



SGP / SSP / SSP

# Parlament Parlement Parlamento

Mitteilungsblatt der Schweizerischen  
Gesellschaft für Parlamentsfragen

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

Bollettino d'informazione della Società  
svizzera per le questioni parlamentari

---

September 2024  
Nr. 2, 27. Jahrgang

---

Septembre 2024  
No. 2, 27<sup>e</sup> année

---

Settembre 2024  
No. 2, 27<sup>o</sup> anno

Schwerpunkt – Le thème – Il tema

**Gelebte Konkordanz in Parlamenten**

**La recherche de consensus  
dans le Parlement**

Beiträge – Contributions

**L'indépendance des Services  
parlementaires**

**Gemeindeparlament oder  
Gemeindeversammlung**

**Anfeindungen gegen Parlaments-  
mitglieder – Umfrage**

Mitteilungen – Nouvelles – Notizie

**Session inclusive au Grand Conseil  
neuchâtelois**

**Kommentare zum Parlamentsrecht**

---

**Editorial**

---

Konkordanz im Parlament 1

---

---

**Schwerpunkt – Le thème – Il tema**

---

Gelebte Konkordanz in Parlamenten  
La recherche de consensus  
dans le Parlement

---

Konkordanz – im Parlament?  
*Hans-Peter Schaub* 3

---

La recherche de consensus dans  
les commissions législatives des deux  
Conseils du Parlement suisse  
*Jérémie Lecoultré* 10

---

Abnehmende Konkordanz –  
zunehmender Konflikt? Konfliktivität  
bei Parlamentsabstimmungen  
*Karin Frick* 17

---

Krise der Konkordanz? Mitunterzeichnen  
als Indikator früher Kompromissuche  
*Marc Bühlmann/Marlène Gerber* 27

---

---

**Beiträge – Contributions**

---

De l'indépendance des Services  
parlementaires en Suisse  
*Bastien Eschmann* 40

---

Gemeindeparlament oder Gemeinde-  
versammlung: «Aktuelle Entwicklungen»  
oder «Wenn der Status quo überwiegt»  
*Michael Strebel* 49

---

Anfeindungen gegen Parlaments-  
mitglieder in der Schweiz – Befragung  
der Universität Zürich  
*Lea Stahel/Sarah Bütikofer* 56

---

---

**Mitteilungen – Nouvelles – Notizie**

---

Session inclusive au Grand Conseil  
neuchâtelois : une première édition  
riche en enseignements 59

---

Kommentar zum Parlamentsgesetz  
der Bundesversammlung 61

---

Praxiskommentar zur Geschäftsordnung  
des Basler Grossen Rates, Neuauflage 62

---

Korrespondenten – Correspondents –  
Corrispondenti – Vorstand SGP 63

---



## Konkordanz im Parlament

«Was ist Konkordanz?» fragte der Fraktionssprecher der Grünen, Antonio Hodgers, 2011 in der Debatte vor der damaligen Bundesratswahl – um kurz darauf mit folgender Antwort Heiterkeit auszulösen: «Alle Parteien sind für die Konkordanz, aber es gibt keine Konkordanz darüber, was Konkordanz konkret bedeutet».

Dass der Begriff «Konkordanz» im Zusammenhang mit Schweizer Regierungswahlen verwendet wurde, ist kein Zufall. Hans-Peter Schaub zeigt in seinem Beitrag im vorliegenden Bulletin, dass in Printmedien und Parlamentsdebatten «Konkordanz» ganz überwiegend im Rahmen von Bundesratswahlen diskutiert wird.

Wird das Konzept freilich politikwissenschaftlich verstanden als *eine Form der Entscheidungssuche und -findung, in die alle wichtigen politischen Kräfte eingebunden werden, um eine möglichst einvernehmliche Lösung zu finden*, so wird deutlich, dass die Beschränkung auf die Regierung zu kurz greift. Es ist auch das Parlament, das Entscheidungen verhandelt, verschiedene Kräfte einbindet (oder nicht) und mehr oder weniger übergrösse Mehrheiten schmiedet. Diese Idee, dass Konkordanz nicht nur in der Exekutive, sondern auch in der Legislative eine zentrale Rolle spielt, stand Patin für einen Sammelband, den ich zusammen mit Anja Heidelberger und Hans-Peter Schaub vor 5 Jahren herausgegeben habe.<sup>1</sup>

Die wichtigsten Befunde aus jenem Sammelband werden im vorliegenden Bulletin im Beitrag von Hans-Peter Schaub zusammengefasst. Die beiden Beiträge von Karin



Frick sowie von Marlène Gerber und mir erweitern und aktualisieren zwei Analysen von damals: Sie untersuchen die Entwicklung der Konfliktivität bei Schlussabstimmungen sowie das Mitunterzeichnen von Vorstössen und parlamentarischen Initiativen, nehmen also den Grad an Konkordanz ganz zu Beginn und ganz am Schluss parlamentarischer Entscheidungsprozesse in den Blick. Der Beitrag von Jérémie Lecloultre erweitert diese Analysen mit einer Untersuchung der Kompromissuche in parlamentarischen Kommissionen.

Die beiden aktualisierten Analysen wie auch die Beiträge im Sammelband von 2019 untersuchen auch zeitliche Entwicklungen, wobei insbesondere die Frage interessiert, ob eine «Krise der Konkordanz», wie sie seit mehreren Jahren immer wieder beklagt wird, auch im Parlament beobachtet werden kann.

Die Antwort auf diese Frage fällt differenziert aus. Zunehmende Globalisierung, Polarisierung, Mediatisierung und Personalisierung scheinen an der Konkordanz im Parlament nicht spurlos vorbeigegangen zu sein. In der Tat zeigen sich eine deutliche Abnahme der durchschnittlichen Zahl

<sup>1</sup> Bühlmann, Marc, Anja Heidelberger und Hans-Peter Schaub. 2019. *Konkordanz im Parlament. Entscheidungsfindung zwischen Kooperation und Konkurrenz*. Basel: NZZ Libro.

an Mitunterzeichnenden und eine ebenso eindeutige Zunahme der Konfliktivität bei den Schlussabstimmungen. Die Bereitschaft, Kompromisse zu schmieden, scheint in den letzten Jahren im Parlament also eher abgenommen zu haben.

Die verschiedenen Analysen lassen aber eine dreifache Relativierung dieses Befundes zu. Erstens ist fraktionsübergreifende Kooperation beim Einreichen von Postulaten, Motionen und parlamentarischen Initiativen trotz stark zunehmenden Alleingängen nach wie vor die Regel und der Konfliktgrad bei Schlussabstimmungen ist zwar gestiegen, bewegt sich aber noch immer auf tiefem Niveau: Die meisten Abstimmungsentscheide werden mit übergrossen Mehrheiten (mindestens drei Viertel der Parlamentsmitglieder) oder gar einstimmig gefällt.

Zweitens zeigen sowohl die Analyse von Jérémie Lecoultré als auch die aktualisierten Beiträge des Sammelbandes in diesem Bulletin, dass es teilweise gewichtige institutionelle Unterschiede gibt, was die Suche nach Konkordanz anbelangt. So scheint etwa der Konfliktgrad bei Schlussabstimmungen zu referendumspflichtigen Vorlagen im Schnitt geringer zu sein als bei Abstimmungen zu Bundesbeschlüssen über Volksinitiativen oder obligatorische Referenden. Und der Ständerat scheint der Idee der Konkordanz laut den meisten Analysen eine höhere Bedeutung beizumessen als der Nationalrat.

Drittens sollte die in der Krisen-Diskussion schier mythische Bedeutung von Konkordanz auch etwas relativiert werden: Oft geht nämlich vergessen, dass Politik ein Ringen um Kompromisse und nicht eine Suche nach einstimmigem Konsens ist. Zudem lief Konkordanz in ihrer Hochblüte bis in die 1990er Jahre Gefahr, ausschliesslich jene Kräfte einzubinden, die über Referendumsmacht verfügten oder im politischen System verankert waren. Wenn sich heute die im Parlament abgebildete, auch aufgrund einer breiteren Themenviel-

falt gewachsene Heterogenität der unterschiedlichen gesellschaftlichen Präferenzen ab und zu in medial begleiteten Sololäufen oder oppositioneller Gegenwehr manifestiert, so darf dies auch als starkes Indiz für eine Belebung von Inklusion und Diskurs im Sinne eines politischen Wettbewerbs gelesen werden. Solange die grosse Mehrzahl politischer Entscheidungsprozesse im Parlament «konkordant» bleibt, sind die gemessenen Veränderungen also weniger ein Zeichen für eine Krise sondern vielmehr für eine funktionierende Demokratie, die nicht nur von Kompromissen, sondern auch von Auseinandersetzungen lebt.

Marc Bühlmann

Année Politique Suisse, Universität Bern



# Konkordanz – im Parlament?<sup>1</sup>

---

Dr. rer. soc. Hans-Peter Schaub,  
Année Politique Suisse,  
Universität Bern

---

Es ist wohl keine Übertreibung, «Konkordanz» als einen der schillerndsten Begriffe der Schweizer Politik zu bezeichnen: Fast alle lobpreisen sie, doch oft werden ganz unterschiedliche Dinge darunter verstanden. Der vorliegende Beitrag präsentiert ein politikwissenschaftliches Verständnis des Begriffs und argumentiert, dass sich dieses Verständnis keineswegs nur auf Zusammensetzung und Zusammenarbeit des Bundesrats, sondern auch auf das Parlament gewinnbringend anwenden lässt. Mit einem solchen Zugang lässt sich zum Beispiel zeigen, dass die konkordante Einbindung verschiedener Akteur:innen in der Praxis (auch) im Parlament vor allem etablierte, mächtigere Gruppen betrifft; dass die Suche nach Parlamentsmehrheiten heute zu weniger breit mitgetragenen Kompromissen führt als noch vor einigen Jahrzehnten; dass andererseits aber die Bereitschaft zu konkordanter Kooperation in der parlamentarischen Entscheidungsfindung in vielerlei Hinsicht durchaus stabil geblieben ist.

## 1. Im Zentrum des Konkordanzdiskurses: der Bundesrat

Über Konkordanz wird in der Schweiz gern und ausgiebig gesprochen. Und auch wenn der Begriff im politischen Diskurs oft mit ganz unterschiedlichen (Wunsch-)Vorstellungen gefüllt wird, zeigt sich bei seiner Verwendung doch eine bemerkenswerte Konstante: Wenn von Konkordanz die Rede ist, dann geht es meistens um den Bundesrat und am allermeisten um Bundesratswahlen. Eine Auswertung der Berichterstattung in 35 Schweizer Printmedien von Januar 2015 bis März 2024 zeigt dies deutlich: Nur in 1,1% der 4033 Presseartikel, die sich mit dem Parlament als Institution befassten, fand der Begriff «Konkordanz» Erwähnung. In Medienartikeln zu den Parlamentswahlen wurde leicht häufiger über die Konkordanz geschrieben (in 1,5% dieser 10'633 Artikel), in sehr vielen dieser Fälle ging es allerdings nicht um die Konkordanz im Parlament selbst, sondern darum, was die Parlamentswahlen für die jeweils darauf folgenden Bundesratswahlen bedeuten könnten. Demgegenüber kam die Konkordanz in Artikeln, die die Institution Bundesrat behandelten (ohne Bundesratswahlen), deutlich häufiger vor (in 3,5% dieser 3646 Artikel), und mit Abstand am häufigsten war dies in Artikeln zum Thema Bundesratswahlen und Bundesratszusammensetzung der Fall (7,5% dieser 3691 Artikel).<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Die Auswertung beruht auf dem Zeitungsarchiv von Année Politique Suisse, das seit 2015 in digitaler Form vorliegt (in physischer Form schon seit 1965). Es umfasst die politische Berichterstattung von 35 nationalen und regionalen Schweizer Printmedien, codiert nach einer Vielzahl von Politikbereichen. Unter anderem gibt es je separate Codes für Artikel zum Parlament, zu den Parlamentswahlen, zum

<sup>1</sup> Dieser Beitrag baut stark auf einem Buchkapitel auf, das der Autor gemeinsam mit Anja Heidelberger und Marc Bühlmann verfasst hat (Bühlmann et al. 2019b).

Doch nicht nur die Medien scheinen bei Konkordanz meist an die Zusammensetzung des Bundesrats zu denken. Auch im Parlament selbst kommt die Konkordanz vor allem dann zur Sprache, wenn Bundesratswahlen auf der Tagesordnung stehen. Dies zeigen Zahlen zu den Debatten in den eidgenössischen Räten von Dezember 1999 bis März 2024 (Zumbach 2024): In jenen Sessionen, in denen Gesamterneuerungs- oder Ersatzwahlen für den Bundesrat traktandiert waren, wurden in der Vereinigten Bundesversammlung insgesamt 548 Reden gehalten; in 85 davon fiel das Stichwort «Konkordanz» (oder die französische bzw. italienische Entsprechung), durchschnittlich also in jeder sechsten Rede. Schaut man sich zum Vergleich sämtliche 249'536 Parlamentsreden der letzten 25 Jahre an (Ständerat, Nationalrat und Vereinigte Bundesversammlung zusammengenommen, alle Sessionen), so fand der Begriff in weniger als jeder 500. Parlamentsrede Eingang, also fast hundertmal seltener. Im National- und im Ständerat gab es in dieser Zeit nie eine Session, in der mehr als jede 40. Rede auf die Konkordanz Bezug genommen hätte.

## 2. Konkordanz – auch im Parlament

Dieser stark auf die Regierung(swahlen) fokussierte Alltagsgebrauch des Begriffs «Konkordanz» ist keineswegs falsch, vermag aber nur einen Teil dessen abzudecken, was in der politikwissenschaftlichen Literatur unter Konkordanzdemokratie

(bzw. englisch «consociational democracy») verstanden wird. So zählt der Einschluss der wichtigsten politischen und gesellschaftlichen Kräfte in eine übergrössige Regierungskoalition zwar in der Tat zu den zentralen Merkmalen einer Konkordanzdemokratie. Das politikwissenschaftliche Konzept ist jedoch wesentlich umfassender und reicht bis in die Sphäre der Zivilgesellschaft (vgl. z.B. Lehbruch 1967; Lijphart 1968; Vatter 2020: 50, 533; Papadopoulos/Sager 2024: 198): Charakteristisch für Konkordanzdemokratien sind demnach auch die Autonomie und Selbstregierungsmöglichkeiten von segmentierten Gesellschaftsgruppen (zum Beispiel im Rahmen des Föderalismus), ein Minderheiten veto (in der Schweiz: Ständemehr und Ständerat), eine paritätische Vertretung in öffentlichen Ämtern generell und ein kooperatives, auf die Suche nach Kompromissen ausgerichtetes Verhalten der politischen Akteur:innen.

Der Ständerat als Vetopunkt für (bestimmte, regionale) Minderheiten, die proportionale Besetzung von Ämtern, ein kompromissorientiertes Verhalten der politischen Akteur:innen: Wie stark in der Schweiz diese drei Charakteristika der Konkordanzdemokratie realisiert sind, hat sehr viel mit dem Parlament zu tun. Und die Frage, wie konkordant im Parlament politisiert wird, ist mitnichten bloss von akademischer Bedeutung. Dass sich die Schweiz zu einer Konkordanzdemokratie entwickelt hat, wird in der Politikwissenschaft gemeinhin vor allem damit erklärt, dass dieses System auf die Erzielung breit abgestützter Kompromisse ausgelegt ist, mit denen die Unwägbarkeiten des Referendumsrechts in Grenzen gehalten werden sollen (Neidhart 1970; Vatter 2020: 536). Die letzte Instanz, die Referendumsvorlagen gestaltet, ist aber das Parlament. Zumindest potenziell entscheidet sich zu einem guten Teil in der parlamentarischen Phase, wie referendumfest ein Geschäft letztlich ist: Verwaltung und

---

Bundesrat sowie zu Bundesratswahlen und -zusammensetzung. Für die Auswertung wurde in allen unter den jeweiligen Codes abgelegten Zeitungsartikeln mittels Volltextsuche nach den Buchstabenfolgen «konkordanz» und «concordanz» gesucht; so konnten auch Formen wie «konkordant» sowie die französisch- und italienischsprachigen Quellen abgedeckt werden.

Der Autor bedankt sich vielmals bei Dominic Lanz, der die umfangreichen Daten für die Analyse aufbereitet hat.

Bundesrat können einen Vorlagenentwurf noch so fein austarieren und breit abstützen – wenn eine Parlamentsmehrheit die Gewichte anders setzen will, dann ist es deren Vorlage, die vors Volk kommt; und umgekehrt kann das Parlament, wenn die konkordante Kompromissssuche gelingt, Vorlagen der Exekutive unter Umständen auch so zurechtbiegen, dass sich zusätzliche Akteur:innen dahinter stellen können und sie einem Referendum besser standhalten.<sup>3</sup> Die Kunst, durch den Einbezug möglichst aller wichtigen Kräfte übergrosse Mehrheiten zu schmieden, ist in der schweizerischen Referendumsdemokratie also keineswegs nur im Bundesrat von Bedeutung, sondern auch im Parlament.

Doch kann so definierte konkordante Politik unter heutigen Bedingungen überhaupt noch gelingen? Werden grosse Brückenschläge angesichts fortschreitender Polarisierung nicht immer schwieriger und seltener? Bestraft die zunehmende Mediatisierung der Politik nicht die leise Suche nach breit annehmbaren Kompromisslösungen und belohnt vielmehr die Profilierung mit Maximalforderungen und angriffigem Stil – erst recht im Parlament, dessen Plenarverhandlungen im Gegensatz zum Bundesrat im Scheinwerferlicht der Öffentlichkeit stattfinden? Mit anderen Worten: Selbst wenn sich die Konkordanz einst auch im Parlament gezeigt haben sollte – ist angesichts von Herausforderungen wie Polarisierung, Mediatisierung und Individualisierung heute noch etwas davon übrig?

Solche Fragen mit Blick auf die Legislative zu untersuchen, eröffnet neue Einsichten sowohl zum Funktionieren des Parlaments als auch zum Zustand der Konkordanz in der Schweiz. Aus dieser Überzeugung haben Marc Bühlmann, Anja Heidelberger

und der Autor des vorliegenden Beitrags vor fünf Jahren einen Sammelband initiiert, der aus verschiedenen Blickwinkeln die Konkordanz im Schweizer Bundesparlament unter die Lupe nahm (Bühlmann et al. 2019a).

Wir fassten die parlamentsrelevanten Aspekte von Konkordanz dabei in der folgenden Formel zusammen: Konkordanz sei eine spezifische Form der Entscheidungsfindung – und der Entscheidungssuche –, die sich darin manifestiere, dass für politische Entscheidungen alle wichtigen Kräfte eingebunden werden, um in einem kooperativen Prozess nach einer möglichst einvernehmlichen Entscheidung zu suchen (Bühlmann et al. 2019b: 16, 24; vgl. auch Papadopoulos/Sager 2024: 197–198). Diese Umschreibung bringt ein Verständnis von Konkordanz zum Ausdruck, das über die formelle Präsenz der grössten Kräfte in einem Entscheidungsgremium (oft als «arithmetische Konkordanz» bezeichnet, vgl. auch Vatter 2020: 535) hinausgeht und das Akteursverhalten sowie die letztliche Entscheidung mit in den Blick nimmt: Zwar ist es durchaus wesentlich, 1) welche Akteur:innen an der Kompromissfindung beteiligt werden («alle wichtigen Kräfte»); hinzu kommen aber auch die Aspekte, 2) in welchem Geist und Stil der Prozess der Entscheidungsfindung abläuft (kooperativer Prozess mit Ziel bzw. Bereitschaft zur Kompromissfindung) und 3) inwieweit am Ende tatsächlich eine «einvernehmliche» Entscheidung erreicht wird.

Kein politisches System dürfte die genannte Umschreibung vollständig und dauerhaft erfüllen. Vielmehr werden real existierende Demokratien einem solchen Idealtypus mehr oder weniger nahe kommen, und dies in über die Zeit variierendem Mass. Wo stehen hier die Schweiz und ihr Parlament? Und kommen sie der konkordanten Idealbeschreibung heute tatsächlich weniger nah als noch vor einigen Jahrzehnten?

---

<sup>3</sup> Hinzu kommt noch die zunehmend stärker genutzte Gesetzgebung mittels parlamentarischen Initiativen (Graf 2014: 746–748), bei denen die Federführung und damit die Verantwortung für eine referendumsfeste Ausgestaltung von Anfang an beim Parlament liegt.

### **3. Einbindung, Zusammenarbeit und einvernehmliche Entscheide im Parlament: Empirische Ergebnisse**

Zwölf verschiedene Forschungsbeiträge in unserem Sammelband (Bühlmann et al. 2019a) suchten nach empirisch gestützten Antworten auf diese Fragen. Die Erkenntnisse daraus lassen sich nach den genannten drei Aspekten von Konkordanz gliedern: Wie weit geht die Einbindung «wichtiger Kräfte» im Parlament? Wie kooperativ und kompromissorientiert verhalten sich die Akteur:innen während des Entscheidungsprozesses? Und inwieweit werden am Ende tatsächlich «einvernehmliche» Parlamentsentscheide erreicht?

#### **3.1. Einbindung von Akteur:innen**

Wer sind also die «wichtigen Kräfte», die im Schweizer Parlament in die Kompromissfindung eingebunden werden? Sind es schlicht jene, die aufgrund ihres Wählendenanteils und/oder ihrer Referendumsfähigkeit am meisten Macht in die Waagschale werfen können? Oder sind es zum Beispiel auch jene, die von einem Entscheid besonders stark betroffen sind – oder gar überhaupt alle, die ein Interesse an einem Entscheid haben? Dabei können nicht nur Parteien und Interessenorganisationen als potenziell «wichtige Kräfte» in Betracht gezogen werden, sondern auch gesellschaftliche Gruppen wie etwa die Frauen oder die Sprachgruppen.

Die Beiträge in Bühlmann et al. (2019a) untersuchten diese Frage aus ganz unterschiedlichen Perspektiven, berücksichtigten aber nebst blossen Sitzanteilen alle auch die Nutzung des Rederechts und teilweise des Antragsrechts als Indikatoren für die Präsenz der Akteur:innen auf der parlamentarischen Bühne und in der parlamentarischen Auseinandersetzung. Im Wesentlichen kamen die Analysen zu recht ähnlichen Schlussfolgerungen: In der Pra-

xis des schweizerischen Parlaments wird Konkordanz nicht so gelebt, dass alle betroffenen Minderheiten möglichst umfassend eingebunden würden; vielmehr überwiegt ein pragmatischer, mithin effizienter Fokus auf mächtigere Akteur:innen oder solche, die aufgrund ihrer Positionen mit geringerem Aufwand in einen Kompromiss eingebunden werden können. Aus Sicht von politischen und gesellschaftlichen Minderheiten heisst das, dass sie (auch) im System der schweizerischen Konkordanz nicht quasi automatisch eingebunden werden, sondern sich den Mehrheitsgepflogenheiten anpassen und/oder eine kritische Grösse erreichen müssen, um Gehör zu finden. So scheinen etwa politische Aussenseiter:innen einen besonders schweren Stand zu haben, wenn sie sich nicht einer Fraktion anschliessen und sich in deren Hierarchie einordnen; Frauen kamen und kommen erst dann proportional zu Wort – also zumindest so oft, wie es ihrem Sitzanteil entspricht –, wenn sie in ihrer Fraktion und/oder in ihrem Rat zahlenmässig relativ stark vertreten sind; und Italienisch- sowie Rätoromanischsprachige scheinen es für vielversprechender zu halten, sich in den Ratsdebatten auf Deutsch oder Französisch zu äussern statt in ihrer eigenen (Landes-)Sprache.

Die Einbindung von Akteur:innen in die parlamentarische Entscheidungsfindung kennt in der Schweizer Konkordanzdemokratie also durchaus Grenzen. Die Analysen kommen aber nicht zum Schluss, dass diese Grenzen in den letzten Jahrzehnten enger geworden, die Konkordanz also weniger inklusiv geworden wäre. Vielmehr scheint die Konkordanz in dieser Hinsicht stabil zu sein.

#### **3.2. Verhalten im Entscheidungsprozess**

Sind verschiedene Akteur:innen nicht nur präsent, sondern im Sinne konkordanter Lösungen auch grundsätzlich bereit, aufeinander zuzugehen, lagerübergreifende

Kompromisse zu suchen und dafür auch ein Stück weit von eigenen Überzeugungen und Forderungen abzurücken? Oder ist ein Zerfall des lange ausgeprägt kooperativen, kompromissorientierten Verhaltens der politischen Akteur:innen und des Strebens nach einem «gütlichen Einvernehmen», wie ihn verschiedene Forschende für die Schweizer Politik insgesamt konstatieren (vgl. Linder/Müller 2017: 271, 393, 464; Vatter 2020: 535–538; Vatter/Freiburg-Haus 2023), auch in der parlamentarischen Arena festzustellen?

Die fünf Beiträge in Bühlmann et al. (2019a), die sich mit dieser Frage beschäftigten, kamen zum Schluss, dass im Parlament die Bereitschaft zur Kooperation im Grossen und Ganzen stabil geblieben sei. So zeigt sich beispielsweise in den vorberatenden Kommissionen – also just in den Gremien, denen im schweizerischen Arbeitsparlament die zentrale Stellung zur Entwicklung von mehrheitsfähigen Kompromisslösungen zukommt – seit der Jahrtausendwende weder eine Zu- noch eine Abnahme der Uneinigkeit bei den Kommissionsabstimmungen, und die Ratsplenien folgen diesen Kommissionspositionen seit Mitte der 1990er Jahre stets etwa gleich häufig. Bei der Einreichung von Vorstössen kommt es etwa gleich oft wie um die Jahrtausendwende zu fraktionsübergreifenden Kooperationen (für eine Aufdatierung dieser Analyse siehe den Beitrag von Marc Bühlmann und Marlène Gerber in diesem Heft), und in den Parlamentsprotokollen ist nicht festzustellen, dass in den Ratsdebatten häufiger konflikthafte Emotionen geschürt würden als damals. Gemessen an diesen Kriterien – und für den Zeitraum ab Mitte der 1990er Jahre – kann also kein Zerfall des kooperationsorientierten Verhaltens der Akteur:innen festgestellt werden.

Dennoch ist die Bereitschaft zur Kooperation im Parlament laut diesen Analysen nicht einfach gleichförmig. Vielmehr ist sie im Ständerat insgesamt stärker ausgeprägt als im Nationalrat (differenzie-

rend dazu Vatter 2020: 538), und je nach Thema und Kontext scheint der Wille zum Kompromiss sehr unterschiedlich; es gibt also – auch einer Relevanzkonjunktur unterworfenen – Themen, bei denen die Suche nach einvernehmlichen Lösungen dorniger ist als bei anderen.

### 3.3. Parlamentsabstimmungen zwischen Konsens und Konflikt

Bleiben die Entscheidungen selbst: Steht am Ende des Entscheidungsprozesses noch gleich oft wie früher eine übergrosse unterstützende Mehrheit, oder zeigen die Parlamentsabstimmungen zunehmend knappe(re) Mehrheitsverhältnisse und eine seltenere Überbrückung der Differenzen zwischen den politischen Strömungen? Wie gut gelingt die Bildung relativ einvernehmlicher Lösungen noch?

Die Evidenz aus den beiden Beiträgen in Bühlmann et al. (2019a), die sich mit dieser Ausprägung von Konkordanz beschäftigten, spricht in der Tat dafür, dass die Konkordanz in dieser Hinsicht unter Druck geraten ist: Parlamentsentscheide fallen heute signifikant knapper aus als noch in den 1970er Jahren, es gibt also immer grössere Minderheiten, die sich in den zur Abstimmung kommenden Vorschlägen nicht wiederfinden können oder wollen. Allerdings scheint sich diese Entwicklung hin zu einer stärkeren Konfliktivität nach der Jahrtausendwende nicht mehr weiter verschärft zu haben, die Lage scheint seither also auf tieferem Niveau stabilisiert; und immer noch sind übergrosse Mehrheiten – insbesondere im Ständerat – der Regelfall, auch wenn diese weniger (über)gross sind als einst (Karin Frick überprüft diese Befunde im vorliegenden Heft anhand neuer Zahlen). Ein Grund für die gestiegene Konfliktivität – und ihrerseits eine Herausforderung für ein konkordantes Miteinander – dürfte die Tatsache sein, dass die Fraktionen bei Abstimmungen heute gegen innen deutlich geeinter auftreten und ihre Positionen schärfer gegenüber den anderen

Fraktionen abgrenzen. Das Abstimmungsverhalten legt nahe, dass die Fraktionen in ihren Positionen auseinandergerückt sind und häufiger bis zum Ende des Entscheidungsprozesses auf diesen beharren, sich mithin polarisiert haben. Die Hürden, die für einen einvernehmlichen Entscheid zwischen verschiedenen Fraktionen überbrückt werden müssen, sind insofern grösser geworden.

#### 4. Schlussbetrachtungen

Ob die Konkordanz eher «arithmetisch» oder «inhaltlich» ausgelegt werden soll und welche konkrete arithmetische oder inhaltliche Formel für das Land die passende sei, dazu hört man in Politik und Medien ganz unterschiedliche Ideen. In drei grundlegenden Punkten herrscht aber weitgehende Einigkeit – wohl sogar allzu grosse Einigkeit für eine umfassende, differenzierte Sicht auf die Konkordanz:

Erstens dreht sich, wie oben gezeigt wurde, der öffentliche Diskurs zur Konkordanz weitgehend um den Bundesrat. Dass auch das Parlament (und im Übrigen auch weitere Akteur:innen wie beispielsweise Interessenverbände) eine zentrale Rolle spielt, wenn es um das Erzielen breit getragener Kompromisse unter Einbindung unterschiedlicher politischer Kräfte geht, wird dabei allzu oft übersehen.

Zweitens dominiert spätestens seit 2003, als das Parlament die über 40 Jahre geltende «Zauberformel» für die Bundesratszusammensetzung änderte und dabei eine amtierende Bundesrätin nicht wiederwählte, die Sichtweise, dass die Konkordanz arg am Schlingern oder gar in einer veritablen Krise sei. Die hier vorgestellten empirischen Untersuchungen aus Bühlmann et al. (2019a) sprechen für eine differenziertere Diagnose: Wenn man auf das Abstimmungsverhalten im Parlament schaut, ist zwar tatsächlich ein Abbröckeln übergrosser Mehrheiten und fraktionsübergreifender Schnittmengen fest-

zustellen. Die Veränderungen sind aber insofern begrenzt, als grosse Mehrheiten immer noch den Normalfall darstellen und bei anderen wichtigen Aspekten – einem breiten Einbezug wichtiger Akteur:innen sowie einem auf Kompromisse ausgerichteten Verhalten im parlamentarischen Entscheidungsprozess – keine Abnahme der Konkordanz gegenüber den 1990er Jahren festgestellt wurde.

Drittens herrscht in der Schweiz in Politik und Medien eine äusserst positive Sicht auf Konkordanz, Konsens und Kompromiss vor (siehe auch Schröter 2024). Und in der Tat dürfte es für den Zusammenhalt und die Stabilität einer so heterogen zusammengesetzten Gesellschaft wie der Schweiz von enormer Bedeutung sein, dass auch Minderheiten die Chance haben, ihre Anliegen in der Entscheidungsfindung wirksam einzubringen, weil sie für die Bildung übergrosser Mehrheiten nötig sind (Bühlmann et al. 2019b: 25). Das heisst jedoch nicht, dass nicht auch Uneinigkeit und – durchaus auch harte – Konflikte Platz haben. Wenn konkordantes Einbinden nicht den Charakter einer Zwangsjacke bekommen soll, müssen gerade Minderheiten – und in der politischen Landschaft der Schweiz bleiben je nach Thema und Vorlage öfters auch die grössten Parteien in der Minderheit – die Möglichkeit haben, ihren Dissens öffentlich zu bekunden, wenn das Resultat am Ende des Aushandlungsprozesses für sie nicht annehmbar ist. Und wenn sich die Grossen – oder die Erb:innen von CVP, FDP und SVP, die in der Hochblüte der Konkordanz während des Kalten Kriegs als Bürgerblock dominierten – untereinander nicht immer einig sind, bietet dies auch die Chance, dass variabelere Mehrheiten möglich und ansonsten «unwichtige» Kräfte für die Mehrheitsbildung wichtig werden können. Nicht jeder Wandel der politischen Konfliktkultur und schon gar nicht jeder harte Konflikt sind deshalb eine Gefahr für die Konkordanz – solange sich die wesentlichen Akteur:innen im vorangehenden

Entscheidungsfindungsprozess noch auf die Suche nach tragfähigen Kompromissen einlassen und nicht von Beginn weg eine Blockadehaltung einnehmen (vgl. auch Linder/Müller 2017: 465; Lüthi 2019).

## Literaturverzeichnis

- Bühlmann, Marc; Heidelberger, Anja; Schaub, Hans-Peter (2019a) (Hg.): *Konkordanz im Parlament. Entscheidungsfindung zwischen Kooperation und Konkurrenz*. Zürich: NZZ Libro.
- Bühlmann, Marc; Heidelberger, Anja; Schaub, Hans-Peter (2019b): Konkordanz im Parlament. Entscheidungsfindung zwischen Kooperation und Konkurrenz. In: Bühlmann, Marc; Heidelberger, Anja; Schaub, Hans-Peter (Hg.): *Konkordanz im Parlament. Entscheidungsfindung zwischen Kooperation und Konkurrenz*. Zürich: NZZ Libro. S. 13–55.
- Graf, Martin (2014): 4. Kapitel. Verfahren bei parlamentarischen Initiativen, Art. 107. In: Graf, Martin; Theler, Cornelia; von Wyss, Moritz (Hg.): *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung. Kommentar zum Parlamentsgesetz vom 13. Dezember 2002*. Basel: Helbing Lichtenhahn. S. 735–750.
- Lehbruch, Gerhard (1967): *Proporzdemokratie: Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich*. Tübingen: Mohr.
- Lijphart, Arend (1968): *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*. Berkeley und Los Angeles: University of California Press.
- Linder, Wolf; Müller, Sean (2017): *Schweizerische Demokratie: Institutionen, Prozesse, Perspektiven*. Bern: Haupt.
- Lüthi, Ruth (2019): Debattieren in der Bundesversammlung im Spannungsfeld zwischen Redefreiheit und effizienter Entscheidungsfindung. In: Bühlmann, Marc; Heidelberger, Anja; Schaub, Hans-Peter (Hg.): *Konkordanz im Parlament. Entscheidungsfindung zwischen Kooperation und Konkurrenz*. Zürich: NZZ Libro. S. 213–232.
- Neidhart, Leonhard (1970): *Plebiszit und pluralitäre Demokratie: eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums*. Bern: Francke.
- Papadopoulos, Yannis; Sager, Fritz (2024): Federal Government. In: Emmenegger, Patrick et al. (Hg.), *The Oxford Handbook of Swiss Politics*. Oxford: Oxford University Press. S. 195–213. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780192871787.013.10>.
- Schröter, Juliane (2024): «Konsens» und «Kompromiss» in der Schweiz: Eine politolinguistische Begriffs- und Diskursanalyse. In: *Zeitschrift für Angewandte Linguistik* 2024 (80). S. 103–135. <https://doi.org/10.1515/zfal-2024-2004>.
- Vatter, Adrian (2020): *Das politische System der Schweiz*. Baden-Baden: Nomos.
- Vatter, Adrian; Freiburghaus, Rahel (2023): Die Konkordanzdemokratie in der Polarisierungsspirale. In: *Die Volkswirtschaft*, online: <https://dievolkswirtschaft.ch/de/2023/12/die-konkordanzdemokratie-in-der-polarisierungsspirale/?v, zuletzt abgerufen am 30.7.2024>.
- Zumbach, David (2024): *Datensatz: Wortmeldungen im eidgenössischen Parlament (1999–2024)*. Zürich/Bern: Grünenfelder Zumbach GmbH / Année Politique Suisse. ●



# La recherche de consensus dans les commissions législatives des deux Conseils du Parlement suisse<sup>1</sup>

Jérémie Lecoultre,  
MAS en Administration publique (MPA)

## 1. Introduction

Ce qui se dit derrière les portes closes des commissions du Parlement suisse reste derrière ces portes. Comme le disait Urs Hänsenberger, ancien secrétaire des Commission de la sécurité sociale et de la santé publique, dans « Salle 286 » (film documentaire didactique réalisé en 2015 par les Services du Parlement), c'est cette confidentialité qui permet aux députés d'exprimer librement leur opinion et d'élaborer ainsi des compromis.

Cet article est un résumé de mon travail de mémoire, réalisé en 2019 en fin d'études à l'Institut des hautes études en administration publique (IDHEAP) de l'Université de Lausanne. Il lève une partie du voile qui recouvre les travaux des commissions législatives du Parlement suisse, sans pour autant mettre à mal le secret des délibérations. Il a pour vocation de contribuer à la recherche sur le système parlementaire suisse, en fournissant un éclairage nouveau sur la recherche de consensus dans les délibérations des commissions législatives.

Les objectifs de recherche étaient les suivants :

1. Identifier un jeu d'indicateurs permettant de mesurer le caractère consensuel des délibérations. Jusqu'à présent, le nombre et le succès des propositions de minorité ont été les indicateurs privilégiés dans les études parues sur ce sujet<sup>2</sup>, car ces données sont faciles à récolter dans les documents accessibles au public. Cependant, au Conseil national, les prises de parole sont très réglementées et les députés des partis non-gouvernementaux n'ont d'autre choix que de déposer des propositions de minorité pour pouvoir s'exprimer au plénum. Au contraire du Conseil des Etats, où chaque membre est libre de s'exprimer sur tout objet. Pour cette raison, nous voulions chercher si d'autres indicateurs, peut-être moins évidents, permettent de mesurer de manière plus fine la recherche de consensus dans les délibérations.
2. Vérifier, au moyen de ces indicateurs, si les délibérations des commissions du Conseil des Etats sont effectivement plus consensuelles que celles du Conseil national, confirmant les conclusions de plusieurs études passées, telles que celles d'Annina Jegher et de Ruth Lüthi, notamment.

<sup>2</sup> Annina Jegher: Bundesversammlung und Gesetzgebung: Der Einfluss von institutionellen, politischen und inhaltlichen Faktoren auf die Gesetzgebungstätigkeit der Eidgenössischen Räte, Bern, Haupt Verlag, Berner Studien zur Politikwissenschaft, Bd. 7, 1999 et Ruth Lüthi: Die Legislativkommissionen der Schweizerischen Bundesversammlung: institutionelle Veränderungen und das Verhalten von Parlamentsmitgliedern, Bern, Haupt Verlag, Berner Studien zur Politikwissenschaft, Bd. 4, 1997.

<sup>1</sup> Jérémie Lecoultre : La recherche de consensus dans les commissions législatives des deux Conseils du Parlement suisse, Working paper de l'IDHEAP 04/2019, Lausanne, 2019.

3. Rechercher si certains facteurs permettent d'expliquer les résultats observés. En effet, bien que le Parlement suisse se caractérise par un bicamérisme parfait, il existe certaines différences entre les commissions des deux conseils: par exemple, les commissions du Conseil national comptent un plus grand nombre de membres que celles du Conseil des Etats. D'autre part, il y a de grandes différences dans la composition politique des commissions des deux conseils.

Les variables ont été relevées en épluchant, surligneur et crayon en mains, les procès-verbaux des commissions compétentes concernant quatre projets législatifs liquidés par le Parlement entre 2016 et 2017 :

- Révision de la loi sur les produits thérapeutiques (12.080)
- Modification de la loi sur les étrangers (16.027)
- Stratégie « Réseaux électriques » (16.035)
- Modification de la loi sur le génie génétique (16.056)

Ces procès-verbaux, représentant plusieurs centaines de page, ont été mis à disposition pour les besoins de cette étude en vertu de de l'article 7 de l'ordonnance sur l'administration du Parlement<sup>3</sup> puis restitués. Nous avons volontairement sélectionné des projets variés et ayant nécessité de nombreuses séances des commissions compétentes, de manière à disposer de beaucoup de matière à analyser. Au total, 558 propositions d'amendements ont été relevées.

La principale faiblesse de notre échantillon est que le Conseil national avait été désigné comme prioritaire pour trois des quatre objets examinés, alors que dans la

réalité, le Conseil des Etats est désigné comme tel dans une courte majorité des cas<sup>4</sup>. Et si le choix du conseil prioritaire n'a aucune influence sur la probabilité qu'un projet soit modifié<sup>5</sup>, il a été démontré que celui-ci impose ses choix à l'autre conseil dans deux tiers des cas, grâce à l'avantage dont il dispose dans l'agenda-setting<sup>6</sup>. En outre, comme nous avons pu l'observer, il n'est pas rare que des propositions soient déposées dans la première discussion de la commission du conseil prioritaire avec pour seul but d'obtenir des informations de l'administration sur des points non controversés, parfois techniques des projets, ce qui a pu fausser quelque peu nos résultats.

## 2. Deux schémas-types de délibération

La première chose qui nous a frappée, c'est que deux schémas types de délibération ressortent clairement des débats: l'un consensuel au sens de la définition classique de la délibération, et un autre correspondant à une logique plus partisane.

Dans le schéma consensuel, chaque proposition d'amendement est présentée aux autres participants, qui en discutent de manière sincère. Lorsque sa proposition n'est pas jugée positivement par les autres participants, le déposant la retire. Et si une autre proposition est jugée meilleure, il s'y rallie. Tous les participants à la délibération peuvent aussi proposer des

---

<sup>4</sup> Daniel Schwarz, Wolf Linder, Das Verhältnis von National- und Ständerat im Differenzbereinigungsverfahren 1996–2005: Eine Analyse von Einflusspotenzial und Koalitionsverhalten, Bern, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, 2008

<sup>5</sup> Rolf Wirz, Adrian Vatter: Der Einfluss der Bundesversammlung auf die Gesetzgebung unter besonderer Berücksichtigung der Parlamentarischen Initiative, Bern, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern, 2015

<sup>6</sup> Adrian Vatter: Das politische System der Schweiz, Baden-Baden, Nomos Verlag, 3. Auflage, Studienkurs Politikwissenschaft, 2018

<sup>3</sup> Ordonnance du 3 octobre 2003 de l'Assemblée fédérale portant application de la loi sur le Parlement et relative à l'administration du Parlement; RS 171.115

modifications des propositions qui sont en discussion. De cette manière, il ne reste à l'issue de la délibération qu'une seule proposition d'amendement, laquelle est jugée positivement par l'ensemble des participants. Aucun vote n'est alors nécessaire. La proposition, adoptée tacitement, est soumise au plénum en tant que proposition de la commission. Lorsqu'à l'issue des discussions des deux Chambres il subsiste une divergence sur un élément du projet, les membres de la commission intègrent de manière sincère les arguments de l'autre conseil à leur propre réflexion. Des propositions allant dans le sens voulu par l'autre conseil ou une proposition de se rallier à la décision de l'autre conseil, sont déposées, discutées et décidées selon le même schéma, jusqu'à ce qu'il ne subsiste aucune divergence. L'appartenance partisane des participants n'a aucune importance dans ce schéma type.

Dans le schéma partisan, les participants commencent également par présenter leurs propositions aux autres membres. Ceux-ci expriment un avis correspondant à la position de leur parti puis votent pour ou contre la proposition. Lorsque plusieurs propositions incompatibles, issues de partis différents, concernent le même élément du projet, elles sont opposées les unes aux autres dans une procédure de vote. La proposition adoptée est soumise au plénum en tant que proposition de la majorité de la commission, la proposition refusée en tant que proposition de la minorité. Lorsqu'il y a une divergence entre les conseils, la commission maintient sa position jusqu'à une éventuelle conférence de conciliation.

Dans la réalité, les délibérations des commissions sont évidemment plus nuancées. La délibération partisane intègre généralement des éléments du schéma consensuel, et vice-versa.

### 3. Les indicateurs de la recherche de consensus

A partir de ces deux schémas-types de la délibération, nous avons identifié cinq indicateurs susceptibles de mesurer la recherche de consensus :

1. Les propositions de compromis : lorsqu'il présente sa proposition aux autres membres de la commission, le parlementaire indique explicitement que celle-ci représente un compromis entre plusieurs propositions. Nous avons également enregistré dans cette catégorie les propositions visant un compromis entre les décisions des deux Conseils, dans le cadre de la procédure d'élimination des divergences.

Conformément à l'hypothèse retenue, nous avons constaté qu'une plus grande proportion de propositions de compromis a été déposée dans les commissions du Conseil des Etats, même si d'une manière générale un nombre relativement faible (17) de ce type de propositions ont été annoncées. Ensuite, nous nous sommes demandés si toutes ces propositions ont la même valeur. En effet, une proposition peut représenter un compromis entre deux propositions très proches, notamment déposées par des membres du même camp politique, alors qu'une autre représentera un compromis entre deux propositions issues de camps opposés. Nous avons constaté que les celles issues des partis de la droite de l'échiquier politique visaient le plus souvent un compromis avec la gauche, et vice-versa. Pour cette raison, on peut dire que les propositions de compromis sont un bon indicateur de la recherche de consensus.

2. Les propositions retirées : au cours de la délibération, il arrive fréquemment qu'une proposition soit retirée par celui qui l'avait déposée, sans qu'il soit nécessaire de passer par un vote.

Nous avons identifié trois raisons à ces retraits, qui représentent autant de sous-indicateurs:

- La personne s'est laissée convaincre par les arguments exprimés que sa proposition n'est pas bonne. Une telle attitude entre théoriquement parfaitement dans le cadre de la délibération, même selon la conception la plus stricte du terme ;
- Les arguments entendus au cours de la délibération l'incitent à modifier sa proposition. Dans ce cas, la première proposition est considérée comme retirée et la proposition modifiée est enregistrée comme une nouvelle proposition;
- parce qu'il se rallie explicitement à une autre proposition, déposée par un autre membre de la commission.

Au total, 59 propositions sur les 218 déposées ont été retirées dans le cadre des délibérations dans les commissions du Conseil des Etats, soit 27,1%. Dans celles du Conseil national, ce sont 102 propositions sur les 340 déposées, soit 30,0%, qui ont été retirées.

Dans l'analyse détaillée des propositions retirées, un seul sous-indicateur, le nombre de propositions retirées parce que leur auteur s'est laissé convaincre par les arguments exprimés, confirme la thèse selon laquelle les commissions du Conseil des Etats sont plus consensuelles. Nous nous souvenons ici de la faiblesse de notre échantillon, dans lequel trois objets avaient le Conseil national pour conseil prioritaire, et que certaines propositions *alibis* sont parfois déposées au premier conseil uniquement pour obtenir des explications de la part de l'Administration. Il est aussi possible que des propositions "extrêmes" puissent être déposées dans un premier temps, afin de favoriser l'acceptation de propositions jugées plus acceptables. Cependant,

de telles stratégies ne sont que difficilement identifiables à la lecture des procès-verbaux.

3. Les propositions opposées lors d'un vote : lorsqu'à la fin de la délibération subsistent plusieurs propositions incompatibles, le président les oppose dans un vote. Un nombre élevé de propositions opposées à (au moins) une autre dans le cadre d'une procédure de vote démontre une plus faible volonté ou capacité de trouver un consensus (indicateur négatif).

Dans nos données, 96 propositions ont été opposées à au moins une autre proposition, dont 52 dans les commissions du Conseil national et 44 dans celles du Conseil des Etats. Cependant, les propositions mises en concurrence représentaient une plus grande part de toutes celles déposées au Conseil des Etats (20.2%) qu'au Conseil national (15.3%). Dès lors, contrairement à notre hypothèse, le nombre de propositions opposées ne démontre pas une plus grande capacité à se mettre d'accord à l'intérieur des commissions du Conseil des Etats.

4. Les propositions de minorité : Lorsqu'à l'issue de la délibération, une partie de la commission ne peut se rallier à la décision de la majorité, on peut dire qu'il y a échec dans la recherche de consensus (indicateur négatif). Dans de tels cas, la minorité peut décider de défendre sa position devant le plénum. Il peut s'agir de rejeter la proposition d'amendement décidée par la majorité ou de maintenir une proposition rejetée par la majorité. Au Conseil des Etats, une minorité de la commission a maintenu sa proposition au plénum contre la décision de la majorité concernant 33.6% des propositions n'ayant pas été retirées ou liquidées au préalable. Ce nombre était bien plus élevé au Conseil national, avec 46.8% de minorités en moyenne. Se-

lon cet indicateur, les commissions du Conseil des Etats semblent donc bien plus consensuelles que leurs consœurs du Conseil national.

Selon les secrétaires de commissions que nous avons interrogé(e)s par la suite, cet indicateur doit être pris avec des pincettes. Comme on l'a vu plus haut, la proposition de minorité est le principal véhicule de visibilité des membres des partis minoritaires au Conseil national, alors qu'au Conseil des Etats, ce type de proposition n'est toléré que lorsque ses chances de succès sont réelles.

5. Les propositions visant à éliminer ou maintenir une divergence : Notre dernier indicateur de la recherche de consensus est le nombre de propositions visant à se rallier à la proposition de l'autre commission, dans le cadre de la procédure d'élimination des divergences, auquel on peut opposer le nombre de propositions visant au contraire à maintenir une divergence avec l'autre chambre.

Dans notre échantillon, un plus grand nombre de propositions visant à éliminer une divergence ont été déposées dans les commissions du Conseil des Etats et y ont été acceptées que dans celles du Conseil national. Au contraire, un plus grand nombre de propositions visant à maintenir une divergence ont été déposées au Conseil national et un moins grand nombre, refusées. Ces résultats, bien que serrés, indiquent que les commissions du Conseil des Etats recherchent tendanciellement plus le consensus avec leurs commissions-sœurs que le contraire, ce qui est conforme aux attentes et confirme ce que l'analyse des propositions de compromis laissait entrevoir.

En résumé, trois indicateurs sur cinq ont permis de confirmer que les commissions du Conseil des Etats sont plus consensuelles que celles du Conseil national.

Deux autres indicateurs ont contredit ces résultats, mais ils ont été contestés par les secrétaires des commissions interrogés. Par conséquent, l'analyse des propositions discutées dans le cadre des commissions parlementaires concernant les quatre objets étudiés permet de confirmer que les commissions du Conseil des Etats sont plus consensuelles que celles du Conseil national.

Nous avons ensuite cherché à savoir si cette différence peut s'expliquer par le nombre inférieur de membres dans les commissions du Conseil des Etats ou par leur composition politique différente de celles du Conseil national.

#### **4. Facteur explicatif n°1 : l'influence du nombre**

Une importante différence structurelle entre les commissions législatives des deux Chambres fédérales est leur taille : alors que celles du Conseil national comptent 25 membres, celles du Conseil des Etats n'en comptent que 13. Intuitivement, on se dit qu'il doit être plus facile de parvenir à un résultat consensuel lorsque le nombre de participants à la délibération est inférieur, et c'est pourquoi on s'attend à trouver un lien de causalité entre le nombre de participants à la délibération et les indicateurs du caractère consensuel de celles-ci. Nous avons donc formulé l'hypothèse que les commissions du Conseil des Etats recherchent plus le consensus, en raison du nombre moins élevé de membres qui les composent.

Comme tous les membres d'une commission ne participent pas activement aux discussions sur tous les sujets, nous avons d'abord observé l'activité des membres des commissions sur les objets analysés, avant de comparer dans quelle mesure nos indicateurs de la recherche de consensus diffèrent entre les commissions des deux Conseils, selon le nombre de participants à la délibération.

Le nombre de parlementaires actifs par objet (dans notre étude, nous avons considéré comme « actifs » les membres ayant déposé au moins une proposition au cours des débats) était toujours supérieur dans les commissions du Conseil national (14 en moyenne contre 9). Les conseillers aux Etats étaient en revanche parfois plus actifs que ceux du Conseil national en déposant, dans la moitié des objets étudiés, un plus grand nombre moyen de propositions par membre. Cependant, cette activité plus intense par membre actif ne vient compenser le nombre inférieur de membres actifs que dans les débats sur la stratégie Réseaux électriques (16.035), seul objet observé pour lequel le Conseil des Etats avait été désigné comme Conseil prioritaire. Dans l'ensemble, les participants aux délibérations des deux conseils ont déposé en moyenne le même nombre de propositions par objet (un peu moins de 5).

Pour tous les objets, le plus grand nombre de propositions ont été déposées lors de la première étape du processus de traitement de l'objet, par le Conseil prioritaire. Ensuite, le nombre de propositions n'a cessé de diminuer à chaque étape. Lors de la dernière phase, en moyenne le même nombre de parlementaires (4) ont été actifs dans les commissions des deux conseils, suggérant qu'à la fin du processus législatif, seul un représentant de chaque groupe participe à la délibération, de manière à faciliter la recherche le consensus.

Notre hypothèse était qu'un nombre moins élevé de participants à la délibération favorise la recherche de consensus. Les analyses effectuées ne démontrent d'une manière générale pas la corrélation attendue. Nous avons bien observé qu'à mesure que le processus parlementaire avance, le nombre de propositions de compromis augmente globalement, démontrant une volonté de parvenir à une solution consensuelle. Cependant, le nombre de propositions opposées dans un vote augmente aussi, car plus on avance dans les débats, plus les points

de discussion sont controversés. Logiquement, la proportion de propositions de minorité maintenues au plénum augmente aussi. Ainsi, ça n'est probablement pas le nombre de membres plus petit qui explique pourquoi les commissions du Conseil des Etats sont plus consensuelles que celles du Conseil national.

## 5. Facteur explicatif n°2 : la composition partisane des commissions

Notre deuxième hypothèse pour expliquer que les commissions du Conseil national sont moins consensuelles était que le clivage politique y est plus marqué. Selon cette hypothèse, les membres des commissions du Conseil national chercheraient plus à modifier les projets du Conseil fédéral, parce que les projets élaborés par le Conseil fédéral tiennent mieux compte des intérêts des partis qui y sont représentés que de ceux des partis minoritaires (opposition institutionnelle), dont les membres sont plus nombreux au Conseil national et dans ses commissions qu'au Conseil des Etats, d'où ils sont quasiment absents.

Concernant la position de l'UDC, nous nous attendions aussi à ce que ce parti, malgré la présence de deux de ses membres au Conseil fédéral, agisse aussi comme un parti non-gouvernemental, car dans notre échantillon non représentatif, le plus grand parti de Suisse se trouvait trois fois sur quatre dans le camp des perdants.

Les résultats ont corroboré nos hypothèses. Ainsi, nous avons constaté notamment que dans les commissions du Conseil national, les partis minoritaires ont retiré un moins grand nombre de leurs propositions et que, dans les commissions des deux Conseils, une plus grande part de leurs propositions ont été opposées à une autre proposition.

Chez les partis gouvernementaux, l'UDC était le seul parti à avoir retiré nettement

moins de propositions que la moyenne, surtout dans les commissions du Conseil national. Le PSS au contraire était, selon cet indicateur, le parti le plus consensuel, quel que soit le Conseil. PDC et PLR ont également une attitude plus consensuelle que la moyenne au Conseil national. Au Conseil des Etats, aucun parti ne s'éloigne vraiment de la moyenne, à part le PSS et le PBD.

Contrairement à notre hypothèse, nous avons constaté que les trois partis non gouvernementaux (PBD, PVL et PES) ont maintenu au plénum du Conseil national un moins grand pourcentage de propositions refusées dans les commissions que les quatre partis gouvernementaux. Au Conseil des Etats, les partis non gouvernementaux n'ont même maintenu aucune de leurs propositions refusées en commission. Ce résultat est particulièrement étonnant, dans la mesure où il semble admis pour les experts du Parlement interrogés que la proposition de minorité représente le principal véhicule de visibilité pour les partis non gouvernementaux au Conseil national.

Dans la procédure d'élimination des divergences, nous avons constaté comme attendu que les partis gouvernementaux (sauf l'UDC) jouent un rôle bien plus important que les partis minoritaires, conformément à notre hypothèse.

## 6. Conclusions

L'organisation des délibérations des commissions, autour des propositions d'amendements déposées par écrit ou oralement par leurs membres, permet de mesurer la recherche de consensus au moyen d'indicateurs facilement identifiables dans les procès-verbaux : les propositions de compromis, les propositions opposées lors d'un vote, les propositions retirées et les raisons pour lesquelles elles le sont, les propositions de minorités et les propositions visant à éliminer ou maintenir une divergence avec l'autre conseil.

Les analyses fondées sur ces indicateurs, que nous avons appliquées à quatre projets législatifs plutôt disputés au Parlement, ont confirmé que les commissions du Conseil des Etats ont tendance à plus rechercher le consensus que celles du Conseil national. L'analyse statistique a révélé que le nombre plus élevé de membres dans les commissions du Conseil national, et par conséquent le nombre de participants aux délibérations, n'est pas en cause. Il apparaît par contre assez clairement que la composition partisane différente des commissions des deux Chambres explique, au moins en partie, pourquoi celles du Conseil des Etats sont plus consensuelles.

Les résultats obtenus dans cette étude ont été confirmés dans les grandes lignes par les collaboratrices et collaborateurs des secrétariats des commissions qui ont accepté de s'exprimer dans le cadre d'entretiens semi-dirigés. Toutefois, le caractère non représentatif des quatre objets étudiés oblige à une certaine retenue dans l'interprétation des résultats.

Malgré ces limitations, nous pensons qu'une utilisation systématique sur une période prolongée, ou au moins à plus large échelle, des indicateurs identifiés dans cette étude pourrait permettre d'observer l'évolution du caractère consensuel de l'activité des commissions du Parlement. A l'heure où de nombreux observateurs constatent un clivage de plus en plus important de la politique suisse, notamment au Conseil des Etats, où sont élus de plus en plus de jeunes politiciennes et politiciens issus de partis non-gouvernementaux, il serait par exemple intéressant de vérifier si l'adage selon lequel le Conseil national serait la Chambre de discussion et le Conseil des Etats, la Chambre de réflexion, tient toujours.

Je dédie cet article à la mémoire du Professeur Andreas Ladner, dont la passion pour les institutions et l'enthousiasme m'ont accompagné dans la réalisation de ce travail de mémoire. ●



# Abnehmende Konkordanz – zunehmender Konflikt? Konfliktivität bei Parlamentsabstimmungen<sup>1</sup>

Karin Frick,  
Doktorandin bei Année Politique Suisse,  
Universität Bern

## 1. Konkordanz und Konfliktivität

In einer Konkordanzdemokratie wie der Schweiz ist das politische System darauf ausgerichtet, möglichst viele verschiedene Kräfte in die Entscheidungsfindung einzubinden. Im besten Fall werden Entscheidungen so einvernehmlich gefällt, mindestens wird aber nach einem möglichst breit mitgetragenen Kompromiss gesucht. Dabei hat die Konkordanz verschiedene Aspekte: Einerseits geht es darum, welche Akteure in den Entscheidungsprozess eingebunden werden, andererseits stellt sich die Frage, wie konkordant sich die entsprechenden Akteure verhalten (Bühlmann et al. 2019b).

Im Parlament manifestiert sich Konkordanz etwa darin, inwiefern die Parlamentsmitglieder gewillt sind, umfassende, breit abgestützte Kompromisse zu schmieden. Davon ausgehend, dass es der parlamentarische Prozess – mit seinen Debatten, Änderungsanträgen und der Differenzbereinigung zwischen den beiden Kammern – zum Ziel hat, möglichst breit akzeptable Lösungen zu produzieren, kann es als Ausdruck der Konkordanz gewertet werden,

wie gross am Ende die Zustimmung zum Resultat dieses Prozesses ist.

Als messbare Grösse hierfür kann das Ergebnis der parlamentarischen Schlussabstimmung herangezogen werden. Je geschlossener sich die Parlamentsmitglieder hinter eine Vorlage stellen, desto konkordanter ist der parlamentarische Prozess vorstattengegangen, so die Annahme. Ist eine Schlussabstimmung besonders konfliktiv, kann das einerseits darauf hindeuten, dass eine grössere Gruppe mit der ausgehandelten Lösung nicht zufrieden ist und ihre Interessen nicht in ausreichendem Masse berücksichtigt sieht. Andererseits kann es auch davon zeugen, dass eine grössere Gruppe nicht bereit ist, anderen Akteuren Zugeständnisse zu machen bzw. sich nicht kompromissbereit zeigt. Ungeachtet dessen, was der Grund für eine konfliktive Schlussabstimmung ist, lässt sie den Rückschluss zu, dass der Konkordanz in diesem Fall weniger Bedeutung beigemessen wurde.

Konkordanz und Konfliktivität sind so gesehen zwei Seiten derselben Medaille: je höher die Konfliktivität, desto geringer die Konkordanz. Eine Analyse der Konfliktivität bei Parlamentsabstimmungen kann demzufolge als probates Mittel betrachtet werden, um Aussagen über die Konkordanz im Parlament zu treffen. Der Konfliktivitätsgrad einer Abstimmung kann bestimmt werden, indem die Ja- und Nein-Stimmen mit einem Geschlossenheitsmass zueinander ins Verhältnis gesetzt werden.<sup>2</sup> Damit wird die Konfliktivität mit

<sup>1</sup> Dieser Beitrag stützt sich in grossen Teilen auf das Kapitel «Abnehmende Konkordanz – zunehmender Konflikt? Eine Analyse der Konfliktivität bei Parlamentsabstimmungen» (Frick 2019a) in Bühlmann et al. (2019a) sowie auf den dazugehörigen DeFacto-Artikel (Frick 2019b).

<sup>2</sup> In diesem Beitrag wird als Geschlossenheitsmass der Rice-Index verwendet. Dieser berechnet

einer Masszahl zwischen 0 und 1 erfasst, wobei 0 für Einstimmigkeit und 1 für maximale Konfliktivität (d.h. gleich viele Ja- wie Nein-Stimmen) steht. Die derart gemessene Konfliktivität wird in diesem Beitrag auf die folgende Frage hin untersucht: Wie hat sich die Konfliktivität bei Schlussabstimmungen in der Bundesversammlung über die Zeit verändert und wie hängt sie mit weiteren Einflussfaktoren zusammen?

## 2. Einflussfaktoren auf die Konfliktivität

Das politische und gesellschaftliche Umfeld, in dem die parlamentarische Auseinandersetzung stattfindet, wird seit den 1990er-Jahren von «verstärkten Konkurrenzbedingungen» (Vatter 2008: 37) geprägt. Dazu gehören die Globalisierung, Polarisierung, Mediatisierung und Personalisierung der Politik. Die Globalisierung wirft neue wirtschaftliche, gesellschaftliche, kulturelle und politische Fragen auf und fördert dementsprechend neue ideologische Konflikte zutage. Politische Akteure wie beispielsweise Parteien nehmen diese neuen Fragen auf und positionieren sich entlang neuer Konfliktlinien. Gerade die Frage, ob sich die Schweiz angesichts der zunehmenden internationalen Verflechtung stärker integrieren oder abgrenzen soll, führte sowohl zur Pointierung konservativer Werte auf der rechten Seite des politischen Spektrums als auch zur Betonung des Universalismus auf der linken Seite (Afonso und Papadopoulos 2015, Borschier 2015, Kriesi et al. 2006). Die tieferen ideologischen Gräben und grösseren Distanzen zwischen den politischen Polen sind schwieriger zu überwinden, was

die Kompromissfindung – nicht nur, aber auch im Parlament – erschwert. Mit dieser Polarisierung einher geht eine stärkere Mediatisierung der Politik. Das Rennen um die mediale Aufmerksamkeit gewinnt, wer sich in einer Weise äussert oder verhält, die den Medien möglichst «berichtenswert» erscheint. In dieser Hinsicht erscheinen kurze, prägnante Statements, eindeutige Positionsbezüge und scharfzüngige Kommentare vielversprechender als ausschweifende Argumentationen, sachliche Anmerkungen und das Abwägen verschiedener Positionen. Diesem Profilierungsdruck sehen sich sowohl Parteien als auch einzelne Politikerinnen und Politiker ausgesetzt, was Hardlinertum begünstigt und die Kompromissbereitschaft dämpft. Im Allgemeinen kann also davon ausgegangen werden, dass die Konfliktivität im Parlament über die Zeit zugenommen hat.

Gleichzeitig wird das offene Austragen von Konflikten im politischen System der Schweiz durch institutionelle Konkordanzzwänge gebremst. Kompromisse sind im Parlament unter anderem deshalb an der Tagesordnung, weil über allen Gesetzesänderungen das Damoklesschwert des Referendums schwebt (Vatter 2020). Einem für eine zu grosse Bevölkerungsgruppe unbefriedigenden Vorschlag droht das Scheitern an der Urne. Um das zu vermeiden, ist das Parlament dazu angehalten, möglichst breit unterstützte Kompromisslösungen zu suchen, die genügend Interessen bedienen, um in einer allfälligen Volksabstimmung bestehen zu können. Ein solches Austarieren verschiedener Interessen findet bei Volksinitiativen hingegen meistens nicht statt. Sie enthalten oft spezifische Forderungen und dienen der Vertretung von Partikulärinteressen. Dementsprechend zeichnen sie sich durch eine geringe Erfolgsquote aus. Weil sie aber dennoch viel mediale Aufmerksamkeit geniessen, werden sie gerne als Profilierungsinstrument genutzt (Vatter 2020). Diese unterschiedlichen Charakteristiken von referendumpflichtigen Geschäf-

---

sich als  $RI = J - N / (J + N)$  und kommt immer zwischen 0 und 1 zu liegen, wobei ein Wert von 1 maximale Geschlossenheit (=Einstimmigkeit) bedeutet. Der Konfliktivitätsgrad wird folglich als  $1 - RI$  definiert, sodass 1 für maximale Konfliktivität und 0 für Einstimmigkeit steht. Enthaltungen werden für die Berechnung nicht berücksichtigt.

Tabelle 1: Erwartete Einflüsse auf die Konfliktivität in der Schweizerischen Bundesversammlung

Einflussfaktor	Richtung des Zusammenhangs	Erwartetes Ergebnis
Fortschreitende Zeit	+	Konfliktivität ↑
Volksinitiative	+	Konfliktivität ↑
Referendum	-	Konfliktivität ↓
Ständerat	-	Konfliktivität ↓

ten einerseits und Volksinitiativen andererseits lassen erwarten, dass die Konkordanz bei ersteren eher spielt und die Konfliktivität bei jenen geringer beziehungsweise bei Volksinitiativen besonders hoch ist.

Dem Ständerat wird in der Literatur eine konfliktmässige Rolle zugeschrieben. Als «chambre de réflexion» (Vatter 2020: 335) zeichne er sich durch qualitativ hochstehende Debatten aus und fördere damit die konsensorientierte Entscheidungsfindung (Wyss et al. 2015). Einerseits sind im Ständerat die Parteien aus der Mitte des politischen Spektrums deutlich stärker vertreten als im Nationalrat, weshalb sich die Auswirkungen der Polarisierung in der kleinen Kammer weniger bemerkbar machen sollten. Andererseits sind im Ständerat eher ideologisch gemässigte Persönlichkeiten mit tendenziell geringerem Öffentlichkeitsbewusstsein zu finden, wodurch die Kompromisskultur durch die Mediatisierung und Personalisierung in der Kantonskammer weniger beeinträchtigt werden sollte als im Nationalrat (Hermann 2011, Vatter 2020, Wyss et al. 2015). Es ist folglich zu erwarten, dass die Konfliktivität im Ständerat generell geringer ist als im Nationalrat.

### 3. Schlussabstimmungen als Untersuchungsgegenstand

Wie einleitend erwähnt, kann es als Ausdruck der Konkordanz gewertet werden, wie gross die Zustimmung zu einem Geschäft am Ende des parlamentarischen Prozesses ist. In den Schlussabstimmungen entscheiden die Räte über den bereinigten Kompromissvorschlag, den das Parlament während

seiner Beratungen ausgehandelt hat. Der Konfliktivitätsgrad der Schlussabstimmungen zeigt also, wie gross die Konfliktivität nach Abschluss der Aushandlungsprozesse noch ist. Damit bildet er ab, wie zufriedenstellend die gefundene Kompromisslösung ist, beziehungsweise wie gut Konflikte in den Beratungen überwunden werden konnten. Gleichzeitig gibt er Aufschluss darüber, wie gross die Bereitschaft der beteiligten Akteure ist, einen Kompromiss mitzutragen. Die Beschränkung auf Schlussabstimmungen stellt sicher, dass nicht die Zerstrittenheit in einzelnen Detailfragen – die der Konkordanz nicht prinzipiell entgegensteht, sondern im Sinne einer offenen und inklusiven demokratischen Debatte sogar wünschenswert ist – abgebildet wird, sondern Rückschlüsse auf den Stellenwert der Konkordanz im Parlament gezogen werden können.

Im Zentrum der Analyse steht der Konfliktivitätsgrad aller Schlussabstimmungen der eidgenössischen Räte zu referendumspflichtigen Geschäften und Volksinitiativen seit 1975. Für den Nationalrat liegt somit eine Zeitreihe von fast 50 Jahren vor (1975 bis und mit Sommersession 2024), die 2'549 Abstimmungen umfasst. Die ständerätlichen Daten stehen von 1979 bis 2005 sowie von 2023 bis und mit Sommersession 2024 zur Verfügung,<sup>3</sup> was 1'305 Abstimmungen

<sup>3</sup> Da die Datensätze der Parlamentsdienste der Bundesversammlung (2019, 2024) nur die nationalrätlichen Abstimmungen enthalten, stütze ich mich für den Ständerat auf die von Ackermann und Bühlmann (2013) gesammelten Daten, die nur bis 2005 reichen. Um dennoch einen aktuellen Bezugspunkt in die Analyse einfließen zu lassen, habe ich die Re-

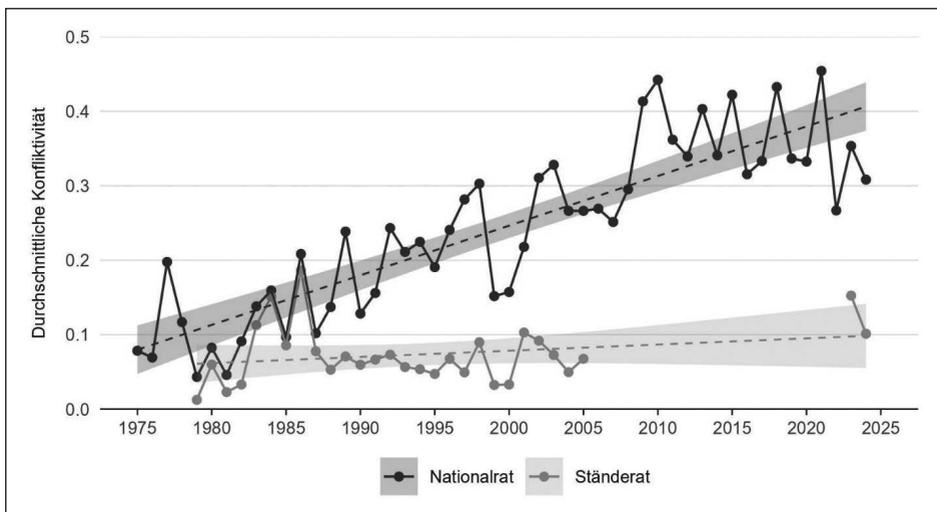


Abbildung 1: Durchschnittliche Konfliktivität bei den Schlussabstimmungen zu referendumpflichtigen Geschäften und Volksinitiativen in den eidgenössischen Räten, 1975–2024. – Anmerkung: Die gestrichelten Linien zeigen die OLS-Regressionsgeraden mit beidseitigem 95%-Konfidenzintervall. – Quelle: Eigene Darstellung.

entspricht (Ackermann und Bühlmann 2013, Parlamentsdienste der Bundesversammlung 2019, 2024). So ist es möglich, die Entwicklung in beiden Räten über eine grosse Zeitspanne zu beobachten.

#### 4. Entwicklung der Konfliktivität bei Schlussabstimmungen

Abbildung 1 zeigt pro Jahr den durchschnittlichen Konfliktivitätsgrad der Schlussabstimmungen zu referendumpflichtigen Geschäften und Volksinitiativen zwischen 1975 und 2024 in beiden Räten. Zwei Dinge sind dabei augenfällig: Erstens sind Schlussabstimmungen im Nationalrat konfliktiver als im Ständerat. Dieser deutliche Unterschied ist zweitens hauptsächlich auf die Entwicklung im Nationalrat zurückzuführen, wo sich die durchschnittliche Konfliktivität der Schlussabstimmungen

im untersuchten Zeitraum mehr als verdreifacht hat. Seit den 2010er-Jahren ist dieser Trend auf höherem Niveau wieder abgeflacht. Im Ständerat blieb sie über den gleichen Zeitraum auf deutlich tieferem Niveau. Allerdings zeigt ein Mittelwertvergleich auch hier, dass die durchschnittliche Konfliktivität im Ständerat nach der Datenlücke signifikant höher ist als zuvor (0.137 gegenüber 0.067).<sup>4</sup> Nichtsdestotrotz sind Schlussabstimmungen generell nicht sehr konfliktiv. Der durchschnittliche jährliche Konfliktivitätsgrad steigt im untersuchten Zeitraum nicht über 0.45; dieser Höchstwert wird 2021 im Nationalrat erreicht. Selbst in diesem Jahr waren sich bei den Schlussabstimmungen im Schnitt also etwas mehr als drei Viertel der Nationalratsmitglieder einig.<sup>5</sup> Zudem gehen überzufällig viele parlamentarische Schlussabstimmungen einstimmig aus.

sultate der ständerätlichen Schlussabstimmungen von 2023 sowie der Frühjahrs- und Sommersession 2024 von Hand zusammengetragen und beigefügt.

<sup>4</sup> Einseitiger Welch-t-Test,  $t = -3.130$ ,  $p = 0.001$ .

<sup>5</sup> Ein Konfliktivitätsgrad von 0.5 entspricht einem Stimmenverhältnis von drei Vierteln zu einem Viertel.

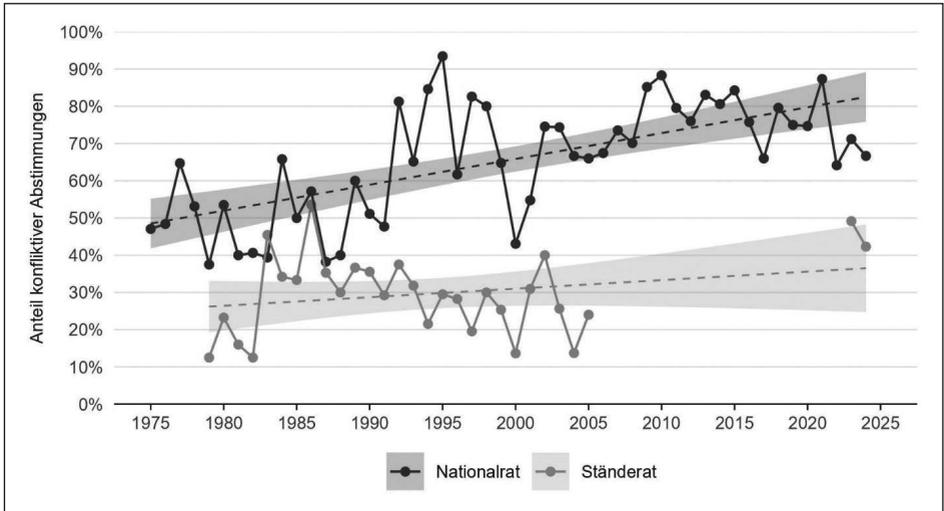


Abbildung 2: Anteil konfliktiver Abstimmungen an den Schlussabstimmungen zu referendumpflichtigen Geschäften und Volksinitiativen in den eidgenössischen Räten, 1975–2024. – Anmerkung: Die gestrichelten Linien zeigen die OLS-Regressionsgeraden mit beidseitigem 95%-Konfidenzintervall. – Quelle: Eigene Darstellung.

Das heisst, in einem Grossteil der untersuchten Fälle ist die Konfliktivität gleich null. In Abbildung 1 werden folglich zwei Komponenten der Konfliktivität vermischt dargestellt: die *Konflikthäufigkeit* und die *Konfliktstärke*. Für ein aufschlussreicheres Bild wird für die weitere Analyse daher zwischen der Auftretenshäufigkeit und der Stärke von Konflikten unterschieden.

#### 4.1 Konflikthäufigkeit

Abbildung 2 zeigt den Anteil der Schlussabstimmungen zu referendumpflichtigen Geschäften und Volksinitiativen, bei denen überhaupt ein Konflikt auftritt, d.h. deren Konfliktivität nicht null ist. Einerseits fällt auf, dass es im Nationalrat häufiger zu Konflikten in den Schlussabstimmungen kommt als im Ständerat. Über den gesamten Zeitraum hinweg sind im Nationalrat im Schnitt 69 Prozent der Schlussabstimmungen konfliktiv, im Ständerat sind es dagegen nur 29 Prozent. Im Umkehrschluss heisst das, dass im Ständerat zwei von drei

Schlussabstimmungen einstimmig ausgingen. Der Nationalrat verabschiedete indes nur eine von drei Vorlagen einstimmig. Andererseits ist zu beobachten, dass Konflikte bei Schlussabstimmungen über die Zeit häufiger werden. Diese Entwicklung ist besonders im Nationalrat deutlich zu sehen, wobei auch hier der Trend ab den 2010er-Jahren wieder abgeflacht ist. Für den Ständerat zeigt ein Mittelwertvergleich, dass die Konflikthäufigkeit nach der Datenlücke ebenso signifikant grösser ist als zuvor; von 1978 bis 2005 waren im Ständerat durchschnittlich 20 Prozent der Schlussabstimmungen konfliktiv, während es 2023/24 im Schnitt 47 Prozent waren.<sup>6</sup>

#### 4.2 Konfliktstärke

Während die durchschnittliche Konflikthäufigkeit über den gesamten Zeitraum hinweg im Nationalrat höher lag als im Ständerat (s. Abbildung 2), bewegte sich die Konflikt-

<sup>6</sup> Einseitiger Welch-t-Test,  $t = -3.444$ ,  $p = 0.000$ .

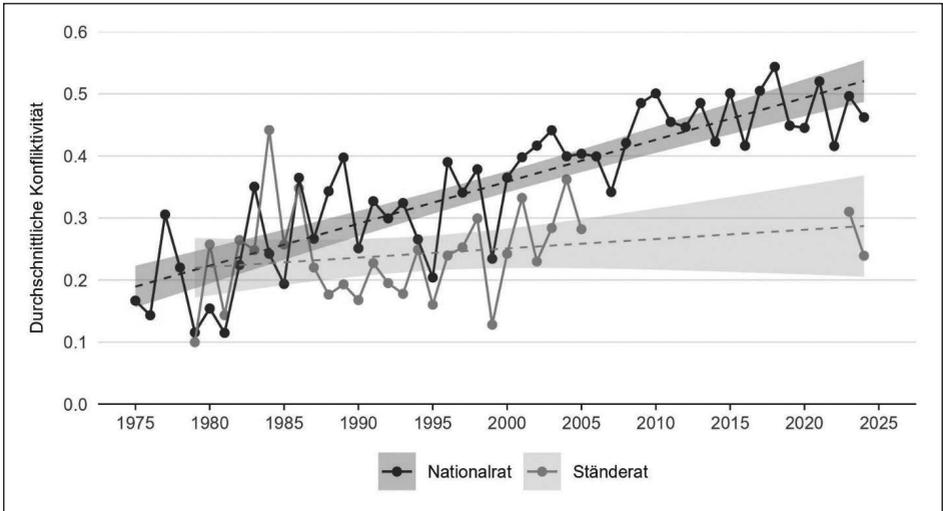


Abbildung 3: Durchschnittliche Konfliktivität bei den *konfliktiven* Schlussabstimmungen zu referendums-pflichtigen Geschäften und Volksinitiativen in den eidgenössischen Räten, 1975–2024. – Anmerkung: Die gestrichelten Linien zeigen die OLS-Regressionsgeraden mit beidseitigem 95%-Konfidenzintervall. – Quelle: Eigene Darstellung.

stärke in den 1980er-Jahren noch in beiden Räten auf demselben Niveau. Abbildung 3 zeigt, wie diese sich ab den 1990er-Jahren in beiden Räten unterschiedlich entwickelte. Abgebildet ist der durchschnittliche Konfliktivitätsgrad aller Schlussabstimmungen, in denen überhaupt ein Konflikt vorliegt; einstimmige Abstimmungen mit einem Konfliktivitätsgrad von null sind hier dementsprechend ausgeschlossen. In Abbildung 3 ist zu sehen, dass Konflikte in den nationalrätlichen Schlussabstimmungen über die Zeit nicht nur häufiger, sondern auch signifikant stärker werden. Vom Anfang bis zum Ende des Untersuchungszeitraums hat sich die Konfliktstärke bei Schlussabstimmungen im Nationalrat mehr als verdoppelt, wobei der Trend auch hier am Ende etwas abflacht. Demgegenüber hat der Ständerat diese Entwicklung nicht mitgemacht. In der kleinen Kammer sind die Konflikte – wenn solche denn auftreten – heute im Schnitt immer noch etwa gleich stark wie vor vierzig Jahren. So gibt es hier

auch keinen signifikanten Unterschied in der durchschnittlichen Konfliktivität in den beiden Zeitabschnitten vor und nach der Datenlücke.<sup>7</sup> Allerdings ist anzumerken, dass auch im Nationalrat die durchschnittliche Konfliktivität höchstens moderat einzuschätzen ist: Bei einem Konfliktivitätsgrad von 0.5 sind sich immer noch drei Viertel der Ratsmitglieder einig. Zusammengefasst sind im Nationalrat Konflikte bei Schlussabstimmungen sowohl häufiger als auch stärker als im Ständerat. Dieser Unterschied war jedoch nicht immer so markant. Über die Zeit hat die *Konflikthäufigkeit* bei Schlussabstimmungen in beiden Räten zugenommen, im Nationalrat allerdings viel deutlicher als im Ständerat. Im Nationalrat sind die Konflikte zudem nicht nur häufiger, sondern gleichzeitig auch *stärker* geworden, während die durchschnittliche Konfliktstärke im Ständerat nicht signifikant zugenommen hat. In der

<sup>7</sup> Zweiseitiger Welch-t-Test,  $t = -1.452$ ,  $p = 0.153$ .

grossen Kammer sind Konflikte während der letzten knapp 50 Jahre somit häufiger und stärker, in der kleinen Kammer nur häufiger, aber nicht stärker geworden.

### 5. Weitere Determinanten der Konfliktivität bei Schlussabstimmungen

Neben der Zeit und der Parlamentskammer, in der die Abstimmung stattfindet, wird auch von der Art der behandelten Vorlage ein Einfluss auf die Konfliktivität einer Schlussabstimmung erwartet (vgl. Tabelle 1). Die Ergebnisse der entsprechenden Regressionsanalysen sind in Abbildung 4 dargestellt. Wie die beiden Logit-Modelle zeigen, ist es bei Vorlagen mit obligatorischem Referendum signifikant

wahrscheinlicher, dass in der Schlussabstimmung ein Konflikt auftritt, als bei Vorlagen mit fakultativem Referendum. Bei Volksinitiativen ist die Wahrscheinlichkeit eines Konflikts in der Schlussabstimmung noch höher als bei Vorlagen mit obligatorischem Referendum. Dieselben Zusammenhänge gelten für die Konfliktstärke, die mit den linearen Modellen geschätzt wurde: Im Schnitt die stärksten Konflikte gibt es bei Schlussabstimmungen zu Volksinitiativen, gefolgt von den Vorlagen mit obligatorischem Referendum, während bei Schlussabstimmungen zu Vorlagen mit fakultativem Referendum im Durchschnitt die schwächsten Konflikte auftreten. Ebenfalls bestätigen die Regressionsmodelle die Befunde zum Zeiteffekt und zum konfliktthemmenenden Effekt des Stände-

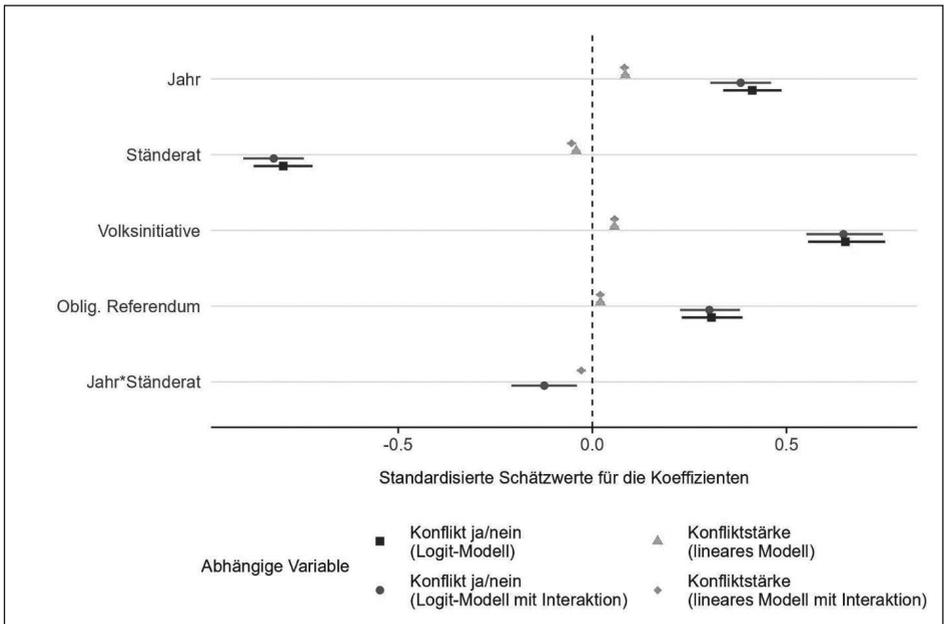


Abbildung 4: Einflussfaktoren auf die Konfliktivität und die Konfliktstärke in den Schlussabstimmungen zu referendumpflichtigen Geschäften und Volksinitiativen in den eidgenössischen Räten, 1975–2024. – Anmerkung: Die waagrechten Linien tragen zu jedem Koeffizientenschätzwert das beidseitige 95%-Konfidenzintervall ab. Berührt es die gestrichelte Nulllinie nicht, ist der entsprechende Effekt auf dem 5%-Niveau statistisch signifikant. Durch die Standardisierung sind die Effektgrößen miteinander vergleichbar. – Quelle: Eigene Darstellung.

rats. Über die Zeit werden Konflikte bei Schlussabstimmungen sowohl häufiger als auch stärker. Im Ständerat sind Konflikte indessen seltener und weniger stark als im Nationalrat. Der Interaktionseffekt von Jahr und Rat, der sowohl in Bezug auf die Konfliktwahrscheinlichkeit als auch auf die Konfliktstärke negativ signifikant ist, zeigt überdies, dass im Ständerat der Zeiteffekt weniger ausgeprägt ist als im Nationalrat. Konflikthäufigkeit und -stärke nehmen im Ständerat somit signifikant weniger stark zu als im Nationalrat.

## 6. Schlussfolgerungen für die Konkordanz

Sämtliche in Tabelle 1 dargelegten Zusammenhänge konnten empirisch bestätigt werden. Die fortschreitende Zeit sowie Volksinitiativen erweisen sich als konflikttreibend, während der Ständerat und das Referendum eine konfliktthemmende Wirkung entfalten. Dass Schlussabstimmungen über die Zeit konfliktiver werden, zeugt einerseits davon, dass im Nationalrat heute weniger Kompromissbereitschaft an den Tag gelegt wird als vor fast fünfzig Jahren. Andererseits lässt sich daraus auch lesen, dass der Nationalrat heute diverser zusammengesetzt ist, dass sich verschiedene Minderheiten mehr Gehör verschaffen und nicht mehr so einfach in allumspannende Kompromisse einbinden lassen. Demokratietheoretisch gesehen ist die Konkordanz nämlich durchaus ein zweischneidiges Schwert: Wird durch zunehmende Konfliktivität zwar die Suche nach einer möglichst breit akzeptierten Lösung erschwert, kann sie gleichzeitig bedeuten, dass Konflikte weniger versteckt, sondern offener und inklusiver ausgetragen werden.

Bei Volksinitiativen dürfte die konflikttreibende Wirkung in ihrer Natur als Instrument zur Vertretung von Partikulärinteressen liegen. Als solche sind sie gewissermaßen dazu gedacht, die Konkordanz herauszufor-

dern, indem sie Ideen aufwerfen, die innerhalb des Konkordanzsystems so vielleicht nicht entstehen würden. Nicht zuletzt bestätigen ihre geringen Erfolgchancen an der Urne, dass sie selten eine breite Mehrheit zufriedenstellen, weshalb es nicht überrascht, dass sie auch im Parlament mehr und stärkere Konflikte verursachen als referendumpflichtige Geschäfte.

Demgegenüber wirken das Referendum und der Ständerat als Konfliktthemer bzw. institutionelle Konkordanzzwänge. Insbesondere das fakultative Referendum, das wie ein Damoklesschwert über allen Gesetzesvorlagen schwebt, motiviert das Parlament dazu, möglichst alle referendumsfähigen Gruppen zufriedenzustellen. Je breiter die Vorlage bereits im Parlament akzeptiert wird, desto höher scheint auch die Chance, dass sie im Falle einer Abstimmung vor der Stimmbevölkerung bestehen könnte. Das obligatorische Referendum wirkt indessen nicht in gleichem Masse konfliktthemmend wie das fakultative – Vorlagen mit obligatorischem Referendum sind in der Schlussabstimmung häufiger und stärker umstritten als solche mit fakultativem Referendum. Obligatorische Referenden sind nur bei Vorlagen mit grosser politischer Tragweite vorgesehen, weshalb dort mitunter mit härteren Bandagen gekämpft wird. Gleichzeitig bieten solche Grundsatzentscheide eher wenig Möglichkeiten für Kompromisse – das Ausräumen verschiedener Interessen kommt vielmehr bei der nachfolgenden Umsetzung ins Spiel.

Im Gegensatz zum Nationalrat, wo sowohl die Häufigkeit als auch die Stärke von Konflikten in den Schlussabstimmungen deutlich zugenommen haben, ist die Konfliktivität von ständerätlichen Schlussabstimmungen in den letzten 40 Jahren nur leicht gestiegen. Zwar werden auch im Ständerat heute etwas weniger Vorlagen einstimmig verabschiedet, aber die Stärke der Konflikte hielt sich über die Zeit im Schnitt ziemlich konstant. Es scheint, als nehme

der Ständerat seine Aufgabe als «chambre de réflexion» wahr und lege nach wie vor viel Wert auf die Kompromissfindung. Angepasst an die durch Globalisierung, Polarisierung, Mediatisierung und Personalisierung veränderten Rahmenbedingungen hat die Konkordanz im Schweizer Parlament weiterhin Bestand. Gänzlich spurlos sind diese Entwicklungen der letzten Dekaden zwar nicht an der Art und Weise der parlamentarischen Auseinandersetzung vorübergegangen, die Konkordanz ist aber nicht aus der Bundesversammlung verschwunden. Sie hat sich vielmehr als wandelbar erwiesen und wird auch unter grösserem Druck noch gelebt. So werden im Ständerat immer noch mehr als die Hälfte der Vorlagen einstimmig verabschiedet. Im Nationalrat gibt es bei etwa einer von fünf Vorlagen überhaupt keine Gegenwehr in der Schlussabstimmung. Auch wenn ein Konflikt auftritt, vertreten im Schnitt immer noch rund drei Viertel der Ratsmitglieder dieselbe Position. Von einer knappen Entscheidung ist die durchschnittliche Schlussabstimmung in der Bundesversammlung weit entfernt.

## Literatur

- Ackermann, Nadja und Marc Bühlmann. 2013. *Datensatz: Erlasse – Abstimmungen – Vernehmlassungen (1975–2005)*. Bern: Annee Politique Suisse.
- Afonso, Alexandre und Yannis Papadopoulos. 2015. «How the Populist Radical Right Transformed Swiss Welfare Politics: From Compromises to Polarization». *Swiss Political Science Review* 21(4): 617–35.
- Bornschier, Simon. 2015. «The New Cultural Conflict, Polarization, and Representation in the Swiss Party System, 1975–2011». *Swiss Political Science Review* 21(4): 680–701.
- Bühlmann, Marc, Anja Heidelberger und Hans-Peter Schaub. 2019a. *Konkordanz im Parlament. Entscheidungsfindung zwischen Kooperation und Konkurrenz*. Basel: NZZ Libro.
- Bühlmann, Marc, Anja Heidelberger und Hans-Peter Schaub. 2019b. «Konkordanz im Parlament: Entscheidungsfindung zwischen Kooperation und Konkurrenz». In *Konkordanz im Parlament. Entscheidungsfindung zwischen Kooperation und Konkurrenz*, hrsg. von Marc Bühlmann, Anja Heidelberger und Hans-Peter Schaub. Basel: NZZ Libro, 13–55.
- Frick, Karin. 2019a. «Abnehmende Konkordanz – zunehmender Konflikt? Eine Analyse der Konfliktivität bei Parlamentsabstimmungen». In *Konkordanz im Parlament. Entscheidungsfindung zwischen Kooperation und Konkurrenz*, hrsg. von Marc Bühlmann, Anja Heidelberger und Hans-Peter Schaub. Basel: NZZ Libro, 283–315.
- Frick, Karin. 2019b. «Abnehmende Konkordanz – zunehmender Konflikt? Konfliktivität bei Parlamentsabstimmungen». *DeFacto*. <https://www.defacto.expert/2019/12/02/abnehmende-konkordanz-zunehmender-konflikt-konfliktivitaet-bei-parlamentsabstimmungen/> (25. Juli 2024).
- Garnier, Simon et al. 2023. *viridis(Lite) – Colorblind-Friendly Color Maps for R*. R-Package. Version 0.4.2. <https://sjmgarnier.github.io/viridisLite/> (25. Juli 2024).
- Hermann, Michael. 2011. *Konkordanz in der Krise: Ideen für eine Revitalisierung*. Zürich: NZZ Libro.
- Kriesi, Hanspeter, Edgar Grande, Romain Lachat, Martin Dolezal, Simon Bornschier und Timotheos Frey. 2006. «Globalization and the Transformation of the National Political Space: Six European Countries Compared». *European Journal of Political Research* 45(6): 921–56.
- Parlamentsdienste der Bundesversammlung. 2019. *Datensatz: Individuelle Abstimmungsentscheide der Mitglieder des Nationalrats (2003–2018)*. Bern.
- Parlamentsdienste der Bundesversammlung. 2024. *Datensatz: Abstimmungsergebnisse des Nationalrats (2003–2024)*. Bern.
- Schaubberger, Philipp und Alexander Walker. 2024. *openxlsx: Read, Write and Edit xlsx Files*. R-Package. Version 4.2.6. <https://ycphs.github.io/openxlsx/index.html> (25. Juli 2024).

- Solt, Frederick und Yue Hu. 2024. *dotwhisker: Dot-and-Whisker Plots of Regression Results*. R-Package. Version 0.8.2. <https://fsolt.org/dotwhisker/> (25. Juli 2024).
- Vatter, Adrian. 2008. «Vom Extremtyp zum Normalfall? Die schweizerische Konsensdemokratie im Wandel: Eine Re-Analyse von Lijpharts Studie für die Schweiz von 1997 bis 2007». *Swiss Political Science Review* 14(1): 1–47.
- Vanegas, Luis Hernando, Luz Marina Rondón und Gilberto A. Paula. 2024. *glmtoolbox: Set of Tools to Data Analysis using Generalized Linear Models*. R-Package. Version 0.1.11. <https://CRAN.R-project.org/package=glmtoolbox> (25. Juli 2024).
- Vatter, Adrian. 2020. *Das politische System der Schweiz*. 4. Auflage. Baden-Baden: Nomos.
- Wickham, Hadley et al. 2019. «Welcome to the tidyverse». *Journal of Open Source Software* 4(43): 1686.
- Wyss, Dominik, Simon Beste und André Bächtiger. 2015. «A Decline in the Quality of Debate? The Evolution of Cognitive Complexity in Swiss Parliamentary Debates on Immigration (1968–2014)». *Swiss Political Science Review* 21(4): 636–53.

## Anhang

Tabelle 2: Resultate der beiden einfachen Regressionsmodelle (unstandardisierte Werte)

	Logit-Modell		Lineares Modell	
Jahr	0.032 (0.003)	***	0.006 (0.000)	***
Ständerat	-1.682 (0.082)	***	-0.109 (0.015)	***
Volksinitiative	2.295 (0.178)	***	0.165 (0.016)	***
Obligatorisches Referendum	1.572 (0.203)	***	0.093 (0.025)	***
Korrigiertes R <sup>2</sup>	0.176		0.157	
N	3854		2137	

Anmerkungen: \* p < 0.05, \*\* p < 0.01, \*\*\* p < 0.001; Standardfehler in Klammern.

Tabelle 3: Resultate der beiden Regressionsmodelle mit Interaktion (unstandardisierte Werte)

	Logit-Modell		Lineares Modell	
Jahr	0.037 (0.003)	***	0.008 (0.000)	***
Ständerat	39.122 (14.182)	**	11.550 (2.437)	***
Volksinitiative	2.278 (0.176)	***	0.166 (0.016)	***
Obligatorisches Referendum	1.544 (0.201)	***	0.092 (0.025)	***
Jahr*Ständerat	-0.020 (0.007)	**	-0.006 (0.001)	***
Korrigiertes R <sup>2</sup>	0.177		0.166	
N	3854		2137	

Anmerkungen: \* p < 0.05, \*\* p < 0.01, \*\*\* p < 0.001; Standardfehler in Klammern.



# Krise der Konkordanz? Mitunterzeichnen als Indikator früher Kompromissuche

Marc Bühlmann / Marlène Gerber,  
Année Politique Suisse,  
Universität Bern

## 1. Einleitung: Mitunterzeichnen als Indiz für Kompromissbereitschaft<sup>1</sup>

Im eidgenössischen Parlament können parlamentarische Initiativen oder Vorstösse von mehreren Parlamentarierinnen oder Parlamentariern aus der gleichen Kammer mitunterzeichnet werden, wobei das erstunterzeichnende Ratsmitglied als Urheberin oder Urheber gilt (GRS Art. 25; GRN Art. 29). Seine Unterschrift unter einen Vorstoss, also unter eine Motion, ein Postulat oder eine parlamentarische Initiative<sup>2</sup> zu setzen, bedeutet demnach, das entsprechende Anliegen zu unterstützen.

Was sind mögliche Gründe für eine solche Unterstützung? Wer sucht überhaupt Unterstützung und bei wem? Und lassen sich Veränderungen über die Zeit feststellen? Unser Beitrag geht diesen Fragen nach. Dabei gehen wir gestützt auf Zumbach et al. (2019) davon aus, dass *ein* mögliches Ziel von Mitunterzeichnen die frühzeitige Suche nach breiten Kompromissen ist: Je mehr Parlamentsmitglieder aus unter-

schiedlichen politischen Lagern einen Vorstoss oder eine parlamentarische Initiative mitunterzeichnen, desto grösser dürfte auch die Unterstützung des Anliegens in den Räten sein. Die Idee solcher partei- bzw. fraktionsübergreifender Netzwerke, wie sie in der Literatur zu «co-sponsorship» bezeichnet werden (Bratton und Rouse 2001; Fowler 2006), ist der gemeinsame Wunsch, ein als wichtig empfundenes Anliegen dereinst in ein Gesetz zu giessen. Oder wie es das Parlamentswörterbuch zum Stichwort «Mitunterzeichner/in» vermerkt: «Mit zunehmender Zahl von Mitunterzeichnenden gewinnt ein Vorstoss bzw. eine parlamentarische Initiative an politischem Gewicht» (Parlamentswörterbuch 2024). Dieses Gewicht dürfte umso grösser sein, je mehr Unterstützung ein Vorstoss auch von Fraktionsmitgliedern erhält, die nicht der Fraktion der Urheberin oder des Urhebers angehören.

Mitunterzeichnen kann entsprechend als Konkordanzindikator betrachtet werden. Konkordanz verstehen wir in Anlehnung an Bühlmann et al. (2019) als das Resultat der Zusammenarbeit wichtiger politischer Akteure, die mit kooperativer Konfliktregelung nach fallweisen Mehrheiten oder Kompromissen suchen. Diese Suche kann in einer frühen Phase des legislativen Entscheidungsprozesses dann als erfolgsversprechend bezeichnet werden, wenn ein Anliegen breite Unterstützung in Form von Mitunterzeichnenden vor allem auch ausserhalb der eigenen Fraktion findet. Die angestossene Zusammenarbeit wird hier sozusagen ein erstes Mal besiegelt.

Nun wird aber seit einigen Jahren eine «Krise der Konkordanz» diagnostiziert (z.B. Hermann 2011; Linder und Müller 2017: 383 ff.; Papadopoulos und Maggetti

<sup>1</sup> Unser Beitrag ist in weiten Teilen eine Aktualisierung von Zumbach et al. (2019).

<sup>2</sup> Lediglich Motionen und Postulate (sowie Interpellationen und Anfragen) sind Vorstösse im eigentlichen Sinn des Begriffs. Parlamentarische Initiativen sind hingegen keine Vorstösse. In unserem Beitrag untersuchen wir die Unterstützung von Postulaten, Motionen und parlamentarischen Initiativen durch Mitunterzeichnen. Um Schwerfälligkeiten zu vermeiden, benutzen wir den Begriff «Vorstösse», wenn wir alle drei parlamentarischen Instrumente gemeinsam bezeichnen.

2018). Polarisierung (z.B. Ladner et al. 2010; Linder und Müller 2017; Vatter 2016), Mediatisierung (Kriesi et al. 2013) und Individualisierung (Beck 1986) werden als Treiber für diese Krise ausgemacht (Zumbach et al. 2019). Zeigt sich diese festgestellte schwindende Konkordanz, die je nach Lesart als «Wandel des politischen Eliterverhaltens» (Bolliger 2007; Vatter 2016: 550ff.), als «aggressiv ausgetragener Konkurrenzkampf» (Batt 2005: 353) oder abnehmender Grad an parteipolitischer Einvernehmlichkeit (Schwarz und Linder 2006) beschrieben wird, auch beim Mitunterzeichnen von Vorstössen?

Dabei darf nicht vergessen werden, dass die Suche nach einem frühzeitigen Kompromiss für ein fraktionsübergreifend *inhaltlich* als wichtig betrachtetes Anliegen aber lediglich *ein* Ziel von Mitunterzeichnen ist. Ein anderes Ziel kann sein, einer parteiinternen, also sozusagen *ideologischen* Idee mehr Gewicht zu verleihen. Vorstösse haben in diesem Sinne ein umso höheres ideologisches Gewicht, wenn ausschliesslich und möglichst viele *Mitglieder derselben Fraktion*, der die Urheberin oder der Urheber eines Vorstosses angehören, mitunterzeichnen. Ziel dieser Vorstösse kann etwa sein, ein Thema zu besetzen, die öffentliche Meinung zu beeinflussen oder ein aktuelles Ereignis zu einem parteipolitischen Positionsbezug zu nutzen (Linder und Müller 2017: 254). Da zunehmende Polarisierung mit grösserer Parteiendisziplin einhergeht (Linder und Müller 2017: 393), kann im Sinne einer «Krise der Konkordanz» vermutet werden, dass Mitunterzeichnen vermehrt fraktionsintern und nicht fraktionsübergreifend stattfindet. Hier zeigt sich die Idee des Mitunterzeichnens also sozusagen als negativer Konkordanzindikator.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> In der Literatur finden sich auch individuelle Erklärungsfaktoren für Co-Sponsorship: Nicht der Inhalt eines Vorstosses ist Beweggrund für ein Mitunterzeichnen, sondern Eigenschaften des Urhebers oder der Urheberin (Alemán und Calvo 2013).

Die der Schwächung der Konkordanz Voranschub leistenden Phänomene von Individualisierung und Mediatisierung dürften aber noch eine weitere Auswirkung auf Mitunterzeichnen haben und sich im Umstand niederschlagen, dass Vorstösse oder parlamentarische Initiativen überhaupt keine Unterstützung durch andere Parlamentsmitglieder mehr erhalten. Dies könnte einerseits damit zusammenhängen, dass Parlamentsmitglieder die Medienaufmerksamkeit, die ihr ureigener Vorstoss unter Umständen generiert, nicht mit anderen teilen wollen. Andererseits dürfte es aber auch für potenziell Unterschreibungswillige letztlich lohnender sein, selber einen ähnlichen Vorstoss einzureichen, als die Idee eines anderen Parlamentsmitglieds mit der eigenen Unterschrift zu unterstützen. Das zusätzlich ein wenig Rampenlicht versprechende Rederecht in der parlamentarischen Debatte ist ja schliesslich nur der Urheberin oder dem Urheber eines Vorstosses vorbehalten. Die in verschiedenen parlamentarischen Anliegen monierte zunehmende Zahl an sehr ähnlichen oder gar gleichlautenden Vorstössen<sup>4</sup> und eine von der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats eingereichte parlamentarische Initiative, mit der auch Mitunterzeichnende Urheberrechte erhalten sollen (Pa. Iv. 22.406), nähren diese Überlegung.<sup>5</sup>

Jemand gibt entsprechend seine Unterschrift aufgrund sozialer Homophilie: Unterstützt wird etwa ein Parlamentsmitglied gleichen Geschlechts (Clark und Caro 2013), gleicher Region (Ballar 2017) bzw. Kantonsherkunft oder eben gleicher politischer Einstellungen (Fischer et al. 2018). In diesem Beitrag verzichten wir auf die Untersuchung individueller Eigenschaften als Determinanten für Mitunterzeichnen. Zumbach et al. (2019: 185 f.) zeigen neben der Fraktionszugehörigkeit auch positive Effekte für das Geschlecht und die Kantonszugehörigkeit auf.

<sup>4</sup> Vgl. z.B. Po. 08.3058; Pa.Iv. 07.400; Po. 19.3541.

<sup>5</sup> Kurt Fluri (FDP, SO), langjähriges Mitglied der SPK-N, gab etwa in einem Interview in *20 Minuten* vom 31. März 2016 Folgendes zu Protokoll: «Viele Vorstösse werden nur für die Galerie eingereicht, damit man sich möglichst im Wahljahr ins Gespräch bringen kann.» (<https://www.20min.ch/schweiz/>)

Unsere Analyse der Entwicklung des Mitunterzeichnens in den letzten 25 Jahren, die wir nachfolgend präsentieren möchten, soll Aufschluss darüber geben, wie sich die Konkordanz im Parlament gemessen an der gegenseitigen Unterstützung bei Vorstößen in dieser Zeit entwickelt hat. Konkret müsste sich eine zunehmende «Krise der Konkordanz» in einer Abnahme fraktionsübergreifenden Mitunterzeichnens und einer Zunahme ideologischer Unterstützung (Mitunterzeichnende ausschliesslich aus der gleichen Fraktion) sowie individueller «Profilierung» (gar keine Mitunterzeichnende) zeigen (Brüschweiler und Vatter 2018: 97; Zumbach et al. 2019: 175).

Wir untersuchen diese Erwartung und die Frage auf der Basis des aktualisierten Datensatzes von Zumbach und Heidelberger (2019), der alle Unterzeichnungen zu allen von einzelnen Parlamentsmitgliedern eingereichten Motionen, Postulaten und parlamentarischen Initiativen mit Einreichungszeitpunkt zwischen Januar 1999 und April 2024 umfasst. Nicht in die Analyse aufgenommen werden Vorstösse und parlamentarische Initiativen von Kommissionen und Fraktionen. Ebenfalls nicht analysiert werden Interpellationen und Anfragen, die auch mitunterzeichnet werden können, aber einem anderen Zweck dienen als Motionen, Postulate und parlamentarische Initiativen. Hingegen analysieren wir die Entwicklungen getrennt sowohl im Ständerat als auch im Nationalrat. Grund dafür ist die Vermutung, dass die kleine Kammer «als Bastion der Konkordanz» gelten kann (Frick 2019: 306; vgl. auch den Beitrag in dieser Ausgabe) und sich somit gegebenenfalls andere Muster zeigen als im Nationalrat.

Wir gliedern unseren Beitrag entlang zweier Hypothesen, die gestützt auf die bisherigen Ausführungen leitend sein sollen:

- (1) Der Anteil Postulate, Motionen und parlamentarischer Initiativen, für die fraktionsübergreifend mitunterzeichnet wird, nimmt zwischen 1999 und 2024 signifikant ab, während der Anteil an ausschliesslich fraktionsintern unterstützter Vorstösse signifikant zunimmt – *Konkordanzkrise-Hypothese*
- (2) Der Anteil Postulate, Motionen und parlamentarischer Initiativen ohne Mitunterzeichnende nimmt zwischen 1999 und 2024 signifikant zu – *Rampenlicht-Hypothese*

Bevor wir auf die einzelnen Hypothesen eingehen, gibt Abschnitt 2.1 eine Übersicht über die Daten. Im letzten Abschnitt 3 diskutieren wir die Befunde im Lichte der Frage, ob und wie sich Konkordanz im Parlament in den letzten 25 Jahren gemessen an Mitunterzeichnungen gewandelt hat.

## 2. Analyse

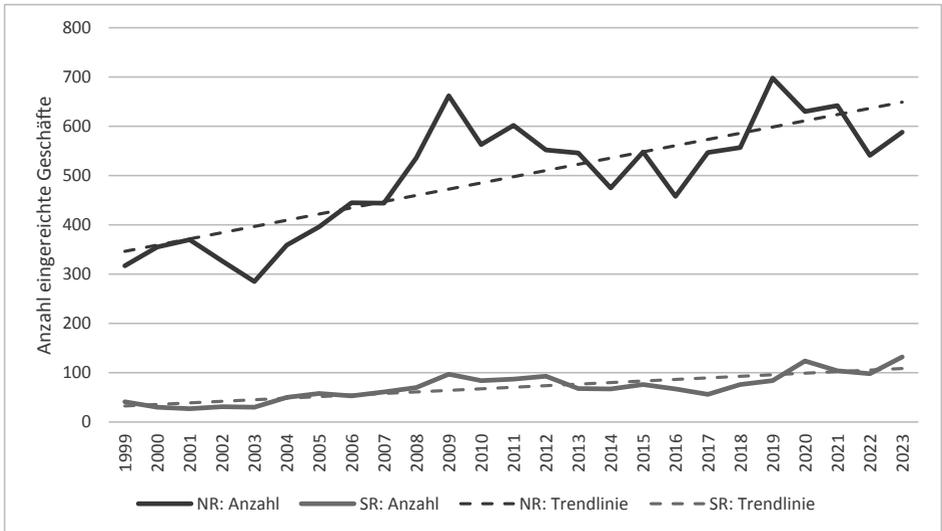
### 2.1 Übersicht

Als Basis für unsere Analyse betrachten wir alle von einzelnen Parlamentsmitgliedern lancierte Postulate, Motionen und parlamentarische Initiativen, die zwischen Januar 1999 und Mitte April 2024 (Ende der Sondersession) eingereicht worden sind. Die dazugehörigen Daten zu den Geschäften und zu den Ratsmitgliedern werden von den Parlamentsdiensten *via curia vista* zur Verfügung gestellt (vgl. Zumbach und Heidelberger 2019). Insgesamt umfasst unsere Untersuchung 14'422 Motionen, Postulate und parlamentarische Initiativen, wovon 12'624 im Nationalrat und 1'798 im Ständerat deponiert worden sind (siehe Tabelle 1). Die meisten Vorstösse wurden in Form von Motionen eingereicht (7'415 im Nationalrat und 1'068 im Ständerat), gefolgt von Postulaten (3'468 im Nationalrat und 540 im Ständerat) und parlamentarischen Initiativen (1'741 im Nationalrat und 190 im Ständerat). Wie Abbildung 1 zeigt,

---

news/story/Leerlaeufe-der-Politiker-kostenunsmillionen-31677299 [Zugriff am 11.7.2024].

**Abbildung 1: Anzahl eingereichte Motionen, Postulate und parlamentarische Initiativen (1999 bis 2023) im National- und Ständerat**



*Anmerkungen:* Anzahl eingereichte Motionen, Postulate und parlamentarische Initiativen pro Jahr und Rat. Aufgrund der noch nicht vollständigen Datengrundlage für 2024 wurde dieses Jahr nicht berücksichtigt. Die gestrichelte Linie zeigt die lineare Trendentwicklung. *Quelle:* eigene Auswertungen, *Daten:* Parlamentsdienste; Zumbach (2024).

hat die Anzahl Vorstösse über die Zeit in beiden Räten deutlich zugenommen.

Über alle untersuchten Vorstösse betrachtet blieben lediglich knapp 16 Prozent (2'269) ohne Mitunterzeichnung durch mindestens ein Ratsmitglied. Dabei zeigen sich interessante Unterschiede zwischen den beiden Kammern und hinsichtlich der Art der Anstösse (vgl. Tabelle 1).

In beiden Kammern erhalten die Motionen am ehesten Unterstützung in Form einer Unterschrift, während parlamentarische Initiativen im Vergleich zu den beiden Vorstosstypen am häufigsten ohne Mitunterzeichnung lanciert werden. Der Vergleich der beiden Kammern zeigt, dass im Ständerat ein höherer Anteil an Vorstössen bzw. parlamentarischen Initiativen ohne Unterstützung in Form einer Mitunterzeichnung eingereicht werden als im Nationalrat (23.9% vs. 14.6%), aber auch hier

wurden im Untersuchungszeitraum mehr als drei Viertel aller von uns untersuchten Vorstösse von einem anderen Ständeratsmitglied mitgetragen.

Ein Vorstoss findet in unserem Untersuchungszeitraum im Nationalrat durchschnittlich 17.9 Mitunterzeichnende (9.0% aller Ratsmitglieder) und im Ständerat durchschnittlich 8.8 Mitunterzeichnende (19.1% aller Ratsmitglieder). Motionen erhalten im Schnitt leicht mehr Unterstützung als Postulate und parlamentarische Initiativen, die Unterschiede sind jedoch gering. Der Median über alle Vorstösse gerechnet fällt mit 13 etwas tiefer aus als der Mittelwert. Dies bedeutet, dass die Hälfte aller Vorstösse 13 Mitunterzeichnende oder weniger erhalten haben, während die andere Hälfte der Vorstösse auf 13 oder mehr Unterschriften hatte zählen können.

**Tabelle 1: Zahl und Anteil der mitunterzeichnenden Vorstösse (Postulate, Motionen, parlamentarische Initiativen) zwischen 1999 und 2024**

	Total	Nationalrat				Ständerat			
		Postulate	Motionen	Parlamentarische Initiativen	Total Nationalrat	Postulate	Motionen	Parlamentarische Initiativen	Total Ständerat
Anzahl Total	14'422	3'468	7'415	1'741	12'624	540	1'068	190	1'798
Anteil Geschäfte ohne Mitunterzeichnende	15.7%	14.2%	13.8%	18.6%	14.6%	25.6%	21.4%	32.6%	23.9%
Anzahl Geschäfte mit mindestens einer Mitunterzeichnung	12'153	2'977	6'390	1'417	10'784	402	839	128	1'369
Durchschnittliche Anzahl Mitunterzeichnende (Median in Klammern)	16.7 (13)	16.3 (13)	18.5 (14)	18.5 (14)	17.9 (14)	8.2 (6)	9.2 (7)	8.1 (6)	8.8 (7)
Anteil Geschäfte mit ausschliesslich fraktionsinterner Unterstützung	24.0%	24.8%	25,6%	25,3%	25.3%	11.4%	14.4%	13.3%	13.4%

*Anmerkungen:* Als Basis der Berechnungen des Anteils an Geschäften mit ausschliesslich fraktionsinterner Unterstützung dienen die Geschäfte mit mindestens einer Mitunterzeichnung. Quelle: eigene Auswertungen, *Daten:* Parlamentsdienste; Zumbach 2024.

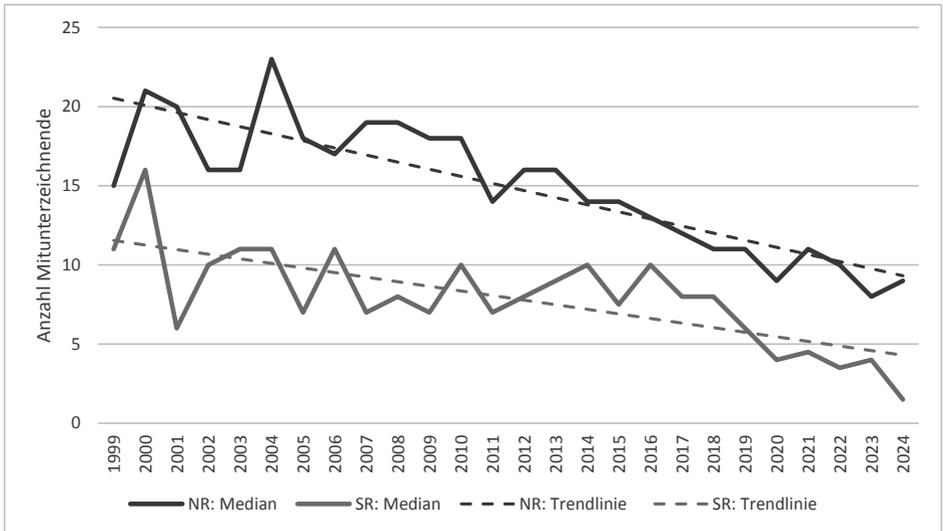
Insgesamt finden über den ganzen Zeitraum und alle Vorstösse mit mindestens einem Mitunterzeichnenden hinweg drei von vier betrachtete Geschäfte Unterstützung von mindestens einem Mitglied einer anderen Fraktion. Dies zeigt die letzte Zeile in Tabelle 1: Lediglich 24 Prozent aller Vorstösse mit mindestens einem Mitunterzeichnenden greifen ausschliesslich auf fraktionsinterne Unterstützung zurück. Auch hier zeigen sich klare Unterschiede zwischen den Räten. Im Ständerat eingereichte Vorstösse finden deutlich häufiger Unterstützung über die Fraktionsgrenzen hinaus: Nur gut 13 Prozent aller in der kleinen Kammer eingereichten Vorstösse mit mindestens einem Mitunterzeichnenden weisen ausschliesslich fraktionsinterne Unterschriften auf.

In dieser Bestandsaufnahme interessieren wir uns zudem für die Entwicklung der

Zahl der Mitunterzeichnenden über die Zeit. Abbildung 2 macht deutlich, dass sich diese Zahl in den letzten 25 Jahren signifikant verändert hat. Auch wenn die mittlere Anzahl an Mitunterzeichnenden zwischen den einzelnen Jahren schwankt, zeigt der Trend deutlich nach unten. Mit anderen Worten: Es werden immer mehr Vorstösse eingereicht (vgl. Abbildung 1), die im Schnitt von immer weniger Parlamentsmitgliedern unterstützt werden. Dieser Trend ist für beide Kammern signifikant.<sup>6</sup> Eine mögliche Vermutung ist, dass der Rückgang bei den Mitunterzeichnungen mit der Zunahme an Vorstössen zusam-

<sup>6</sup> Die Signifikanz des Zusammenhangs wurde mittels Poisson-Einfachregressionen für die mittlere Anzahl an Mitunterzeichnenden (Median) in Abhängigkeit der Zeit ermittelt. Sowohl für den Ständerat als auch für den Nationalrat ist der Zusammenhang hochsignifikant ( $p < 0.001$ ).

**Abbildung 2: Entwicklung der Zahl an Mitunterzeichnenden zwischen 1999 und 2024 im National- und im Ständerat**



*Anmerkungen:* Dargestellt ist der Median der Anzahl Mitunterzeichnenden. Mit dem Median fallen Ausreisser weniger ins Gewicht. Lesebeispiel: Im Jahr 2004 hatte die Hälfte aller betrachteten Vorstösse, die im Nationalrat eingereicht wurden, 23 Mitunterzeichnende oder weniger und die andere Hälfte 23 Mitunterzeichnende oder mehr. Für 2024 liegen nur Daten bis Mitte April vor, weswegen diese Werte mit Vorsicht interpretiert werden müssen. Quelle: eigene Auswertungen, Daten: Parlamentsdienste; Zumbach 2024.

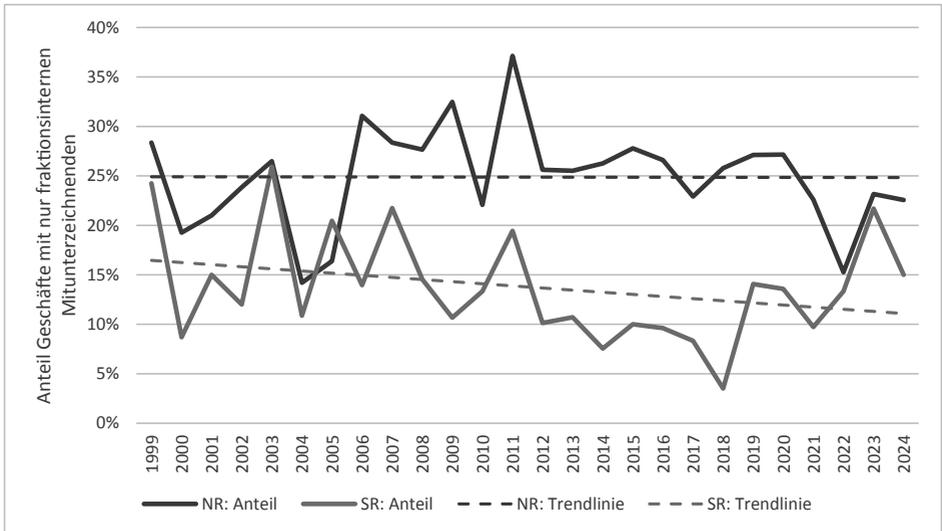
menhängt: Kapazitätsengpässe bei den Ratsmitgliedern könnten verhindern, dass für alle Vorstösse möglichst viele Unterschriften gesammelt werden. Die Abnahme der Zahl an Mitunterzeichnenden könnte aber auch darauf hindeuten, dass das Ziel, schon früh breite Kompromisse zu schmieden, um einem Anliegen zum Durchbruch zu verhelfen, heute weniger wichtig ist als früher (Konkordanzkrise-Hypothese) oder dass immer mehr Vorstösse ohne Mitunterzeichnende eingereicht werden (Rampenlicht-Hypothese). Dieser Trend wäre also in diesem Sinne als Indiz für einen Bedeutungsverlust der Konkordanz zu werten. In den nächsten beiden Abschnitten gehen wir dieser Überlegung nach.

## 2.2 Fraktionsübergreifende und fraktionsinterne Mitunterzeichnung – Konkordanzkrise-Hypothese

Wie sieht die Entwicklung hinsichtlich fraktionsübergreifender Zusammenarbeit aus? Unsere Konkordanzkrise-Hypothese vermutet auf der einen Seite eine Abnahme der Zahl an fraktionsfremden Unterschriften pro Vorstoss. Auf der anderen Seite könnte sich laut Hypothese eine zunehmende Fraktionsdisziplin (Vatter 2016) darin zeigen, dass vermehrt nur noch Vorstösse von Urheber:innen aus der gleichen Fraktion unterstützt werden.

Betrachten wir den gesamten Zeitraum und lediglich jene Vorstösse, die mindestens eine unterstützende Unterschrift aufweisen, so weisen im Nationalrat mehr als drei Viertel und im Ständerat gar deut-

**Abbildung 3: Vorstösse mit ausschliesslich fraktionsinterner Unterstützung pro Jahr (als Anteil an allen Vorstössen, die mindestens eine Mitunterzeichnung haben)**



*Anmerkungen:* Hier wurden nur diejenigen Vorstösse analysiert, die von mindestens einer Person mitunterzeichnet worden sind. Für 2024 liegen nur Daten bis Mitte April vor, weswegen diese Werte mit Vorsicht interpretiert werden müssen. Quelle: eigene Auswertungen, Daten: Parlamentsdienste; Zumbach (2024).

lich über vier Fünftel dieser Fälle jeweils fraktionsfremde Unterstützung auf (vgl. Tabelle 1; oben).

Die jährweise Betrachtung (vgl. Abbildung 3) zeigt die Veränderung des Anteils an Vorstössen mit lediglich fraktionsinterner Unterstützung über die Zeit. Entgegen unserer Konkordanzkrise-Hypothese findet sich in keinem der Räte eine Zunahme an rein fraktionsintern unterstützten Vorstössen. Während sich im Nationalrat ein über die Zeit konstantes Bild zeigt, ist im Ständerat der Anteil Vorstösse mit lediglich fraktionsinternen Unterschriften in jüngerer Zeit gar eher rückläufig. Allerdings ist diese Veränderung nicht signifikant,<sup>7</sup> weswegen wir hier nicht von einem Trend

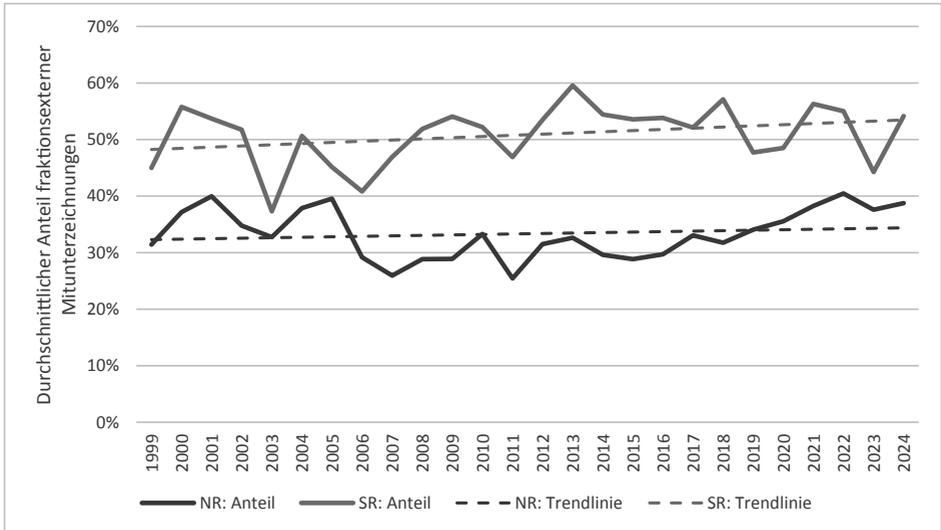
sprechen können. Zudem scheint die Fraktionsdisziplin, was die Mitunterzeichnung ausschliesslich fraktionseigener Vorstösse betrifft, auch im Nationalrat in den letzten Jahren tendenziell wieder abzunehmen.

Der Anteil an Vorstössen mit lediglich fraktionsinterner Unterstützung nimmt also nicht wie vermutet signifikant zu. Wie sieht es aber mit der Zahl an fraktionsfremden Unterschriften insgesamt aus? Mit anderen Worten: Werden zwar nach wie vor auch in anderen Fraktionen Unterschriften eingeholt, aber weniger häufig als früher? Unsere Konkordanzkrise-Hypothese vermutet ja auch eine Verringerung des durchschnittlichen Anteils an *fraktionsexternen* Unterschriften pro Vorstoss über die Zeit.

Unsere Analyse zeigt jedoch, dass diese Vermutung nicht haltbar ist: Der durchschnittliche Anteil an fraktionsfremden Unterschriften pro Vorstoss nimmt in bei-

<sup>7</sup> Resultate einer linearen Einfachregression zeigen, dass dieser Zusammenhang nicht signifikant ist ( $p > 0.1$ ).

**Abbildung 4: Entwicklung des Anteils an fraktionsexternen Mitunterzeichnungen pro Vorstoss**



*Anmerkungen:* Hier wurden nur diejenigen Vorstösse analysiert, die von mindestens einer Person mitunterzeichnet worden sind. Für 2024 liegen nur Daten bis Mitte April vor, weswegen diese Werte mit Vorsicht interpretiert werden müssen. Quelle: eigene Auswertungen, Daten: Parlamentsdienste; Zumbach (2024).

den Räten über die Zeit gar leicht (aber nicht signifikant) zu (vgl. Abbildung 4).<sup>8</sup> Im Durchschnitt und über den gesamten Zeitraum betrachtet stammen im Nationalrat 33.0 Prozent aller Unterschriften bei Vorstössen mit Mitunterzeichnenden von fraktionsfremden Mitgliedern und im Ständerat gar jede zweite (51.0%).

### 2.3 Vorstösse ohne Mitunterzeichnende – Rampenlicht-Hypothese

Mit unserer zweiten Hypothese vermuten wir, dass der Anteil an Vorstössen ohne Unterstützung, also ohne Mitunterzeichnende, mit der Zeit zunimmt. Tabelle 1 (vgl. oben) ist zu entnehmen, dass in den letz-

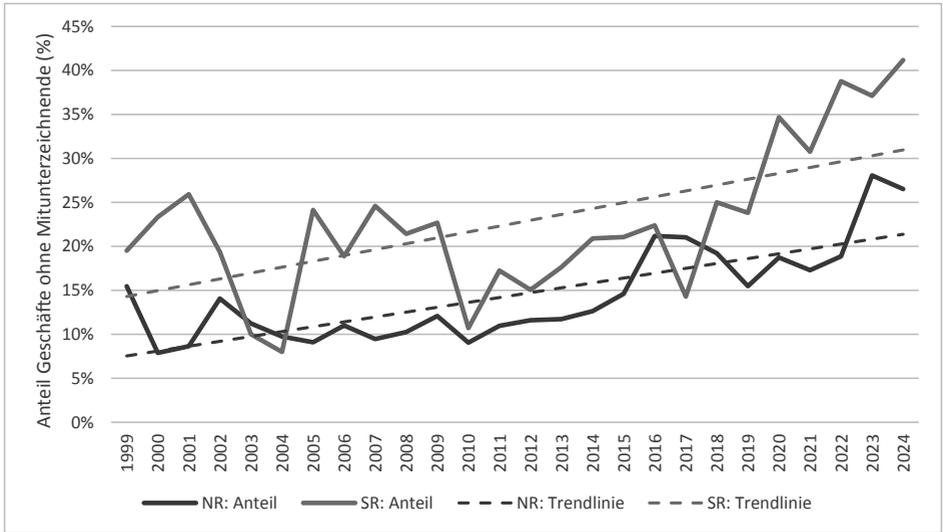
ten 25 Jahren total rund jeder sechste Vorstoss (15.7%) ohne Unterstützung in Form wenigstens einer Mitunterzeichnung eingereicht wurde. Interessanterweise zeigt sich in Tabelle 1 auch ein recht deutlicher Unterschied zwischen den beiden Kammern: Beträgt der Anteil an überhaupt nicht unterstützten Vorstössen im Nationalrat 14.6 Prozent, bemisst sich dieser Anteil im Ständerat auf 23.9 Prozent.

Auch hier interessiert aber vor allem die Entwicklung über die Zeit (vgl. Abbildung 5) und diese zeigt recht eindrücklich die in der Hypothese vermutete Richtung: Der Anteil Vorstösse, die ohne Mitunterzeichnungen lanciert werden, hat in den letzten 25 Jahren sowohl im National- als auch im Ständerat statistisch signifikant zugenommen.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Resultate von linearen Einfachregressionen zeigen sowohl für den Stände- als auch für den Nationalrat, dass dieser Zusammenhang nicht deutlich genug ist ( $p > 0.1$ ).

<sup>9</sup> Gemäss linearen Einfachregressionen ist der statistische Zusammenhang für den Nationalrat

**Abbildung 5: Anteil Vorstösse ohne Mitunterzeichnungen pro Jahr (als Anteil an allen zwischen 1999 und 2024 eingereichten Vorstössen)**



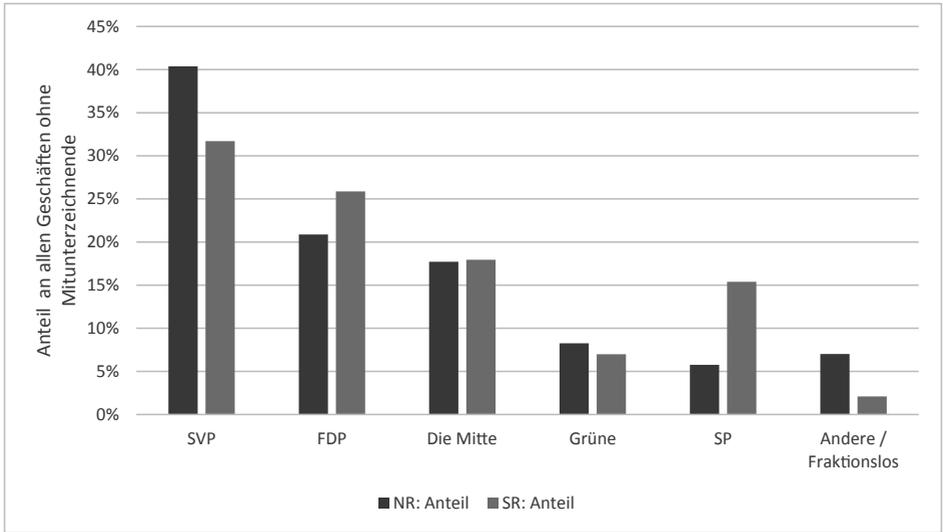
*Anmerkungen:* Für 2024 liegen nur Daten bis April vor, weswegen diese Werte mit Vorsicht interpretiert werden müssen. Quelle: eigene Auswertungen, Daten: Parlamentsdienste; Zumbach (2024).

Während Zumbach et al. 2019 mit Daten bis zur Sommersession 2018 für den Nationalrat bereits einen positiven Trend ausgewiesen haben, verlief die Entwicklung im Ständerat bis zu diesem Zeitpunkt praktisch parallel. Abbildung 5 legt nahe, dass diese Entwicklung ab dem Jahr 2020 und somit mit Beginn der 51. Legislatur in der kleinen Kammer deutlich stärker wurde. Worauf ist diese doch recht deutliche Zunahme zurückzuführen? Wir sind zwei ad-hoc-Vermutungen nachgegangen. Erstens könnte die unter Abschnitt 2.1 abgebildete Zunahme der Zahl an eingereichten Vorstössen und lancierten parlamentarischen Initiativen eine Erklärung für die Zunahme der Zahl an Vorstössen ohne Mit-

unterzeichnende sein. Je mehr Vorstösse in einem Jahr eingereicht werden, desto schwieriger dürfte es für Parlamentsmitglieder aus Zeitgründen sein, für all ihre Vorstösse auf Unterschriftensammlung zu gehen. Unsere Analysen zeigen allerdings keinen (Nationalrat) bzw. einen nur schwach signifikanten Zusammenhang (Ständerat) zwischen der Anzahl eingereicherter Vorstösse und dem Anteil an Vorstössen ohne Mitunterzeichnende. Nicht von der Hand zu weisen ist allerdings die Vermutung, dass die insbesondere in der letzten Legislatur registrierte starke Zunahme an Vorstössen ohne Mitunterzeichnende zumindest teilweise auch der Corona-Pandemie und den während dieser Zeit eingeschränkten physischen Verbindungsmöglichkeiten geschuldet sein könnte. Ob der festgestellte Trend auch in den nun folgenden Nachpandemiejah-

hochsignifikant auf einem Niveau von  $p < 0.001$  und derjenige für den Ständerat auf einem Niveau von  $p < 0.01$ .

**Abbildung 6: Vorstösse ohne Mitunterzeichnungen nach Fraktion der Urheberschaft und pro Rat**



*Anmerkungen:* Die Grundgesamtheit bilden alle zwischen 1999 und April 2024 eingereichten Motionen, Postulate und parlamentarischen Initiativen ohne Mitunterzeichnende (N=1840 im Nationalrat, N=429 im Ständerat). Andere Fraktionen: GLP, BDP, LdU/EVP, EVP/EDU. Die Mitte umfasst auch die CVP-Fraktion (46., 47. und 50. Legislatur), die CVP/EVP/GLP-Fraktion (48. Legislatur) und die CVP/EVP-Fraktion (49. Legislatur). Quelle: eigene Auswertungen, Daten: Parlamentsdienste; Zumbach (2024).

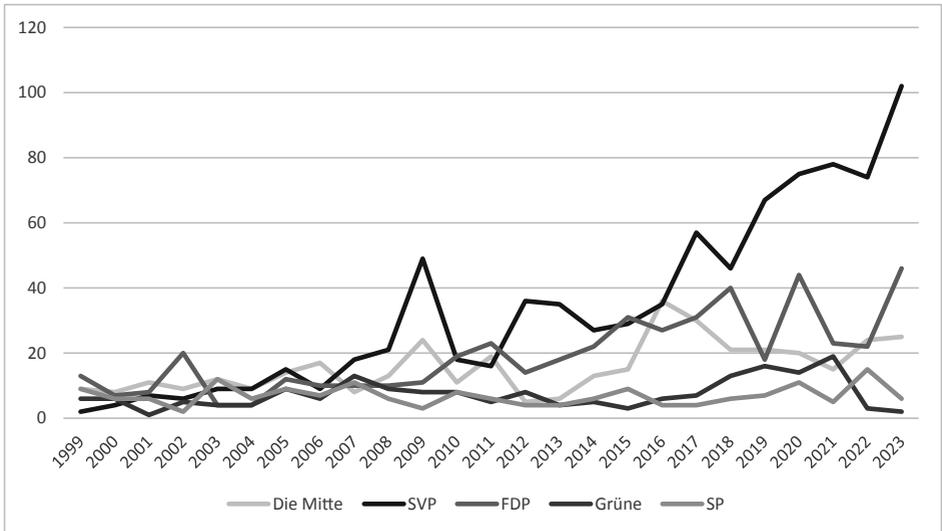
ren in diesem Masse Bestand haben wird, muss sich noch weisen.

Zweitens könnte das möglichst zahlreiche Einreichen von Vorstössen eine Parteienstrategie sein. Dabei spielt nicht so sehr eine Rolle, ob diese Vorstösse ausschliesslich fraktionsinterne Unterstützung haben oder einfach ohne Mitunterzeichnungen eingereicht werden. Ziel dieser Strategie dürfte auch nicht unbedingt der Erfolg eines solchen Vorstosses sein, sondern Absicht wäre vielmehr, mit den parteieigenen Themen auf sich aufmerksam zu machen. Für diese Strategie ist die teilweise wohl eher länger dauernde Suche nach (fraktionsexterner) Unterstützung eher hinderlich bzw. gar nicht nötig, kann doch mit nicht unterstützten Vorstössen wesentlich rascher auch auf Aktualität reagiert werden. In der Tat scheint die SVP in den letzten rund 25 Jahren eine solche

Strategie stärker zu verfolgen als andere Parteien. Werden alle 2'269 Vorstösse, die zwischen 1999 und 2024 ohne Mitunterzeichnende lanciert wurden, nach Fraktionen aufgeteilt, zeigt sich, dass bei 38.7 Prozent dieser nicht unterstützten Vorstösse ein Fraktionsmitglied der SVP Urheberin oder Urheber war (vgl. Abbildung 6). Anders ausgedrückt enthält gut jeder vierte von einem Mitglied der SVP-Fraktion eingereichte Vorstoss keine Mitunterzeichnenden (28.8%), während die Zahlen bei den anderen Fraktionen mit Ausnahme der FDP-Fraktion (23.7%) um einiges tiefer liegen.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Die entsprechenden Werte für die anderen Fraktionen lauten wie folgt: Die Mitte 14.9%; Grüne 10.0%; SP 4.3%; andere Fraktionen / Fraktionslose 17.7%.

**Abbildung 7: Entwicklung der Anzahl Vorstösse ohne Mitunterzeichnungen nach Fraktion und über die Zeit**



*Anmerkungen:* Anzahl eingereichte Vorstösse ohne Mitunterzeichnende (im National- und Ständerat zusammen). Aufgrund der noch nicht vollständigen Datengrundlage für 2024 wurde dieses Jahr nicht berücksichtigt. Die gestrichelte Linie zeigt die lineare Trendentwicklung. *Quelle:* eigene Auswertungen, *Daten:* Parlamentsdienste; Zumbach (2024).

Betrachten wir die Entwicklung in den Fraktionen über die Zeit, zeigt sich, dass die SVP seit 2009, spätestens aber seit der 50. Legislatur eine stark steigende Zahl an Vorstössen ohne Mitunterzeichnende einreicht (vgl. Abbildung 7). Auch für die FDP und die CVP/Mitte zeigt sich ein zunehmender Trend, wenn auch auf deutlich tieferem Niveau, wohingegen die Zahl an nichtmitunterzeichneten Vorstössen bei der SP und den Grünen seit 25 Jahren auf relativ konstant tiefem Niveau bleibt.

### 3. Diskussion

Unsere Untersuchung zur Entwicklung des Mitunterzeichnens von Postulaten, Motionen und parlamentarische Initiativen zeigt gestützt auf unsere beiden Hypothesen folgende Befunde.

- Es zeigt sich kein statistisch signifikanter Trend einer zunehmenden ausschliesslich fraktionsinternen Unterstützung von Vorstössen. Mit anderen Worten: Fraktionsübergreifendes Mitunterzeichnen ist nach wie vor die Regel. Mehr noch: der Anteil fraktionsfremder Unterschriften pro Vorstoss scheint im Schnitt tendenziell sogar leicht zuzunehmen.
- Es zeigt sich ein deutlicher Trend zu immer höheren Anteilen an Vorstössen, für die überhaupt keine Unterstützung gesucht wird, die also gar keine Mitunterzeichnenden aufweisen. Dieser Trend ist nicht in erster Linie der zunehmenden Zahl an Vorstössen und parlamentarischen Initiativen geschuldet, sondern der Strategie einzelner Parteien.

Legen diese Befunde eine Krise der Konkordanz nahe? Die Antwort kann – wie so oft – nicht eindeutig ausfallen. Auf der einen Seite kann die beobachtbare, laut unseren Analysen gar signifikant abnehmende mittlere Unterstützung pro Vorstoss in der Tat als Indikator für eine weniger ausgebaute Zusammenarbeit schon ganz zu Beginn eines Entscheidungsprozesses betrachtet werden. Wenn immer mehr Vorstösse eingereicht werden, die von immer weniger Parlamentsmitgliedern mitunterzeichnet werden, wenn also schon bei der Lancierung einer Idee kaum mehr Unterstützung gefunden oder gesucht wird, so spricht dies nicht für eine politisch breit abgestützte Suche nach Kompromissen. Auch die zunehmende Zahl an Vorstössen gänzlich ohne Mitunterzeichnungen kann als Indikator einer schwächeren Konkordanz oder zumindest eines Bedeutungswandels von Vorstössen gedeutet werden: Ziel der Einreichung eines Postulats oder einer Motion bzw. der Lancierung einer parlamentarischen Initiative scheint weniger die effektive Umsetzung einer politischen Idee zu sein, sondern eher die ein wenig Rampenlicht versprechende Reaktion auf tagespolitische Ereignisse oder die Werbung für die parteipolitische Ideologie.

Auf der anderen Seite müssen diese eher pessimistischen Befunde allerdings stark relativiert werden. Auch wenn die durchschnittliche Zahl an Mitunterzeichnungen abnimmt, wird für die übergrosse Mehrheit der Vorstösse nach wie vor Unterstützung gesucht und gefunden – und zwar nicht einfach bloss in der eigenen Fraktion. Ganz im Gegenteil ist diese Unterstützung in den allermeisten Fällen tendenziell sogar zunehmend fraktionsübergreifend.

Dass Vorstösse und parlamentarische Initiativen auch dazu benutzt werden, für die eigene Sache zu werben, gehört zur Idee einer repräsentativen Demokratie an und für sich, bei der es ja immer auch darum geht, die eigene Wähler:innenschaft bei

der Stange zu halten. Letztlich dürfte im politischen System der Schweiz eine geschickte Balance zwischen Kompromiss- und Rampenlichtsuche eine vielversprechende Strategie darstellen. Solange alle Fraktionen nach wie vor in der übergrossen Mehrheit der Fälle Hand bieten für fraktionsübergreifende Ideen, mutet der Befund einer «Krise der Konkordanz» etwas gar alarmistisch an.

## Literatur

- Alemán, Eduardo und Ernesto Calvo (2013): «Explaining policy ties in presidential congresses: a network analysis of bill initiation data», in: *Political Studies*, 61(2), S. 356–377.
- Baller, Inger (2017): «Specialists, Party Members, or National Representatives: Patterns in Co-Sponsorship of Amendments in the European Parliament», in: *European Union Politics*, 18(3), S. 469–490.
- Batt, Helge (2005): «Die Transformation der Konkordanzdemokratie. Der Schweizerische Bundesrat nach der Modifikation der Zauberformel», in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 15, S. 345–371.
- Beck, Ulrich (1986): *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Suhrkamp: Frankfurt a. M.
- Bolliger, Christian (2007): *Konkordanz und Konfliktlinien in der Schweiz, 1945 bis 2003*. Bern: Haupt.
- Bratton, Kathleen und Stella Rouse (2011): «Networks in the legislative arena: how group dynamics affect cosponsorship», in: *Legislative Studies Quarterly*, 36(3), S. 423–460.
- Brüscheiler, Jonas und Adrian Vatter (2018): «Viele Vorstösse, wenig Wirkung? Nutzung und Erfolg parlamentarischer Instrumente in der Bundesversammlung», in: Vatter, Adrian (Hg.): *Das Parlament in der Schweiz*. Zürich: NZZ Libro, S. 69–100.

- Bühlmann, Marc, Anja Heidelberger und Hans-Peter Schaub (2019): Konkordanz im Parlament: Entscheidungsfindung zwischen Kooperation und Konkurrenz, in: Bühlmann, Marc, Anja Heidelberger und Hans-Peter Schaub (Hg.): *Konkordanz im Parlament*. Zürich: NZZ Libro, S. 13–55.
- Clark, Jennifer und Veronica Caro (2013): «Multimember districts and the substantive representation of women: an analysis of legislative cosponsorship networks», in: *Politics Gender*, 9(1), S. 1–30.
- Fischer, Manuel, Frédéric Varone, Roy Gava und Pascal Sciarini (2018): «How MPs ties to interest groups matter for legislative co-sponsorship», in: *Social Networks*, 57, S. 34–42.
- Fowler, James (2006): «Connecting the congress: a study of cosponsorship networks», in: *Political Analysis*, 14(4), S. 456–487.
- Frick, Karin (2019): Abnehmende Konkordanz – zunehmender Konflikt? Eine Analyse der Konfliktivität bei Parlamentsabstimmungen, in: Bühlmann, Marc, Anja Heidelberger und Hans-Peter Schaub (Hg.). *Konkordanz im Parlament*. Zürich: NZZ Libro, S. 283–316.
- Hermann, Michael (2011): *Konkordanz in der Krise. Ideen für eine Revitalisierung*, NZZ Libro: Zürich.
- Kriesi, Hanspeter, Bochsler, Daniel, Matthes, Jörg, Lavenex, Sandra, Bühlmann, Marc und Esser, Frank (2013): *Democracy in the Age of Globalization and Mediatization*, Palgrave Macmillan: Houndmills, Basingstoke.
- Ladner, Andreas, Felder, Gabriela und Gerber, Stefanie (2010): Die politische Positionierung der europäischen Parteien im Vergleich, Cahier de l'IDHEAP: Chavannes-près-Renens.
- Linder, Wolf und Sean Müller (2017): *Schweizerische Demokratie. Institutionen – Prozesse – Perspektiven*. 4. Auflage. Bern: Haupt.
- Papadopoulos, Yannis und Maggetti, Martino (2018): «Policy style(s) in Switzerland: Under Stress», in: Howlett, Michael; Tosung, Jale (Hg.): *Policy Styles and Policy-Making: Exploring the Linkages*, Routledge: Abingdon, S. 157–179.
- Parlamentswörterbuch (2024): Mitunterzeichner/in. <https://www.parlament.ch/de/%C3%BCber-das-parlament/parlamentsw%C3%B6rterbuch/parlamentsw%C3%B6rterbuch-detail?WordId=145> [abgerufen am 11. Juni 2024].
- Schwarz, Daniel und Wolf Linder (2006): *Mehrheits- und Koalitionsbildung im schweizerischen Nationalrat 1995–2005*, Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern/Parlamentsdienste: Bern.
- Vatter, Adrian (2016): *Das politische System der Schweiz*. 2. Auflage. Nomos: Baden-Baden.
- Zumbach, David (2024): *Unterzeichnungsverhalten von Mitgliedern des eidgenössischen Parlaments bei Vorstössen und parlamentarischen Initiativen (1999–2024)*. Basierend auf den Daten der Parlamentsdienste der Bundesversammlung. Zürich: Grünenfelder Zumbach GmbH.
- Zumbach, David und Anja Heidelberger (2019): *Unterzeichnungsverhalten von Mitgliedern des eidgenössischen Parlaments bei Vorstössen und parlamentarischen Initiativen (1999–2018)*. Basierend auf dem Datensatz «Parlamentsdienste der Bundesversammlung (2019)». Zürich/Bern: Grünenfelder Zumbach GmbH / Année Politique Suisse.
- Zumbach, David; Anja Heidelberger und Marc Bühlmann (2019): «Da setze ich meinen Namen drunter! Mitunterzeichnen als Indikator der Kompromissbereitschaft», in: Bühlmann, Marc, Anja Heidelberger und Hans-Peter Schaub (Hg.). *Konkordanz im Parlament*. Zürich: NZZ Libro, S. 171-196. ●



# De l'indépendance des Services parlementaires en Suisse<sup>1</sup>

Bastien Eschmann,  
Titulaire d'un Master en administration  
publique (MPA), d'un Master en droit et d'un  
brevet fédéral de spécialiste en administration  
publique

## 1. Introduction

En bâtisseurs de politiques publiques, les pouvoirs législatif et exécutif de nos démocraties modernes sont intimement liés et appelés à se coordonner constamment. Pour assumer les missions qui leur sont confiées et être à la hauteur des enjeux contemporains, ils doivent pouvoir compter sur des administrations aussi agiles qu'expertes, capables de jouer les facilitatrices. À ce titre, deux administrations de premier niveau jouent un rôle crucial en Suisse : les Services parlementaires et les Chancelleries.

Cette contribution s'intéresse à l'évolution organisationnelle des Services parlementaires et à leurs rapports aux Chancelleries. Longtemps rattachés à ces dernières, les Services parlementaires de la Confédération et de certains cantons ont fait l'objet, depuis une trentaine d'années, d'un processus d'autonomisation, amenant son lot de questions et de défis organisationnels.

Cet accroissement de l'indépendance des administrations parlementaires par rapport aux Chancelleries est captivant car il questionne la manière de concevoir la séparation des pouvoirs en ce début de XXI<sup>e</sup> siècle. Pour certains, la séparation

des pouvoirs impose une scission claire entre l'administration parlementaire d'une part et l'administration gouvernementale d'autre part. D'autres jugent un tel fractionnement problématique dans le sens où il empêche certaines synergies et complique la coordination entre pouvoirs.

Tantôt sensible, ce débat a même été porté devant une instance judiciaire. En effet, en 2015, suite à une réforme de l'administration cantonale adoptée dans le cadre d'un programme d'économies, la Cour constitutionnelle jurassienne a eu à répondre, sur recours, à la question suivante<sup>2</sup> :

*« Doit-on déduire du principe de la séparation des pouvoirs [...] que les services administratifs du Parlement devraient être organisés indépendamment de l'administration relevant du pouvoir exécutif, partant qu'une intégration du Secrétariat du Parlement au sein de la Chancellerie d'État, qui dépend du Gouvernement, est structurellement inadmissible ? »<sup>3</sup>*

Au terme d'une étude approfondie, la Cour a considéré que le rattachement administratif d'un Service parlementaire à une Chancellerie procède *« d'une vision souple de la séparation des pouvoirs, caractérisée par la volonté d'instaurer une collaboration organique dans les rapports entre le Parlement et le Gouvernement au niveau de leur service administratif respectif »<sup>4</sup>.*

Aussi, selon la Cour, la question de savoir si un Service parlementaire peut être ou non intégré au sein d'une Chancellerie relève prioritairement des choix politico-institutionnels du législateur sur lesquels la justice n'a pas à intervenir, pour autant

<sup>1</sup> La présente contribution est extraite du Cahier de l'IDHEAP 327/2024, consultable sur internet ([https://serval.unil.ch/resource/serval:BIB\\_B584A143D448.P001/REF](https://serval.unil.ch/resource/serval:BIB_B584A143D448.P001/REF)).

<sup>2</sup> Arrêt CST 1/2015.

<sup>3</sup> Arrêt CST 1/2015, consid. 3.2, p. 9.

<sup>4</sup> Arrêt CST 1/2015, consid. 3.3.2, p. 12.

que ces choix restent, dans leur essence, conformes au droit supérieur, ce qui était le cas dans l'affaire jurassienne<sup>5</sup>.

L'évocation de cette jurisprudence dans la présente introduction ne laisse place à aucune ambiguïté : il sera question de séparation des pouvoirs dans cet article, tant il est vrai que l'évolution organisationnelle dont il est question semble pouvoir être expliquée par une réinterprétation de ce principe fondamental de l'état de droit. Cela étant, il s'agira également d'identifier d'autres facteurs explicatifs, mais aussi et surtout de présenter les avantages et les inconvénients de l'indépendance des Services parlementaires, dans l'objectif d'adresser, *in fine*, quelques recommandations à l'attention des collectivités publiques tentées de réformer leur propre système.

## 2. Problématique

L'architecture institutionnelle des États démocratiques repose sur un partage des tâches et des responsabilités entre les trois pouvoirs que sont le législatif, l'exécutif et le judiciaire.

Fruit de longs processus politico-administratifs, les politiques publiques sont essentiellement l'affaire du législatif et de l'exécutif, tous deux tenus de se coordonner au mieux pour atteindre les performances escomptées. Pendant longtemps, ces deux pouvoirs étaient soutenus administrativement par une seule et même entité : la Chancellerie, qui officiait comme état-major commun et jouait en quelque sorte le rôle de trait d'union.

Depuis une trentaine d'années et dans un contexte qui semble marqué par un renforcement de l'exécutif au détriment du législatif, on assiste, à la Confédération et dans certains cantons, à une séparation plus ou moins marquée entre, d'un côté, la Chancellerie qui reste en charge des affaires

gouvernementales, et, de l'autre, les Services parlementaires employés à appuyer le pouvoir législatif.

## 3. Cadre théorique

Le cadre théorique de la présente étude<sup>6</sup> s'appuie principalement sur la littérature juridique suisse, accessoirement étrangère. Des ouvrages de sciences politiques viennent tantôt compléter le tableau.

## 4. Méthodologie

Sur la base d'entretiens exploratoires menés avec de hauts fonctionnaires, un questionnaire a été élaboré. Ce dernier a été adressé aux 26 cantons suisses. Dans le but de cerner au mieux la réalité du terrain, d'obtenir des données qualitatives et de confirmer/infirmer les données issues du questionnaire, il a été décidé de mener des entretiens semi-directifs avec des responsables de Chancelleries ou de Services parlementaires, tant au niveau fédéral que cantonal. Par ailleurs, étant entendu que le principe de la séparation des pouvoirs est au cœur de la présente contribution, un entretien avec le Professeur de droit constitutionnel suisse Pascal Mahon a également été mené.

## 5. Situation actuelle en Suisse

Au niveau fédéral d'abord, force est de constater, sur la base des données récoltées, que les Services du Parlement doivent être considérés, à ce jour, comme une administration indépendante de la Chancellerie fédérale.

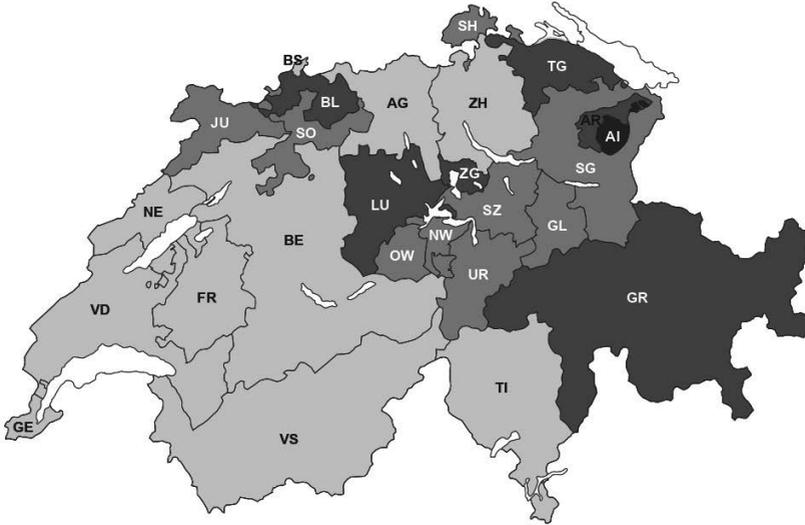
Au niveau cantonal, forts de l'autonomie organisationnelle qui leur est garantie par l'article 47 alinéa 2 de la Constitution fédérale<sup>7</sup>, les cantons agencent leurs admi-

---

<sup>5</sup> Arrêt CST 1/2015, consid. 3.4, p. 14.

<sup>6</sup> Pour prendre connaissance du cadre théorique complet, consulter le cahier de l'IDHEAP 327/2024, p. 6 ss.

<sup>7</sup> Cst. ; RS 101.



nistrations comme bon leur semble. Cette liberté donne lieu à une diversité organisationnelle. La doctrine<sup>8</sup> distingue trois modèles d'organisation des administrations parlementaires, à savoir :

1. Modèle de séparation (« Trennmodell »), où le Service parlementaire et la Chancellerie d'État sont indépendants (cantons en gris clair sur la carte) ;
2. Modèle de coopération administrative, où l'administration parlementaire est indépendante de fait de l'administration gouvernementale mais rattachée administrativement à la Chancellerie d'État (cantons en gris) ;
3. Modèle de coopération intégrée, où le Service parlementaire fait partie intégrante de la Chancellerie d'État (absence d'indépendance de l'administration parlementaire) (cantons en gris foncé)

En partant du troisième au premier modèle, on constate une forme de gradation dans l'indépendance. Dans le troisième modèle (coopération intégrée), on remarque que

l'autonomie est pour ainsi dire absente. C'est la Chancellerie d'État qui gère le Service parlementaire et prend les décisions opérationnelles qui s'imposent. Dans le second modèle (coopération administrative), l'administration parlementaire reçoit ses directives des organes législatifs (Bureau principalement). Elle est donc indépendante de fait mais cette autonomie est limitée par un rattachement administratif à la Chancellerie d'État. Ce dernier restreint la liberté du Service parlementaire dans certains domaines, par exemple lorsqu'il s'agit d'engager du personnel, d'établir les budgets ou d'acquérir des logiciels informatiques. Ce n'est que dans le premier modèle (séparation) que l'administration parlementaire est autonome par rapport à la Chancellerie d'État et ne dépend donc que des organes du Parlement.

À l'heure actuelle, la Confédération et dix cantons appliquent le modèle de séparation. L'affirmation selon laquelle ce modèle serait caractérisé par une indépendance totale de l'administration parlementaire se doit ici d'être quelque peu nuancée. En effet, en Suisse, la collaboration entre pouvoirs législatif et exécutif, et donc entre administrations, est importante. Que

<sup>8</sup> Kohlbrenner, E., *Die Rolle der Staatskanzlei in der Staatsleitung*, Berne, Stämpfli, 2014.

l'on se place au niveau fédéral ou cantonal, l'indépendance de l'administration parlementaire n'est donc jamais pleine et entière, contrairement à ce qui existe aux États-Unis d'Amérique (État fédéral). Dans ce pays, les administrations parlementaire et gouvernementale sont peu ou prou équivalentes en termes de ressources (humaines, financières) et se positionnent même en concurrentes. Dans le modèle de séparation tel que compris en Suisse, les Services parlementaires, bien qu'indépendants, collaborent fréquemment avec l'administration gouvernementale et peuvent compter sur son appui dans de nombreux domaines. Comme le relève le Professeur Pascal Mahon<sup>9</sup>, la Suisse se caractérise par une séparation des pouvoirs concertative ou collaborationnelle, qui vise, avant tout, à contenir les charges.

Au-delà des dix cantons appliquant le modèle de séparation, neuf d'entre eux ont opté pour le modèle de coopération administrative, caractérisé par une indépendance de l'administration parlementaire moins marquée. Seuls six cantons (AR, BL, GR, LU, TG et ZG) ont décidé de maintenir le *statu quo*, à savoir le modèle de coopération intégrée. Notons tout de même que, dans trois de ces six cantons, l'autonomisation du Service parlementaire a fait l'objet d'un débat politique, ce qui souligne que la question de l'indépendance de l'administration parlementaire les a également concernés.

Le processus d'autonomisation des Services parlementaires doit être vu comme un marqueur caractéristique de l'évolution organisationnelle récente des administrations parlementaires en Suisse.

La question de savoir si ce mouvement se poursuivra à l'avenir mérite d'être posée. Il semble acquis qu'un retour à la situation initiale (modèle de coopération intégrée) soit très peu probable, tant il est vrai que

tous les acteurs consultés ne remettent pas en question le modèle appliqué actuellement dans leur collectivité publique. Au vu de la tendance actuelle, tout laisse à penser que les cantons choisiront de maintenir l'indépendance ou, pour certains, de l'affirmer encore davantage.

## 6. Facteurs explicatifs

Les données récoltées mettent en lumière différents facteurs explicatifs du processus d'autonomisation des administrations parlementaires. Ces facteurs sont les suivants :

- relecture du principe de la séparation des pouvoirs ;
- infériorité supposée du pouvoir législatif ;
- champ de tension entre les pouvoirs législatif/exécutif ;
- phénomène de mode ;
- facteur humain ;
- majorité politique différente d'un pouvoir à l'autre.

Parmi les six facteurs précités, deux méritent ici une attention particulière :

- séparation des pouvoirs ;
- infériorité supposée du pouvoir législatif.

### 6.1. Séparation des pouvoirs

La séparation des pouvoirs est un principe constitutionnel au cœur de la thématique de l'autonomisation des Services parlementaires. Quels que soient leurs positions, les personnes interrogées s'y sont abondamment référées. Alors que certains considèrent que la séparation des pouvoirs implique, voire impose, un détachement de l'administration parlementaire du giron gouvernemental, d'autres estiment que rien ne s'oppose à l'existence d'un organe administratif commun aux pouvoirs législatif et exécutif (généralement la Chancellerie). Cette diversité des posi-

---

<sup>9</sup> Entretien mené avec le Prof. Pascal Mahon en date du 6 février 2023.

tionnements vient mettre en exergue qu'il n'existe pas une définition unanime de la séparation des pouvoirs. La littérature<sup>10</sup> ne s'accorde d'ailleurs pas sur une conception commune.

Loin d'être un principe appliqué de manière uniforme, la séparation des pouvoirs est avant tout un état d'esprit dont les institutions étatiques doivent être le reflet. L'idée fondamentale qui se cache derrière ce principe est la suivante : pour garantir la démocratie, le pouvoir ne peut et ne doit pas être détenu entre les mains d'un seul organe ou d'une seule personne. Ainsi posé, ce principe ne dit encore rien de la manière dont les administrations chargées du soutien des pouvoirs législatif et exécutif doivent être organisées. En cela, la séparation des pouvoirs offre une grande latitude qui permet à chaque État d'adapter librement ses structures en fonction de son histoire, de ses besoins et du régime politique qu'il s'est choisi.

Comme le soulignent à juste titre le Professeur Pascal Mahon<sup>11</sup> et la jurisprudence de la Cour constitutionnelle jurassienne<sup>12</sup>, il n'est pas possible de faire dire au principe de la séparation des pouvoirs que les

Services parlementaires doivent nécessairement être indépendants des Chancelleries, respectivement des pouvoirs exécutifs. Il convient ici d'insister sur le fait que le positionnement des Services parlementaires dans l'architecture étatique relève de choix politico-institutionnels du pouvoir législatif et non de considérations juridiques.

Ainsi, les Parlementaires qui, lors d'un débat sur la question de l'autonomisation de l'administration parlementaire, invoquent le respect de la séparation des pouvoirs pour pousser à une scission entre Service parlementaire et Chancellerie font le choix d'un argument politique et non juridique.

## 6.2. Infériorité supposée du pouvoir législatif

Les pouvoirs législatif et exécutif sont sans conteste les organes étatiques dont les relations sont les plus nombreuses. Ces rapports conduisent parfois à des déséquilibres institutionnels. Vérifiés ou supposés, ces derniers peuvent déboucher sur une volonté d'un des deux pouvoirs de revoir les rapports de force.

Les données récoltées démontrent que le sentiment d'infériorité du pouvoir législatif vis-à-vis du pouvoir exécutif peut être considéré comme un élément déclencheur du processus d'autonomisation. Force est d'admettre que, lorsqu'un Parlement décide de rendre son administration indépendante, il donne, par la même occasion, un signal au Gouvernement, soulignant sa volonté de ne pas ou plus dépendre de lui. La littérature consultée le relève<sup>13</sup> : les rapports de force entre les pouvoirs précités

<sup>10</sup> Troper, M., *Séparation des pouvoirs*, Dictionnaire Montesquieu, n° 19 [en ligne] : <http://dictionnaire-montesquieu.ens-lyon.fr/fr/article/1376427308/fr/>, consulté le 30 juin 2024 | BARBERIS, M., « La séparation des pouvoirs », dans Troper, M., Chagnolaud, D., *Traité international de droit constitutionnel*, tome I, Paris, 2012 | Martenet, V. « La séparation des pouvoirs », dans Auer, A., Malinverni, G., Hottelier, M., *Droit constitutionnel suisse*, Volume II, Zurich, Schulthess, 2022 | Mahon, P., « Le principe de la séparation des pouvoirs », dans Thüser, D., Aubert, J.-F., *Droit constitutionnel suisse*, volume I, Zurich, Schulthess, 2001 | Häfelin, U., Haller, W., Keller, H., *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 8<sup>e</sup> éd., Zurich, Schulthess, 2012 | Auer, A., Malinverni, G., Hottelier, M., *Droit constitutionnel suisse*, volume I, 3<sup>e</sup> éd., Berne, Stämpfli, 2013 | Moor, P., Martenet, V., Flückiger, A., *Droit administratif / Vol. 1, Les fondements*, 3<sup>e</sup> éd., Berne, Stämpfli, 2012 | BIAGGINI, G., dans Biaggini, G., Gächter, T., Kiener, R., (sous la direction de), *Staatsrecht*, Saint-Gall / Zurich, Dike, 2011.

<sup>11</sup> Entretien mené avec le Prof. Pascal Mahon en date du 6 février 2023.

<sup>12</sup> Arrêt CST 1/2015.

<sup>13</sup> Ganghof, S., « Normative Modelle, institutionnel- le Typen und beobachtbare Verhaltensmuster: Ein Vorschlag zum Vergleich parlamentarischer Demokratien », *Politische Vierteljahresschrift* / Tsebelis, G., Veto Players. How Political Institutions Work, Princeton, Princeton University Press, 2002 | LIJPHART, A., *Patterns of democracy, Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, 2<sup>e</sup> édition, New Haven / Londres, Yale University Press, 2012 | VATTER, A., « Lijphart Expanded : Three Dimensions of De-

ne sont pas forcément toujours équilibrés. En fonction des périodes ou des situations, il arrive que le pouvoir exécutif soit considéré comme prééminent, au détriment du pouvoir législatif. Ce déséquilibre est accentué, au niveau cantonal, par le fait que les membres de Gouvernements sont élus par le peuple, ce qui leur confère une légitimité populaire équivalente à celle des Parlementaires.

Cela étant, un équilibre parfait entre pouvoirs est une vue de l'esprit irréaliste. En effet, il n'est pas inutile de rappeler que les pouvoirs législatif et exécutif n'ont constitutionnellement pas les mêmes rôles à jouer et donc les mêmes tâches à assumer. Le système politique génère, de fait, de potentiels déséquilibres, avec lesquels il faut composer.

Au vu de ce qui précède, partir du principe – *a priori* – qu'un Parlement est inférieur au Gouvernement sans tenir compte des attributions constitutionnelles res-

pectives de ces deux instances revient à manquer de hauteur de vue.

## 7. Avantages et inconvénients

L'indépendance des administrations parlementaires présente des avantages et des inconvénients que cette contribution cherche à mettre en lumière. Sur la base des données récoltées, cinq avantages peuvent être cités, à savoir :

- impartialité du contrôle parlementaire et de la haute surveillance ;
- clarté dans la répartition des rôles et des compétences ;
- absence d'influence du pouvoir exécutif sur le pouvoir législatif ;
- liberté dans la mise à l'agenda ;
- alignement sur les besoins du pouvoir législatif et défense de ses intérêts.

Par manque de place, seuls les deux premiers seront commentés ci-après.

Les inconvénients, quant à eux, sont au nombre de quatre :

- complexification du fonctionnement entre pouvoirs et/ou entre administrations ;
- augmentation des coûts ;
- installation d'un climat conflictuel ;
- isolement du Service parlementaire.

Ici aussi, seuls les deux premiers feront, plus bas, l'objet de commentaires.

### 7.1. Impartialité du contrôle parlementaire et de la haute surveillance

Pour garantir l'impartialité du contrôle parlementaire et de la haute surveillance, il semble difficilement envisageable que du personnel administratif rattaché au pouvoir exécutif soutienne les organes législatifs dans l'exercice de ces tâches. Quand bien même ces personnes seraient irréprochables, l'apparence de partialité pose un problème jugé sérieux.

---

mocracy in Advanced OECD Countries?», *European Political Science Review*, 1/1 | Schwarz, D., Bächtiger, A., Lutz, G., «Switzerland : Agenda-Setting Power of the Government in a Separation-of-Powers Framework», dans Rasch, Björn, E., Tsebelis, G., (sous la direction de), *The rôle of Governments in Legislative Agenda Setting*, Oxon, New York, Routledge, 2011 | Lüthi, R., «Die schweizerische Bundesversammlung : Mit kleinen Reformschritten zu einer starken Institution?», dans von Blumenthal, J., Bröchler, S., (sous la direction de), *Müssen Parlamentsreformen scheitern?*, Wiesbaden, VS Verlag, 2009 | Aubert, J.-F., «Et pourtant il tourne», dans Bovey Lechner, M., Graf, M., Hubert-Hotz, A., *Le Parlement «Autorité suprême de la Confédération»? Mélanges sur l'Assemblée fédérale à l'occasion du 700<sup>e</sup> anniversaire de la Confédération*, Berne / Stuttgart, Verlag Paul Haupt, 1991 | Wirz, R., «Oberste Gewalt in den Kantonen? Wahl-, Gesetzgebungs und Kontrollfunktion kantonaler Parlamente», dans Vatter, A., (sous la direction de), *Das Parlament in der Schweiz*, Zurich, NZZ Libro, 2018 | Linder, W., Hättenschwiler, D., «Kantonale Parlamentsreformen 1973-88», dans Stadlin, P. (sous la direction de), *Die Parlamente der schweizerischen Kantone*, Zoug, Kalt-Zehnder | KAIS, S., *Das Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative in den Schweizer Kantonen: Das Ausmass der Exekutivdominanz auf kantonaler Ebene. Lizenzarbeit am Institut für Politikwissenschaft*, Zurich, Université de Zurich, 2010.

En cela, le modèle de séparation présente un avantage sur les deux autres modèles, puisque, dans ce modèle, le personnel parlementaire ne dépend que des organes législatifs. Il n'en est pas ainsi dans le modèle de coopération intégrée où tout le personnel du Service parlementaire fait partie intégrante du personnel de la Chancellerie (rattaché au Gouvernement).

Bien que le modèle de séparation ne soit pas forcément adapté à tous les types de cantons, il convient de conseiller aux cantons appliquant le modèle de coopération administrative ou celui de coopération intégrée de veiller à ce que le personnel administratif chargé du soutien des organes de contrôle et de surveillance soit le plus indépendant possible de la sphère gouvernementale.

## **7.2. Clarté dans la répartition des rôles et des compétences**

Bien que certaines personnes interrogées aient relevé que l'indépendance des Services parlementaires peut déboucher sur une certaine complexification des rapports entre pouvoirs (inconvenient), il y a lieu de considérer que le modèle de séparation offre une clarté organisationnelle. Dans ce système, chaque employé sait à quel pouvoir va prioritairement sa loyauté. Cela dit, cette clarté ne devrait pas conduire à une organisation en silo où chaque administration travaille pour elle-même, sans penser à l'intérêt supérieur de l'État au sens large.

Le personnel d'une administration parlementaire d'une collectivité publique appliquant le modèle de coopération intégrée peut parfois se trouver dans de délicates situations. En effet, alors qu'il est en contact étroit avec les organes législatifs (qui lui font part de leurs attentes/demandes), il doit d'abord répondre devant son supérieur hiérarchique (Gouvernement *in fine*). Cette « double allégeance » est susceptible de poser problème, rai-

son pour laquelle le modèle de séparation semble, à ce titre, plus adapté.

## **7.3. Complexification du fonctionnement entre pouvoir et/ou entre administrations**

La présente analyse ne permet pas de conclure que l'indépendance des Services parlementaires complique, de fait, le fonctionnement et la coordination entre pouvoirs et/ou entre administrations. Certes, cet inconvénient a été relevé quelques fois (principalement par des personnes ne travaillant pas dans des collectivités appliquant le modèle de séparation) mais il n'est pas possible de déduire que l'autonomie de l'administration parlementaire complique forcément la coordination au plus haut niveau de l'État.

À propos de coordination entre pouvoirs, il est important de souligner que les administrations de premier niveau (Services parlementaires et Chancelleries) ont un rôle crucial de facilitateurs à jouer. Dans ce contexte, les Parlementaires qui ont à se prononcer sur une éventuelle autonomisation de leur administration parlementaire doivent faire tout ce qui est en leur pouvoir pour éviter que leur décision (autonomisation) conduise à ériger des murs entre pouvoirs et/ou entre administrations. Encore une fois, les administrations, qu'elles soient parlementaire ou gouvernementale, doivent servir l'État au sens large.

Les collectivités publiques appliquant le modèle de séparation ont tout intérêt à développer une organisation par laquelle les administrations se doivent – formellement – de rester en contact étroit. Ces liens doivent être garantis par la loi et ne peuvent pas dépendre de la simple bonne entente entre responsables.

## **7.4. Augmentation des coûts**

Alors que certaines personnes interrogées ont affirmé que le modèle de séparation conduisait nécessairement à des surcoûts

du à la réalisation de tâches à double (par le Service parlementaire et par la Chancellerie), il n'a pas été possible, dans le cadre de la présente étude, de vérifier cette affirmation. Un travail de comparaison comparable conséquent eût été nécessaire.

Il paraît toutefois évident que l'autonomisation de l'administration parlementaire constitue un risque potentiel d'augmentation des coûts. Dans ce contexte, il importe que les décideurs fassent preuve de pragmatisme dans la manière d'organiser les institutions. À ce propos, la Suisse fournit d'intéressants exemples. On rappellera que les Services parlementaires peuvent, dans toutes les collectivités appliquant le modèle de séparation, faire appel aux compétences spécialisées de l'administration générale. En outre, il n'est pas rare, dans le modèle de séparation, que les Chancelleries continuent de fournir toute une série de prestations aux Services parlementaires dans des domaines ne nécessitant aucune indépendance (impression de documents, huissiers, etc.). Ces réalités soulignent l'absence de dogmatisme dans la manière de concevoir l'indépendance. Il s'agit de saluer cet état d'esprit et de l'encourager.

Souvent motivés par des considérations d'ordre financier, certains cantons – généralement moyens à petits – font le choix d'un « entre-deux », en préférant le modèle de coopération administrative. Ce modèle a le mérite de privilégier les synergies entre Service parlementaire et Chancellerie, tout en garantissant une certaine indépendance de l'administration parlementaire. Il est en quelque sorte un compromis intéressant entre le modèle de séparation et le modèle de coopération intégrée.

## 8. Conclusion

La présente contribution permet d'affirmer que les administrations parlementaires en Suisse ont bien été l'objet, depuis une trentaine d'années, d'une évolution

organisationnelle caractérisée par un accroissement de leur indépendance par rapport à la sphère gouvernementale.

Étudier cette évolution organisationnelle est particulièrement captivant dans le sens où elle permet de s'interroger sur la manière dont un État démocratique conçoit le principe de la séparation des pouvoirs et partant, agence ses institutions. Force est de constater qu'il n'existe pas d'unanimité à ce propos. Tant la littérature que les données récoltées viennent confirmer que la séparation des pouvoirs ne peut pas être vue comme un principe rigide – applicable partout de la même manière – mais plutôt comme un concept à modeler d'un État à l'autre.

Dans ce contexte, ceux qui affirment que le principe de la séparation des pouvoirs impose une autonomisation des Services parlementaires se trompent. En effet, il n'est pas inutile d'insister sur le fait que l'indépendance des administrations parlementaires découle de choix politico-institutionnels et non de considérations purement juridiques. Les collectivités publiques dont l'indépendance est marquée font le choix d'une lecture plutôt rigide de la séparation des pouvoirs. À l'opposé, cette lecture peut être considérée comme souple dans les cantons appliquant le modèle de coopération intégrée. Cela dit, les trois modèles d'organisation des Services parlementaires présents en Suisse sont conformes au principe de la séparation des pouvoirs. Conformés, mais pas équivalents.

L'indépendance des Services parlementaires offre tout de même de solides avantages, notamment lorsqu'il s'agit d'assumer des tâches relevant du contrôle parlementaire et de la haute surveillance (garantie de l'impartialité). Par ailleurs, au-delà de permettre au pouvoir législatif d'être assisté d'une administration spécialisée qui lui est entièrement dédiée, l'autonomie des Services parlementaires offre également une clarté dans la répartition

des rôles et des compétences de chacun. En cela, les modèles de séparation et de coopération administrative, tous deux caractérisés par une indépendance plus ou moins affirmée devraient être privilégiés par rapport au modèle de coopération intégrée.

À ceux qui rétorquent que l'indépendance n'est pas souhaitable ou même envisageable dans certains cantons (petits cantons à faibles ressources notamment), il est permis de répondre que tout est question de mesure. Il apparaît effectivement qu'une stricte indépendance semble difficile à mettre en œuvre dans de petits cantons, tant il est vrai qu'elle peut remettre en question certaines synergies entre le Service parlementaire et la Chancellerie d'État. Cela étant, ce travail vient démontrer qu'entre le modèle de séparation (indépendance affirmée) et le modèle de coopération intégrée (absence d'indépendance), il existe le modèle de coopération administrative qui correspond à un bon compromis.

En guise d'ultime conclusion, il y a lieu de considérer qu'une certaine indépendance des Services parlementaires apporte sans conteste une plus-value, tant au niveau institutionnel qu'organisationnel, mais ceci, à condition que ladite indépendance ne conduise pas à la construction de murs entre pouvoirs et/ou entre administrations. Pour qu'un État moderne puisse assumer ses responsabilités, on ne rappellera jamais assez l'importance d'une saine collaboration et d'une coordination active entre les pouvoirs. Face à la complexité des enjeux contemporains, les administrations de premier niveau ont et auront toujours un rôle absolument crucial à jouer. C'est dans une logique de facilitation des relations institutionnelles et de coordination qu'elles doivent continuer d'envisager leurs actions, pour le bien de l'État et de la démocratie. ●



# Gemeindeparlament oder Gemeindeversammlung: «Aktuelle Entwicklungen» oder «Wenn der Status quo überwiegt»

Prof. Dr. Michael Strebel

*«Die sinkende Beteiligung an Gemeindeversammlungen untergräbt die Repräsentativität». Initiativekomitee für ein Parlament in Schmitten*

*«Nach wie vor ist die Teilnehmerzahl an den Gemeindeversammlungen im Vergleich mit anderen Gemeinden sehr gut». Gemeinderat Schmitten*

*Abstimmungsbüchlein: Initiativekomitee, S. 4, Gemeinderat, S. 6.*

## 1. Immer wieder die Debatte ...

Über die Frage Gemeindeparlament oder Gemeindeversammlung. Um lediglich auf die letzten 15 Monate zurückzublicken:

- Am 12. März 2023 wurde in *Rapperswil-Jona* (27'000 Einwohner) die Gemeindeordnung mit Stadtparlament – initiiert durch die Exekutive – mit 51,7 Prozent, bei einer Beteiligung von 45,3 Prozent abgelehnt,<sup>1</sup> nachdem die Gemeindeversammlung den abschliessenden Entscheid an die Urne delegiert hatte. Somit verbleibt Rapperswil-Jona die grösste parlamentslose Gemeinde in der Schweiz.
- Ebenfalls am gleichen Wahlsonntag musste der Souverän im schaffhausischen *Thayngen* (5728 Einwohner) über die Volksinitiative «Wiedereinführung der Gemeindeversammlung» befinden.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Vgl. Abstimmungsprotokoll, 12.03.2023.

<sup>2</sup> Vgl. Strebel [a].

Die Exekutive stellte dem Parlament den Antrag, die Initiative zu unterstützen, das Parlament lehnte sie hingegen einstimmig ab.<sup>3</sup> Der Souverän sprach sich bei einer Beteiligung von 70 Prozent mit 58 Prozent gegen die Initiative aus.<sup>4</sup>

- In *Wohlen bei Bern* (9266 Einwohner) gelangte die Initiative «Gemeindeparlament – für eine konstruktive und beständige Politik» an die Urne und wurde am 12. März 2023 mit 67 Prozent bei einer Beteiligung von 42,8 Prozent abgelehnt.<sup>5</sup>
- Im zürcherischen *Volketswil* (19'412 Einwohner) wurde im Juni 2023 über die Einzelinitiative für ein Parlament an der Urne abgestimmt. Bei einer Beteiligung von 34 Prozent stimmten 66 Prozent gegen die Initiative.<sup>6</sup>

Kurz: Status quo überall.

Beachtlich ist die Anzahl der Diskussionen über die Ausgestaltung des kommunalen politischen Systems – doch nicht genug: Im Juni 2024 kam es zu weiteren drei Abstimmungen; es sind die «jüngsten» Entscheidungen. Sie werden in diesem Artikel näher betrachtet.

## 2. Die drei Gemeinden

Schmitten und Tafers gehören zum Kanton Freiburg, Sursee zum Kanton Luzern. Im Kanton Freiburg gibt es insgesamt 126 Gemeinden, davon verfügen 27 Gemeinden über ein Parlament respektive einen Gene-

<sup>3</sup> Der Verfasser dieses Artikels nahm an der öffentlichen Parlamentssitzung teil.

<sup>4</sup> Vgl. Abstimmungsprotokoll, 12.03.2023.

<sup>5</sup> Vgl. Abstimmungsprotokoll, 12.03.2023.

<sup>6</sup> Direkte Nachfrage bei der Kanzlei.

Tabelle 1: Übersicht Argumente Tafers

Argumente ...	
... für die Einführung des Generalrats	... für die Beibehaltung der Gemeindeversammlung
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die einzelnen Mitglieder des Generalrats und die Fraktionen befassen sich systematischer und intensiver mit den Geschäften als dies die Einzelbürgerin und der Einzelbürger vor der Gemeindeversammlung in der Regel tun kann.</li> <li>• Gegen Beschlüsse des Generalrats kann ein Referendum eingereicht und eine Urnenabstimmung verlangt werden. Damit ist die direkte Demokratie gewährleistet.</li> <li>• Die Mitglieder des Generalrats setzen sich aus den verschiedenen politischen Kreisen zusammen, werden für 5 Jahre gewählt und sind vereidigt. Die Entscheide werden also immer vom gleichen Gremium getroffen, welches während 5 Jahren in der Verantwortung steht.</li> <li>• Im Generalrat haben alle Mitglieder Kenntnis der Dossiers, weil die Geschäfte bereits an den Fraktionssitzungen vorberaten werden. Für die Entscheidungsfindung ist die Dossierkenntnis sehr wichtig und die Diskussion wird dadurch sachlicher. Der Gemeinderat ist in Zusammenarbeit mit der Gemeindeverwaltung gefordert, professionelle Botschaften mit Hintergrundinformationen abzugeben. Der Gemeinderat erhält eine organisierte Aufsichtsbehörde.</li> <li>• Der Generalrat ist ein Gemeindeparlament mit einer zeitgemässen Organisationsstruktur. Dies bietet Gewähr für eine kontinuierliche Zusammenarbeit mit dem Gemeinderat.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Gemeindeversammlung ist der Inbegriff der direkten Demokratie, hier können alle interessierten stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger teilnehmen, ihre Meinung äussern und abstimmen.</li> <li>• Die aktive Teilnahme an der Gemeindeversammlung ist nicht von der Mitgliedschaft in einer Partei oder einer politischen Gruppe abhängig. Jede Bürgerin und jeder Bürger hat Antragsrecht.</li> <li>• Einmal getroffene Entscheide der Gemeindeversammlung sind definitiv und unterliegen keinem Referendum mehr. Die Umsetzung der Beschlüsse ist deshalb unter Umständen rascher möglich.</li> <li>• Die Gemeindeversammlung ist der Ort, wo mit der Demokratie praktische Erfahrungen gesammelt werden können. Am Schluss der Versammlung können alle Bürgerinnen und Bürger auch andere Anliegen spontan vortragen.</li> <li>• Die ganze Bevölkerung wird über die zum Entscheid stehenden Geschäfte mit der Botschaft informiert. Dies erlaubt den Bürgerinnen und Bürgern, sich über die Vorlagen eine eigene Meinung zu bilden und diese an der Versammlung allenfalls persönlich zu vertreten.</li> <li>• Die Gemeindeversammlung wird durch den Ammann bzw. die Gemeindepräsidentin geleitet.</li> </ul>

Quelle: Abstimmungsbotschaft Tafers, S. 6 ff.

ralrat/Conseil général, wie es im freiburgischen genannt wird.<sup>7</sup> In Luzern haben von 80 Gemeinden 5 ein Parlament. Eines davon ist in Ebikon, und wird sich am 3. September 2024 konstituieren.<sup>8</sup> Zunächst wird die Gemeinde Tafers näher betrachtet.

## 2.1 Tafers

In Tifers (7800 Einwohner) führte der Gemeinderat am 5. März 2024 eine Informationsveranstaltung für die Bevölkerung

durch – sein Anliegen: Die Einführung eines Generalrats ab der neuen Legislaturperiode 2026<sup>9</sup> (Tabelle 1 gibt Auskunft über die Argumente). Vorausgegangen war der Entscheid des Gemeinderats vom 1. Mai 2023 mit den Prämissen:

- Die Einführung eines Generalrats ab der neuen Legislaturperiode.
- Die Festlegung der Anzahl der Parlamentarierinnen und Parlamentarier auf 50 Personen.
- Die Erstellung einer Organisations- und Geschäftsordnung als Vorschlag.<sup>10</sup>

<sup>7</sup> Vgl. Strelbel [b, c].

<sup>8</sup> Vgl. <https://www.ebikon.ch/topics/politik-partizipation/einwohnergemeinde>.

<sup>9</sup> Vgl. Präsentation Informationsveranstaltung.

<sup>10</sup> Ebd., S. 4.

Der Antrag des Gemeinderats für einen Generalrat ging direkt – nicht über die Gemeindeversammlung – an die Urnenabstimmung.

## 2.2 Sursee

a) Die Gemeindeinitiative

In Sursee (10'851 Einwohner) wurde Ende Juni 2023 die Gemeindeinitiative (300 Stimmberechtigte, Sammelfrist von 60 Tagen<sup>11</sup>) «Zur Einführung eines Stadtparlaments» von einem Komitee bestehend aus FDP, Grüne, GPL und SVP eingereicht. Gegenstand der Initiative:

- «1. Zur Schaffung eines Stadtparlaments soll der Gemeindeversammlung eine entsprechende Abstimmungsfrage unterbreitet werden. Wird diese angenommen, ist die Gemeindeordnung zu revidieren und der Gemeindeversammlung zu unterbreiten.
2. Das einzuführende Parlament wird im Jahr 2028 anlässlich der kommunalen Neuwahlen für die Amtsdauer 2028 bis 2032 von den Stimmberechtigten gewählt.
3. Die direkte Partizipation der Stimmberechtigten, zum Beispiel mittels Volksmotion, wird garantiert» (Abstimmungsbotschaft Sursee, S. 24).

Nächster Schritt: Stellungnahme Stadtrat und Beschlussfassung durch die Gemeindeversammlung – beides wird im nächsten Abschnitt näher betrachtet

b) Ausserordentliche Gemeindeversammlung

An einer ausserordentlichen Gemeindeversammlung vom 4. März 2024<sup>12</sup> – also am gleichen Tag der Informationsveranstaltung in Tifers – wurde auch über die Initiative beraten.<sup>13</sup>

Der Stadtrat beantragte bei der Gemeindeversammlung, die Initiative abzulehnen. Die Stadtpräsidentin führte aus, die Gemeindeversammlung habe sich bewährt. «Die Stadt Sursee hat aus Sicht des Stadtrats ein gut funktionierendes und ausgewogenes politisches System. Mit Stadtrat, Controlling-Kommission und Gemeindeversammlung gibt es drei Gremien, welche den politischen Prozess begleiten und in ihren Kompetenzen entsprechend auch steuern. Die Stimmberechtigten und politischen Parteien können an den Versammlungen mit Anfragen ihre Anliegen einbringen und sich mit ihren Voten und Anträgen zu Sachgeschäften äussern. (...) Der direkte Bezug der Bürger und Bürgerinnen zu politischen Geschäften geht mit einem Parlament auch verloren. In einem Parlament entscheidet ein kleiner Kreis von etwa 30 Personen über die Geschehnisse der Stadt Sursee. In einer Gemeindeversammlung steht die demokratische Mitwirkung allen Stimmberechtigten offen. Die demokratische Teilhabe ist aus Sicht des Stadtrats mit der Gemeindeversammlung gegeben» (Protokoll, S. 18 f.). Zudem wies die Stadtpräsidentin auf das ausgebauten Informationsangebot von Sursee hin: Von einem institutionalisierten Austausch mit den verschiedenen politischen Akteuren (Parteien, Kommissionen, Verbänden, Vereinen) über Kommissionen zu politischen Geschäften bis hin zur neu eingeführten E-Mitwirkung.<sup>14</sup> Daher sei, so die Stadtpräsidentin, die politische Mitwirkung des Stadtrats ein wichtiges Thema und die Einführung eines Stadtparlaments widerspreche aus Sicht des Stadtrats diesem Grundsatz. Durch den Parlamentsbetrieb würde der politische Prozess stark formalisiert und bürokratisiert.<sup>15</sup>

Der Sprecher des Initiativkomitees stellte zu Beginn seiner Ausführungen die Frage: «Wie kann es sein, dass eine Stadt mit bald

<sup>11</sup> Art. 11 Gemeindeordnung Sursee.

<sup>12</sup> Der Verfasser dieser Zeilen nahm daran teil.

<sup>13</sup> Vor der Initiative wurde der Sonderkredit für die Erweiterung der Primarschule St. Martin zuhanden der Urnenabstimmung beraten.

<sup>14</sup> Vgl. Protokoll, S. 19.

<sup>15</sup> Ebd.

11'000 Einwohnerinnen und Einwohnern, Tendenz stark steigend, heute noch von durchschnittlich einem bis zwei Prozent der Stimmberechtigten gesteuert wird, von 70 bis maximal 140 Personen. Wie soll eine Gemeindeversammlung funktionieren, wenn 7000 oder mehr Leute daran teilnehmen und sich äussern möchten?» (Protokoll, S. 20).

In der anschliessenden respektvoll geführten Debatte gingen verschiedene Votanten auf die jeweiligen Vor- und Nachteile der politischen Organisationsform ein. Im Verlauf der Debatte zeigte sich, dass wohl der Entscheid über die Initiative nicht an diesem Abend gefällt, sondern an die Urne delegiert würde. Der entsprechende Antrag erreichte die notwendige Zustimmung von 2/5 der Teilnehmenden. Die Stadtpräsidentin schloss daraufhin die ausserordentliche Gemeindeversammlung um 23.15 Uhr.

c) Die Kontroverse

Ende April 2024 wurde die Interessengemeinschaft Gemeindeversammlung (IG) von der Partei die Mitte und dem Gewerbeverein Sursee ins Leben gerufen.<sup>16</sup> Der Grund liege darin, so die Präsidentin der Mitte, dass es «für einige Leute, die zum Beispiel in der FDP, jedoch gegen ein Parlament» seien, einfacher sei, in der IG eine andere Auffassung zur eigenen Partei zu vertreten, anstatt mit der Mitte in Verbindung gebracht zu werden.<sup>17</sup> Als Gegenargumente für ein Parlament werden unter anderem vorgebracht:

- Ein Parlament sei stark auf die Parteipolitik fokussiert.
- Parteien hätten grosse Mühe, fähige und gewillte Personen für öffentliche Ämter zu finden.
- Die wiederkehrenden Kosten von geschätzten CHF 500'000 seien teuer.

- Das aktive Stimmrecht würde an einen Bruchteil von Parlamentariern abdelegiert. Kleine Gruppierungen (Vereine, Parteilose) hätten weniger Möglichkeiten der politischen Partizipation.<sup>18</sup>

Der Einbezug des Gewerbes rief nun das Komitee für ein Stadtparlament auf den Plan, weil mit diesem Zusammengehen «eine rote Linie überschritten» sei. «Die Zusammenarbeit mit einer Vereinigung, deren Mitglieder mehrheitlich ausserhalb der Stadt Sursee wohnen, dürfte zum Bumerang werden. Goutiert die Bevölkerung von Sursee die Einmischung von aussen in demokratische Entscheide, welche die Surseer direkt betreffen?», so das Komitee in seiner Stellungnahme.

d) Der weitere Prozess

Die Urne entscheidet nun darüber, die grundsätzliche Frage zu beantworten, ob Gemeindeversammlung oder Parlament. Bei einem Nein ist das Geschäft erledigt. Bei einem Ja muss der Stadtrat anschliessend einen ausführenden Beschluss (also die Änderung der Gemeindeordnung) erarbeiten und der Gemeindeversammlung zur Beschlussfassung vorlegen.<sup>19</sup> Stimmt die Gemeindeversammlung zu, wird ein Parlament im Jahr 2028 definitiv seine Aufgaben übernehmen. Bei einer Ablehnung der Gemeindeordnung bleibt es bei der Gemeindeversammlung.

e) Zwischenfazit: die Agenda-Setzung

Es kann bis hierhin festgehalten werden, dass in Tavers das Begehren für ein Parlament von der Exekutive auf die politische Agenda gesetzt wurde, in Sursee mittels Initiative.

Nun wird der Blick auf die dritte Gemeinde gerichtet: Wer setzte dort den Systemwechsel auf die Agenda?

---

<sup>16</sup> Vgl. Luzerner Zeitung, 10.05.2024, S. 22 und zentralplus.

<sup>17</sup> Vgl. Luzerner Zeitung, 10.05.2024, S. 22.

---

<sup>18</sup> Vgl. Die Mitte, Gegenkomitee Stadtparlament Sursee.

<sup>19</sup> Vgl. Präsentation, S.37.

### 2.3 Schmitten

Ende November 2023 wurde die Initiative (332 Stimmberechtigte<sup>20</sup>, Sammelfrist 90 Tage<sup>21</sup>) «Wir verlangen die Durchführung einer Urnenabstimmung zur Einführung des Generalrates von 40 Mitgliedern auf die kommende Legislatur 2026» bestehend aus dem Komitee Grüne Sense, Mitte-Links CSP Schmitten, SP Schmitten eingereicht. Unter anderen wurden nachkommende Argumente dafür genannt:

- Der Generalrat fördere die Sachlichkeit in der Gemeindepolitik.
- Die sinkende Beteiligung an Gemeindeversammlungen untergrabe die Repräsentativität.
- Die fünfjährige Amtszeit der Generalratsmitglieder gewährleiste eine langfristige Planung sowie Kontinuität in der Gemeindepolitik.
- Die Mitglieder des Parlaments würden sich intensiver mit den Gemeindeangelegenheiten auseinandersetzen.
- Der Generalrat unterstütze den Gemeinderat bei seinen Entscheidungen.<sup>22</sup>

Der *Gemeinderat* sprach sich für die Beibehaltung der Gemeindeversammlung aus. Sie rückten insbesondere folgende Argumente in den Vordergrund:

- Die Gemeindeversammlung sei der Inbegriff der direkten Demokratie und habe immer zu vernünftigen Entscheidungen geführt.
- Antragsrecht und direkte Mitsprache möglich, unabhängig von einer Parteimitgliedschaft.
- Die durchschnittliche Teilnehmerzahl der letzten 10 Jahre betrug 108 Personen und sei damit höher als die vorgesehenen 40 Mitglieder des Generalrates.

- Mit der Einführung eines Generalrates würde das Amt in der Regierung noch stärker belastet.
- Für die Unterstützung des Generalrats müssten zusätzliche Personalressourcen (10% bis 20%, wie in anderen Gemeinden aufgewendet) neu geschaffen werden.<sup>23</sup>

So die Pro- und Kontra-Argumente in Schmitten.

Wie stimmt die Souveränin in den *drei Gemeinden* ab? Darüber gibt das nächste Kapitel Auskunft.

## 4. Ergebnisse der Urnenabstimmung

In allen drei Gemeinden fand die Abstimmung am 9. Juni 2024 statt. Schmitten und Sursee lehnten die Initiative ab, in Tafers gab es eine Mehrheit für einen Generalrat (die Details der Ergebnisse sind in der Tabelle 2 auf der folgenden Seite ersichtlich).

## 5. Fazit

Über die Frage Gemeindeparlament oder Gemeindeversammlung wurde – wie in der Einleitung ausgeführt – und wird immer wieder diskutiert, wie die drei Gemeinden zeigen. Werden die letzten 15 Monate betrachtet, so müsste präzisiert werden: Diskutieren ja, aber der Schritt zu einem Parlament ist gross. Dies widerspiegelt die Situation der Gemeindeparlamente in der Schweiz und gerade in der Deutschschweiz: Neue Parlamente haben es schwer; von den 461 Parlamenten – inklusive Ebikon und Tafers – befinden sich lediglich 81 in den deutschsprachigen Gemeinden. Insgesamt zählt die Schweiz 2131 Gemeinden.<sup>24</sup>

Die Ergebnisse der drei Gemeinden entsprechen den Erfahrungen aus anderen

---

<sup>20</sup> Vgl. Amtsblatt Schmitten, 01.09.2023.

<sup>21</sup> Art. 139 Abs. 2 Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte (PRG) Freiburg.

<sup>22</sup> Vgl. Abstimmungsbotschaft Schmitten, S. 4 f.

<sup>23</sup> Vgl. Abstimmungsbotschaft Schmitten, S. 3 f.

<sup>24</sup> Amtliches Gemeindeverzeichnis der Schweiz, veröffentlicht: 11.03.2024.

Tabelle 2: Übersicht Abstimmungsergebnis

Gemeinde	Abstimmungsfrage	Beteiligung	Ergebnis
Tafers	«Wollen Sie in der Gemeinde Tafers die Gemeindeversammlung durch einen Generalrat mit 50 Mitgliedern ersetzen?»	38,7%	<b>66,27% Ja</b> 33,73 Nein
Sursee	«Stimmen Sie der Gemeindeinitiative zur Einführung eines Stadtparlaments in Sursee zu?»	47,6%	34,1% Ja <b>65,9% Nein</b>
Schmitten	«Wollen Sie die kommunale Initiative «Einführung des Generalrates von 40 Mitgliedern auf die kommende Legislatur 2026» annehmen?»	47,3%	42,4% Ja <b>57,6% Nein</b>

Quellen: Abstimmungsergebnisse Schmitten, Tafers, Sursee, 09.06.2024.

Abstimmungen. Erstens, die Wahrscheinlichkeit, dass ein Parlament eingeführt wird, steigt, wenn die Exekutive das Vorhaben von sich aus vorschlägt.<sup>25</sup> Zweitens, wenn der Systemwechsel nicht durch alle Parteien, sprich durch das gesamte politische Spektrum, unterstützt wird, ist es (sehr) schwierig, die notwendige Mehrheit beim Souverän (ob Gemeindeversammlung oder Urnenabstimmung) zu erreichen. Rapperswil-Jona ist bei beiden Erfahrungen das Gegenbeispiel (Forcierung des Vorhabens durch die Regierung, Unterstützung aller Parteien).<sup>26</sup>

Nach der Debatte «Gemeindeparlament versus Gemeindeversammlung» ist bestimmt irgendwo in der Schweiz vor der Debatte ... wo wird dies wohl sein?

## Quellen

- Abstimmungsbotschaft des Stadtrats an die Stimmberechtigten der Stadt Sursee zur Urnenabstimmung vom 09.06.2024 über die Gemeindeinitiative zur Einführung eines Stadtparlaments.
- Abstimmungsbotschaft für die Abstimmung vom 09.06.2024 des Gemeinderats Tafers über die Einführung eines Generalrats in Tafers.
- Abstimmungsbotschaft für die Abstimmung vom 09.06.2024 des Gemeinderats Schmitten über die Kommunale Initiative «Einführung

des Generalrates von 40 Mitgliedern auf die kommende Legislatur 2026».

- Abstimmungsergebnis Gemeinde Volketswil, 12.03.2023: <https://www.volketswil.ch/politik/wahlen-und-abstimmungen/abstimmungen.html/388> (zuletzt aufgerufen: 09.03.2024).
- Abstimmungsprotokoll Gemeinde Schmitten, 09.06.2024.
- Abstimmungsprotokoll Gemeinde Sursee, 09.06.2024.
- Abstimmungsprotokoll Gemeinde Tafers, 09.06.2024.
- Abstimmungsprotokoll Gemeinde Thayngen, 12.03.2023.
- Abstimmungsprotokoll Stadt Rapperswil-Jona, 12.03.2023.
- Ausserordentliche Gemeindeversammlung Sursee: Botschaft, 04.03.2024.
- Amtsblatt Schmitten, 01.09.2023.
- Ausserordentliche Gemeindeversammlung Sursee: Präsentation, 04.03.2024.
- Ausserordentliche Gemeindeversammlung Sursee: Protokoll, 04.03.2024.
- Bundesamt für Statistik: Amtliches Gemeindeverzeichnis der Schweiz, 11.03.2024.
- Die Mitte Sursee: Gegenkomitee Stadtparlament Sursee: <https://sursee.die-mitte.ch/themen/gegenkomitee-stadtparlament-sursee/> (zuletzt aufgerufen: 10.05.2024).
- Einwohnerrat Ebikon: <https://www.ebikon.ch/topics/politik-partizipation/einwohner-rat> (zuletzt aufgerufen: 06.06.2024).
- Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte (PRG) Freiburg.

<sup>25</sup> Vgl. Strebel [d].

<sup>26</sup> Ebd.

- Gemeinde Tafers: Präsentation Informationsveranstaltung, 04.03.2024.
- Gemeindeordnung der Stadt Sursee vom 23.09.2007 (Stand: 18.10.2021).
- Komitee Pro Stadtparlament Sursee: Zur Gründung der IG Pro Gemeindeversammlung: <https://stadtparlament-sursee.ch/article/new-link-13> (zuletzt aufgerufen: 10.05.2024).
- Luzerner Zeitung: «Wir wollen auch Parteilose ansprechen». Die IG Gemeindeversammlung will das Surseer Stadtparlament verhindern, 10.05.2024, S. 22.
- Strebel [b], Michael: Das schweizerische Parlamentslexikon, Helbing Lichtenhahn, 2023.
- Strebel [c], Michael: Die kommunalen Parlamente in der Schweiz, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), Heft 4/2023, S. 873–888.
- Strebel [a], Michael: Parlament Ja oder Nein – das ist die Frage!, in: Schaffhauser Nachrichten, 01.09.2022, S. 4,
- Strebel [d], Michael: Abstimmungen über Gemeindeparlamente: Die Pro- und Kontra-Argumente, in: Schweizer Gemeinde online: <https://www.schweizer-gemeinde.ch/artikel/abstimmungen-ueber-gemeindeparlamente-die-pro-und-kontra-argumente> (zuletzt aufgerufen: 19.07.2024).
- zentralplus: Mitte und Verein gründen IG: Gegen Surseer Stadtparlament regt sich Widerstand: <https://www.zentralplus.ch/politik/gegen-das-surseer-stadtparlament-regt-sich-widerstand-2647646/> (zuletzt aufgerufen: 10.05.2024). ●



# Anfeindungen gegen Parlamentsmitglieder in der Schweiz – Befragung der Universität Zürich

Dr. Lea Stahel/Dr. Sarah Bütikofer

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) finanziert ein Forschungsprojekt zu Anfeindungen gegen Parlamentsmitglieder, das von der Universität Zürich durchgeführt wird. In der für Herbst 2024 geplanten Befragung zu *Anfeindungen gegen Parlamentsmitglieder in der Schweiz (APAS2024)* werden Parlamentsmitglieder aller Staatsebenen zu ihren Erfahrungen, Perspektiven und Bedürfnissen im Zusammenhang mit verbalen und körperlichen Anfeindungen befragt. Die Resultate werden erstmalig eine komplette empirische Datenbasis für das tatsächliche Ausmass der Problematik in der Schweiz liefern. Dies trägt dazu bei, dass Politik und Behören fundierte Entscheidungen in Bezug auf mögliche Massnahmen treffen können, und dass die politische Arbeit verbessert wird.

## 1. Ausgangslage

In den letzten Jahren haben Schweizer Medien zunehmend über Anfeindungen gegen Politikerinnen und Politiker berichtet. Häufig stehen besonders gravierende Fälle im Mittelpunkt, etwa Personen, die bei öffentlichen Veranstaltungen körperlich angegriffen werden, unaufhörlich feindselige E-Mails erhalten und sich deshalb komplett aus der Politik zurückziehen. Doch wie repräsentativ sind die medial dargestellten Fälle tatsächlich für die

Erfahrungen von Parlamentsmitgliedern in der Schweiz? Werden Parlamentsmitglieder tatsächlich von Anfeindungen überschwert, wie es oft scheint? Und sind Anfeindungen immer eine Gefahr für den politischen Diskurs, oder stellen sie einen unausweichlichen Bestandteil im freien politischen Meinungs-austausch dar?

Für die Schweiz fehlen auf diese Fragen umfassende Antworten. Erste wertvolle, wenn auch begrenzte Einblicke gibt eine Befragung von 660 Politikerinnen und Politikern im Kanton Zürich, durchgeführt von der Direktion der Justiz und des Innern.<sup>1</sup> Jeder und jede Fünfte der befragten Personen berichtete, dass sie oder er in den letzten 12 Monaten «Hassrede», eine spezifische Form von Anfeindung, erlebt habe. Ein Drittel der Betroffenen gab an, bereits mit dem Gedanken gespielt zu haben, auf Grund von erlebter Hassrede vom Amt zurückzutreten.

Umfassendere Nachweise zu vielfältigen Formen von Anfeindungen auf allen Staatsebenen und im Schweizweiten Kontext existieren bisher jedoch nicht. Auch erste Studien aus dem Ausland – die übrigens eine Zunahme von Anfeindungen über die Zeit andeuten – lassen sich kaum auf die Schweiz übertragen. Spezifische Merkmale des politischen Systems der Schweiz wie die direkte Demokratie, das Milizsystem, die Konkordanz und das grosse Vertrauen der Bevölkerung in die politischen Institutionen können sowohl

<sup>1</sup> <https://www.zh.ch/de/news-uebersicht/medien-mitteilungen/2024/02/ein-drittel-aller-gewaehnten-politikerinnen-und-politiker-erlebt-hate-speech.html>

Risikofaktoren darstellen als auch Schutz bieten.

Um diese Lücke zu adressieren, wird ein Forschungsprojekt am Soziologischen Institut und am Politikwissenschaftlichen Institut der Universität Zürich Anfeindungen im Kontext der Schweizer Politik untersuchen. In diesem Rahmen soll im Herbst 2024 eine Befragung durchgeführt werden. Dabei ist eine möglichst flächendeckende Teilnahme von Parlamentsmitgliedern essenziell für die Aussagekraft der Ergebnisse. Im Folgenden werden die wichtigsten Ziele und die geplante Methodik erläutert.

## 2. Ziele

Ziel des Forschungsprojekts ist es, mittels einer Befragung die aktuelle Situation von Anfeindungen aus der Perspektive von Parlamentsmitgliedern aller Staatsebenen in der deutsch-, französisch- und italienischsprachigen Schweiz zu erfassen. Dabei werden die Erfahrungen, Perspektiven, Bedürfnisse und Einschätzungen von Parlamentsmitgliedern zu Anfeindungen erfragt. Es soll untersucht werden, ob und wie häufig Parlamentsmitglieder verbale und körperliche Anfeindungen im digitalen und analogen Raum erleben, welche Auswirkungen diese Anfeindungen auf sie haben, wie sie mit Anfeindungen umgehen und wie sie verschiedene Gegenmassnahmen einschätzen. Darüber hinaus werden politische und soziale Merkmale der Befragten abgefragt, um die Vielfalt an Erfahrungen, Perspektiven, Bedürfnisse und Einschätzungen möglichst gut zu erklären. Das übergeordnete Ziel besteht darin, erstmals systematische und differenzierte Erkenntnisse zu Anfeindungen im politischen Kontext der Schweiz zu gewinnen.

## 3. Beitrag zu gesunder Demokratie und wissenschaftlicher Erkenntnis

Die gewonnenen Erkenntnisse werden eine solide wissenschaftliche Grundlage für politische Entscheidungsprozesse in Bezug auf Anfeindungen darstellen. Sie sollen politischen und gesellschaftlichen Akteuren eine realistische Bewertung des Themas ermöglichen und dazu beitragen, dass faktengestützte Entscheidungen getroffen werden können. Diese tragen dazu bei, möglicherweise unnötige, kostspielige oder nicht zielführende Massnahmen zu verhindern. Denn während andere Länder wie Deutschland bereits Gegenmassnahmen umgesetzt haben, bleibt die Frage offen, ob diese gleichermaßen für den Schweizer Kontext sinnvoll sind. Auf lange Sicht könnten die Ergebnisse der Studie dazu beitragen, die demokratischen Prozesse zu stärken und die politische Kultur zu verbessern.

Aus akademischer Perspektive leistet das Projekt einen Beitrag zur vertieften Analyse und Erklärung von Anfeindungen im politischen Kontext, insbesondere im Rahmen der direkten Demokratie. Es trägt zur Erforschung des politischen Handwerks sowie heutiger Erscheinungsformen politisch eingebetteter Gewalt bei. Die Ergebnisse helfen zudem, die Rolle von digitaler Gewalt als Vorstufe für Gewaltdelikte einzuschätzen.

## 4. Teilnahmemotivation

Es liegt im Interesse von Parlamentsmitgliedern, an der Befragung teilzunehmen. Die Teilnahme bietet die Möglichkeit, persönliche Erfahrungen sowie eigene Perspektiven und Bedürfnisse in Bezug auf Anfeindungen einzubringen. Eine vielfältige Teilnehmerschaft führt zu repräsentativeren Ergebnissen. Dies verhindert, dass der zukünftige Diskurs über Anfeindungen verzerrt wird. Beispielsweise ist es wichtig,

nicht nur diejenigen Parlamentsmitglieder anzuhören, die stark von Anfeindungen betroffen sind, sondern auch jene, die keine solchen Erfahrungen gemacht haben und möglicherweise weniger oder keinen Handlungsbedarf sehen. Insgesamt sollte eine vielfältige Gruppe von Personen die Gelegenheit erhalten, sich zu äussern.

Des Weiteren können die Ergebnisse dazu beitragen, die politische Arbeit zu verbessern. Die Teilnehmenden der Umfrage dürfen sich zur Notwendigkeit von Massnahmen äussern. Je stärker diese Antworten die Vielfalt der Parlamentsmitglieder dieses Landes repräsentieren, desto zielführender können Massnahmen gestaltet werden.

## 5. Methodischer Ansatz

Um das Projektziel zu erreichen, ist eine Vollerhebung geplant. Zur Umfrage eingeladen werden die gewählten Mitglieder aller 461 Gemeindeparlamente, der 26 Kantonsparlamente und die Mitglieder der beiden eidgenössischen Parlamentskammern. Die Umfrage wird im Herbst 2024 zwischen September und November durchgeführt. Sie wird online stattfinden und rund 15 Minuten Zeit beanspruchen. Um eine breite Beteiligung von Parlamentsmitgliedern zu gewährleisten, werden die Projektverantwortlichen ab Ende Sommer mit den entsprechenden Ansprechpersonen aller Parlamente in Kontakt treten.

Die vertrauliche und professionelle Behandlung der Antworten, der Datenschutz und die Anonymität der Teilnehmenden wird gewährleistet. Die erhobenen Daten dienen ausschliesslich wissenschaftlichen Zwecken. Unser Team besteht aus inhaltlich und methodisch erfahrenen Forschenden. Die Universität Zürich wird bei der Datenerhebung durch das renommierte Befragungsinstitut Sotomo unterstützt, das über umfangreiche Erfahrung in Politikstudien verfügt.

Die Ergebnisse werden voraussichtlich im Jahr 2025 im Rahmen eines Projektbe-

richts veröffentlicht. Zusätzlich zur Umfrage werden Interviews mit nationalen und internationalen Expertinnen und Experten durchgeführt, um die Wirksamkeit von Gegenmassnahmen zu bewerten.

## 6. Zusammenfassung

Dieses Forschungsprojekt stellt einen wichtigen Schritt dar, um tiefere Einblicke in Anfeindungen als zentrale Herausforderung zeitgenössischen politischen Handelns in der Schweiz zu erlangen. Ziel ist es, die Perspektiven und Bedürfnisse politischer Akteure besser zu erfassen, um darauf aufbauend fundierte Entscheidungen treffen zu können. Die Teilnahme von betroffenen als auch nicht betroffenen Parlamentsmitgliedern an dieser Umfrage wird einen wertvollen Beitrag zur Optimierung politischer Prozesse leisten.

## 7. Weitere Informationen

Weitere Informationen zum Projektteam finden Sie hier:

Dr. Lea Stahel: <https://www.suz.uzh.ch/de/institut/mitarbeitende/stahel.html>

Dr. Sarah Bütikofer: <https://www.ipz.uzh.ch/en/people/employees/sbueti.html>

Bei Rückfragen oder Rückmeldungen stehen wir Ihnen gerne über E-Mail zur Verfügung: [stahel@soziologie.uzh.ch](mailto:stahel@soziologie.uzh.ch) (Lea Stahel) ●



## Session inclusive au Grand Conseil neuchâtelois : une première édition riche en enseignements

Une campagne nationale intitulée « Avenir inclusif » a récemment été déployée dans toute la Suisse pour célébrer les 10 ans de la ratification de la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CDPH) et les 20 ans de la Loi fédérale sur l'égalité des personnes handicapées (LHand).

À cette occasion et pour marquer la clôture de la campagne dans le canton de Neuchâtel, une trentaine de binômes formés par des député-e-s neuchâtelois-e-s et des personnes vivant avec un handicap (PVH), soit près de 60 personnes, ont été réunis le 13 juin dernier pour une session inclusive au Château de Neuchâtel, siège des autorités. Cet événement était le fruit d'une intense collaboration entre le secrétariat général du Grand Conseil, le service cantonal d'accompagnement et d'hébergement de l'adulte (SAHA) et la Commission pour l'inclusion et l'accompagnement des personnes vivant avec un handicap (CIAP).

Si une session des jeunes s'était déjà tenue par le passé au parlement, cette formule « hybride » impliquant les parlementaires et des citoyen-ne-s était une première dans le canton. L'événement a pu compter sur une belle et très volontaire participation des député-e-s issu-e-s des différents groupes politiques. Durant une demi-journée, les parlementaires ont accompagné les personnes vivant avec un handicap, se trouvant ainsi confronté-e-s aux obstacles que celles-ci rencontrent dans leur vie quotidienne. Un temps d'échange et de préparation avait été réservé afin que les binômes puissent préalablement faire connaissance et tisser une relation privilégiée.

Durant la session, les personnes vivant avec un handicap ont été « les député-e-s du jour », selon l'expression de la présidente du Grand Conseil, Madame Mary-Claude Fallet, qui présidait les débats. Ils et elles ont débattu de deux pétitions portant sur des mesures concrètes en faveur d'une meilleure accessibilité aux droits politiques. Ces pétitions ont ensuite été transmises au parlement pour traitement selon le processus ordinaire et officiel.

Il a notamment été rappelé, dans les textes adoptés, qu'en ratifiant la CDPH en 2014, la Suisse s'est engagée à faire en sorte que les personnes en situation de handicap puissent effectivement et pleinement participer à la vie politique et à la vie publique sur une base égalitaire. Or, force est de constater qu'elles sont encore largement sous-représentées dans le paysage politique. Un récent sondage de Pro Infirmis Suisse indiquait même que c'est dans le domaine de la politique que les personnes en situation de handicap se sentent le plus exclues en Suisse.

La question de quotas sur les listes électorales des partis politiques a suscité un débat tout en nuances. Même si beaucoup d'intervenant-e-s ont témoigné des obstacles majeurs, voire de l'impossibilité de participer de manière autonome aux votations et aux élections, ils et elles ont préféré des mesures d'encouragement et de formation. Les quotas ont ainsi été écartés à une très courte majorité (une voix près). Hormis ce point, les deux pétitions ont été adoptées à la quasi-unanimité des votant-e-s.

À la fin des débats, la crainte que ces pétitions et les débats de cette session ne

restent lettre morte a ouvertement été évoquée. Présente pour représenter le pouvoir exécutif, la présidente du Conseil d'État et cheffe du Département de l'emploi et de la cohésion sociale (DECS), Madame Florence Nater, a confirmé à l'assemblée que les éléments contenus dans les différentes pétitions, notamment l'ambition d'avoir une communication politique accessible, faisaient partie des priorités du gouvernement.

Il ne fait aucun doute que cette expérience a sensibilisé nos élu-e-s aux questions et aux droits des personnes vivant avec un handicap. La qualité et la richesse des échanges humains lors de cette manifestation ont été particulièrement relevées. Plusieurs « député-e-s d'un jour » ont également exprimé leur intérêt à s'inscrire sur les listes pour les prochaines élections.

Pour le secrétariat général, cette expérience a été une occasion d'apprentissage à la fois enrichissante et exigeante face aux nombreux obstacles liés à l'accessibilité, à commencer par les locaux du parlement. Situées dans le très historique Château de Neuchâtel, les salles de réunion plénière ou de commission ne sont pas adaptées à diverses situations de handicap. Bien que certains aménagements existent, ils peuvent se révéler mal conçus ou insuffisants pour accueillir plusieurs personnes simultanément.

Cet événement a permis d'installer plusieurs seuils et rampes durables, ainsi que de mieux comprendre le fonctionnement des ascenseurs existants. Le positionnement en salle, les temps de déplacement plus longs et la nécessité de prévoir des temps et des espaces de repos ont été autant de défis abordés sous un nouvel angle. L'accessibilité des documents et des débats a également été améliorée, notamment grâce à l'introduction du sous-titrage automatique dans la diffusion vidéo des débats. Des traductrices en langue des signes étaient également présentes.

Pour les soussignés, cette expérience a permis une réelle prise de conscience du fait que nos vénérables institutions, de par leur nature traditionnelle, peuvent parfois se révéler inadaptées à certaines problématiques qui sont aujourd'hui davantage prises en considération. Nous avons en outre pu constater que, dans le domaine du handicap, l'exclusion résulte souvent d'une multitude de petits détails auxquels on ne pense tout simplement pas ou qui peuvent paraître mineurs, mais qui peuvent constituer de réels obstacles à surmonter.

En tenant compte du fait qu'en réalité, jusqu'à 20% de la population vit avec un handicap, souvent invisible, nous avons reconsidéré la situation au sein même de notre députation. En effet, certain-e-s élu-e-s sont très probablement concerné-e-s par ces situations sans que nous le sachions. Dès l'année prochaine, à l'occasion du changement de législature et du renouvellement des membres du parlement, nous prévoyons de récolter proactivement les éventuels besoins spécifiques afin de pouvoir y répondre dans la mesure de nos moyens et de nos possibilités. Ainsi, nous espérons pouvoir répondre au mieux aux besoins du parlement et de ses membres.

Inès Gardet et  
Matthieu Lavoyer-Boulianne,  
co-secrétaires généraux du  
Grand Conseil neuchâtelois



# Kommentar zum Parlamentsgesetz der Bundesversammlung neu aufgelegt

Martin Graf/Andrea Caroni (Hrsg.)

## Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung

Kommentar

zum Parlamentsgesetz (ParlG)  
vom 13. Dezember 2002

2. vollständig überarbeitete und aktualisierte Auflage

Helbing Lichtenhahn

«Wer sich in der Schweiz mit Fragen des Parlamentsrechts befasst, sei es aus praktischer, sei es aus wissenschaftlicher Perspektive, wird am vorliegenden Kommentar nicht vorbeikommen.»

*Prof. Dr. iur. Giovanni Biaggini, Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 9/2015 zur Voraufgabe*

- Einzige umfassende wissenschaftliche Darstellung von Parlamentsrecht und -praxis, in Geschichte und Gegenwart
- Unerlässlich für ein vertieftes Verständnis der parlamentarischen Zuständigkeiten und Verfahren
- Zahlreiche kritische Hinweise für Verbesserungen im Recht und in der Praxis
- Vollständige Aufarbeitung der wissenschaftlichen Literatur über die Bundesversammlung

Martin Graf / Andrea Caroni (Hrsg.)

**Parlamentsrecht und Parlamentspraxis  
der Schweizerischen Bundesversammlung**  
Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG)  
vom 13. Dezember 2002

2. Auflage 2024

1392 Seiten, gebunden

CHF 198.–

ISBN 978-3-7190-4742-9



# Praxiskommentar zur Geschäftsordnung des Basler Grossen Rates, Neuauflage

Die Neuauflage des Praxiskommentars zur Geschäftsordnung des Basler Grossen Rates ist ab sofort lieferbar. Hauptgründe für die Neuauflage waren die umfassende Teilrevision der Geschäftsordnung im Februar 2023 und die rasche «Vergriffenheit» der Erstauflage 2020.

Zwei zusätzliche Kapitel in der Neuauflage beleuchten die Geschichte der Wahlen in den Grossen Rat und die Erfahrungen der Parlamente mit der Pandemie.

Für die *Wahl des Parlaments* hat Basel-Stadt 2011 als erster Kanton das Sitzteilungsverfahren nach dem Prinzip von Sainte-Laguë eingeführt. Mit diesem Verfahren werden die kleineren Parteien nicht mehr benachteiligt und es ist – im Gegensatz zum «Pukelsheim» – durchgehend transparent, was gerade bei den Volksrechten staatspolitisch von grosser Wichtigkeit ist. Im Frühling 2024 haben die Staatspolitischen Kommissionen der eid. Räte beschlossen, den «Sainte-Laguë» ab 2031 auch für die Wahlen in den Nationalrat ins Auge zu fassen. Aus diesem Grund werden in der Neuauflage die seit 1803 vielfach geänderten Verfahren für die Wahl des Grossen Rates als besonderes Kapitel dargestellt.

Die Herausforderungen, vor welche die *Pandemie* den Grossen Rat und viele andere Parlamente weltweit gestellt hat, waren bei der Erstauflage im März 2020 noch nicht abschliessend einschätzbar. Inzwischen gibt es zur Pandemie eine umfangreiche Literatur, welche sich allerdings meistens auf die Rolle der Exekutivbehörden und der Verwaltungen beschränkt. Die Rolle der Parlamente mit der Pandemie und die sich daraus ergebenden Konsequenzen im Zusammenspiel der Staatsgewalten kommen dabei stets nur am Rande

zu Sprache. Die Erfahrungen des Grossen Rates, der anderen kantonalen Parlamente und der Bundesversammlung mit der Pandemie werden daher in der Neuauflage 2024 in einem besonderen Kapitel beleuchtet. Auch Grossratspräsidentin Salome Hofer (2020/21) und ihr Nachfolger David Jenny haben dazu über die Pandemiejahre im Basler Parlament reflektiert.

## Was soll ein Praxiskommentar zu einem kantonalen Parlamentsgesetz?

Der Praxiskommentar zum Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt bezweckt, die Usancen und die Praxis bei der Anwendung der Geschäftsordnung und weiterer für den Grossen Rat wichtigen Erlasse zu dokumentieren. Kommentiert werden neben dem Gesetz über die Geschäftsordnung (GO) auch die dazugehörige Verordnung (Ausführungsbestimmungen, AB) sowie auszugsweise weitere für die Arbeit des Grossen Rates relevanten Erlasse. Der Praxiskommentar erhebt keinen Anspruch darauf, höchsten wissenschaftlichen Anforderungen zu genügen. Im Interesse der Lesbarkeit und der Verständlichkeit – auch für die juristischen Laien, die im Politbetrieb in der Mehrheit sind – werden Quellenangaben nur dort angegeben, wo sie für zusätzliche Informationen hilfreich sein könnten.

Weitere Informationen zu diesem Werk, Leseproben und Bestellformular siehe [verlag.parliaments.ch/go-kommentar-bs](http://verlag.parliaments.ch/go-kommentar-bs)

Autoren: Thomas Dähler (Hsg.), Christine Bürgin und Lukas Schwank  
Verlag: [parliaments.ch](http://parliaments.ch), 4056 Basel  
ISBN-Nr. 978-3-9525215-2-6  
(2. Auflage, Juli 2024, ca. 520 Seiten)



# Korrespondenten – Correspondents – Corrispondenti

---

## Bund

### *Bundesversammlung*

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

---

## Kantone – Cantons – Cantoni

### *Kantonsrat Zürich*

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

### *Grosser Rat Bern – Grand Conseil Berne*

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

### *Kantonsrat Luzern*

Silvan Wechsler, Leiter Parlamentsdienste, Bahnhofstrasse 15, 6002 Luzern, T: 041 228 50 17, E: silvan.wechsler@lu.ch

### *Landrat Uri*

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

### *Kantonsrat Schwyz*

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

### *Kantonsrat Obwalden*

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

### *Landrat Nidwalden*

Emanuel Brügger, Landratssekretär, Dorfplatz 2, Postfach 1246, 6371 Stans, T: 041 618 79 01, F: 041 618 79 11, E: emanuel.bruegger@nw.ch

### *Landrat Glarus*

Michael Schüepf, Ratssekretär, 8750 Glarus, T: 055 646 60 13, E: landrat@gl.ch

### *Kantonsrat Zug*

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

### *Grand Conseil Fribourg – Grosser Rat Freiburg*

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

### *Kantonsrat Solothurn*

Markus Ballmer, Sekretär des Kantonsrates, Rathaus, 4500 Solothurn, T: 032 627 20 79, E: markus.ballmer@sk.so.ch

### *Grosser Rat Basel-Stadt*

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

### *Landrat Basel-Landschaft*

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

### *Kantonsrat Schaffhausen*

Luzian Kohlberg, Kantonsratssekretär, Regierungsgebäude, Beckenstube 7, 8200 Schaffhausen, T: 052 632 73 78, E: luzian.kohlberg@sh.ch

### *Grosser Rat Appenzell IR*

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

### *Kantonsrat Appenzell AR*

Anja Giezendanner, Leiterin Parlamentsdienst, Obstmarkt 3, 9102 Herisau, T: 071 353 62 34, E: anja.giezendanner@ar.ch

### *Kantonsrat St. Gallen*

Lukas Schmucki, Generalsekretär des Kantonsrates, Regierungsgebäude, 9001 St. Gallen, T: 058 229 32 56, E: lukas.schmucki@sg.ch

### *Grosser Rat Graubünden*

Patrick Barandun, Leiter Ratssekretariat, Masanserstrasse 14, 7001 Chur, T: 081 257 22 32, F: 081 257 21 88, E: ratssekretariat@staka.gr.ch

### *Grosser Rat Aargau*

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

### *Grosser Rat Thurgau*

Giuseppe D'Alelio, Leiter Parlamentsdienste, Regierungsgebäude, Zürcherstrasse 188, 8510 Frauenfeld, T: 058 345 53 12, F: 058 345 53 54, E: grossrat.sk@tg.ch

### *Gran Consiglio Ticino*

Tiziano Veronelli, Segretario generale del Gran Consiglio, Palazzo governativo, 6510 Bellinzona, T: 091 814 43 26, E: tiziano.veronelli@ti.ch

### *Grand Conseil Vaud*

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

### *Grand Conseil Valais – Grosser Rat Wallis*

Nicolas Sierro, Chef du Service parlementaire, Grand Conseil, Service parlementaire, Grand-Pont 4, 1951 Sion, T: 027 606 21 87, E: nicolas.sierro@parl.vs.ch

### *Grand Conseil Neuchâtel*

Inès Gardet/Matthieu Lavoyer-Boulianne, Secrétariat Général du Grand Conseil, Château, 2000 Neuchâtel, T: 032 889 60 20, E: Secretariat.GC@ne.ch

### *Grand Conseil Genève*

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

### *Parlement Jura*

Fabien Kohler, secrétaire général du Parlement jurassien, 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: fabien.kohler@jura.ch

---

## Gemeinden – Communes – Comuni

### *Stadt Baden*

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

### *Bürgergemeinde Basel*

Daniel Müller, Bürgerratsschreiber, Stadthaus, Stadthausgasse 13, 4001 Basel, T: 061 269 96 18, E: daniel.mueller@buergergemeindebasel.ch

## **Stadt Bern**

Nadja Bischoff, Ratssekretariat des Stadtrats, Prediger-  
gasse 12, Postfach, 3000 Bern 1, T: 031 321 79 28,  
E: nadja.bischoff@bern.ch

## **Stadt Biel – Ville de Bienne**

Omar El Mohib, Ratssekretär, Ratssekretariat des Stadtrates,  
Zentralstrasse 49, 2502 Biel-Bienne, T: 032 326 11 75,  
E: omar.elmohib@biel-bienne.ch

## **Gemeinde Davos**

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

## **Stadt Dietikon**

Patricia Meyer, Sekretärin des Gemeinderates, Stadthaus,  
Bremgartnerstrasse 22, 8953 Dietikon, T: 044 744 36 25,  
E: patricia.meyer@dietikon.ch

## **Ville de Fribourg – Stadt Freiburg**

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

## **Ville de Genève**

Isabelle Roch-Pentucci, Cheffe de service du Conseil municipal  
Rue de la Coulouvrenière 44, 1204 Genève,  
T: 022 418 29 66, E: isabelle.roch-pentucci@ville-ge.ch

## **Stadt Gossau**

Beatrice Kempf, Stadtschreiberin, Stadtkanzlei, Rathaus,  
9201 Gossau, T: 071 388 42 72, E: beatrice.kempf@stadtgossau.ch

## **Gemeinde Köniz**

Verena Remund-von Känel, Leiterin Fachstelle Parlament,  
Landorfstr. 1, 3098 Köniz, T: 031 970 92 06,  
E: verena.remund@koeniz.ch

## **Stadt Kreuzlingen**

Michael Stahl, Stadtschreiber der Stadt Kreuzlingen und  
Sekretär des Gemeinderates, Stadtkanzlei, Hauptstrasse 62,  
8280 Kreuzlingen, T: 071 677 62 10,  
E: michael.stahl@kreuzlingen.ch

## **Stadt Langenthal**

Michael Strebelt, Sekretär Stadtrat, Jurastrasse 22, 4901  
Langenthal, T: 062 916 22 65, E: michael.strebelt@langenthal.ch

## **Ville de Lausanne**

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

## **Stadt Luzern**

Sira Steiner, Leiterin Sekretariat Grosser Stadtrat,  
Hirschengraben 17, 6002 Luzern, T: 041 208 88 76,  
E: sira.steiner@stadtluzern.ch

## **Stadt Opfikon**

Sara Schöni, Ratssekretärin, Stadtverwaltung Opfikon,  
Oberhauserstrasse, 8152 Opfikon, T: 044 829 82 24,  
E: sara.schoeni@opfikon.ch

## **Gemeinde Riehen**

David Studer Matter, Ratssekretär des Einwohnerrates,  
Gemeindeverwaltung Riehen, Wettsteinstrasse 1, 4125 Riehen,  
T: 061 646 82 83, E: david.studer@riehen.ch

## **Stadt Thun**

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

## **Stadt Schaffhausen**

Sandra Ehrat, Ratssekretärin Grosser Stadtrat Schaffhausen,  
Stadthaus, 8200 Schaffhausen, T: 052 632 53 14,  
E: sandra.ehrat@stsh.ch

## **Stadt St. Gallen**

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

## **Stadt Uster**

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

## **Stadt Wetzikon**

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

## **Stadt Winterthur**

Marc Bernhard, Ratssekretär des Stadtparlamentes Winterthur,  
Stadtkanzlei Winterthur, Pionierstrasse 7, 8403 Winterthur,  
T: 052 267 51 58, F: 052 267 59 35, E: marc.bernhard@win.ch

## **Stadt Zug**

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

## **Stadt Zürich**

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

---

## **Kirchenparlamente**

### **Evangelisch-reformierte Landeskirche des Kantons Zürich**

Kirchensynode  
Administration, Hirschengraben 50,  
8001 Zürich; T: 044 258 91 90, E: clauda.hengartner@zhref.ch

### **Römisch-katholische Körperschaft des Kantons Zürich**

Synode, Sekretariat  
Hirschengraben 70, 8001 Zürich,  
T: 044 266 12 20, E: synode@zhkath.ch

### **Evangelisch-reformierte Kirchengemeinde Zürich Kirchengemeindeparlament**

Daniel Reuter, Parlamentssekretär, Stauffacherstrasse 8,  
8004 Zürich, T: 079 216 216 8  
E: daniel.reuter@reformiert-zuerich.ch

---

## **Vorstand SGP – Comité SSP – Comitato SSP**

### **Präsident**

Andrea Caroni, Ständerat, Herisau

### **Vizepräsident**

Daniel Reuter, Leiter Parlamentsdienste der Stadt Uster, Zürich

### **Sekretär**

Michael Strebelt, Politologe, Solothurn

### **Kassiererin**

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

### **Webmaster**

Reto Rudolf, Stadtschreiber Rapperswil-Jona, Zürich

### **Redaktorin Mitteilungsblatt**

Ruth Lüthi, stv. Sekretärin der SPK NR/SR, Burgdorf  
Laurent Koelliker, Sautier du Grand Conseil GE, Genève;  
Igor Santucci, Secrétaire général du Grand Conseil du canton  
de Vaud, Vevey; Rolf Steiner, dipl. Chemiker, a. Kantonsrats-  
präsident, Dietikon; Patrick Trees, Generalsekretär des Grossen  
Rates des Kantons BE, Burgdorf; Felix Uhlmann, Professor für  
Staats- und Verwaltungsrecht und Rechtssetzungslehre, Basel;  
Moritz von Wyss, Leiter Parlamentsdienste Kantonsrat ZH,  
Zürich

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

Sekretär der Gesellschaft:  
Michael Strebel, Politologe,  
Tel. 032 627 20 59

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

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

Redaktionsschluss  
der nächsten Nummer:  
31. Oktober 2024.

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

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

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

Secrétaire de la Société:  
Michael Strebel, politologue,  
Tél. 032 627 20 59

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

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

Délai rédactionnel du prochain numéro:  
31 octobre 2024.

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

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

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

Segretario della Società:  
Michael Strebel, politologo,  
Tél. 032 627 20 59

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

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

Termine redazionale  
della prossima edizione:  
31 ottobre 2024.

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

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

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



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