



SGP / SSP / SSP

# Parlament Parlement Parlamento

Mitteilungsblatt der Schweizerischen  
Gesellschaft für Parlamentsfragen

Bulletin d'information de la Société suisse  
pour les questions parlementaires

Bollettino d'informazione della Società  
svizzera per le questioni parlamentari

---

September 2018  
Nr. 2, 21. Jahrgang

---

Septembre 2018  
No. 2, 21<sup>e</sup> année

---

Settembre 2018  
No. 2, 21<sup>o</sup> anno

Schwerpunkt – Le thème – Il tema

**Die Zentralisierung der schweizerischen  
Parteien und ihre Auswirkungen auf die  
Parlamentspraxis**

**La centralisation des partis suisses et  
son impact sur la pratique parlementaire**

Mitteilungen – Nouvelles – Notizie

**Bund**

**Canton de Genève**

**Kanton Zürich**

---

**Editorial**

---

Stärkung der Fraktionen –  
«Europäisierung» der schweizerischen  
Parlamente? **1**

---

---

**Schwerpunkt - Le thème - Il tema**

---

Die Zentralisierung der schweizerischen  
Parteien und ihre Auswirkungen auf die  
Parlamentspraxis  
La centralisation des partis suisses et  
son impact sur la pratique parlementaire

Professionalisiert, zentralisiert  
und diszipliniert: die Fraktionen  
der Bundesversammlung  
*Daniel Schwarz* **3**

---

Die Fraktionen im Deutschen  
Bundestag – das politische System  
macht den Unterschied  
*Michael Strebel* **8**

---

Instruktionsverbot versus  
Fraktionsdisziplin in der Bundes-  
versammlung  
*Ruedi Lustenberger* **16**

---

Das Abstimmungsverhalten des Zürcher  
Kantonsrates in der Legislatur 2011 bis  
2015 – Fraktionen als kollektive Akteure  
*Sarah Bütikofer / Thomas Widmer* **18**

---

Jeder Kanton ist anders –  
vote partisan et coalitions au Grand  
Conseil fribourgeois  
*Reto Schmid* **24**

---

Discipline de groupe au Grand  
Conseil fribourgeois : parole aux  
chefs de groupes  
*Reto Schmid* **27**

---

---

**Mitteilungen - Nouvelles - Notizie**

---

Bundesversammlung: Verschiedene  
Änderungen des Parlamentsrechts  
Assemblée fédérale: Modifications  
diverses du droit parlementaire **30**

---

Le Grand Conseil genevois se rénove **34**

---

Xaver-Award für den Politik-Event  
100 Jahre Proporz im Kanton Zürich **35**

---

Forum 2018 **37**

---

Korrespondenten – Correspondents –  
Corrispondenti – Vorstand SGP **38**

---



# Stärkung der Fraktionen – «Europäisierung» der schweizerischen Parlamente?



Es ist ein paar Jahre her, dass ich mich mit einer Angehörigen des Parlamentes meiner Gemeinde unterhielt. Ich fragte sie, ob sie dereinst auch für das kantonale Parlament kandidieren werde.

Sie zeigte jedoch keinerlei Interesse an einem solchen Mandat mit dem Argument, dass sie im Gemeindeparlament machen dürfe, was sie wolle, im Grossen Rat hingegen der Fraktion «gehörchen» müsste. Personen, die sich – insbesondere auf Gemeindeebene – in Parlamenten engagieren wollen, verspüren offensichtlich häufig wenig Lust, dies am Gängelband einer Partei zu tun. Darauf weist auch der Titel eines in der NZZ am Sonntag vom 14. Januar 2018 publizierten Beitrages hin: «Parteiengezänk in den Gemeinden unerwünscht».

Trotz dieser verständlichen Abneigung von Parlamentarierinnen und Parlamentariern, sich von ihrer Fraktion zu stark einengen zu lassen, beobachten Poliologinnen und Politologen in jüngerer Zeit eine Zentralisierung und Professionalisierung der schweizerischen Parteien sowie eine Zunahme der Bedeutung der Fraktionen in den Parlamenten. Wie der Beitrag von Daniel Schwarz zeigt, kommt dies auch in einem zunehmend geeinten Auftreten der Fraktionen im Nationalrat zum Ausdruck. Die Beiträge aus den kantonalen Parlamenten in diesem Heft weisen ebenfalls auf eine grosse Bedeutung der Fraktionen hin. Sarah Bütikofer und Thomas Widmer weisen für den Zürcher Kantonsrat betref-

hend die Geschlossenheit der Fraktionen sogar Werte aus, welche über denjenigen des Nationalrates liegen.

Strikte Fraktionsdisziplin ist sonst ein Phänomen, welches insbesondere für europäische Parlamente prägend ist. Wie der Beitrag von Michael Strelbel zeigt, erfordert es der vom Gegensatz Regierung-Opposition geprägte parlamentarische Systemtyp, dass die Regierungsfraktionen ihre Regierung geschlossen stützen, ansonsten Neuwahlen drohen. Aufgrund seiner Befunde einer erhöhten Fraktionsdisziplin im schweizerischen Nationalrat spricht Schwarz deshalb von einer zunehmenden «Angleichung des Schweizer Parlaments an den europäischen Standard». Erklärt wird dieser Bedeutungsgewinn der Fraktionen im parlamentarischen Entscheidungsprozess auch mit der Entwicklung des Parteiensystems: Das Erstarken der SVP brachte auch die anderen Parteien dazu, im Parlament geschlossener aufzutreten.

Nun ist es durchaus zu begrüssen, wenn Fraktionen professionell arbeiten und so helfen, den parlamentarischen Entscheidungsprozess zu strukturieren. Die oben dargelegte Entwicklung ist somit auch nicht als besorgniserregend zu beurteilen, solange es dem einzelnen Parlamentsmitglied immer noch möglich ist, auch in entscheidenden Fragen eine von der Fraktion abweichende Haltung zu vertreten und damit allenfalls auch eine parlamentarische Mehrheit zum kippen zu bringen, wie dies Ruedi Lustenberger als Nationalrat gemäss seinen Ausführungen in diesem Heft mit Überzeugung tat. Diese parlamentarischen Mehrheiten – und dies ist immer

noch ein ganz wesentlicher Unterschied zu europäischen Parlamenten – sind nämlich nicht immer gleich zusammengesetzt, weil keine Fraktion verpflichtet ist, die Regierung zu unterstützen. Das schweizerische System setzt somit einer «Europäisierung» deutliche Grenzen, indem die politische Mehrheitsfindung immer noch auf parlamentarischer Ebene stattfindet und das Parlament nicht verpflichtet ist, eine von den Spitzen der Regierungsparteien ausgehandelte Lösung zu schlucken.

Eine «kleine Europäisierung» ist vielleicht insofern auszumachen, als die Mehrheitsfindung im Parlament weniger als früher von einzelnen, je nach Geschäft auch unterschiedlichen Parlamentsmitgliedern geprägt ist, sondern vermehrt von den Fraktionsspitzen. Dies kommt etwa dadurch zum Ausdruck, dass die derselben Fraktion angehörigen Mitglieder einer parlamentarischen Kommission vor deren Sitzungen vermehrt Vorbesprechungen durchführen und in der Sitzung selber von der «Meinung unserer Delegation» sprechen; etwas, das in den 1990er Jahren noch undenkbar gewesen wäre. Noch immer kommt es aber vor, dass die in der vorberatenden Kommission vertretenen Mitglieder verschiedener Fraktionen zusammen völlig neue Lösungen erarbeiten, wie das Beispiel der Steuervorlage 17 zeigt, als die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates mit doch überraschenden neuen Vorschlägen aufwartete. Als weiteres Beispiel kann die Erarbeitung eines indirekten Gegenentwurfs zur Konzernverantwortungsinitiative durch Mitglieder der nationalrätlichen Kommission für Rechtsfragen angeführt werden. Der Parlamentarismus schweizerischer Prägung, wonach im Parlament je nach Thema wechselnde Allianzen gebildet werden, die nicht nur von Fraktionsinteressen geprägt sind, lebt also! Auch die stark föderalistisch geprägte politische Kultur der Schweiz weist die Ambitionen national geprägter Parteispitzen, nicht nur im Bundesparlament, sondern auch in den Kan-

tonsparlamenten einen «gesamtschweizerischen Parteiwillen» durchzusetzen, in die Schranken.

Ruth Lüthi  
Redaktorin Bulletin Parlament



# Professionalisiert, zentralisiert und diszipliniert: Die Fraktionen der Bundesversammlung

---

Daniel Schwarz, Leiter des Parlamentsbeobachtungsprojekts «smartmonitor.ch» und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Kompetenzzentrum für Public Management (KPM) der Universität Bern

---

## 1. Einleitung

Geschlossenes Stimmverhalten von Parlamentsfraktionen erfüllt im Wesentlichen drei Funktionen:

- Aus der Perspektive des politischen Systems dient es erstens ganz allgemein der Voraussesbarkeit des Abstimmungsergebnisses und besonders in parlamentarischen Systemen zudem der essenziellen Stützung der Regierung. Es trägt somit zur politischen Stabilität bei.
- Aus der Sicht der Partei erhöht ein geschlossenes Stimmverhalten zweitens die Wahrscheinlichkeit, dass die eigenen Positionen im Parlament eine Mehrheit finden; je mehr Stimmen in die Waagschale geworfen werden können, desto eher findet man bei den anderen Parteien Gehör.
- Drittens schliesslich kann die Geschlossenheit der Fraktion als Signal an die Wählerschaft eingesetzt werden. Es soll unter Beweis gestellt werden, dass die Partei im Parlament mit aller Kraft auf die Durchsetzung des Wahlprogramms hinwirkt.

Gerade am Beispiel der Schweiz lässt sich allerdings zeigen, dass ein Mehr an Geschlossenheit nicht immer zum gewünschten Ergebnis führt. Selbst nicht

geschlossenes Auftreten der Fraktionen, also das abweichende Stimmverhalten einzelner Fraktionsmitglieder, erfüllt bestimmte Funktionen. So kann es unter Umständen dafür verantwortlich sein, dass mehrheitsfähige Lösungen – sowohl mit Blick auf die zweite Kammer als auch auf eine spätere Volksabstimmung – zustande kommen. Das Zulassen von abweichenden Positionen kann parteiintern zudem Spannungen abbauen, weil unterschiedliche Haltungen nicht mittels disziplinierender Massnahmen unterdrückt werden müssen. Die Signale, welche eine Partei an die Wählerschaft sendet, wenn interner Zwist und Unterdrückung der Meinungsvielfalt dominieren, können weit verheerender sein als gelegentliche abweichende Stimmen. Und als letzter relativierender Punkt zur Geschlossenheit lässt sich anführen, dass für den Erfolg und den Einfluss einer Parlamentsfraktion die Grösse nur bedingt eine Rolle spielt. Die erfolgreichsten Parteien im Schweizer Parlament heissen regelmässig BDP, CVP und FDP, weil sie im politischen Zentrum die entscheidenden Stimmen zur Mehrheit liefern. Es soll an dieser Stelle nicht negiert werden, dass grosse, geschlossene Parteien – auch mithilfe der direkten Demokratie – die Positionen anderer Parteien beeinflussen können. Dennoch sind sie im Schweizer Parlament mit seinen unterschiedlich zusammengesetzten beiden Kammern und den aktuell sieben Fraktionen immer auf Partner angewiesen, was in der Regel Abstriche an den eigenen Maximalforderungen bedingt.

## 2. Markant gestiegene Fraktionsgeschlossenheit

Das Schweizer Parlament galt lange als ein Beispiel für relativ tiefe Fraktionsdisziplin (Lanfranchi und Lüthi 1999). Als Hauptgrund wird das politische System der Schweiz genannt, das die Regierungsparteien von der Notwendigkeit entbindet, mittels geschlossenen Stimmverhalten der Regierung ständig den Rücken frei zu halten. Der Bundesrat sitzt während vier Jahren fest im Sattel, unabhängig davon, ob er für seine Projekte im Parlament eine Mehrheit findet oder nicht. Dies sind keine günstigen Voraussetzungen für die Disziplinierung der Fraktionen. Hinzu kommen föderale parteiinterne Strukturen – bei-

belle 1). Die fünf grössten Parteien weisen wesentliche Steigerungen der Geschlossenheitswerte auf. Am deutlichsten fällt die Entwicklung bei der CVP, SVP und FDP aus, etwas schwächer ist sie bei den seit jeher relativ geschlossenen links-grünen Parteien. Unterschiede zwischen den Parteien sind dagegen im zeitlichen Verlauf festzustellen: Während SP und SVP eine kontinuierliche Zunahme der Geschlossenheit verzeichnen, ist bei der CVP erst in der laufenden 50. Legislaturperiode ein markanter Sprung erkennbar. Bei der FDP und den Grünen erfolgte die langfristige Zunahme teilweise in Wellenbewegungen.

**Tabelle 1: Parteigeschlossenheit im Nationalrat, 45.–50. Legislaturperiode<sup>1</sup>**

	45	46	47	48	49	50 (bis Juni 2018)	Veränderung 45–50
CVP	77,9	74,5	76,4	75,6	77,4	87,0	+9,1
FDP	76,9	79,4	81,2	84,8	83,3	84,5	+7,6
SP	89,6	90,5	91,6	93,1	93,4	95,1	+5,5
SVP	83,2	84,0	86,5	90,2	89,7	91,7	+8,5
GPS	90,9	94,1	93,2	90,8	91,3	95,1	+4,2
BDP				90,6	87,7	88,3	-1,7
GLP				94,7	96,8	95,9	+1,2

Auswertung: [www.smartmonitor.ch](http://www.smartmonitor.ch), Daten: Parlamentsdienste, Bern.

spielsweise bei der Nominierung der Kandidierenden vor Parlamentswahlen – und kaum vorhandene Anreize z.B. in Form von lukrativen Partei- oder Regierungämtern, welche die Parteien «hörigen» Fraktionsmitgliedern anbieten könnten (Schwarz 2011).

Dennoch hat die Parteigeschlossenheit im Schweizer Parlament über die letzten Jahrzehnte hinweg kontinuierlich zugenommen (Schwarz 2009; Traber et al. 2014). Die aktuellste Auswertung des Stimmverhaltens im Nationalrat, welche bis zur laufenden 50. Legislaturperiode reicht, stellt diese Entwicklung eindrücklich dar (Ta-

Insgesamt weisen die Werte auf einen tiefgreifenden Wandel hin, insbesondere in Bezug auf die drei grossen bürgerlichen Fraktionen der CVP, FDP und SVP, welche ihre Organisation eher als föderalistisch aufgebaute Ansammlung ähnlich gesinnter Individuen denn als homogenes und zentral organisiertes Kollektiv verstanden haben und historisch infolgedessen nie durch

<sup>1</sup> Parteigeschlossenheits-Index: 100=absolute Geschlossenheit, 0=absolute Gespaltenheit in der Fraktion. In der Berechnung werden sowohl Ja- und Nein-Stimmen als auch Enthaltungen berücksichtigt (für Details vgl. [https://smartmonitor.ch/?page\\_id=46#Geschlossenheit](https://smartmonitor.ch/?page_id=46#Geschlossenheit)).

besondere Geschlossenheit aufgefallen sind (Vasella 1956; Lüthi et al. 1991).

### 3. Professionalisierung als Auslöser

Es stellt sich somit die Frage, weshalb eine solch markante Entwicklung zustande kommen kann, ohne dass auf der institutionellen Ebene grössere Veränderungen (wie z.B. die Einführung eines klassischen parlamentarischen Regierungssystems) zu beobachten sind. Aufschlussreiche Antworten darauf liefert die Studie von Bailier und Bütikofer (2015). Konkret geht die Untersuchung der Frage nach, ob es eher das parteipolitische Umfeld (verschärfter Wettbewerb zwischen den Parteien und gesteigerte Polarisierung) oder die Anstrengungen der einzelnen Parteien zwecks Stärkung ihrer Strukturen (finanzielle und personelle Basis, Kontrolle der Fraktionsmitglieder) sind, welche zur Zunahme der Fraktionsgeschlossenheit geführt haben. Die Untersuchung kommt zum Schluss, dass die steigende Geschlossenheit vor allem auf die Professionalisierung innerhalb der Parteien und Fraktionen in Bezug auf personelle und finanzielle Ressourcen sowie auf den Gebrauch und die Akzeptanz disziplinierender Massnahmen durch die Fraktionsführung zurück zu führen ist.

Dennoch darf die Veränderung des politischen Umfelds nicht ganz ausser Acht gelassen werden, auch wenn der direkte Einfluss auf die Fraktionsgeschlossenheit eher gering scheint. Vielmehr dürften sich der verschärfte Parteienwettbewerb um Wählerstimmen und die damit einhergehende Polarisierung – gerade auch innerhalb des bürgerlichen Lagers – in einer Wechselbeziehung zu den Professionalisierungsanstrengungen der Parteien befinden: Wettbewerb, Polarisierung und Professionalisierung verstärken sich in einem gewissen Mass gegenseitig, als Konsequenz daraus folgt u.a. der Drang zu erhöhter Fraktionsdisziplin. Die Par-

teiverantwortlichen reagieren damit auch auf Veränderungen des politischen Umfelds, namentlich die Auflösung starker Bindungen zu bestimmten sozialen Milieus (Ladner und Brändle 2001; Bühlmann und Gerber 2015). Je weniger die Wähler eine bestimmte Partei wählen, bloss weil sie ein bestimmtes Milieu vertritt (also z.B. die SVP die Bauern, die CVP die Katholiken und die FDP das Unternehmertum), sondern weil die Wähler den Kernforderungen des Wahlprogramms zustimmen und darauf vertrauen möchten, dass die gewählten Vertreter im Parlament diesen Forderungen auch tatsächlich Nachdruck verschaffen, desto wichtiger wird es für die öffentliche Wahrnehmung, dass eine Fraktion im Parlament ein einheitliches Stimverhalten zeigt (vgl. auch das eingangs erwähnte Signal an die Wählerschaft als Funktion der Parteigeschlossenheit).

Hinsichtlich des Ausmasses der Parteidisziplin im Schweizer Parlament stellen Bailier und Bütikofer (2015) in einem internationalen Vergleich ausgewählter europäischer Parlamente zudem eindrücklich fest, dass sowohl die Einschätzungen bezüglich der Bedeutung der Parteigeschlossenheit durch die Ratsmitglieder als auch das vorhandene Ausmass von Stimmvorgaben und disziplinierenden Massnahmen durch die Fraktionsleitung mit den Verhältnissen im deutschen Bundestag oder im niederländischen Parlament absolut vergleichbar sind. Die Schweiz hat sich ganz offensichtlich dem europäischen Standard angeglichen.

### 4. Professionalisierung fördert die Parteiabhängigkeit

Die Verbesserung der Ressourcenausstattung der Fraktionen (und der einzelnen Ratsmitglieder) ist grösstenteils auf die allgemeinen Massnahmen zur Professionalisierung des Schweizer Parlaments zurück zu führen. Diese haben ihr primäres Ziel, das Gewicht und den Einfluss der

Volksvertretung gegenüber Regierung und Verwaltung deutlich zu stärken, grösstenteils erreicht (Lüthi 2009). Gleichwohl haben sie offenbar einen doppelten, wohl unbeabsichtigten Nebeneffekt gehabt: Einerseits wurden durch die finanzielle und personelle Aufstockung der Fraktionen auch die Kontrollmöglichkeiten gegenüber den Fraktionsmitgliedern verstärkt. Andererseits hat die verbesserte Entschädigung für die Ratsmitglieder deren Unabhängigkeit gegenüber der eigenen Partei eher vermindert als erhöht. Der Grund dafür dürfte darin liegen, dass je stärker die Parlamentarier ihre Tätigkeit hauptberuflich ausüben und somit ihren Lebensunterhalt damit bestreiten, desto mehr haben sie zu verlieren, beispielsweise wenn ihnen die Partei den lukrativen Kommissionssitz verwehrt oder sie bei der nächsten Wahl nicht mehr nominiert würden. Die Professionalisierung des Parlaments hat somit den Einfluss der Partei- und Fraktionsführung deutlich gestärkt.

## 5. Ausblick

Parteien, deren inhaltliche Geschlossenheit direkt oder indirekt auf Disziplinierungsmassnahmen beruht, zentralisieren somit die Entscheidungsmacht verstärkt in den Leitungsgremien und dort insbesondere in der Person des Fraktionschefs. Die Verantwortung für das Schmieden mehrheitsfähiger Allianzen in den vorbereitenden Kommissionen und später im Plenum verlagert sich von den einzelnen Fraktionsmitgliedern hin zur Fraktionsführung. Wenn immer mehr Fäden in der Zentrale zusammenlaufen, trägt diese auch immer mehr die Verantwortung, dass erfolgreiche Bündnisse mit den anderen Parteien zustande kommen. Die Entscheidungsfindung im Schweizer Parlament wird sich unter diesen Vorzeichen zunehmend zu einem System von Koordination und Absprachen (einschliesslich der wenig geliebten «Kuhhandel») zwischen den

Fraktionsleitungen entwickeln, wodurch auch die hierarchischen Differenzen in der Fraktion zwischen der richtungsweisenden Führungsriege und den folgsam hinterhertrabenden Hinterbänkclern (es existiert der unschmeichelhafte Ausdruck «Stimmvieh») zunehmen wird. Die gestärkte Position des Fraktionschefs wird aber auch die Erwartungshaltung erhöhen, da sich die übrigen Mitglieder kaum dauerhaft disziplinieren lassen werden, wenn sich dies nicht politisch oder finanziell ausbezahlt. Auch in diesem Punkt ist eine zunehmende Angleichung des Schweizer Parlaments an den europäischen Standard zu erwarten.

## 6. Exkurs: Kaum gesichertes Wissen über die kantonalen Ebene

Nicht nur bei den Medien, auch in der Forschung richtet sich das Hauptinteresse auf die Parteigeschlossenheit im Bundesparlament. Forschungsergebnisse zu den kantonalen oder gar städtischen Parlamenten sind bloss punktuell vorhanden. Wesentlich dafür dürfte sein, dass in vielen Kantonen die Abstimmungsdaten nur mit grossem Aufwand zu beschaffen und in eine für die wissenschaftliche Auswertung brauchbare Form zu bringen sind. Insgesamt handelt es sich darum um einen bislang wenig untersuchten Forschungsbereich.

Bekannt ist, dass die Position kantonaler Parlamente gegenüber der Regierung und Verwaltung – beispielsweise durch die Loslösung der Parlementsdienste von den Staatskanzleien – über die letzten Jahre vielerorts gestärkt wurde. Die Tendenz, wenn auch in den meisten Kantonen auf tieferem Niveau, ist somit mit der Entwicklung auf Bundesebene vergleichbar. Lässt sich daraus die Entwicklung einer erhöhten Fraktionsdisziplin ableiten?

Die empirischen Belege sind, wie bereits erwähnt, sehr dünn. Insbesondere fehlen Untersuchungen, welche einen längeren

Zeitraum analog zu den Auswertungen auf Bundesebene umfassen. Zu den wenigen bekannten Studien gehören die Untersuchungen von Müller (1994) zum Berner Grossen Rat sowie von Bütikofer und Widmer (2015) zum Zürcher Kantonsrat. Letztere konnte für die Jahre 2011–2015 eine ausgesprochen hohe Parteigeschlossenheit feststellen, was für ein kantonales Parlament ein erstaunliches Resultat darstellt – auch wenn es sich im Fall von Zürich um einen Kanton mit starkem Parteienwettbewerb handelt. «Die Erkenntnisse zum Abstimmungsverhalten im Zürcher Kantonsrat stehen in einem klaren Gegensatz zu den Untersuchungen auf nationaler Ebene» (Bütikofer und Widmer 2015: 39, vgl. dazu auch ihren Beitrag in diesem Heft). Nach welchen Gesetzmässigkeiten die Fraktionsgeschlossenheit auf kantonaler Ebene funktioniert, bleibt zu untersuchen.

## Literatur

- BÜHLMANN, MARC und MARLENE GERBER (2015). «Von der Unterschichtspartei zur Partei des gehobenen Mittelstands? Stabilität und Wandel der Wählerschaften der Sozialdemokraten und anderer grosser Schweizer Parteien zwischen 1971 und 2011». In: Markus Freitag und Adrian Vatter (Hrsg.), Wahlen und Wählerschaft in der Schweiz. Zürich, Verlag Neue Zürcher Zeitung, S. 71–94.
- 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.
- BÜTIKOFER, SARAH und THOMAS WIDMER (2015). Das Abstimmungsverhalten des Zürcher Kantonsrats 2011–2015. Schlussbericht. Zürcher Politik- & Evaluationsstudien Nr. 15. Universität Zürich, Institut für Politikwissenschaft.
- LADNER, ANDREAS und MICHAEL BRÄNDLE (2001). Die Schweizer Parteien im Wandel. Von Mitgliederparteien zu professionalisierten Wählerorganisationen? Zürich, Seismo Verlag.
- LANFRANCHI, PRISCA und RUTH LÜTHI (1999). «Cohesion of Party Groups and Interparty Conflict in the Swiss Parliament: Roll Call Voting in the National Council». In: Shaun Bowler, David M. Farrell und Richard S. Katz (Hrsg.), *Party Discipline and Parliamentary Government*. Columbus, Ohio State University Press, 99–120.
- LÜTHI, RUTH (2009). Die Schweizerische Bundesversammlung: Mit kleinen Reformschritten zu einer starken Institution? In: Julia von Blumenthal und Stephan Bröchler (Hrsg.), *Müssen Parlamentsreformen scheitern?* Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 171–200.
- LÜTHI, RUTH, LUZIUS MEYER und HANS HIRTER (1991). «Fraktionsdisziplin und die Vertretung von Partikulärinteressen im Nationalrat». In: *Parlamentsdienste* (Hrsg.), *Das Parlament – «Oberste Gewalt des Bundes»?* Bern und Stuttgart, Verlag Paul Haupt, S. 53–71.
- MÜLLER, MICHAEL (1994). Zwischen Parteimeinung und Eigenverantwortung. Die Fraktionsdisziplin im bernischen Grossen Rat zwischen 1984 und 1991. Eine Analyse aufgrund von 48 Abstimmungen unter Namensaufruf. Seminararbeit an der Universität Bern.
- SCHWARZ, DANIEL (2009). Zwischen Fraktionszwang und freiem Mandat. Eine Untersuchung des fraktionsabweichenden Stimmverhaltens im schweizerischen Nationalrat zwischen 1996–2005. Dissertation, Universität Bern.
- SCHWARZ, DANIEL (2011). «Verharren auf ausgetretenen Pfaden». *Neue Zürcher Zeitung*, 11. Februar 2011, S. 15.
- TRABER, DENISE, SIMON HUG und PASCAL SCIARINI (2014). «Party Unity in the Swiss Parliament. The Electoral Connection». *Journal of Legislative Studies* 20(2): 193–215.
- VASELLA, MARCO (1956). Die Partei- und Fraktionsdisziplin als staatsrechtliches Problem. Winterthur, Verlag P.G. Keller. ●



# Die Fraktionen im Deutschen Bundestag – das politische System macht den Unterschied!

---

Michael Strebler, Dr. rer. soc., Politikwissenschaftler

---

«Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages (...) sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen.»

*Art. 38 Grundgesetz*

«Im Bundestag und in allen von ihm beschickten Gremien stimmen die Koalitionsfraktionen einheitlich ab. Das gilt auch für Fragen, die nicht Gegenstand der vereinbarten Politik sind. Wechselnde Mehrheiten sind ausgeschlossen.»

*Aktueller Koalitionsvertrag  
zwischen der CDU, CSU und SPD*

## 1. Einleitung

Fraktionen bilden einen wesentlichen Teil des Parlamentes. Fraktionen haben Rechte und Pflichten. So weit, so eindeutig. Dabei kommt den Fraktionen je nach politischem System eine andere Funktion zu. In diesem Artikel stehen die Fraktionen im Deutschen Bundestag im Fokus.

## 2. Bildung von Fraktionen

Zuerst zum Generellen: Mindestens *fünf Prozent* – im aktuellen Bundestag wären dies 35 Parlamentarier – der Mitglieder des Bundestages können eine Fraktion bilden, die aufgrund gleichgerichteter politischer Ziele in keinem Bundesland miteinander

im Wettbewerb stehen.<sup>1</sup> Faktisch bedeutet dies, dass Partei und Fraktion durch diese Bestimmung identisch sind. Die CDU und CSU können nur deshalb im Bundestag eine Fraktion bilden, weil die CSU in Bayern antritt und die CDU in Bayern eben nicht. Schliessen sich Mitglieder des Bundestages trotzdem zusammen, bedarf die Anerkennung als Fraktion der *Zustimmung* des Bundestages.<sup>2</sup> Fraktionen können Gäste aufnehmen, die bei der Feststellung der Fraktionsstärke jedoch nicht mitzählen.<sup>3</sup> Mitglieder des Bundestages, die sich zusammenschliessen wollen, ohne Fraktionsmindeststärke zu erreichen, können als *Gruppe* durch einen Beschluss des Bundestages<sup>4</sup> anerkannt werden.<sup>5</sup>

## 3. Die Rolle der Fraktionen im Kontext des deutschen politischen Systems

Nach diesen Grundlagen der Fraktionsbildung wird der Blick nun auf die fraktionelle Zusammensetzung des aktuellen 19. Bundestags der Legislaturperiode 2017 bis 2021 gerichtet. Dadurch lässt sich die Rolle der Fraktionen im politischen System beleuchten.

---

<sup>1</sup> § 10 Abs. 1 GO-BT.

<sup>2</sup> Ebd.

<sup>3</sup> § 10 Abs. 3 GO-BT.

<sup>4</sup> Vgl. Klein, S. 557.

<sup>5</sup> § 10 Abs. 4 GO-BT.

### 3.1 Parlamentarische Mehrheit für die Regierungsbildung – zentral

Sonntag, 24. September 2017, 18:00 Uhr – die erste Prognose zur *Bundestagswahl*. Es wird (an-)gespannt auf die Bildschirme geschaut und gewartet, wie die Parteien abschneiden – für die Regierungsbildung der entscheidende Faktor. Denn es geht um die zentrale Frage, welche Partei- bzw. Fraktionskonstellation über eine *Mehrheit* im Parlament verfügt; die «magische» Grenze liegt bei der Hälfte der Sitze plus eins. Diese Stimmenanzahl braucht es mindestens, damit das Parlament einen *Bundeskanzler*<sup>6</sup> wählen kann.<sup>7</sup>

### 3.2 Fraktionen im 19. Deutschen Bundestag

Aufgrund des Ergebnisses der Bundestagswahl vom 24. September 2017 zogen sieben Parteien in den Bundestag ein, wobei sich der Bundestag aktuell aus sechs Fraktionen zusammensetzt: Die CDU/CSU-Fraktion (auch als Unionsfraktion bezeichnet) ist mit 246 Sitzen die stärkste Fraktion, gefolgt von der SPD-Fraktion mit 153 Sitzen. Die AfD-Fraktion verfügt über 92 Sitze. Die FDP-Fraktion hat 80 Sitze, die Fraktion Die Linke 69 Sitze sowie die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen 67 Sitze.<sup>8</sup> Aufgrund des Wahlrechts wurden so viele Abgeordnete wie nie zuvor in den Bundestag entsandt, nämlich sage und schreibe 709. Da keine Fraktion über eine absolute parlamentarische Mehrheit verfügt – für die *Kanzlerwahl* sind 355 Stimmen erforderlich –, müssen mehrere Fraktionen eine *Koalition* bilden. Rechnerisch wären verschiedene Optionen möglich gewesen. Am Ende eines langwierigen Prozesses einigten sich die CDU/CSU mit der SPD auf einen *Koalitionsvertrag* und damit – wie in der vorangegan-

genen Legislaturperiode – auf eine sogenannte *Grosse Koalition (GroKo)*.

Zur Vollständigkeit wird darauf hingewiesen, dass zwei Abgeordnete, die für die AfD in den Bundestag einzogen, *fraktionslos* sind. Bemerkenswerterweise ist eine davon die ehemalige Vorsitzende der AfD, Frauke Petry, die neben ihrem Bundestagsmandat auch in das sächsische Landesparlament gewählt wurde. Sie gab einen Tag nach der Bundestagswahl ihren Austritt aus der sich im Bilden begriffenen Fraktion und einige Tage später aus der Partei bekannt. Zwischenzeitlich hat sie eine neue Partei, die sich «Blaue Partei» nennt, ins Leben gerufen.<sup>9</sup> Sie verbleibt *fraktionslos* im Bundestag, wie übrigens auch im Sächsischen Landtag. Dadurch verlieren sie und ihr fraktionsloser Kollege den Zugang zu den später beschriebenen Rechten, die den Fraktionen in der *parlamentarischen Arbeit* eingeräumt werden.<sup>10</sup>

### 3.3 Fraktionen und ihre Rolle im parlamentarischen System

Dieser Abriss zeigt auf, dass wir es in Deutschland mit einem *parlamentarischen Regierungssystem* zu tun haben, das durch folgenden Dualismus gekennzeichnet ist: Auf der einen Seite stehen die *Regierung* und die sie tragende *Parlamentsmehrheit*, sprich die *Regierungsfaktionen*, in der aktuellen Legislaturperiode die CDU/CSU-Fraktion und die SPD-Fraktion. Ohne diese wäre die Exekutive nicht in der Lage, über eine längere Periode zu regieren. Auf der anderen Seite stehen die Fraktionen, die nicht an der Regierung beteiligt sind, sprich die AfD-Fraktion, die FDP-Fraktion, die Fraktion Die Linke sowie die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen.

Infolgedessen besteht ein Nebeneinander von *Regierungsmehrheit* und *Opposition*<sup>11</sup> – einer *parlamentarischen Mehrheit*

<sup>6</sup> Aus Gründen der Lesbarkeit wird nur die männliche Form verwendet.

<sup>7</sup> Art. 63 Abs. 2 GG.

<sup>8</sup> Vgl. Deutscher Bundestag: Fraktionen.

<sup>9</sup> Vgl. <https://www.blauewende.de>.

<sup>10</sup> Vgl. Wissenschaftlicher Dienst 042/14, S. 7.

<sup>11</sup> HESSE/ELLWEIN, S. 258.

und einer *parlamentarischen Minderheit*.<sup>12</sup> Kurzum, die *Wahl* der Exekutive durch das Parlament ist ein Merkmal dieses politischen Systems, wie auch die Möglichkeit der *Abwahl*.

### 3.4 Parlamentarische Mehrheit perdu – weitreichende Konsequenzen

Was bei einem *Verlust der parlamentarischen Mehrheit* geschehen kann, lässt sich am Beispiel des Parlamentes und der Regierung des Bundeslandes Niedersachsen in seiner letzten Konsequenz aufzeigen. Die regierende Koalition aus SDP und Grünen verfügten im Parlament (Landtag) über 69 Mandate und die Opposition aus CDU und FDP über 68 Mandate. Ein Fraktionsmitglied der Grünen trat im August 2017 zur CDU-Fraktion über. Dadurch verlor die Regierung ihre *parlamentarische Mehrheit*.<sup>13</sup>

Daraufhin hat sich der Landtag auf Grundlage der Landesverfassung<sup>14</sup> mit einer Zweidrittelmehrheit selbst *aufgelöst* und damit vorzeitige *Neuwahlen* des Parlamentes binnen zwei Monaten<sup>15</sup> ermöglicht. Das *Auflösungsrecht* des Landtages ist der Hauptunterschied zum Deutschen Bundestag. Dieser kann sich *nicht* selbst auflösen, auch wenn gewisse Medien während der langen Phase bis zur Bildung der aktuellen Bundesregierung immer wieder von «Auflösung» oder «Neuwahlen» gesprochen haben. Neuwahlen können nur über «Umwege», beispielsweise über eine verlorene Vertrauensfrage des Bundeskanzlers,<sup>16</sup> herbeigeführt werden, wobei der *Bundespräsident* in letzter Instanz über deren tatsächliche Durchführung zu entscheiden hat.

Beiden Parlamenten steht aber gleichermaßen ein anderer Weg offen, wenn die

parlamentarische Mehrheit verloren geht: das *konstruktive Misstrauensvotum*. Dem Bundeskanzler kann das Vertrauen aber nur dadurch entzogen werden, dass das Parlament mit der Mehrheit seiner Mitglieder einen *Nachfolger* wählt.<sup>17</sup> Das Parlament muss sich demnach nicht nur in der Mehrheit über die Abwahl einig sein, sondern es muss sich *gleichzeitig* auf einen *Nachfolger* einigen können.

Gerade dieses *konstruktive Misstrauensvotum* zeigt ein, wenn nicht sogar das wichtigste, Merkmal des *parlamentarischen Systems* auf, nämlich die *Abberufbarkeit* des Regierungschefs durch die Legislative – im Gegensatz etwa zum *präsidentiellen System*, wie es beispielsweise in den Vereinigten Staaten von Amerika praktiziert wird: Dort kann der Präsident nicht abberufen werden.<sup>18</sup>

Zur Vollständigkeit muss darauf hingewiesen werden, dass in einem parlamentarischen System auch eine *Minderheitsregierung* möglich ist – die Regierung sucht je nach politischer Frage variierende parlamentarische Mehrheiten. Diese Regierungsvariante gab es auch schon auf deutscher Landesebene. Bundeskanzlerin Angela Merkel schloss aber nach der vergangenen Bundestagswahl, als die Koalitionsverhandlungen zur Bildung einer Regierung mehr als harzig verliefen, eine Minderheitsregierung auf Bundesebene unter ihrer Führung dezidiert aus.

### 3.5 Spannungsverhältnis zwischen Fraktionsdisziplin und dem freien Mandat

Fällt die parlamentarische Unterstützung und damit die parlamentarische Mehrheit weg, kann die Regierung nicht im Amt verbleiben, wie das geschilderte Beispiel eindrücklich zeigt. Damit wird ein *Spannungs-*

<sup>12</sup> Vgl. STREBEL.

<sup>13</sup> Vgl. Die Zeit.

<sup>14</sup> Art. 10 Verfassung.

<sup>15</sup> Art. 9 Verfassung.

<sup>16</sup> Art. 68 Abs. 1 GG.

<sup>17</sup> Art. 67 f. GG und Art. 32 Niedersächsische Verfassung.

<sup>18</sup> Nicht zu verwechseln mit dem *Impeachment*, das die Amtsenthebung des Präsidenten ermöglicht.

*verhältnis* zwischen *Fraktionsdisziplin* und dem *freien Mandat* sichtbar. Lässt sich dieses Spannungsverhältnis auflösen? Gewiss nicht gänzlich. Es soll eine Annäherung an diese Frage aus verschiedenen Blickwinkeln erfolgen.

Das *Spannungsverhältnis* spiegelt sich im Eingangszitat aus dem *Koalitionsvertrag* zwischen CDU, CSU und SPD: «Im Bundestag und in allen von ihm beschickten Gremien stimmen die Koalitionsfraktionen einheitlich ab. Das gilt auch für Fragen, die nicht Gegenstand der vereinbarten Politik sind. Wechselnde Mehrheiten sind ausgeschlossen». Und weiter: «Über das Verfahren und die Arbeit im Parlament wird Einvernehmen zwischen den Koalitionsfraktionen hergestellt. Anträge und Gesetzesinitiativen auf Fraktionsebene werden gemeinsam oder, im Ausnahmefall, im gegenseitigen Einvernehmen eingebracht. Die Koalitionsfraktionen werden darüber eine Vereinbarung treffen» (S. 173). Jedoch sind gemäss dem Grundgesetz «die Abgeordneten (...) Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen» (Art. 38).

Hesse/Ellwein weisen darauf hin: «[Z]um Problem wird die Fraktionsbindung des Abgeordneten, wenn man sie erzwingt oder erwartet, dass ein Abgeordneter seine *Überzeugungen*<sup>19</sup> gänzlich zurückstellt. Im Allgemeinen erweist sich die Praxis zwar als grosszügig (...), unüberbrückbare Gegensätze klammert man (...) in der Fraktionsarbeit aus oder tabuisiert sie zwischen Koalitionspartnern» (S. 399). Dennoch werden wichtige Abstimmungen vorgängig innerhalb der jeweiligen Fraktion durchgeführt, um die Fraktionsmitglieder zu prüfen.<sup>20</sup>

Auf die Aussage eines Journalisten, der Fraktionsvorsitzende der CDU/CSU<sup>21</sup> müsse

bei umstrittenen Fragen den Druck erhöhen, gab dieser Fraktionsvorsitzende zur Antwort: «(...) es habe nichts mit Daumenschrauben zu tun, wenn ein Fraktionsvorsitzender bei Abgeordneten leidenschaftlich für die Mehrheitslinie der Fraktion kämpft (...)». Er gibt dann jedoch zu bedenken: «Wenn die eigene Regierungschefin und ein Vizekanzler mehrmals in der Legislaturperiode keine eigene Mehrheit im Parlament zusammenkriegen, stärkt das weder ihre Autorität noch die ihrer Koalition» und ergänzt, es funktioniere nicht, «wenn eine Fraktion gleichzeitig Regierung und Opposition sein will» (S. 168). Die Abgeordneten können jedoch nicht zu einem Abstimmungsverhalten *gezwungen* werden. Weiter sagte der Fraktionsvorsitzende der Unionsfraktion: «Auch wir entwickeln innerhalb der Fraktionen divergierende Haltungen zu wichtigen gesellschaftlichen Themen (...) Aber das Kerngeschäft bleibt die Umsetzung des Koalitionsvertrages (...)» (S. 171).

Dies führt zur Frage: Inwieweit ist ein Parlamentarier an politische Entscheide von Fraktionen oder der Partei gebunden? Mit diesem Sachverhalt musste sich das Bundesverfassungsgericht auseinandersetzen, weil beantragt wurde, der SPD mittels einer einstweiligen Anordnung zu untersagen, eine Abstimmung ihrer Mitglieder über das Zustandekommen einer Grossen Koalition<sup>22</sup> durchzuführen.<sup>23</sup> Zur Begründung trug der Antragsteller vor, die geplante Abstimmung verstosse gegen das Grundgesetz<sup>24</sup>, da sie das Recht der freien Entscheidung der Abgeordneten des Deutschen Bundestages in unzulässiger Weise einschränke. Das Gericht folgte dem Begehren nicht.

Das Gericht wies dabei auf die besondere Rolle der Parteien im *politischen Willensbildungsprozess* hin, «weil ohne die For-

<sup>19</sup> Im Original kursiv.

<sup>20</sup> HESSE/ELLWEIN, S. 399.

<sup>21</sup> Volker Kauder.

<sup>22</sup> Nicht die aktuelle, sondern die, die im Jahr 2013 gebildet wurde.

<sup>23</sup> 2 BvQ 55/13, S. 1.

<sup>24</sup> Namentlich Art. 38 Abs. 1 GG.

mung des politischen Prozesses durch geeignete freie Organisationen eine stabile Demokratie in grossen Gemeinschaften nicht gelingen kann. Die von Abgeordneten – in Ausübung des freien Mandats – gebildeten Fraktionen sind im Zeichen der Entwicklung zur Parteiendemokratie notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens und massgebliche Faktoren der politischen Willensbildung. Im organisatorischen Zusammenschluss geht die Freiheit und Gleichheit des Abgeordneten jedoch nicht verloren. Sie bleibt innerhalb der Fraktion bei Abstimmungen und bei einzelnen Abweichungen von der Fraktionsdisziplin erhalten (...). Es ist nicht erkennbar, dass die vom Antragsteller beanstandete Abstimmung für die betroffenen Abgeordneten Verpflichtungen begründen könnte, die über die mit der Fraktionsdisziplin verbundenen hinausginge» (S. 3). Oder wie es der Wissenschaftliche Dienst des Bundestages in einer anderen Sache formulierte: «Verfassungsrechtlich verbleibt (...) auch bei politisch bereits getroffenen Entscheidungen die eigentliche Entscheidungsgewalt bei den zuständigen Verfassungsorganen und insbesondere beim Parlament» (007/18, S. 3).

Bis hierhin kann festgehalten werden: Die Parlamentarier verfügen über ein freies Mandat, sind letztlich «nur» ihrem Gewissen unterworfen, das Parlament als Ganzes ist das Entscheidungsorgan, ohne die Unterstützung und damit parlamentarische Mehrheitsbildung der *Regierungsfaktionen* kann die Regierung nicht im Amt verbleiben. In dieser Gemengelage bewegen sich die einzelnen Parlamentarier und Fraktionen. Bei der SPD wird zudem ein weiteres Spannungsverhältnis offenkundig. Die SPD, die nur mit Widerwillen in eine erneute Regierung in einer Koalition mit der CDU/CSU eintrat, hat sich angesichts des historisch schlechtesten Wahlergebnisses auf die Fahnen geschrieben, sich programmatisch und organisatorisch zu

*erneuern*.<sup>25</sup> Das ist per se für jede Partei eine «Herkulesaufgabe», umso mehr für eine Regierungspartei, bei der die Fraktion für die *Mehrheitsbeschaffung* für die Regierungspolitik zentral ist. Der «Spagat» ist besonders für die Vorsitzende der SPD gross. Denn in dieser Funktion gilt es, die Erneuerung der SPD voranzutreiben, und gleichzeitig ist sie Fraktionsvorsitzende und für die Handlungsfähigkeit der Regierung mitverantwortlich.

#### 4. Binnenorganisation, Gremien und Aufgaben der Fraktionen

Bis anhin wurden die Fraktionen dahingehend betrachtet, ob sie *Regierungs- oder Oppositionsfraktionen* sind. In den folgenden Ausführungen geht es um die Binnenorganisation der Fraktionen, deren Rechte und Pflichten. Dabei lassen sich *keine gesonderten speziellen Rechte* für die Oppositions- oder Regierungsfaktionen ausmachen, dies hat das Bundesverfassungsgericht mehrmals bestätigt. Hingegen gibt es *Minderheitenrechte*, die an gewisse Quoren gebunden sind.<sup>26</sup>

##### 4.1 Binnenorganisation der Fraktionen

Die Fraktionen im Deutschen Bundestag sind verpflichtet, ihre Organisation und Arbeitsweise auf den Grundsätzen der *parlamentarischen Demokratie* aufzubauen und an diesen auszurichten.<sup>27</sup> Zudem müssen sie sich eine eigene *Geschäftsordnung* geben.<sup>28</sup>

Die Fraktionen sind durch komplexe und differenzierte Strukturen gekennzeichnet, verfügen über einen eigenen hochprofessionellen ausgebauten Mitarbeiterstab<sup>29</sup> und werden aus öffentlichen Mitteln finanziert.

<sup>25</sup> Der Spiegel, S. 32.

<sup>26</sup> Vgl. STREBEL.

<sup>27</sup> § 48 Abs. 1 AbgG.

<sup>28</sup> § 48 Abs. 2 AbgG.

<sup>29</sup> Vgl. SCHÜTTEMEYER.

## 4.2 Gremien und Aufgaben der Fraktionen

Die Rechte der Fraktionen wurden kontinuierlich ausgebaut, was einige Beobachter veranlasste, den Bundestag als *Fraktionsparlament* zu betiteln.<sup>30</sup> Im Folgenden werden die wichtigsten<sup>31</sup> Aufgaben und Funktionen aufgeführt.

### a) Gremien

Die grösste Fraktion stellt den Bundestagspräsidenten; ist dieser verhindert, vertritt ihn einer seiner Stellvertreter aus der zweitstärksten Fraktion.<sup>32</sup> Jede Fraktion ist durch mindestens einen Vizepräsidenten im Präsidium vertreten.<sup>33</sup> Jedoch hat der Kandidat der AfD bei der konstituierenden Sitzung des Bundestages, in der die Vizepräsidenten gewählt wurden, in drei Wahlgängen die nötige Stimmenzahl verpasst.<sup>34</sup> An dieser Sachlage hat sich bis dato nichts geändert.

Ein markanter Unterschied zur Schweiz besteht darin, dass der Parlamentspräsident und seine Stellvertreter für eine *ganze* Legislaturperiode gewählt werden. Es gibt keinen jährlichen Turnus; zudem ist es ausgeschlossen, dass nicht die grösste Fraktion den Präsidenten stellt.

Weiter besteht der *Ältestenrat*, der Präsidenten bei der Führung der Geschäfte unterstützt. Dieser Ältestenrat besteht aus dem Präsidenten, seinen Stellvertretern und dreiundzwanzig weiteren von den Fraktionen – gemäss der Grösse – zu benennenden Mitgliedern;<sup>35</sup> in diesem Gremium ist auch die AfD vertreten.

Die *Ausschüsse* – in der schweizerischen Diktion: die Kommissionen – werden eben-

falls nach der Grösse der Fraktionen zusammengesetzt. Ein interessantes Detail: Zur Unterstützung der Ausschussmitglieder kann die Teilnahme eines Fraktionsmitarbeiters jeder Fraktion zu den Ausschusssitzungen zugelassen werden.<sup>36</sup>

### b) Gesetzgebungsfunktion

Gesetzesvorlagen werden beim Bundestag durch die Bundesregierung, aus der Mitte des Bundestages oder durch den Bundesrat eingebracht, so die Bestimmung im Grundgesetz.<sup>37</sup> Die *Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages* präzisiert die Möglichkeit «aus der Mitte des Bundestages» so, dass *Vorlagen von einer Fraktion* oder von fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages<sup>38</sup> eingereicht werden können.<sup>39</sup> Faktisch werden beinahe alle Gesetzesvorhaben durch die Regierung in den Bundestag eingebracht.<sup>40</sup> Gesetzesinitiativen der Opposition sind meistens zum Scheitern verurteilt.<sup>41</sup>

### c) Plenumsdebatte

Die *Redezeit* in den Plenumsdebatten richtet sich nach der Grösse der Fraktion, wobei der «Schlüssel» der Aufteilung der Redezeiten auch politische Gesichtspunkte berücksichtigt und folglich sehr ausgeklügelt ist. Beispielsweise wird bei kürzeren Aussprachen im Plenum den kleineren Fraktionen genügend Zeit für die Vertretung ihrer Position zugestanden.<sup>42</sup>

Hinzu kommt, dass nach der Regierung, beispielsweise nach einer Regierungserklärung des Bundeskanzlers oder einer Aussprache, zuerst jemand spricht, der nicht der Regierungskoalition angehört. In

<sup>30</sup> Vgl. KLEIN/KRINGS, S. 540.

<sup>31</sup> Die Darstellung erhebt nicht den Anspruch auf Vollständigkeit.

<sup>32</sup> § 7 Abs. 1 GO-BT.

<sup>33</sup> § 2 Abs. 1 GO-BT und vgl. Deutscher Bundestag: Aufgaben des Präsidiums.

<sup>34</sup> Vgl. Deutscher Bundestag: Konstituierende Sitzung der 19. Legislatur.

<sup>35</sup> § 6 Abs. 1 GO-BT.

<sup>36</sup> Art. 57 Abs. 4 GG.

<sup>37</sup> Art. 76 Abs. 1 GG.

<sup>38</sup> § 76 Abs. 1 GO-BT.

<sup>39</sup> Vgl. KLEIN/KRINGS, S. 542.

<sup>40</sup> Vgl. Statistik der Gesetzgebung: Überblick 18. Wahlperiode sowie Überblick [über die aktuelle] 19. Wahlperiode.

<sup>41</sup> Ebd.

<sup>42</sup> Vgl. ausführlich SCHÜRMAN, S. 626.

der Geschäftsordnung heisst es generell zur Reihenfolge der Redner, dass «nach der Rede eines Mitgliedes oder Beauftragten der Bundesregierung eine abweichende Meinung zu Wort kommen» soll (§ 28 Abs. 1 GO-BT) – also Rede und Gegenrede. Nicht zuletzt diesen Sachverhalt führte die SPD noch am Abend der Bundestagswahl als einen Grund dafür ins Felde, dass sie nicht mehr in die Regierung gehen werde – nämlich um zu verhindern, dass die AfD als *grösste Oppositionsfraktion* immer direkt nach der Regierung Stellung beziehen kann und dadurch die Aufmerksamkeit der «Parlamentsbühne» und der Medien auf sich zieht.<sup>43</sup> Es kam bekanntlich Monate später anders – die SPD bildet mit der CDU/CSU die Regierung, und die AfD ist dadurch die grösste Oppositionsfraktion und kann im Plenum der Regierung direkt antworten.

d) Kontrollfunktion<sup>44</sup>

Aufgrund der Tatsache, dass die Regierungsfractionen die Regierung «tragen», kommt den *Oppositionsfractionen* die eigentliche *Kontrollfunktion* zu. Dabei ist das *Fragerecht* – es umfasst sogenannte *Kleine und Grosse Anfragen*<sup>45</sup> – von Bedeutung, denn mittels dieses Instrumentes kann die Regierung dazu aufgefordert werden, Auskunft über politische Fragen zu erteilen. Diese parlamentarischen Kontrollinstrumente werden insbesondere von den Oppositionsfractionen eingesetzt. Wird der Blick auf die letzte Legislatur (2013–2014) gerichtet, so haben die Fraktionen, welche die Regierung stützten (CDU, CSU und SPD) von den insgesamt 3953 Kleinen Anfragen lediglich 43 eingereicht, alle anderen kamen von der Opposition.<sup>46</sup> Des Weiteren kann eine Fraktion mittels einer Anfrage eine *Aktuelle Stunde*<sup>47</sup> verlan-

gen, die es ermöglicht, im Bundestag augenblicklich aktuelle Themen aufzugreifen und darüber eine politische Debatte mit Kurzbeiträgen zu führen.<sup>48</sup> Der Bundestag kann auf Antrag einer Fraktion die *Herbeirufung* eines Mitgliedes der Bundesregierung beschliessen.<sup>49</sup>

## 5. Fazit: Ein Fraktionsparlament im Spagat zwischen freiem Mandat, Fraktionsdisziplin und Unterstützung der Regierung

Die *Rechte* und die *finanziellen Mittel* der Fraktionen wurden kontinuierlich ausgebaut, was manche Beobachter veranlasste, das deutsche Parlament auch als *Fraktionsparlament* zu bezeichnen. *Geschlossenheit*, also ein *einheitliches Auftreten* einer Fraktion, mag auch in der Schweiz auf Fraktionen zutreffen – die weiteren Artikel in dieser Zeitschrift werden es zeigen. Sollte dies so sein, so mögen es andere Motive der Fraktionen sein als die der Fraktionen im Deutschen Bundestag: Hier gilt es für die Regierungsfractionen, den Bundeskanzler zu *wählen* und dann die Regierung zu *stützen*, sie im Amt zu *halten* und ihre *Handlungsfähigkeit* sicherzustellen. Dabei kann ein Spannungsverhältnis zwischen dem *freien Mandat* und der *Fraktionsdisziplin* entstehen, das sich nicht gänzlich auflösen lässt. Verfügt eine Regierung über längere Zeit hinweg nicht über eine parlamentarische Mehrheit bei der/den «eigenen» Fraktion/en, kann sie nicht weiter im Amt verbleiben. Dies sind die zentraleren Charakteristika eines *parlamentarischen Regierungssystems*.

<sup>43</sup> Vgl. bspw. Tagesschau ARD.

<sup>44</sup> Siehe zu diesem Abschnitt Strebel.

<sup>45</sup> § 100, § 104 i. V. m. § 76 GO-BT.

<sup>46</sup> Vgl. Statistik der Parlamentarischen Kontrolltätigkeit, S. 1.

<sup>47</sup> § 106 GO-BT i. V. m. Anlage 5.

<sup>48</sup> Vgl. ISMAYR, S. 334 ff.

<sup>49</sup> § 42 GO-BT.

## Quellen

Blauer Partei: <https://www.blauewende.de> (zuletzt aufgerufen: 20.05.2018).

Bundesverfassungsgericht: Urteil 2 BvQ 55/13, 06.12.2013.

Der Spiegel: «Ich will nichts schönreden», Nr. 18, 28.04.2018, S. 32.

Deutscher Bundestag: Aufgaben des Präsidiums: <https://www.bundestag.de/parlament/praesidium?url=L3BhcmxhbWVudC9wcmFlc2lkaXVtL2Z1bmt0aW9uX25ldS9mdW5rdGlvb3R5NDUyNDI=&mod=mod530112> (zuletzt aufgerufen: 20.05.2018).

Deutscher Bundestag: Fraktionen im Deutschen Bundestag: <https://www.bundestag.de/parlament/fraktionen/fraktionen/196392> (zuletzt aufgerufen: 02.06.2018).

Deutscher Bundestag: Konstituierende Sitzung der 19. Legislatur: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2018/kw43-konstituierende-sitzung-nachher/530010> (zuletzt aufgerufen: 20.05.2018).

Deutscher Bundestag: Statistik der Gesetzgebung: Überblick 18. Wahlperiode (Stand der Datenbank: 27.11.2017).

Deutscher Bundestag: Statistik der Gesetzgebung: Überblick 19. Wahlperiode (Stand der Datenbank: 02.05.2018).

Deutscher Bundestag: Statistik der Parlamentarischen Kontrolltätigkeit: Überblick 18. Wahlperiode (Stand der Datenbank: 27.11.2017).

Die Zeit: Rot-Grün verliert Mehrheit im niedersächsischen Landtag: <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2017-08/rot-gruen-verliert-mehrheit-im-landtag-in-niedersachsen> (zuletzt aufgerufen: 20.05.2018).

Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT).

Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages (Abgeordnetengesetz – AbgG).

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG).

Hartnäckigkeit ohne Daumenschrauben (2018): Volker Kauder und Thomas Oppermann im Gespräch, in: Kauder, Volker (Hrsg.): Die Fraktionen: Machtzentrum und Fegefeuer, Dietz, Bonn, S. 163–182.

HESSE, JOACHIM JENS/ELLWEIN, THOMAS (2012): Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft (3. Auflage).

ISMAYR, WOLFGANG (2012): Der Deutsche Bundestag, Wiesbaden, Springer.

KLEIN, HUGO HANS (2016): Gruppen und fraktionslose Abgeordnete, in: Morlok, Martin/Schliesky, Utz/Wiefelspütz, Dieter: Parlamentsrecht, Nomos, Baden-Baden, S. 553–567.

KLEIN, HUGO HANS/KRINGS, GÜNTHER (2016): Fraktionen, in: Morlok, Martin/Schliesky, Utz/Wiefelspütz, Dieter: Parlamentsrecht, Nomos, Baden-Baden, S. 524–552.

Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD: 19. Legislaturperiode.

Niedersächsische Verfassung.

SCHÜRMMANN, THOMAS (2016): Plenardebatte, in: Morlok, Martin/Schliesky, Utz/Wiefelspütz, Dieter: Parlamentsrecht, Nomos, Baden-Baden, S. 609–653.

SCHÜTTEMAYER, SUSANNE S. (1998): Fraktionen im Deutschen Bundestag: Empirische Befunde und theoretische Folgerungen, Springer, Oplade, Wiesbaden.

STREBEL, MICHAEL: Die Rechte der Minderheit im Deutschen Bundestag, in: Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen, 1/2017, S. 22–31.

Tagesschau ARD: Entscheidung für Opposition: SPD schiebt Merkel nach Jamaika: <https://www.tagesschau.de/inland/btw17/schulz-spd-opposition-101.html> (zuletzt aufgerufen: 20.05.2018).

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages: Fraktionsdisziplin und Abgeordnetenstatus gemäss Art. 38 Grundgesetz, 042/14.

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages: Verhältnis von Parlament und Regierung, 007/18. ●



# Instruktionsverbot versus Fraktionsdisziplin in der Bundesversammlung

Ruedi Lustenberger, Präsident SGP,  
a. Nationalratspräsident

«Die Mitglieder der Bundesversammlung stimmen ohne Weisungen», besagt Art. 161 BV. Übertitelt ist er mit «Instruktionsverbot». Weiterführende Bestimmungen dazu finden sich weder im Parlamentsgesetz noch in anderen Erlassen. Die Verfassungsbestimmung ist somit «direkt anwendbar». Der Bundesgesetzgeber hielt es bis anhin nicht für nötig, eine weitergehende Interpretation des Instruktionsverbotes in Gesetz und Verordnung vorzunehmen. Kein Wort über

- Was ist unter «Weisungen» zu verstehen?
- Wie verhält sich das Parlamentsmitglied gegenüber Weisungsversuchen?
- Werden Weisungsversuche geahndet, und falls ja, wie?

Mit der Frage nach «Weisungen» ist unmittelbar das geschlossene Abstimmungsverhalten der Fraktionen zu betrachten. Oder anders ausgedrückt: Wie bringt es eine Fraktion fertig, über mehrere Legislaturen eine fast lückenlose Einhelligkeit im Abstimmungsverhalten herbeizuführen, während andere sich schwer tun, eine einigermassen geschlossenen Haltung nach aussen zu dokumentieren. Die Frage so zu stellen, ohne den Begriff «Weisung» auch nur ansatzweise in den Mund zu nehmen, wäre interessant, beispielsweise an die Adresse der Präsidien der im Bundesparlament vertretenen Fraktionen. Es wäre für die Angesprochenen vermutlich nicht gerade ein Kinderspiel, zu erklären, wie man die Kolleginnen und Kollegen ab und zu, vor allem bei wichtigen Geschäften, an die

Fraktionsdisziplin zu ermahnen versuche, ohne Art. 161 BV zu ritzen. Und damit sind wir, um mit Goethes Faust zu sprechen, bei des Pudels Kern angelangt.

Es liegt im Interesse einer jeden politischen Gruppierung, in wichtigen Fragen einheitlich, also geschlossen aufzutreten. Als Leitlinie dazu dienen das Parteiprogramm, Positionspapiere u.a.m. Diese wiederum werden in internen Gremien erarbeitet und gutgeheissen. Entsprechend ergibt sich daraus eine legitime Erwartungshaltung der Führung, dass den Beschlüssen der Organe auch Nachachtung geschenkt wird. Was nun aber, wenn eines oder mehrere Mitglieder einer Fraktion eine andere Sichtweise einnehmen? Das kommt immer wieder vor. Die Fraktionssitzung ist das geeignete Organ, um die Diskussion über divergierende Haltungen zu führen. Vielfach kann man sich auf eine gemeinsame Haltung einigen. Wenn nicht, dann liegt es im Ermessen des einzelnen Ratsmitgliedes, sich entweder contre coeur der Fraktionsmehrheit anzuschliessen oder dann eben seine eigene Haltung bei der Stimmabgabe zu dokumentieren. Das im Wissen, allenfalls tags darauf in der Presse als sogenannte Abweichler abgestempelt zu werden.

Die Presse nimmt in dieser Angelegenheit eine zwiespältige Rolle ein. Mit einigem Vergnügen präsentieren Journalisten Ranglisten über die Abstimmungsdisziplin von Fraktionen und einzelnen Ratsmitgliedern. Dabei bekommen die Diszipliniertesten, also die Linientreusten die besten Noten. Kurz darauf ergötzen sich die gleichen Medien an einer Hand voll Abweichlern, welche mit ihrem Verhalten ein Ergebnis im Rat auf den Kopf gestellt haben. Und wenn das Resultat dann noch nach dem

Gusto des Schreiberlings ausgefallen ist, werden die Abtrünnigen schon schnell einmal zu Helden. Nun, auch das gehört zur politischen Berichterstattung; Journalisten sind, wie Politiker, auch nur Menschen. Vielmehr würde hingegen die Frage interessieren, wie die vierte Gewalt im Staat – und als diese versteht sich die Presse zu Recht – allfällige Instruktionen und Weisungen an die Adresse der Parlamentarier ausfindig macht und beurteilt. Über den sog. Lobbyismus wurden schon ellenlange Artikel geschrieben, mit zum Teil sehr interessanten Feststellungen. Hingegen ist die Frage der Meinungsbildung in den Fraktionen selten Gegenstand von Presseberichten. Einmal zu erforschen, weshalb es dieser oder jener Fraktion viel besser gelingt, fast permanent unisono abzustimmen, das würde interessieren.

Und dann wären da noch zwei Ereignisse, welche unmittelbar mit der Wahl des Bundesrates verknüpft sind. Als die Vereinigte Bundesversammlung am 3. März 1993 den Neuenburger Sozialdemokraten Francis Matthey in die Landesregierung gewählt hatte, erbat sich der Gewählte eine Woche Bedenkzeit, um dann zu erklären, er nehme die Wahl nicht an. Wer meint, diese Entscheidung sei frei und frank, ohne Instruktionen durch seine Fraktion und Partei erfolgt, der glaubt an den Storch, an Schneewittchen und den gestiefelten Kater zugleich.

Ins gleiche Kapitel gehören die Parteistauten der SVP, welche als Folge der Abwahl von Bundesrat Christoph Blocher und den Einsitz von Eveline Widmer-Schlumpf in die Landesregierung mit einem eigenartigen Passus ergänzt wurden. Dieser sieht vor, dass ein Parteimitglied, welches nicht offiziell Bundesratskandidat der Fraktion ist und trotzdem eine Wahl durch die Bundesversammlung annimmt, es direkt aus der Partei ausgeschlossen wird. Mit Blickwinkel auf die Erhaltung der Konkordanz ist das eine – man kann es nicht anders ausdrücken – Erpressung des Wahlkör-

pers. Die Vereinigte Bundesversammlung wird durch das Parteistatut direkt instruiert; es ist somit schlecht vereinbar mit Art. 161 BV.

In meinen sechzehn Jahren im Nationalrat war ich in der Frage der Fraktionsdisziplin nicht immer ein Sonntagsschüler. Das hat weniger mit meiner politischen Ausrichtung als viel mehr mit der Wesensart des eigenständigen Entlebuchers zu tun. An einen Fall erinnere ich mich besonders gern. In der Frage der CO<sub>2</sub>-Gesetzgebung war ich von Anfang an überzeugt, dass eine Teilzweckbindung der Abgaben auf Brennstoffen zu Gunsten eines Gebäudeprogramms ein wirksames Instrument für die mittelfristige Verringerung des CO<sub>2</sub>-Ausstosses wäre. Meine Parteileitung hingegen äusserte grosse ordnungspolitische Bedenken. Mein Vorpreschen hat mir damals intern ein paar Schelte eingetragen, ohne dass ich mich aber bedrängt hätte fühlen müssen. Schlussendlich habe ich das Geschäft zusammen mit den Linken durchgeboxt – es ist eines der ganz wenigen mit ihnen...; und es hält heute, ein gutes Jahrzehnt danach, immer noch. So gesehen bin ich nicht etwa ein gebranntes Kind, eher ein verfassungstreuer Eidgenosse.





# Das Abstimmungsverhalten des Zürcher Kantonsrats in der Legislatur 2011 bis 2015 – Fraktionen als kollektive Akteure\*

Sarah Bütikofer und Thomas Widmer, Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich

## 1. Zusammenfassung

Die Fraktionen des Zürcher Kantonsrats weisen alle eine ausgesprochen hohe Geschlossenheit in ihrem Abstimmungsverhalten auf. In der Legislaturperiode 2011 bis 2015 stimmten in sämtlichen neun Fraktionen praktisch alle Fraktionsmitglieder in nahezu jeder Abstimmung gleich ab. Es kommt im Ratssaal, der mitten in Zürich direkt an der Limmat liegt, nur ausnahmsweise vor, dass ein Fraktionsmitglied von der Mehrheitsposition seiner Fraktion abweicht oder sich der Stimme enthält. Im Zürcher Kantonsrat werden die politischen Konflikte sowie von der Fraktionsmehrheit abweichende Einzelmeinungen nicht in erster Linie in den Debatten des Kantonsrats sichtbar, sondern bereits in den vorbereitenden Kommissionen bzw. innerhalb der Fraktionen ausdiskutiert.

Folglich können die Fraktionen des Zürcher Kantonsrats weitgehend als *kollektive Akteure* betrachtet werden. Das individuelle Abstimmungsverhalten des einzelnen Ratsmitglieds deckt sich in mindestens 95 Prozent aller Abstimmungen mit dem seiner Fraktion. Das Konfliktpotenzial besteht deshalb vorwiegend zwischen und nicht innerhalb der Fraktionen. Somit unterscheiden sich die Fraktionen des Zürcher

Kantonsrats von den Fraktionen im Nationalrat, welche im Durchschnitt ein weniger kohärentes Abstimmungsverhalten aufweisen.

Im Nationalrat stimmen zudem die Fraktionen am rechten sowie am linken Rand des politischen Spektrums in der Regel geschlossener ab als die Fraktionen der politischen Mitte. Nicht so im Kanton Zürich. Im Durchschnitt treten die Polparteien sogar etwas weniger geschlossen auf als die politische Mitte.

Die Analyse des Abstimmungsverhaltens des Zürcher Kantonsrats während der Legislatur 2011–2015 zeigt somit eindrücklich auf, dass empirische Befunde von Analysen des Abstimmungsverhaltens aus dem Nationalrat nicht ungeprüft auf die kantonale Ebene übertragen werden können.

## 2. Einleitung

Das Institut für Politikwissenschaft wertet das Abstimmungsverhalten Zürcher Kantonsrats seit dem Amtsjahr 2011/2012 aus<sup>1</sup>. Für die Legislatur 2011 bis 2015 wurde ein jährlicher Bericht über das Abstimmungsverhalten angefertigt. Der vorliegende Text liefert eine Zusammenfassung der Erkenntnisse der Amtsperiode 2011–2015, in welcher sämtliche der 1'647 Abstimmungen, welche der Kantonsrat

<sup>1</sup> Im Zürcher Kantonsrat kommt seit August 2007 ein elektronisches Abstimmungssystem zur Anwendung, welches es ermöglicht, das Abstimmungsverhalten der einzelnen Kantonsrätinnen und -räten systematisch zu erfassen. Die Legislaturperiode 2011–2015 ist die erste, in der das Abstimmungsverhalten des Kantonsrats vollständig erfasst werden kann.

\* Der Text basiert auf dem Schlussbericht über das Abstimmungsverhalten des Zürcher Kantonsrats während der Legislaturperiode 2011–2015 (Bütikofer und Widmer, 2015).

während dieser Zeitspanne durchgeführt hat, analysiert wurden.

Der Zürcher Kantonsrat besteht aus 180 Mitgliedern, die im Proporz und nach Bevölkerungsstärke der einzelnen Wahlkreise gemäss dem Neuen Zürcher Zuteilungsverfahren (doppelt proportionale Divisor-methode mit Standardrundung; auch als «Doppelter Pukelsheim» bekannt) bestimmt werden. Für die Legislaturperiode 2011–2015 setzte sich der Kantonsrat aus Mitgliedern von elf verschiedenen Parteien zusammen, welche neun Fraktionen bildeten. Tabelle 1 ist die Stärke der einzelnen Fraktionen im Kantonsrat zu entnehmen:

**Tabelle 1: Fraktionsstärken im Zürcher Kantonsrat**

Fraktion	Anzahl Mitglieder	Anteil in %
SVP	54	30.0
SP	35	19.4
FDP	23	12.8
GP-CSP-AL	22	12.2
GLP	19	10.6
CVP	9	5.0
EVP	7	3.9
BDP	6	3.3
EDU	5	2.8
Kantonsrat	180	100.0

Die Fraktionen unterscheiden sich beträchtlich hinsichtlich ihrer Grösse. Die mit Abstand grösste Fraktion ist jene der SVP, die mit 54 über mehr als das zehnfache an Mitgliedern aufweist wie die kleinste Fraktion im Rat, die aus genau fünf Parlamentsangehörigen bestehende EDU-Fraktion. Die SP bildet mit 35 Mitgliedern die zweitgrösste Fraktion. Die Fraktionen der FDP, GP-CSP-AL, GLP haben je rund zwanzig

Mitglieder, vier Fraktionen (CVP, EVP, BDP, EDU) haben weniger als zehn Mitglieder. Die grossen Differenzen in den Mitgliederzahlen der Fraktionen müssen bei der Interpretation des Abstimmungsverhaltens berücksichtigt werden. Eine einzelne Abweichung von der Fraktionsposition hat in einer kleinen Fraktion einen wesentlich grösseren Einfluss auf den berechneten Index der Fraktionsgeschlossenheit als in einer grossen Fraktion. Andererseits kann man davon ausgehen, dass es in einer grossen Fraktion mit vielen Mitgliedern auch mehr potentielle Abweichler gibt.

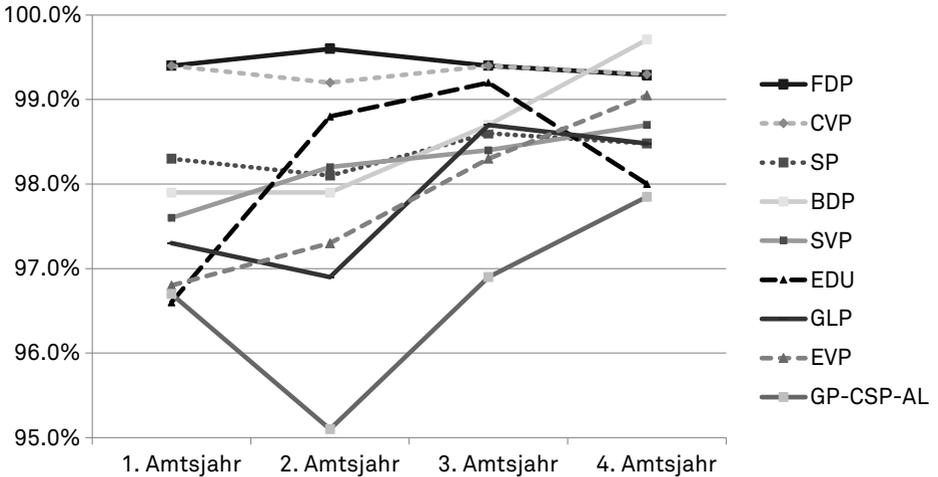
### 3. Das Fraktionsverhalten im Zürcher Kantonsrat

Wie die Analysen des Abstimmungsverhaltens zeigen, liegt die Fraktionsgeschlossenheit im Zürcher Kantonsrat ganz allgemein auf einem sehr hohen Niveau. Zudem fallen auch die Unterschiede zwischen den Fraktionen äusserst klein aus, denn alle Fraktionen stimmten während der gesamten Legislatur 2011–2015 mit einer Geschlossenheit von mindestens 95 Prozent ab (siehe Abbildung 1).

Vergleicht man die Geschlossenheit zu Beginn der Legislatur im Mai 2011 mit jener am Ende der Legislatur im April 2015, zeigt sich, dass der Trend eindeutig in Richtung einer immer noch höheren Geschlossenheit ging. Ausser den beiden traditionellen Mitteparteien CVP und FDP wiesen alle Fraktionen im vierten Amtsjahr eine höhere Geschlossenheit auf als im ersten, wobei die CVP und die FDP diejenigen Fraktionen sind, die über die vier Amtsjahre hinweg konstant auf einem sehr hohen Niveau geschlossen auftraten. Eine Steigerung wäre deshalb bei diesen Fraktionen praktisch gar nicht mehr möglich gewesen.

Die kleinen Fraktionen der EDU, EVP und BDP hingegen traten gegen Ende der Legislatur deutlich geschlossener auf als zu Beginn. Bei den Fraktionen der GLP, der Grünen und der SVP stieg die Geschlossen-

**Abbildung 1:**  
**Vergleich der Geschlossenheit der Fraktionen, Agreement-Indices 2011–2015**



**Hinweis:** Der Agreement-Index berechnet, wie oft das Abstimmungsverhalten der Mitglieder einer Partei bzw. Fraktion gleich ausfällt. Der Index kann Werte zwischen 0 und 1 bzw. 100% annehmen, 0% bedeutet absolute Ungeschlossenheit, 100% absolute Geschlossenheit. Aus Gründen der besseren Lesbarkeit ist in der y-Achse der obenstehenden Graphik lediglich das Intervall von 95% bis 100% dargestellt. Man beachte, dass diese Darstellungsform die Unterschiede zwischen den Parteien graphisch stark hervorhebt.

heit innerhalb der Legislatur um gut einen Prozentpunkt an. Die Geschlossenheit der SP-Fraktion blieb hingegen während den vier Amtsjahren praktisch unverändert. Im Zürcher Kantonsrat kommt es folglich nur ausnahmsweise dazu, dass ein Fraktionsmitglied bei einer Abstimmung *nicht* die Position der eigenen Fraktion unterstützt. Da die drei ideologischen Lager gemäss einer Links-Mitte-Rechts Einteilung im Zürcher Kantonsrat in der Legislatur 2011–2015 ähnlich gross waren<sup>2</sup>, lassen sie sich gut vergleichen. Es zeigen sich deutliche Unterschiede in der Geschlossenheit der Lager: Die Ratsrechte, bestehend aus den Fraktionen der SVP und der EDU, zeigt die höchste Geschlossenheit, sie liegt im Durchschnitt über die gesamte Legislatur

bei 95 Prozent. Die Ratslinke, bestehend aus der Fraktion der SP und der Fraktion der Grünen, stimmte in den vier Amtsjahren in etwa neun von zehn Fällen gleich ab. Die politische Mitte zeigt eine geringere Geschlossenheit als die beiden Pole. Angesichts des breiten ideologischen Spektrums der fünf Mitteparteien im Zürcher Kantonsrat erstaunt dies wenig. Ein systematischer Unterschied in der Geschlossenheit zwischen der sogenannten «neuen Mitte» aus der Legislatur 2011–2015, bestehend aus der GLP und der BDP sowie der traditionellen bürgerlichen Mitte (FDP, CVP und EVP), lässt sich allerdings nicht feststellen. Die politische Mitte stimmt in etwa drei von vier Abstimmungen geeint ab.

#### 4. Vergleich zwischen Zürcher Kantonsrat und Nationalrat

Vergleicht man für die Legislatur 2011–2015 die durchschnittliche Fraktionsge-

<sup>2</sup> Dabei werden die SVP- und die EDU-Fraktion (zusammen 59 Mandate, vgl. Tabelle 1) dem rechten Lager, die SP- und die GP-CSP-AL-Fraktion dem linken Lager (57 Mandate) sowie die FDP-, die GLP-, die CVP, die EVP- und die BDP-Fraktion der Mitte (64 Mandate) zugeordnet.

geschlossenheit im Zürcher Kantonsrat mit jener im Nationalrat zeigen sich deutliche Unterschiede (siehe Abbildung 2). Ganz allgemein stimmt keine Fraktion der Bundesversammlung auf einem so hohen Niveau geschlossen ab, wie es die Fraktionen im Zürcher Kantonsrat tun. Die Geschlossenheit auf der nationalen Ebene liegt für die sieben vergleichbaren Fraktionen tiefer als im Zürcher Kantonsrat.<sup>3</sup>

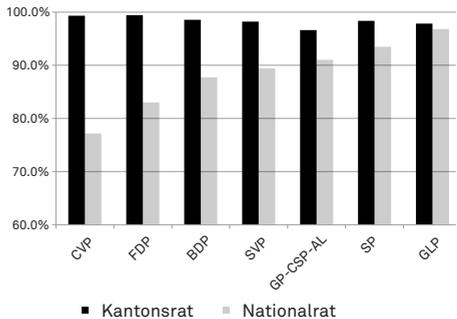
Am deutlichsten sind die Differenzen bei den traditionellen Mitteparteien FDP und CVP. Auf Bundesebene zeigen diese beiden Fraktionen traditionell eine eher tiefe Geschlossenheit im Vergleich mit den Parteien an den politischen Polen (Schwarz & Linder 2007, Traber et al. 2014). So stimmten in der 49. Legislatur durchschnittlich drei von vier Angehörigen der CVP-Fraktion einheitlich ab, in der FDP waren es mindestens vier von fünf Personen. Der Unterschied zum sehr geschlossenen Fraktionsverhalten im Zürcher Kantonsrat könnte folglich nicht grösser sein, denn die traditionellen Mitteparteien erreichen im Kantonsrat mit durchschnittlich über 99 Prozent Einigkeit die höchsten Werte bei der Fraktionsgeschlossenheit.

Die BDP, die eine Fraktion der «neuen Mitte», wies in der 49. Legislatur im Nationalrat eine Geschlossenheit von 86 Prozent auf, in Zürich zeigten ihre Fraktionsmitglieder hingegen eine Fraktionsgeschlossenheit von über 98 Prozent. Die GLP, die andere Fraktion der «neuen Mitte», wies im Nationalrat in der 49. Legislatur die höchste Geschlossenheit von allen Fraktionen auf. Auch im Zürcher Kantonsrat stimmten die GLP-Fraktionsmitglieder in über 96 Prozent der Abstimmungen gleich

ab – doch im Zürcher Kantonsrat ist dies der zweittiefste Wert.

Die SVP auf der rechten Seite und die SP sowie die Grünen auf der linken Seite treten im Nationalrat als sehr geeint abstimmende Fraktionen in Erscheinung. Das zeigten alle bisherigen empirischen Analysen des Abstimmungsverhaltens des Nationalrats (vgl. Schwarz und Linder 2007, Schwarz 2009, vgl. dazu auch den Beitrag von Schwarz in diesem Heft). In dieser Deutlichkeit ist dies im Zürcher Kantonsrat nicht der Fall. Die beiden Fraktionen, die an den Polen des politischen Spektrums anzusiedeln sind, sind zwar auch im kantonalen Parlament sehr geeint, fallen aber im Vergleich mit den anderen Fraktionen, vor allem den Fraktionen der politischen Mitte, nicht als wesentlich geeinter auf.

**Abbildung 2: Fraktionsgeschlossenheit im Zürcher Kantonsrat und Nationalrat, Agreement-Index, 2011–2015**



Quellen: Kantonsrat Zürich, Abstimmungssystem. Bundesversammlung: Smartmonitor 2015<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Die Fraktionsstrukturen des National- und des Kantonsrats sind nicht identisch. So gehören die CSP-Mitglieder auf nationaler Ebene der CVP-Fraktion an, auf kantonaler Ebene bildet die CSP Teil der GP-CSP-AL-Fraktion. Die EVP-Mitglieder gehören im Nationalrat der CVP-Fraktion an, im Kantonsrat bilden sie ebenso wie die EDU (die im Nationalrat über keine Mandate verfügt) eine eigene Fraktion.

<sup>4</sup> Smartmonitor ist die Parlamentsbeobachtung von Politools. Politools wiederum ist ein wissenschaftliches Netzwerk, das internetbasierte Projekte im Bereich der Politikanalyse und politischen Bildung realisiert. Zu Politools gehört beispielsweise die Online-Wahlempfehlung smartvote. (politools.net). Zu den Fraktionen vgl. Fussnote 3.

## 5. Koalitionen im Kantonsrat

Die Fraktionen im Zürcher Kantonsrat treten durch ihr einheitliches Verhalten weitgehend als *kollektive Akteure* in Erscheinung und nur ganz selten weicht ein Mitglied von der Fraktionsposition ab. Somit ist die vorab kommunizierte Haltung der Fraktionen ein verlässlicher Indikator für das Abstimmungsverhalten, was das Koalitionsverhalten der Fraktionen ins Zentrum des Interesses rückt. Nachfolgend bezeichnen wir als eine Koalition von zwei (oder mehr) Fraktionen, wenn die Mehrheit der Mitglieder einer Fraktion gleich wie die Mehrheit der Mitglieder einer anderen Fraktion abstimmt.

Betrachtet man die gesamte Legislatur, ist die häufigste Koalition im Zürcher Kantonsrat diejenige der Fraktionen der SP und der Grünen. Diese beiden am linken Pol stehenden Fraktionen stimmten während der Legislatur in über 85 Prozent aller Abstimmungen übereinstimmend ab. Keine Koalition war so häufig wie diese. Die Fraktionen der CVP und der FDP erreichten einen ähnlich hohen Wert, sie stimmten im Durchschnitt über alle vier Jahre der Legislatur in 83.4 Prozent der Abstimmungen gleich ab.

Die SVP-Fraktion stimmte in rund drei Viertel aller Abstimmungen gleich wie die EDU- bzw. gleich wie die FDP-Fraktion. Im Verbund mit den Mitteparteien BDP und CVP war sich die SVP-Fraktion weniger einig, dafür stimmte die GLP-Fraktion in gut der Hälfte aller Abstimmungen gleich wie die SVP-Fraktion ab.

Die GLP ist diejenige Fraktion des Zürcher Kantonsrats, die über die gesamte Legislatur betrachtet am häufigsten die Koalitionspartner wechselte und sowohl mit der Ratsrechten wie auch der Ratslinken stimmte. Wie die Analysen über die gesamte Legislatur zeigen, suchte sich die GLP-Fraktion ihre Verbündeten immer in Abhängigkeit der Sachgeschäfte von Fall zu Fall neu. Bei Budgetvorlagen geht sie

in der Tendenz eher mit der FDP- oder der SVP-Fraktion einig, während sie beispielsweise während der das dritte Amtsjahr entscheidend prägenden Debatte um den neuen Zürcher Richtplan<sup>5</sup> gehäuft mit der Ratslinken stimmte (siehe Bütikofer und Widmer 2014).

## 6. Schlussfolgerungen

Sämtliche Analysen, die mit den verfügbaren Informationen über das Abstimmungsverhalten des Zürcher Kantonsrats durchgeführt wurden, zeigen, dass sich das Abstimmungsverhalten der Mitglieder des Kantonsrats weitgehend nach den Parteifarben ausrichtet. Die Fraktionen als solche treten sehr homogen in Erscheinung. Die Fraktionszugehörigkeit erklärt auch, warum gewisse Kantonsratsmitglieder – auf bescheidenem Niveau – gehäuft von ihrer Fraktion abweichen. Es betrifft dies aber vor allem die Mitglieder der Grünen Fraktion. Die Grüne Fraktion ist die einzige Fraktion, die aus einem Zusammenschluss von mehreren Parteien besteht. Ihr gehörten Mitglieder der Grünen, der Alternativen Liste sowie der CSP an. Es ist aber nicht so, dass innerhalb der Grünen Fraktion nur diejenigen Parteimitglieder der Fraktionspartner häufiger von der Parteilinie abweichen würden. Alle Mitglieder der Grünen Fraktion, unabhängig ihrer jeweiligen Parteizugehörigkeit, haben eine höhere Wahrscheinlichkeit, von ihrer Fraktionsmehrheit abzuweichen als die Mitglieder der anderen Fraktionen. Aber – es sei an dieser Stelle nochmals betont – auch bei der Grünen Fraktion im Zürcher Kantonsrat ist abweichendes Verhalten ein sehr seltenes Phänomen.

<sup>5</sup> Der kantonale Richtplan gibt Aufschluss über den aktuellen Stand der Planung und regelt – unter Beachtung der föderalistischen und demokratischen Prinzipien – die Grundzüge der angestrebten räumlichen Entwicklung des Kantons Zürich (für nähere Informationen siehe [https://are.zh.ch/inter-net/baudirektion/are/de/raumplanung/kantonaler\\_richtplan.html](https://are.zh.ch/inter-net/baudirektion/are/de/raumplanung/kantonaler_richtplan.html)).

Andere individuelle Faktoren, welche die ausführliche Analyse einbezogen hat (siehe Bütikofer und Widmer 2015), wie etwa die Herkunft nach Wahlbezirk, das Wahlergebnis, die Anzahl gewonnener Parnaschierstimmen oder die Kommissionszugehörigkeit spielen im Gegensatz zur Fraktionszugehörigkeit eine untergeordnete Rolle, wenn es darum geht, den individuellen Abstimmungsentscheid eines Kantonsratsmitglieds zu erklären. Es ist auch nicht so, dass Parlamentsmitglieder, die bereits ihren Rücktritt angekündigt haben (oder diesen für sich im Stillen beschlossen hatten), im letzten Amtsjahr häufiger von ihrer Fraktion abgewichen wären.

Das politische Kräfteressourcen spielt sich darum im Zürcher Kantonsrat weniger innerhalb der Fraktionen, sondern vielmehr zwischen den Fraktionen ab. Aufgrund des homogenen Verhaltens innerhalb der Fraktionen sind die Gräben zwischen den Fraktionen umso akzentuierter.

Aus diesem Grund kommt auch der Koalitionsbildung im Kantonsrat eine wichtige Rolle zu. Am auffälligsten ist diesbezüglich die GLP, die je nach anstehender Sachentscheidungen in der vergangenen Legislaturperiode Koalitionen mit wechselnden Partnern aus dem gesamten politischen Spektrum einging. Andere Fraktionen koalitierten in erster Linie mit den Fraktionen aus dem gleichen oder benachbarten politischen Lagern.

Die Erkenntnisse zum Abstimmungsverhalten im Zürcher Kantonsrat stehen in einem klaren Gegensatz zu den Untersuchungen auf nationaler Ebene. Kantonale Parlamente funktionieren nach eigenen Gesetzmässigkeiten. Empirisch-analytische Befunde zum Abstimmungsverhalten der Mitglieder der Bundesversammlung können auf jeden Fall nicht ungeprüft auf die kantonale Ebene übertragen werden, genauso wenig wie die Ergebnisse aus dem Zürcher Kantonsrat Gültigkeit haben für andere kantonale Legislativen. Wie weit die für den Zürcher Kantonsrat präsentier-

ten Befunde spezifisch die Legislatur 2011 bis 2015 abbilden, werden die kommenden Analysen für die Legislatur 2015–2019 aufzeigen können.

## Literatur

Bütikofer, Sarah und Thomas Widmer (2014). Das Abstimmungsverhalten des Zürcher Kantonsrats 2011–2015. Jahresbericht Amtsjahr 2013/14. Zürich: Kantonsrat Zürich.

Bütikofer, Sarah und Thomas Widmer (2015). Das Abstimmungsverhalten des Zürcher Kantonsrats 2011–2015. Schlussbericht. Zürcher Politik- und Evaluationsstudien Nr. 15.

Schwarz, Daniel (2009). Zwischen Fraktionszwang und freiem Mandat. Eine Untersuchung des fraktionsabweichenden Stimmverhaltens im schweizerischen Nationalrat zwischen 1996 und 2005. Dissertation. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät. Universität Bern.

Schwarz, Daniel und Wolf Linder (2007). Fraktionsgeschlossenheit im schweizerischen Nationalrat 1996–2005: Studie im Auftrag der schweizerischen Bundesversammlung. Bern: IPW.

Smartmonitor. Die Parlamentsbeobachtung von Politools. [http://smartmonitor.ch/?page\\_id=16](http://smartmonitor.ch/?page_id=16) (August 2015)

Traber, Denise, Simon Hug und Pascal Sciarini (2014). Party Unity in the Swiss Parliament. The Electoral Connection. *Journal of Legislative Studies*, 20(2), 193–215. ●



# Jeder Kanton ist anders – vote partisan et coalitions au Grand Conseil fribourgeois

Reto Schmid, secrétaire général adjoint,  
Secrétariat du Grand Conseil du canton de  
Fribourg

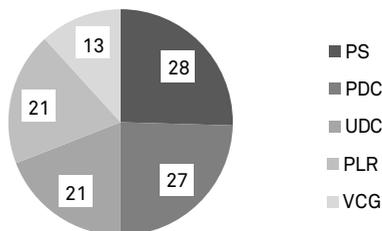
Lors de votes en plénum, les groupes parlementaires du Parlement zurichois (*Kantonsrat*), tous partis confondus, s'expriment de façon extrêmement homogène. Tel est le principal constat d'une étude mandatée par les services parlementaires de ce même parlement.<sup>1</sup> Pour y parvenir, les auteurs ont analysé plus de 700 votes menés au cours de la législature 2011–2015. Intrigués par les résultats zurichois – l'intuition suggérant un comportement, disons, plus « indépendant » des parlementaires fribourgeois –, nous avons tenté, sur un échantillon plus réduit et avec un analyse plus sommaire, de soumettre le comportement de vote des membres du Grand Conseil du canton de Fribourg à un examen similaire à celui zurichois ; et les chiffres confirment que les membres du Parlement fribourgeois s'accordent plus volontiers une certaine liberté face à la majorité de leurs groupes respectifs.

## 1. 8 cercles électoraux / 7 partis politiques → 5 groupes parlementaires

Les 110 membres du Grand Conseil sont élus dans huit cercles électoraux, lesquels correspondent aux sept districts, la Ville de Fribourg formant un cercle propre. Au sein du plénum, les députés se répartissent en cinq groupes parlementaires, dont les quatre premiers correspondent aux quatre grands partis nationaux. Plus petit, le

cinquième groupe, le Groupe Vert Centre Gauche (VCG), regroupe des représentants des Verts (5), du Parti chrétien-social (4) et du Parti vert'libéral (1) ainsi que trois indépendants. En 2016 et pour la première fois, le Parti démocrate-chrétien, traditionnellement majoritaire, a dû céder au Parti socialiste la position de parti comptant le plus grand nombre de députés. Un quart des sièges environ reste néanmoins occupé par le groupe PDC tandis que les deux groupes de la droite (PLR, UDC) et les deux groupes de la gauche (PS, VCG) se partagent le solde des sièges à parts quasiment égales.

Graphique n° 1 : nombre de sièges par groupe parlementaire



## 2. 132 votes → 2 indices

Pour l'étude zurichoise, les auteurs ont utilisé deux indices de concordance : l'*indice de Rice (RI)* décrit, pour chaque groupe étudié, la proportion de votes divergeant du vote majoritaire. Autrement dit, il exprime, en ne tenant compte que des valeurs « oui » et « non », la proportion des membres d'un groupe qui votent avec la majorité. Baptisé *Agreement Index (AI)*, le deuxième indice tient compte, en sus du nombre d'abstentions.<sup>2</sup> Comme ce nombre est re-

<sup>1</sup> Cf. pp. 18–23.

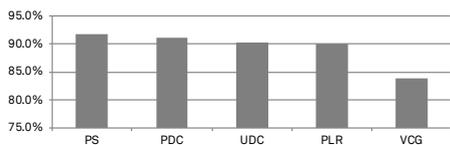
<sup>2</sup> Pour une présentation plus détaillée: Bütikofer, Sarah et Thomas Widmer (2015). Das Abstimmungs-

lativement faible, les deux indices produisent des valeurs (et surtout des palmarès) assez semblables, raison pour laquelle nous allons nous limiter, pour la suite, à l'Agreement Index. Pour nos calculs, nous avons pris en compte l'ensemble des votes nominaux de l'année 2017, tous objets confondus, soit 132 décisions au total.

### 3. 1 indice → 3 constats

A) *Groupes* – Corroborant l'intuition initiale, les chiffres fribourgeois indiquent un comportement de vote sensiblement moins homogène qu'au *Kantonsrat*. Si les groupes parlementaires zurichois affichent des indices entre 97.8 % et 99.3 % (avec une exception vers le bas, à 96.6 %, pour le groupe Verts/PCS/Gauche alternative), ces mêmes valeurs se situent entre 90.1 % et 91.7 % pour les groupes fribourgeois (avec également une exception, à 83.8 %, pour le groupe *Vert Centre Gauche*). Mis à part le groupe hétéroclite VCG, dont la composition rappelle celle de son homologue zurichois, les groupes fribourgeois, comme ceux du *Kantonsrat*, ne se distinguent d'ailleurs que faiblement entre eux pour ce qui de la discipline de vote.

#### Graphique n° 2 : homogénéité du vote par groupe parlementaire (Agreement Index)



B) *Coalitions* – L'analyse de l'homogénéité des votes par ensembles de groupes apporte des résultats intéressants. Le palmarès des coalitions démontre que la

description sommaire du paysage politique fribourgeois – avec une gauche (PS + VCG), un centre (PDC) et une droite (PLR + UDC) – ne correspond pas au quotidien parlementaire. Même si les exceptions sont de plus en plus fréquentes, les principales alliances continuent de se produire à l'intérieur d'un bloc de la gauche (PS + VCG) et d'un bloc bourgeois (PDC + PLR + UDC). L'homogénéité du vote au sein d'ensembles de groupes sélectionnés à l'intérieur de l'un de ces deux blocs sera systématiquement plus élevée que si l'on examine des groupes appartenant à des blocs différents. Nonobstant certaines tensions lors de récentes élections cantonales, on peut donc affirmer, lorsqu'il est question de votes concrets au Parlement, que l'alliance entre les trois partis bourgeois tient bon.

Tableau n° 1 : homogénéité du vote par coalition

Coalition	Sièges	Agreement Index [%]
PS+VCG	41	88.5
PDC+PLR	48	88.1
PDC+PLR+UDC	69	85.5
PDC+UDC	48	85.2
PLR+UDC	42	85.1
VCG+PDC+PLR	61	79.6
VCG+PDC	40	76.5
VCG+PLR	34	73.4
VCG+UDC	34	71.7
PS+PLR	49	69.1
PS+VCG+PDC	68	68.5
PS+PDC	55	66.7
PS+UDC	49	64.1

C) *Districts* – Une idée reçue largement partagée prétend que le député fribourgeois serait fidèle à son district avant même de l'être à son parti et que cette fidélité régionale serait particulièrement vivace dans

verhalten des Zürcher Kantonsrats 2011–2015. Schlussbericht. Wissenschaftlicher Bericht zu Handen der Parlementsdienste des Kantons Zürich. Zürich: IPZ, p. 12.

les districts où règne une forte identité régionale, telle la Singine ou la Gruyère. Les chiffres contredisent clairement ce pré-supposé. Non seulement le comportement de vote, avec des valeurs comprises entre 62.2 % et 76.3 %, est bien moins homogène au sein des districts qu'au sein des groupes parlementaires, mais les districts « à forte identité » se retrouvent plutôt dans la deuxième partie du tableau, alors que la Glâne et la Veveyse, districts les plus petits, figurent au sommet de celui-ci. En effet, le classement par cercle électoral suit à peu près mathématiquement le nombre de sièges par arrondissement. Fort logiquement, le cercle de Sarine-Campagne, arrondissement le plus peuplé, arrive ainsi en queue de peloton avec un Agreement Index de 68.9 %.

**Tableau n° 2 : homogénéité du vote par cercle électoral**

Cercle	Sièges	Agreement Index [%]
Veveyse	6	76.3
Glâne	8	74.5
Lac	13	73.5
Broye	11	73.3
Gruyère	19	73.0
Fribourg-Ville	14	70.0
Singine	15	69.9
Sarine-Campagne	24	68.9

#### 4. 26 cantons → 26 réalités

L'étude de Bütikofer et Widmer a porté sur une période de quatre ans et a révélé des fluctuations non négligeables d'une année à l'autre. La présente analyse sommaire ne saurait donc fonder des constats définitifs sur la situation fribourgeoise. Néanmoins, les différences constatées sont telles<sup>3</sup> qu'on ne saurait trop souligner l'importance de l'une des conclusions des deux auteurs :

les parlements cantonaux fonctionnent selon leurs propres règles et il est difficile de faire des constats universels les concernant.<sup>4</sup> Tout comme l'expression orale, le comportement de vote au sein des parlements cantonaux est régi par des cultures parlementaires fort variables d'un canton à l'autre. Celle du canton de Fribourg, comme l'illustrent aussi les prises de positions des chefs de groupes présentées dans l'article suivant, se caractérise par une certaine liberté et une discipline de groupe un peu moins rigide qu'au bord de la Limmat.

<sup>3</sup> Le groupe fribourgeois le *plus* homogène reste encore loin derrière le groupe zurichois le *moins* homogène.

<sup>4</sup> Bütikofer/Widmer, op. cit., p. 39.



# Discipline de groupe au Grand Conseil fribourgeois : parole aux chefs de groupes

Reto Schmid, secrétaire général adjoint,  
Secrétariat du Grand Conseil du canton de  
Fribourg

La contribution précédente<sup>1</sup> s'est terminée sur le constat que la culture parlementaire fribourgeoise, en comparaison à celle régnant au *Kantonsrat* zurichois, accorde plus volontiers au membre de ce parlement cantonal une certaine liberté par rapport à l'avis prépondérant au sein de son groupe parlementaire. En complément à l'analyse purement quantitative ayant mené à cette constatation, nous avons souhaité donner la parole à celle et à ceux qui, session après session, séance de groupe après séance de groupe, doivent tenter de concilier l'inconciliable : les convictions personnelles des membres et la discipline indispensable pour pouvoir nouer des alliances et peser sur les décisions politiques. Je vous parle des présidents des groupes parlementaires du Grand Conseil du canton de Fribourg.

## Les cinq présidents de groupes

Sigle	Groupe	Président-e de groupe
PS	Groupe socialiste	Pierre Mauron
PDC	Groupe démocrate-chrétien	Hubert Dafflon
UDC	Groupe de l'Union démocratique du centre	Emanuel Waeber
PLR	Groupe libéral-radical	Peter Wüthrich
VCG	Groupe Vert Centre Gauche	Sylvie Bonvin

Les déclarations ci-après ont été recueillies au printemps et à l'été 2018 par l'intermédiaire d'un formulaire en ligne. Que nos interlocuteurs soient ici chaleureusement remerciés de leur disponibilité et de leur franchise.

## 1. Quelle importance votre groupe accorde-t-il à la discipline de vote ?

PS : Pratiquement aucune, sauf sur l'un ou l'autre sujet de société sensible.

PDC : La discipline de vote n'est pas au-dessus de tout. Ce n'est que pour certains objets d'importance stratégique que la discipline de vote est vivement souhaitée (mais jamais imposée).

UDC : La discipline de vote est d'une grande importance pour afficher notre unité face à ceux qui nous ont élus.

PLR : Elle revêt une importance relative même si nous revendiquons une certaine indépendance pour chaque député notamment en ce qui concerne les questions régionales ou les liens d'intérêts.

VCG : Notre groupe est composé de formations disparates ; la discipline de vote y est donc moyennement importante.

## 2. Pour quels types d'objets votre groupe émet-il des consignes de vote ?

PS : Il n'en émet pas.

PDC : Il en émet très rarement et seulement lorsque le vote est d'importance stratégique et s'annonce serré. Il peut s'agir d'une élection, d'une intervention parlementaire ou encore d'une loi importante par rapport

<sup>1</sup> Cf. pp. 24–26.

aux thèmes de notre parti (famille, économie, finances, agriculture, etc.).

UDC : Pour la presque totalité des objets soumis au vote.

PLR : Pour des objets qui nous paraissent importants en lien avec l'économie ou la fiscalité.

VCG : Il n'y a pas de consigne, chacun vote selon ses convictions.

### **3. Comment votre groupe arrête-t-il ses consignes de vote ?**

PS : En les discutant en séance de groupe.

PDC : Par un débat interne avec vote en séance préparatoire.

UDC : Par un vote démocratique.

PLR : Par un vote lors de la séance de groupe, précédé d'une présentation de l'objet par le spécialiste de la question et d'une discussion ouverte.

VCG : Il n'y en a pas, chacun vote selon ses convictions.

### **4. Quel rôle le parti national (les partis nationaux) joue-t-il (jouent-ils) dans la détermination des consignes de vote ?**

PS : Aucun.

PDC : En règle générale nous partageons l'avis du parti national et n'avons dès lors pas de conflit d'intérêt ou de loyauté.

UDC : Il joue un rôle secondaire.

PLR : Aucun. La plupart des objets débattus au Grand Conseil ne figurent pas à l'agenda politique national.

VCG : Son avis est pris en compte à titre indicatif mais n'a pas valeur de consigne.

### **5. Quelles options votre groupe offre-t-il aux membres qui refuseraient de suivre une consigne de vote (plusieurs réponses possibles) ?**

PS : Voter, malgré tout, dans le sens contraire de la consigne.

PDC : S'abstenir (bouton jaune) ou voter, malgré tout, dans le sens contraire de la consigne.

UDC : S'abstenir (bouton jaune).

PLR : S'abstenir (bouton jaune) ou ne pas participer au vote.

VCG : Voter, malgré tout, dans le sens contraire de la consigne.

### **6. Comment le respect des consignes est-il contrôlé ?**

PS : Il n'y a aucun contrôle.

PDC : Il n'y a pas de contrôle, car nous sommes tous libres dans nos votes.

UDC : Au moyen du tableau affichant les résultats des votes.

PLR : Par le chef de groupe sur la base de l'affichage ou du compte rendu du vote.

VCG : Il n'y a pas de contrôle, chacun est libre.

### **7. Comment un éventuel écart de la part d'un membre est-il sanctionné ?**

PS : D'aucune manière.

PDC : Il n'y a pas de sanction ! Une démocratie vivante et saine passe par l'autonomie des députés.

UDC : Le vote déviant est abordé oralement dans le cadre d'un entretien.

PLR : Par une remontrance verbale de la part du chef de groupe.

VCG : Il n'y a aucune sanction.

## **8. En parlant de la discipline de groupe, il ne faut pas oublier que...**

PS : ... le groupe PS étant situé dans la partie gauche de l'échiquier politique, les avis sont similaires pour l'ensemble des sujets sociétaux importants (fiscalité, aide sociale, asile). Pour des sujets secondaires, les membres votent selon leurs avis personnels.

PDC : ... aux yeux du groupe, la présence assidue des membres en séance prime sur leur comportement de vote.

UDC : ... chaque membre du Grand Conseil est libre dans ses choix.

PLR : ... l'élu/e jouit d'une liberté d'expression individuelle, laquelle représente précisément un principe cher au PLR.

VCG : ... chacun est libre de ses opinions mais doit se sentir en adéquation avec la majorité du groupe Vert Centre Gauche.





# Bundesversammlung: Verschiedene Änderungen des Parlamentsrechts

Die Bundesversammlung hat in der vergangenen Sommersession eine Vorlage verabschiedet, die verschiedene Änderungen des Parlamentsrechts beinhaltet. Zum grösseren Teil handelt es sich um kleine Änderungen, um die Schliessung von Gesetzeslücken und um Präzisierungen des Parlamentsrechts, dessen Anwendung in der Praxis gelegentlich zu Unsicherheiten Anlass gegeben hat.

Von grösserer Bedeutung sind die Diskussionen über drei Aspekte des Parlamentsrechts.

## 1. Offenlegungspflichten der Ratsmitglieder: Mehr Transparenz

Die Offenlegungspflichten der Ratsmitglieder (Art. 11 ParlG) sollen erweitert werden. Die heutigen Vorschriften über die Angabe der beruflichen Tätigkeiten haben zur Folge, dass die durch diese Tätigkeiten entstehenden Interessenbindungen in vielen Fällen verborgen bleiben. Neu sollen daher auch die Arbeitgeber angegeben werden müssen.

Ebenfalls angenommen wurde ein Vorschlag, wonach die Ratsmitglieder angeben müssen, ob sie die im Interessenregister aufgeführten Tätigkeiten ehrenamtlich ausüben oder ob sie dafür entschädigt werden.

Im Weiteren beschloss die Bundesversammlung die Schaffung eines öffentlichen Registers der amtlichen Reisen von Ratsmitgliedern ins Ausland. In diesem Register werden die im Auftrag von Organen der Bundesversammlung durchgeführten Reisen aufgelistet. Dabei sollen die Namen der teilnehmenden Ratsmitglieder und der Zielort angegeben werden. Ferner sollen

die jährlichen Kosten pro Organ publiziert werden

## 2. Veröffentlichung wichtiger Kommissionsunterlagen

Wichtige Kommissionsunterlagen sollen vermehrt der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden (Art. 47a ParlG, Art. 8 ParlVV). Die Kommissionen sollen insbesondere auch systematisch prüfen, ob eine Unterlage für das Verständnis ihrer Anträge an den Rat wesentlich ist. In diesem Fall besteht ein Anspruch der Öffentlichkeit auf Information. Die heute festzustellenden Unsicherheiten im Umgang mit Kommissionsunterlagen sollen behoben werden, indem diese grundsätzlich klassifiziert werden, aber unter gewissen Voraussetzungen entklassifiziert werden können – mit Ausnahme der Protokolle der Kommissionssitzungen. An deren Vertraulichkeit soll in jedem Fall festgehalten werden. Im anderen Fall würden die Kommissionen entscheidend an Bedeutung verlieren. Bundesrat und Verwaltung würden den Kommissionen wichtige Informationen nicht mehr zukommen lassen. Die Vorbereitung der Parlamentsbeschlüsse würde in informelle, nicht repräsentativ zusammengesetzte und nicht nach demokratischen Regeln funktionierende Gremien ausgelagert.

## 3. Weniger Papier

Die Protokolle und weiteren Unterlagen der Kommissionen sollen den Ratsmitgliedern und ihren persönlichen Mitarbeitenden in erheblich erweitertem Ausmass auf dem geschützten Informationssystem des Extranet elektronisch zugänglich gemacht

werden. Damit wird die Arbeit der Ratsmitglieder erleichtert und ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu einem Parlament mit weniger Papier gemacht.

Ruth Lüthi  
Stv. Sekretärin der Staatspolitischen  
Kommissionen der Eidg. Räte  
[ruth.luethi@parl.admin.ch](mailto:ruth.luethi@parl.admin.ch)



# Assemblée fédérale : Modifications diverses du droit parlementaire

Lors de la session d'été, l'Assemblée fédérale a adopté un projet contenant différentes modifications du droit parlementaire. Il s'agit en grande partie de modifications mineures visant à combler des lacunes du droit en vigueur et de précisions apportées à la législation parlementaire sur des points ayant occasionnellement suscité des interrogations dans la pratique. Toutefois, la discussion revêt une plus grande portée pour les trois aspects suivants.

## 1. Obligations des députés en matière de transparence

L'Assemblée fédérale a décidé d'étendre les obligations des députés en matière de transparence (art. 11 LParl). Les dispositions qui régissent actuellement les informations à fournir sur les activités professionnelles sont telles que les intérêts découlant de ces activités restent occultés dans de nombreux cas. Il s'agit donc d'obliger les députés à indiquer également le nom de leurs employeurs.

Dans le registre public des liens d'intérêts les députés doivent aussi indiquer si l'activité considérée est exercée à titre bénévole ou si elle est rémunérée.

Le projet prévoit en outre la création d'un registre public des voyages officiels effectués par les députés à l'étranger. Le registre en question énumérera les déplacements effectués sur mandat des organes de l'Assemblée fédérale, en précisant à chaque fois la destination et le nom des députés ayant participé au voyage. Il est également prévu que soient publiés les frais annuels pour chaque organe.

## 2. Donner au public un accès plus large aux documents importants des commissions

L'Assemblée fédérale a aussi décidé de donner au public un accès plus large aux documents importants des commissions (art. 47a LParl, art. 8 OLPA). Il impose en particulier à ces dernières d'apprécier systématiquement si des documents sont essentiels à la compréhension des propositions qu'elles soumettent au conseil ; si tel est le cas, cela fonde un droit à la publicité de l'information. Les modifications permettent de clarifier la situation relative au traitement des documents de commission : ceux-ci seront classifiés par principe, mais ils pourront être déclassifiés si des conditions déterminées sont remplies. La possibilité de déclassification ne concerne pas les procès-verbaux de séance, dont la confidentialité est maintenue en toutes circonstances. En l'absence d'une telle exception, les commissions perdraient grandement en importance : le Conseil fédéral et l'administration cesseraient de leur communiquer des informations essentielles ; la préparation des décisions du Parlement serait « délocalisée » au sein de comités informels dont la composition ne serait pas représentative et qui ne fonctionneraient pas selon des règles démocratiques.

## 3. Moins de papier

Les députés et leurs collaborateurs personnels doivent pouvoir accéder dans une plus large mesure aux procès-verbaux et autres documents des commissions disponibles au format électronique sur le réseau d'information sécurisé du Parlement (ext-

ranet). Le travail des députés s'en trouvera facilité et un pas décisif sera franchi sur la voie d'un Parlement consommant moins de papier.

Ruth Lüthi

Secrétaire adjointe des Commissions des  
institutions politiques de l'Assemblée  
fédérale

ruth.luethi@parl.admin.ch



## Le Grand Conseil genevois se rénove

Le Grand Conseil de la République et canton de Genève a siégé pour la dernière fois dans sa salle des séances à l'Hôtel de Ville le vendredi 22 juin 2018. D'importants travaux de rénovation débiteront durant le mois de juillet et se termineront en janvier 2021 avec l'inauguration de la nouvelle salle. Ils permettront à la députation genevoise de bénéficier d'un lieu moderne pour que le parlement entre pleinement dans le XXI<sup>e</sup> siècle.

Une disposition en hémicycle a été privilégiée pour atténuer le sentiment d'opposition, un puits de lumière sera créé, ainsi que des espaces plus adaptés aux exigences d'aujourd'hui ou encore un accès facilité aux personnes à mobilité réduite par l'intermédiaire d'un ascenseur.

Dans l'intervalle, le Grand Conseil siégera à l'Union Internationale des Télécommunications dès le 30 août 2018 et pendant toute la durée des travaux.

Lionel Rudaz  
Secrétaire adjoint du Grand Conseil,  
Genève  
[lionel.rudaz@etat.ge.ch](mailto:lionel.rudaz@etat.ge.ch)



## XAVER-Award für den Politik-Event 100 Jahre Proporz im Kanton Zürich

**Der Event zu 100 Jahre Proporzwahlen im Kanton Zürich gewinnt die höchste Schweizer Auszeichnung der Live Communication. Die Agentur melt GmbH durfte gestern Abend mit der Geschäftsleitung und den Parlamentsdiensten des Kantonsrates den goldenen Xaver-Award in der Kategorie Best Public Event & Show-Entertainment 2018 entgegennehmen.**

Die Jurorinnen und Juroren des XAVER-Awards würdigten den Anlass «100 Jahre Proporz» als ausgezeichnetes Beispiel dafür, wie ein kompliziertes Thema spielerisch dem Publikum näher gebracht werden kann. Mit einer visuellen Identität hat melt GmbH das Ereignis zum Brand gemacht. Über Website und Social Media wurde der Brand in der Öffentlichkeit bekannt gemacht und durch ein vorzügliches Konzept ein Polit-Event inszeniert. In der Halle 53 in Winterthur begegneten sich Politikerinnen und Politiker mit der Bevölkerung. Zudem bot eine Ausstellung Raum für die haptische, interaktive Auseinandersetzung mit der Zürcher Demokratie.

Im Februar 2017 entschied die Geschäftsleitung des Kantonsrates Zürich, die hundertjährige Erfolgsgeschichte des Proporzwahlrechtes im Kanton Zürich mit der Öffentlichkeit zu feiern. Die Veranstalter standen vor einem mehrfachen Wagnis: Ein politisches Wahlverfahren sorgt in der Öffentlichkeit bekanntlich nicht per se für Emotionen. Und für die Durchführung eines Grossanlasses im ohnehin gedrängten Amtsjahr kam nur ein schmales Zeitfenster in Frage.

Zusammen mit der Agentur melt GmbH erschuf ein kleines Projektteam in nur

drei Monaten in der Halle 53 eine parlamentarische Erlebniswelt. Der 180köpfige Kantonsrat hielt in der ehemaligen Giesseireihalle der Sulzer seine Sitzung ab. Eine ansonsten nicht öffentliche Kommissions-sitzung konnte live mitverfolgt werden. Die Ausstellung zur Geschichte und zur aktuellen Bedeutung des Proporzwahlrechtes regte Jung und Alt zum Nachdenken über die direkte Demokratie an. Partei- und Verbandsstände luden zum Dialog ein. Expertinnen und Experten aus Verwaltung und Politik standen Rede und Antwort.

Das Wagnis hat sich nun doppelt auszahlt: Der Xaver-Award würdigt die professionelle Umsetzung und die positiven Reaktionen des Publikums verweisen auf das gewachsene Bedürfnis der Bürgerinnen und Bürger nach einer aktiven Öffentlichkeitsarbeit der öffentlichen Organe. Aus diesem Grund steht die in Winterthur gezeigte Ausstellung als Wanderausstellung den Gemeinden des Kantons Zürich zur Verfügung. Interessierte Gemeinden können sich weiterhin melden.

Von Seiten melt GmbH wirkten Martin Rohr, Kristina Stupp, Anna Wehrli, Rüdiger Schlömer und Matthias Erzinger (u&me GmbH) im Projektteam «100 Jahre Proporz» mit. Von Seiten Kanton setzte sich das Projektteam aus Moritz von Wyss und Christian Gyger (Parlamentsdienste), Benjamin Tommer (Direktion der Justiz und des Innern) und Werner Malär (Staatskanzlei) zusammen. Die Organisation dieser Feier in solch kurzer Zeit war nur möglich durch die enge Zusammenarbeit der Parlamentsdienste mit dem Generalsekretariat der Direktion der Justiz und des Innern, der Staatskanzlei, des Statistischen Amtes, des Staatsarchives, der Kantonspolizei und des Kantonsspitals Winterthur. Finan-

ziell unterstützt wurde das Projekt durch den Lotteriefonds des Kantons Zürich.

Der XAVER-Award ist das bedeutendste Schweizer Gütesiegel der Live-Com-Branche. Er würdigt in sieben verschiedenen Kategorien die besten Projekte des vergangenen Jahres. [www.xaver-award.ch](http://www.xaver-award.ch)

Moritz von Wyss, Leiter der Parlamentsdienste des Kantonsrates Zürich  
[moritz.vonwyss@pd.zh.ch](mailto:moritz.vonwyss@pd.zh.ch)



## Forum der Parlamentsdienste in Riehen / Forum des services parlementaires à Riehen

Das Forum der Parlamentsdienste der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen richtet sich an Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Parlamentsdienste von Bund, Kantonen und Gemeinden.

**Freitag, 5. Oktober 2018, vormittags in Riehen (BS):**  
**«Erwartungen der Ratsmitglieder an die Parlamentsdienste»**

Einladung mit Programm folgt.

---

Dans le cadre de son Forum des services parlementaires, la Société suisse pour les questions parlementaires SSP invite chaque année les collaborateurs et collaboratrices des services parlementaires suisses des tous les niveaux (Confédération/cantons/communes) à participer un échange d'informations et de connaissances.

La prochaine édition du Forum aura lieu dans **la matinée du vendredi 5 octobre 2018 dans la commune de Riehen (BS)** et sera consacrée au thème « **Les attentes des membres des Parlements envers leurs services parlementaires** ». L'invitation et le programme détaillé de la manifestation vous parviendront prochainement.

Nous vous prions de bien vouloir vous réserver cette date dès à présent et nous réjouissons de vous accueillir nombreux à Riehen.



# Korrespondenten – Correspondents – Corrispondenti

---

## Bund

---

### Bundesversammlung

Ruth Lüthi, stv. Sekretärin der Staatspolitischen Kommissionen, Parlamentsdienste der eidg. Räte, 3003 Bern, T: 058 322 98 04, F: 058 322 98 67, E: ruth.lueithi@parl.admin.ch

---

## Kantone – Cantons – Cantoni

---

### Kantonsrat Zürich

Moritz von Wyss, Leiter Parlamentsdienste Kantonsrat Zürich, Postfach, 8090 Zürich, T: 043 259 20 07, F: 043 259 51 88, E: moritz.vonwyss@pd.zh.ch

### Grosser Rat Bern – Grand Conseil Berne

Patrick Trees, Generalsekretär des Grossen Rates, Postgasse 68, 3000 Bern 8, T: 031 633 75 82, F: 031 633 75 88, E: patrick.trees@parl.be.ch

### Kantonsrat Luzern

Karin Schuhmacher, Leiterin Parlamentsdienst, Staatskanzlei, Bahnhofstrasse 15, 6002 Luzern, T: 041 228 50 17, E: karin.schuhmacher@lu.ch

### Landrat Uri

Kristin Arnold Thalmann, Ratssekretärin, Rathausplatz 1, 6460 Altdorf, T: 041 875 20 06, E: kristin.arnold@ur.ch

### Kantonsrat Schwyz

Mathias Brun, Staatsschreiber, Staatskanzlei, 6431 Schwyz, T: 041 819 11 24, F: 041 819 26 19, E: mathias.brun@sz.ch

### Kantonsrat Obwalden

Beat Hug, Ratssekretär, Ratssekretariat Kantonsrat, Rathaus, Postfach 1562, 6061 Sarnen, T: 041 666 62 02, F: 041 660 65 81, E: beat.hug@ow.ch

### Landrat Nidwalden

Armin Eberli, Landratssekretär, Regierungsgebäude, Postfach, 6371 Stans, T: 041 618 79 01, F: 041 618 79 11, E: armin.eberli@nw.ch

### Landrat Glarus

Hansjörg Dürst, Ratschreiber, Regierungskanzlei des Kantons Glarus, 8750 Glarus, T: 055 646 69 66, F: 055 646 32 91, E: hansjoerg.duerst@gl.ch

### Kantonsrat Zug

Tobias Moser, Landschreiber, Regierungsgebäude, Postfach, 6301 Zug, T: 041 728 31 10, F: 041 728 37 01, E: tobias.moser@zg.ch

### Grand Conseil Fribourg – Grosser Rat Freiburg

Mireille Hayoz, Secrétaire générale du Grand Conseil, Rue de la Poste 1, 1701 Fribourg, T: 026 305 10 52, F: 026 305 10 49, E: mireille.hayoz@fr.ch

### Kantonsrat Solothurn

Michael Strebler, Sekretär des Kantonsrates, Rathaus, 4500 Solothurn, T: 032 627 20 79, E: michael.strebler@sk.so.ch

### Grosser Rat Basel-Stadt

Beat Flury, Leiter Parlamentsdienst, Rathaus, 4001 Basel, T: 061 267 40 15, M: 079 420 44 07, E: beat.flury@bs.ch

### Landrat Basel-Landschaft

Alex Klee, Leiter Parlamentsdienst, Landeskanzlei Basel-Landschaft, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal, T: 061 552 50 27, F: 061 552 69 65, E: alex.klee@bl.ch

### Kantonsrat Schaffhausen

Claudia Indermühle, Sekretärin des Kantonsrats, Regierungsgebäude, Beckenstrasse 7, 8200 Schaffhausen, T: 052 632 73 63, F: 052 632 70 69, E: claudia.indermuehle@ktsh.ch

### Grosser Rat Appenzell IR

Markus Dörig, Ratschreiber, Rathaus, Marktgasse 2, 9050 Appenzell, T: 071 788 93 11, F: 071 788 93 39, E: markus.doerig@rk.ai.ch

### Kantonsrat Appenzell AR

Anja Jenny, Assistentin Kantonsrat, Parlamentsdienste, Regierungsgebäude, 9102 Herisau, T: 071 353 62 34, E: anja.jenny@ar.ch

### Kantonsrat St. Gallen

Lukas Schmucki, Vizestaatssekretär/Leiter Parlamentsdienste, Staatskanzlei, Regierungsgebäude, Postfach, 9001 St.Gallen, T: 058 229 32 56, E: lukas.schmucki@sg.ch

### Grosser Rat Graubünden

Domenic Gross, Leiter Ratssekretariat, Staatskanzlei Graubünden, 7001 Chur, T: 081 257 22 32, F: 081 257 21 88, E: ratssekretariat@staka.gr.ch

### Grosser Rat Aargau

Rahel Ommerli, Leiterin Parlamentsdienst, Regierungsgebäude, 5001 Aarau, T: 062 835 13 61, F: 062 835 13 59, E: rahel.ommerli@ag.ch

### Grosser Rat Thurgau

Ricarda Zurbuchen, Leiterin Parlamentsdienste, Regierungsgebäude, Zürcherstrasse 188, 8510 Frauenfeld, T: 058 345 53 12, F: 058 345 53 54, E: ricarda.zurbuchen@tg.ch

### Gran Consiglio Ticino

Gionata P. Buzzini, Segretario del Gran Consiglio, Palazzo governativo, 6510 Bellinzona, T: 091 814 43 25, E: gionata.buzzini@ti.ch

### Grand Conseil Vaud

Igor Santucci, Secrétaire général du Grand Conseil, Grand Conseil, Place du Château 6, 1014 Lausanne, T: 021 316 05 19, F: 021 316 40 19, E: igor.santucci@vd.ch

### Grand Conseil Valais – Grosser Rat Wallis

Claude Bumann, Chef du Service parlementaire, Grand Conseil, Service parlementaire, Grand-Pont 4, 1951 Sion, T: 027 606 21 87, E: claude.bumann@parl.vs.ch

### Grand Conseil Neuchâtel

Janelise Pug, Secrétaire générale du Grand Conseil, Château, 2000 Neuchâtel, T: 032 889 40 15, E: janelise.pug@ne.ch

### Grand Conseil Genève

Laurent Koelliker, Sautier, Rue de l'Hôtel de Ville, 1211 Genève 3, T: 022 327 97 00, F: 022 327 97 19, E: laurent.koelliker@etat.ge.ch

### Parlement Jura

Jean-Baptiste Maître, secrétaire du Parlement, Parlement de la République et Canton du Jura, Hôtel du Parlement, Rue de l'Hôpital 2, 2800 Delémont, T: 032 420 72 22 / 23, F: 032 420 72 21, E: jean-baptiste.maitre@jura.ch

## Gemeinden – Communes – Comuni

---

### *Stadt Baden*

Marco Sandmeier, Stadtschreiber II, Stadthaus,  
Rathausgasse 1, 5401 Baden, T: 056 200 82 04, F: 056 200 83 26,  
E: marco.sandmeier@baden.ag.ch

### *Stadt Bern*

Daniel Weber, Ratssekretariat des Stadtrats, Predigerstrasse 12,  
Postfach, 3000 Bern 1, T: 031 321 79 20, F: 031 321 79 22,  
E: ratssekretariat@bern.ch

### *Stadt Biel – Ville de Bienne*

Regula Klemmer, Ratssekretärin, Ratssekretariat des  
Stadtrates, Mühlebrücke 5a, 2502 Biel-Bienne, T: 032 326 11 73,  
E: 032 326 11 92, E: regula.klemmer@biel-bienne.ch

### *Gemeinde Davos*

Michael Straub, Landschreiber, Berglistutz 1, Postfach,  
7270 Davos Platz 1, T: 081 414 30 41, F: 081 414 30 49,  
E: michael.straub@davos.gr.ch

### *Stadt Dietikon*

Uwe Krzesinski, Sekretär des Gemeinderates, Stadthaus,  
Bremgartenstrasse 22, 8953 Dietikon, T: 044 744 36 31,  
E: uwe.krzesinski@dietikon.ch

### *Ville de Fribourg – Stadt Freiburg*

Mathieu Maridor, collaborateur scientifique en charge du  
secrétariat du Conseil général, Ville de Fribourg,  
Place de l'Hôtel-de-Ville 3, 1700 Fribourg, T: 026 351 71 12,  
E: mathieu.maridor@ville-fr.ch

### *Ville de Genève*

Marie-Christine Cabussat, Cheffe du Secrétariat du  
Conseil municipal, Rue de la Croix Rouge 4, 1204 Genève,  
T: 022 418 29 66, E: infocm@ville-ge.ch

### *Stadt Gossau*

Toni Inauen, Stadtschreiber, Stadtkanzlei, Rathaus,  
9201 Gossau, T: 071 388 41 11, E: toni.inauen@stadtgossau.ch

### *Gemeinde Köniz*

Verena Remund-von Känel, Parlamentssekretärin, Direktion  
Präsidentiales und Finanzen, Fachstelle Parlament, Landorfstr. 1,  
3098 Köniz, T: 031 970 92 06, F: 031 970 92 17,  
E: verena.remund@koeniz.ch

### *Stadt Kreuzlingen*

Thomas Niederberger, Stadtschreiber der Stadt Kreuzlingen  
und Sekretär des Gemeinderates, Stadtkanzlei, Hauptstrasse  
62, 8280 Kreuzlingen, T: 071 677 62 10, F: 071 671 11 30,  
E: thomas.niederberger@kreuzlingen.ch

### *Ville de Lausanne*

Frédéric Tétaz, Secrétaire du Conseil communal de Lausanne,  
Hôtel de ville, Pl. de la Palud 2, 1003 Lausanne, T: 021 315 21 01,  
F: 021 315 20 02, E: frederic.tetaz@lausanne.ch

### *Stadt Luzern*

Brigitte Koller, Leiterin Sekretariat Grosser Stadtrat,  
Hirschengraben 17, 6002 Luzern, T: 041 208 88 76,  
E: grstr@stadtluzern.ch

### *Stadt Opfikon*

Willi Bleiker, Ratssekretär, Stadtverwaltung Opfikon,  
Oberhauserstrasse, 8152 Opfikon, T: 01 829 82 27,  
F: 01 829 82 42, E: willi.bleiker@opfikon.ch

### *Gemeinde Riehen*

Urs Denzler, Sekretär des Einwohnerrates,  
Gemeindehaus, 4125 Riehen, T: 061 646 82 18,  
E: urs.denzler@riehen.ch

### *Stadt Thun*

Christoph Stalder, Vizestadtschreiber, Rathaus, 3602 Thun,  
T: 033 225 82 17, E: christoph.stalder@thun.ch

### *Stadt Schaffhausen*

Gabriele Behring, Ratssekretärin Grosser Stadtrat  
Schaffhausen, Stadthaus, 8200 Schaffhausen, T: 052 632 53 14,  
E: gabriele.behring@stsh.ch

### *Stadt St. Gallen*

Manfred Linke, Stadtschreiber, Rathaus, 9001 St.Gallen,  
T: 071 224 53 22, F: 071 224 57 01,  
E: manfred.linke@stadt.sg.ch

### *Stadt Uster*

Daniel Reuter, Leiter Parlamentarische Dienste, Bahnhofstrasse  
17, 8610 Uster, T: 044 944 73 32, E: daniel.reuter@uster.ch

### *Stadt Wetzikon*

Franziska Gross, Ratssekretärin des Grossen Gemeinderates,  
Bahnhofstrasse 167, 8622 Wetzikon, T: 044 931 32 15,  
E: franziska.gross@wetzikon.ch

### *Stadt Winterthur*

Marc Bernhard, Ratsschreiber Grosser Gemeinderat der  
Stadt Winterthur, Stadtkanzlei Winterthur, Pionierstrasse 7,  
8403 Winterthur, T: 052 267 51 58, F: 052 267 59 35,  
E: marc.bernhard@win.ch

### *Stadt Zug*

Martin Würmli, Stadtschreiber, Stadthaus, Postfach 1258,  
6301 Zug, T: 041 728 21 02, F: 041 728 23 71,  
E: martin.wuermli@stadtzug.ch

### *Stadt Zürich*

Andreas Ammann, Leiter Parlamentsdienste des  
Gemeinderates, Stadthausquai 17, Postfach, 8022 Zürich,  
T: 044 412 31 10, F: 044 412 31 12,  
E: andreas.ammann@zuerich.ch

---

## Vorstand SGP – Comité SSP – Comitato SSP

---

### *Präsident*

Ruedi Lustenberger, a. Nationalrat, Romoos LU

### *Vizepräsident*

Daniel Reuter, Leiter Parlamentsdienste der Stadt Uster, Zürich

### *Sekretär*

Reto Schmid, stv. Generalsekretär des Grossen Rates FR,  
Freiburg

### *Kassiererin*

Sabine Canton, Leiterin Ratsdienste des Kantons Basel-Stadt,  
Basel

### *Webmaster*

Reto Rudolf, Gemeinderat Stadt Zürich, Zürich

### *Redaktorin Mitteilungsblatt*

Ruth Lüthi, stv. Sekretärin der SPK NR/SR, Burgdorf

Jacques-André Aubry, Député au Parlement jurassien,  
Les Breuleux; Gionata Buzzini, segretario generale del  
Gran Consiglio TI, Minusio; Hansjörg Dürst, Ratsschreiber,  
Staatskanzlei GL, Glarus; Regula Klemmer, secrétaire du  
Conseil de ville de la Ville de Bienne, Bienne; Laurent Koelliker,  
Sautier du Grand Conseil GE, Genève; Igor Santucci, Secrétaire  
général du Grand Conseil du canton de Vaud, Echallens; Rolf  
Steiner, dipl. Chemiker, a. Kantonsratspräsident, Dietikon;  
Michael Strebel, Ratssekretär Kanton SO, Solothurn; Felix  
Uhlmann, Professor für Staats- und Verwaltungsrecht  
und Rechtssetzungslehre, Basel; Moritz von Wyss, Leiter  
Parlamentsdienste Kantonsrat ZH, Zürich

Das Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen erscheint 3-mal jährlich und wird durch die Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen herausgegeben.

Sekretär der Gesellschaft:  
Reto Schmid, stv.  
Generalsekretär des  
Grossen Rates FR,  
Tel. 026 305 10 55

Sekretariat und Vertrieb:  
Sekretariat SPK,  
Parlamentsdienste,  
3003 Bern,  
Tel. 058 322 99 44

Redaktion: Ruth Lüthi,  
Parlamentsdienste,  
3003 Bern,  
Tel. 058 322 98 04

Redaktionsschluss  
der nächsten Nummer:  
15. November 2018.

Die von den Autorinnen und Autoren vertretenen Meinungen müssen sich mit denjenigen der Redaktion nicht decken. Die Verantwortung für die einzelnen Beiträge liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Mitteilungen können direkt an die Redaktion gesandt werden, vorzugsweise per E-Mail  
([ruth.luethi@parl.admin.ch](mailto:ruth.luethi@parl.admin.ch)).

Le bulletin d'information SSP paraît 3 fois l'an et est publié par la Société suisse pour les questions parlementaires.

Secrétaire de la Société:  
Reto Schmid, secrétaire  
général adjoint du Grand  
Conseil FR,  
Tél. 026 305 10 55

Secrétariat et distribution:  
Secrétariat CIP, Services du  
Parlement, 3003 Berne,  
Tél. 058 322 99 44

Rédaction: Ruth Lüthi,  
Services du Parlement,  
Tél. 058 322 98 04

Délai rédactionnel du prochain numéro:  
15 novembre 2018.

Les avis exprimés par les auteurs sont de leur seule responsabilité et ne reflètent pas nécessairement celles de la rédaction.

Les nouvelles peuvent être transmises directement à la rédaction, si possible par voie électronique  
([ruth.luethi@parl.admin.ch](mailto:ruth.luethi@parl.admin.ch)).

Il bollettino d'informazione SSP viene pubblicato 3 volte all'anno dalla Società svizzera per le questioni parlamentari (SSP).

Segretario della Società:  
Reto Schmid, secrétaire  
général adjoint du Grand  
Conseil FR,  
Tél. 026 305 10 55

Segretariato e distribuzione:  
Segretariato CIP, Servizi del  
Parlamento, 3003 Berna,  
Tel. 058 322 99 44

Redazione: Ruth Lüthi,  
Servizi del Parlamento,  
Tel. 058 322 98 04

Termine redazionale  
della prossima edizione:  
15 novembre 2018.

Le opinioni espresse dagli autori non collimano necessariamente con quelle della redazione. Gli autori sono responsabili delle loro opinioni. Le informazioni possono essere trasmesse direttamente alla redazione, possibilmente per e-mail  
([ruth.luethi@parl.admin.ch](mailto:ruth.luethi@parl.admin.ch)).

Produktion/Production/  
Produzione:  
Dike Verlag AG  
Weinbergstrasse 41  
8006 Zürich  
Tel.: 044/251 58 30  
[www.dike.ch](http://www.dike.ch)

Bildquelle / source de  
l'image / origine fotografia:  
[www.parlament.ch](http://www.parlament.ch)



Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen  
Société suisse pour les questions parlementaires  
Società svizzera per le questioni parlamentari