

# Politisches System Schweiz

Vorlesung am Institut für Öffentliches Recht der  
Universität Bern

## Parlamente

Prof. Dr. Andreas Ladner  
IDHEAP Lausanne

Sommersemester 2007

sonntagszeitung04/03/2007

Seite :



## L'État, c'est nous

*Der Bundesrat wird immer selbstherrlicher. Jetzt will ihn das Parlament disziplinieren*

# Parlament

Fragen:

- Wie wird in den Parlamenten gearbeitet?
- Weshalb haben die ParlamentarierInnen manchmal die Zeit, die Zeitung zu lesen?
- Wer hat mehr Einfluss, das Parlament oder die Exekutive?

# Links:

- Das Schweizer Parlament: [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch)
- Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen: <http://www.parlament.ch/sgp-ssp/>
- Europäisches Zentrum für Parlamentsforschung: <http://www.ecprd.org/>
- Das EU-Parlament: [http://www.europarl.eu.int/home/default\\_de.htm](http://www.europarl.eu.int/home/default_de.htm)

# 1. Parlamente: Theoretische Vorstellungen und ein internationaler Vergleich

# Ein paar Namen und Bezeichnungen

Land	Bezeichnung
Dänemark	Folketing
Deutschland	Bundestag und Bundesrat
England	Unter- und Oberhaus
Frankreich	assemblée nationale et sénat
Norwegen	Storting
Russland	Duma
Schweden	Riksdag
Schweiz	Bundesversammlung (National- und Ständerat)
US	House of Representatives and Senat

# Parlamentsstrukturen im Vergleich (Lijphart 1999)

<b>Starker Zweikameralismus, symmetrische und nicht kongruente Kammern</b>
Schweiz, Deutschland, US, Australien
<b>Starker Zweikameralismus, symmetrische und kongruente Kammern</b>
Belgien, Japan, Italien, Niederlande
<b>Mittelstarker Zweikameralismus, asymmetrische und nicht kongruente Kammern</b>
Frankreich, Kanada, Spanien
<b>Schwacher Zweikameralismus, asymmetrische und kongruente Kammern</b>
Österreich, Irland
<b>Eineinhalb Kammern</b>
Norwegen
<b>Einkameralismus</b>
Finland, Griechenland, Portugal, Dänemark, Schweden

# Unterschiedliche Frühformen

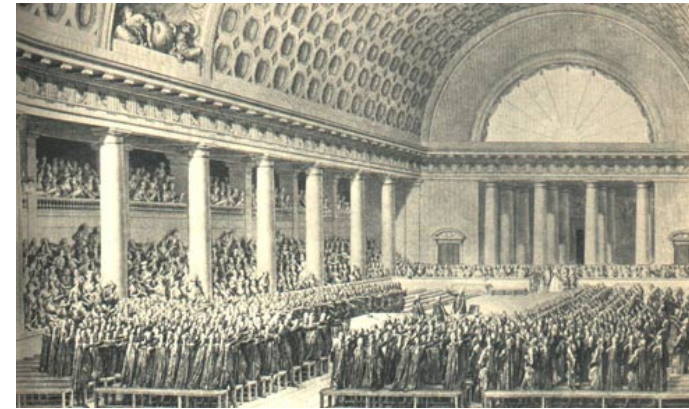
- Seit dem Spätmittelalter: Gremien der Steuerbewilligung
- In GB: Gremium des Petitionswesens gegenüber dem König
- In den zentralstaatlichen, absolutistischen Monarchien Kontinentaleuropas: Reduzierung auf gerichtsförmige Aufgaben
- Im Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation: Vertretung der Fürsten und Stände gegenüber dem Kaiser

Vgl. Nohlen/Schultze 2002: 610.

## Die Herausbildung der Parlamente im heutigen Sinne

Mit der Herausbildung des Legitimationskonzepts der **Volkssouveränität** in der Französischen Revolution und der Ausweitung des **Wahlrechts** im 19. und 20. Jahrhundert entwickeln sich die Parlamente zu **repräsentativ-demokratischen Volksvertretungen**, in denen Einzel- und Gruppeninteressen aufgenommen und zu gemeinwohlorientierten, allgemeinverbindlichen Entscheidungen verarbeitet werden.

## Proclamation de l'Assemblée nationale, le 17 juin 1789 - d'après un dessin de Moreau le Jeune



## Das Parlament der EU



## EU-Parlament

- Mit der Osterweiterung hat sich das EU-Parlament um 162 Sitze auf 788 Sitze erweitert.
- In der nächsten Legislatur ist eine Reduktion auf 732 Sitze geplant.
- Mit dem geplanten Beitritt von Bulgarien und Rumänien wird sich dann die Zahl wieder auf 788 erhöhen.
- Deutschland stellt mit 99 die meisten Abgeordneten, Malta mit 5 am wenigsten

*TA vom 5.5.2004*

## Das CH-Parlament im internationalen Vergleich

„Die Bundesversammlung besitzt Kompetenzen wie kaum ein ausländisches Parlament“ (Schmid 1971: 191 ff.).

## 2. Die Parlamente in der Schweiz

### 2.1 Die Bundesversammlung

## Oberste Gewalt des Bundes?

### Art. 148 Stellung

- 1 Die Bundesversammlung übt unter Vorbehalt der Rechte von Volk und Ständen die oberste Gewalt im Bund aus.
- 2 Die Bundesversammlung besteht aus zwei Kammern, dem Nationalrat und dem Ständerat; beide Kammern sind einander gleichgestellt.

## Zuständigkeiten:

### Art. 163: Form der Erlasse der Bundesversammlung

- 1 Die Bundesversammlung erlässt rechtsetzende Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes oder der Verordnung.
- 2 Die übrigen Erlasse ergehen in der Form des Bundesbeschlusses; ein Bundesbeschluss, der dem Referendum nicht untersteht, wird als einfacher Bundesbeschluss bezeichnet.

## Art. 164 Gesetzgebung

- 1 Alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen sind in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen. Dazu gehören insbesondere die grundlegenden Bestimmungen über:
  - a. die Ausübung der politischen Rechte;
  - b. die Einschränkungen verfassungsmässiger Rechte;
  - c. die Rechte und Pflichten von Personen;
  - d. den Kreis der Abgabepflichtigen sowie den Gegenstand und die Bemessung von Abgaben;
  - e. die Aufgaben und die Leistungen des Bundes;
  - f. die Verpflichtungen der Kantone bei der Umsetzung und beim Vollzug des Bundesrechts;
  - g. die Organisation und das Verfahren der Bundesbehörden.
- 2 Rechtsetzungsbefugnisse können durch Bundesgesetz übertragen werden, soweit dies nicht durch die Bundesverfassung ausgeschlossen wird.

## und weiter:

- [Art. 165 Gesetzgebung bei Dringlichkeit](#)
- [Art. 166 Beziehungen zum Ausland und völkerrechtliche Verträge](#)
- [Art. 167 Finanzen](#)
- [Art. 168 Wahlen](#)
- [Art. 169 Oberaufsicht](#)
- [Art. 170 Überprüfung der Wirksamkeit](#)
- [Art. 171 Aufträge an den Bundesrat](#)
- [Art. 172 Beziehungen zwischen Bund und Kantonen](#)
- [Art. 173 Weitere Aufgaben und Befugnisse](#)

## Früher:

Schmid (1971) zeigt auf, dass die verfassungsmässig gewollte Vormachtsstellung des Parlaments in den ersten Jahrzehnten nach der Gründung des Bundesstaates auch den tatsächlichen Verhältnissen entsprach: „Weitgehend in Einklang mit den klassischen liberalen Parlamentsvorstellungen lagen die Entscheide der Bundesversammlung, der ‚obersten Gewalt im Bunde‘, noch in den Händen des Plenums. Festgefügte **Fraktionen** existierten noch nicht, **Kommissionen** wurden nur zögernd gebildet, und es wurden ihnen vom Plenum genau auf die Finger geschaut, die **Interessenverbände** schliesslich machten sich nur punktuell und mässig bemerkbar“ (S. 186).

## Verlust der Vormachtsstellung

- Ende des 19. Jh., spätestens nach dem Ersten Weltkrieg
- Gründe? ->

## Gründe für den Verlust der Vormachtsstellung

- Das fakultative Gesetzesreferendum (plebiszitäre Nachkontrolle)
- Entstehung des vorparlamentarischen Verfahrens (Parlament ist zwar rechtlich nicht an die Ergebnisse der Vernehmlassung gebunden, zur politische Risikominderung müssen sie indes berücksichtigt werden)
- Entstehung einer „politischen Verwaltung“ (Verwaltung differenziert und spezialisiert sich und bringt ihr Wissen und ihre Eigenpräferenzen ein)
- Primat der Regierung in der Aussenpolitik (Verflechtung von Innen- und Aussenpolitik, Aussenpolitik wird wichtiger)

vgl. Linder (1999: 192)

## 2.2 Funktionsweise und Funktionen

## Fragen

- Rede- oder Arbeitsparlament?
- Milizparlament oder Berufsparlament?
- Wie repräsentativ ist das Parlament?
- Wer setzt sich durch?

## Zwischen präsidialem und parlamentarischen System

- Riklin/Ochsner (1984: 79): CH-System ist ein „nichtparlamentarisches“ und „nicht-präsidentielles“ System.
- Linder (1999: 194) nennt es ein Mischsystem. Einerseits könnte das Parlament alle vier Jahren eigentliche Neuwahlen durchführen, der auch Koalitionsverhandlungen und ein Regierungsprogramm vorangehen würden. Andererseits sehen sich heute die Regierungsparteien zusehends unabhängiger von ihrer Regierung.

## Zweikammersystem

- Zwei völlig gleichgestellte Kammern: Nationalrat: Demokratieprinzip (one person one vote); Ständerat: Föderalismusprinzip (one canton one vote)
- Bestehen nach drei Beratungen in jedem Rat noch immer Differenzen, so wird eine Einigungskonferenz eingesetzt. Findet ihr Vorschlag keine Mehrheit, so gilt die Vorlage als nicht zustande gekommen.

## Schweizerische Eigenheiten

- Relative Unabhängigkeit von Exekutive und Verwaltung
- Fehlende Verfassungsgerichtsbarkeit
- Keine institutionalisierte Opposition
- Wechselnde Mehrheiten
- Die Konkordanz prägt auch die Parlamentsarbeit

## Funktionen des Parlaments

- Bundesversammlung als Wahlbehörde
- Gesetzgebung
- Budget und Rechnung
- Kontrolle und Oberaufsicht
- Forum der Nation (Linder)
- Repräsentationsorgan

## Der politische Entscheidungsprozess (Linder)

- Rolle der Fraktionen
- Interessengruppen und Interessenbindung
- Erfolg von Parteifraktionen und Parteikoalitionen
- Parlamentarier zwischen Eigennutzen und Altruismus (Ort der Deliberation?)

## „Arbeits- und Redeparlamente“

- Das Englische Parlament, wo die Plenardebatten im Vordergrund stehen, wird in der Literatur als Redeparlament bezeichnet.
- Für die Schweizerische Bundesversammlung wird der Begriff „Arbeitsparlament“ verwendet.

## Fraktionen

- Die Bundesversammlung gliedert sich politisch in Fraktionen und nicht in Parteien.
- Die Fraktionen umfassen Angehörige der gleichen Partei oder gleichgesinnter Parteien.
- Eine Fraktion ist also nicht immer mit einer einzigen Partei identisch.
- Zur Bildung einer Fraktion ist der Zusammenschluss von mindestens fünf Mitgliedern eines Rates erforderlich.

## Fraktionen der 47. Legislaturperiode 2003-2007

Fraktion		Zusammensetzung	Total	NR	SR
Fraktion der Schweizerischen Volkspartei	V	63 SVP, 1 Lega	64	56	8
Sozialdemokratische Fraktion	S	61 SP	61	52	9
Freisinnig-Demokratische Fraktion	RL	50 FDP, 4 LPS	54	40	14
Christlichdemokratische Fraktion	C	43 CVP	43	28	15
Grüne Fraktion	G	13 GPS, 1 CSP, 1 SGA	15	15	0
EVP-EDU Fraktion	E	3 EVP, 2 EDU	5	5	0
Ohne Fraktionszugehörigkeit	-	2 PdA, 1 AdG-Sol, 1 SD	4	4	0

## Aufgabe und Funktion der Fraktionen

- Fraktionen haben das Recht, Mitglieder in die Kommissionen und andere Gremien zu entsenden
- Die Fraktionen haben in der Regel in der Plenardebatte gewisse Vorrechte, sowohl bezüglich der Redezeit als auch des Zeitpunkts ihrer Intervention (nach den Kommissionssprechern, aber vor den Einzelrednern). Seit das Rederecht im Nationalrat 1990 eingeschränkt worden ist, erhalten bei zahlreichen Geschäften nur noch die Fraktionssprecher das Wort.
- Fraktionen erhalten Geld (Bundesebene: ca. 4.7 Mio. Fr., eine Fraktion der Bundesversammlung erhält ab 2005 einen Grundbeitrag von 92'000 Fr. und einen Zuschuss von 17'000 Fr. pro Mitglied. )
- Bündelung der politischen Positionen (Fraktionsdisziplin)



## Zentrale Arbeitsinstrumente: die Kommissionen

- Der grosse Teil der parlamentarische Arbeit wird in den vertraulichen Kommissionssitzungen geleistet.
- Seit der Reform des Kommissionswesens von 1992 setzten beide Kammern je 12 ständige Kommissionen ein.
- Die meisten Kommissionen des Ständerates haben reglementarisch festgelegt 13 Mitglieder, die Mitgliederzahl der nationalrätlichen Kommissionen wird vom Büro festgelegt. Meistens sind es 25.

## Aufgaben der Kommissionen

- Kommissionen haben die Aufgabe, die ihnen zugewiesenen Geschäfte vorzubereiten und ihrem Rat Antrag zu stellen. Sie arbeiten dabei intensiv mit dem Bundesrat zusammen.
- Weitere Aufgaben sind die regelmässige Verfolgung der gesellschaftlichen und politischen Entwicklungen sowie die Ausarbeitung von Anregungen zur Problemlösung in ihren von den **Büros** zugewiesenen Sachbereichen der Bundespolitik (Kommissionsinitiative). Die Kommissionen tagen durchschnittlich 3-4 Tage pro Quartal.

## Miliz- oder Berufsparlament

- Faktischer Arbeitsaufwand: ca. 50%
- Fast die Hälfte der Mitglieder können als Halbberufspolitiker bezeichnet werden, ein Fünftel versteht sich als Berufspolitiker und nur ein Drittel versteht sich als Milizpolitiker.
- Pro und Contra Berufspolitiker

## Entschädigung (Parlamentsressourcengesetz)

- Die Ratsmitglieder erhalten für die Vorbereitung der Ratsarbeit ein Jahreseinkommen von 24 000 Franken.
- Für jeden Arbeitstag, an dem ein Ratsmitglied an Sitzungen seines Rates, einer Kommission oder Delegation, seiner Fraktion oder deren Vorstand teilnimmt, sowie für jeden Arbeitstag, an dem es im Auftrag des Ratspräsidenten oder einer Kommission eine besondere Aufgabe erfüllt, wird ihm als Einkommen ein Taggeld von 400 Franken ausbezahlt.
- Die Ratsmitglieder erhalten eine Jahresentschädigung von 30 000 Franken als Beitrag zur Deckung der Personal- und Sachausgaben, die der Erfüllung ihres parlamentarischen Mandates dienen.
- Mahlzeiten, Übernachtungs- und Reiseentschädigungen, Distanzentschädigung, Betreuungszulage
- Art 15a In den Jahren 2004 bis und mit 2007 erhalten die Ratsmitglieder aus Spargründen für die Vorbereitung der Ratsarbeit ein um 3000 Franken reduziertes Jahreseinkommen.

Total: ca. 80'000 Fr.

## Repräsentativität

- Gut vertreten: 50 jährige Juristen mit überdurchschnittlichen Einkommen, sowie vollamtliche Mitglieder von Kantons- und Gemeinderegierungen und Landwirte
- Untervertreten: jüngere, weniger gut verdienende Personen ohne akademische Bildung sowie Frauen jedes Alters

## Parlamentarier-Rating (Hermann/Jeitziner)

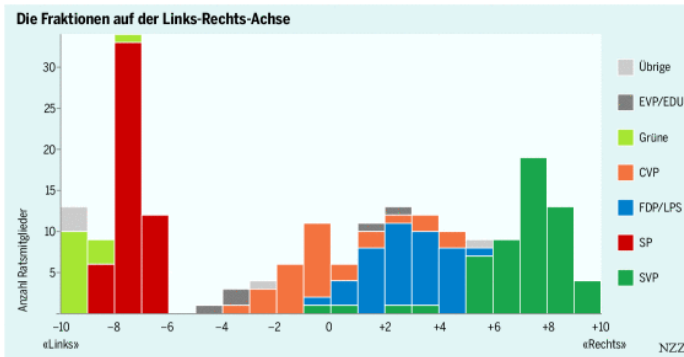
... | Rücken kehrt. Die SVP hat zwar dieses Jahr am | NZZ | zum Ausdruck

### s-Skala

Name	Partei	2005	2006	Différenz	Name	Partei	2005	2006	Différenz	Name	Partei	2005	2006	Différenz
Roser Roland	SP	8.7	9.1	0.4	Chesiak Maurice	VS	-2.8	-1.3	1.5	Faucher Ottenwiler H				
Schärer Ulrich	ZH	9.7	9.4	-0.3	Riblin Kathy	ZH	-2.5	-1.3	1.2	Hewig Barbara				
Misch Christian	BL	9.6	9.7	0.1	Mayer Thelise	FR		-1.2		Hörnerle Andrea				
Schweizer Pamina	SZ	10	10	0	Burtschat Luc	GE	-3.2	-1.1	2.1	Hoffmann Urs				
FDP/LPS					Arnold Yvonne	VS	-1.3	-0.9	0.4	Probst Felix				
Gysin Yves	VD	-1	-0.2	0.8	Esler Sara	SO	-1.2	-0.9	0.3	Hochmann Roger				
Sattler Laura	TI	-0.1	0.3	0.4	Garbelli Christophe	VS	-1.9	-0.8	1.1	Widmer Hans				
Späggli Christa	AG	0.9	0.7	-0.2	Höblich Niko Engler	TG	-0.9	-0.7	0.2	Alemanno Evi				
Christen Yves	VD	-0.3	0.9	1.2	Humbel Rolf Ruth	AG	-0.6	-0.6	0	Günther Paul				
Abate Fabio	TI	0.5	1	0.5	Carboneo Sep	GR	-0.8	-0.4	0.4	Garbari Valérie				
Merkwiler Ben Christian	BE	-1.2	1	2.2	Leuthard Denis	AG	-1.3	-0.3	1	Müller Miriam Anna				
Paul Kurt	SO	1.5	1.4	-0.1	Waller Felix	SO	-0.5	-0.3	0.2	Carabali Christian				
Wastler Frank	VD	0.7	1.4	0.7	Braun Franz	LU	0.4	-0.1	-0.5	Gut Steiner Hans				
Dupuis John	GE	0	1.6	1.6	Böckli Jakob	SO	0.2	0.6	0.4	Hahn Ben				
Gomringer Jean René	VS	0.3	1.6	1.3	Hochstrasser Herbert	BE	-0.2	0.6	0.8	Wysin Ursula				
Roser Ruedi	ZH	1.9	1.9	0	Widik Peter	SZ	0.6	1.4	0.8	Barbarat Didier				
Burkhalter Oliver	NE	1.3	2	0.7	Lüscherberger Frank	LU	2.7	1.6	-1.1	Graf Linder Ruth				
Glosser Jean Paul	FR	1.4	2	0.6	Jermann Walter	BL	1.7	2.1	0.4	Brändli Pascale				
Haller Matthias	AP	2.4	2.1	-0.3	Widik Adrian	OW	3.5	3.1	-0.4	Fehr Nico				
Brandenweg Gr d M. (LPS)	GE	0.9	2.2	1.3	Lam Josef	LU	1.9	3.3	1.4	Salm Pierre				

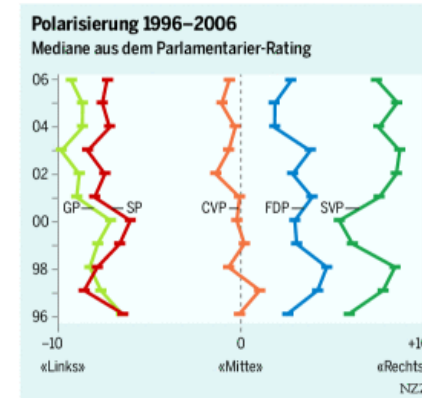
NZZ: 1. 12. 2006

## Parlamentarier-Rating (Hermann/Jeitziner)



NZZ: 1. 12. 2006

## Parlamentarier-Rating (Hermann/Jeitziner)



NZZ: 1. 12. 2006

## Veränderungsanteil

Periode	BR-Vorlagen insgesamt	Veränderte BR-Vorlagen	Unveränderte BR-Vorlagen	Prozentualer Veränderungsanteil
1971-1975	312	124	188	39.7
1991-1995	479	211	268	44.1

Quelle: Linder 1999:203

## 2.4 Kantonale Parlamente

## Bezeichnung

- Kantonsrat (ZH, SZ, OW, ZG, SO, AR)
- Landrat (UR, NW, GL, BL)
- Parlament (JU)
- Grosser Rat/Grand Conseil/Gran Consiglio (übrige Kantone)

## Landsgemeindekantone

- Landsgemeindekantone heute: AI, GL
- Landsgemeindekantone früher: UR, SZ, OW, NW, ZG, GL, AI, AR

## Institutionelle Rahmenbedingungen

- Wahlorgan (Wahlfähigkeit, Wahlberechtigung)
- Wahlsystem
- Ermittlung der Mandatsverteilung
- Wahlkreise
- Wahlquoren
- Listen- und Unterlistenverbindungen
- Kumulieren und Panaschieren
- Grösse
- Dauer der Legislatur
- Kommissionen

Vgl. Vatter 2002: 117 ff.

## Drei Gruppen von Parlamenten

- Landesgemeindkantone und weitere ländliche Kantone (UR, SZ, OW, NW, ZG, GL, AI, AR, GR, VS) – Parlament hat vorbereitende Funktion zuhanden der Stimmberechtigten, Regierung verfügt über die stärkste Stellung und es besteht eine lange Tradition der direkten Demokratie
- Stadtkantone (ZH, BE, LU, FR, SO, BS, SH) – „Bürgermeister“ steht an der Spitze einer Kollegialregierung, das Parlament hat Initiierungs- und Akklamationsfunktionen, keine Parlaments suprematie
- Die neuen Kantone und ehemaligen Untertanengebiete (AG, TG, SG, TI, VD, NE, GE, BL) – starke Stellung der Parlamente, sie repräsentieren das gesamte Kantonsgebiet

Blum (1978: 14)

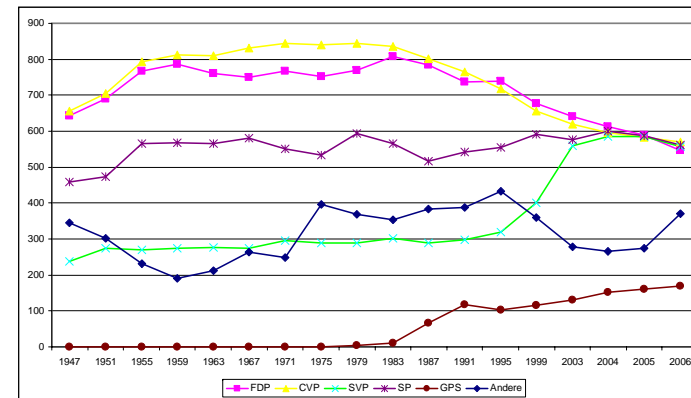
Kantonale Parlamentswahlen 1996/1999 - 2001/2006  
Mandatsverteilung nach Parteien

Partei	1996–1999	2000–2003	2001–2004	2001–2005	2001–2006
FDP	677	636	613	559	547
CVP	655	622	596	579	571
SP	591	577	599	583	562
SVP	400	560	584	575	558
LP	114	108	104	94	94
LdU	11	3	*	*	*
EVP	42	46	44	44	46
CSP	21	18	18	19	29
PdA	38	34	34	33	20
FGA	18	12	8	8	8
GP	116	131	153	161	170
SD	29	17	12	8	6
EDU	6	6	6	6	8
FP	34	2	1	*	1
Lega	16	11	11	11	11
Übrige	161	149	149	34	43
<b>Total</b>	<b>2929</b>	<b>2932</b>	<b>2932</b>	<b>2828</b>	<b>2788</b>

Stand am Wahltag. Wahlen berücksichtigt bis Mitte April 2006.  
\* keine Kandidatur

Statistik der kantonalen Wahlen; BFS/Institut für Politikwissenschaft Universität Bern

## Anzahl Sitze in den kantonalen Parlamenten



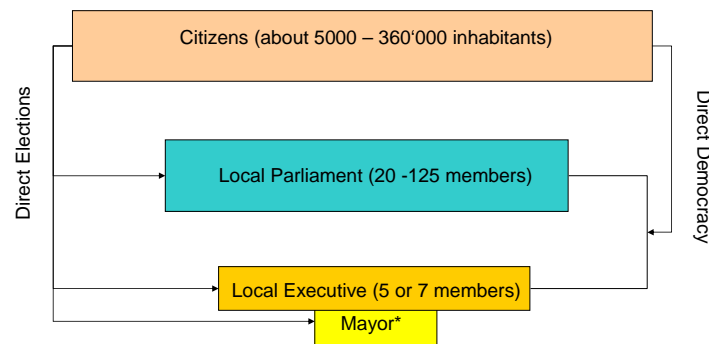
Ohne AI und AR; Anzahl Sitze 2006: 2778

## 2.5 Parlamente in den Gemeinden

## Gemeindeparlamente

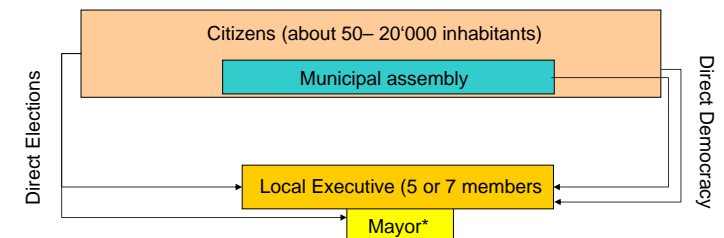
- Keine wesentlichen Unterschiede zu den kantonalen Parlamenten
- Weniger als 20 Prozent der Gemeinden haben ein Gemeindeparlament
- In der Westschweiz sind Gemeindeparlamente deutlich stärker vertreten (GE, NE alle Gemeinden)
- Gemeindeversammlung – ein Parlament?

### The political system of the bigger Swiss municipalities



\* The Mayor is a member of the local executive

### The political system of the small Swiss municipalities



\* The Mayor is a member of the local executive

## 2.6 Aktuelle Trends und Probleme

- Reform der Wahlkreise
- Reform der Parlamentsgrösse
- Reform des Kommissionswesens
- Professionelle Unterstützung der ParlamentarierInnen
- Polititische Planung/Steuerung

## Was will ich mir merken?

- 
- 
- 
- 
-