

- Rielle, Yvan (2010): Die Gründung des schweizerischen Bundesstaates 1848. In: Linder, Wolf, Christian Boliger und Yvan Rielle. *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007*. Bern: Haupt, 19–20.
- Ruth, Saskia P., Yanina Welp und Laurence Whitehead (2017): *Let the people rule? Direct democracy in the twenty-first century*. Colchester, UK: ECPR Press.
- Schweizerische Bundeskanzlei (2020): Volksabstimmungen. https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/vab_2_2_4_1.html [9.2.2021].
- Suter, Andreas (2012): Die Genese der direkten Demokratie – Aktuelle Debatten und wissenschaftliche Ergebnisse. *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte* 62(3), 456–73.
- Swissvotes (2020): *Swissvotes – die Datenbank der eidgenössischen Volksabstimmungen*. Datensatz. *Année Politique Suisse*, Universität Bern.
- Taber, Charles S. und Milton Lodge (2006): Motivated Skepticism in the Evaluation of Political Beliefs. *American Journal of Political Science* 50(7), 755–769.
- Vatter, Adrian (2000): Consensus and Direct Democracy: Conceptual and Empirical Linkages. *European Journal of Political Research* 38(1), 171–192.
- Vatter, Adrian (2009): Consensus and Direct Democracy: Conceptual and Empirical Linkages. *European Political Science Review* 1(1), 125–154.
- Vatter, Adrian (2020): *Das politische System der Schweiz*. 4. Auflage. Baden-Baden: Nomos.
- Vatter, Adrian und Deniz Danaci (2010): Mehrheitstyannei durch Volksentscheide? Zum Spannungsverhältnis zwischen direkter Demokratie und Minderheitenschutz. *Politische Vierteljahresschrift* 51, 205–222.
- Vatter, Adrian, Bianca Rousselot und Thomas Milic (2019): The input and output effects of direct democracy: A new research agenda. *Policy and Politics* 47(1), 169–186.

7 Das Parlament

Stefanie Bailer, Universität Basel¹
Sarah Bütikofer, Universität Zürich

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	187
2	Die Schweizerische Bundesversammlung – die oberste Gewalt im Bund	188
3	Die Mitglieder der Bundesversammlung	194
4	Organe und Organisation des Parlaments	198
5	Die Macht der Bundesversammlung	200
6	Professionalisierung	203
7	Der Einfluss von Interessengruppen	205
8	Ein einflussreiches Pseudomilizparlament mit bescheidener Ausstattung	207

1 Einleitung

Als im Frühjahr 2020 die Covid-19-Pandemie Europa erreichte, schlug überall die Stunde der Exekutive. In der Schweiz traten täglich Bundesrätinnen und Bundesräte an Medienkonferenzen auf, um direkt zur Bevölkerung zu sprechen. Auch in den Nachbarländern war die Landesregierung sehr präsent: Die deutsche Kanzlerin Merkel rechnete am Fernsehen ihren Bürgerinnen und Bürger vor, wie der R-Faktor funktioniert und der französische Präsident Macron beschwor den Krieg gegen ein Virus herauf. Von Parlamenten und ihren Mitgliedern hörte man wenig. In der Schweiz brach die Bundesversammlung die laufende Frühjahrsession ab, berief sich auf die vom Bundesrat erlassenen Notverordnungen und zog sich zurück. Man schien im ersten Moment auf sie verzichten zu können – das Zepter lag beim Bundesrat und bei den zuständigen Behörden. Erst Anfang Mai 2020 kehrte die Bundesversammlung mit der Durchführung einer ausserordentlichen Session auf die politische Bühne zurück und nahm ab der Sommersession eine zunehmend aktivere Rolle bei der Bewältigung der Krise ein. Im Herbst 2020 beriet und verabschiedete sie im Dringlichkeitsverfahren innerhalb einer Session das Covid-19-Gesetz,² das diejenigen Covid-19-bezogenen Massnahmen im ordentlichen Recht verankert, die nicht basierend auf das Epidemienengesetz ergriffen werden können.

Die Schwäche des Parlaments in einem entscheidenden Moment – ist sie symptomatisch oder in erster Linie auf die ausserordentlichen Umstände der Covid-

19-Pandemie zurückzuführen? Der folgende Beitrag geht u. a. auch dieser Frage nach. Nach einer Einführung in die institutionellen Besonderheiten und die Funktionsweise des National- und Ständerats zeigen wir in einem zweiten Teil, wie die Macht des schweizerischen Parlaments formal und faktisch eingeschätzt wird. Im letzten Teil präsentieren wir zwei zentrale Entwicklungen des Parlaments: die zunehmende Professionalisierung sowie den Einfluss der Interessengruppen und diskutieren, wie diese die Bundesversammlung beeinflussen.

2 Die Schweizerische Bundesversammlung – die oberste Gewalt im Bund

Regierung und Parlament sind in der Schweiz nicht mit gleich langen Spiessen ausgestattet. Die schweizerische Bundesverfassung ist nicht auf ein Gleichgewicht der Gewalten ausgelegt, so wie dies in anderen Ländern der Fall ist, sondern auf die Vorherrschaft des Parlaments als demokratisch-föderalistischer Volksvertretung. In der Bundesverfassung wird dies durch Art. 148 Abs. 1 deutlich: «Die Bundesversammlung übt unter Vorbehalt der Rechte von Volk und Ständen die oberste Gewalt im Bund aus.» Die Bundesversammlung sitzt folglich am längeren Hebel (Lüthi 2017), was sich auch daran zeigt, dass auf Bundesebene die Legislative das Wahlorgan von Exekutive und Judikative ist (Vatter 2020a).

Das Verhältnis der Legislative zur Exekutive und Judikative

Im Gegensatz zu parlamentarischen Demokratien, in denen die Kabinettsmitglieder in der Regel auch im Parlament vertreten sind, ist in der Schweiz die personelle Gewaltenteilung verwirklicht. Die Mitglieder der Regierung verfügen zwar häufig über politische Erfahrung als Parlamentsmitglied, dürfen aber der Bundesversammlung nicht mehr angehören. Der Legislaturzyklus ist auf vier Jahre festgelegt und die Regierung bleibt im Amt, auch wenn das Parlament – oder das Volk – bei konkreten Sachvorlagen während der Legislatur anders entscheidet, als es der Bundesrat vorgeschlagen hat. Der Bundesrat verfügt aber dennoch nicht über die gleiche Unabhängigkeit, die in einem präsidentialen System der Präsidentin oder dem Präsidenten zukommt, denn gewählt wird der Bundesrat vom Parlament. Zudem hat der Bundesrat kein Vetorecht gegen Beschlüsse der Bundesversammlung. Dagegen haben die Beschlüsse des Parlaments – wiederum im Unterschied zu parlamentarischen Demokratien – bei Nichteinigkeit keine Misstrauensvoten oder gar den Sturz der Regierung zur Folge.

Auch gegenüber der Judikative ist die Bundesversammlung weitgehend unabhängig. Anders als in vielen europäischen Staaten gibt es in der Schweiz kein ausschliesslich für die Verfassungsgerichtsbarkeit zuständiges Gericht. Das Höchstgericht der Schweiz ist das Bundesgericht, das auch Verfassungsgericht ist. Von den Kantonen beschlossene Gesetze kann das Bundesgericht zwar auf ihre Verfassungs-

mässigkeit überprüfen, gegebenenfalls für verfassungswidrig erklären und dem kantonalen Gesetzgeber vorschreiben, wie er zu legiferieren hat. Demgegenüber ist das Bundesgericht verpflichtet, Bundesgesetze anzuwenden, selbst wenn es zum Schluss kommt, dass ein Bundesgesetz oder eine bundesgesetzliche Bestimmung verfassungswidrig ist. Die Verfassungsgerichtsbarkeit ist in der Schweiz somit sachlich beschränkt (durch Art. 190 BV),³ da Bundesgesetze trotz allenfalls festgestellter Verfassungswidrigkeiten anzuwenden sind (Reich 2020).

Die Vereinigte Bundesversammlung, National- und Ständerat

Die schweizerische Legislative besteht aus zwei gleichgestellten Parlamentskammern. Der grossen Kammer, dem Nationalrat, gehören 200 Volksvertreterinnen und Volksvertreter an, in der kleinen Kammer, im Ständerat, sitzen 46 Vertreterinnen und Vertreter der 26 Kantone. Zusammen bilden die beiden Kammern die Bundesversammlung.

Die beiden Räte kommen zur Vereinigten Bundesversammlung zusammen, um beispielsweise Wahlen wie die Bundesratswahl vorzunehmen. Die Zusammenkünfte der Vereinigten Bundesversammlung werden von der Präsidentin oder dem Präsidenten des Nationalrats geleitet.

Ansonsten behandeln die beiden Parlamentskammern alle Vorlagen getrennt voneinander. Die beiden Ratspräsidentinnen bzw. -präsidenten bestimmen, welchem Rat die Erstbehandlung zukommt, dies in der Regel aufgrund des Kriteriums der Geschäftslast sowie der Dringlichkeit. Bei Uneinigkeit entscheidet das Los. Diese Zuteilung kann eine zentrale Rolle spielen bei der Frage, welcher Rat mehr Einfluss auf die Abänderung einer Gesetzesvorlage hat. Dem Ständerat wird derzeit ein stärkerer Einfluss zugeschrieben, da er häufiger erstberatend ist (Mueller et al. 2020).

Die Aufgaben der Bundesversammlung

Die durch Bundesverfassung und Parlamentsgesetz festgeschriebenen Tätigkeiten der Bundesversammlung können in die vier zentralen Kernbereiche Gesetzgebung sowie Wahl-, Kontroll- und Repräsentationsfunktion unterteilt werden. Dazu kommen neuere Aufgaben wie die Mitwirkung an der Aussenpolitik und der Planung der Staatstätigkeit (Vatter 2020a).

Gesetzgebung

Gesetzgeber in der Schweiz sind das Parlament und das Volk: Die Bundesgesetze werden von der Bundesversammlung erlassen, unterstehen aber dem fakultativen Referendum. Das Parlament kann auf der nationalen Ebene Gesetze erlassen, die in den Kompetenzbereich des Bundes fallen. Weiter kann das Parlament dem Volk und den Kantonen Änderungen der Bundesverfassung vorschlagen, Bundesbeschlüsse erlassen und internationale Abkommen genehmigen.

Das Gesetzgebungsverfahren erfolgt nach einem mehrstufigen Prozess, der vier Phasen umfasst. Die erste Phase ist der Auslösungsprozess: Ein Gesetzgebungs-

prozess wird entweder vom Bundesrat durch sein Initiativrecht oder vom Parlament durch Motionen oder parlamentarischen Initiativen ausgelöst. Die beiden Instrumente Motion und parlamentarische Initiative unterscheiden sich bezüglich ihrer Wirkung auf die Ausarbeitungsphase: Eine von beiden Ratskammern angenommene Motion wird vom Bundesrat umgesetzt, eine von den Kommissionen beider Räte angenommene parlamentarische Initiative wird von der zuständigen Kommission direkt umgesetzt. So kann ein Gesetzesentwurf auf Vorschlag eines Ratsmitglieds, einer Fraktion oder einer Kommission durch parlamentarische Initiative oder auch eines Kantons durch einer Standesinitiative angeregt werden. Bevor die zuständige parlamentarische Kommission mit der Ausarbeitung des Gesetzesentwurfs beginnen kann, benötigt sie die Zustimmung der Kommission des anderen Rats oder die Zustimmung beider Räte. In den letzten Jahrzehnten reichten die Parlamentsmitglieder deutlich mehr Vorstösse ein als früher (Lüthi 2017; Vatter 2020a). Ratsmitglieder nutzen diese parlamentarischen Instrumente zur Anregung eines Gesetzgebungsprozesses durchaus auch zur eigenen Profilierung und reichen Vorstösse immer häufiger ohne Mitunterzeichnende ein, um ihre individuelle Aktivität stärker zu demonstrieren (Vatter 2020a; Zumbach et al. 2019).

In der Ausarbeitungsphase hat entweder der Bundesrat oder eine parlamentarische Kommission die Federführung. Bei Vorlagen des Bundesrats kommt die Bundesverwaltung zum Einsatz, die einen Vorentwurf für ein Bundesgesetz erarbeitet. Bei parlamentarischen Initiativen ist der Bundesrat nicht miteinbezogen und die Zuständigkeit für die Ausarbeitung liegt bei der Parlamentskommission, die sich thematisch mit der Vorlage beschäftigt. Darauf folgt die Vernehmlassung, bei der alle wichtigen politischen Akteure die Möglichkeit haben, sich zum Gesetzesvorhaben zu äussern. Aufgrund der Vernehmlassung nimmt die vorparlamentarische Phase wesentlich mehr Zeit in Anspruch als die folgende parlamentarische Beratung (Sciarini 2014).

Nach der Vernehmlassung wird der Gesetzesentwurf von der Parlamentskommission oder der Parlamentsverwaltung fertig ausgearbeitet. Hat der Bundesrat den Gesetzesentwurf aufgrund seines Initiativrechts oder einer von den Räten angenommenen Motion ausgearbeitet, unterbreitet der Bundesrat den Gesetzesentwurf den Räten mit einer Botschaft. Hat eine Parlamentskommission den Gesetzesentwurf ausgearbeitet, unterbreitet sie ihn ihrem Rat mit einem erläuternden Bericht, der die gleichen Anforderungen wie eine Botschaft des Bundesrats erfüllen muss.

Während der parlamentarischen Überprüfungs- und Entscheidungsphase beraten die beiden Parlamentskammern den Gesetzesentwurf nacheinander. Der Gesetzesentwurf wird von den zuständigen Kommissionen vorberaten. Sofern die erste Ratskammer Eintreten beschliesst, geht der Gesetzesentwurf in die Detailberatung, bei der jeder Artikel separat debattiert wird. Bestehen nach der ersten Beratung Differenzen zwischen den beiden Ratskammern, so gehen die abweichenden Beschlüsse der einen Kammer zur Beratung an die andere zurück, bis eine Einigung

erreicht ist (Differenzbereinigungsverfahren). Bestehen nach gesamthaft drei Detailberatungen in jeder Ratskammer immer noch Differenzen, wird eine Einigungskonferenz eingesetzt, die einen endgültigen Kompromiss erzielen muss. In der Einigungskonferenz hat sich in den letzten Jahren häufiger die Position des Ständerats gegenüber der des Nationalrats durchgesetzt (Freiburghaus 2018). Sobald die Beschlüsse von National- und Ständerat übereinstimmen, führen beide Räte in der letzten Sitzung eine Schlussabstimmung durch. Anschliessend wird der beschlossene Gesetzestext veröffentlicht. Das Parlament spielt im Gesetzgebungsprozess eine sehr aktive Rolle und bringt bei knapp der Hälfte der Regierungsvorlagen Änderungen an (Mueller et al. 2020). Die Bundesversammlung greift somit heute stärker in die Gesetzgebung ein als vor einigen Jahrzehnten und weiss sich auch gegenüber Bundesrat und Verwaltung durchzusetzen (Vatter 2018). Zusätzlich besteht die Möglichkeit einer Referendumsabstimmung: Bei ungefähr 7 Prozent der Gesetze wird das fakultative Referendum erfolgreich initiiert, wovon gut 40 Prozent in der Abstimmung erfolgreich sind (Linder et al. 2017; Vatter 2020a). In diesem Fall tritt das zuvor vom Parlament erarbeitete neue Gesetz nicht in Kraft und der Prozess beginnt allenfalls von Neuem.

Wahlen

Die Mitglieder der Bundesversammlung wählen Amtsträgerinnen und Amtsträger der wichtigsten Bundesbehörden: Bundesrat, Bundespräsidentin/Bundespräsident, Bundeskanzlerin/Bundeskanzler, Mitglieder des Bundesgerichts; und im Kriegsfall den General der Schweizer Armee.

Die Wahl der Regierungsmitglieder wird jeweils nach den eidgenössischen Wahlen durch das Parlament vorgenommen. Bereits drei Mal ist der Vorschlag für eine Volkswahl der Regierung in einer Volksabstimmung gescheitert, das letzte Mal im Jahr 2013. Eine Volkswahl des Bundesrats würde die Position der Bundesversammlung schwächen, da sich der Bundesrat auf seine direkte Legitimation durch das Volk berufen könnte (Schwarz et al. 2011: 39).

Für die Wahl einer Bundesrätin oder eines Bundesrats kommen eine Reihe von formellen, aber auch von informellen Regeln zur Anwendung (Vatter 2020b). Neben dem Herkunftskanton und der parteipolitischen Zugehörigkeit sind die Muttersprache und das Geschlecht der zu wählenden Person von Bedeutung. Die Zauberformel⁴ für die parteipolitisch gleiche Regierungszusammensetzung galt von 1959 bis 2003. Seither ist die parteipolitische Zusammensetzung des Bundesrats flexibler. So war beispielsweise die stärkste Partei im Vergleich zu ihrem Sitzanteil in der Bundesversammlung in der Regierung über mehrere Jahre deutlich unter- oder während einer kurzen Periode 2008 sogar nicht vertreten,⁵ während andere Parteien gemessen an ihrer Wählerstärke in der Bundesversammlung in der Regierung klar übervertreten waren oder sind. Diese Tatsachen führen nach den eidgenössischen Wahlen und vor jeder Bundesratswahl zu heftigen Diskussionen; Konsens herrscht aber darüber, dass die Zusammensetzung der Regierung in Bezug

3 Die Mitglieder der Bundesversammlung

Die Zusammensetzung der Ratskammern

Die Mitglieder der beiden Parlamentskammern repräsentieren sowohl ihre Wählerschaft wie auch ihren Herkunftskanton und werden von den Stimmberechtigten in den jeweiligen Kantonen gewählt. Jeder Kanton bildet einen eigenständigen Wahlkreis.

Die 200 Sitze des Nationalrats werden im Verhältnis der Anzahl Einwohnerinnen und Einwohner pro Kanton auf die 26 Kantone verteilt, wobei jeder Kanton das Recht auf mindestens einen Sitz hat. Bei den letzten durchgeführten Nationalratswahlen im Jahr 2019 standen den sechs kleinsten Kantonen AI, AR, GL, NW, OW und UR je ein Sitz zu, die Delegation der grössten Kantone ZH und BE umfasst zurzeit 35 respektive 24 Sitze.

Der Ständerat hingegen ist die Kammer der Kantone, wobei jeder Kanton zwei Sitze besetzen kann, den ehemaligen Halbkantonen AI, AR, BL, BS, NW und OW steht je ein Sitz zu.

Effekte des Majorz- und Proporzverfahrens

Die Organisation der Wahlen in den Ständerat ist Angelegenheit der Kantone, was zu einer Vielzahl an Besonderheiten führt und allgemeingültige Aussagen kaum zulässt. Das häufig angewandte Majorzsystem (ausser in den Kantonen Jura und Neuenburg) befördert Kandidierende, die aufgrund ihrer Persönlichkeit und ihres politischen Profils über ihre eigene Partei hinaus Stimmen holen können. Die parteipolitische Zusammensetzung des Ständerats unterscheidet sich deshalb stark von der des Nationalrats (Vatter 2020a). Die beiden traditionellen Parteien der bürgerlichen Schweiz, die Christlich-demokratische Volkspartei (CVP) und die Freisinnig-Demokratische Partei (FDP), dominierten den Ständerat lange Zeit. Mittlerweile ist ihre Dominanz nicht mehr so unangefochten wie früher: In der aktuellen Legislatur verfügen die CVP und die FDP mit 25 der 46 Sitze über so wenige Sitze wie noch nie, dafür sitzen fünf Mitglieder der Grünen im Ständerat. Die grösste Partei der Schweiz, die Schweizerische Volkspartei (SVP) und auch die Sozialdemokratische Partei (SP) sind im Ständerat hingegen wesentlich schwächer vertreten als im Nationalrat.

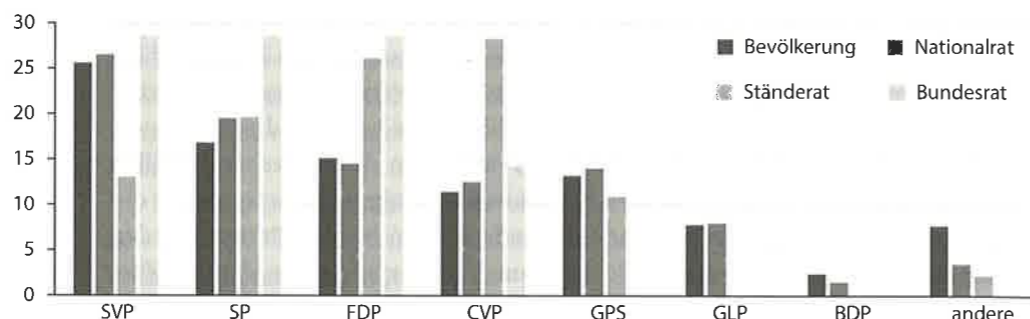
Für die Wahl in den Nationalrat ist in der Bundesverfassung (Art. 149 Abs. 2) ein Proporzsystem vorgeschrieben, in den Kantonen mit nur einem Sitz kann dies aber nicht eingehalten werden. Das Wahlsystem stellt eine wichtige institutionelle Rahmenbedingung der Repräsentationsfunktion dar. Häufig begünstigt das Proporzsystem Mehrparteiensysteme und erhöht die Chancen neuer politischer Strömungen, ins Parlament einzuziehen. Tatsächlich hat das in der Schweiz 1919 eingeführte Proporzsystem für die Wahlen in den Nationalrat zu einer parteipolitisch breiteren Vertretung in der Volksskammer geführt.

Bei den Proporzwahlen werden die zur Verfügung stehenden Sitze proportional zur Parteienstärke zugeteilt. In der Schweiz haben die Wählenden zudem die Möglichkeit, die Wahllisten zu verändern. Sie können einzelne Kandidierende doppelt aufführen (kumulieren) und Kandidierende aus verschiedenen Listen wählen (panaschieren). Somit kann die Wählerschaft auch bei Nationalratswahlen parteiübergreifend ihre Vorlieben für einzelne Kandidierende zum Ausdruck bringen. Der Nationalrat bildet die parteipolitischen Präferenzen der Schweizer Bevölkerung unterschiedlich gut ab: In kleinen Kantonen mit wenigen Sitzen werden in der Regel trotz breiten Angebots nur Kandidierende von ein bis drei Parteien in den Nationalrat entsendet, während sich die Nationalratsdelegationen in den bevölkerungsstarken Kantonen aus Mitgliedern von bis zu acht Parteien zusammensetzen (Vatter 2020a). Seit der Einführung des Proporzsystems 1919 bis Anfangs der 1990er-Jahre war die Sitzverteilung im Nationalrat sehr stabil, die bürgerlichen Parteien vereinten etwa zwei Drittel der Sitze auf sich, die Linke ein Drittel. Dabei kamen auf die vier dominierenden Parteien FDP, CVP, SP und SVP rund 80 Prozent aller Sitze (Vatter 2020a).

Umwälzungen im Parteiensystem

Die letzten Jahrzehnte waren von grösseren Umwälzungen im Parteiensystem geprägt. Die SVP steigerte ihren Wähleranteil ab Mitte der 1990er-Jahre stark. Auch wenn die Volkspartei bei den jüngsten Wahlen im Herbst 2019 Verluste einfuhr, ist sie seit 2003 die stärkste Kraft im Nationalrat, während sowohl die FDP wie auch die CVP über die Zeit gesehen über immer weniger Sitze verfügen. Im Gegensatz zu anderen politischen Systemen Westeuropas polarisierte sich die Schweizer Parteienlandschaft in den letzten Jahrzehnten stark, sodass sich die Koalition der grossen Parteien seit den 1990er-Jahren um 30 Prozentpunkte reduziert hat. Diese Polarisierung der Parteien führt zu einem deutlich angewachsenen Konfliktgrad im Parlament (Traber 2015). Der Sitzanteil der SP war seit den 1970er-Jahren ebenfalls Schwankungen unterworfen. 1979 trat der erste Nationalrat der Grünen Partei sein Amt an. Seither konnte sich die Umweltpartei im Parlament behaupten und ihre Delegation stetig ausbauen. Seit dem Eintritt der Grünen in die Bundesversammlung gingen Verluste der SP häufig als Gewinne an die Grünen, doch weil zeitweilige Verluste der Grünen die Gewinne der SP ausglich, blieb das linke Lager relativ unverändert. Die letzten Wahlen 2019 brachten unüblich grosse Sitzverschiebungen mit sich und standen ganz im Zeichen der «Klima- und Frauenwahl» (Vatter 2020a): Die Grüne Partei konnte ihre Sitzzahl im Nationalrat verzweieinhalbfachen, die Grünliberalen mehr als verdoppeln. Die SVP büsste mit zwölf Sitzen so viel ein wie noch keine andere Partei bei einem Wahlgang nach der Einführung der Proporzwahl und die SP weist mit noch 39 Sitzen den niedrigsten Sitzanteil ihrer Geschichte im Nationalrat auf. Abbildung 7.2 zeigt die aktuelle parteipolitische Zusammensetzung der Bundesversammlung und des Bundesrats im Verhältnis zur Parteienstärke in der Gesamtbevölkerung.

Abbildung 7.2: Parteipolitische Zusammensetzung Bundesversammlung/Bundesrat im Vergleich mit Parteipräferenz, Dezember 2019 (in %)



Anmerkungen: Bevölkerung = Wähleranteile per Oktober 2019 bei den Nationalratswahlen, alles andere Sitzanteile per September 2020. FDP inkl. Liberal-Demokratische Partei BS, CVP inkl. Christlich-soziale Partei FR, VS und JU.

Quelle: Mueller et al. 2020.

Die SVP erlitt bisher nie erlebte Sitzverluste, auch die anderen Bundesratsparteien verloren alle an Sitzen, während die Grüne Partei ihre Sitzzahl im Nationalrat verzweieinhalbfachen und die Grünliberalen mehr als verdoppeln konnten.

Fraktionen

Zu den Organen der Bundesversammlung zählen auch die Fraktionen. Angehörige der gleichen Partei oder von sich ideologisch nahestehenden Parteien können eine Fraktion bilden, wenn ihr mindestens fünf Mitglieder eines Rats beitreten.

Die Mitgliedschaft einer Fraktion ist für Nationalrätinnen und -räte die Voraussetzung, um in Kommissionen Einsitz nehmen zu können. Fraktionen genießen im Bundesparlament verschiedene institutionelle Rechte, weshalb es für Parlamentsmitglieder attraktiver ist, einer anzugehören, als fraktionslos zu politisieren. Fraktionslose Parlamentsmitglieder können zwar eigenständiger auftreten – im Idealfall beleben sie das Parlament mit Positionen, die kleineren Gruppen der Bevölkerung wichtig sind und in den Fraktionen untergehen (Schaub 2019) –, jedoch sind sie auch vom Zugang zu Positionen und zentralen Informationen ausgeschlossen.

Innerhalb der Fraktionen werden die Ratsgeschäfte vorberaten. Dabei wird für die meisten Geschäfte versucht, zu einer einheitlichen Position zu gelangen, die die jeweilige Fraktion anschliessend im Rat sowie gegenüber Medien und Öffentlichkeit vertritt.

Abstimmungen

Seit 1994 werden im Nationalrat die Abstimmungen elektronisch durchgeführt und sind öffentlich einsehbar. Die Fraktionen im Nationalrat stimmen mittlerweile geschlossener ab als früher (Traber et al. 2014), insbesondere im Vergleich zu ihren Redebeiträgen, in denen sie sich weniger homogen präsentieren (Schwarz et al.

2017).⁶ Dies wird zum einen mit der zunehmenden Polarisierung des Konflikts zwischen den Fraktionen innerhalb des Parlaments erklärt (Traber 2015) und zum anderen mit gesteigener Disziplinierung innerhalb der Fraktionen (Bailer 2018; Bailer et al. 2015), aber auch mit der Öffentlichkeit der Abstimmungen (Hug et al. 2014). Gleichzeitig sind die Fraktionen weniger kompromissbereit: So ist beispielsweise der Anteil der Schlussabstimmungen, bei denen alle grossen Parteien zustimmen, viel niedriger als noch in den 1990er-Jahren (Traber 2015).

Im Ständerat erfolgt die Abstimmung seit 2013 ebenfalls elektronisch; veröffentlicht werden die individuellen Abstimmungsentscheide aber nur bei Gesamt- oder Schlussabstimmungen. Zum Abstimmungsverhalten des Ständerats vor Einführung der elektronischen Abstimmungsanlage liegen nur vereinzelte Untersuchungen vor (Bütikofer 2014; Bütikofer et al. 2010). Sie zeigen, dass die Veröffentlichung der individuellen Abstimmungsentscheide nicht nur im Nationalrat (Hug et al. 2014), sondern auch im Ständerat zu einheitlicherem Abstimmen der Mitglieder der gleichen Partei führt (Benesch et al. 2020).

Repräsentation

Während die sprachregionalen Minderheiten in der Bundesversammlung der Bevölkerung entsprechend vertreten sind, ist bei anderen Charakteristika ein Repräsentationsdefizit festzustellen. So sind wie in anderen nationalen Parlamenten auch männliche Akademiker zwischen 40 und 65 klar überrepräsentiert, ebenso vollamtliche Mitglieder von Gemeinde- und Kantonsregierungen und Landwirte. Ebenso dominieren selbstständig Erwerbende sowie Vollzeitpolitikerinnen und -politiker in der Bundesversammlung gegenüber Angestellten (Pilotti et al. 2010, 2019). Viele Bevölkerungsgruppen, wie beispielsweise Frauen und Personen mit Migrationshintergrund sowie Angehörige wenig privilegierter sozialer Schichten, sind unterrepräsentiert. Über die Zeit hat sich nicht nur die parteipolitische Zusammensetzung der beiden Ratskammern verändert, sondern auch die soziologische. Mittlerweile sind deutlich mehr Personen im Parlament vertreten, die relativ jung bereits auf eine politische Karriere in der nationalen Legislative setzen und hauptberuflich der Politik nachgehen. Ebenfalls deutlich zugenommen hat der Anteil Eltern kleiner Kinder. V. a. unter den Parlamentarierinnen sind viele während ihrer Amtszeit Mütter geworden, was das Parlament in Bezug auf Vereinbarkeit, Mutterschaftsurlaub und Stellvertretungsregelungen vor neue Herausforderungen stellt (Bütikofer 2014).

Gemessen an ihrem Anteil in der Bevölkerung sind Frauen in der Schweiz nach wie vor politisch untervertreten (Seitz 2020). Seit der Einführung des aktiven und passiven Frauenstimmrechts auf nationaler Ebene im Jahr 1971 hat ihr Anteil in der Bundesversammlung stetig zugenommen und bewegt sich heute mit gut 40 Prozent im Nationalrat international vergleichend betrachtet im oberen Bereich. Im Ständerat sind Frauen in der aktuellen 51. Legislatur mit 26 Prozent allerdings nur ganz leicht besser vertreten als vor 20 Jahren, nachdem der Frauenanteil dazwi-

schen längere Zeit rückläufig war. Das Proporzwahlverfahren im Nationalrat erklärt den höheren Frauenanteil im Nationalrat allerdings nur beschränkt. Wie jüngere empirische Untersuchungen gezeigt haben, benötigen Kandidatinnen noch mehr als Kandidaten gute Listenplätze, um gewählt zu werden (Gilardi 2015; Gilardi et al. 2019). Der «women-friendly»-Effekt des Proporzwahlrechts tritt darum vorwiegend in grossen Kantonen auf, da dort die Listenkonkurrenz gross ist und Parteien Frauen mit attraktiven Listenplätzen gezielt fördern können. In kleinen Wahlkreisen hingegen wurden lange Zeit nicht nur weniger Frauen aufgestellt, sie hatten auch schlechtere Wahlchancen (Bütikofer et al. 2008: 656).

Die eidgenössischen Wahlen von 2019 gelten als «Frauenwahl», da noch nie zuvor so viele Frauen in den Nationalrat gewählt wurden (Giger et al. 2021). Auf den Wahllisten betrug der Frauenanteil 2019 40 Prozent, unter den Gewählten 42 Prozent. Der Erfolg der Frauen ist aber nicht eine Folge einer verstärkten Wahlteilnahme der Wählerinnen, denn auch 2019 lag die Wahlteilnahme von Frauen tiefer als die von Männern. Dafür waren Wählerinnen stärker gewillt, Kandidatinnen zu wählen und auch die Parteien betrieben gezielt Frauenförderung, indem sie weibliche Kandidierende nicht nur auf gute Listenplätze setzten, sondern sie auch finanziell stärker unterstützten als männliche (Gilardi et al. 2019; Tresch et al. 2020). Der Frauenanteil variiert allerdings sehr stark zwischen den Parteien: Nach wie vor weisen die Mitte-links-Formationen die höchsten Frauenanteile auf.

Die Parlamente anderer Länder weisen ähnliche Repräsentationsdefizite wie die Schweiz auf. In der Schweiz wirkt sich allerdings der Umstand, dass nach wie vor vom Ideal des Milizparlaments ausgegangen wird, verstärkend auf die Chancungleichheiten in Bezug auf das passive Wahlrecht aus, denn die grosse Mehrheit der Bevölkerung verfügt nicht über die Möglichkeiten, neben der angestammten Berufstätigkeit die für ein politisches Mandat notwendige Zeit und Flexibilität aufzubringen bzw. gänzlich auf die Sicherheit oder das Einkommen aus einer anderen Tätigkeit zu verzichten.

4 Organe und Organisation des Parlaments

Parlamentsleitung (Vorsitz und Büro)

Beide Räte wählen eine Präsidentin bzw. einen Präsidenten sowie je zwei Vizepräsidentinnen oder -präsidenten aus ihren Reihen, die der entsprechenden Kammer während eines Jahrs vorstehen. Die Ratsleitung obliegt dem sog. Büro, dem jeweils Präsidentinnen oder Präsidenten, Vizepräsidenten oder -präsidentinnen, Stimmenzählerinnen und Stimmenzähler und für den Nationalrat Fraktionspräsidentinnen und Fraktionspräsidenten angehören. Die wichtigste Aufgabe der Büros besteht in der Planung der Ratsarbeiten und der Erstellung der Sessionsprogramme. Zudem wählt das Büro die Mitglieder in die einzelnen Kommissionen und ist bei Wahlen für das Auszählen der Stimmen verantwortlich.

Parlamentsdienste

Den Räten und ihren Organen sowie den einzelnen Ratsmitgliedern stehen die Parlamentsdienste zur Verfügung und unterstützen die Bundesversammlung bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. Die Parlamentsdienste stehen unter der Leitung der Generalsekretärin oder des Generalsekretärs der Bundesversammlung und unter der Aufsicht der Verwaltungsdelegation. Obwohl die Parlamentsdienste in den letzten Jahren wuchsen, sind sie im Vergleich mit ähnlich grossen Ländern ausgesprochen klein. So verfügen beispielsweise die österreichischen Parlamentsdienste über 430 Vollzeitstellen im Vergleich zu den 218 Stellen der Schweizer Parlamentsdienste. Folglich gehören sie wohl immer noch zu den kostengünstigsten Parlamentsverwaltungen (siehe auch die Studien von Z'graggen 2009 und Z'graggen et al. 2004).

Sessionen

Der National- und der Ständerat versammeln sich an festgelegten Daten in jeder der vier Jahreszeiten einmal zu einer ordentlichen, dreiwöchigen Session. Bei Bedarf führt der Nationalrat Sondersessionen durch, um die angestaute Geschäftslast abzubauen. Dazwischen tagt das Parlament nicht, aber die Parlamentsmitglieder treffen sich in Abhängigkeit ihrer Funktion und Mitgliedschaft zu Büro-, Fraktions- und Kommissionssitzungen. Die Sitzungen der beiden Ratskammern sind öffentlich und verlaufen gemäss bestimmten Regeln, die im Nationalrat strikter sind als im Ständerat. So kennt der Nationalrat nicht nur Redezeitbeschränkungen, sondern auch sechs verschiedene Behandlungskategorien,⁷ die je nach Art und Bedeutung des Geschäfts angewendet werden.

Im Unterschied zum Nationalrat gibt es im Ständerat keine Redezeitbeschränkung und die Mitglieder reden von ihrem Platz aus. Diese eher ungewöhnlichen Regeln tragen zur unterschiedlichen Debattenkultur im Ständerat im Gegensatz zum Nationalrat bei, weshalb Ersterer auch als «chambre de réflexion» bezeichnet wird.

Kommissionen

Kommissionen sind Ausschüsse des Parlaments und beraten die ihrem Fachbereich zugewiesenen Geschäfte vor. 1992 wurden im Zug der Parlamentsreform die vorherigen Ad-hoc-Kommissionen zu ständigen Kommissionen aufgewertet. Seither gewannen die Kommissionen deutlich an Einfluss. In den letzten Jahren verschob sich der politische Prozess eher von der vorparlamentarischen Phase hin zur Beratung in der Bundesversammlung, was auch die Parlamentskommissionen stärkte (Mach et al. 2020). Die Mitglieder der Kommissionen werden durch die Ratsbüros gewählt, meistens aufgrund von Vorschlägen der Fraktionen, die die Sitze proportional zu ihrer Grösse erhalten. Innerhalb der Fraktionen verläuft die Zuteilung der Parlamentsmitglieder auf die einzelnen Kommissionen nicht in jedem Fall konfliktfrei, da die Attraktivität der Kommissionen variiert und verschiedene Kriterien wie Anciennität, Expertise und Verhalten innerhalb der Fraktion eine Rolle spielen (Bailer 2018). Die Sitzungen der Kommissionen sind vertraulich, um die Erarbei-

tung von sachbezogenen und mehrheitsfähigen Lösungen zu erleichtern. Neben den Finanz- und Geschäftsprüfungskommissionen und der Immunitätskommission im Nationalrat gibt es neun Fachbereichskommissionen, die für je einen bestimmten Sachbereich der Bundespolitik zuständig sind. Die Amtsdauer für die Mitglieder beträgt vier Jahre, wobei eine Wiederwahl möglich ist. Die Kommissionspräsidentinnen und -präsidenten hingegen dürfen nur zwei Jahre im Amt bleiben. Im Unterschied zu anderen Parlamenten, in denen die Kommissionsgrösse nach der Wichtigkeit der Kommissionen variiert, verfügt jede Kommission über gleich viele Mitglieder: Die meisten Kommissionen des Ständerats haben reglementarisch festgelegt 13 Mitglieder, die Mitgliederzahl der nationalrätlichen Kommissionen derzeit 25. Es können auch Spezialkommissionen für die Beratung eines einzelnen, umfangreichen Geschäfts eingesetzt werden.

5 Die Macht der Bundesversammlung

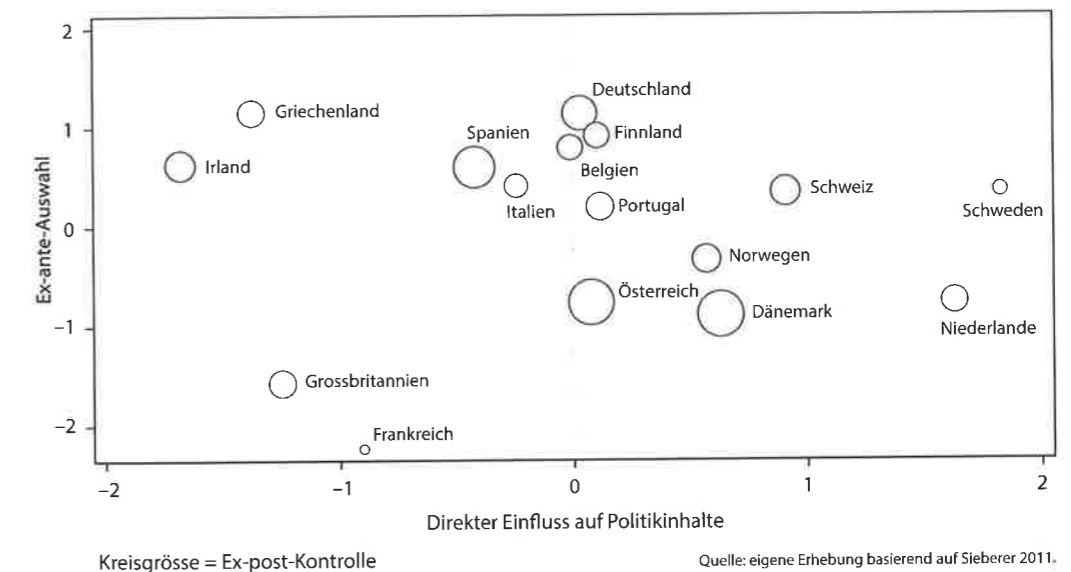
Eine zentrale Frage zur Bundesversammlung betrifft ihre Macht. Die Bundesversammlung ist als einziges nationales Parlament kein Vollzeitparlament, ist bescheiden ausgestattet und mit einer einzigartig starken Mitsprache der Bevölkerung konfrontiert, sodass es lange als schwaches Parlament galt (Kriesi et al. 2008: 72). Im Gegensatz dazu attestieren jüngere Untersuchungen dem Schweizer Parlament eine grosse Gestaltungskraft beispielsweise bei der Gesetzgebung (Gava et al. 2021; Vatter 2018). Im folgenden Abschnitt diskutieren wir diese Kontroverse und zeigen, wie stark die institutionell definierte formale Macht des Parlaments ist und wie dies der tatsächlichen, faktischen Macht gemäss Expertenmeinungen entspricht.

Um die Macht, die der Bundesversammlung im Verhältnis zu anderen politischen Akteuren und im internationalen Vergleich mit anderen Parlamenten zukommt, zu messen, gibt es verschiedene Ansätze. Mit dem auf Experteneinschätzungen beruhenden Reputational Power Index (Sciarini et al. 2015) kann gezeigt werden, dass die Macht des Parlaments seit den 1980er-Jahren zugenommen hat. Ebenso ist ein Vergleich zu anderen politischen Akteuren möglich. Allerdings lässt der Reputational Power Index keinen internationalen Vergleich zu, da diese Expertenfrage bisher nicht vergleichend durchgeführt wurde. Analysen, die die Schweiz in einem internationalen Vergleich zeigen, präsentieren zudem z. T. widersprüchliche Ergebnisse. Flick Witzig und Bernauer (2018) unterscheiden formale, d. h. in Regelwerken definierte und faktische, d. h. tatsächlich ausgeübte, Macht und zeigen auf, dass die Bundesversammlung zwar formal stark ist, aber dass die faktische Macht im internationalen Vergleich eher durchschnittlich ist. Allerdings beruht die Einschätzung der tatsächlich ausgeübten faktischen Macht z. T. auf der Einschätzung eines einzelnen Experten (Sebaldt 2009), die in die Studie von Flick Witzig und Bernauer integriert wurde. Dieses Ergebnis des mittelmässigen faktischen Einflusses des Parlaments steht im Kontrast zur Analyse von Gava et al.

(2021), die den Einfluss des Parlaments auf Gesetzesvorlagen misst und diesem gerade bei der Abänderung von Gesetzen einen ausserordentlich hohen Einfluss und damit Macht attestiert. Als weiteren Beitrag in dieser Debatte der Machteinschätzung der Bundesversammlung präsentieren wir an dieser Stelle einen für die Schweiz neu berechneten formalen (aus Parlamentsordnungen abgeleiteten) Machtwert gemäss Sieberer (2011), der es erlaubt, die Bundesversammlung mit anderen Parlamenten international zu vergleichen. Damit messen wir die formale Macht eines Parlaments nachvollziehbar beruhend auf Analysen von institutionellen Regeln und Befugnissen. Um zusätzlich die faktische (oder tatsächlich ausgeübte) Macht zu erfassen, führten wir eine Expertenfrage durch, um aufzuzeigen, ob Politikexpertinnen und -experten aus der Schweiz unsere Berechnung als zutreffend erachten.

Mit dem Institutional Power of Parliament Index (Sieberer 2011) messen wir verschiedene Einflussmöglichkeiten mit 14 verschiedenen Fragestellungen. Diese umfassen die Bereiche Politikbeeinflussung, Wahlbefugnisse, Kontrolle und Ausschussmacht.⁸ Mithilfe einer Faktoranalyse reduzieren wir die 14 Fragestellungen auf die Machtdimensionen *Politikbeeinflussung bei der Gesetzgebung*, *Wahlbefugnisse* und *Kontrolle* nach Sieberer (2011) wie in Abbildung 7.3 dargestellt:

Abbildung 7.3: Die institutionelle Macht der schweizerischen Bundesversammlung



Der Index weist für die Schweiz einen im internationalen Vergleich überdurchschnittlichen Wert in den Bereichen Gesetzgebung und den Wahlbefugnissen aus. Etwas schwächer ausgeprägt ist der Bereich der Regierungskontrolle.

Um diese aus Geschäftsordnungen und Befugnissen abgeleitete Einschätzung der formalen Macht mit der tatsächlich ausgeübten, faktischen Macht zu verglei-

chen, führten wir eine Expertenumfrage durch.⁹ Konfrontiert man Expertinnen und Experten aus dem Bereich des Journalismus, Politikberatung und Lobbying mit den Ergebnissen unserer Index-Berechnung und befragt sie nach ihrer Einschätzung, wie das Schweizer Parlament seine Macht in den letzten zehn Jahren ausgeübt hat, stimmen sie grösstenteils mit unseren Berechnungen überein.¹⁰

Wir fragten die Expertinnen und Experten, ob der Einfluss der Bundesversammlung in den letzten zehn Jahren im Gegensatz zum Bundesrat zu- oder abgenommen habe. Zwei Drittel der Befragten sind der Ansicht, dass die Bundesversammlung heute im Vergleich zum Bundesrat einen stärkeren Einfluss auf die Gesetzgebung ausübt als vor zehn Jahren, während das verbleibende Drittel der Ansicht ist, ihr Einfluss wäre weniger stark. Wichtige und umstrittene Vorlagen der letzten Jahre, wie die AHV-Reform (2017) oder die Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative (2018), wurden als Beispiele für den stärkeren Einfluss des Parlaments genannt. Das Covid-19-Gesetz (2020) wurde einerseits als Beispiel für stärkeren Einfluss (eine befragte Person), aber auch als Beispiel für schwächeren Einfluss des Parlaments genannt (zwei Befragte).

Die Zunahme des Einflusses auf die Gesetzgebung¹¹ erklärten die Befragten damit, dass der Parteienwettbewerb in der Schweiz profiliert sei als vor zehn Jahren (3 von 18 Befragten) sowie mit dem gestiegenen Ehrgeiz (4 von 18) und Selbstbewusstsein der Parlamentsmitglieder (3 von 18 der Befragten). Die wenigen Befragten, die von einer Abnahme des Einflusses ausgehen, führen diesen vorwiegend auf die polarisierte Bundesversammlung zurück.

Um zusätzlich das Verhältnis zwischen formaler und faktischer Macht zu untersuchen, befragten wir die Expertinnen und Experten, ob sie der Aussage zustimmen, dass die Bundesversammlung trotz ihrer starken formalen Macht nur einen mittelmässigen Einfluss auf die Gesetzgebung hat (siehe Flick Witzig et al. 2018). Dieser Aussage stimmte ein Drittel der Befragten zu. Die Hälfte hingegen lehnte die Aussage ab und bestätigte eher unsere Einschätzung des Institutional Power Index sowie das Ergebnis von Gava et al. (2021), die in ihrer empirischen Analyse einen starken Einfluss der Bundesversammlung auf die Gesetzgebung ermittelten.

Uns interessierte auch besonders die Frage, wer die politische Tagesordnung von National- und Ständerat beeinflusst. Hier stimmte die grosse Mehrheit der Befragten (über 80 %) der Aussage zu, dass es der Bundesversammlung gelingt, eigene Themen auf die politische Agenda zu setzen. Das häufigste Beispiel für diesen Einfluss auf die Agenda war das CO₂-Gesetz. Zudem stimmen 70 Prozent der Befragten der Aussage zu, dass es der Bundesversammlung heute besser gelingt, eigene Themen zu setzen als im Vergleich zu vor zehn Jahren. Als häufigste Erklärungen für diese stärkere Rolle bei der Agendasetzung wurden die Parteien genannt, die durch stärkeren Gestaltungswillen und grössere Polarisierung stärkere Anstösse geben.

Die im Institutional Power Index deutlich schwächere formale Einschätzung der Kontrollfunktion der Bundesversammlung wird von unseren Expertinnen und

Experten geteilt. Ihre Meinungen, ob die Kontrolle der Bundesversammlung erfolgreich ist, sind geteilt: Nur knapp die Hälfte der Befragten stimmt der Aussage zu, dass die Bundesversammlung erfolgreich darin ist, den Bundesrat zu kontrollieren. 30 Prozent stimmten der Aussage weder zu noch lehnen sie sie ab, 20 Prozent lehnen sie ab. Als Beispiele für die mangelnde Kontrolle wurden die Crypto-Leaks-Affäre, die IT-Beschaffungsskandale sowie die Covid-19-Krise genannt. Nur eine Minderheit von knapp 40 Prozent findet, dass es der Bundesversammlung im Vergleich zu vor zehn Jahren heute besser gelingt, die Regierung zu kontrollieren. Knapp die Hälfte ist der Meinung, es gäbe keine Veränderung und 15 Prozent finden, es gelinge weniger gut.

Abschliessend stellen wir fest, dass die Bundesversammlung eine mächtige Legislative ist. Sowohl formal gemessen als auch durch Experteneinschätzungen bestätigt, sticht besonders ihr grosser Einfluss im Gesetzgebungsprozess hervor im Gegensatz zu einer eher geringen Macht im Bereich der Regierungskontrolle. Ausserdem zeigen wir, dass die Macht der Bundesversammlung eher zunimmt, v. a. im Bereich der Gesetzgebung (wozu auch die Agendasetzung gehört), weniger jedoch im Bereich der Kontrolle.

Im Folgenden stellen wir zwei zentrale Tendenzen vor, die die Bundesversammlung heute prägen: die zunehmende Professionalisierung und der Einfluss von Interessengruppen.

6 Professionalisierung

Zu den herausragenden Besonderheiten des schweizerischen politischen Systems gehören die direkte Demokratie und der weitreichende Föderalismus, die Konkordanz und das Milizparlament. Doch trotz eines offiziellen semiprofessionellen Status ähnlich den US-amerikanischen subnationalen Parlamenten ist in der Bundesversammlung eine zunehmende Professionalisierung auf individueller Ebene zu beobachten.

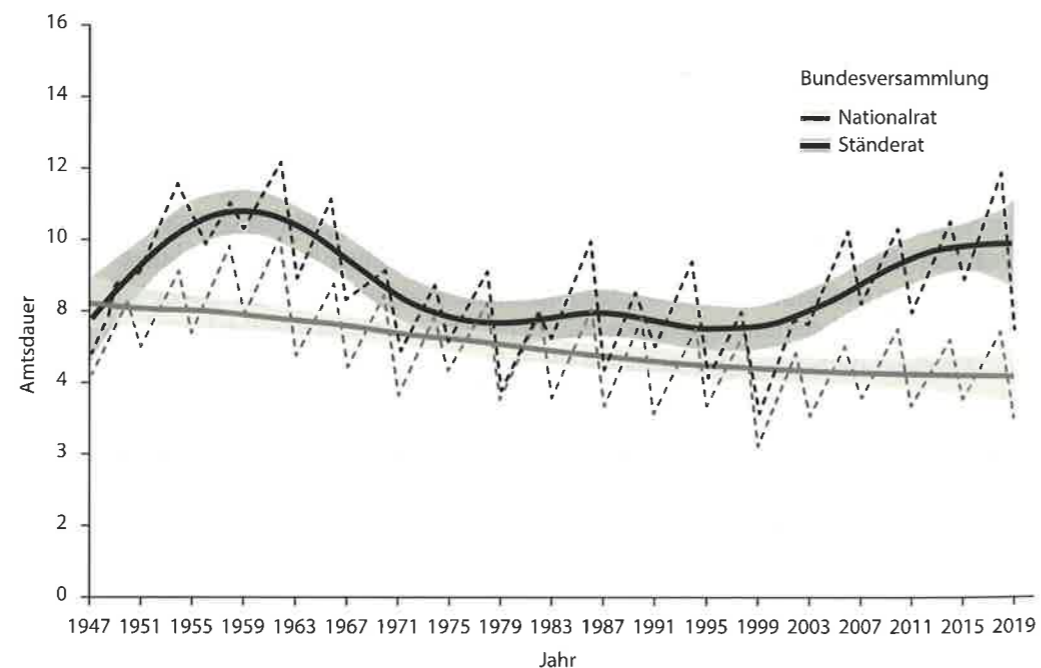
Mittlerweile kommt der Aufwand für die politische Arbeit auf nationaler Ebene bei vielen Parlamentarierinnen und Parlamentariern einer Vollzeitbeschäftigung nahe. So weist die letzte vorliegende Untersuchung, die auf einer Befragung der Parlamentsmitglieder basiert, für ein Ständeratsmandat über 70 Prozent, für ein Nationalratsmandat sogar über 80 Prozent der Normalarbeitszeit aus (Sciarini et al. 2017). Im Vergleich zu früheren Erhebungen (Hug et al. 2008) ist der durchschnittlich (geschätzte) Arbeitsaufwand für das parlamentarische Mandat somit noch einmal gestiegen. Die Unterschiede zwischen den einzelnen Rätinnen und Räten, aber auch zwischen den beiden Kammern, fallen dabei sehr gross aus.

Die Mitglieder der eidgenössischen Räte werden vom Staat für ihre Tätigkeit entschädigt. Seit den 1960er-Jahren wurde die Entschädigung der Parlamentsmitglieder aber in mehreren Revisionen den veränderten Bedingungen angepasst, d. h.

erhöht und ausgebaut und entspricht im Moment rund 70 000 Franken plus Spesen (Sciarini et al. 2017: 2). Die Entschädigung für Parlamentsmitglieder beinhaltet eine direkte Lohnkomponente, diverse Spesenentschädigungen und Vorsorgeleistungen. Die von Scarini et al. (2017) durchgeführte Analyse kommt zum Schluss, dass der Stundenlohn von Parlamentsmitgliedern während der zwölf Sitzungswochen dem von Geschäftsführerinnen oder Geschäftsführern kleinerer KMU-Betriebe im technischen Bereich entspricht. Daher kann auch, was die finanzielle Entschädigung der parlamentarischen Arbeit angeht, kaum mehr von einem Nebenamt gesprochen werden. Die zunehmende Professionalisierung kann auch mit dem sinkenden Durchschnittsalter der Parlamentsmitglieder sowie der Darstellung der teilweise sinkenden Amtsdauer im Parlament (vgl. Abbildung 7.4) illustriert werden.

In den letzten Jahrzehnten sank das Durchschnittsalter der National- und Ständeräte auf 57 Jahre (Ständerat) und 51 Jahre (Nationalrat). Diesen Abwärtstrend des Durchschnittsalters interpretieren wir als Anzeichen einer zunehmenden Professionalisierung (Saalfeld 1997a) und der steigenden Attraktivität des Parlamentsmandats. Immer jüngere politisch Engagierte streben nach einem Amt im nationalen Parlament und nach einer politischen Berufskarriere. Dies zeigt eine

Abbildung 7.4: Durchschnittlicher Verbleib in National- und Ständerat seit 1945, in Jahren



Anmerkung: Die gestrichelten Linien stellen die effektiven Werte, die durchgezogene Linie den gleitenden Durchschnitt und die grauen Flächen die Konfidenzintervalle dar.

Quelle: Projekt «Parliamentary Careers in Comparison» (Turner-Zwinkels et al. 2019).

Tendenz hin zum Vollzeitberufspolitiker (bzw. Karrierepolitiker), der früh in die professionelle Politik einsteigt und wenig ausserparlamentarische Erfahrung aufweist (O'Grady 2019). Das sinkende Durchschnittsalter ist typisch für professionalisierte parlamentarische Systeme wie dem des Deutschen Bundestags oder der niederländischen Tweede Kamer, in denen das Durchschnittsalter unter 50 Jahren liegt (Ohmura et al. 2018; Turner-Zwinkels et al. 2019).

Hingegen kann ein steigendes Durchschnittsalter auch ein Indikator dafür sein, dass Parlamentarierinnen und Parlamentarier professioneller und erfahrener sein müssen, um ein attraktiveres Amt auf der politischen Karriereleiter zu erreichen. Diese Argumentation zeigt sich im höheren Durchschnittsalter der Mitglieder des Ständerats im Vergleich zum Nationalrat, was auch das höhere Prestige des Ständerats im Vergleich zum Nationalrat widerspiegelt. Der Ständerat gilt als attraktiver, da er trotz faktisch gleicher institutioneller Macht mehr Einfluss ausübt (Mueller et al. 2020). Diese Auffassung wird auch von unseren befragten Expertinnen und Experten geteilt; 80 Prozent attestieren dem Ständerat mehr Macht als dem Nationalrat.

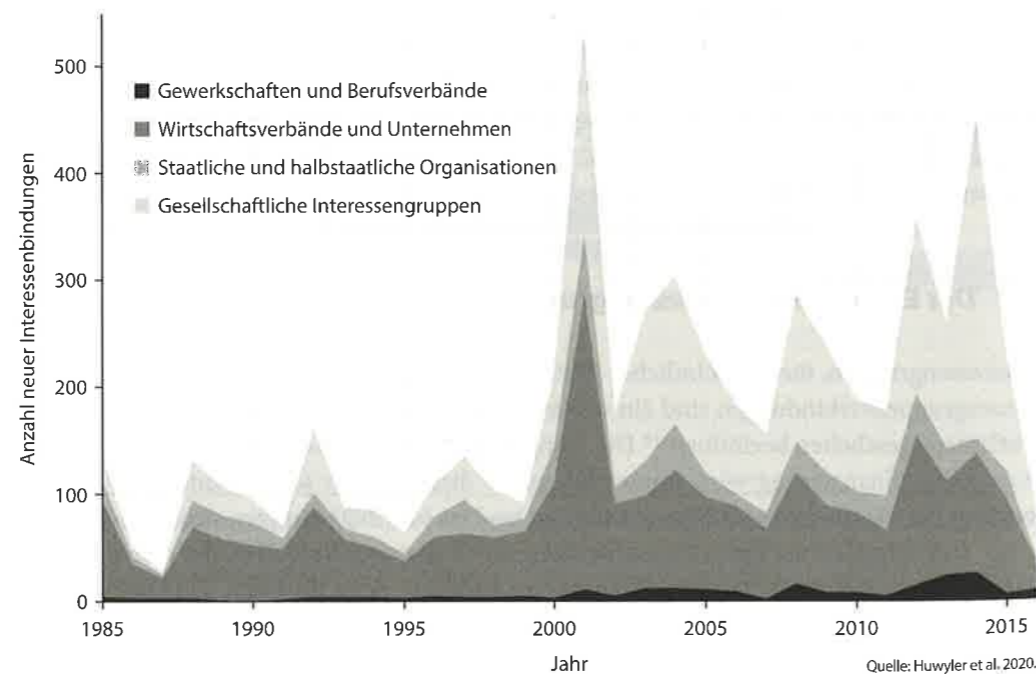
Betrachtet man die durchschnittliche Amtsdauer in den beiden Kammern als übliches Mass für Professionalisierung (Allen et al. 2020; Saalfeld 1997a), zeichnet sich das Bild eines sinkenden Durchschnitts im Nationalrat und eines steigenden Durchschnitts im Ständerat ab. Die längere Amtsdauer wird als Zeichen für eine zunehmende Professionalisierung von Parlamentsmitgliedern interpretiert (Saalfeld 1997b). Parlamentsmitglieder streben danach, eine längere Zeit in einer attraktiven Institution zu verbringen und unternehmen auch Anstrengungen, in diese wieder zurückzukehren, wenn sie gegen ihren Willen abgewählt oder nicht mehr nominiert werden (Allen et al. 2020). Dies zeigt sich auch daran, dass der Verbleib im attraktiveren Ständerat über den ganzen gemessenen Zeitraum deutlich länger ist als die Mandatszeit im Nationalrat. Dagegen sank die Verbleibzeit im Nationalrat im Verlauf der letzten 70 Jahre deutlich, wie es auch in anderen Ländern wie den Niederlanden beobachtbar ist.

7 Der Einfluss von Interessengruppen

Interessengruppen, ihr vermeintlicher Einfluss und die geringe Kontrolle der Interessengruppenverbindungen sind ein weiterer zentraler Aspekt, der das Schweizer Parlamentsgeschehen beeinflusst.¹² Die mangelnde Transparenz der Parteien- und Kampagnenfinanzierung wird immer intensiver diskutiert; in sechs Kantonen¹³ wurden Parteienfinanzierungsgesetze initiiert und im Juni 2021 einigten sich National- und Ständerat auf einen Gegenvorschlag zur Transparenzinitiative, der einen ersten kleinen Schritt in Richtung Transparenz bedeutet, denn Spenden ab 15 000 Schweizer Franken sollen nun deklariert werden.¹⁴ Die Schweiz stach seit je durch ihre grosse Intransparenz bei der Darstellung der Verbindungen zwischen Inter-

sengruppen und Parlamentsmitgliedern hervor, was regelmässig Kritik von internationalen Organisationen wie dem Europarat hervorruft.¹⁵ Während in anderen Ländern jeglicher Kontakt zwischen Lobbygruppen und Angehörigen des Parlaments in Art und Länge öffentlich dokumentiert werden muss (z. B. Irland) oder die finanziellen Nebeneinkünfte der Parlamentsmitglieder veröffentlicht werden (z. B. Bundesrepublik Deutschland) (Chari et al. 2020), sind die Schweizer Parlamentarierinnen und Parlamentarier lediglich seit 1985 verpflichtet, direkte Verbindungen zu Interessengruppen in Form von Sitzen in Verwaltungs- und Stiftungsräten bekannt zu geben.¹⁶ Im Verlauf der letzten 25 Jahre nahmen diese Verbindungen zwischen Parlamentsmitgliedern und Interessengruppen deutlich zu (Eichenberger et al. 2017; Gava et al. 2017; Huwyler und Turner-Zwinkels 2020) (siehe Abbildung 7.5). Bemerkenswert sind dabei nicht nur die Verbindungen mit Wirtschaftsverbänden und Unternehmen, sondern auch diejenigen Verbindungen mit Interessengruppen, die sog. öffentliche Güter wie beispielsweise den Umweltschutz vertreten (vgl. «Gesellschaftliche Interessengruppen» in Abbildung 7.5). Solche direkten Verbindungen zwischen Interessengruppen und Parlamentsmitgliedern nehmen im Verlauf einer einzelnen parlamentarischen Karriere zu, wobei die in der politischen Mitte sowie rechts stehenden Parlamentarierinnen und Parlamentarier deutlich mehr Kontakte mit Interessengruppen, insbesondere mit Unternehmen, haben. Politisch eher links stehende Parlamentsmitglieder weisen durchschnittlich

Abbildung 7.5: Entwicklung der jährlich neu geschlossenen Interessengruppenverbindungen von Parlamentsmitgliedern zu Interessengruppen



weniger Verbindungen auf und sind auch deutlich weniger mit Firmen verbunden (Huwyler und Turner-Zwinkels 2020).

Die Verbindungen von Parlamentsmitgliedern mit Interessengruppen bleiben nicht ohne Wirkung auf das politische Handeln in den Kommissionen und im Plenum (Eichenberger et al. 2017). Neuere Untersuchungen zeigen, dass Mitglieder der Bundesversammlung, sobald sie eine Verbindung mit einer Interessengruppe eingehen, durchschnittlich mehr parlamentarische Vorstösse (Huwyler et al. 2020) und Politikevaluationen (Varone et al. 2020) in genau dem Politikbereich einreichen, in dem sie mit der Interessengruppe verbunden sind. Ebenso reichen sie eher mit denjenigen Kolleginnen und Kollegen Gesetzesinitiativen ein, mit denen sie schon in Interessengruppen zusammenarbeiten und Netzwerke bildeten (Fischer et al. 2019).

8 Ein einflussreiches Pseudomilizparlament mit bescheidener Ausstattung

Die Bundesversammlung ist ein im internationalen Vergleich mächtiges Parlament, das insbesondere im Bereich der Gesetzgebung einen starken Einfluss hat, der in den letzten zehn Jahren eher zugenommen zu haben scheint. Diese Machtzunahme des Parlaments erklären Expertinnen und Experten zum einen mit einem stärkeren und polarisierten Parteienwettbewerb und zum anderen mit ehrgeizigeren und selbstbewussteren Parlamentsmitgliedern. Umso dringlicher ist daher die Frage, wie National- und Ständerat diese Rolle legitim ausüben können und beispielsweise auch in einer Krise ihrer Aufgabe gewachsen sind.

Unserer Meinung nach sind eine höhere Repräsentativität und eine Entwicklung zu einem professionalisierten und transparenten Parlament ein Teil der Antwort auf diese Frage: Die Bundesversammlung entspricht in Bezug auf soziodemografische Merkmale nicht dem Repräsentationsideal eines Parlaments, das aus allen Gesellschaftsschichten zusammengesetzt ist. Die Frauenvertretung, der Anteil der jüngeren Menschen und Parlamentsmitglieder mit Migrationshintergrund haben zwar jüngst im Parlament zugenommen, doch die Bundesversammlung ist ein sozial hoch selektives Organ, das sich vorwiegend aus Akademikerinnen und Akademikern, Selbstständigen sowie Vollzeitpolitikerinnen und -politikern zusammensetzt. Um Abhilfe zu schaffen, wären strukturelle Verbesserungen notwendig. Dazu gehören ein adäquates Entschädigungssystem der Politikerinnen und Politiker bzw. deren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, attraktive Vorsorgeregelungen, eine stärkere Parlamentsorganisation und ein Überdenken des Sessionsrhythmus. Ebenso entscheidend ist auch der politische Wille der Parteien, bei der Nomination der Kandidierenden mehr Diversität zu fördern. Im Fall der gestiegenen Frauenrepräsentation nach den Wahlen 2019 zeigt sich, dass dieser Weg erfolgreich sein kann.

Doch auch das einzige verbleibende Milizparlament entkommt der Entwicklung hin zu einem professionellen Parlament nicht. So nehmen die Vollzeitparlamentarierinnen und Vollzeitparlamentarier seit längerer Zeit stetig zu und die Volksvertretung entwickelt sich zu einem Pseudomilizparlament. Dieses ist zum einen von Personen besetzt, die es sich leisten können, eine zeitlich befristete und zeitintensive Tätigkeit auszuüben. Andere müssen sich beruflich stark zurücknehmen und sind z. T. auf zusätzliche Einkünfte angewiesen, z. B. in Form von Mandaten in Interessenverbänden, Gewerkschaften oder Firmen. Die im Vergleich bescheiden ausgestatteten Parlamentsdienste und Fraktionen sowie die nur unterdurchschnittliche Ausstattung für persönliche Mitarbeitende führt dazu, dass Parlamentsmitglieder auf die Expertise von Interessengruppen oder nicht offiziell aufgeführten Mitarbeitenden von **Stiftungen, Firmen und Public-Affairs-Agenturen** angewiesen sind, um relevante Informationen zu erhalten. Beide Entwicklungen – die Zusatzeinkünfte dank Verbindungen zu Interessengruppen und die Informationsabhängigkeit von externen Quellen – führen nachweislich zu einem stärkeren und intransparenteren Einfluss von organisierten Interessen. Zusätzlich profitieren in diesem System die besser **Ausgebildeten** und selbstständig Tätigen, die häufig auch auf eine bereits bestehende **Infrastruktur** für Recherche und administrative Arbeiten zurückgreifen können (z. B. im Fall der im Nationalrat stark vertretenen Anwälte). Eine bessere Ausstattung der Parlamentarierinnen und Parlamentarier und der Parlamentsadministration würde zusätzlich die Legislative mit mehr Expertise und Information wappnen gegenüber der Bundesverwaltung bei der Ausarbeitung von Gesetzen und gegenüber dem Bundesrat bei dessen Kontrolle.

Nicht direkt von organisierten Interessen angebotene Expertise und bessere strukturelle Rahmenbedingungen könnten zu einer besseren Vertretung der nicht oder weniger gut organisierten und finanziell schwächer ausgestatteten Bevölkerungsteile und Sektoren beitragen (z. B. Alleinerziehende, Menschen mit Migrationshintergrund, Angestellte). Eine weitere Massnahme wären weitergehende strengere Transparenzregeln für Interessengruppenkontakte und die noch umfassendere Erfassung der Parteien- und Kampagnenfinanzierung, denn es ist legitim, den **Wählerinnen und Wählern** Einsicht in Kontakte und Geldflüsse zwischen **Interessengruppen** jeglicher Couleur und den Parlamentarierinnen und Parlamentariern zu geben, damit sie einschätzen können, welchen Stimmen die Volksvertretung tatsächlich Gehör schenkt.

Anmerkungen

- 1 Wir bedanken uns bei Reja Wyss für die hervorragende Unterstützung bei der Recherche für dieses Kapitel. Ein herzlicher Dank geht an Clint Claessen und **Daniel Höhmann** für die Unterstützung bei den Grafiken. Weiter bedanken wir uns bei Dr. Ruth **Lüthi von den Parlamentsdiensten** und bei **Peter Schwendener** von der Eidgenössischen Finanzverwaltung für ihre Einschätzung, und bei Prof. Ulrich Sieberer (Universität Bamberg) für die Daten des Machtindex. Kritisch gegengelesen haben das Kapitel neben Prof. Adrian Vatter und Dr. Ruth Lüthi auch Dr. Daniela Eberli und Prof. Denise Traber, wofür wir sehr dankbar sind. Ein grosses Dankeschön geht auch an alle Expertinnen und Experten für ihre wertvollen Einschätzungen zum Schweizer Parlamentsgeschehen, die an unserer Befragung teilgenommen haben.
- 2 Bundesgesetz vom 25. September 2020 über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Gesetz; SR 818.102). Die Bundesversammlung setzte Akzente, indem sie etwa eine Härtefallregelung für Unternehmen oder Unterstützung für professionelle Sportvereine einführte. Zudem legte sie fest, dass der Bundesrat das Parlament frühzeitig, regelmässig und umfassend über die Umsetzung des Gesetzes informiert und die zuständigen Kommissionen vor dem Erlass von Verordnungen konsultiert.
- 3 Art. 190 Bundesverfassung: «Bundesgesetze und Völkerrecht sind für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden massgebend.»
- 4 1959–2003 bestand der Bundesrat aus je zwei Mitgliedern von CVP, FDP und SP und einem Mitglied der SVP.
- 5 Nach den eidgenössischen Wahlen 2007 wählte eine Parlamentsmehrheit anstelle des amtierenden Bundesrats Christoph Blocher die Bündner Regierungsrätin Eveline Widmer-Schlumpf, die nicht offiziell kandidiert hat, in den Bundesrat. Zum Zeitpunkt ihrer Wahl und ihres Amtsantritts gehörte sie der SVP an, doch im Verlauf der Auseinandersetzungen über ihre Wahl schloss der Zentralvorstand der SVP Schweiz die **SVP Graubünden** am 1. Juni 2008 aus der SVP Schweiz aus, was zur Gründung der **BDP** führte. Bis zur **Wahl in den Bundesrat** von Ueli Maurer, der sein Amt im Januar 2009 antrat, war die SVP somit nicht im Bundesrat vertreten.
- 6 Aktuelle Geschlossenheitsmessungen siehe <https://smartmonitor.ch/geschlossenheit/> [9.2.2021].
- 7 Freie Debatte (Kategorie 1), organisierte Debatte (Kategorie 2), Fraktionsdebatte (Kategorie 3a), verkürzte Fraktionsdebatte (Kategorie 3b), Kurzdebatte (Kategorie 4) und schriftliches Verfahren (Kategorie 5) (vgl. Art. 46 Geschäftsreglement des Nationalrats).
- 8 Die einzelnen Fragestellungen umfassen die Bereiche Politikbeeinflussung (Kontrolle Plenaragenda, Kontrolle Ausschussagenda, Beendigung von Plenardebatten, Einfluss auf den Haushaltsprozess), Wahlbefugnisse (parlamentarische Wahlfreiheit, Regierungsbeschränkung), Kontrolle (Kontrollstrukturen, Kontrollressourcen, Kontrollrechte, Vorladen von Zeugen), Ausschussmacht (Ausschussrechte zur Änderung von Gesetzesentwürfen, Gesetzesinitiativrecht von Ausschüssen, Einfordern von Dokumenten). Die entsprechenden Antwortwerte für die Fragestellungen wurden mithilfe von Faktoranalysen als Werte für die verschiedenen Bereiche berechnet.
- 9 Im September 2020 befragten wir 40 Politikexperten, die über langjährige Berufserfahrung in den Bereichen Journalismus, insbesondere Bundeshausberichterstattung, politische Beratung und Kommunikation sowie parlamentsnahe, öffentliche Verwaltung verfügen. Wir baten sie, mithilfe einer Online-Umfrage vier zentrale Fragen zur Macht des Parlaments zu beantworten. 23 Personen nahmen an unserer Befragung teil (57% Rücklaufquote).
- 10 Wir konzentrierten uns in der Expertenumfrage auf die Aspekte der Politikbeeinflussung und Kontrolle, da die Wahlbefugnisse (des Bundesrats) unumstritten sind.
- 11 Wir boten als Antwortoptionen die folgenden Erklärungen (sowie eine offene Antwortmöglichkeit) an: «stärkeres Selbstbewusstsein der ParlamentarierInnen», «Ehrgeizige ParlamentarierInnen», «Profilierung des Parteienwettbewerbs».
- 12 Für eine Einschätzung der geringen Kontrolle der Interessengruppen in der Schweiz im internationalen Vergleich siehe Malessa (2012).

- 13 Siehe https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/parteienfinanzierung_kantone-preschen-bei-finanztransparenz-vor/43931472 [11.3.2021].
- 14 Siehe <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20180070> [21.6.2021].
- 15 Siehe <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/switzerland> [11.3.2021].
- 16 Einsehbar im Register der Interessenbindungen: <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/interessen-sr.pdf> [11.3.2021].

Literaturverzeichnis

- Allen, Nicholas, Gabriele Magni, Donald Searing und Philipp Warncke (2020): What is a career politician? Theories, concepts, and measures. *European Political Science Review* 12(2), 199–217.
- Bailer, Stefanie (2011): People's Voice or Information Pool? The Role of, and Reasons for, Parliamentary Questions in the Swiss Parliament. *The Journal of Legislative Studies* 17(3), 302–314.
- Bailer, Stefanie (2018): To use the whip or not: Whether and when party group leaders use disciplinary measures to achieve voting unity. *International Political Science Review* 39(2), 163–177.
- Bailer, Stefanie und Sarah Bütikofer (2015): From loose alliances to professional political players: How Swiss party groups changed. *Swiss Political Science Review* 21(4), 556–577.
- Benesch, Christine, Monika Bütler und Katharina E. Hofer (2020): Licht ins Dunkel: Transparenteres Abstimmungsverhalten im Ständerat. In: Mueller, Sean und Adrian Vatter (Hrsg.): *Der Ständerat. Zweite Kammer der Schweiz*. Basel: NZZ Libro, 71–92.
- Bütikofer, Sarah (2014): Das Schweizer Parlament. Eine Institution auf dem Pfad der Moderne. Baden-Baden: Nomos.
- Bütikofer, Sarah und Simon Hug (2010): The Swiss Upper House. «Chambre de Réflexion» or Conservative Renegades? *Journal of Legislative Studies* 16(2), 176–194.
- Bütikofer, Sarah, Isabelle Engeli und Thanh-Huyen Ballmer-Cao (2008): L'impact du mode de scrutin sur l'élection des femmes à l'Assemblée fédérale Suisse (1995–2003). *Swiss Political Science Review* 14(4), 631–661.
- Chari, Raj, John Hogan, Gary Murphy und Michele Crepez (2020): *Regulating lobbying: a global comparison*. Manchester: Manchester University Press.
- Eichenberger, Steven und Mach, André (2017): Formal ties between interest groups and members of parliament: Gaining allies in legislative committees. *Interest Groups & Advocacy* 6(1), 1–21.
- Fischer, Manuel, Frédéric Varone, Roy Gava und Pascal Sciarini (2019): How MPs ties to interest groups matter for legislative co-sponsorship. *Social Networks* 57, 34–42.
- Flick Witzig, Martina und Julian Bernauer (2018): Aus der Balance? Das Verhältnis von Parlament und Regierung im internationalen Vergleich. In: Vatter, Adrian (Hrsg.): *Das Parlament in der Schweiz*. NZZ Libro: Zürich, 425–454.
- Freiburghaus, Rahel (2018): Ein grosser Scherbenhaufe? Einigungskonferenzen im schweizerischen Zweikammersystem. In: Vatter, Adrian (Hrsg.): *Das Parlament in der Schweiz*. NZZ Libro: Zürich, 197–232.
- Gava, Roy, Julien M. Jacquet und Pascal Sciarini (2021): Legislating or rubber-stamping? Assessing parliament's influence on law-making with text reuse. *European Journal of Political Research*, 60, 175–198.
- Gava, Roy, Frédéric Varone, André Mach, Steven Eichenberger, Julien Christe und Corinne Chao-Blanco (2017): Interests groups in Parliament: Exploring MPs' interest affiliations (2000–2011). *Swiss Political Science Review* 23(1), 77–94.
- Giger, Nathalie, Denise Traber, Fabrizio Gilardi und Sarah Bütikofer (2021): *The surge in woman's representation in the 2019 Swiss federal elections*. Working Paper.
- Gilardi, Fabrizio (2015): Frauen brauchen gute Listenplätze, um gewählt zu werden. *DeFacto*, 27.10.2015, <https://www.defacto.expert/2015/10/27/frauen-brauchen-gute-listenplaetze-um-gewaehlt-zu-werden/> [11.3.2021].

- Gilardi, Fabrizio, Sarah Bütikofer und Alessandro Feller (2019): Die Frauenwahl 2019. *DeFacto*, 23.10.2019, <https://www.defacto.expert/2019/10/23/die-frauenwahl-2019/> [11.3.2021].
- Hug, Simon und Reto Wüest (2014): *Party pressure in roll call votes*. Paper, präsentiert am Meeting of the Midwest Political Science Association. Chicago.
- Hug, Simon, Stefanie Bailer, Sarah Bütikofer und Tobias Schulz (2008): *Hauptergebnisse Parlamentarierbefragung*. Universität Zürich, Institut für Politikwissenschaft.
- Huwlyer, Oliver und Tomas Turner-Zwinkels (2020): Political or Financial Benefits? Ideology, Tenure, and Parliamentarians' Choice of Interest Group Ties. *Swiss Political Science Review* 26(1), 73–95.
- Huwlyer, Oliver, Tomas Turner-Zwinkels und Stefanie Bailer (2020): *No Representation without Compensation: The Effect of Interest Groups on Legislators' Policy Area Focus*. Unpublished manuscript.
- Kriesi, Hanspeter und Alexander H. Trechsel (2008): *The Politics of Switzerland*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Linder, Wolf und Sean Mueller (2017): *Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven*. Bern: Haupt.
- Lüthi, Ruth (2017): Parlament. In: Knoepfel, Peter, Yannis Papadopoulos, Pascal Sciarini, Adrian Vatter und Silja Häusermann (Hrsg.): *Handbuch der Schweizer Politik*. Zürich: NZZ Libro, 169–192.
- Mach, André, Frédéric Varone und Steven Eichenberger (2020): Transformations of Swiss neo-corporatism: From pre-parliamentary negotiations towards privileged pluralism in the parliamentary venue. In: Careja, Romana, Patrick Emmenegger und Nathalie Giger (Hrsg.): *The European Social Model under Pressure: Liber Amicorum in Honour of Klaus Armingeon*. Wiesbaden: Springer, 51–68.
- Malessa, Stephan (2012): *Internationaler Vergleich. Beruf – Politik – Transparenz: Nebentätigkeiten – Regeln für Bundestagsabgeordnete im internationalen Vergleich*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaft.
- Mastronardi, Philippe (1991): Zur Wirksamkeit der parlamentarischen Verwaltungskontrolle im Bund. In: Parlamentsdienste (Hrsg.): *Das Parlament - oberste Gewalt des Bundes? Festschrift der Bundesversammlung zu 700-Jahr-Feier der Eidgenossenschaft*. Bern: Haupt, 351–367.
- Mueller, Sean, Seraina Dick und Rahel Freiburghaus (2020): Ständerat, stärkerer Rat? Die Gesetzgebungsmacht der Zweiten Kammer im Vergleich zu National- und Bundesrat. In: Mueller, Sean und Adrian Vatter (Hrsg.): *Der Ständerat. Die Zweite Kammer der Schweiz*. Zürich: NZZ Libro, 119–145.
- O'Grady, Tom (2019): Careerists Versus Coal-Miners: Welfare Reforms and the Substantive Representation of Social Groups in the British Labour Party. *British Journal of Political Science* 52(4), 544–578.
- Ohmura, Tamaki, Stefanie Bailer, Peter Meissner und Peter Selb (2018): *Party Animals, Career Changers, and other Political Career Patterns*. West European Politics 41(1), 169–195.
- Pilotti, Andrea und Roberto Di Capua (2019): Die sozio-professionelle Zusammensetzung des Nationalrats 2019–2023. *DeFacto*, 8.11.2019, <https://www.defacto.expert/2019/11/08/die-sozio-professionelle-zusammensetzung-nationalrat/> [11.3.2021].
- Pilotti, Andrea, André Mach und Oscar Mazzoleni (2010): Les parlementaires suisses entre démocratisation et professionnalisation, 1910–2000. *Swiss Political Science Review* 16(2), 211–245.
- Reich, Johannes (2020): Verhältnis von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. In: Diggelmann, Oliver, Maya Hertig Randall und Benjamin Schindler (Hrsg.): *Verfassungsrecht der Schweiz/Droit constitutionnel suisse*. Basel/Genf/Zürich: Schulthess, 333–355.
- Saalfeld, Thomas (1997a): Professionalisation of Parliamentary Roles in Germany: An Aggregate-Level Analysis, 1949–94. In: Müller, Wolfgang C. und Thomas Saalfeld (Hrsg.): *Members of Parliament in Western Europe*. London: Frank Cass, 32–54.
- Saalfeld, Thomas (1997b): Professionalisation of Parliamentary Roles in Germany: An Aggregate-Level Analysis, 1949–94. *The Journal of Legislative Studies* 3(1), 32–54.
- Schaub, Hans-Peter (2019): Dabei und doch nicht mittendrin: die Fraktionslosen. In: Bühlmann, Marc A. Heidelberger und Hans-Peter Schaub (Hrsg.): *Konkordanz im Parlament*. Basel: NZZ Libro, 113–142.
- Schwarz, Daniel, Denise Traber und Kenneth Benoit (2017): Estimating Intra-Party Preferences: Comparing Speeches to Votes. *Political Science Research and Methods* 5(2), 379–396.

- Schwarz, Daniel und Adrian Vatter (2011): *Die Auswirkung einer Reform der Wahlfunktion des Parlaments auf dessen Gesetzgebungs- und Kontrollfunktion*. Studie im Auftrag der Parlamentsdienste der Schweizerischen Bundesversammlung. Universität Bern, Institut für Politikwissenschaft.
- Sciarini, Pascal (2014): Processus législatif. In: Sciarini, Pascal, Peter Knoepfel, Yannis Papadopoulos, Adrian Vatter und Silja Häusermann (Hrsg.): *Handbuch der Schweizer Politik*. Zürich: NZZ Libro, 525–561.
- Sciarini, Pascal, Manuel Fischer und Denise Traber (2015): *Political decision-making in Switzerland: The consensus model under pressure*. London: Palgrave Macmillan.
- Sciarini, Pascal, Frédéric Varone, Luzzi Ferro, Fabio Cappeletti, Vahan Garibian und Ismail Muller (2017): *Studie über das Einkommen und den Arbeitsaufwand der Bundesparlamentarierinnen und Bundesparlamentarier*. Universität Genf.
- Sebaldt, Martin (2009): *Die Macht der Parlamente*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Seitz, Werner (2020): Die Frauen bei den eidgenössischen Wahlen 2019: *Ein grosser Schritt nach vorne - im Bundeshaus. Mit einem Exkurs zu den Frauen bei den Wahlen in die kantonalen Parlamente und Regierungen 2015/2019*. Bern: Eidgenössische Kommission für Frauenfragen.
- Sieberer, Ulrich (2011): The institutional power of Western European parliaments: A multidimensional analysis. *West European Politics* 34(4), 731–754.
- Storz, Anna und Sean Mueller (2018): Parlamentarische Untersuchungskommissionen in der Schweiz. In: Vatter, Adrian (Hrsg.): *Das Parlament in der Schweiz*. Zürich: NZZ Libro, 165–196.
- Traber, Denise (2015): Disenchanted Swiss Parliament? Electoral Strategies and Coalition Formation. *Swiss Political Science Review* 21(4), 702–723.
- Traber, Denise, Simon Hug und Pascal Sciarini (2014): Party Unity in the Swiss Parliament: The Electoral Connection. *The Journal of Legislative Studies* 20(2), 193–215.
- Tresch, Anke, Lukas Lauener, Laurent Bernhard, Georg Lutz und Laura Scaperotta (2020): *Eidgenössische Wahlen 2019. Wahlteilnahme und Wahlentscheid*. Lausanne: FORS.
- Turner-Zwinkels, Tomas, Oliver Huwylar, Elena Frech, Philipp Manow, Niels Goet, Stefanie Bailer und Simon Hug (2019): *Parliaments Day by Day: A Collective Database to Answer the Question Who was in What Parliament, Party and Party Group*. Paper, präsentiert am Annual Meeting of the European Political Science Association. Belfast.
- Varone, Frédéric, Pirmin Bundi und Roy Gava (2020): Policy evaluation in parliament: interest groups as catalysts. *International Review of Administrative Sciences* 86(1), 98–114.
- Vatter, Adrian (2018): Einleitung und Überblick: Macht und Ohnmacht des Parlaments in der Schweiz. In: Vatter, Adrian (Hrsg.): *Das Parlament in der Schweiz*. Zürich: NZZ Libro, 17–67.
- Vatter, Adrian (2020a): *Das politische System der Schweiz*. 4., vollständig aktualisierte Auflage. Baden-Baden: Nomos.
- Vatter, Adrian (2020b): *Der Bundesrat*. Zürich: NZZ Libro.
- Vatter, Adrian und Andreas Ladner (2020): Vom Gesandtenkongress zur gewählten Volkskammer. In: Mueller, Sean und Adrian Vatter (Hrsg.): *Der Ständerat: Zweite Kammer der Schweiz*. Basel: NZZ Libro, 35–70.
- Z'graggen, Heidi (2009): *Die Professionalisierung von Parlamenten im historischen und internationalen Vergleich*. Bern: Haupt.
- Z'graggen, Heidi und Wolf Linder (2004): *Professionalisierung der Parlamente im internationalen Vergleich*. Studie im Auftrag der Parlamentsdienste der Schweizerischen Bundesversammlung. Universität Bern, Institut für Politikwissenschaft.
- Zumbach, David, Anja Heidelberg und Marc Bühlmann (2019): Da setze ich meinen Namen drunter! Mitunterzeichnen als Indikator der Kompromissbereitschaft. In: Bühlmann, Marc A. Heidelberger und Hans-Peter Schaub (Hrsg.): *Konkordanz im Parlament*. Zürich: NZZ Libro, 171–196.

8 Regierung

Fritz Sager, Universität Bern¹

Yannis Papadopoulos, Université de Lausanne

Inhaltsverzeichnis

1	Regierungsfunktionen	213
2	Regierungssystem	215
3	Binnenorganisation	224
4	Regierungsreform	231
5	Ausblick	235

1 Regierungsfunktionen²

Was genau man unter Regierung und Regieren versteht, ist häufig unklar oder mehrdeutig. In der Politikwissenschaft hat sich, sowohl im angelsächsischen (Campbell und Peters 1988) als auch im deutschsprachigen Raum (Ellwein 1976), die Zerteilung des Regierungsbegriffs in Governance und Government durchgesetzt. *Governance* kann als Regierung *im weiten Sinn* verstanden werden und umfasst das gesamte Zusammenwirken von staatlichen und nicht staatlichen Akteuren zur Lösung von gesellschaftlichen Problemen (Sager et al. 2017: 232–245). Der Begriff *Government* hingegen ist enger gefasst. Er bezieht sich auf die Regierung *im engeren Sinn*, also auf eine spezifische Behörde im politischen System, der bestimmte Aufgaben zukommen. Das vorliegende Kapitel beschäftigt sich mit der Regierung im engeren Sinn – einer komplexen und vielseitigen Aufgabe.

Seit der Gründung des Schweizer Bundesstaats 1848 nimmt auf nationaler Ebene der siebenköpfige *Bundesrat* die Rolle der Regierung ein. Zugleich Staatsoberhaupt und Regierungschef, kommt dem Bundesrat als «oberste leitende und vollziehende Behörde des Bundes» (Art. 174 BV) neben der klassischen Vollzugsfunktion auch eine Staatsleitungsfunktion zu (Brühl-Moser 2007; Jenny 1988; Linder und Mueller 2017). Die Funktionen und Zuständigkeiten des Bundesrats sind in ihren Grundzügen in den Art. 180 bis 187 der *Bundesverfassung* (BV) festgehalten. Sie werden im *Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz* (RVOG) von 1997 weiter konkretisiert. Aus diesen beiden Gesetzestexten lassen sich aus rechtlicher Sicht sechs grundlegende Regierungsfunktionen unterscheiden:

- *Regierungsobliegenheiten* (1): Die Wahrnehmung der Regierungsobliegenheiten im engeren Sinn ist die erste Funktion des Bundesrats. Gemäss Bundesverfassung ist der Bundesrat für die Planung und Koordination der staatlichen Tätigkeiten zuständig (Art. 180 Abs. 1 BV), «vertritt die Schweiz nach aussen»