes von grösseren Anpassungen ab (Lipjhart 2012). Die Schweiz ist für die Probleme dieser Messung ein gutes Anschauungsbeispiel. So ändert Lipjhart (2012: 119) „per Hand“ den scheinbar auf extreme Regierungsdominanz hinweisenden Mittelwert der Kabinettsüberlebensdauer (1947–2010) von über 12 Jahren in einen realistischen, auf maximale Ausgeglichenheit zwischen Exekutive und Legislative hinweisenden Wert. Die theoretischen Probleme des Masses bestehen darin, dass die Überlebensdauer der Regierung die tatsächlichen Machtverhältnisse zwischen Exekutive und Legislative nicht sinnvoll abbildet, da Stabilität auch durch loyale, die Regierung unterstützende Parlamentsfraktionen erklärt werden kann, während Instabilität nicht zwingend auf eine schwache Regierung hinweisen muss. Aus diesen Gründen bieten sich zum Vergleich des Machtverhältnisses zwischen Exekutive und Legislative möglichst valide Messungen der formalen und faktischen Befugnisse und Möglichkeiten der beiden Organe an. Dabei ist es zentral, neben formalrechtlichen Kompetenzen auch die reale Ressourcenausstattung der Parlamente für eine effektive parlamentarische Kontrolle einzubeziehen, da beide Grössen unabhängig voneinander variieren können und die Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative gleichermassen prägen (Vatter 2009: 134).

Der folgende OECD-Ländervergleich stützt sich zunächst auf die Erfassung der formalen Befugnisse von Regierung und Parlament durch Siaroff (2003), die durch Vatter und Bernauer (2010) für weitere Länder ergänzt wurde. Siaroff (2003) betrachtet 27 Indikatoren zum Charakter parlamentarischer Systeme.<sup>22</sup> Daraus wurden mittels Faktorenanalyse 11 Indikatoren identifiziert, die allesamt mit der latenten Variable „Exekutivdominanz“ in Verbindung gebracht werden können. Die Indikatoren um-

22 Der Index wurde für parlamentarische Systeme entwickelt. Auf präsidentielle und hybride Systeme sind nicht alle, jedoch die meisten Indikatoren anwendbar. Die Werte für die USA und die Schweiz wurden nachträglich kodiert (Vatter 2008, 2009; Vatter/Bernauer 2010). Für die Schweiz wurde die Punktezuordnung in der Siaroff-Skala auf der Basis des Parlamentsgesetzes und Lüthi (2006) vorgenommen. Da es sich bei Siaroff (2003) primär um formalrechtliche Kriterien handelt, stellten sich keine Zuordnungsprobleme.

fassen die Agendasetzungsmacht der Regierung, die Möglichkeit einzelner Abgeordneter, Vorlagen einzubringen, die Kompetenz des Plenums, Richtlinien für ein Gesetz festzulegen, die Kompetenz von Ausschüssen, Vorlagen umzuschreiben, den Einfluss von Ausschussangehörigen auf Parteipositionen, die alleinige Kompetenz der Regierung bei finanzwirksamen Vorlagen, Begrenzungen der Debattdauer, die Organisation des Parlamentspräsidiums, eine besondere Stellung für Oppositionsführer, den Wahlsystemtyp und die Macht des Oberhauptes innerhalb der Regierung. Für jeden Indikator wurden die Werte 0, 1 oder 2 vergeben, wobei höhere Werte auf eine stärkere Exekutivdominanz gegenüber der Legislative hinweisen. Die Indexbildung erfolgte über einfache Addition.

Abbildung 6.6: Das rechtliche Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative in 24 OECD-Ländern



Anmerkung: Hohe Werte stehen für hohe Exekutivdominanz, niedrige Werte für ein starkes Parlament. Quellen: Eigene Zusammenstellung auf Basis von Siaroff (2003) und Vatter und Bernauer (2010).

Abbildung 6.6 zeigt das formale Machtverhältnis zwischen Exekutive und Legislative in 24 OECD-Ländern um die Jahrtausendwende gemäss der oben beschriebenen Indexmethode.<sup>23</sup> Da 11 Indikatoren verwendet wurden, reicht die Skala von 0 (schwache Exekutive) bis 22 (starke Exekutive). Die Schweiz fällt unter diesem As-

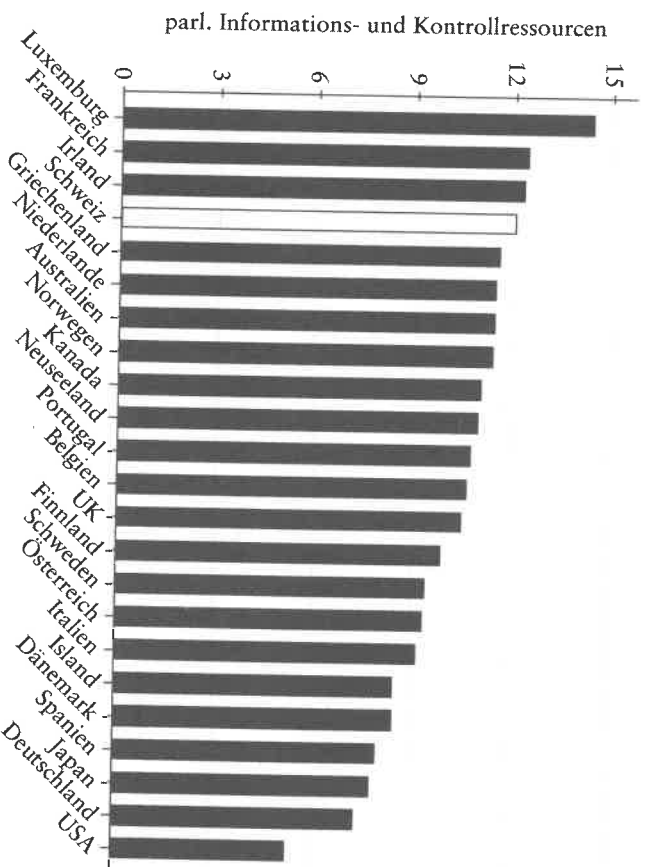
23 Siaroff (2003) erfasst Reformen bis ins Jahr 2002.



pekt als Extremfall auf: In nahezu allen formalen Regelungen spiegelt sich eine ausgeprägte Machtteilung zwischen Parlament und Regierung wieder. Das Schweizer Parlament nimmt damit innerhalb der OECD-Staaten in Bezug auf seine verfassungsrechtliche Stellung und seine Mitwirkungsrechte einen Spitzenplatz ein und gehört wie die nordischen Länder in diejenige Gruppe, in der die Regierung nur schwach ausgebaute Agendakontrollrechte besitzt. Damit unterscheidet sie sich stark von majoritär geprägten Ländern wie Grossbritannien und Kanada mit einer dominanten Exekutive, während etwa Deutschland eine Mittelposition einnimmt. Diese Erkenntnisse bestätigen zunächst die ältere Parlamentsforschung, die die Schweiz in der Regel derjenigen Ländergruppe zuordnet, die sich aus einer komparativen Perspektive durch die geringste Regierungskontrolle und die gleichzeitig ausgeprägtesten Befugnisse der parlamentarischen Ausschüsse und der einzelnen Abgeordneten auszeichnet (Döring 1996).

Wie bereits erläutert, wäre es jedoch unvollständig, die Machtverhältnisse zwischen Exekutive und Legislative aus einer rein formalrechtlichen Perspektive zu erfassen. Ebenso relevant sind die effektiven Kontrollmöglichkeiten des Parlaments gegenüber der Regierung, die von Informations- und Kontrollressourcen bestimmt werden. Schnapp und Harfst (2005) nehmen eine Operationalisierung der Informations- und Kontrollressourcen in 22 wesentlichen Dimensionen vor.<sup>24</sup> Dazu wurden in drei Bereichen Indikatoren erhoben: hinsichtlich der Kontrollstrukturen (Ausschussbelastung der Abgeordneten), der Kontroll- und Steuerungsressourcen (Mitarbeiterausstattung, Informationsdienste) und der Kontroll- und Informationsrechte (inklusive zeitlicher Restriktionen bei der Prüfung von Regierungsvorlagen). Auf der Basis dieser Indikatoren lassen sich Rangordnungen der Länder erstellen, welche für die folgende Darstellung zuerst für die einzelnen Bereiche und anschliessend über die Bereiche hinweg gemittelt wurden, um einen internationalen Vergleich anzustellen. Der Wert für ein einzelnes Land kann also als gemittelter Rangplatz hinsichtlich der parlamentarischen Kontroll- und Informationsressourcen verstanden werden, wobei hohe Werte erneut auf Exekutivdominanz verweisen. Hier zeigt sich nun, dass die starken formalen Befugnisse des Schweizer Parlaments keine Entsprechung in der Ressourcenausstattung der eidgenössischen Parlamentsmitglieder findet. Diese sind vielmehr im internationalen Vergleich äusserst spärlich ausgestattet und belegen den vierletzten Rang unter 23 Ländern, ganz im Gegensatz zu den grosszügig mit Ressourcen bedachten Volksvertretern etwa in Deutschland oder den USA (vgl. Abbildung 6.7). Damit bestätigen Schnapp und Harfst (2005) die Befunde von Z'graggen und Linder (2004) und Z'graggen (2009), die den Schweizer Nationalrat in einer vertieften Analyse von 20 OECD-Staaten als eines der am schwächsten professionalisierten Parlamente mit sehr geringen Ressourcen bezeichneten.

Abbildung 6.7: Parlamentarische Informations- und Kontrollressourcen in 23 OECD-Ländern



Anmerkungen: Angaben für Israel fehlen. Hohe Werte stehen für geringe parlamentarische Informations- und Kontrollressourcen, niedrige Werte für ausgebaute Parlamentsressourcen.  
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Schnapp und Harfst (2005).

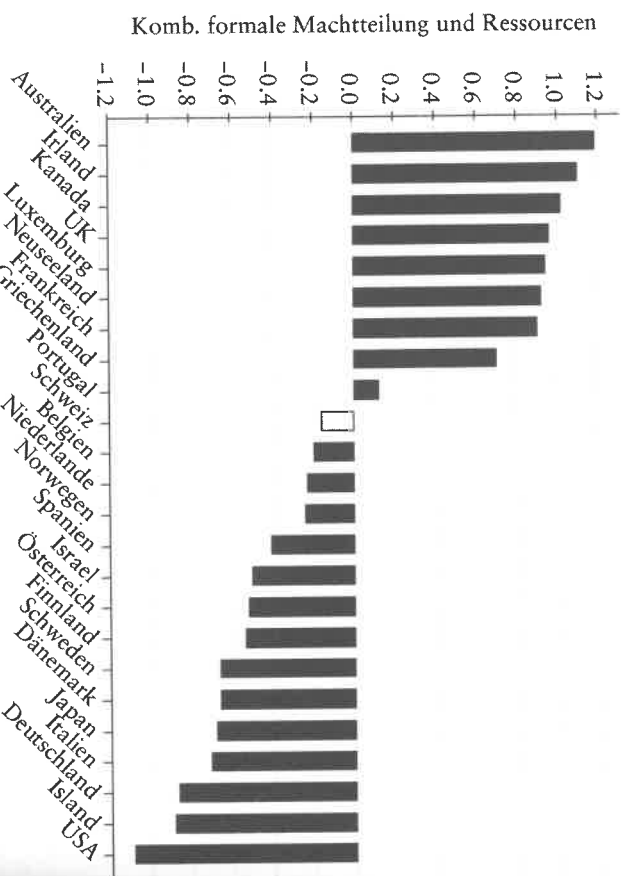
Schliesslich können die formalen Legislativrechte nach Staroff (2003) sowie die parlamentarischen Kontroll- und Machtressourcen nach Schnapp und Harfst (2005) unter gleichmässiger Gewichtung zu einem kombinierten Index des formalen und faktischen Verhältnisses zwischen Exekutive und Legislative zusammengefasst werden.<sup>25</sup> Die Ausrichtung der Indizes wird beibehalten, sodass höhere Werte auf Exekutivdominanz hinweisen. Die Kombination der formalen und faktischen Machtverhältnisse zwischen Exekutive und Legislative bestätigt die spezifische Mischform der schweizerischen Demokratie im internationalen Vergleich. Der Nationalrat hat zwar ausgeprägte formale Befugnisse gegenüber dem Bundesrat, die jedoch zu einem beträchtlichen Teil durch eine geringe Ressourcenausstattung neutralisiert werden.

<sup>24</sup> Der Wert für Island wurde zusätzlich anhand spezialisierter Literatur (Kristjánsson 2004) geschätzt.

<sup>25</sup> Dazu werden die beiden Ausgangsindizes standardisiert und gemittelt. Für Israel wird in diesem Schritt bei dem fehlenden Wert für die parlamentarischen Ressourcen der Mittelwert des Samples angenommen. Die Verwendung des Mittelwerts bei fehlenden Daten ist eine pragmatische Vorgehensweise, wie sie etwa bei Honaker/King (2010) erwähnt wird.

Eine Erkenntnis, die im Übrigen auch durch Experteneinschätzungen bestätigt wird (Vatter 2008).

**Abbildung 6.8:** *Kombinierter Index des Machtverhältnisses zwischen Exekutive und Legislative für 24 OECD-Länder*



Anmerkung: Komb. = Kombination.

Quellen: Eigene Berechnungen auf Basis von Vatter und Bernauer (2010), Schnapp und Harfst (2005) und Slaroff (2003).

## 6.11 Zusammenfassung und Diskussion

Das schweizerische Parlament verfügt verfassungsrechtlich über eine sehr unabhängige Stellung gegenüber der Regierung, die legislativen Mitwirkungsrechte der Kommissionen und der einzelnen Abgeordneten sind im internationalen Vergleich überdurchschnittlich stark ausgebaut und der reale Einfluss auf den Gesetzgebungsprozess ist massgeblich und unterliegt zudem keiner verfassungsrechtlichen Normenkontrolle durch die Gerichte. Gleichzeitig zeichnet sich die schweizerische Legislative aus einer komparativen Perspektive durch sehr geringe personelle, finanzielle und materielle Ressourcen aus, was zwangsläufig nur eine selektive Kontroll- und Rechtsetzungstätigkeit gegenüber der Regierung und Verwaltung zulässt. Wird zudem der *gesamte* politische Entscheidungsprozess von der vorparlamentarischen bis zur direktdemokratischen Phase betrachtet, dann wird die formal starke Position des

Parlaments zusätzlich durch die richtungsweisenden Einflüsse der Verbände im Vernehmlassungsverfahren und der Nachkontrolle durch die Stimmbürgerschaft relativiert. Trotzdem ist es der Bundesversammlung in den vergangenen Jahren immer besser gelungen, den politischen Entscheidungsprozess in ihrem Sinne zu beeinflussen, indem sie die Vorlagen des Bundesrates oftmals abändert oder immer häufiger selbst aktiv wird. Gerade die parlamentarische Initiative hat sich dabei in den letzten Jahren als ein wichtiges Instrument in der Hand der Legislative herausgestellt, um sich in Konfliktsituationen gegenüber dem Bundesrat durchzusetzen. Insofern kann keine Rede von einer generellen Entwicklung in Richtung eines Exekutivstaates sein. Vielmehr lassen sich Entwicklungen in unterschiedliche Richtungen feststellen. Während in der innenpolitisch relevanten nationalen Rechtssetzung ein immer stärkerer Einfluss des Parlaments sichtbar wird, verfügt die Regierung bei Fragen des internationalen Rechts und in der Aussenpolitik über eine sehr dominante Position (Linder/Humbel/Sutter 2009). Zusammenfassend, mit Blick auf die rechtliche Stellung und das ausgebaute Mitwirkungsinstrumentarium der Legislative und ihre realen Informations- und Kontrollressourcen, bestätigt sich die pointierte Aussage von Schwarz, Bächtiger und Lutz (2008), dass die Schweiz über ein formal starkes und informell schwaches Parlament verfügt. Die ähnlich lautende Einschätzung von Lüthi (2009: 193), die die Bundesversammlung als „rechtlich starkes Parlament in einem ressourcenmässig engen Korsett“ bezeichnet, wird dabei sowohl durch Experteneinschätzungen als auch internationale Vergleiche auf der Basis verschiedener Indizes untermauert, die der schweizerischen Exekutive und Legislative in der Summe ein relativ ausgeglichenes Machtverhältnis attestieren (Vatter 2008, 2009).

Ein Markenzeichen des Schweizer Parlaments sind die wechselnden Koalitionen unter Konkordanzbedingungen, anstelle fixer Allianzen im Sinne der Regierung-Opposition-Logik parlamentarischer Systeme. Neben der variablen Geometrie wechselnder Mehrheiten nach Sachthemen gibt es aber auch durchaus dominante Koalitionsmuster. So bildet die Spaltung in ein bürgerliches und ein links-grünes Lager nach wie vor den wichtigsten politischen Gegensatz im Parlament, gefolgt von der Konstellation „SVP gegen den Rest“ in jüngerer Zeit, während die Konkordanzkoalition mit der Übereinstimmung der vier grossen Bundesratsparteien heute eine deutlich geringere Rolle spielt als früher. Trotz ihrer elektoralen Schwäche sind es aber nach wie vor die moderat bürgerlichen Regierungskräfte (CVP, FDP, BDP), welche die grössten Erfolgsquoten im Parlament aufweisen und damit den Ton angeben, während die beiden Polparteien (SVP, SP) aufgrund ihrer isolierten Oppositionspolitik häufig zu den Verlierern gehören und sich damit um einen grösseren Einfluss auf den Rechtsetzungsprozess bringen. Mit ihren „unheiligen Allianzen“ erhöhen sie zwar das Potenzial für politische Blockaden im Parlament, aber mit einem Anteil von weniger als fünf Prozent erreichen diese bei weitem nicht das Niveau präsidentieller Systeme. Auffällig ist, dass der Anteil erfolgreicher Mitte-Links-Allianzen (CVP, SP) gegenüber früheren Legislaturen deutlich zugenommen hat, wobei neue Mehrheiten

bei wichtigen Fragen wie dem Atomenergieausstieg oder der Aufweichung des Bankgeheimnisses weniger auf Sitzverschiebungen im Parlament zurückgehen, sondern vielmehr auf den Meinungswandel innerhalb einzelner Parteien aufgrund aussergewöhnlicher internationaler Ereignisse. Für das individuelle Verhalten der Parlamentarier ist die Parteizugehörigkeit die weitaus wichtigste Bezugsgrösse, was aufgrund der stattgefundenen Polarisierung auch Ausdruck einer im Vergleich zu früher verstärkten parlamentarischen Entscheidungslogik ist. Wobei gleichzeitig die nicht-parlamentarische Gewaltenteilungslogik und damit die vollständige Absenz von Sanktionsinstrumenten der Regierung gegenüber dem Parlament zu einer im internationalen Vergleich nach wie vor eher schwachen Fraktionsdisziplin führt. Trotz des Milizprinzips und der institutionellen Anreizstrukturen sind die Interessenbindungen zu den Verbänden sowie die örtliche Wahlkreisorientierung von eher zweitrangiger Bedeutung.

In Bezug auf die Organisations- und Arbeitsweise ist die Bezeichnung der Abgeordneten als Halbberufsparlamentarier heute zutreffend, hat doch im Verlaufe der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts eine schleichende Professionalisierung auf Kosten des Milizcharakters stattgefunden, die einerseits eine Folge der zunehmenden Arbeitsbelastung der Legislative ist, andererseits aber eine Konsequenz der heute aktiveren Rolle des Parlaments gegenüber der Regierung darstellt. Es gab die sukzessiven Erhöhungen der Entschädigungen für die Räte bei gleichzeitig nur bescheidenen Anpassungen bei den Infrastrukturressourcen. Daher lässt sich darüber hinaus eine zunehmende Spannung zwischen Halb- bzw. Vollzeitpolitikern auf der individuellen Ebene und einem Milizparlament mit unzureichender Ressourcenausstattung auf der institutionellen Ebene ausmachen.

In Bezug auf die zentrale *Gesetzgebungsfunktion* wird die Hauptarbeit in den Kommissionen geleistet und die Einführung der ständigen Kommissionen hat dazu beigetragen, dass das Parlament heute stärker eingreift und einen grösseren Veränderungswillen an den Tag legt als früher. So wird heute beinahe jede zweite Vorlage der Regierung vom Parlament abgeändert, wobei sich die Bundesversammlung keineswegs auf Detailkorrekturen beschränkt, sondern ab und zu auch auf die Änderung von Grundsatzentscheiden drängt, weshalb insgesamt von einem relativ ausgeglichenen Einfluss von Parlament und Bundesrat auf den Gesetzgebungsprozess gesprochen werden kann. Im internationalen Vergleich stellt die Bundesversammlung bei der gesetzgeberischen Überprüfung von Regierungsvorlagen trotz geringer Ressourcenausstattung ein aktives Arbeitsparlament dar, dessen Gesetzgebungseinfluss sich auf der Höhe der ebenfalls recht aktiven skandinavischen Parlamente bewegt und deutlich höher liegt als in traditionellen parlamentarischen Systemen, gleichzeitig aber auch offensichtlich niedriger als im US-Kongress. Auch bei den übrigen Kernfunktionen ist ein deutlich stärkerer Einfluss des Parlaments im Vergleich zu früher sichtbar. So nimmt die Bundesversammlung ihre zentrale und formell schon seit Langem sehr starke *Wahlfunktion* seit Beginn der 47. Legislaturperiode deutlich aktiver

wahr, was sich in der Nicht-Wiederwahl von zwei amtierenden Bundesräten manifestierte. Auch hat in den letzten Jahrzehnten ein erheblicher Ausbau der Kontroll- und Informationsrechte gegenüber der Regierung und Verwaltung stattgefunden, wobei die dafür notwendigen verfügbaren Ressourcen nicht Schritt halten konnten. Im internationalen Vergleich ist deshalb die *Kontrollfunktion* des Parlaments in Bezug auf die vorhandenen parlamentarischen Kontrollstrukturen als zunehmend stärker, hingegen in Bezug auf die Kontrollressourcen als schwach zu bewerten. Kurz zusammengefasst: Das schweizerische Parlament weist im internationalen Vergleich einen Spitzenplatz bei seiner Wahlfähigkeit auf, während es sich in Bezug auf die Gesetzgebungsfunktion im oberen Mittelfeld, in Bezug auf die Kontrolle der Regierung eher im unteren Mittelfeld bewegt.

## 6.12 Literaturverzeichnis

- Abderhalden, Ursula, 2006: Verfassungsrechtliche Überlegungen zur interkantonalen Rechtssetzung. In: *LeGes* 17, 9–21.
- Albrecht, Martin, 2003: Die parlamentarische Oberaufsicht im neuen Parlamentsgesetz. In: *LeGes* 14, 31–42.
- Altman, Urs, 1991: Die Schweizer Bundesräte. Ein biographisches Lexikon. Zürich/München: Artemis & Winkler.
- Aubert, Jean-François, 1998: Die Schweizerische Bundesversammlung von 1848 und 1998. Basel/Frankfurt a. M.: Helbing & Lichtenhahn.
- BADAC, 2012: Datenbank über die Schweizer Kantone und Städte. Lausanne: Cahier de l'IDHEAP.
- Bailey, Stefanie, 2011: People's Voice or Information Pool? The Role of, and Reasons for, Parliamentary Questions in the Swiss Parliament. In: *Journal of Legislative Studies* 17/3, 302–314.
- Baldwin, Nicholas/Shell, Donald (Hrsg.), 2001: *Second Chambers*. London/Portland: Frank Cass.
- Bochsler, Daniel/Koller, Christophe/Sciarrin, Pascal/Traimond, Sylvie/Trippolini, Ivay, 2004: Die Schweizer Kantone unter der Lupe. Behörden, Personal, Finanzen. Bern: Haupt.
- Bochsler, Daniel/Sciarrin, Pascal, 2011: Symptomatische Verluste von FDP und CVP. Bilanz der 21 kantonalen Parlamentswahlen 2007 bis 2011. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 05.04.2011, 9.
- Bundesamt für Statistik (Hrsg.), 2016: Mandatsverteilung nach Parteien bei kantonalen Parlamentswahlen. [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) (abgerufen am 15.03.2016).
- Burri, Boris, 2007: Statistik über die Erlasse der Bundesversammlung. In: *LeGes* 18, 319–326.
- Bürki, Sarah, 2014: Das Schweizer Parlament. Eine Institution auf dem Pfad der Moderne. Eine Analyse der 47. Legislatur. Baden-Baden: Nomos.
- Bürki, Sarah, 2015: Die Berufe im neuen Nationalrat – Viele Selbständige und Vollzeitpolitiker. In: *DeFacto*, <http://www.defacto.expert/2015/10/23/berufe-im-nationalrat> (abgerufen am 07.03.2016).
- Bürki, Sarah/Hug, Simon, 2010: Auf dem Weg zum Berufsparlament. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 04.05.2010, 13.

- Christmann, Anna, 2010: Damoklesschwert Referendum? Die indirekte Wirkung ausgebauter Volksrechte auf die Rechte religiöser Minderheiten. In: *Swiss Political Science Review* 16/1, 1–41.
- Christmann, Anna, 2011: Direkte Demokratie als Damoklesschwert? Die indirekte Wirkung der Volksrechte auf die Anerkennung für Religionsgemeinschaften. In: Vatter, Adrian (Hrsg.): *Vom Schächel- zum Mindererwerb. Religiöse Minderheiten in der direkten Demokratie*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 121–143.
- Döring, Herbert, 1995: Time as a Scarce Resource: Government Control of the Agenda. In: Döring, Herbert (Hrsg.): *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt a. M.: Campus Verlag, 223–246.
- Eichenberger, Kurt, 1965: Die Problematik der parlamentarischen Kontrolle im Verwaltungsstaat. In: *Schweizerische Juristen-Zeitung* 61/18, 269–273.
- Feh Widmer, Antoinette, 2015: Parlamentarische Mitgliederfluktuation auf subnationaler Ebene in der Schweiz. Baden-Baden: Nomos.
- Feh Widmer, Antoinette/Vatter, Adrian, 2015: Institutionelle Regeln oder politische Kultur? Faktoren der parlamentarischen Mitgliederfluktuation in der Schweiz. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 46/4, 795–809.
- Flick, Martina, 2008: Parlamente und ihre Beziehung zu den Regierungen. In: Freitag, Markus/Vatter, Adrian (Hrsg.): *Die Demokratien der deutschen Bundesländer*. Opladen & Farmington Hills: Verlag Barbara Budrich, 161–194.
- Ganghof, Steffen, 2005: Normative Modelle, institutionelle Typen und beobachtbare Verhaltensmuster: Ein Vorschlag zum Vergleich parlamentarischer Demokratien. In: *Politische Vierteljahresschrift* 46/3, 406–431.
- Goldler, Lukas/Longchamp, Claude/Imfeld, Martina/Tschöpe, Stephan/Kocher, Jonas P., 2011: Mehr Drohpotion als Opposition. Konstruktive Wirkung des Parlaments im Rahmen der Gesetzgebungsfunktion 2000–2010. Bern: gfs.
- Graf, Martin, 1991: Motion und parlamentarische Initiative. Untersuchungen zu ihrer Handhabung und politischen Funktion. In: *Parlamentsdienste* (Hrsg.): *Das Parlament – Oberste Gewalt des Bundes? Festschrift der Bundesversammlung zur 700-Jahr-Feder der Eidgenossenschaft*. Bern/Stuttgart: Haupt, 203–221.
- Graf, Martin, 2004: Mitwirkung der Bundesversammlung an der politischen Planung. In: *Parlament, Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen* 7/3, 14–15.
- Graf, Martin/Theiler, Cornelia/von Wyl, Moritz, 2014: Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung. Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG). Basel: Helbing & Lichtenhahn.
- Gruner, Erich/Frei, Karl, 1966: Die Schweizerische Bundesversammlung 1848–1920. Bern: Francke.
- Herrig, Hans-Peter, 1980: Partei, Wählerschaft oder Verband? Entscheidungsfaktoren im eidgenössischen Parlament. Bern: Francke.
- Holenstein, André, 2014: Mitren in Europa. Verflechtung und Abgrenzung in der Schweizer Geschichte. Baden: hier + jetzt.
- Honaker, James/Kings, Gary, 2010: What to Do about Missing Values in Time-Series Cross-Section Data. In: *American Journal of Political Science* 54/2, 561–581.
- Jaun, Ed., 2011: Die Professionalisierung der Schweizer Kantonsparlamente im Vergleich. Lizentiatsarbeit am Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern.
- Jegher, Annina, 1999: Bundesversammlung und Gesetzgebung: Der Einfluss von institutionellen, politischen und inhaltlichen Faktoren auf die Gesetzgebungstätigkeit der Eidgenössischen Räte. Bern/Stuttgart: Haupt.
- Jegher, Annina/Lanfranchi, Priska, 1996: Der Einfluss von National- und Ständerat auf den Gesetzgebungsprozess: Eine Analyse quantitativer und qualitativer Aspekte der parlamentarischen Gesetzgebungstätigkeit in der 44. Legislaturperiode (1991–95). Bern: Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern.
- Kass, Stephanie, 2010: Das Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative in den Schweizer Kantonen: Das Ausmass der Exekutivdominanz auf kantonaler Ebene. Lizentiatsarbeit am Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich.
- Ker, Henry, 1981: *Parlement et société en Suisse*. St. Saphorin: Georgi.
- Koller, Christoph/Hirzel, Alexandre/Rolland, Anne-Céline/Martini, Luisella, 2012: *Staatsrat las. Kartografie des Schweizer Federalismus*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Kriesi, Hanspeter, 2001: *The Federal Parliament: The Limits of Institutional Reform*. West European Politics 24/2: 59–76.
- Kristjánsson, Svanur, 2004: Iceland: Searching for Democracy along three Dimensions of Citizen Control. In: *Scandinavian Political Studies* 27/2, 153–174.
- Lanfranchi, Priska/Lüthi, Ruth, 1999: Cohesion of Party Groups and Interparty Conflict in the Swiss Parliament: Roll Call Voting in the National Council. In: Bowler, Shaun/Farrell, David M./Katz, Richard S. (Hrsg.): *Party Discipline and Parliamentary Government*. Columbia: Ohio State University Press, 99–120.
- Lipjhart, Arend, 1999: *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven/London: Yale University Press.
- Lipjhart, Arend, 2012: *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven/London: Yale University Press.
- Linder, Wolf, 2012: *Schweizerische Demokratie: Institutionen, Prozesse, Perspektiven*. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.
- Linder, Wolf/Hättenschwiler, Diego, 1990: Kantonale Parlamentsreformen 1973–88. In: Paul Stadlin (Hrsg.): *Die Parlamente der schweizerischen Kantone*. Zug: Kalt-Zehnder, 197–208.
- Linder, Wolf/Humbelin, Oliver/Sutter, Michael, 2009: Die Entwicklung der eidgenössischen Gesetzgebungstätigkeit 1983–2007: Eine quantitative Analyse. Bern: Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern.
- Linder, Wolf/Schwarz, Daniel, 2006: Mehrheits- und Koalitionsbildung im schweizerischen Nationalrat. Studie im Auftrag der Parlamentsdienste der schweizerischen Bundesversammlung. Bern: Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern.
- Linder, Wolf/Schwarz, Daniel, 2008: Möglichkeiten parlamentarischer Opposition im schweizerischen System. In: *Parlament, Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen* 11/2, 4–10.
- Lüthi, Ruth, 1997: Die Legislativkommissionen der Schweizerischen Bundesversammlung. Institutionelle Veränderungen und das Verhalten von Parlamentsmitgliedern. Bern: Haupt.
- Lüthi, Ruth, 2006: *Das Parlament*. In: Kloti, Ulrich/Knoepfel, Peter/Kriesi, Hanspeter/Linder, Wolf/Papadopoulos, Yannis/Sciari, Pascal (Hrsg.): *Handbuch der Schweizer Politik*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 125–149.
- Lüthi, Ruth, 2009: Die Schweizerische Bundesversammlung: Mit kleinen Reformschritten zu einer starken Institution? In: von Blumenthal, Julia/Brochler, Stephan (Hrsg.): *Müssen Parlamentsreformen scheitern? Wiesbaden: VS Verlag*, 171–199.
- Lüthi, Ruth, 2014: *Das Parlament*. In: Knoepfel, Peter/Papadopoulos, Yannis/Sciari, Pascal/Vatter, Adrian/Häusermann, Silja (Hrsg.): *Handbuch der Schweizer Politik*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 169–192.
- Lüthi, Ruth/Meyer, Luzius/Hirter, Hans, 1991: Fraktionsdisziplin und die Vertretung von Partikulärinteressen im Nationalrat. In: *Parlamentsdienste* (Hrsg.): *Das Parlament – Oberste Ge-*

- walt des Bundes? Festschrift der Bundesversammlung zur 700-Jahr-Feier der Eidgenossenschaft. Bern: Haupt, 53–71.
- Mastorardi, Philippe, 1991: Zur Wirksamkeit der parlamentarischen Verwaltungskontrolle im Bund. In: Parlamentsdienste (Hrsg.): *Das Parlament – Oberste Gewalt des Bundes? Festschrift der Bundesversammlung zur 700-Jahr-Feier der Eidgenossenschaft*. Bern: Haupt, 351–367.
- Martle, Adrian, 2011: *Mitwirkung des Parlamentes an der politischen Planung*. Zürich: Schulthess.
- Neidhart, Leonhard, 1970: Plebiszit und pluralisierte Demokratie: Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums. Bern: Francke.
- Neidhart, Leonhard, 2010: *Das frühe Bundesparlament: Der erfolgreiche Weg zur modernen Schweiz*. Zürich: Neue Zürcher Zeitung.
- Ochsner, Alois, 1987: Die schweizerische Bundesversammlung als Arbeitsparlament: Vollanalyse der parlamentarischen Kommissionen einer Legislaturperiode. Endtuch: Huber Druck.
- Papadopoulos, Yannis, 2001: How Does Direct Democracy Matter? The Impact of Referendum Votes on Politics and Policy-Making. In: *West European Politics* 24/2, 35–58.
- Parzelt, Werner J., 1993: Abgeordnete und Repräsentation. Amtsverständnis und Wahlkreisarbeit. Passau: Rothe.
- Piotti, Andrea/Mach, André/Mazzoleni, Oscar, 2010: *Les parlementaires suisses entre démocratisation et professionnalisation, 1910–2000*. In: *Swiss Political Science Review* 16/2, 211–245.
- Pitkin, Hanna F., 1967: *The Concept of Representation*. Berkeley/Los Angeles: University of California Press.
- Rhinow, René/Graf, Martin, 2011: Auswirkungen der Totalrevision der Bundesverfassung auf das Parlament. In: *Parlament, Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen* 14/1, 9–11.
- Riklin, Alois, 1977: Die Funktionen des schweizerischen Parlaments im internationalen Vergleich. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 8/3, 368–385.
- 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, 145–163.
- Riklin, Alois/Ochsner, Alois, 1984: *Parlament*. In: Klöti, Ulrich (Hrsg.): *Handbuch Politisches System der Schweiz*, Band 2, Strukturen und Prozesse, Bern: Haupt, 77–115.
- Sager, Fritz/Vatter, Adrian, 1999: *Das eigenössische Parlament – vor 150 Jahren und heute*. In: *Das Parlament, Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen* 2/1, 48–54.
- Säusser, Thomas, 2003: Die Informationsrechte der Ratsmitglieder und der parlamentarischen Kommissionen im neuen Parlamentsgesetz. In: *LeGes* 14, 67–78.
- Schnapp, Kai-Uwe/Hartst, Philipp, 2005: *Parlamentarische Informations- und Kontrollressourcen in 22 westlichen Demokratien*. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 36/2, 348–370.
- Schwarz, Daniel, 2009: *Zwischen Fraktionszwang und freiem Mandat. Eine Untersuchung des fraktionsabweichenden Stimmverhaltens im schweizerischen Nationalrat zwischen 1996 und 2005*. Nordstedt: Books on Demand.
- Schwarz, Daniel, 2016: *smartmonitor Parlamentsbeobachtung*. [www.smartmonitor.ch](http://www.smartmonitor.ch) (abgerufen am 29.02.2016).
- Schwarz, Daniel/Bächiger, André/Lutz, Georg, 2011: *Switzerland: Agenda-Setting Power of the Government in a Separation-of-Powers Framework*. In: Rasch, Björn E./Tsebelis Georg

(Hrsg.): *The Role of Governments in Legislative Agenda Setting*. Oxon/New York: Routledge, 127–143.

Schwarz, Daniel/Linder, Wolf, 2006: *Mehrheits- und Koalitionsbildung im schweizerischen Nationalrat 1996–2005*. Studie im Auftrag der Parlamentsdienste der schweizerischen Bundesversammlung. Bern: Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern.

Schwarz, Daniel/Linder, Wolf, 2007: *Fraktionsgeschlossenheit im schweizerischen Nationalrat 1996–2005*. Studie im Auftrag der Parlamentsdienste der schweizerischen Bundesversammlung. Bern: Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern.

Schwarz, Daniel/Vatter, Adrian, 2011: *Die Auswirkung einer Reform der Wahlfunktion des Parlaments auf dessen Gesetzgebungs- und Kontrollfunktion*. Studie im Auftrag der Parlamentsdienste der schweizerischen Bundesversammlung. Bern: Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern.

Schweizer Parlament (Hrsg.), 2016a: *Parteilpolitische Zusammensetzung des Nationalrates nach den Wahlen*. <https://www.parlament.ch/de/über-das-parlament/fakten-und-zahlen/zusammensetzung-nach-wahlen> (abgerufen am 25.02.2016).

Schweizer Parlament (Hrsg.), 2016b: *Vorsätze und Erlasse*. <https://www.parlament.ch/de/über-das-parlament/fakten-und-zahlen/vorsätze-und-erlasse> (abgerufen am 25.02.2016).

Schweizer Parlament (Hrsg.), 2016c: *Bundesratswahlen*. <https://www.parlament.ch/de/über-das-parlament/archiv/wahlen-im-rückblick/bundesratswahlen> (abgerufen am 12.03.2016).

Sciari, Pascal, 2004: *La participation du parlement à la planification politique – Bilan et perspectives*. In: *Parlement, Bulletin d'information de la Société suisse des questions parlementaires* 7, 16–20.

Sciari, Pascal, 2014: *Processus législatif*. In: Knoepfel, Peter/Papadopoulos, Yannis/Sciari, Pascal/Vatter, Adrian/Häusermann, Silja (Hrsg.): *Handbuch der Schweizer Politik*, Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 527–561.

Sciari, Pascal/Hug, Simon, 2009: *Parties and their success in Swiss Parliament*. In: Vatter, Adrian/Varone, Frédéric/Sager, Fritz (Hrsg.): *Demokratie als Leidenschaft: Festschrift für Wolf Linder*. Bern: Haupt, 117–138.

Sciari, Pascal/Nicolet, Sarah/Fischer, Alex, 2002: *L'impact de l'internationalisation sur les processus de décision en Suisse: Une analyse quantitative des actes législatifs 1995–1999*. In: *Swiss Political Science Review* 8/3–4, 1–34.

Seitz, Werner/Schneider, Madeleine, 2011: *Nationalratswahlen 2011. Der Wandel der Parteienlandschaft seit 1971*. Neuenburg: Bundesamt für Statistik.

Siaroff, Alan, 2003: *Varieties of Parliamentarianism in the Advanced Industrial Democracies*. In: *International Political Science Review* 24/4, 445–464.

Siebert, Ulrich, 2008: *Prinzipal Parlament. Die Bedeutung europäischer Parlamente als Wahlorgane*. In: *Politische Vierteljahresschrift* 49/2, 251–282.

Siebert, Ulrich, 2010: *Parlamente als Wahlorgane. Parlamentarische Wahlbefugnisse und ihre Nutzung in 25 europäischen Demokratien*. Baden-Baden: Nomos.

Stadlin, Paul, 1990: *Die Parlamente der Schweizerischen Kantone*. Zug: Kalt-Zehnder.

Steffani, Winfried, 1979: *Parlamentarische und präsidentielle Demokratie. Strukturelle Aspekte westlicher Demokratien*. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Strebel, Michael, 2014: *Exekutivföderalismus in der Schweiz? Einbezug der Parlamente bei interkantonalen Vereinbarungen*. Baden-Baden: Nomos.

Traber, Denise, 2015: *Disenchanted Swiss Parliament? Electoral Strategies and Coalition Formation*. In: *Swiss Political Science Review* 21/4, 702–723.

Trechsel, Alexander H./Sciari, Pascal, 1998: *Direct Democracy in Switzerland: Do Elites Matter?* In: *European Journal of Political Research* 33/1, 99–124.



- Tripet, Florent M., 2012: Ein Instrument der parlamentarischen Mitwirkung im Bereich der schweizerischen Aussenpolitik: Die Information und Konsultation gemäss Art. 152 Parlamentsgesetz. Lausanne: Cahier de l'IDHEAP.
- Tsebelis, George, 2002: *Veto Players. How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Vatter, Adrian, 1994: Eigennutz als Grundmaxime in der Politik? Eine Überprüfung des Eigennutz-Axioms der ökonomischen Theorie der Politik bei Stimmbürgern, Parlamentariern und der Verwaltung in der Schweiz. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.
- Vatter, Adrian, 1995: Parlamentarische Verwaltungskontrolle in der Schweiz: Geschichte, Stand und Perspektiven. Bericht zuhanden der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle. Bern.
- Vatter, Adrian, 2002: Kantonale Demokratien im Vergleich. Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen. Opladen: Leske + Budrich.
- Vatter, Adrian, 2008: Vom Extremtyp zum Normalfall?: Die schweizerische Konsensdemokratie im Wandel: Eine Re-Analyse von Lippharts Studie für die Schweiz von 1997 bis 2007. In: *Swiss Political Science Review* 14/1, 1–47.
- Vatter, Adrian, 2009: Lipphart Expanded: Three Dimensions of Democracy in Advanced OECD Countries? In: *European Political Science Review* 1/1, 125–154.
- Vatter, Adrian, 2014: Die Kantone. In: Knoepfel, Peter/Sciarini, Pascal/Papadopoulos, Yannis/Vatter, Adrian/Häusermann, Silja (Hrsg.): *Handbuch der Schweizer Politik*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Vatter, Adrian/Bernauer, Julian, 2010: Consensus Democracy Indicators in 26 Advanced Democracies. *Political Data Set 1997 – 2010*. Bern/Konstanz: Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern/Fachbereich für Politik- und Verwaltungswissenschaft, Universität Konstanz.
- Vatter, Adrian/Sager, Fritz, 1998: Das Parlament – 1848 und 1998: Ein Vergleich. In: *Parlamentsdienste* (Hrsg.): *Jubiläumsband 150 Jahre Bundesstaat. Parlament und Parlamentsgebäude in der Schweiz*. Helbing & Lichtenhahn, Basel/Frankfurt a. M. 1998, 47–67.
- Vatter, Adrian/Wirz, Rolf, 2015: Der Einfluss der Bundesversammlung auf die Gesetzgebung unter besonderer Berücksichtigung der Parlamentarischen Initiative. Studienbericht, erstellt mit finanzieller Unterstützung durch die Parlamentsdienste des Bundes. Bern: Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern.
- von Wyss, Moritz, 2001: Maximen und Prinzipien des parlamentarischen Verfahrens. Eine Untersuchung über die Schweizerische Bundesversammlung. Zürcher Studien zum öffentlichen Recht 136. Zürich: Schulthess.
- Wirz, Rolf/Vatter, Adrian, 2015: Die Parlamentarische Initiative in der Bundesversammlung: ein wirkungsloses Instrument der Parteien? In: *Parlament, Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen* 18/2, 30–40.
- Zgraggen, Heidi, 2009: Die Professionalisierung von Parlamenten im historischen und internationalen Vergleich. Bern: Haupt.
- Zgraggen, Heidi/Linder, Wolf, 2004: Professionalisierung der Parlamente im internationalen Vergleich. Studie im Auftrag der Parlamentsdienste der Schweizerischen Bundesversammlung. Bern: Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern.
- Zehnder, Ernst, 1988: Die Gesetzesüberprüfung durch die schweizerische Bundesversammlung: Untersuchung der parlamentarischen Veränderungen von Vorlagen des Bundesrates in der Legislaturperiode 1971–1975. *Entlebuch*: Huber Druck.

## 6.13 Fragen

1. Welche vier Phasen im Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive lassen sich unterscheiden? Welche Rolle spielen dabei die Reformen von 1874, 1891 und 1991?
2. In welcher Hinsicht hat sich die Arbeitsweise des Parlaments im Verlaufe der Zeit verändert?
3. Welches sind die Ursachen für die im internationalen Vergleich geringe Fraktionsdisziplin im Schweizer Parlament?
4. Wie weit erfüllt der Nationalrat die vier zentralen Funktionen eines Parlaments? Wie würde sich eine Volkswahl des Bundesrates auf die Ausübung der vier parlamentarischen Kernfunktionen auswirken?
5. Haben die kantonalen Parlamente im Vergleich zum Bundesparlament eine stärkere oder schwächere Stellung gegenüber der Exekutive? Worin liegen die Unterschiede begründet?
6. Wo lässt sich die Schweiz mit ihren formalen und faktischen Machtverhältnissen zwischen Legislative und Exekutive im internationalen Vergleich einordnen?