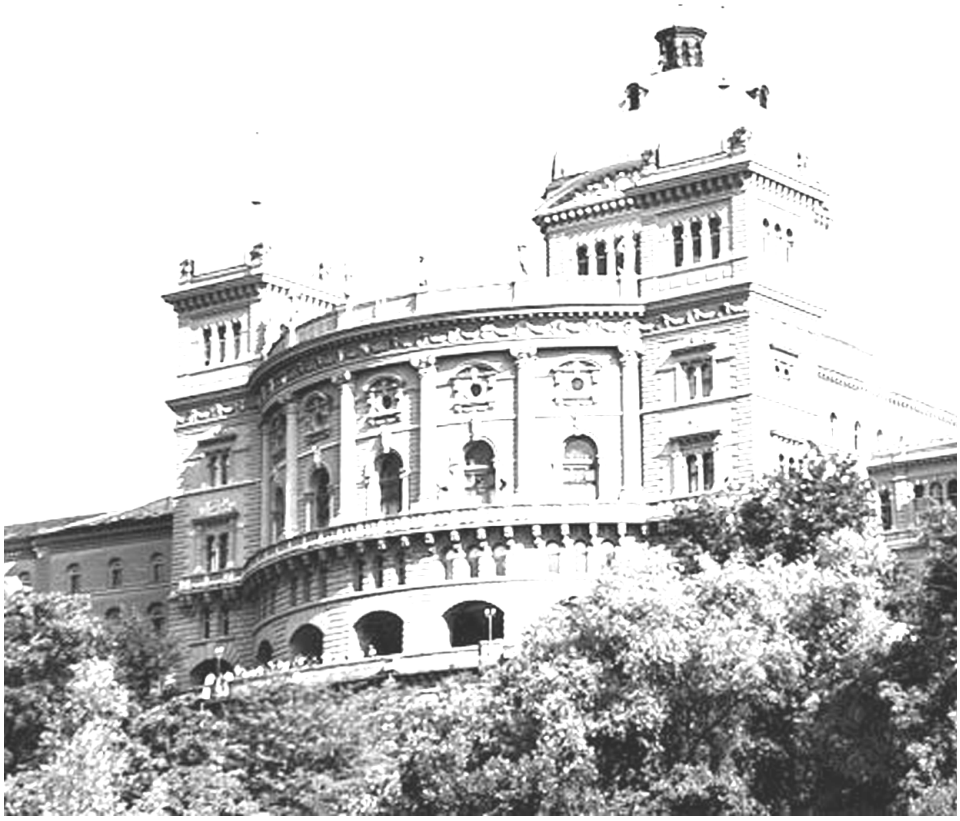
August 2008 – Nr. 2 – 11. Jahrgang
Août 2008 – No. 2 – 11ème année
Agosto 2008 – No. 2 – 11° anno

PARLAMENT
PARLEMENT
PARLAMENTO

Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen

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

Bollettino d'informazione della Società svizzera per le questioni parlamentari



SCHWERPUNKT – LE THEME – IL TEMA

Parlamentarische Opposition in Konkordanzsystemen?
Opposition parlementaire dans un système de concordance?

WISSENSCHAFTLICHER BEITRAG – CONTRIBUTION SCIENTIFIQUE

New Public Management in den Kantonen – Stand der Reformen und parlamentarische Steuerungsinstrumente

MITTEILUNGEN – NOUVELLES - NOTIZIE

Thurgau, Davos

INHALT – INDEX – INDICE

Editorial: Parlamentarische Opposition in Konkordanzsystemen? Seite 3

Schwerpunkt - Le thème - Il tema
Parlamentarische Opposition in Konkordanzsystemen?
Opposition parlementaire dans un système de concordance?

Wolf Linder und Daniel Schwarz: Möglichkeiten parlamentarischer Opposition im schweizerischen System Seite 4

Jean-François Aubert: Une opposition parlementaire dans un système de concordance? Seite 11

Urs Altermatt: Wie viel Opposition verträgt die Konkordanz? Seite 13

Wissenschaftlicher Beitrag – Contribution scientifique

Nicolas Schmidt: New Public Management in den Kantonen – Stand der Reformen und parlamentarische Steuerungsinstrumente Seite 15

Mitteilungen – Nouvelles –Notizie

Thurgau: Änderung der Geschäftsordnung des Grossen Rates Seite 19

Davos: Pragmatische Lösung für Sicherung der politischen Partizipation in den Behörden bei einer Gemeindefusion Seite 20

Hinweise

Korrespondenten - Correspondents - Corrispondenti
Vorstand SGP

Für weitere Informationen (frühere Ausgaben dieses Heftes. Links auf kantonale und kommunale Parlamente):
http://www.sgp-ssp.net
Pour de plus amples informations (éditions antérieures du bulletin, liens aux sites des parlements cantonaux et communaux):
http://www.sgp-ssp.net

Parlamentarische Opposition in Konkordanzsystemen?

"Opposition ist die Kunst, etwas zu versprechen, was die Regierung nicht halten kann" (Harold Nicolson)

Es ist sehr verdienstvoll, dass die Redaktion des Bulletins "Parlament" das Thema "Parlamentarische Opposition in Konkordanzsystemen?" in den Vordergrund rückt und von prominenten Autoren behandeln lässt. Bemerkenswert ist bereits das Fragezeichen im Titel: Ist es denn bestritten, unsicher, zweifelhaft, ob "Opposition" in einer Demokratie schweizerischer Prägung Platz hat, ausgeübt wird, legitim oder systemfremd erscheint?

Wie die Beiträge in diesem Heft zeigen, tut sich die Schweiz – und zwar die politische Praxis wie die betroffenen Wissenschaften – schwer mit der Einordnung der parlamentarischen Opposition in unsere Konkordanzdemokratie. Das Institut der Opposition stammt aus der parlamentarischen Demokratie (oder Konkurrenzdemokratie), in der die parlamentarische Mehrheit, welche sich aus einer (oder auch mehr) Parteien zusammensetzt und regelmässig auch die Regierung bildet, einer oder mehreren Oppositionsparteien gegenübersteht. Diese ist bestrebt, bei den nächsten Parlamentswahlen die Mehrheit im Parlament zu erringen, um einen "Machtwechsel" herbeizuführen. In diesem Sinn kennt das schweizerische politische System keine parlamentarische Opposition, denn alle grossen Parteien sind seit langem und mit wenigen Unterbrüchen an der Regierungsbildung beteiligt; sie bilden, zusammen mit den kleinen im Parlament vertretenen Parteien, wechselhafte Koalitionen, um im Parlament (aber auch und im Volk) mehrheitsfähige Entscheidungen herbeizuführen. Opposition findet somit trotzdem statt, aber nicht von einer festen Minderheit, sondern von allen Parteien je nach politischem Geschäft – okkasionell oder fallbezogen. Jede im Bundesrat vertretene Partei übt (mehr oder weniger) eine Doppelrolle als Regierungspartei und Oppositionspartei aus. Und Opposition geht vom Volk aus, mit der Ausübung der Volksrechte, namentlich des Referendums.

Damit beginnen auch die Fragen, wie sie in den folgenden Beiträgen angeschnitten werden. Was bedeutet es, wenn eine Partei erklärt, im Bundesrat nicht mehr vertreten zu sein und deshalb "in die Opposition" zu gehen - und dies medienwirksam inszeniert wie showgerecht propagiert - dabei aber im Parlament weiterhin mit anderen Parteien notgedrungen nach Mehrheiten sucht und in allen nach Parteienproporz vergebenen Ämtern "sitzen" bleibt? Lässt sich das von Wolf Linder/Daniel Schwarz beschriebene Parteien-Dilemma, sowohl an überparteilichen Kompromissen als auch an eigener Profilierung zulasten anderer Regierungsparteien interessiert zu sein, beliebig ausreizen? Das Thema scheint in der modernen Mediendemokratie, welche zur Eigenprofilierung von Gruppierungen und Personen sowie zum "ständigen" Wahlkampfgetöse geradezu einlädt, immer wichtiger zu werden.

Gehört es zur Konkordanz, dass zwischen den "regimentsfähigen" Regierungsparteien ein Minimalkonsens in fundamentalen Fragen von Politik, Gesellschaft und Wirtschaft bestehen muss, was Urs Altermatt in seinem Beitrag entschieden (und m. E. zurecht) fordert – oder geben wir uns mit einer proportionalen Vertretung im Bundesrat zufrieden? Wenn wir einen Minimalkonsens verlangen: Wie viele Gemeinsamkeiten zwischen den Regierungsparteien braucht es, damit die Handlungsfähigkeit des Systems erhalten bliebt? Und: Sind die Parteien gegenwärtig überhaupt willens und in der Lage, sich auf Gemeinsamkeiten zu einigen?

Etwas dürfen wir nicht übersehen: unsere Demokratie ist durch eine durchgängige Machtteilung und Auffächerung der politischen Gewalten geprägt, etwa durch die Bundesstaatlichkeit, die Volksrechte als Oppositionsinstrumente, die rigide Gewaltenteilung zwischen Parlament und Regierung, das Zweikammersystem mit gleichberechtigten Kammern, den Proporz, die exekutiven Kollegialorgane, das Vielparteiensystem mit seiner kantonalen Verankerung und das Verbändesystem. Insofern ist die (Bereichs-) Opposition systembedingt breit angelegt. Ein solches System der Machtdiffusion ist aber auch anfällig: es kann durch multiple Vetoplayer und Blockademächte relativ leicht lahm gelegt werden. Deshalb haben sich ein spezifisches Konfliktregelungsverfahren und Spielregeln entwickelt, die Entscheidungen und deren Durchsetzung ermöglichen und erleichtern: die Suche nach dem breiten Konsens, die Einbindung vieler Minderheiten, der positiv bewertete Kompromiss. Die Konkordanz- oder Verhandlungsdemokratie ist somit die systemadäquate Regierungsform in diesem blockadeträchtigen Machtgefüge. Sie ist aber auch der bislang erfolgreiche Versuch, in einem Land aufgefächerter Völkerschaften, Gruppierungen und Minderheiten (wie sie etwa Kantone, Sprachgemeinschaften, kulturelle Identitäten, Städte, Land- und Berggebiete, Agglomerationen sowie Konfessionen bilden) integrierend zu wirken und den Zusammenhalt des Landes zu sichern. Vor diesem Hintergrund geschichtlich-kultureller Entwicklungen haben sich eine spezifische politische Kultur, Spielregeln, Haltungen, Mentalitäten und Verhaltensmuster der Gesellschaft resp. des Volkes herausgebildet. Kompromiss und Ausgleich entsprachen bislang einer gewachsenen und tief verwurzelten Haltung des Volkes. Die Konkordanz ist wegen dieser Machtdiffusion, wie sie auch im Parlament zu beobachten ist, essentiell auf einen handlungsfähigen und stabilen Bundesrat angewiesen.

Konkordanz ist demnach bedeutend mehr als eine proportionale Bundesratsbeteiligung. Sie ist auch Ausdruck unserer politischen Kultur. Sollte sich diese nicht gerade auch im Parlament widerspiegeln?

Prof. Dr. René Rhinow
e. Ständerat, e. Präsident der SGP
Präsident des Schweizerischen Roten Kreuzes

IMPRESSUM

Das Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen erscheint 3 mal jährlich und wird durch die Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen herausgegeben.
Sekretariat der Gesellschaft und Vertrieb: Moritz von Wyss, Sekretariat SPK, Parlamentsdienste, 3003 Bern.
Redaktion: Ruth Lüthi, Sekretariat SPK, Parlamentsdienste, 3003 Bern, Tel. 031 322 98 04.
Produktion: typobox, Christa Krestan, Haffnerstrasse 27, 4500 Solothurn, Tel. 032 621 64 19
Redaktionsschluss der nächsten Nummer: 31.Oktober 2008.
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@pd.admin.ch).

Le bulletin d'information SSP paraît 3 fois l'an et est publié par la Société suisse pour les questions parlementaires.
Secrétariat de la société et distribution: Moritz von Wyss, Secrétariat CIP, Services du Parlement, 3003 Berne.
Rédaction: Ruth Lüthi, Secrétariat CIP, Services du Parlement, 3003 Berne, Tel. 031 322 98 04.
Production: typobox, Christa Krestan, Haffnerstrasse 27, 4500 Soleure, Tel. 032 621 64 19
Délai rédactionnel du prochain numéro: 31 octobre 2008.
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@pd.admin.ch).

Il bollettino d'informazione SSP viene pubblicato 3 volte all'anno dalla Società svizzera per le questioni parlamentari (SSP).
Segretariato della Società e distribuzione: Moritz von Wyss, Segretariato CIP, Servizi del Parlamento, 3003 Berna.
Redazione: Ruth Lüthi, Segretariato CIP, Servizi del Parlamento, 3003 Berna, Tel. 031 322 98 04.
Produzione: typobox, Christa Krestan, Haffnerstrasse 27, 4500 Soletta, Tel. 032 621 64 19
Termine redazionale della prossima edizione: 31 ottobre 2008.
Le opinioni espresse dagli autori non devono collimare 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@pd.admin.ch).

Möglichkeiten parlamentarischer Opposition im schweizerischen System

Prof. Wolf Linder und Daniel Schwarz, Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern

Einleitung

Welche Möglichkeiten bieten sich einzelnen Parteien, im schweizerischen Politiksystem eine dauerhafte und wirksame Opposition zu betreiben? Diese Frage hat an Aktualität gewonnen und wird auch im Ausland wahrgenommen (Church 2008), seit die SVP nicht mehr im Bundesrat vertreten ist. Sie ist seit Kerr (1978) aus politologischer Sicht allerdings kaum je untersucht worden und kann heute nicht leicht beantwortet werden. Denn die nationale Politik hat ein halbes Jahrhundert hinter sich, in denen die vier Regierungsparteien grundsätzlich bereit waren, in Regierung und Parlament zusammen zu arbeiten, und in denen wirksame Opposition auf die "fallweise" Konfrontation in Volksabstimmungen begrenzt war. Die Gründe dafür sind hinreichend bekannt: Der strukturelle Einfluss der direkten Demokratie wirkt als Konkordanzzwang. Die hohe Hürde des Doppelmehrs bei Verfassungsabstimmungen veranlasst die Parteien zu Kooperation und Kompromiss, um das Risiko von Abstimmungsniederlagen zu verkleinern, und analog wird die Zusammenarbeit in der Gesetzgebung gesucht, um die Zahl der fakultativen Referenden zu begrenzen. Dieser Konkordanzzwang war so stark, dass er eine grosse Regierungskoalition der vier Parteien FDP, CVP, SVP und SP hervorgebracht hat, die trotz Fehlens eines gemeinsamen politischen Programms immerhin seit 1959 gehalten hat. Diese Epoche ist nun vorläufig zu Ende. Was aber wird die SVP aus ihrer angekündigten grundsätzlichen Oppositionsrolle machen können? Wird sie auf die häufigere Mobilisierung der Stimmbürgerschaft in Volksabstimmungen begrenzt bleiben? Oder wird grundsätzliche Opposition auch auf parlamentarischer Ebene Wirkung zeitigen? Der historische Vergleich mit der SP, die während Jahrzehnten als zeitweise grösste Partei aus dem Bundesrat ausgeschlossen war, ist nur von begrenzter Aussagekraft. Wenn ihre Opposition damals nur beschränkte Erfolge auswies, so sind zwei Gründe zu nennen. Erstens stand die SP einem geschlossenen Bürgerblock gegenüber, und zweitens war die Zahl der Volksabstimmungen in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts bedeutend geringer als heute. Aussichtsreicher für die Einschätzung parlamentarischer Oppositionsmöglichkeiten ist daher eine Analyse der heutigen Koalitionsbildungen im Parlament. Die beiden Autoren haben diese für den Nationalrat der Periode 1996-2005 im Auftrag der Parlamentsdienste untersucht. Dabei wurden erstmals sämtliche elektronisch erfassten Abstimmungen im Nationalrat ausgewertet, so dass gegen 8000 Abstimmungen für die Analyse genutzt werden konnten. Der nachfolgende Beitrag stützt sich auf die Auswertung dieser im Jahr 2006 vorgestellten Studie (Schwarz/Linder 2006).

Theoretische Stimmkraft der Fraktionen und ihrer Koalitionen

Die vier vergangenen Wahlen 1995-2007 zeigten einen starken Umbruch der schweizerischen Parteienlandschaft und der Sitzverteilung im Nationalrat, wie die folgende Tabelle verdeutlicht:

Tabelle 1: Parteienstärke und Sitzverteilung im Nationalrat

Partei	Sitze und Wählerstärke 1995		Sitze und Wählerstärke 1999		Sitze und Wählerstärke 2003		Sitze und Wählerstärke 2007[1]	
FDP	45	20,2%	43	19,9%	40	17,3%	31	15,8%
CVP	34	16,8%	35	15,9%	28	14,4%	31	14,5%
SVP	29	14,9%	44	22,5%	55	26,7%	62	28,9%
SPS	54	21,8%	51	22,5%	52	23,3%	43	19,5%
Grüne	8	5,0%	9	5,0%	13	7,4%	20	9,6%
Uebrige	30	21,3%	18	14,2%	12	10,9%	13	11,7%

[1] Ausserhalb unseres Untersuchungszeitraums (zur Information), Quelle: Bundesamt für Statistik

Als wesentliche Entwicklung der 1990er Jahre bis heute zeichnen sich der Aufstieg der rechtskonservativen SVP zur stärksten Partei, die Schwächung der politischen Mitte FDP/CVP sowie die Erosion der Wählerschaft der Kleinparteien ab. Das Links-Grüne Lager stagnierte; Erfolge der Grünen gingen auf Kosten der SP und umgekehrt. Damit ist schon arithmetisch eine gewisse Polarisierung in der Grossen Kammer angelegt, die sich nach Ansicht von Politik-Beobachtern seit geraumer Zeit eingestellt hat. Nichts hat sich indessen geändert am Charakter eines effektiven Vielparteiensystems. Keine Partei hat eine hegemoniale Stellung. Jede Partei muss Koalitionen eingehen, um im Parlament einen Entscheid durchzubringen oder zu verhindern. Die theoretische Stimmkraft der einzelnen Koalitionen zeigt sich, unter Annahme geschlossener Stimmabgabe der Fraktionen, wie folgt (am Beispiel der Legislaturperiode 2003-2007):

Tabelle 2: Theoretische Stimmkraft der wichtigsten Koalitionen unter fünf Parteien im Nationalrat 2003

FDP-SVP	95
FDP-CVP	68
SVP-CVP	83
SP-SVP	107
SP-CVP	81
SP-FDP	92
SP-Grüne	65
FDP-SVP-CVP	123
SP-Grüne-FDP	105
SP-Grüne-CVP	93
SP-Grüne-CVP-FDP	137
FDP-SVP-CVP-SP	175

Aufschlussreich ist, dass es – abgesehen von der "unheiligen" Zweierallianz von SVP und SP-- mindestens drei Parteien braucht, um theoretisch eine Mehrheit im 200-köpfigen Nationalrat zu erlangen. Die theoretische Stimmkraft vermittelt allerdings nur einen groben Anhaltspunkt für die Kräfteverhältnisse im Parlament, da die Fraktionen kaum je geschlossen stimmen (vgl. Schwarz/Linder 2007). Im Folgenden beziehen wir uns deshalb auf die Auswertung des realen Stimmverhaltens. Dieses wurde anhand aller elektronisch festgehaltenen Abstimmungen im Nationalrat von 1996-2005 ermittelt. Die Gesamtzahl der untersuchten Abstimmungen beträgt 7'997.

Der Schlüssel zum Gesamterfolg von Fraktionen: Grösse oder Koalitionsverhalten?

Wie oft befindet sich eine Fraktion bei Abstimmungen auf Seiten der Mehrheit? Die Beantwortung dieser Frage gibt einen ersten Hinweis auf die effektive Durchsetzungsfähigkeit einer Fraktion und damit auf ihren "Gesamterfolg" im Parlament. Eine erste Vermutung könnte lauten, dass

der Erfolg einer Fraktion mit zunehmender Grösse steigt. Ihr relativ grösseres Stimmengewicht verschafft ihr Vorteile in der Suche nach Koalitionspartnern, und wenn die anderen Fraktionen geteilter Meinung sind, hat sie grössere Chancen, mit ihrem eigenen Antrag durchzudringen oder mit ihrer Unterstützung einer andern Fraktion zur Mehrheitsbeschafferin zu werden. Diese Vorteile des grösseren Stimmengewichts können nicht nur im Plenum, sondern bereits in den vorbereitenden Kommissionsarbeiten ausgespielt werden. Die folgende Tabelle zeigt den Abstimmungserfolg der Fraktionen in den drei untersuchten Legislaturperioden. Dabei haben wir als "Fraktionserfolg" jene Fälle gewertet, in denen ein Antrag der eigenen oder einer anderen Partei von mindestens der Hälfte der stimmenden Fraktionsmitglieder unterstützt wurde und mit der Entscheidung des Gesamtrats übereinstimmte.

Entgegen den theoretischen Erwartungen bildet die Grösse einer Fraktion ganz offensichtlich keinen ausschlaggebenden Faktor für den Erfolg einer politischen Gruppierung. Die beiden grössten Fraktionen, SVP und SP, liegen auf deutlich tieferem Erfolgsniveau als die mittelgrossen Fraktionen von CVP und FDP. Bei den Kleinfraktionen der Grünen und der Liberalen finden wir je eine mit tiefem und eine mit hohem Erfolg. Auch in der zeitlichen Entwicklung spielt die Fraktionsgrösse keine Rolle: Weder hat die SVP ihre für schweizerische Verhältnisse spektakulären Sitzgewinne in einen grösseren Fraktionserfolg umgesetzt, noch haben die Fraktionen der bürgerlichen Mitte von FDP und CVP an Einfluss eingebüsst. Die Erklärung für diesen Sachverhalt ist einfach. Sie liegt im Koalitionsverhalten der Fraktionen, wie wir in diesem und in den folgenden Abschnitten noch genauer sehen werden.

Tabelle 3: Fraktionserfolg nach Legislaturperiode

	Gesamt	**45. Legislatur**	**46. Legislatur**	**47. Legislatur (bis 2005)**
	in %	**in %**	**in %**	**in %**
CVP	90.1	89.9	91.3	88.3
GP	52.8	55.1	52.3	50.1
LPS*	78.1	76.1	79.9	*
FDP	81.4	78.9	82.9	82.6
SP	56.6	57.4	57.4	54.4
SVP	67.0	67.3	66.9	66.8
	N=7'997	*N=2'789*	*N=3'262*	*N=1'946*

* Die LPS-Mitglieder haben sich in der 47. Legislaturperiode der FDP-Fraktion angeschlossen. Quelle: Schwarz und Linder (2006)

Die nachstehende Tabelle hält den Anteil isolierter Positionsbezüge der vier Bundesratsfraktionen fest, in denen eine Partei sich keiner Koalition im Parlament anzuschliessen vermochte.

Tabelle 4: Isolierte Positionsbezüge nach Legislatur (vier Bundesratsfraktionen)

	Gesamt		**45. Legislatur**		**46. Legislatur**		**47. Legislatur (bis 2005)**	
	N	**in %**	**n**	**in %**	n	in %	n	in %*
CVP	92	1.2	36	1.3	35	1.1	21	1.1
FDP	88	1.1	27	1.0	32	1.0	29	1.5
SP	3'169	39.6	1'171	42.0	1'235	37.9	763	39.2
SVP	1'097	13.7	274	9.8	478	14.7	345	17.7
	N=7'997		**N=2'789**		**N=3'262**		**N=1'946**	

Quelle: Schwarz und Linder (2006)

Isolierte Positionsbezüge sind ein zuverlässiger Indikator für das Oppositionsverhalten, in denen eine Fraktion sich gegen die Parlamentsmehrheit stellt. Die Tabelle zeigt, dass die bürgerliche Mitte kaum von dieser Option Gebrauch macht. Die Fraktionen von CVP und FDP stimmen sich regelmässig mit einer anderen Gruppierung ab. Die SP dagegen opponiert in rund zwei von fünf Abstimmungen gegen die Ratsmehrheit, was die traditionelle politische Spaltung des Parlaments zwischen dem bürgerlichen und dem links-grünen Lager bestätigt. Neu ist dagegen die innere Spaltung des bürgerlichen Lagers. In zunehmendem Masse begreift sich die SVP als Oppositionspartei und verweigert ihre Zustimmung, im letzten untersuchten Zeitabschnitt in mehr als 17 Prozent aller Fälle.
Isolierte Positionsbezüge einer einzelnen Partei sind angesichts der Kräfteverhältnisse im Parlament zumeist zum Scheitern verurteilt. Opposition im Alleingang hat zudem den Preis geringeren Gesamteinflusses einer Fraktion. Dieser Preis kann durchaus gewollt sein, wenn der Erfolg anderswo als im Parlament gesucht wird. Der Alleingang kann der Profilierung einer Partei in Wahlen oder der Fortsetzung der Opposition in der Arena der direkten Demokratie dienen. Das ausgeprägte Oppositionsverhalten von SP und SVP bestätigt mithin das in der Öffentlichkeit wahrgenommene Bild einer zunehmenden Polarisierung der Konkordanz: Tendenziell zerfällt diese in die Dreiteilung einer politische Mitte, einer politischen Linken und einer bürgerlichen Rechten. Was die Öffentlichkeit weniger wahrnimmt, sind die Konsequenzen dieser der Mehrheitsbildung. Trotz ihrer Schwächung macht die bürgerliche Mitte von FDP und CVP nach wie vor die Musik im Nationalrat. Ihre Positionsbezüge setzen sich in 80 oder 90 Prozent durch, weil sie damit praktisch immer eine Koalitionsbildung verbinden, die zum parlamentarischen Leadership führt. Der geringere Gesamterfolg von SP und SVP dagegen erklärt sich aus ihren isolierten Positionsbezügen, einem Oppositionsverhalten, das die Kooperation in der Konkordanz nur (noch) teilweise verfolgt.

Koalitionen und Gegenkoalitionen: Häufigkeit und Erfolg

Alleingänge einer einzelnen Fraktion sind selbstverständlich nicht die einzig mögliche Opposition im Parlament. Theoretisch grössere Erfolgschancen liegen darin, in Koalition mit einer oder mehreren Parteien jene Gegenkoalition zu schlagen, welche als Mehrheitsmacherin auftritt. Das verlangt eine systematische Analyse von Koalitionen und Gegenkoalitionen bei Abstimmungen. Damit befassen wir uns im Folgenden. Dabei betrachten wir als "Koalition" und "Gegenkoalition" eine Situation, in der sich bei einer Abstimmung mindestens die Hälfte der Stimmenden der betei-

ligten Fraktionen für bzw. gegen einen Antrag stellen. Mit der Untersuchung des faktischen Abstimmungsverhaltens sind nicht nur formell verabredete Vereinbarungen erfasst, sondern auch spontan bei Abstimmungen sich ergebende "informelle" Koalitionen. Die nachfolgende Abbildung zeigt ihre Häufigkeit aus dem untersuchten Jahrzehnt. Sie beschränkt sich auf die vier Regierungsparteien, enthält aber alle kombinatorischen Möglichkeiten.

Die Häufigkeiten geben Aufschluss sowohl über die grundlegenden Spaltungen im Parlament wie auch über die generelle politische Übereinstimmung zwischen den Fraktionen. Dabei fällt folgendes auf: Zunächst bestätigt sich auch hier das vordem gemachte Bild der traditionellen Lagerbildung: Am häufigsten ist die Opposition von SP allein oder von SP samt Grünen, denen ein geschlossener bürgerlicher Block von CVP, SVP und FDP gegenüber steht. Aber dieser Block ist nicht mehr einheitlich: in jedem siebten Fall schert die rechtsbürgerliche SVP aus und hat dabei die lagerübergreifende Koalition der drei übrigen Parteien gegen sich. Diese Entwicklung ist jüngeren Datums: Lag die fallweise Opposition der SVP in den ersten zwei Jahren der Untersuchungsperiode noch unter 10 Prozent, so hat sich ihr Anteil in den Jahren 2004 -2005 auf 17,7 Prozent erhöht und damit zwar nicht verdoppelt, aber stark erhöht. Die Parteien der politischen Mitte verbinden sich nicht gleichmässig mit der Linken oder der Rechten. Die CVP koaliert mit der SP, die FDP mit der SVP in immerhin 16 Prozent aller Fälle, während die umgekehrte Situation mit weniger als 2 Prozent äusserst selten vorkommt. Konkordantes Verhalten, also die geschlossene Unterstützung einer Vorlage durch die "grosse Koalition" aller vier Regierungsparteien, kommt – je nach Sichtweise "nur" oder "immerhin" – bei jeder fünften Abstimmung im Nationalrat vor. Häufig handelt es sich dabei um unbestrittene Vorlagen, welche auch von den nicht im Bundesrat vertretenen Fraktionen unterstützt werden. Die restlichen Koalitionsmuster sind statistisch bedeutungslos.

Was nun den Erfolg anbetrifft, bestätigt die systematische Analyse die Aussagen des vorangehenden Abschnitts zu den isolierten Positionsbezügen: Koalitionsmuster "1 gegen 3" sind weitgehend erfolglos. Am ehesten vermag noch die SP die Mehrheitsverhältnisse zu drehen. Die detaillierte Analyse zeigt, dass dieser 5-Prozent-Erfolg vor allem zustande kommt, wenn die SP geschlossenen Sukkurs durch die Grünen erhält und wenn sich die bürgerliche Koalition nur schwach formiert. Interessant sind vor allem die "2 gegen 2" Koalitionsmuster, und zwar deshalb, weil sie numerisch als aussichtsreichste Oppositionsstrategie gegen die erwartete Mehrheit für eine Regierungsvorlage zu deuten sind. Hier zeigt sich die Mitte-Links-Koalition von SP und CVP nicht nur als häufigstes, sondern auch als erfolgreichstes Muster. Es vermag die Mitte-Rechts-Koalition von SVP und FDP in 80 Prozent aller Abstimmungen zu schlagen. Die "unheilige Allianz" der konservativen Rechte mit der Ratslinken ist zwar statistisch so selten wie diejenige von FDP und SP gegen SVP und CVP. Sie ist aber in der Vergangenheit mit gewisser Regelmässigkeit bei wichtigen Entscheiden, etwa in AHV- oder Militärfragen, zustande gekommen und vermag die bürgerliche Mitte von CVP und FDP bei jeder achten Abstimmung zu schlagen. Der Vollständigkeit halber ist auch das konkordante Verhalten aller vier Regierungsparteien aufgeführt. Es kommt trotz zunehmender Polarisierung zwischen Links und Rechts in mehr als 20 Prozent aller Abstimmungen zustande und ist nur ausnahmsweise erfolglos. Die Nichtregierungsparteien, spielen nur ausnahmsweise eine Rolle, wenn es um die Mehrheitsbildung im Nationalrat geht. Eine Ausnahme bilden die Grünen, die zumeist mit der SP stimmen und deren Stimmen vor allem beim Koalitionsmuster "2 gegen 2" wichtig sind.

Tabelle 5: Koalitionsmuster unter den vier Regierungsparteien 1996-2005

Koalitionsmuster	Erfolg der Opposition	Erfolg der Mehrheit	Zahl der Abstimmungen
2 gegen 2			
SVP-CVP vs. FDP-SP	8.3%	91.7%	96 (1.3%)
SVP-FDP vs. SP-CVP	18.2%	81.7%	1189 (16.0%)
SVP-SP- vs. CVP-FDP	12.6%	87.4%	111 (1.5%)
1 gegen 3			
SVP vs. SP-CVP-FDP	0.3%	99.7%	1097 (14.8%
SP vs. SVP-FDP-CVP	5.5%	94.5%	3169 (42.7%)
FDP vs.SVP-CVP-SP	1.1%	98.9%	88 (1.2%)
CVP vs. SVP-FDP-SP	0%	100%	92 (1.2%)
4 zusammen			
SVP-SP-FDP-CVP		99.9%	1585 (21.3%)
Koalitionsfälle total			*7427 (100%)*

Quelle: Schwarz und Linder (2006), eigene Berechnungen

Trend zum bipolaren System?

Die Konkordanz der letzten 50 Jahre weist Konstanten und Wandel aus. Zu den Konstanten gehörte die Machtteilung unter den Regierungsparteien bei der Besetzung des Bundesrates, der parlamentarischen Kommissionen, des Bundesgerichts und weiterer Instanzen. Politisch umstritten konnte dabei höchstens die personelle Besetzung sein, nicht aber der Anspruch jeder Partei auf Einsitznahme nach dem Grundsatz proportional ausgewiesener Stärke. Als eine ebenso konstante Geschäftsgrundlage galt, dass jeder Partei trotz ihrer Mitverantwortung in der Regierung das Recht zugestanden wird, die "fallweise Opposition" zu einzelnen Geschäften über die parlamentarische Arena hinaus in die Abstimmungsdemokratie zu tragen. Davon hat insbesondere die SP Gebrauch gemacht, da sich ihre gesellschaftspolitischen Ziele und ihre Präferenzen deutlich von jenen des relativ homogenen Blocks der bürgerlichen Parteien abhoben.

Zum Wandel der Konkordanz gehören dagegen die Muster der Koalitionsbildung. In einer ersten Periode - grob zwischen 1960 und 1975 - war der Konsens unter den Regierungsparteien am grössten. Es gab darin sogar Ansätze eines gemeinsamen Legislaturprogramms. Auch in dieser Periode war die fallweise Opposition einzelner Parteien zu vermerken, aber die Allianzen wechselten in den verschiedenen Sachbereichen. In der Zeit ab 1976 bis Anfang der 1990er Jahre war eine erste Polarisierung zu vermerken: die bürgerlichen Parteien stellten sich in einzelnen Politikbereichen geschlossener gegen die Ratslinke und die aufkommenden Grünen. In Bereichen der Finanz-, der Umwelt- oder der Energiepolitik etwa wurde die links-grüne Allianz zum regelmässigen Verlierer. Hinter der Fassade formeller Konkordanz gab es so etwas wie eine informelle Mehrheitspolitik, die der klassischen Spaltung zwischen bürgerlichen und linken Parteien entspricht.(Linder 1987: 210ff.). Wenn Mitte der 1980er Jahre an einem SP-Parteitag über den Austritt aus der Regierung diskutiert wurde, so geschah dies freilich nicht wegen ihrer Minorisierung in der Gesetzgebung, sondern wegen der Niederlage, welche die SP mit der Nichtwahl ihrer ersten Bundesrats-Frauenkandidatur durch Lilian Uchtenhagen im September 1983 zu verkraften hatte. In der jüngsten Periode nun, die gekennzeichnet ist vom Aufstieg der SVP und ihrer Profilierung als national-konser-

vative Oppositionspartei, sinkt die politische Übereinstimmung im bürgerlichen Lager. Wollte man von der Entstehung eines "tripartiten Systems" von Linke, politischer Mitte und Rechte sprechen, wie dies Medienkommentare hin und wieder tun, so wäre dieses allerdings in doppelter Hinsicht asymmetrisch: Ist die bürgerliche Mitte geeint, koaliert sie dreimal häufiger mit der Rechten als mit der Linken (42 gegenüber 14 Prozent aller Abstimmungen gemäss Tabelle 3). Ist die bürgerliche Mitte gespalten, so koaliert die FDP, wie wir gesehen haben, in praktisch allen Fällen mit der SVP, die CVP dagegen fast ausschliesslich mit der Ratslinken. Diese Konstellation von Koalition und Gegenkoalition ist mit gut 16 Prozent aller Abstimmungen die dritthäufigste, mit leicht steigender Tendenz in der Untersuchungsperiode. In diesem Sinne ist es richtiger, von einem ansatzweise "bipolaren System" von Mitte-Rechts und Mitte-Links zu sprechen. Diese "2:2-Konstellation" teilt das Parlament in zwei fast gleich grosse Lager, wenn man die Grünen auf Seiten von SP und CVP hinzuzählt. Dabei lässt es sich vertreten, der Mitte-Links-Koalition die Rolle der Opposition zuzuordnen, weil sie numerisch etwas kleiner ist, im Bundesrat eine Minderheit bildet und politisch von der am stärksten oppositionellen Kraft der SP mitgestaltet wird. Es drängt sich daher die Frage auf, welche Bedeutung der Mitte-Links-Opposition im Zuge der wachsenden Polarisierung zukommt.

Mitte-Links-Allianz: Wachsende Bedeutung im Zuge politischer Polarisierung?

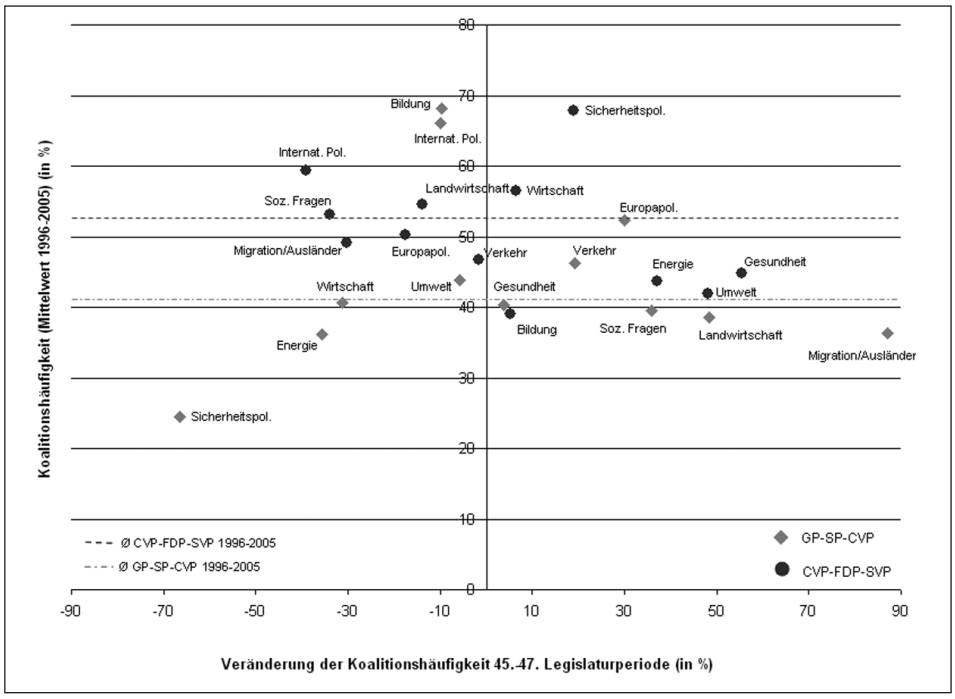
Nachfolgend werden die Häufigkeit und die Erfolgschancen der Mitte-Links-Koalition näher untersucht, und zwar in zweierlei Hinsicht. Erstens beobachten wir deren Entwicklung. Wir untersuchen folgende Frage: In welchen Politikbereichen gibt es einen zunehmenden Anteil von Entscheidungen, in denen die CVP, statt geschlossen mit dem Bürgerblock zu stimmen, eine Koalition mit den linken Parteien eingeht? Die Frage ist bedeutsam. Es entspricht nämlich sowohl praktischer Erfahrung wie theoretischen Überlegungen, dass sich die Parteien in den einzelnen Politikbereichen zu unterschiedlichen Koalitionen zusammenfinden. So koalieren SP und CVP aufgrund ihrer politischen Präferenzen z.B. besonders häufig in den Bereichen der Bildungs- und der internationalen Politik, FDP und SVP vorzugsweise in der Sicherheits- oder Energiepolitik. In solchen Fällen können wir von mehr oder weniger dauerhaften Allianzen sprechen. Zweitens betrachten wir deren Erfolg: In welchen Sachbereichen der Gesetzgebung kommt die Mitte-Links-Koalition eher zum Erfolg? Zur Beantwortung dieser Fragen vergleichen wir zunächst die Häufigkeit der Koalitionen des geschlossenen bürgerlichen Lagers mit jenen der Mitte-Links-Allianz im Zeitverlauf. Stimmt der generelle Eindruck einer stärkeren Polarisierung zwischen links und rechts, so müsste der Anteil der Koalitionen, bei denen sich die CVP als einzige echte Mittepartei nicht nur zur Rechten, sondern auch auf die Seite der Links-Grünen schlägt, zunehmen. Abbildung 2 veranschaulicht die Veränderungen auf zwei Dimensionen: Auf der vertikalen Achse ist der prozentuale Anteil der Allianzen in wichtigeren Sachbereichen über den ganzen Zeitverlauf abzulesen, auf der Horizontalen markiert der linke Teil Abnahme, der rechte Teil die Zunahme der Koalitionshäufigkeit zwischen der 45. und der 47. Legislaturperiode.

Beginnend mit der bürgerlichen Dreierkoalition (Kreissymbole) zeigt sich, dass ihre Zusammenarbeit sich insgesamt auf hohem Niveau bewegt, dass aber in einzelnen Bereichen eine ausgeprägt sinkende Tendenz der Übereinstimmung zu vermerken ist. Dies gilt vor allem bei Vorlagen zur internationalen Politik (Geschlossenheit sinkt von rund 63 auf 38 Prozent), bei der Sozialpolitik (von 53 auf 35 Prozent), sowie -- eher überraschend -- bei der Migrationspolitik (von 63 auf 44 Prozent). Bei der Migrationspolitik setzte der Abwärtstrend bereits mit der 46. Legislaturperiode ein, während in den übrigen genannten Bereichen erst mit der 47. Legislaturperiode stark sinkende Verläufe zu verzeichnen sind. Ebenfalls betroffen von der zunehmenden Uneinigkeit zwischen CVP, FDP und SVP sind in geringerem Ausmass auch die Europa- und die Landwirtschaftspolitik.

Der These einer generell wachsenden Uneinigkeit des bürgerlichen Lagers widersprechen Befunde verstärkter Allianzbildung in sechs Bereichen. Dies gilt allen voran für die Gesundheits-, Umwelt- und die Energiepolitik; in diesen Bereichen arbeiteten die drei bürgerlichen Partner in der ersten Hälfte der 47. Legislaturperiode erheblich besser zusammen als noch in der 45. Periode. Ebenfalls verbessert haben sich die Beziehungen in der Sicherheitspolitik und in einem geringeren Ausmass auch in der Wirtschafts- und Bildungspolitik.

Kommen wir zu den Mitte-Links-Koalitionen. Starke und wenig veränderte Allianzen (Viereck-Symbole) sind im Bereich der Bildung und der internationalen Politik zu vermelden. In fünf Politikfeldern sind zum Teil stark steigende Koalitionshäufigkeiten zu verzeichnen: bei Migrationsfragen (von 23 auf 44 Prozent), in der Landwirtschaftspolitik (von rund 35 auf 52.5 Prozent), in der Sozialpolitik (von 36 auf 49 Prozent), in der Europapolitik (von 50.5 auf ca. 66 Prozent) sowie im Verkehrsbereich (von knapp 52 auf 61.5 Prozent). Umgekehrt springen stark sinkende Koalitionshäufig-

Abbildung 1: Durchschnittliche Koalitionshäufigkeit und Veränderung über die Zeit von CVP-FDP-SVP und GP-SP-CVP nach Themenbereich



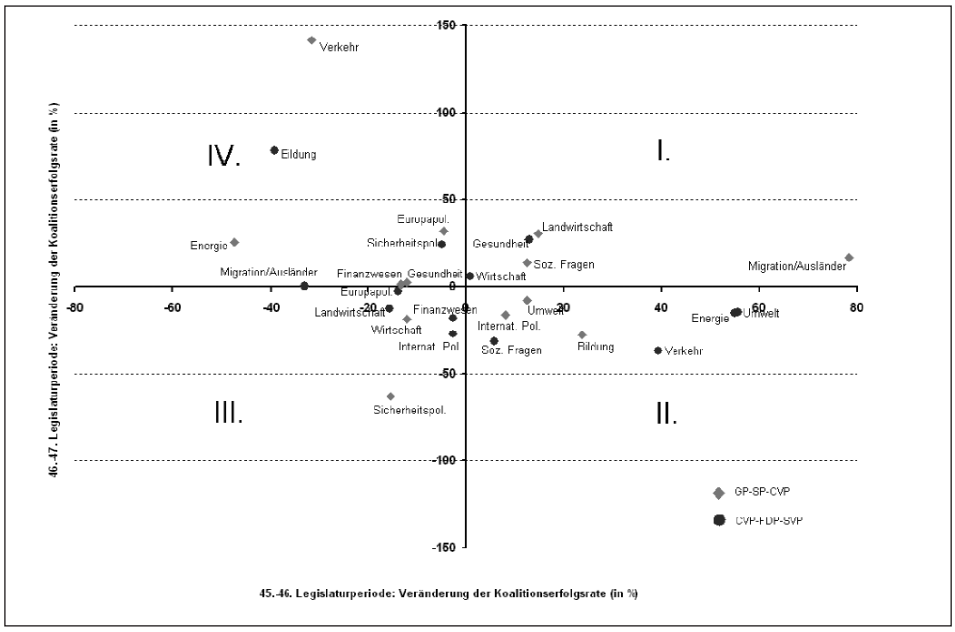
Quelle: Schwarz und Linder (2006)

keiten in den drei Bereichen Sicherheitspolitik (von rund 30 auf 10 Prozent), Wirtschaftspolitik (von 44 auf 30.5 Prozent), sowie Energiepolitik (von 45 auf 29 Prozent) ins Auge. In allen diesen Feldern hat sich die CVP inzwischen (wieder) stärker der bürgerlichen Seite zugewandt.

Diese Befunde bestätigen die These einer allgemeinen Polarisierung in ein Mitte-Rechts- und Mitte-Links-Lager nicht. Zwar steigt generell der Anteil solcher Allianzbildungen, aber darunter verbergen sich starke Unterschiede der Kooperation in den einzelnen Politikbereichen und eine Dynamik des längerfristigen Auf- und Abbaus von Allianzen. Wechselnde Koalitionen und die längerfristige Veränderung von Allianzen können als ein typisches Muster funktionierender Konkordanzdemokratie angesehen werden. Sie zeigen umgekehrt, dass sich das schweizerische System nicht dem Muster herkömmlicher parlamentarischer Demokratien angenähert hat, in der über alle Politikbereiche hinweg feste Rollen von Regierung und Opposition bestehen.

Wie nun aber steht es um die zweite Frage, den politischen Erfolg der Mitte-Links-Allianz im Vergleich zum geeinten bürgerlichen Lager? Wie wir bereits gesehen haben, gewinnt das geeinte bürgerliche Lager rund 95 Prozent aller Abstimmungen, die Mitte-Links-Koalition etwas über 80 Prozent. Wie haben sich nun diese Erfolgsraten in den einzelnen Politikbereichen und im Zuge veränderter Stärkeverhältnisse verändert? Die nachstehende Abbildung vergleicht die Erfolge aus der 45./46. Legislaturperiode (horizontale Achse) mit jenen aus 46./47. Legislaturperiode (vertikale Achse). Daraus kann die Entwicklung des Erfolgs der Allianzen wie aus einer Vier-Felder-Tafel abgelesen werden.

Abbildung 2: Zeitliche Veränderung des Koalitionserfolgs von CVP-FDP-SVP und GP-SP-CVP nach Themenbereich



Quelle: Schwarz und Linder (2006)

In Quadrant I sind diejenigen Bereiche angesiedelt, bei denen über alle drei Legislaturperioden hinweg steigende Erfolgsraten zu verzeichnen sind. Darunter fallen für die Mitte-Links-Allianz die Bereiche Migration/Ausländer, soziale Fragen sowie die Landwirtschaftspolitik. Stetig steigenden Erfolg weist das bürgerliche Lager nur in der Gesundheitspolitik auf, während die Erfolge im wichtigen Bereich der Wirtschaftspolitik unverändert bleiben.

Quadrant II zeigt jene Politikbereiche, die zwischen der 45. und 46. Legislaturperiode steigende und zwischen der 46. und 47.Legislaturperiode sinkende Erfolgsraten aufweisen. Bei der bürgerlichen Koalition sind dies die Umwelt-, Energie- und Verkehrspolitik sowie der Sozialbereich; bei der Mitte-Links-Koalition die Bereiche Bildung, Umwelt und internationale Politik.

Der dritte Quadrant bildet das Gegenstück zum ersten und beinhaltet Politikbereiche, die über alle Legislaturperioden hinweg sinkende Erfolgswahrscheinlichkeiten aufweisen. Augenfällig ist diese Entwicklung vor allem im sicherheitspolitische Bereich in der GP-SP-CVP-Koalition. Etwas weniger dramatisch sind deren sinkende Erfolge in der Wirtschaftspolitik. Geringeren Erfolg verzeichnet die bürgerliche Zusammenarbeit in den Bereichen internationale Politik, Finanzwesen, Landwirtschaft und Europapolitik.

Einige markante Punkte weist der letzte Quadrant IV auf, der sinkende Erfolge zwischen der 45. und 46. Periode mit steigenden Erfolgsraten zwischen der 46. und 47. Periode kombiniert. In der Mitte-Links-Allianz betrifft dies hauptsächlich die Verkehrs-, Energie- und Europapolitik, während in der bürgerlichen Koalition die Bildungs- und Sicherheitspolitik eine solche Entwicklung aufweist.

Damit zeigt sich für den Erfolg insgesamt ein ähnliches Bild wie bei der Entwicklung der Zahl der Allianzen: Die Frage, ob die Ergebnisse der Politik im Zuge der veränderten Kräfteverhältnisse und der zunehmenden Polarisierung von einer eine "rechtsbürgerliche Wende" oder einem zunehmenden "Links-Einfluss" unterliegen, kann nicht pauschal beantwortet werden. Der Erfolg der beiden Allianzen ist unterschiedlich von Politikbereich zu Politikbereich und unterliegt in der zeitlichen Entwicklung den Konjunkturzyklen des Auf- und Abschwungs. Ebenso wenig lässt sich die Mitte-Links-Koalition als eigentliche Opposition charakterisieren. Zwar ist ihr allgemeiner Erfolgsausweis geringer. Aber es gibt eben Bereiche, in denen sie letztlich über den grösseren Einfluss verfügt als das geeinte bürgerliche Lager, so etwa in der internationalen Politik und in der Bildungspolitik.

Parlamentarische und direktdemokratische Opposition

Als letztes widmen wir uns der Frage, in welcher Weise es für das parlamentarische Oppositionsverhalten von Einfluss ist, ob sie den Test einer Volksabstimmung zu bestehen hat. Dazu können zwei gegensätzliche Hypothesen formuliert werden. Die erste geht davon aus, dass es der eigentliche Sinn der schweizerischen Konkordanz ist, die Risiken der Niederlage in Volksabstimmungen zu minimieren und somit durch Kooperation unter allen Parteien tragfähige Kompromisse zu erreichen, die auch im Volk mehrheitsfähig sind. Die Hypothese würde demnach lauten: Referendumsfähige Vorlagen geniessen grössere Unterstützung durch alle Parteien. Die gegenteilige Überlegung lautet: die Volksrechte sind und bleiben trotz Konkordanz ein Oppositionsinstrument. Fraktionen bzw. Parteien, die im Parlament in die Minderheit versetzt werden, verbleibt die Hoffnung, in der Arena der direkten Demokratie ihren abweichenden Standpunkt durchzubringen. Den Referendumsvorlagen, so die zweite Hypothese, erwächst im Parlament grössere Opposition als den nicht-referendumspflichtigen Erlassen.

Unsere Untersuchung nimmt als Grad der Opposition die Zahl der Fraktionen, die in der Schlussabstimmung gegen eine Vorlage stimmt. Nachstehend die Ergebnisse.

Tabelle 6: Anzahl zustimmende Fraktionen (Mittelwerte) nach Referendumsfähigkeit in Gesamt- und Schlussabstimmungen

Erlassform	Anzahl zustimmende Fraktionen (Mittelwert)	N
nicht referendumsfähig	4.43	602
fakultatives Referendum (insgesamt)	4.30	798
- wenn Referendum nicht ergriffen	*4.39*	*736*
- wenn Referendum ergriffen	*3.24*	*62*
obligatorisches Referendum	3.63	40
Gesamt	4.34	1'440

Quelle: Schwarz und Linder (2006), eigene Berechnungen

Bei der Interpretation dieser Zusammenhänge ist zunächst zu beachten, dass in der Normstufe der Verfassungsvorlagen mit obligatorischem Referendum, der Gesetze mit fakultativem und den nicht referendumspflichtigen Beschlüssen auch eine Rangfolge materieller Wichtigkeit steht. In der Praxis dürfte sie nicht durchgehend zu beobachten sein, aber wir können sicherlich davon ausgehen, dass die nicht-referendumspflichtigen Entscheide generell von geringerer Tragweite sind als Gesetzes- und Verfassungsvorlagen.

Zunächst nun weisen alle referendumspflichtigen Erlasse eine geringere Zustimmung auf als die nicht-referendumspflichtigen Parlamentsbeschlüsse. Erwartungsgemäss liegt die Unterstützung in jenen Fällen tiefer, bei denen das fakultative Referendum tatsächlich ergriffen wird. Der Unterschied (3.24 gegen 4.39 unterstützende Fraktionen im Mittel) ist erheblich. Das heisst, dass das Gesetzesreferendum nicht erst "im Volk" aufkommt, sondern als Opposition bereits auf parlamentarischer Ebene deutlich artikuliert wird. Schluss- und Gesamtabstimmungen signalisieren so ein gesteigertes Referendumsrisiko. Bei Verfassungsvorlagen ist die Volksabstimmung mit dem doppelten Entscheidrisiko von Volks- und Ständemehr obligatorisch; das politische Veto jeder Regierungspartei also am stärksten zu berücksichtigen. Auch hier liegt die durchschnittliche Zustimmung von 3.63 Fraktionen deutlich tiefer als bei den nicht-referendumspflichtigen Erlassen. Mit Bezug auf die beiden Hypothesen ist das Ergebnis nicht eindeutig: Die Unterstützung von Verfassungsvorlagen ist etwas grösser als bei Gesetzen, gegen die das Referendum ergriffen wird. Beim stärksten Risiko parlamentarischer Entscheidung ist also ein grösserer Wille zur Kooperation zu vermerken, wie es der ersten Hypothese und dem Sinn der Konkordanz entspricht. Referendumspflichtige Erlasse insgesamt (also Verfassungs- und Gesetzesvorlagen) führen aber im Vergleich zu den nicht-referendumspflichtigen Beschlüssen nicht zur stärkeren parlamentarischen Zusammenarbeit. Vielmehr bestätigt sich, was in vielen Einzelfällen beobachtbar ist: Referenden bleiben das Oppositionsinstrument übergangener Minderheiten im Parlament und werden dort wenn nicht vorbereitet, so doch bei Nicht-Berücksichtigung ihrer Forderungen angedroht oder gar angekündigt. Im Falle der Gesetzesvorlagen ist dies auch ein überaus wirksames Instrument; rund 45 Prozent aller ergriffenen Referenden führen zum Erfolg der Opposition (vgl. Linder 2005:250).

Diskussion der Ergebnisse

Unsere Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen: Die Veränderung der Stärkeverhältnisse im Parlament und die zunehmende politische Polarisierung haben Veränderungen für das Koalitionsverhalten und den Koalitionserfolg der Fraktionen im Nationalrat bewirkt. Neben der SP, die sich aufgrund der traditionellen Spaltung häufig vom bürgerlichen Lager abgrenzt, opponiert die SVP in verstärktem Masse gegenüber den Vorschlägen der bürgerlichen Mitte. Sie setzt also ihre Wahlerfolge nicht direkt in einen höheren parlamentarischen Einfluss um. Vielmehr profilieren sich heute zwei Parteien mit isolierten Positionsbezügen, denen jedoch im Nationalrat nur selten Erfolg beschieden ist. Prononcierte Opposition als Einzelpartei an den beidseitigen Rändern des politischen Spektrums bezahlt den hohen Preis geringeren Einflusses auf parlamentarische Entscheidungen, der sich auf der Ebene von Wahlen oder von direktdemokratischen Entscheidungen auszahlen soll. Die politische Mitte von FDP und CVP bleibt damit tonangebend im Parlament, und dies trotz ihrer bedeutenden numerischen Schwächung in den letzten drei Legislaturperioden. Ein eigentliches tripartites Parlament von konservativer Rechte, bürgerlicher Mitte und Links-Grün ist nicht entstanden. Eher begünstigt der neue Bruch im bürgerlichen Lager Ansätze eines bipolares Systems, bei welchem die FDP nach rechts, die CVP nach links tendiert. Die beiden Allianzen CVP-SP (inklusive Grüne) sowie SVP-FDP sind arithmetisch etwa gleich stark, aber die SP-CVP Koalition bucht den Erfolg in vier von fünf Abstimmungen. Die Zahl dieser 2:2 Allianzen hat zugenommen und bewegt sich heute auf ähnlichem Niveau wie der Anteil konkordanter Entscheidungen aller vier Regierungsparteien, der bei rund 20 Prozent liegt.

Was bedeutet dies nun für die Möglichkeiten und Erfolgsaussichten parlamentarischer Opposition?

Für eine Partei im Alleingang sind die Chancen gering, in parlamentarischen Entscheidungen überhaupt etwas zu erreichen. Daran würde sich wenig ändern, selbst wenn eine der Parteien 30 oder 35 Prozent Wähleranteil erreicht. Alleingänge machen dagegen Sinn, um sich bei der Wählerschaft zu profilieren sowie die Opposition mit Blick auf die direkt-demokratische Arena zu betreiben und vorzubereiten.

Sind Oppositionskonstellationen "1 gegen 3" aussichtslos, so fragt sich, was "2 gegen 2"-Konstellationen ausrichten können. Von diesen drei Konstellationen ist statistisch gesehen nur eine bedeutsam, nämlich die 2:2-Allianz zwischen SVP und FDP auf der einen sowie SP und CVP auf der anderen Seite. Es handelt sich dabei um eine Konstellation mit arithmetisch offenem Ausgang. Zwar lag im Untersuchungszeitraum 1996-2005 die Mitte-Links-Koalition auf der Gewinnerseite, aber diese Gewinnfunktion ist sensitiv für Veränderungen: Gewinnt die SVP in Zukunft auf Kosten des links-grünen Lagers, wird die Mitte-Links-Allianz für die CVP weniger attraktiv und damit seltener. Erzielt die SVP Gewinne auf Kosten des Freisinns oder verliert sie an die SP, so dürfte die Mitte-Links-Allianz an Zahl und Erfolg Auftrieb erhalten.

Solange sie mit politischer Polarisierung Wahlerfolge erzielt, hat die SVP keinen Grund, davon abzuweichen. Kritiker sehen darin das Ende der Konkordanz. Nun gibt es Krisenerscheinungen der Konkordanz nicht erst seit heute. Eine Langfristanalyse (Linder/Zürcher/Bolliger 2008) zeigt, dass die Einigung aller Parteien im parlamentarischen Kompromiss seit 1959 ständig schwieriger wurde. Konnten sich die Parteien zu Beginn der Regierungskonkordanz noch in vier von fünf Fällen auf einen "grossen" Kompromiss einigen, so sind die Verhältnisse heute gerade umgekehrt: nur noch jeder fünfte Parlamentsentscheid wird heute von allen vier Regierungsparteien getragen. Aber das bedeutet keineswegs das Ende der Konkordanz: Trotz polarisierter Auseinandersetzung lässt sich im Parlament keine generalisierte Zuschreibung von Oppositions- und Regierungsrollen beobachten, wie das in parlamentarischen Systemen der Fall ist. Vielmehr gilt der Begriff "fallweiser Opposition" nicht nur für die Situation der Volksabstimmung, sondern auch für die parlamentarische

Arena. Die Allianzen unterscheiden sich von Politikbereich zu Politikbereich und folgen auch zeitlich "politischen" Konjunkturzyklen. Das sind einerseits starke Zeichen eines nach wie vor funktionierenden Konkordanzsystems, zeigen aber auch die begrenzten Möglichkeiten der Opposition in einem Parlament, das unter den Konkordanzzwängen direkter Demokratie steht.
Die Chancen echter Opposition für eine Parlamentsfraktion liegen demnach nicht im Ratssaal, sondern in der Arena direkter Demokratie. Seit je gestehen sich die Regierungsparteien auch unter Bedingungen der Konkordanz gegenseitig zu, sich dieser Arena der Opposition "fallweise" zu bedienen. Parteien haben es also bis zu einem gewissen Grad "both ways" als Regierungs- und Oppositionsparteien. Der Grund ist einfach. Jeder überparteiliche Kompromiss bewegt sich ein Stück weg von den Präferenzen der jeweiligen Parteiwählerschaft. Trägt eine Parteispitze jeden Kompromiss mit, so riskiert sie, dass ihr die Stammwähler davonlaufen. Trägt sie keinen Kompromiss mit, so verliert sie den Einfluss in der Konkordanz, da sich ein Entgegenkommen für die anderen Parteien nicht mehr lohnt. Diesem Dilemma ist jede Partei ausgesetzt, besonders aber jene an den beiden Enden des politischen Spektrums. Das Dilemma zeigt aber auch die informelle Geschäftsgrundlage funktionierender Konkordanz: Die Parteien unterstellen sich gegenseitig, dass sie nicht nur an fallweiser Opposition, sondern auch am gemeinsamen Kompromiss ein Interesse haben. Systematische Opposition in Volksabstimmungen zu rein elektoralen Zwecken würde nicht nur das Ende der Konkordanz bedeuten, sondern zugleich eine Veränderung und Denaturierung direkter Demokratie, falls die Strategie des "maximalen Wahlerfolgs durch Abstimmungen" den Versuchen des Populismus nicht zu widerstehen vermöchte.

Literaturverzeichnis

Church, Clive H. (forthcoming): "Going into Opposition? Understanding a Populist Experiment in Switzerland", *Government and Opposition*.

Kerr, Henry H. (1978): "The Structure of Opposition in the Swiss Parliament", *Legislative Studies Quarterly* 3(1), 51-62.

Linder, Wolf (1987): *Politische Entscheidung und Gesetzesvollzug in der Schweiz*. Schlussbericht des Nationalen Forschungsprogramms Nr. 6 "Entscheidungsvorgänge in der schweizerischen Demokratie". Bern: Haupt.

Linder, Wolf (2005): *Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven*. Bern: Haupt.

Linder, Wolf, Regula Zürcher und Christian Bolliger (2008): *Gespaltene Schweiz - geeinte Schweiz : Gesellschaftliche Spaltungen und Konkordanz bei den Volksabstimmungen seit 1874*. Baden: Verlag hier + jetzt.

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

Schwarz, Daniel; Wolf Linder (2007): *Fraktionsgeschlossenheit im schweizerischen Nationalrat 1996-2005*. Studie im Auftrag der Parlamentsdienste der schweizerischen Bundesversammlung. Bern: Institut für Politikwissenschaft.

Une opposition parlementaire dans un système de concordance? L'opinion d'un juriste.

Jean-François Aubert, prof. hon. de l'Université de Neuchâtel

1. Avec son point d'interrogation, le titre montre assez qu'il n'affirme rien. Il se borne à *poser une question*. J'ai essayé de comprendre cette question. Pour la comprendre, j'ai essayé d'en définir les termes. Voici à quoi je suis arrivé.

D'abord, qu'est-ce que c'est qu'une "opposition parlementaire"? car on conviendra que l'expression peut désigner des réalités différentes.

Il y a, en effet, dans *n'importe quel Parlement* issu d'élections libres et sur un bon nombre des projets dont il est saisi, presque toujours *quelques membres qui s'y opposent*. Des députés de droite, ou de gauche, ou du centre, ou même, simultanément, de divers endroits de l'Assemblée. Ce n'est probablement pas de cette opposition ordinaire, endémique pour ainsi dire, variable selon l'origine et l'objet, qu'il s'agit ici. Non, une "opposition parlementaire" se dit plutôt d'une minorité *constante et homogène*, de celle qui combat *la plupart* des grands projets du Gouvernement et qui vient toujours des *mêmes bancs* du Parlement.

Encore faut-il, pour qu'elle mérite son nom, que cette minorité soit *nombreuse*. Dans une assemblée de deux cents membres comme notre Conseil national, l'opposition constante et homogène de quinze ou vingt députés ne constituerait pas une opposition parlementaire. Par exemple, chez nous, les Verts aujourd'hui n'y suffiraient pas. Mais, si l'opposition regroupe plus du quart de l'hémicycle, disons une cinquantaine ou une soixantaine de membres, alors, mais alors seulement, il me semble qu'on peut dire que nous sommes en présence d'une véritable "opposition parlementaire".

Et maintenant, qu'est-ce que c'est qu'un "système de concordance"?

Plus qu'un système, c'est une *tendance*, et même une tendance plutôt *suisse*. Une tendance à chercher le compromis davantage que la compétition, à préférer le consensus à la concurrence. Tendance qui a une explication simple, et justement très suisse, qui est l'institution du *référendum*: pour éviter que le référendum n'anéantisse trop d'efforts législatifs, il est prudent de rassembler derrière chaque projet le plus grand nombre de milieux politiques et, pour y parvenir, de donner satisfaction, dans la mesure où cela peut se faire sans le dénaturer, aux groupes parlementaires les plus influents, à ceux qui disposent, en cas de vote populaire, des plus gros bataillons. Enfin, pour s'assurer durablement leur concours, partager entre ces groupes et eux seuls les sièges du Gouvernement.

Ce partage entre les grands partis, conçu au cours des années cinquante et préparé lors de l'élection générale du Conseil fédéral de décembre 1955, a été réalisé quatre ans plus tard. C'est ce qui fait que, depuis 1960, les sept sièges gouvernementaux sont distribués entre quatre groupes, de droite, du centre et de gauche, selon la formule 2 + 2 + 2 + 1, qui correspond à une copie réduite et approximative du Conseil national, le siège unique (le 1 de la formule) étant censé revenir au moins nombreux des quatre groupes. Les bénéficiaires du partage n'ont pas changé en plus de quarante ans. Il n'y a même eu qu'une seule *permutation*, en décembre 2003 (entre un groupe à deux sièges et le groupe à siège unique). Il s'est produit en revanche, on peut bien l'appeler ainsi, une réelle *perturbation* en décembre 2007, quand l'un des grands groupes, et même le plus grand des quatre, a refusé de se reconnaître dans les conseillers fédéraux issus de son parti et s'est expressément retranché dans ce qu'il a nommé l' "opposition". Opposition "parlementaire", peut-on ajouter, parce que ce groupe est nombreux, qu'on peut penser qu'il restera homogène et qu'on peut prévoir que son opposition sera aussi constante que la raison le permet.

Une fois défini ce qu'il faut entendre par opposition parlementaire et par système de concordance, l'objection surgit aussitôt: une telle opposition *dans* un tel système, qu'est-ce que cela peut signifier ? car de deux choses l'une: ou bien il y a concordance, donc pas de véritable opposition parlementaire, ou bien il y a une véritable opposition parlementaire, mais alors il n'y a justement plus de concordance; les deux termes sont contradictoires. Je ne vois pour ma part que deux manières de respecter le titre de ce cahier: l'une est de dire que les trois autres partis, les trois qui continuent de se reconnaître dans le Conseil fédéral, maintiennent entre eux une *certaine* concordance, quoiqu'il ne puisse plus s'agir que d'une concordance *amputée*, c'est-à-dire partielle; mais ce n'est plus la vraie concordance; l'autre manière, plus convaincante, est de se demander comment une opposition parlementaire pourrait fonctionner dans un cadre légal et réglementaire établi pour un temps de concordance.

2. Je crois qu'elle pourrait très bien fonctionner dans ce cadre.

Elle combattrait non pas sans doute tous les projets du Gouvernement ou de la majorité parlementaire à laquelle elle a décidé de s'opposer, mais ceux-là seulement qu'elle aura choisis, soit qu'ils lui paraissent mauvais ou inopportuns sur le fond, soit qu'elle cherche à gêner ses adversaires, soit qu'elle entende simplement montrer sa force.

Elle peut très bien le faire avec *les moyens du droit actuel*, notamment ceux que lui offrent la loi sur le Parlement (art. 43 III 1) ou les règlements des Conseils.

Elle est en effet représentée dans toutes les commissions selon sa force numérique qui, par hypothèse, est grande.

Elle détient un nombre, également proportionnel, de présidences de commissions.

Au Conseil national elle dispose d'un certain temps de parole dans les débats (art. 41 et ss RCN). Elle est encore plus libre au Conseil des Etats (art. 35 et ss RCE).

Faut-il aller plus loin, réviser le droit actuel en sa faveur, lui donner des *moyens d'action supplémentaires*?

Par exemple, lui offrir plus de sièges dans les commissions et de présidences de commissions que ce que lui vaut sa force numérique? lui concéder, comme font les Britanniques, le droit de disposer d'une partie du programme de la session et de l'ordre du jour de certaines des séances? lui garantir un temps de parole prédéterminé? Bref, lui assurer un "statut spécial" qui serait plus avantageux que celui des autres partis?

3. Je pense qu'un tel statut ne serait pas compatible avec notre droit.

Qu'on me permette ici une petite remarque en passant: lorsqu'en Suisse le groupe

socialiste est entré en opposition, de 1954 à 1959, personne, je crois, n'a songé à lui accorder le moindre "statut spécial". Mais, à vrai dire, ce n'est pas tellement cette différence de traitement, étalée sur un demi-siècle, qui ferait problème. Après tout, en cinquante ans, les idées peuvent changer sans qu'il faille crier à l'inégalité. Ce qui serait beaucoup plus frappant, ce serait la différence de traitement qui serait pratiquée, dans une même période, entre l'opposition dite parlementaire et les *autres* groupes, qu'ils soient gouvernementaux ou d'un autre type d'opposition.

Il est vrai que, dans les régimes qu'on appelle précisément "parlementaires", ceux qu'on rencontre dans la plupart des Etats européens, le Royaume-Uni, la République française, la République fédérale d'Allemagne et tant d'autres, le Parlement est divisé, après chaque élection générale et en raison du système électoral (majoritaire ou proportionnelle corrigée par un quorum ou par le découpage des circonscriptions), en une majorité qui forme le Gouvernement et une opposition qui aspire à lui succéder. Mais il est intéressant de noter que *presque aucun de ces Etats n'a jugé nécessaire* de créer un statut spécial pour cette opposition ; la procédure parlementaire ordinaire leur a paru suffisante. A lire les experts, il n'y a guère que le Royaume Uni et la République d'Irlande qui ont doté cette opposition de quelques avantages exorbitants du droit commun (NB: il en est toutefois question aujourd'hui, en cet été 2008, aussi pour la République française).

Cela fait tout de même deux ou trois Etats dont le droit public assure ou se propose d'assurer un statut spécial à leur opposition parlementaire. Alors que ce sont des Etats qui, comme les autres, reconnaissent la supériorité du principe d'égalité. Comment concilient-ils le statut spécial et le principe d'égalité?

Eh bien, ils le font sans problème, parce que justement ils donnent un rôle *particulier* à leur opposition. Comme chaque élection générale fait naître une opposition parlementaire, ils entendent tirer parti de l'existence de cette opposition pour l'investir d'une véritable *fonction publique*: la critique des actes de la majorité en place, la poursuite, au long de la législature, du débat qui a précédé l'élection, un plaidoyer répété en faveur d'une *autre* politique. Cette fonction publique justifie pleinement que le groupe parlementaire qui en est chargé dispose, pour l'assumer, de moyens *accrus*.

Dans notre affaire, je ne vois rien de pareil.

D'abord, en Suisse, sur le plan national tout au moins, on n'a jamais cultivé le dualisme ni pratiqué l'alternance. Les partis sont trop nombreux, souvent marqués par leur histoire, le système électoral ne favorise pas la polarisation ; de toute façon, la gauche, s'il est encore permis d'employer un langage aussi traditionnel, la gauche, sans une alliance considérablement élargie, serait trop faible pour en profiter. La méthode suisse, on le sait bien, a toujours été, au contraire, d'intégrer les oppositions dans le Gouvernement à mesure qu'elles prenaient de l'ampleur.

Mais surtout, l'opposition dont on parle depuis décembre dernier n'a rien de comparable à celle qu'on trouve dans les régimes parlementaires, aucun point commun avec ce qui se passe, notamment, à Westminster.

A Westminster, la fonction d'opposition est, depuis 1937 au plus tard, fondée sur une *loi*, qui en charge expressément le principal parti de la minorité de la Chambre des Communes, celui qui a obtenu, en nombre de sièges, le second meilleur résultat de l'élection, après le parti chargé de former le Gouvernement. En d'autres termes, l'opposition est une *fonction légale* dont le parti titulaire est désigné par le *corps électoral*. Ainsi c'est le *peuple* qui, par exemple, a décidé que l'opposition incomberait aux travaillistes en 1979 et aux conservateurs en 1997.

Chez nous, l'Union démocratique du centre, puisque c'est d'elle qu'il s'agit, n'a reçu aucune mission particulière ni de la loi suisse ni du peuple suisse. C'est elle qui, de son propre chef, s'est proclamée force d'opposition. Elle en avait certainement le droit, mais c'était un geste politique dont elle ne pouvait tirer aucune prétention à un statut spécial. Elle l'a fait d'ailleurs sans prendre la peine de bien lire la Constitution fédérale. Elle était partie de l'idée qu'il appartenait aux *groupes parlementaires* gouvernementaux, donc indirectement au peuple, d'élire eux-mêmes leurs conseillers fédéraux. La Constitution dit autre chose. Elle dit que c'est *l'Assemblée fédérale* qui fait l'élection, qu'elle est libre de ses choix et que les propositions des groupes ne la lient d'aucune manière ; les autres partis en savent quelque chose qui en ont tous fait l'expérience.

Conclusion: tant que la Constitution fédérale n'aura pas été modifiée par le passage à un régime de type parlementaire, une révision de la loi sur le Parlement et des règlements des Conseils *en faveur* d'un groupe qui, de lui-même, se serait déclaré d' "opposition" serait contraire au principe constitutionnel d'égalité, suffisamment traduit chez nous par le partage proportionnel des sièges et des présidences de commissions. Mais je serais bien étonné que l'Union démocratique du centre ait jamais demandé davantage.

Wie viel Opposition verträgt die Konkordanz?

Prof. Urs Altermatt, Seminar für Zeitgeschichte, Universität Freiburg

Wenige Begriffe kennzeichnen die Funktionsweise der Schweizer Politik so stimmig wie das Wort Konkordanzdemokratie. Umso mehr erstaunt es, dass die Meinungen über die Bedeutung und den Inhalt dieses zentralen Elementes des politischen Systems diametral auseinander gehen, was zur Folge hat, dass Politiker, Professoren und Journalisten die Konkordanz nach ihrem eigenen Gusto interpretieren und instrumentalisieren. Im Namen der Konkordanz wurde 2003 Christoph Blocher in den Bundesrat gewählt, zur Rettung der Konkordanz wurde er vier Jahre später im Regierungsamt nicht mehr bestätigt. Was bedeutet Konkordanz?

Machtverteilung in einer stark fragmentierten Gesellschaft

Historisch gehen die Wurzeln der Konkordanz auf die Konfliktregelungen der sogenannten Parität im konfessionellen Zeitalter des 16. und 17. Jahrhunderts zurück, die dazu dienten, weitere Bürgerkriege zwischen Katholiken und Protestanten zu verhindern und die Antagonismen zwischen den Glaubensgemeinschaften mit Bestimmungen für einen Modus vivendi zu überwinden. In Fortsetzung dieser inneren Friedenspolitik entwickelte das politische System nach der Gründung des Bundesstaates 1848 etappenweise Formeln und Mechanismen zur internen Regelung von Konflikten, um das Auseinanderbrechen der vielfach gespaltenen Schweiz in Kulturkämpfen religiöser oder sprachlicher und in Klassenkämpfen sozialer und wirtschaftlicher Natur zu verhindern.

Konkordanzdemokratie bedeutet in formaler Hinsicht zunächst Teilung der Macht und Minderheitenschutz in Politik und Gesellschaft. Nach der Einführung direktdemokratischer Volksrechte in die Bundesverfassung entwickelten sich Mechanismen, die eine möglichst breite Abstützung der Landesregierung ermöglichten. 1874 fanden das Gesetzesreferendum und 1891 die Volksinitiative für Verfassungsrevisionen Eingang in das Grundgesetz, was die Konkordanz wesentlich förderte, denn die Referenden konnten zumindest zeitweise zu einer permanenten Blockade wechselnder oppositioneller Mehrheiten führen.

Auf der Regierungsebene läuft die Konkordanz auf eine "Grosse Koalition" hinaus. Dabei teilen die Parteien nicht nur die sieben Bundesratssitze auf, sondern streben auch eine angemessene Vertretung im Bundesgericht und in den Spitzenämtern der Bundesverwaltung, der staatsnahen Betriebe wie der SBB und der Post, der Nationalbank und der Armee an. In diesem Zusammenhang ist bemerkenswert, dass der von der SVP 2007 angekündigte Marsch in die Opposition auf dieser parapolitischen Ebene keine Auswirkungen gezeigt hat; die SVP behielt ihre Pfründen in Justiz, Verwaltung und Armee bei.

Inhaltlicher Konsens und nicht formale Arithmetik

Freilich stellt Konkordanz kein arithmetisches Prinzip dar, das nach jeder eidgenössischen Wahl eine rein formal-rechnerische Anpassung der Regierungsformel erfordert. Wenn dies der Fall wäre, müsste man eher von einer "Proporzregierung" sprechen.

Die konsequente Anwendung des Proporzprinzips würde den siebenten Regierungssitz in einen ständigen Wackelsitz verwandeln und die Bundesratswahlen zu einem zufälligen Wahltheater degenerieren lassen, was der Legitimität der Landesregierung schaden würde. Vorher wären ausserdem zahlreiche Fragen zu klären: Rechnet man nach der Zahl der Sitze im Wahlgremium der Vereinigten Bundesversammlung, was eigentlich einleuchtet? Oder sind die Wählerprozente ausschlaggebend, die ein besseres Bild der Stärke einer Partei ergeben? Was ist vorzukehren, wenn zwei historische Parteien wie die FDP und CVP über längere Zeit ungefähr gleich stark sind? Die Rotation des Bundesratssitzes wäre eine konkordante Lösung.

Das Spezifikum der Konkordanz liegt nach meinem Dafürhalten darin, dass sie einen Grundkonsens der regierungswilligen regimentsfähigen Parteien in den fundamentalen Fragen von Politik und Gesellschaft voraussetzt. Wer sich als regierungsfähige Partei versteht, ist meines Erachtens verpflichtet, zum vornherein, also vor den Wahlen, in den aktuellen Grundsatzfragen eine klare Stellungnahme abzugeben.

Wie die Katholisch-Konservativen (heute Christlichdemokraten) in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts von ihrem ultraföderalistischen Abwehrreflex gegen den Bundesstaat Abschied nehmen und die Sozialdemokraten in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts ihre Ablehnung des "bürgerlichen" Staates und ihre Aversionen gegen dessen Armee aufgeben mussten, setzt der Fundamentalkonsens zu Beginn des 21. Jahrhunderts ein Bekenntnis zu den Grundzügen der Regierungspolitik voraus, was zur Zeit auch umstrittene Politikbereiche wie die europäische Integration oder die Ausländerpolitik einschliesst.

Der Grundkonsens erlaubt in der schweizerischen Referendumsdemokratie durchaus okkasionelle Opposition von Fall zu Fall, setzt aber grundsätzliche Kompromissbereitschaft und Loyalität gegenüber dem Gesamtbundesrat voraus. Die Referendumsdemokratie ist auf die Aushandlung referendumsresistenter Kompromisse angewiesen. Der entscheidende Punkt ist die Abkehr von der Fundamentalopposition, die in der Regel populistische Züge trägt und der Profilierung einer Partei dient. Mit dem Verzicht auf das Referendum gegen die Weiterführung und Ausdehnung der Personenfreizügigkeit machte die SVP 2008 einen Schritt in diese Richtung, der indessen deswegen nicht überzeugt, weil er anscheinend mehr aus Furcht vor einer Abstimmungsniederlage und nicht aufgrund eines strategischen Programmes erfolgt ist.

Wenn eine Partei Fundamentalopposition betreibt, gehört sie nicht in den Bundesrat. Erst die Beilegung des Kulturkampfes in den 1880er Jahren ermöglichte die schrittweise Integration der katholisch-konservativen Opposition in den Bundesstaat. Voraussetzung dafür war, dass die Christlichdemokraten das 1874 in die Bundesverfassung aufgenommene Gesetzesreferendum nur noch punktuell gegen die freisinnige Regierungsmaschine einsetzten und von ihrer zeitweilig praktizierten Totalopposition abrückten. Die Christlichdemokraten übernahmen damals Grundwerte der liberalen Demokratie, ohne ihre Loyalität zur katholischen Kirche aufzugeben. Im Fraktionsprogramm von 1883 stellte sich die Fraktion auf den Boden der bestehenden Bundesverfassung und erklärte ihre Bereitschaft zur konstruktiven Zusammenarbeit.

Als 1891 der Freisinn in der damals zentralen Frage der Eisenbahnverstaatlichung eine Referendumsabstimmung verlor, trat der freisinnige Departementsvorsteher Emil Welti zurück und machte seinen Sitz in der siebenköpfigen Landesregierung für die bisherige Opposition frei. Als Chef des Eisenbahndepartements trug der neu gewählte Christlichdemokrat Josef Zemp die Verstaatlichungspolitik mit und wurde sogar zum Gründervater der SBB.

Der lange Weg zur Zauberformel von 1959

Während die Referenden durch die nicht immer vorhersehbaren Volksentscheide Dynamik und auch eine gewisse Labilität in das politische System tragen, bildet der für vier Jahre gewählte Bundesrat einen Garanten der Stabilität. Referendumsentscheide stellen in der Schweiz keine Regierungsplebiszite dar; das politische System kennt kein parlamentarisches Misstrauensvotum und auch kein amerikanisches Impeachmentverfahren.
Vor diesem Hintergrund versteht man, dass Veränderungen der parteipolitischen Zusammensetzung des Bundesrates langsam erfolgen, denn der Nutzen des Konkordanzsystems besteht in seiner berechenbaren Stabilität. Als das Proporzwahlrecht 1919 erstmals praktiziert wurde, verlor der seit 1848 allmächtige Freisinn die bisherige absolute Mehrheit und erhielt noch 28,8 Prozent der Stimmen. Die Sozialdemokraten kamen auf 23,5 Prozent, die CVP auf 21 Prozent und die neu gegründete Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei (BGB) auf 15,3 Prozent. Obwohl der Freisinn auf einen Schlag die absolute Mehrheit in den Eidgenössischen Räten einbüsste, überliess er zunächst nur den Christlichdemokraten einen zweiten Regierungssitz. Nach dem Tod des freisinnigen Bundesrates Karl Scheurer 1929 erhielt die im Kanton Bern starke BGB dessen Berner Sitz.
Die Sozialdemokraten gingen weiterhin leer aus, obwohl sie bei den Nationalratswahlen von 1928 erstmals mit dem Freisinn gleichzogen und sich in den folgenden Jahren als wählerstärkste Partei etablieren konnten. In der vom Klassenkampf aufgeladenen Stimmung der Zwischenkriegszeit von 1919 bis 1939 wurde der sozialdemokratischen Linken vom bürgerlichen Machtkartell die Regimentsfähigkeit abgesprochen. Mit dem Aufkommen der autoritär-totalitären Regime in Europa trat ein Umdenken ein. 1935 strich die SP das Ziel der "Diktatur des Proletariats" aus ihrem Parteiprogramm und bekannte sich zum bestehenden bürgerlichen Staat und zur militärischen Landesverteidigung. Doch erst die dauerhafte Bewährung der Sozialdemokratie und der ihr nahe stehenden Gewerkschaften als verlässliche Partner – Stichwort Arbeitsfrieden – sowie der aussenpolitische Druck nach der Wende zugunsten der Alliierten im Zweiten Weltkrieg führte 1943 dazu, dass der Freisinn erstmals seine Mehrheit im Bundesrat abgab und einen weiteren Sitz – diesmal den Sozialdemokraten - überliess. Auf diese Weise kam 1943 die Allparteien-Koalition von 3 FDP, 2 CVP, 1 BGB, 1 SP zustande, die alle grossen nationalen Parteien umfasste. Als der sozialdemokratische Finanzminister Max Weber nach einer Abstimmungsniederlage 1953 überraschend zurücktrat, folgte die kurze Episode des Rückzugs der proportional untervertretenen Sozialdemokraten in den "Jungbrunnen der Opposition". Nachdem die Parteispitze bereits Ende 1954 wieder für die Rückkehr in den Bundesrat geworben hatte, strebte sie 1959 mit einer Zweier-Vertretung in den Bundesrat zurück. Unter der geschickten Regie des christlichdemokratischen Generalsekretärs Martin Rosenberg kam es zu einer Vierer-Vakanz im Bundesrat, bei der die rot-schwarze Allianz die bekannte "Zauberformel" 2:2:2:1 durchsetzte.

Abbröckelnder Grundkonsens

Was die inhaltliche Politik anging, beruhte die Zauberformel-Koalition bis Ende des 20. Jahrhunderts auf dem Grundkonsens, der neben der bewaffneten Neutralität im Kalten Krieg und der Förderung des Sprachenfriedens insbesondere das Programm der sozialen Marktwirtschaft mit dem Ausbau des Sozialstaates zum Programm hatte. Nach dem Erdölschock und der anschliessenden Rezession Mitte der 1970er Jahre und vollends nach dem Ende des Kalten Kriegs 1989/90 begann sich dieser Grundkonsens aufzulösen, wobei sich die Europa-, Ausländer- und Migrationspolitiken als zentrale Streitpunkte erwiesen.
Seit den neunziger Jahren veränderte sich die Parteienlandschaft tief greifend. Die 1971 aus der Fusion der BGB und der Demokraten hervorgegangene SVP wandelte sich zu einer national-konservative Partei mit populistischem Stil. Ihr Aufstieg zur grössten Partei mit gegen 30 Prozent Wähleranteil führte 2003 zu einer parteipolitischen Anpassung der Regierungsformel im Sinne des arithmetischen Proporzes.
Zwei Sachverhalte waren dabei neu. Erstens erbrachte die neue SVP keine inhaltlichen Vorleistungen in den Grundfragen der Politik; sie profilierte sich auch nach dem Gewinn des zweiten Regierungssitzes weiterhin als Oppositionspartei gegen die "classe politique", der sie selber angehörte, und opponierte gegen die bundesrätliche Europa- und Ausländerpolitik. Zum Zweiten stellte die Abwahl Ruth Metzlers 2003 einen Tabubruch in der langen Geschichte der Bundesratswahlen dar, was vier Jahre später zur Retourkutsche gegen Bundesrat Christoph Blocher führte. Statt der christlichdemokratischen Vizepräsidentin ihr zukommendes Präsidialjahr zu ermöglichen und in konsensualer Vereinbarung einen Wechsel während der Legislaturperiode auszuhandeln, wählte die SVP mit Unterstützung der FDP die Methode der konfliktiven Abwahl, was dem Stil der Konkordanz widersprach. 2007 wiederholte sich diese Politik mit umgekehrten Allianzen.

Krise des Regierungssystems

Obwohl die gegenwärtige Landesregierung in ihrer parteipolitischen Zusammensetzung durchaus rechtmässig zustande gekommen ist, befindet sie sich in einer Legitimationskrise, die immer wieder neu aufflackert und in der Affäre um den Armeechef Nef zu Rücktrittsforderungen an die Adresse von VBS-Chef Bundesrat Samuel Schmid führte.
Damit das Land nicht in eine eigentliche Regierungskrise schlittert, erscheint es dringend notwendig, dass Parlament, Parteien und Medien die Substanz der Konkordanz diskutieren und eine längerfristige Einigung finden. Zu klären sind Fragen wie: Sollen überhaupt alle grossen Parteien in der Landesregierung vertreten sein? Wenn ja, nach welchen Regeln? Oder entschliesst sich ein nicht alle Parteien umfassender Regierungsblock auf der Basis inhaltlicher Übereinstimmungen zur Übernahme der Regierungsverantwortung und damit zur Rückkehr zum bis 1943 geltenden Koalitionssystem? Falls nicht, welche inhaltlich-politischen Kompromisse müssen regierungswillige Parteien eingehen? Was gehört ohne Abstriche zum Grundkonsens? Bei diesen Überlegungen ist nicht zu vergessen, dass die Politik in der Schweiz seit dem letzten Drittel des 20. Jahrhunderts Transformationen durchmacht, die die Konkordanz ausgehöhlt haben. Nach dem Zusammenbruch des kommunistischen Sowjetimperiums fehlt dem Westen ein gemeinsamer Feind in Europa. Die weltanschaulichen Sondergesellschaften, als deren Spitzenorganisationen die Parteien fungierten, lösen sich auf, und die Zunahme der Wechselwähler verleitet die Parteien zu kurzfristigen populistischen Aktionen. Erfordern diese Veränderungen – so frage ich zum Schluss - nicht eine Anpassung der Konkordanzdemokratie? Wie dem auch sei, eines steht meines Erachtens nicht zur Debatte: Der Status der Regierungspartei verträgt sich in der Konkordanzdemokratie (ob inhaltlich-politisch oder formal-arithmetisch definiert) nicht mit der Politik der Fundamentalopposition.

New Public Management in den Kantonen – Stand der Reformen und parlamentarische Steuerungsinstrumente[1]

Nicolas Schmidt, Controller im Bundesamt für Verkehr und ehemaliger Mitarbeiter des Idheap

Die Reformen des New Public Management – NPM oder wirkungsorientierte Verwaltung – sind in der Schweiz aktuell und weit verbreitet. Die diesbezüglichen Rahmenbedingungen für die Parlamente unterscheiden sich von Kanton zu Kanton massgeblich. Die Ausgangslage der Parlamente in Bezug auf das NPM ist von grundsätzlichem Interesse, weil erstens die Haltung der Parlamente ein wesentlicher Erfolgsfaktor der Reformen ist und zweitens das NPM die Handlungsmöglichkeiten der Parlamente stark beeinflusst.

Die empirische Grundlage dieses Beitrags ist eine von den Staatskanzleien aller Kantone beantwortete Umfrage, mit welcher der Stand der NPM-Reformen im Jahr 2007 erhoben wurde. Die Angaben der Staatskanzleien wurden mit den vorliegenden Evaluationen[2] und den publizierten Studien[3] verglichen und ergänzt. Zudem hatten die Kantone die Gelegenheit, zu den Ergebnissen der Erhebung Stellung zu nehmen. Ihre Anmerkungen sind in diesem Text berücksichtigt.

Dieser Beitrag antwortet als erstes auf die Frage, in welchen Kantonen das New Public Management eingeführt wurde. Der zweite Teil geht auf die Steuerungsinstrumente des NPM ein, die für das Parlament relevant sind. Dabei werden die Verbreitung der Steuerungsinstrumente und die diesbezüglichen Befugnisse der Parlamente beschrieben. Schliesslich werden die Kantone im Hinblick auf die Ausgestaltung der Steuerungsmöglichkeiten der Parlamente in Gruppen zusammengefasst.

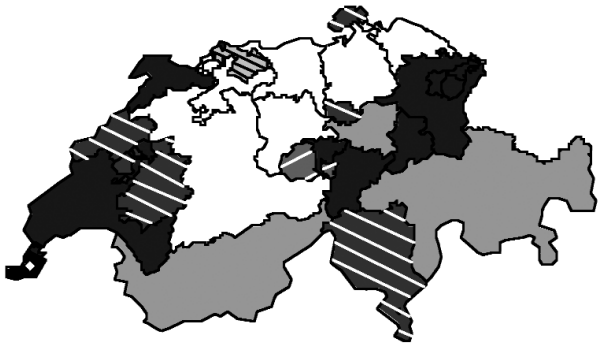
NPM-Reformen in 16 Kantonen

Verwaltungsreformen im Sinne des NPM betreffen alle Kantone. Gewisse haben die Reform definitiv umgesetzt, in anderen laufen Versuchsphasen. Einige Kantone haben die gesamte Verwaltung flächendeckend reformiert, bei weiteren beschränkt sich die Reform auf bestimmte Verwaltungseinheiten. Auch die Kantone, die nach eigenen Angaben keine NPM-Reform umsetzen, haben verschiedentlich Instrumente der wirkungsorienterten Verwaltung übernommen.

16 Staatskanzleien gaben an, dass in ihrem Kanton die wirkungsorientierte Verwaltung eingeführt wurde (siehe Figur 1). Diese werden im Folgenden als NPM-Reformkantone bezeichnet. Bern, Luzern, Neuenburg, Solothurn und Thurgau gelten als Pioniere mit Pilotversuchen ab dem Jahr 1996. Die übrigen Kantone begannen ihre Bestrebungen bis 2001, der Kanton Zug ab dem Jahr 2005. Die Pilotphasen dauerten zwischen drei und sechs Jahren und endeten meist zwischen 2000 und 2003 (RITZ 2005: 48-49). In sechs Kantonen läuft derzeit eine Versuchsphase, deren Ende zwischen 2007 respektive 2011 geplant ist. Bislang zehn Kantone haben NPM definitiv eingeführt (eigene Erhebung).

Auf Grund des frühzeitigen und breiten Interesses der Kantone am NPM bezeichnet SCHEDLER diese als die ‚Reformmotoren' der Schweiz (2003: 338). Die Reformen bei den Gemeinden[4] und beim Bund[5] sind weniger weit fortgeschritten.

Die folgende Figur stellt den Stand der NPM-Reformen in der Schweiz und die Verbreitung des NPM in der Verwaltung dar.



Die Einführung des NPM ist...

	definitiv	flächendeckend		in der Versuchsphase	flächendeckend
	definitiv	flächendeckend (geplant)		in der Versuchsphase	nicht flächendeckend
	definitiv	nicht flächendeckend		kein Thema	
				in Zukunft ein Thema	

Figur 1 Stand der NPM-Reformen in den Kantonen (eigene Erhebung)

Im Jahr 2007 hatten gemäss der Erhebung bei den Staatskanzleien sechs der 16 Reformkantone NPM in allen Verwaltungseinheiten flächendeckend eingeführt (Aargau, Bern, Luzern, Solothurn, Thurgau und Zürich). Vier weitere Kantone planten NPM bis Ende 2008 (Wallis) respektive 2009 (Graubünden, Schwyz) flächendeckenden anzuwenden[6]. Abgelehnt wurde die flächendeckende Einführung in den Kantonen Zug und Schaffhausen (vom Volk) und in Basel-Landschaft (vom Parlament).

[1] Dieser Beitrag ist die angepasste Version eines Kapitels des kürzlich erschienenen Buchs "New Public Management im Parlament -– Auswirkung auf die Steuerungsfähigkeit in den Kantonen" (SCHMIDT 2008), welches weitere Ergebnisse präsentiert und die Auswirkungen des NPM auf die Parlamente anhand einer Synthese bestehender Evaluationen von NPM-Reformen beschreibt.
Kontakt: nicolas.schmidt@bav.admin.ch

[2] ECONCEPT 2000a, 2000b, 2002a, 2002b; INTERFACE 2000a, 2000b, 2003; INTERFACE/KPM 2003.

[3] Insbesondere MOSER/KETTIGER 2004 sowie RITZ 2005.

[4] Eine Umfrage von STEINER/LADNER (2006) aus dem Jahr 2005 hat ergeben, dass knapp 5% der Gemeinden NPM definitiv und 3% versuchsweise eingeführt haben. Davon hat je etwa die Hälfte das NPM in der gesamten Gemeindeverwaltung oder beschränkt auf einzelne Verwaltungsabteilungen eingeführt. Das NPM ist insbesondere in den Städten verbreitet, da diese über die für die Umsetzung notwendigen personellen und finanziellen Ressourcen sowie das Know-how verfügen. Bei den Städten mit über 20'000 Einwohnern haben 41% das NPM definitiv und 7% versuchsweise eingeführt. Hingegen haben 11% die NPM-Umsetzung abgebrochen (STEINER/LADNER 2006: 27). Beispielsweise haben Bern, Thun oder Riehen NPM-Reformen im engeren Sinn umgesetzt; Zürich und Dübendorf haben ihre Reformen abgebrochen (MOSER/KETTIGER 2004: 11).

[5] Seit 1994 unternimmt der Bund eine NPM-Reform – Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget (FLAG). Die ersten beiden FLAG-Einheiten entstanden 1997. Bis Juli 2008 gab es 24 FLAG-Ämter, bis 2011 sollen es 36 sein (www.flag.admin.ch). 2004 wurden 6% der Funktionsausgaben des Bundes von FLAG-Ämtern verursacht. Daraus sollen bis 2011 zwischen 15 und 35% werden (LEUENBERGER 2005).

[6] In Obwalden ist das Ende der Einführungsphase noch nicht bestimmt.

NPM wurde in sechs Kantonen nicht flächendeckend eingeführt: In den Kantonen Freiburg, Schaffhausen, Tessin und Zug betrifft das NPM nur einige wenige Verwaltungseinheiten (zwischen vier und zehn); in Neuenburg werden zwei Drittel aller Verwaltungseinheiten mit NPM geführt.[7]

Die Erhebung bei den Staatskanzleien erfasste nicht, was die Antwortenden unter NPM-Reformen verstehen. Gemäss früheren Studien kann jedoch davon ausgegangen werden, dass bezüglich der Definition Unterschiede bestehen. In dieser Hinsicht ist die Feststellung von RITZ aufschlussreich, dass es sich bei den kantonalen Reformen nicht um "Reinformen" des NPM handelt (2005: 47).

Durch seine Vielgestaltigkeit entzieht sich das NPM einer klaren allgemeingültigen Definition (SCHMIDT 2008: 36). Den NPM-Reformen in der Schweiz sind jedoch Prinzipien (bspw. Verbesserung der Steuerungsfähigkeit, Wirkungsorientierung des staatlichen Handelns), spezifische Instrumente und eine neue Rollenteilung der Akteure (Parlament–Regierung–Verwaltung) gemein.

WIDMER/RIEDER (2003) definierten acht Elemente[8] als Kern des NPM und erfassten diese für das Jahr 1999 in allen Kantonen. Gemäss RITZ (2005: 48) waren 1999 in 15 Kantonen NPM-Pilotversuche im Gang. 13 Kantone, die NPM-Pilotversuche deklarierten, hatten mindestens sechs dieser acht NPM-Elemente eingeführt (WIDMER/RIEDER 2003: 209). In Neuenburg und im Tessin waren die deklarierten NPM-Reformen unvollständig (jeweils drei von acht Elementen). Der umgekehrte Fall konnte ebenfalls festgestellt werden. Beispielsweise gelangten in Freiburg sechs und in St. Gallen sieben NPM-Elemente zum Einsatz, ohne dass dies damals als NPM-Reform bezeichnet wurde. Zu diesem Zeitpunkt hatten gemäss WIDMER/RIEDER (2003: 209) alle Kantone NPM-Elemente eingeführt. "Viele NPM geprägte Reformen sind dabei auch ohne das Etikett ‚NPM-Projekt' erfolgreich umgesetzt worden" (THOM et al. 2004).

Ähnliches lässt sich aufgrund der Erhebung bei den Staatskanzleien feststellen. Acht Kantone gaben in dieser Erhebung an, dass eine NPM-Reform für sie kein Thema sei. Jedoch haben einige dieser Kantone NPM in einzelnen Verwaltungsbereichen eingesetzt (bspw. die Kantone St. Gallen und Uri für das Kantonsspital) oder Leistungsvereinbarungen (z.B. mit der Spitex im Kanton Jura) oder Globalbudgets eingeführt, wie dies anhand der Kantonsschule und des Spitalverbands im Kanton Appenzell Ausserrhoden illustriert werden kann. Der Kanton Genf will in naher Zukunft eine NPM-Reform durchführen.

Vielfalt der Rahmenbedingungen der Parlamente

NPM zeichnet sich durch die Wirkungsorientierung des staatlichen Handelns aus (SCHMIDT 2008: 38). Dabei werden Wirkungsziele definiert und Leistungen vorgegeben, um diese Ziele zu erreichen, sowie die (finanziellen) Mittel für die Umsetzung bereitgestellt. Als zentrale Instrumente dafür existieren die für das NPM typischen Vereinbarungen in Verwaltungsbereichen: einerseits das Globalbudget (für die Finanzseite), andrerseits der Leistungsauftrag (für die Leistungsseite und die Wirkungsziele).

Das NPM stellt den Parlamenten Steuerungsinstrumente zur Verfügung, mit welchen diese die Wirkungsziele sowie die Vorgaben der Ressourcen und der Leistungen von definierten Bereichen des Staates beeinflussen oder die übergeordnete Planung mitbestimmen können. Diese Instrumente können auf die kurzfristige (ein Jahr) oder mittelfristige (3-4 Jahre) Steuerung ausgerichtet sein sowie direkte oder indirekte Interventionsmöglichkeiten bieten (siehe später).

	Zeithorizont	Intervention des Parlaments	Finanzseite	Leistungsseite
Instrumente für Vereinbarungen	Kurzfristig	*Direkt*	Globalbudget	Leistungsauftrag
		Indirekt	–	Leistungsmotion
	Mittelfristig	*Direkt*	Mehrjahreskredit	Mehrjährige Leistungsvereinbarungen
		Indirekt	Budgetstruktur	Planungsbeschluss
Planungs-instrumente		*Direkt*	Finanzplan	Legislaturplan
			Integrierter Finanz- und Aufgabenplan	
		Indirekt	Planungserklärung	

Figur 2 Steuerungsinstrumente des NPM[9]

	Instrumente für kurzfristige Vereinbarungen			Instrumente für mittelfristige Vereinbarungen			Planungsinstrumente		
Kanton	Jährliche Globalbudgets	Leistungsaufträge	Leistungsmotion	Mehrjahreskredite	Mehrjährige Leistungs-vereinbarungen	Planungsbeschluss	Legislaturplan	Integrierter Finanz- und Aufgabenplan	Planungserklärung
Kantone mit NPM-Reformen									
AG	●	○	●	○	○	●		●	●
BE		●	●				●	●	●
BL		●					●		
FR	●	●		●	●		●		
GR	●	●	●				●	●	
LU	●	●	○	○	●	●	●	●	●
NE	●	●					●		
OW	●	●	●	●	●	●	●	●	●
SH	●	●	●				●		
SO	●	●	●	○	●	●	●	●	●
SZ	●	●	○	●	●	●	●		
TG	●	●	●				●		
TI	●	●			●		●	●	
VS	○	●	●				●	●	
ZG	●	●							
ZH	●	●	○				●	●	○

Tabelle 1, Verwendung von NPM-Steuerungsinstrumenten in den Kantonen:
● Instrument vorhanden; ○ ähnliches Instrument vorhanden (eigene Erhebung)

[7] Für den Kanton Basel-Landschaft bestehen keine Angaben zur Anzahl Verwaltungseinheiten.

[8] Diese Elemente sind das Globalbudget, der Leistungsauftrag, die Personal-Flexibilisierung, die Produktedefinitionen, die Output- und Wirkungsziele, die Kosten- und Leistungstransparenz, die Führungsinformationssysteme und die integrierte Evaluation.

[9] Für die genaue Definition dieser Instrumente siehe SCHMIDT 2008 oder BRÜHLMEIER et al. 2001.

Eine Schwierigkeit beim Vergleich der Steuerungsinstrumente ist deren Definition und Benennung. So heisst der Integrierte Finanz- und Aufgabenplan im Kanton Zürich Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan. Die (als erheblich erklärte) Motion gibt den Parlamenten in Luzern und Schwyz ähnliche Interventionsmöglichkeiten wie eine Leistungsmotion.

Die Tabelle 1 zeigt für die NPM-Reformkantone die Verbreitung der mit NPM neu eingeführten Instrumente[10], wie sie die Staatskanzleien angegeben haben.

Diese Darstellung zeigt, dass sich die Rahmenbedingungen des NPM für die Parlamente stark unterscheiden. Je nach Kanton verfügen die Parlamente über mehr oder weniger Steuerungsinstrumente. Während die kurzfristigen Instrumente, wie die Globalbudgets und Leistungsaufträge, sowie die Planungsinstrumente fast überall vorkommen, sind die mittelfristigen Instrumente, wie etwa Mehrjahreskredite, weniger verbreitet.

Die Staatskanzleien hatten in der Erhebung die Gelegenheit, auf weitere Instrumente des NPM hinzuweisen. Eine Eigenheit des Kantons Solothurns ist die Möglichkeit des Parlaments, einen politischen Indikator zu bestimmen oder als Sanktion eine parlamentarische Initiative einzureichen. Im Kanton Aargau wurde mit dem NPM das Instrument des Entwicklungsleitbildes mit einem Planungshorizont von zehn Jahren eingeführt, das alle vier Jahre zu Beginn der neuen Legislaturperiode angepasst wird. In den Kantonen Basel-Landschaft, Graubünden, Obwalden, Solothurn, Thurgau und Wallis haben zudem die Parlamente die Befugnis, die Budgetstruktur anzupassen; das heisst, sie können bestimmen, wie tief sie das Budget für eine Verwaltungseinheit vorgeben wollen (bspw. Vorgaben für einzelne Leistungen oder für Gruppen von Leistungen oder aber ein globales Budget für eine Verwaltungseinheit).

Die Erhebung der Steuerungsinstrumente in den Kantonen ohne NPM-Reform lässt eine Feststellung zu (SCHMIDT 2008: 75): Steuerungsinstrumente, die zu den zentralen Bestandteilen des NPM gehören, kommen in allen Kantonen zur Anwendung. Insbesondere der Legislaturplan ist in diesen Kantonen verbreitet. St. Gallen verwendet fast alle Steuerungsinstrumente, obwohl er kein NPM-Reformkanton ist. Dies erklärt sich dadurch, dass dieser Kanton lange eine NPM-Reformstrategie verfolgte, bevor diese dann vom Parlament abgebrochen wurde.

Interventionsmöglichkeiten der Parlamente

Nebst dem Vorhandensein der Steuerungsinstrumente ist die Frage zentral, welche Interventionsmöglichkeiten diese den Parlamenten verleihen. Je nach Ausgestaltung unterscheiden sich die Einflussmöglichkeiten der Parlamente auf das staatliche Handeln. Für die direkte Einflussnahme des Parlaments auf die Leistungsaufträge und Globalbudgets existieren drei Ausgestaltungsmöglichkeiten:

- die Regierung legt dem Parlament die Vereinbarung zur Kenntnisnahme vor,
- das Parlament beschliesst für oder gegen die vorgelegte Vereinbarung,
- das Parlament kann die Vereinbarung mitgestalten.

Mit indirekten Instrumenten, wie der Leistungsmotion oder dem Planungsbeschluss, kann das Parlament die Regierung auffordern, in einem Bereich eine Änderung vorzunehmen, ohne selber eine Massnahme zu treffen.

Die NPM-Reformkantone können auf Grund der Ausgestaltungen der Steuerungsinstrumente Gruppen zugeteilt werden. Die Gruppierung betrachtet zwei Aspekte:

- Bestehen für das Parlament direkte Möglichkeiten, auf die Finanz- und Leistungsseite der Vereinbarungen Einfluss zu nehmen?
- Bestehen indirekte Interventionsmöglichkeiten (Leistungsmotion und Planungsbeschluss)?

Die Zuordnung der Kantone ist in der folgenden Tabelle wiedergegeben.

Typ	Kanton	Direkte Interventionsmöglichkeiten	Indirekte Interventionsmöglichkeiten
Grosse Einflussmöglichkeiten des Parlaments	AG	Mitgestaltung Finanzseite, Keine Angaben zur Leistungsseite	Leistungsmotion Planungsbeschluss
	BE	Mitgestaltung Finanzseite	Leistungsmotion
	OW	Mitgestaltung Finanz- und Leistungsseite	Leistungsmotion Planungsbeschluss
	SH	Mitgestaltung Finanz- und Leistungsseite	Leistungsmotion
	SO	Mitgestaltung Finanz- und Leistungsseite	Leistungsmotion Planungsbeschluss
	ZH	Mitgestaltung Finanz- und Leistungsseite	Leistungsmotion
Mittlere Einflussmöglichkeiten	LU	Beschluss über Finanz- und Leistungsseite	Motion Planungsbeschluss
	SZ	Beschluss über Finanz- und Leistungsseite	Erheblich erklärte Motion Planungsbeschluss
	VS	Beschluss über Finanz- und Leistungsseite	Leistungsmotion
Geringe Einflussmöglichkeiten	FR	Beschluss über die Finanzseite; Kenntnisnahme der Leistungsseite	Keine Instrumente
	GR	Beschluss über die Finanzseite; Kenntnisnahme der Leistungsseite	Leistungsmotion
	TG	Beschluss über die Finanzseite	Leistungsmotion
	ZG	Beschluss über die Finanzseite; Kenntnisnahme der Leistungsseite	Keine Instrumente[11]
Keine Zuteilung möglich	BL	Beschluss über Mehrjahreskredite	Keine Instrumente
	NE	Keine Angaben	Keine Instrumente
	TI	Kenntnisnahme der Finanz- und Leistungsseite	Keine Instrumente

Tabelle 2, Gruppierung der NPM-Reformkantone nach Interventionsmöglichkeiten der Parlamente (eigene Erhebung)

Die NPM-Reformkantone können in drei Gruppen zusammengefasst werden, je nachdem ob die Einflussmöglichkeiten des Parlaments gross, mittel oder gering sind. Die Gruppe der Kantone Aargau, Bern, Obwalden, Schaffhausen, Solothurn und Zürich sehen am meisten Interventionsmöglichkeiten für das Parlament vor. Bei diesem Typ kann in der Regel das Parlament die Finanz- und Leistungsseite der Leistungsaufträge und Globalbudgets mitgestalten. Weiter verfügen sie über indirekte

[10] Die Angaben in der Tabelle stammen aus der Erhebung bei den Staatskanzleien sowie weiteren Dokumenten (Gesetzen oder Berichten).

[11] Die Leistungsaufträge können insofern vom Parlament mitgestaltet werden, als eine kantonsrätliche Begleitkommission besteht, die Empfehlungen zu den einzelnen Leistungsaufträgen zuhanden des Regierungsrates abgibt. Die Kommission kann dadurch Einfluss auf die Festlegung von Zielen und Indikatoren nehmen.

Interventionsmöglichkeiten wie die Leistungsmotion oder den Planungsbeschluss. Die zweite Gruppe fasst die Kantone Luzern, Schwyz und Wallis zusammen, in welchen die Legislative die Vereinbarungen nicht direkt mitgestaltet, aber über die indirekten Interventionsmöglichkeiten beeinflussen kann. Der dritte Typ findet sich in den Kantonen Freiburg, Graubünden, Thurgau und Zug wieder. Bei diesem Typ beschliesst das Parlament über die Finanzseite der Vereinbarungen und nimmt die Leistungsseite zur Kenntnis. Es bestehen keine indirekten Interventionsinstrumente (ausser die Leistungsmotion in Graubünden und Thurgau). Die Kantone Basel-Landschaft, Neuenburg und Tessin lassen sich nicht zuordnen.

Dieser Beitrag zeigt, dass das NPM in der Schweiz weit verbreitet ist, selbst in Verwaltungs-bereichen von Kantonen ohne eigentliche NPM-Reform. Das NPM hat in allen Kantonen die Funktionsweise und die Handlungsmöglichkeiten der Parlamente beeinflusst. Jedoch sind die diesbezüglichen Rahmenbedingungen und somit die Interventionsmöglichkeiten der Parlamente auf das staatliche Handeln unterschiedlich. Die Auswirkungen des NPM auf die Funktionsweise der Parlamente und deren Einschätzung der NPM-Reform können an dieser Stelle nicht dargestellt werden. Die Synthese der Ergebnisse aus acht Evaluationen von NPM-Reformen in verschiedenen Kantonen, wie sie im Rahmen der Arbeiten für diesen Beitrag erfolgt ist, gibt jedoch darüber Aufschluss; die Ergebnisse wurden bereits an anderer Stelle publiziert (SCHMIDT 2008).

Bibliographie

BRÜHLMEIER, Daniel et al. 2001: Politische Planung – Mittelfristige Steuerung in der wirkungsorientierten Verwaltungsführung, Haupt, Bern.

ECONCEPT 2000a: Evaluation WoV Kanton Aargau, Schlussbericht.

ECONCEPT 2000b: Evaluation des WOV-Versuches Kt. Luzern, Gemeinsame Evaluation von WoV und LOS, Schlussbericht.

ECONCEPT 2002a: Evaluation der Verwaltungsreform wif!, Schlussbericht.

ECONCEPT 2002b: Evaluation GRiforma, Schlussbericht.

INTERFACE 2000a: Evaluation de l'introduction d'Administration 2000 dans le canton du Valais, Rapport préliminaire.

INTERFACE 2000b: Evaluation des Pilotprojektes Leistungsauftrag mit Globalbudget im Kanton Solothurn – Beurteilung der Umsetzung und Wirkungen bei Parlament, Regierung und Verwaltung, Schlussbericht zu Handen der WOV-Kommission.

INTERFACE 2003: Evaluation de la phase expérimentale des Réformes "Administration 2000", externes Audit zur internen Evaluation.

INTERFACE/KPM 2003: Evaluation des Projekts "Nouvelle Gestion Publique NGP" des Kantons Freiburg.

LEUENBERGER, Doris 2005: FLAG für die Bundesverwaltung – eine Standortbestimmung, in 10 Jahre New Public Management in der Schweiz – Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren, LIENHARD, Andreas et al. (Hrsg.), Haupt Verlag, Bern: 35-46.

MOSER, Christian/KETTINGER, Daniel 2004: 10 Jahre Wirkungsorientierte Verwaltungsführung in der Schweiz: Entwicklungen, Ergebnisse und Perspektiven, PuMaConsult GmbH, Bern (http://www.sgvw.ch/sektor/ news/10_jahre_npm_moser_kettiger.pdf).

RITZ, Adrian 2005: 10 Jahre Verwaltungsreform in den Schweizer Kantonen – Eine Bilanz aus der Sicht von Legislative und Exekutive, in 10 Jahre New Public Management in der Schweiz – Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren, LIENHARD, Andreas et al. (Hrsg.), Haupt Verlag, Bern: 47-68.

SCHEDLER, Kuno 2003: Local and regional public management reforms in Switzerland, Public Administration, Vol. 81, No. 2: 325-344.

SCHMIDT, Nicolas 2008: New Public Management im Parlament – Auswirkungen auf die Steuerungsfähigkeit in den Kantonen, Rüegger Verlag, Zürich.

STEINER, Reto/LADNER, Andreas 2006: Die Schweizer Gemeinden im Fokus – Ergebnisse der Gemeindebefragung 2005, in Perspektiven für Gemeindefinanzen, GLATTHARD, Alexander/ISCH, Ulrich (Hrsg.), Bern: 8-35.

THOM, Norbert et al. 2004: Stunde der Wahrheit für NPM – Die Bewährungsproben für das New Public Management laufen an, Neue Zürcher Zeitung, 27. Januar 2004.

WIDMER, Thomas/RIEDER, Stefan 2003: Schweizer Kantone im institutionellen Wandel. Ein Beitrag zur Beschreibung und Erklärung institutioneller Reformen, Swiss Political Science Review 9 (1): 201-232.

Änderung der Geschäftsordnung des Grossen Rates des Kantons Thurgau

Der Grosse Rat des Kantons Thurgau hat am 14. Mai 2008 eine revidierte Geschäftsordnung (GOGR, RB 171.1) beschlossen und sich damit für die im Mai 2008 begonnene neue Legislaturperiode eine aktuelle Grundlage der parlamentarischen Arbeit gegeben. Die Revision basierte einerseits auf einer kontinuierlich nachgeführten Liste über mögliche Anpassungen der Geschäftsordnung aufgrund der laufenden Arbeiten des Büros sowie andererseits auf drei eingereichten parlamentarischen Vorstössen.
In dieser Ausgangslage bestellte das Büro am 18. Juni 2007 eine Fachkommission, bestehend aus einem Vertreter jeder Fraktion und dem Büro sowie dem Staatsschreiber und dem Leiter Parlamentsdienste. Diese Fachkommission erstattete dem Büro am 26. November 2007 einen Bericht mit Änderungsvorschlägen, die das Büro in eine Botschaft an den Grossen Rat überführte. Im Rahmen der Beratungen der parlamentarischen Kommission zeigten sich weitere Revisionspunkte, die dem Ratsplenum anlässlich der Eintretensdebatte vom 9. April 2008 ebenfalls vorgelegt wurden.
Die revidierte Geschäftsordnung umfasst insbesondere folgende Änderungspunkte:

Teilerheblicherklärung einer Motion

Nach bisheriger Praxis war es möglich, dass ein kleiner Teil einer Motion den gesamten parlamentarischen Vorstoss in Frage stellen konnte, weil damit ein genügender Grund vorlag, die gesamte Motion als nicht erheblich zu erklären. Mit einer Teilerheblicherklärung der Motion wird der Aufgabe des Parlaments zur Unterstützung politischer Prozesse für nötige Veränderungen vermehrt Rechnung getragen.
Neu ist in § 46 Absatz 5 GOGR eine Teilerheblicherklärung einer Motion vorgesehen, falls eine Motion verschiedene Forderungen enthält. Der Antrag auf eine Erheblicherklärung nur einzelner Forderungen kann durch den Erstunterzeichnenden oder den Regierungsrat gestellt werden. Es ist in diesem Fall über jede Forderung der Motion einzeln abzustimmen.
In die Beratungen wurde der Gedanke einbezogen, dass der Auftrag an die Regierung dauernd klar bleiben muss. Eine Änderung des Motionstextes im Rahmen der Plenumsdiskussion kommt nicht in Betracht. Basis für die Diskussion im Rat bilden der gegebene Motionstext sowie die schriftliche Antwort des Regierungsrates.

Inhalt und Erledigung einer Leistungsmotion

Zum zulässigen Inhalt einer Leistungsmotion wurde in § 48 Absatz 1 GOGR neu explizit die Möglichkeit zur Streichung eines bestehenden Leistungsziels aufgenommen.
Dabei wurde auch den vorgebrachten Bedenken Rechnung getragen, dass Streichungen gewisser Leistungsziele allenfalls zu einem gesetzwidrigen Zustand führen könnten. Deshalb wurde für Anpassungen im Sinne alternativer bzw. neuer Zielvorgaben die konkrete Regelung aufgenommen, dass jeweils eine gesetzliche Grundlage bestehen muss, und dass eine Streichung von Zielen nicht gegen einen gesetzlichen Auftrag verstossen darf.
Die Zeitachse zur Erledigung einer Leistungsmotion wurde gekürzt, um der Aktualität von parlamentarischen Vorstössen besser Rechnung zu tragen: Wird eine Leistungsmotion bis Ende Januar eingereicht und in der Folge erheblich erklärt, ist sie mit dem nächsten Globalbudget durch den Regierungsrat umzusetzen.

Anwendung geltenden Rechts

Bereits in einer früheren Fassung der Geschäftsordnung, die bis zum Jahre 2000 galt, konnte ein Vorstösser aus dem Grossen Rat im Rahmen eines "Antrages gemäss § 52" von der Regierung einen Bericht verlangen, der die Anwendung geltenden Rechts betrifft. Aufgrund einer im Rat deutlich geäusserten politischen Meinung sowie in Kenntnis der eingeholten Lehrmeinungen wurde mit der neuesten Revision nun die Rückkehr zur ursprünglichen Textfassung beschlossen.

Aufsicht gegenüber selbständigen juristischen Personen

In die Revision der Geschäftsordnung wurde auch die parlamentarische Aufsicht gegenüber selbständigen juristischen Personen einbezogen, welchen der Kanton öffentliche Aufgaben überträgt. Dabei wurde bewusst zwischen der Wahrnehmung einer Aufsicht als aktienrechtliche Aufgabe und den politisch erforderlichen Kontrollmechanismen unterschieden, um die parlamentarische Aufsicht aufgrund einer Übertragung öffentlicher Aufgaben sicherzustellen.
Für die parlamentarische Aufsicht gegenüber den selbständigen juristischen Personen mit übertragenen öffentlichen Aufgaben ist gemäss § 62 GOGR nun explizit die Geschäftsprüfungs- und Finanzkommission (GFK) zuständig, deren Aufgabenkatalog entsprechend präzisiert wurde.
Dagegen sollen die aktienrechtlich bedingten Aufsichtsfunktionen gegenüber diesen juristischen Personen weiterhin durch das Aktionariat wahrgenommen werden. Diese Aufgaben verbleiben damit in der Regel bei einzelnen Mitgliedern des Regierungsrates.

Entschädigung der Mitglieder des Rates und der Fraktionen

Die Entschädigung der Ratsmitglieder für die Teilnahme an Sitzungen wurde mit einer Revision des Beschlusses des Grossen Rates über die Entschädigungen seiner Mitglieder und der Fraktionen in einem moderaten Rahmen angepasst (RB 171.11).
Für die Mitglieder der Geschäftsprüfungs- und Finanzkommission (GFK) wurden neu jährliche Pauschalen von Fr. 2'000.-- eingeführt. Im Laufe der Zeit hat sich der Arbeitsaufwand eines GFK-Mitgliedes praktisch verdoppelt, das heisst die Grenze der zumutbaren Ehrentätigkeit wurde deutlich überschritten. Mit der Einführung einer Jahrespauschale für diese Kommissionsmitglieder wird berücksichtigt, dass in der Phase der Geschäftsprüfung und der Budgetberatung sehr intensive Arbeitsabschnitte anfallen, die mit den üblichen Sitzungsgeldern nicht abgegolten werden können.
Mit einer neuen Bestimmung wurden Beiträge von je Fr. 5'000.-- an die einzelnen Fraktionen eingeführt. Diese Beiträge stehen den Fraktionen für kantonale Volksabstimmungen zur Verfügung. Dabei wurde den Fraktionen bewusst die Freiheit gewährt, die zu unterstützenden Organisationen frei auszuwählen, und zwar unabhängig davon, ob diese einer kantonalen Abstimmung zustimmen oder diese ablehnen.

Roger Oechslin, Leiter Parlamentsdienste
E-mail: roger.oechslin@tg.ch

Davos: Pragmatische Lösung für Sicherung der politischen Partizipation in den Behörden bei einer Gemeindefusion

Die Stimmbürger und Stimmbürgerinnen der Landschaft Davos Gemeinde und der Nachbargemeinde Wiesen haben im vergangenen Jahr mit sehr grossen Mehrheit der Fusion beider Gemeinden zugestimmt. Die Fusion wird auf den 1. Januar 2009 vollzogen und fällt mit dem Beginn der neuen Amtsperiode 2009-21 der Davoser Behörden zusammen.

Die ordentlichen Gesamterneuerungswahlen der Davoser Behörden, Exekutive, Legislative und Schulrat für die Amtsperiode 2009 bis 2012 in der Landschaft Davos Gemeinde fanden am ersten Juni Wochenende 2008 statt. Um die Stimmberechtigten der aufzunehmenden Gemeinde Wiesen nicht für vier Jahre von jeglicher Partizipation in den Behörden auszuschliessen, wurde in die Fusionsvereinbarung die Übergangsregelung aufgenommen, dass die Wiesner an den Gesamterneuerungswahlen in der Landschaft Davos Gemeinde bereits teilnehmen können, obwohl die Fusion erst am 1.1.2009 vollzogen wird. Der bisherige Gemeindepräsident von Wiesen wurde in den Kleinen Landrat, die Exekutive, gewählt und der Kandidat aus Wiesen für den im Majorzverfahren bestimmten Grossen Landrat wurde ebenfalls gewählt.

Mit dieser pragmatischen Lösung konnte bei der Fusion von zwei Gemeinden, von denen nur eine das Gemeindeparlament kennt, die Partizipation der Stimmberechtigten der kleinen, aufgenommenen Gemeinde sichergestellt werden. Damit wird die Umsetzung der Fusion zweifelsohne positiv unterstützt.

Stephan Staub
Rechtskonsulent der Landschaft Davos Gemeinde
E-mail: stephan.staub@davos.gr.ch

Société Suisse d'Evaluation

Journée annuelle 2008

Evaluation / audit : concurrence ou complémentarité ?

Vendredi 5 septembre 2008 à l'Université de Berne (UniS Schanzeneck)

Informations: http://www.seval.ch/fr/veranstaltungen/kongresse.cfm

Schweizerische Evaluationsgesellschaft

Jahrestagung 2008

Evaluation / Audit: Konkurrenz oder gegenseitige Ergänzung?

Freitag, 5. September 2008, Universität Bern (UniS Schanzeneck)

Informationen: http://www.seval.ch/de/veranstaltungen/kongresse.cfm

15. Europa Forum Luzern

Die Schweiz in Europa zwischen politischem Alleingang und wirtschaftlicher Integration. Die Zukunft des bilateralen Wegs

Montag, 10. November 2008

Symposium 13.00 – 18.20 Uhr

Öffentliche Veranstaltung 19.00 – 21 Uhr

KKL Luzern, Kultur- und Kongresszentrum

Informationen: www.europa-forum-luzern.ch

Korrespondenten
Correspondents
Corrispondenti

Bund

Bundesversammlung
Moritz von Wyss, stv. Leiter des Rechtsdienstes, Parlamentsdienste der Eidg. Räte, 3003 Bern, T: 031 323 08 37, F: 031 322 99 21, E: moritz.vonwyss@pd.admin.ch

Kantone – Cantons – Cantoni

Kantonsrat Zürich
Dr. Bruno Rickenbacher, Leiter Parlamentsdienste Kantonsrat Zürich, Postfach, 8090 Zürich, T: 043 259 20 07, F: 043 259 20 43, E: bruno.rickenbacher@pd.zh.ch

Grosser Rat Bern – Grand Conseil Berne
Christian Wissmann, Ratssekretär, Postgasse 68, 3000 Bern 8, T: 031 633 75 82, F: 031 633 75 88, E: christian.wissmann@sta.be.ch

Kantonsrat Luzern
Stefano Cocchi, Leiter Kommissionendienst, Staatskanzlei, Bahnhofstrasse 15, 6002 Luzern, T: 041 228 51 10, E: stefano.cocchi@lu.ch

Landrat Uri
Dr. jur. Peter Huber, Kanzleidirektor, Standeskanzlei, 6460 Altdorf, T: 041 875 20 07, E: peter.huber@ur.ch

Kantonsrat Schwyz
Peter Gander, Staatsschreiber, Staatskanzlei, 6431 Schwyz, T: 041 819 11 24, F: 041 819 26 19, E: peter.gander@sz.ch

Kantonsrat Obwalden
Urs Wallimann, Landschreiber, Staatskanzlei, 6060 Sarnen, T: 041 666 62 03, E: staatskanzlei@ow.ch

Landrat Nidwalden
Hugo Murer, Landratssekretär, Regierungsgebäude, Postfach, 6371 Stans, T: 041 618 79 01, F: 041 618 79 11, E: hugo.murer@nw.ch

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

Kantonsrat Zug
Dr. Tino Jorio, Landschreiber, Postfach 156, 6301 Zug, T: 041 728 33 11, F: 041 728 37 01, E: tino.jorio@allg.zg.ch

Grand Conseil Fribourg – Grosser Rat Freiburg
Monica Engheben, Secrétaire générale du Grand Conseil, Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg, T: 026 305 10 69, F: 026 305 10 48, E: monica.engheben@fr.ch

Kantonsrat Solothurn
Fritz Brechbühl, Sekretär des Kantonsrates, Rathaus, 4500 Solothurn, T: 032 627 20 79, E: fritz.brechbuehl@sk.so.ch

Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt
Thomas Dähler, Leiter Parlamentsdienst, Rathaus, 4001 Basel, T: 061 267 40 15 F: 061 267 60 09, E: thomas.daehler@bs.ch

Landrat Basel-Landschaft
Walter Mundschin, Landschreiber, Landeskanzlei Basel-Landschaft, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal, T: 061 925 50 01, F: 061 925 69 65, E: walter.mundschin@lka.bl.ch

Kantonsrat Schaffhausen
Erna Frattini, Kantonsratssekretärin, Ringkengässchen 18, 8200 Schaffhausen, T: 052 632 73 63, F: 052 632 70 69, E: erna.frattini@ktsh.ch

Grosser Rat Appenzell IR
Markus Dörig, Ratsschreiber, Ratshaus, Marktgasse 2, 9050 Appenzell, T: 071 788 93 11, F: 071 788 93 39, E: markus.doerig@rk.ai.ch

Kantonsrat Appenzell AR
Martin Birchler, Ratschreiber, Kantonskanzlei, 9102 Herisau, T: 071 353 61 11, F: 071 353 12 77, E: martin.birchler@ar.ch

Kantonsrat St. Gallen
Georg Wanner, Leiter Rechtsdienst, Staatkanzlei, Regierungsgebäude, Postfach, 9001 St. Gallen, T: 071 229 32 56, F: 071 229 39 55, E: georg.wanner@sg.ch

Grosser Rat Graubünden
Domenic Gross, Leiter Ratssekretariat, Masanserstrasse 14, 7001 Chur, T: 081 257 22 32, F: 081 257 21 88,
E: ratssekretariat@staka.gr.ch

Grosser Rat Aargau
Adrian Schmid, Leiter Parlamentsdienst, Regierungsgebäude, 5001 Aarau, T: 062 835 13 60, F: 062 835 13 59,
E: adrian.schmid@ag.ch

Grosser Rat Thurgau
Roger Oechslin, Leiter Parlamentsdienste, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld, T: 052 724 23 49, F: 052 724 29 58,
E: roger.oechslin@tg.ch

Gran Consiglio Ticino
Rodolfo Schnyder, Segretariato del Gran Consiglio, Palazzo governativo, 6510 Bellinzona, T: 091 814 43 25, E: rodolfo.schnyder@ti.ch

Grand Conseil Vaud
Olivier Rapin, Secrétaire général du Grand Conseil, Grand Conseil, Place du château 6, 1014 Lausanne, T: 021 316 05 11,
F: 021 316 40 19, E: olivier.rapin@vd.ch

Grand Conseil Valais – Grosser Rat Wallis
Fernande Melly-Fux, adjointe, Service parlementaire, Grand-Pont 4, 1950 Sion, T: 027 606 21 85,
E: fernande.melly-fux@admin.vs.ch

Grand Conseil Neuchâtel
Janelise Pug, cheffe du service du Grand Conseil, Château, 2000 Neuchâtel, T: 032 889 40 15, E: Janelise.Pug@ne.ch

Grand Conseil Genève
Maria Anna Hutter, Sautière, Rue de l'Hôtel de Ville, 1211 Genève 3, T: 022 327 22 07, F: 022 327 06 06,
E: maria-anna.hutter@etat.ge.ch

Parlement Jura
Jean-Claude Montavon, Vice-chancelier d'Etat, 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-claude.montavon@jura.ch

Gemeinden – Communes – Communi

Stadt Baden
Heinz Kubli, Stadtschreiber, Stadthaus, Rathausgasse 1, 5401 Baden, T: 056 200 82 05, F: 056 200 83 26,
E: heinz.kubli@baden.ag.ch

Stadt Bern
Annina Jegher und Jürg Stampfli, Ratssekretariat; Morellhaus, Postgasse 14, Postfach, 3000 Bern 8, 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,
F: 032 326 11 92, E: regula.klemmer@biel-bienne.ch

Stadt Bülach
Denise Meyer, Ratssekretärin, Marktgasse 28, 8180 Bülach, T: 044 863 11 26, F: 044 863 11 33 E: info.stadt@buelach.ch

Landschaft Davos
Stephan Staub, Rechtskonsulent, Rathaus, 7270 Davos Platz, T: 081 414 32 22, F: 081 414 32 19, E: stephan.staub@davos.gr.ch

Stadt Dietikon
Guido Solari, Stadtschreiber Stv., Bremgartnerstrasse 22, 8953 Dietikon, T: 044 744 36 26, E: guido.solari@dietikon.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: info-cm@ville-ge.ch

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

Gemeinde Köniz
Markus Heinzer, Parlamentssekretariat, Landorfstr. 1, 3098 Köniz, T: 031 970 92 06, F: 031 970 92 17,
E: markus.heinzer@koeniz.ch

Ville de Lausanne
François Pasche, Secrétaire municipal, Hôtel de Ville, Case postale 3280, 1002 Lausanne, T: 021 315 22 10, F: 021 315 20 03,
E: francois.pasche@lausanne.ch

Stadt Luzern
Toni Göpfert, Stadtschreiber, Hirschengraben 17, 6002 Luzern, T: 041 208 82 13, F: 041 208 88 77,
E: monika.portmann@StadtLuzern.ch

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

Stadt Thun
Remo Berlinger, Vize-Stadtschreiber, Rathaus, 3602 Thun, T: 033 225 82 17, E: remo.berlinger@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 Winterthur
Marc Bernhard, Ratssekretär Grosser Gemeinderat der Stadt Winterthur, Stadtkanzlei Winterthur, Stadthaus, 8402 Winterthur, T: 052 267 51 58, F: 052 267 59 35, E: marc.bernhard@win.ch

Stadt Zug
Arthur Cantieni, Stadtschreiber, Stadthaus, Postfach 1258, 6301 Zug, T: 041 728 21 02, F: 041 728 23 71, E: arthur.cantieni@zug.zg.ch

Stadt Zürich
Daniel Reuter, Leiter Parlamentsdienste des Gemeinderates, Stadthaus, 8022 Zürich, T: 044 412 31 10, F: 044 412 31 12, E: daniel.reuter@zuerich.ch.

Vorstand SGP – Comité SSP – Comitato SSP

Präsident
Ulrich Zimmerli, alt Ständeratspräsident, Muri BE

Vizepräsident
Thomas Dähler, Leiter Parlamentsdienst, Basel

Sekretär
Moritz von Wyss, stv. Leiter des Rechtsdienstes, Parlamentsdienste der Eidg. Räte, Bern

Kassier
Christian Wissmann, Ratssekretär des Grossen Rates, Bern

Webmaster
Fritz Brechbühl, Sekretär des Kantonsrates, Solothurn

Stefano Cocchi, Leiter Kommissionendienst, Luzern

Hansjörg Dürst, Ratsschreiber, Glarus

Charles Gysel, Kantonsrat, Schaffhausen

Maria Anna Hutter, sautière du Grand Conseil, Genève

Regula Klemmer, Ratssekretärin, Biel

Thomas Koch, Grossrat, Bern

Fernande Melly-Fux, service parlementaire du Grand Conseil, adjointe, Sion

Margrit Picon-Furrer, députée au Grand Conseil, Sion

Olivier Rapin, Secrétaire général du Grand Conseil du Canton de Vaud

Daniel Reuter, Leiter der Kanzlei des Gemeinderates, Zürich

Bruno Rickenbacher, Chef der Parlamentsdienste des Kantonsrates, Zürich

Rodolfo Schnyder de Wartensee, segretario del Gran Consiglio, Bellinzona