



^b
**UNIVERSITÄT
BERN**

Wirtschafts- und
Sozialwissenschaftliche Fakultät
Departement Sozialwissenschaften
Institut für Politikwissenschaft

Die Auswirkung einer Reform der Wahlfunktion des Parlaments auf dessen Gesetzgebungs- und Kontrollfunktion

Studie im Auftrag der Parlamentsdienste der Schweizerischen
Bundesversammlung

Dr. rer. soc. Daniel Schwarz
Prof. Dr. Adrian Vatter

Bern, Februar 2011

Lerchenweg 36
CH-3000 Bern 9

info@ipw.unibe.ch
www.ipw.unibe.ch

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 1. | Einleitung | 3 |
| 1.1 | Forschungsauftrag..... | 3 |
| 1.2 | Aufbau der Studie | 4 |
| 2. | Theoretischer Hintergrund und Analyserahmen..... | 5 |
| 2.1 | Parlamentsfunktionen und deren Wechselwirkung | 5 |
| 2.2 | Kriterien zur Bestimmung der institutionellen Ausgangslage | 7 |
| 2.3 | Kriterien zur Bestimmung der Stärke der Gesetzgebungsfunktion..... | 9 |
| 2.4 | Kriterien zur Bestimmung der Stärke der Kontrollfunktion | 10 |
| 2.5 | Die Beurteilungskriterien in der Übersicht | 13 |
| 3. | Einordnung der aktuellen schweizerischen Exekutiv-Legislativ-Beziehungen | 15 |
| 3.1 | Die institutionelle Ausgangslage | 15 |
| 3.2 | Die Gesetzgebungsfunktion der Bundesversammlung | 18 |
| 3.3 | Die Kontrollfunktion der Bundesversammlung..... | 22 |
| 4. | Auswirkungen von Wahlfunktion-Reformen auf die Gesetzgebungs- und Kontrollfunktion der Bundesversammlung | 25 |
| 4.1 | Volkswahl des Bundesrates | 25 |
| 4.1.1 | Auswirkungen auf die institutionelle Ausgangslage | 25 |
| 4.1.2 | Auswirkungen auf die Gesetzgebungsfunktion..... | 27 |
| 4.1.3 | Auswirkungen auf die Kontrollfunktion | 29 |
| 4.1.4 | Vergleich mit der Kantonsebene | 30 |
| 4.2 | Parlamentarisches Listenwahlverfahren für den Bundesrat..... | 33 |
| 4.3 | Wahl des Bundespräsidenten bzw. der Bundespräsidentin sowie des Bundeskanzlers bzw. der Bundeskanzlerin durch den Bundesrat | 36 |
| 5. | Schlussfolgerungen | 38 |
| | Literaturverzeichnis | 40 |
| | Anhang: Liste der befragten Experten | 46 |

1. Einleitung

1.1 Forschungsauftrag

Die vorliegende Studie beschäftigt sich mit den Auswirkungen einer Änderung des Wahlmodus der Regierungsmitglieder auf die übrigen Funktionen der Bundesversammlung. Öffentliche Debatten zu Regierungsreformvorschlägen sind in aller Regel auf die Optimierung der Regierungsfunktion gerichtet und kulminieren oft in der Frage, welche Auswirkungen auf die Vertretung der Sprachregionen und Parteien zu erwarten sind. Die vorliegende Studie nimmt diesbezüglich einen Perspektivenwechsel vor, indem *die Folgen für die Arbeit des Parlaments* aufgezeigt werden. Wird der Selektionsmodus für die Exekutive angepasst, löst dies nicht nur Veränderungen aufseiten der Regierung aus. Zu erwarten sind auch grundlegende Verschiebungen in den Beziehungen zwischen Parlament und Regierung.

Die Studie widmet sich diesem bislang vernachlässigten Aspekt, indem drei Modifikationen der Wahlfunktion, welche wiederholt Gegenstand öffentlicher Debatten darstellen, einer Wirkungsanalyse bezüglich der Gesetzgebungs- sowie Kontrollfunktion der Bundesversammlung unterzogen werden:

1. Volkswahl des Bundesrates
2. Listenwahl des Bundesrates (durch die Bundesversammlung)
3. Wahl des Bundespräsidenten oder der Bundespräsidentin sowie des Bundeskanzlers oder der Bundeskanzlerin durch das Bundesratskollegium

Nicht thematisiert wird in der Studie die konkrete "technische" Ausgestaltung dieser Reformvorschläge, beispielsweise in Bezug auf die Gewährleistung einer angemessenen Vertretung der Landessprachen bei einer Volks- oder Listenwahl des Bundesrates. Da die Reformvorhaben in aller Regel keine über das veränderte Wahlverfahren hinaus gehenden Modifikationen am institutionellen Gleichgewicht vorsehen, geht die Wirkungsanalyse zudem von einer „ceteris paribus“-Annahme aus, d.h. es wird von einer blossen Änderung des Wahlverfahrens ohne weitere Modifikationen auf Verfassungs- oder Gesetzesstufe ausgegangen.

Die Wirkungsanalyse bedient sich der Literaturrecherche, d.h. es werden Erkenntnisse aus der bestehenden theoretischen und empirischen politikwissenschaftlichen Literatur zur Beantwortung der Fragestellung herangezogen. Dieses Vorgehen erscheint zweckmässig, zumal ein umfassender Literaturbestand sowohl im Bereich der schweizerischen als auch der international vergleichenden Regierungslehre vorliegt. Ergänzend – vor allem im Hinblick auf den Einbezug von Erfah-

rungen aus der politischen Praxis sowie für den Vergleich zur kantonalen Staatsebene – fanden persönliche Interviews mit ausgewählten Experten statt (vgl. Auflistung im Anhang).

1.2 Aufbau der Studie

Die Studie gliedert sich in vier Teile: In einem ersten Schritt werden die politikwissenschaftlichen Grundlagen hinsichtlich der Wechselwirkungen bei der Erfüllung der im Zentrum stehenden parlamentarischen Funktionen (Wahl-, Gesetzgebungs- und Kontrollfunktion) dargelegt (Kapitel 2). Ausgangspunkt bilden hierzu die Erkenntnisse der neueren international vergleichenden Forschung zum Einfluss unterschiedlicher institutioneller Rahmenbedingungen auf die Ausgestaltung der Exekutiv-Legislativ-Beziehungen. In einem zweiten Schritt wird der Fokus auf den konkreten schweizerischen Fall gelenkt und die aktuelle Beziehung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat im Lichte der im ersten Teil dargestellten Grundlagen verortet (Kapitel 3). Die heutige Ausgangslage bildet den massgeblichen Referenzpunkt der Wirkungsanalyse, da weniger die Einordnung des schweizerischen Falles im internationalen Massstab das Ziel der Studie darstellt, sondern die zu erwartenden Veränderungen in Bezug zur heutigen Realität in der Schweiz. Das vierte Kapitel bewertet die Auswirkungen der vorgeschlagenen Anpassungen der parlamentarischen Wahlfunktion im Lichte der theoretischen und empirischen Einordnung und nimmt darüber hinaus eine vergleichende Einschätzung bezüglich der politischen Systeme in den Kantonen vor. Im abschliessenden fünften Teil der Studie finden sich die zusammenfassenden Schlussfolgerungen aus politikwissenschaftlicher Sicht.

2. Theoretischer Hintergrund und Analyserahmen

2.1 Parlamentsfunktionen und deren Wechselwirkung

Parlamente sind „Vielzweckorganisationen“ (Marschall 2005; Polsby 1975). Folglich hat die Demokratieforschung eine Vielzahl parlamentarischer Aufgabenkataloge hervorgebracht.¹ Mit Blick auf das schweizerische Parlament werden nachfolgend die sechs Funktionen gemäss Riklin (1977) aufgeführt:

1. Repräsentations-, Artikulations- und Kommunikationsfunktion
2. Wahlfunktion
3. Rekrutierungsfunktion
4. Initiativefunktion
5. Gesetzgebungsfunktion
6. Kontrollfunktion

Die vorliegende Studie befasst sich mit der gegenseitigen Beziehung von Wahl-, Gesetzgebungs- und Kontrollfunktion, wobei die an vierter Stelle genannte Initiativefunktion – d.h. das Auslösen von Gesetzgebungsprozessen und Setzen der legislativen Agenda – als Teil einer erweiterten Gesetzgebungsfunktion aufgefasst und in die Untersuchung einbezogen wird.²

Parlamente nehmen ihre Aufgaben häufig nicht allein wahr, sondern werden dabei durch weitere staatliche Institutionen unterstützt (oder auch konkurrenziert).³ So übt beispielsweise die Exekutive starken Einfluss auf die Gesetzgebungsprozesse aus und die Kontrolle von Regierung und Verwaltung wird auch von Gerichten und Rechnungshöfen wahrgenommen. Selbst die Wahlfunktion ist in einigen politischen Systemen zwischen Exekutive und Legislative geteilt, beispielsweise in den USA bei der Ernennung von Ministern der Regierung oder von Richtern am Obersten Gerichtshof. Die Wahlfunktion des schweizerischen Parlaments erweist sich im internationalen Vergleich als stark ausgebaut, zumindest wenn man die formellen Wahlkompetenzen betrachtet (Riklin 1977; Lüthi 2006).⁴ So wählt die Vereinigte Bundesversammlung u.a. den Bundesrat, den/die Bundeskanzler/in sowie die Richter/innen des Bundesgerichts. Die Wahlfunktion wurde über die Jahre zudem weiter gestärkt, z.B. mit der Wahl der Richter an den neuen, erstinstanzlichen eidgenössi-

¹ Für eine Übersicht unterschiedlicher Funktionskataloge vgl. beispielsweise Marschall (2005).

² Die Wahl und Abwahl der Regierung, deren politische Kontrolle sowie die Rechtsetzung zählen zu den parlamentarischen Hauptfunktionen (vgl. Marschall 2005: 138), auf welche sich die vorliegende Untersuchung beschränkt.

³ Selbstverständlich gilt dies auch für nichtstaatliche Akteure wie Medien oder Nichtregierungsorganisationen, deren Rolle jedoch nicht im Zentrum der behandelten Fragestellung steht und darum nicht weiter beleuchtet wird.

⁴ Informelle Selbstbeschränkung, z.B. hinsichtlich parteipolitischer Zusammensetzung (Konkordanz) oder der langjährigen Usanz, amtierende Bundesratsmitglieder nicht abzuwählen, kann der formellen Stärke freilich entgegen wirken (vgl. Riklin 1977: 373 sowie Abschnitt 3.1).

schen Gerichten, der Wahl des Bundesanwalts bzw. der Bundesanwältin und deren Stellvertretern sowie der Aufsicht der Bundesanwaltschaft durch das Parlament. Die Stärke der parlamentarischen Wahlfunktion in der Schweiz zeigt sich auch, wenn die von Sieberer (2008, 2010) genannten Kriterien zur Bestimmung der Bedeutung von Parlamenten als Regierungs-Wahlorgane auf die Schweiz angewandt werden.⁵ Die Bedeutung steigt, je stärker die Regierung durch die parlamentarische Wahl eingeschränkt wird. Im Sieberer-Index käme die Schweiz im Vergleich zu den 25 eingeschlossenen europäischen Staaten auf einen der ersten, wenn nicht gar auf den vordersten Rang zu liegen.⁶

Politikwissenschaftliche Fragen zum Verhältnis von Regierung und Parlament sind durch zwei „Dualismen“ geprägt: einerseits durch den von der klassischen Gewaltenteilungslehre herrührenden Dualismus zwischen Exekutive und Legislative, andererseits durch den dem Modell der parlamentarischen Mehrheitsdemokratie nachempfundenen Dualismus zwischen Regierung (inklusive Parlamentsmehrheit) und Opposition (von Beyme 1999). Machtteilungs- bzw. präsidentielle Regierungssysteme, in denen Parlament und Regierung über eine je eigene Legitimationsbasis verfügen und sich nicht gegenseitig auflösen/abwählen können, stützen sich dabei auf den klassischen Dualismus, während in parlamentarischen Systemen der Hauptkonflikt entlang dem „neuen“ Dualismus verläuft. Die vergleichende Regierungslehre hat sich allerdings schon länger davon verabschiedet, von idealtypischen Systemkategorien auf die reale Funktionsweise bzw. die tatsächliche Ausgestaltung der Exekutiv-Legislativ-Beziehungen zu schliessen (Schmidt 2008; Kriesi 2007). In allen Kategorien findet sich eine erhebliche Varianz in den institutionellen Details, wodurch sich die theoretischen Abgrenzungen in der empirischen Betrachtung stark relativieren können. Regierungssysteme mit separat legitimierten Gewalten können im Einzelnen so ausgestaltet sein, dass sie faktisch wie parlamentarische Systeme funktionieren (Colomer/Negretto 2005), während sich Systeme, in denen die Exekutive formal durch das Parlament gewählt wird, der Funktionslogik präsidentieller Demokratien annähern können, wie gerade das Beispiel der Schweiz zeigt (Bächtiger et al. 2006; Schwarz et al. 2011). Für das Zusammenspiel von Regierung und Parlament definiert die grundlegende institutionelle Ausgestaltung des Systems zwar die analytische Basis und legt einige fundamentale Parameter in Bezug auf die Verhaltensanreize fest, doch sagt sie für sich allein wenig über die tatsächlichen (Macht-)Verhältnisse zwischen den Gewalten aus. Stattdessen ist es notwendig, die Exekutiv-Legislativ-Beziehungen zweistufig zu erfassen: Erstens, über die Ermittlung der grundlegenden institutionellen Ausgangslage, auf deren Basis, zweitens, diejenigen Fak-

⁵ In der erwähnten Untersuchung sind 24 EU-Staaten sowie Norwegen enthalten, nicht jedoch die Schweiz. Es wird ein Index der Regierungsbeschränkung durch die parlamentarische Wahlfunktion gebildet, der sich aus vier Variablen zusammensetzt: institutionell zulässige Kandidatenzahl, nominierungsberechtigte Akteure, Mehrheitserfordernis und Abstimmungsmodus (vgl. Sieberer 2008: 258-263).

⁶ Die genaue Einteilung der Schweiz auf dem Index wird hier nicht vertieft behandelt.

toren zu eruieren sind, welche das Machtgefüge zwischen Regierung und Parlament im Gesetzgebungsalltag bestimmen.

2.2 Kriterien zur Bestimmung der institutionellen Ausgangslage

In Anlehnung an Shugart/Carey (1992) sowie Samuels/Shugart (2003) wird hier das grundlegende institutionelle Setting des Regierungssystems anhand der folgenden drei Dimensionen eruiert:⁷

1. Grad der Trennung des politischen Mandats von Exekutive und Legislative (separation of purpose)
2. Grad der Trennung des politischen Schicksals von Exekutive und Legislative (separation of survival)
3. Autonomiegrad der Exekutive bezüglich personelle Zusammensetzung und interne Organisation

Ein *getrenntes politisches Mandat* liegt vor, wenn die beiden Gewalten vom jeweiligen Wahlorgan mit Blick auf deren unterschiedliche Bestimmung bzw. Funktion gewählt werden und wenn im Rahmen der nächsten Wahlen deren Leistung auf Basis dieser unterschiedlichen politischen Erwartungen beurteilt wird. Faktoren, welche einen hohen Grad an getrennter Bestimmung wahrscheinlich machen, sind hauptsächlich:

- *Separate Legitimation (getrennte Volkswahl)*, während das Vorliegen einer Delegationskette (Volk wählt Parlament, dessen Mehrheit in der Folge die Regierung ernennt) einen hohen Grad gemeinsamer Bestimmung von Parlament (bzw. Parlamentsmehrheit) und Regierung indiziert.
- *Getrennte Wahltermine*: Finden die Wahlen unter separater Legitimation (vgl. oben) zu verschiedenen Zeitpunkten statt, sind unterschiedliche politische Mandate wahrscheinlicher als wenn die Wahlen am selben Tag stattfinden (oder wenn die Wahl der Regierung eine direkte Folge der Parlamentswahl darstellt).
- *Personalisiertes Wahl- und Parteiensystem*: Je stärker das Wahl- und Parteiensystem den Kandidierenden Anreize setzt, sich von der nationalen Partei unabhängig zu positionieren, desto wahrscheinlicher ist eine getrennte politische Bestimmung der Gewalten. In Bezug auf das Wahlsystem trifft dies auf relativ kleine Wahlkreise mit Majorzwahlverfahren oder im Falle einer Proporzwahl mit offenen Parteilisten zu, welche das parteiübergreifende Panaschieren und Kumulieren von Kandidierenden erlauben. Hinsichtlich des Parteiensystems bedeutet dies ein geringer Zentralisierungsgrad im Nominationsprozess (d.h. Auswahl der Kandidierenden auf Wahlkreisebene mit geringer Einflussnahme nationaler Par-

⁷ Die ursprünglichen Kriterien, welche sich primär auf präsidentielle Demokratieformen beziehen, wurden zwecks Ausweitung auf parlamentarische Regierungssysteme teilweise angepasst und erweitert.

teigremien) sowie nach der Wahl eine geringe Abhängigkeit der Parlamentsmitglieder von der nationalen Partei (z.B. bzgl. finanzieller Ressourcen, Zuteilung von Kommissionssitzen).

- *Inkongruenz der Wahlkreisgrenzen:* Im Falle einer separaten Legitimation ist ein getrenntes politisches Mandat der Gewalten umso wahrscheinlicher, je ungleicher die Wahlkreise gezogen sind. Bei einer Wahl der Regierung durch das Parlament entfällt dieses Argument.

Getrennte politische Schicksale von Exekutive und Legislative liegen demgegenüber vor, wenn:

- das Parlament weder die Regierung als Ganzes noch einzelne Mitglieder zu Beginn einer Legislaturperiode wählen bzw. abwählen kann;
- das Parlament weder die Gesamtregierung noch einzelne Mitglieder während der Legislaturperiode vorzeitig abberufen kann;
- die Regierung ihrerseits über keine Möglichkeit verfügt, das Parlament vorzeitig aufzulösen.

Das Schicksal von Regierung und Parlament ist demgegenüber am stärksten verknüpft, wenn sämtliche der beschriebenen Kompetenzen vorliegen und die Abberufung der einen Gewalt immer die Auflösung der anderen nach sich zieht.

Der *Autonomiegrad der Exekutive hinsichtlich der personellen Zusammensetzung und internen Arbeitszuweisung* schliesslich bezieht sich auf die Frage, wie stark regierungsexterne Akteure (Parlament, Volk) die Zusammenstellung sowie die interne Organisation des Regierungsteams beeinflussen. Der geringste Autonomiegrad liegt vor, wenn das Parlament oder das Volk jedes Regierungsmitglied einzeln und auf die Besetzung eines zuvor bestimmten Ministeriums hin wählen würde, wodurch regierungsinterne Rochaden nach erfolgter Wahl verunmöglicht wären. Grosse Autonomie besteht hingegen, wenn das Parlament oder das Volk nur den Regierungs- bzw. Staatschef wählt und dieser bei der weiteren Ernennung seines Teams autonom agiert.

Die drei Dimensionen erlauben eine umfassende Verortung von Regierungssystemen in Bezug auf die Anreize zu einem getrennten politischen Verhalten bzw. zur Verfolgung unterschiedlicher politischer Programme zwischen Parlament und Regierung. Für den schweizerischen Fall wird diese in Kapitel 3 vorgenommen.

Die allgemeine Situierung des Systems vermag noch keine Aussage darüber zu treffen, wie sich die Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative im Rahmen der Gesetzgebungs- und Kontrollfunktionen konkret gestalten. Angesprochen ist damit die Verteilung der Agendasetting-Macht

zwischen den beiden Gewalten: Wer hat wann und weshalb die besseren Karten, wenn es um die Einflussnahme auf den Output legislativer Entscheidungsprozesse geht? Wie stark fallen die gegenseitigen Kontrollmöglichkeiten aus? Diesen Fragen widmen sich die beiden nächsten Abschnitte.

2.3 Kriterien zur Bestimmung der Stärke der Gesetzgebungsfunktion

Zur Bestimmung des Einflusses von Regierung und Parlament in der Gesetzgebung⁸ (Agendasetting-Macht) stützt sich die Studie auf das Grundkonzept von Tsebelis/Rasch (2011). Die beiden Autoren unterscheiden drei Dimensionen des Agendasetting:

1. *Institutionelle Dimension*: Formale Mechanismen (gesetzlich verankerte Bestimmungen), welche es der Regierung erlauben, den Gesetzgebungsprozess zu ihren Gunsten zu beeinflussen. Welche Vorlagen finden den Weg ins Parlament? Welche Regeln gelten zu deren Verabschiedung? Im Einzelnen erstreckt sich die institutionelle Agendasetting-Dimension über folgende sechs Mechanismen (vgl. Tsebelis/Rasch 2001: 5-7):
 - Möglichkeiten der Regierung, die Parlamentsdebatte zeitlich zu beschränken (time constraints)
 - Möglichkeiten der Regierung, Änderungsanträge im Parlament zu unterbinden (closed and restrictive rules)
 - Möglichkeiten der Regierung, im laufenden Prozess eigene Änderungen in privilegierter Weise einzubringen (expansive and sequencing rules)
 - Möglichkeiten der Regierung, Gesetzesvorlagen dem Parlament gänzlich vorzuenthalten (gatekeeping rules)
 - Vorteilhafte Position des Regierungsvorschlags im parlamentarischen Abstimmungsverfahren (vote-counting and voting order rules)
 - Bestehen exklusiver Gesetzgebungsdomänen der Regierung (exclusive government jurisdiction)
2. *Positionsdimension I – Positionelle Spielräume des Agendasetters*: Der Ermessensspielraum – und somit die Möglichkeiten für die Regierung, das Ergebnis des Gesetzgebungsprozesses möglichst nahe an die eigenen Präferenzen heranzuführen – ist umso grösser, je weniger Vetospieler das politische System aufweist.⁹ Viele Vetospieler weist beispielsweise ein System auf, welches über zwei Parlamentskammern mit unterschiedlichen par-

⁸ Die Analyse fokussiert auf die parlamentarische Phase der Gesetzgebung. Ebenfalls berücksichtigt wird die starke Stellung des Bundesrats im Rahmen direktdemokratischer Prozesse (vgl. Schwarz et al. 2011: 134). Nicht thematisiert werden demgegenüber weitere der parlamentarischen Phase nachgelagerte Prozesse wie z.B. der Erlass von Verordnungen des Bundesrates.

⁹ Vetospieler sind individuelle oder kollektive Akteure, deren Zustimmung für die Änderung des Status quo notwendig ist (Tsebelis 2002).

teipolitischen Mehrheiten, über eine Exekutive ohne „Hausmacht“ im Parlament, aber mit Vetorecht gegenüber legislativen Erlassen, über eine starke Verfassungsgerichtsbarkeit sowie über ausgebaute direktdemokratische Instrumente verfügt.

3. *Positionsdimension II – Zentralität des Agendasetters*: Je näher sich die Regierungsposition im Zentrum der (übrigen) Vetospieler im System befindet, desto einflussreicher fällt der Agendasetting-Einfluss aus. Exekutiven ohne Vetospieler-Status sind darum am erfolgreichsten, wenn ihre Position möglichst am politischen Zentrum (gemessen an den Positionen der existierenden Vetospieler) angesiedelt ist.

Nach dem Konzept von Tsebelis/Rasch üben die institutionellen Mechanismen den stärksten Einfluss auf die Agendasetting-Macht der Regierung aus. D.h. besitzt die Exekutive weitreichende institutionelle Einflussoptionen, verlieren die positionsbezogenen Dimensionen ihre Bedeutung. Ist die institutionelle Komponente hingegen schwach ausgebildet, kann die Regierung diese Schwäche durch die anderen Komponenten (über-)kompensieren. Eine Beurteilung des schweizerischen Falles anhand der genannten Agendasetting-Kriterien wird in Kapitel 3 vorgenommen.

2.4 Kriterien zur Bestimmung der Stärke der Kontrollfunktion

Politische Systeme, in denen Regierung und Parlamentsmehrheit identisch sind und zusammen eine Schicksalsgemeinschaft bilden (neuer Dualismus), weisen zwar eine relativ starke parlamentarische Wahlfunktion auf (die Regierung wird von einer Parlamentsmehrheit eingesetzt, welche auch deren Absetzung jederzeit in die Wege leiten kann), doch besitzt die Parlamentsmehrheit hernach kaum einen Anreiz, die eigene Regierung mittels unabhängiger Initiative-, Gesetzgebungs- und Kontrolltätigkeit blosszustellen oder gar in ernsthafte Bedrängnis zu bringen. Während die Initiative- und Gesetzgebungsfunktion ganz in den Händen der Regierungspartei(en) liegt – das Parlament fungiert lediglich als „Regierungsnotar“ (Pelinka/Welan 1971: 68) oder als blosses „Machtverteilungsorgan“ (Sieberer 2008: 255), welches die demokratische Legitimation von Gesetzgebungsvorlagen sicherstellt, an deren Formulierung es selbst kaum substantiell mitgearbeitet hat – geht die Kontrollfunktion in diesem System auf die parlamentarische Opposition über, deren politische Position allenfalls durch gerichtliche oder gerichtsähnliche Instanzen (Verfassungsgerichte, Rechnungshöfe) unterstützt wird. In der Gesamtbetrachtung kontrolliert die Regierung eher die Parlamentsmehrheit als umgekehrt.

Anders in Systemen unter dem klassischen Dualismus zwischen Regierung und Parlament (Machtteilungs- und präsidentielle Systeme). Typischerweise verfügen in diesen Systemen Regierung und Parlament über eine je unabhängige Legitimationsbasis, indem sie beide direkt vom Volk bestimmt

werden. Im Vergleich zu parlamentarischen Mehrheitssystemen ist die Wahlfunktion der Legislative daher stark beschnitten bzw. in Bezug auf die Regierungszusammensetzung praktisch inexistent. Aufgelöst ist dadurch nicht nur die (direkte) Abhängigkeit der Regierung von der Unterstützung durch die Parlamentsmehrheit, sondern ebenso die (wie gesehen) noch stärkere Abhängigkeit der Parlamentsmehrheit vom Erfolg des Regierungsteams. Das Verhältnis von Regierung und Parlament ist daher eher von Konkurrenz geprägt als von Kollusion, was im Parlament stärkere Anreize zur aktiven Wahrnehmung der Initiative-, Gesetzgebungs- und Kontrollfunktion schafft.

Parlamente mit eingeschränkter Wahlfunktion verfügen also in einer empirischen Betrachtung häufig über effektivere Möglichkeiten zur Kontrolle der Regierungstätigkeit als Parlamente, welche sämtliche Befugnisse zur Wahl bzw. Abwahl der Exekutive in den eigenen Händen halten. Es stellt sich sodann die Frage, mit welchen demokratietheoretischen Argumenten das Parlament eine unabhängig legitimierte Regierung stärker kontrollieren sollte als eine Regierung, die aus der Parlamentsmehrheit hervorgeht. Das anschaulichste Begründungsmuster bietet hierzu die Delegations- theorie (Principal-Agent-Ansatz; vgl. ausführliche Darstellungen in Strøm et al. 2003 sowie Braun/Gilardi 2006): Demokratische Wahlvorgänge begründen stets eine Delegationskette, indem die Gewählten (agents) in Vertretung der (Mehrheit der) Wählenden (principals) zukünftige Ent- scheidungen treffen. Umgekehrt sind die Gewählten den Wählenden periodisch Rechenschaft schuldig (accountability). Eine wirksame Pflicht zur Rechenschaft setzt indes die Verfügbarkeit von Informationen zur Tätigkeit der Gewählten in hinreichendem Umfang und Qualität voraus. Delega- tionsketten sind inhärent geprägt durch asymmetrische Informationsstrukturen, d.h. der Agent ver- fügt ständig über mehr Informationen als der Principal und kann den Informationsvorsprung zum eigenen Vorteil (Durchsetzen der eigenen Ziele) nutzen. Die Folgen sind Delegationsverluste (agency loss) durch Verhaltensweisen, welche in der Literatur als moralisches Risiko (moral ha- zard) und adverse Selektion (adverse selection) bezeichnet werden (Lupia 2003; Braun/Gilardi 2006a).¹⁰

Ohne wirksame Kontrollmechanismen durch die Wählenden nehmen die geschilderten Probleme in demokratischen Delegationsprozessen überhand: 1. Die Gewählten drängen die Wählenden zu politischen Lösungen, zu denen eigentlich Alternativen bestehen, welche den Präferenzen der (Mehrheit der) Wählenden besser entsprechen würden (moralisches Risiko). 2. Die Wählenden schätzen den Leistungsausweis der Gewählten falsch ein und fassen basierend auf einer unzu- reichenden Informationslage ihren (Wieder-)Wahlentscheid (adverse Selektion). Kontrollmecha- nismen, welche die geschilderten negativen Folgen zu eliminieren oder zumindest abzuschwächen

¹⁰ Moral hazard entsteht, wenn der Principal das Verhalten des Agents nach erfolgter Wahl nicht permanent und vollumfänglich überwachen kann. Adverse selection tritt auf, wenn dem Principal bei seiner Wahlentscheidung die notwendigen Informationen fehlen, um die gemäss seiner Präferenz geeignetste Kandidatur auszuwählen.

vermögen, setzen entweder *ex ante* (vor der Wahl) oder *ex post* (nach der Wahl) an (Lupia 2003: 44-51). *Ex-ante*-Kontrollmechanismen beinhalten Instrumente, welche es dem Principal erlauben, über die politischen Präferenzen und persönlichen Fähigkeiten der Kandidierenden sich ein informiertes Bild zu machen (Vermeidung adverser Selektion). Dazu zählen etwa die Existenz eines politischen Wettbewerbs zwischen mehreren Alternativen, ein investigatives Mediensystem, Informationsplattformen, welche bisherige Leistungsausweise und politische Stellungnahmen der Kandidierenden bewerten, Befragung der Kandidierenden zu ihren Einstellungen zu aktuellen politischen Fragen, etc. (Screening-Mechanismen). *Ex-post*-Kontrollmechanismen befähigen den Principal, die Arbeit des oder der Gewählten periodisch einer Überprüfung zu unterziehen (Vermeidung moralischen Risikos). McCubbins/Schwartz (1984) vergleichen diese Instrumente entweder mit einer Polizeipatrouille (police patrol), wenn die Informationen vom Principal selbst produziert werden (z.B. gesetzliche Auskunftspflichten gegenüber Parlamentskommissionen, Untersuchungen einer parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle oder Untersuchungskommission) oder mit einem Feueralarm (fire alarm), wenn externe Institutionen angerufen werden, um als Drittpartei eine Kontrollfunktion wahrzunehmen (z.B. Beschwerden ans Verfassungsgericht, Untersuchungen des Rechnungshofes). Als schwächste Form einer *Ex-post*-Kontrolle figurieren zudem regelmässige Reporting-Erfordernisse (z.B. jährliche Rechenschaftsberichte), da diese Information vom Agent selbst produziert wird (vgl. auch Strøm et al. 2006). Feueralarm- und Reporting-Mechanismen besitzen aus Sicht des Principals jedoch einen grossen Vorteil: Sie schonen die eigenen Ressourcen zur Informationsgewinnung.

Je effektiver die Kontrollmechanismen ausgestaltet sind, desto stärker stimmt das politische Handeln der Gewählten mit den Bedürfnissen und Präferenzen der Wählenden überein. Und je weiter entfernt die Wählenden von den Gewählten sind, desto schwieriger gestaltet sich die Einrichtung effektiver Kontrollmechanismen bzw. die Beschaffung hinreichender Informationen *durch die Wählenden selbst*. Entgegen der landläufigen Meinung vertreten direkt vom Volk gewählte Mandatsträger darum die politischen Ansichten ihrer Wählerinnen und Wähler nicht von vornherein „besser“ als solche, welche vom Parlament gewählt werden (Niskanen 1991; Mitchell 2000; Strøm 2003). Der entscheidende Punkt liegt somit im Umfang und vor allem in der Qualität der verfügbaren und relevanten Informationen, welche durch Institutionen, die sich näher am politischen Geschehen befinden und über die notwendigen Ressourcen (Sachkunde, rechtliche Befugnisse, Zeit, Personal sowie die dazu notwendigen finanziellen Mittel) verfügen, besser zu beschaffen sind als durch die einzelne Wählerin oder den einzelnen Wähler.

Schnapp/Harfst (2005) haben in einer breit angelegten Studie die parlamentarischen Kontrollmittel in drei Gruppen eingeteilt und erfasst:

1. *Kontroll- und Steuerungsstrukturen*: Differenziertheit des Kommissionssystems (Anzahl Kommissionen), Kommissionsgrösse, Spiegelbildlichkeit der Geschäftsbereiche von Kommissionen und Regierungsministerien, Spezialisierung der Parlamentsmitglieder.
2. *Kontroll- und Steuerungsressourcen*: Grösse des Parlaments, Grösse der Parlamentsverwaltung, Anzahl persönliche Mitarbeitende pro Parlamentsmitglied, Anzahl Kommissionsmitarbeitende, personelle und finanzielle Ausstattung von wissenschaftlichen und Dokumentationsdiensten.
3. *Kontroll- und Informationsrechte*: Informationsrechte des Parlaments bzw. der Kommissionen gegenüber Regierung/Verwaltung, zur Verfügung stehende Zeit zur Prüfung von Regierungsvorlagen und des Staatsbudgets, Existenz eines unabhängigen Rechnungshofes sowie einer Ombudsstelle.

Entlang dieser Gruppen haben Schnapp/Harfst drei Indizes gebildet, welche die Kontrollkapazitäten von 22 Parlamenten erfassen und vergleichbar machen. Zur konkreten Verortung der Schweiz vgl. Kapitel 3.

2.5 Die Beurteilungskriterien in der Übersicht

Im Folgenden werden die einzelnen Beurteilungskriterien nochmals zusammenfassend dargestellt.

Kriterien zur Bestimmung der institutionellen Ausgangslage (nach Shugart/Carey 1992 und Samuels/Shugart 2003):

1. Trennungsgrad des politischen Mandats von Exekutive und Legislative
 - separate Legitimationsbasis
 - seitlich getrennte Wahltermine
 - Personalisierungsgrad des Wahl- und Parteiensystems
 - Inkongruenzgrad der Wahlkreise
2. Trennungsgrad des politischen Schicksals zwischen Exekutive und Legislative
 - keine Wahl/Abwahl der Gesamtregierung oder einzelner Mitglieder durch das Parlament zu Beginn einer neuen Legislaturperiode
 - keine vorzeitige Abberufung der Gesamtregierung oder einzelner Mitglieder durch das Parlament
 - keine vorzeitige Auflösung des Parlaments durch die Regierung
3. Autonomiegrad der Exekutive
 - Autonomiegrad bzgl. personelle Zusammensetzung
 - Autonomiegrad bzgl. interne Arbeitszuweisung

Kriterien zur Bestimmung der Agendasetting-Macht in der Gesetzgebung (nach Tsebelis/Rasch 2011):

1. Institutionelle Dimension
 - Zeitbeschränkungen durch die Regierung
 - Einschränkungen für parlamentarische Änderungsanträge
 - privilegierte Position von Änderungsanträgen der Regierung
 - Gatekeeping-Rolle der Regierung
 - privilegierte Position der Regierung im Abstimmungsverfahren
 - exklusive Gesetzgebungsdomänen der Regierung
2. Positionsdimension I
 - grosse Positions-Spielräume der Regierung aufgrund geringer Zahl an (effektiven) Vetospielern im System
3. Positionsdimension II
 - hoher Zentralitätsgrad der Regierungsposition (Präferenzen der Regierung befinden sich im Zentrum der Vetospieler)

Beurteilungskriterien zur Bestimmung der Stärke der Kontrollfunktion (nach Schnapp/Harfst 2005):

1. Kontroll- und Steuerungsstrukturen
 - Differenziertheit des Kommissionssystems (Anzahl Kommissionen)
 - Kommissionsgrösse
 - Spiegelbildlichkeit der Geschäftsbereiche von Kommissionen und Regierungsministerien
 - Spezialisierung der Parlamentsmitglieder
2. Kontroll- und Steuerungsressourcen
 - Grösse des Parlaments
 - Grösse der Parlamentsverwaltung
 - Anzahl persönliche Mitarbeitende pro Parlamentsmitglied
 - Anzahl Kommissionsmitarbeitende
 - personelle und finanzielle Ausstattung von wissenschaftlichen und Dokumentationsdiensten
3. Kontroll- und Informationsrechte
 - Informationsrechte des Parlaments bzw. der Kommissionen gegenüber Regierung/Verwaltung
 - zur Verfügung stehende Zeit zur Prüfung von Regierungsvorlagen und des Staatsbudgets
 - Existenz eines unabhängigen Rechnungshofes sowie einer Ombudsstelle

3. Einordnung der aktuellen schweizerischen Exekutiv-Legislativ-Beziehungen

In den vorangehenden Abschnitten wurden auf theoretischer Basis die grundlegenden Kriterien hergeleitet, welche zur Bewertung des heutigen Verhältnisses zwischen Regierung und Parlament in Bezug auf die allgemeine institutionelle Ausgangslage, die Gesetzgebungs- sowie die Kontrollfunktion heranzuziehen sind. Diese Einordnung der aktuellen Situation wird im Folgenden vorgenommen, einerseits indem auf die bestehende Literatur zurückgegriffen wird, andererseits mittels eigener Einschätzungen durch die Autoren der Studie.

3.1 Die institutionelle Ausgangslage

In Abschnitt 2.2 wurden drei Kriterien eingeführt, welche die institutionelle Basis zur Bestimmung des Verhältnisses von Exekutive und Legislative bilden: Grad der Trennung des Mandats sowie des politischen Schicksals der beiden Gewalten sowie der Autonomiegrad der Exekutive bezüglich ihrer personellen Zusammensetzung und internen Aufgabenzuweisung.

Der *Trennungsgrad des politischen Mandats* bestimmt sich anhand folgender vier Elemente: separate Legitimation, zeitliche Trennung der Wahl, Personalisierungsgrad des Wahl- und Parteiensystems sowie – nur im Falle einer separaten Legitimation – dem Inkongruenzgrad der Wahlkreisgrenzen. Im aktuellen politischen System der Schweiz werden die Mitglieder des Bundesrates durch die Bundesversammlung gewählt, eine separate Legitimationsbasis besteht somit nicht. Damit ist gemäss der Ausführungen in Abschnitt 2.2. bereits klar, dass einerseits das Kriterium der zeitlichen Trennung des Wahltermins nicht zutrifft und andererseits das letztgenannte Kriterium (Inkongruenzgrad der Wahlkreisgrenzen) gar nicht zur Anwendung gelangt. In Bezug auf das dritte Element (Personalisierung des Wahl- und Parteiensystems) wird hier von einem mittleren bis eher starken Personalisierungsgrad ausgegangen (vgl. Norris 2004): Die Wahl in den Nationalrat erfolgt zurzeit in sechs Kantonen in einem Einerwahlkreis, sieben weitere Kantone weisen zwischen zwei und fünf Nationalratssitzen auf. D.h. die Hälfte der 26 Wahlkreise wählt maximal fünf Vertreterinnen oder Vertreter in die grosse Kammer. Nur sechs Kantone entsenden mehr als zehn Mitglieder in den Nationalrat. Die Wahlkreisstruktur ist somit sehr kleinräumig angelegt, was die Nähe der Parlamentsmitglieder zu ihrer Wählerbasis fördert und somit den Personalisierungsgrad erhöht. Hinzu kommt, dass das Wahlsystem im Nationalrat dem Prinzip offener Parteilisten entspricht, d.h. die Wählerinnen und Wähler sind nicht an die Vorgaben der Parteien gebunden, sondern verfügen über die Möglichkeit, aus allen Kandidierenden eine eigene Liste zu erstellen (Panachage) und dabei missliebige Kandidaten zu streichen oder bevorzugte Kandidierende zweimal auf der Liste aufzuführen (Kumulieren). Die Kandidierenden stehen in diesem System nicht nur als Parteivertre-

ter/innen in Konkurrenz zu den anderen Parteien, sondern es entsteht auch unter den Kandidierenden derselben Partei eine listeninterne Konkurrenzsituation um die Anzahl persönlicher Stimmen.

Neben der mehrheitlich kleinräumigen Wahlkreisstruktur und dem Prinzip der offenen Parteilisten bildet auch die Existenz des Ständerats als absolut gleichberechtigte zweite Parlamentskammer ein zusätzliches Argument für einen in der Gesamtbetrachtung relativ starken Personalisierungsgrad des Wahlsystems. In 18 der 20 Kantone mit zwei Ständeratssitzen sowie in allen sechs Kantonen mit nur einem Sitz wird das Majorzwahlverfahren angewandt, in welchem im ersten Wahlgang das absolute Mehr der abgegebenen Stimmen und in einem allfälligen zweiten Wahlgang das relative Mehr der Stimmen entscheidet. Majorzwahl und geringe Wahlkreisgrösse setzen hier starke Anreize für Persönlichkeits- statt Parteiwahlen.

Als letzter Punkt ist der Parteiföderalismus anzuführen, welcher bei der Nomination von Kandidierenden vor National- und Ständeratswahlen nach wie vor stark spielt (Ladner 2006; Iff 2009). Die Nominationsveranstaltungen finden innerhalb der Kantonalparteien statt. Ein direkter Einfluss der nationalen Parteileitung auf die Listengestaltung besteht kaum. Zwar sind Zentralisierungstendenzen in Bezug auf die Umsetzung von Wahlkampagnen sowie die fraktionsinterne Kontrolle der Parlamentsmitglieder nach der Wahl kaum von der Hand zu weisen, doch befindet sich die Schweiz aus einer international vergleichenden Perspektive nach wie vor in einem von relativ geringer Parteizentralisierung geprägten Stadium (Ladner 2006). In der Gesamtbetrachtung ergibt sich daraus eine eher schwache Trennung des politischen Mandats von Bundesrat und Bundesversammlung (vgl. Tabelle 1).

Der *Grad der Trennung des politischen Schicksals* von Bundesrat und Bundesversammlung gliedert sich in drei Elemente: Fehlende (Ab-)Wahlmöglichkeit der Regierung durch das Parlament zu Beginn einer neuen Legislaturperiode, fehlende Möglichkeit einer vorzeitigen Abberufung der Regierung (oder einzelner Mitglieder) sowie fehlendes Parlamentsauflösungsrecht durch die Regierung. Alle drei Elemente können relativ einfach und ohne längere Ausführungen bewertet werden. Die Mitglieder des Bundesrates werden durch das Parlament gewählt, eine separate Legitimationsbasis der beiden Gewalten besteht nicht. Seit Beginn der 47. Legislaturperiode (2003) nimmt die Bundesversammlung ihre zentrale Wahlfunktion zudem deutlich aktiver wahr, indem der über lange Jahre vorherrschende faktische Automatismus der Wiederwahl amtierender Bundesratsmitglieder zumindest abgeschwächt wurde. Die mangelnde Sanktionierung schwacher politischer Leistungsausweise von Bundesratsmitgliedern wurde z.B. von Riklin (1977: 373) kritisiert: „Bei der Wiederwahl von Bundesräten freilich verzichtet die Bundesversammlung ohne zwingenden Grund in übertriebener Rücksichtnahme auf jeglichen Einfluss“. Aus dieser Warte hat sich die tatsächliche

Wahrnehmung der parlamentarischen Wahlfunktion aufgrund der politischen Ereignisse der vergangenen Jahre der verfassungsmässig festgelegten Stärke wieder stärker angenähert. Die Trennung der politischen Schicksale der beiden Gewalten schwächte sich dadurch etwas ab. Verwehrt bleibt der Bundesversammlung indes nach wie vor die vorzeitige Abberufung der Regierung bzw. einzelner Regierungsmitglieder. Umgekehrt ist auch die vierjährige Legislaturperiode der Bundesversammlung absolut fixiert, ohne vorzeitige Auflösungsmöglichkeit durch den Bundesrat. In der Gesamtbetrachtung ergibt sich dadurch eine mittlere bis starke Trennung der politischen Schicksale von Bundesrat und Bundesversammlung (vgl. Tabelle 1).

Der *Autonomiegrad der Exekutive* setzt sich zusammen aus der Autonomie bei der Bestimmung ihrer personellen Zusammensetzung und der Autonomie bei der internen Arbeitszuweisung (d.h. Zuteilung der Departemente auf die Regierungsmitglieder und Bestimmung der zu einem Departement zugehörigen Ämter und Stellen). Im aktuellen schweizerischen System verfügt kein Mitglied der Exekutive über das Recht, die Wahl einzelner Regierungsmitglieder vorzuschlagen oder gar selbst vorzunehmen. Der Autonomiegrad der Exekutive in Bezug auf die eigene personelle (und parteipolitische) Zusammensetzung ist somit gleich null. Sehr hoch fällt die Autonomie der Regierung jedoch in Bezug auf deren interne Organisation und die Zuteilung der Departemente aus. Die Bundesversammlung wählt die Bundesratsmitglieder nicht im Hinblick auf die Führung eines bestimmten Departements, sondern die Zuweisung ist Sache der sieben Bundesratsmitglieder. Gleiches gilt für die Bestimmung der verwaltungsinternen Strukturen, insbesondere die Schaffung von Bundesämtern und deren Verteilung auf die sieben Departemente. In der Gesamtbetrachtung weist die schweizerische Exekutive somit einen mittleren Autonomiegrad auf (vgl. Tabelle 1).

In der Gesamtbetrachtung aller drei Teilkriterien ergibt sich ein Durchschnittswert, der sich ziemlich genau in der Mitte befindet zwischen einem klassisch-dualistischen Regimetyp (Gewaltenteilung) und einem System, das dem neuen Dualismus folgt (parlamentarische Mehrheitsdemokratie). Dieses Ergebnis entspricht der gängigen Einschätzung der Schweiz als weder parlamentarisch noch präsidentiell (z.B. Riklin/Ochsner 1984; Lijphart 1999) bzw. als „Mischtypus“ (Linder 2005: 200). Aufschlussreicher als der Gesamtdurchschnitt sind für die Fragestellung der vorliegenden Studie jedoch die einzelnen Teilindizes, welche eine eher schwache Trennung des politischen Mandats von Bundesrat und Bundesversammlung, eine eher starke Trennung des politischen Schicksals der beiden Gewalten sowie dem Bundesrat einen mittleren Autonomiegrad bescheinigen.

Tabelle 1: Grundlegendes institutionelles Setting im aktuellen schweizerischen System

| Kriterien | Bewertung |
|--|---|
| 1. Grad der Trennung des politischen Mandats zwischen Exekutive und Legislative: 1.1 <i>Separate Legitimationsbasis</i> 1.2 <i>Zeitlich getrennter Wahltermin</i> 1.3 <i>Personalisierungsgrad des Wahl- und Parteiensystems</i> 1.4 <i>Inkongruenzgrad der Wahlkreise</i> | – – ◦/+ (n.a.) |
| 2. Grad der Trennung des politischen Schicksals zwischen Exekutive und Legislative: 2.1 <i>Keine Wahl/Abwahl der Gesamregierung oder einzelner Mitglieder durch das Parlament zu Beginn einer neuen Legislaturperiode</i> 2.2 <i>Keine vorzeitige Abberufung der Gesamregierung oder einzelner Mitglieder durch das Parlament</i> 2.3 <i>Keine vorzeitige Auflösung des Parlaments durch die Regierung</i> | – + + |
| 3. Autonomiegrad der Exekutive: 3.1 <i>Autonomiegrad bzgl. personelle Zusammensetzung</i> 3.2 <i>Autonomiegrad bzgl. interne Arbeitszuweisung</i> | – + |
| Gesamtbewertung Teilkriterien 1-3 (ungewichtet) | Mittelposition zw. präsidentiell und parlamentarisch |

Legende: + = Kriterium zutreffend; ◦/+ = K. eher zutreffend; – = K. nicht zutreffend; n.a. = K. nicht anwendbar

3.2 Die Gesetzgebungsfunktion der Bundesversammlung

Eine Analyse der schweizerischen Legislativ-Exekutiv-Beziehungen anhand der drei Agendasetting-Dimensionen von Tsebelis/Rasch (2011) (vgl. Abschnitt 2.3) wurde von Schwarz et al. (2011) vorgenommen. In Bezug auf die *institutionelle Agendasetting-Dimension* zeigt sich, dass die formalen institutionellen Regelungen der Regierung lediglich minimale Einflussmöglichkeiten auf den legislativen Gesetzgebungsprozess zugestehen. So hat der Bundesrat weder das Recht, dem Parlament zeitliche Schranken aufzuerlegen, noch kann er im Parlament gestellte Änderungsanträge unterbinden oder eigene Anträge in privilegierter Weise einbringen. Auch die Abstimmungsregeln sehen keine systematische Bevorteilung der Regierungsposition vor und exklusive Gesetzgebungsdomänen der Regierung, die dem parlamentarischen Einflussbereich entzogen wären, sind hierzulande unbekannt. Auch die Rolle der Regierung als Gatekeeper ist in einer formalen Betrachtung

tungsweise schwach ausgestaltet, zumal einmal eingereichte Regierungsvorlagen von dieser nicht mehr eigenmächtig zurückgezogen werden können und das Parlament jederzeit mittels Parlamentarischer Initiative selbstständig gesetzgeberisch tätig werden kann. Selbstverständlich nehmen Regierung und Verwaltung aufgrund der ungleichen Ressourcenverteilung zwischen den beiden Gewalten eine *faktisch* deutlich stärkere Gatekeeping-Funktion gegenüber der Bundesversammlung ein. Diese Machtverschiebung zugunsten der Regierung liegt jedoch nicht in den formal-institutionellen Regeln begründet, weshalb sie im Rahmen der Analyse von Schwarz et al. (2011) als Teil der dritten Agendasetting-Dimension betrachtet werden (vgl. unten).

Für eine im internationalen Vergleich schwache Regierungsposition im parlamentarischen Verfahren sprechen auch verschiedene Erhebungen zur Gesetzgebungsaktivität der Bundesversammlung (z.B. Zehnder 1988; Jegher 1999; Schwarz et al. 2011).¹¹ Die Studien weisen nach, dass das Parlament bei Bundesratsvorlagen in rund 35-45 Prozent der Fälle eigene Veränderungen vornimmt. Auch wenn direkte Vergleiche mit anderen Ländern nur beschränkt aussagekräftig sind, so kann doch davon ausgegangen werden, dass die Bundesversammlung ein aktives Arbeitsparlament darstellt, dessen Gesetzgebungsaktivitäten sich auf der Höhe der ebenfalls recht aktiven skandinavischen Parlamente bewegen. Sicher liegen sie höher als in traditionellen parlamentarischen Systemen, aber auch tiefer als im US-Kongress (Schwarz et al. 2011).

Das schweizerische Regierungssystem umfasst eine relativ grosse Zahl an Vetospielern (Tsebelis 2002; Vatter 2008). Neben den beiden gleichberechtigten Kammern des Parlaments, deren politische Zusammensetzung sich in den letzten rund 15 Jahren relativ deutlich auseinander entwickelt und somit zu einer Verengung der politischen Spielräume für den Agendasetter geführt hat, sind die ausgebauten direktdemokratischen Instrumente zu nennen, welche eine Veränderung des Status quo aufgrund des nachträglichen Gesetzes- und Staatsvertragsreferendums sowie des Ständemehrerfordernisses bei Verfassungsänderungen und besonders weit reichenden Staatsverträgen erschweren. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang nicht nur die direkten Beschränkungen, sondern auch die indirekten Wirkungen im Vorfeld der abschliessenden parlamentarischen Entscheidungsfindung, welche das ausgebaute Vernehmlassungsverfahren, Referendumsdrohungen konfliktfähiger Interessengruppen und Verbände sowie in der Folge die Suche nach politisch breit abgestützten, referendumssicheren Lösungen umfassen (Neidhart 1970; Papadopoulos 2001). Somit belässt die zweite Agendasetting-Dimension, welche die *Positionsspielräume der Regierung* erfasst, dem Bundesrat ebenfalls nur relativ geringen Einfluss auf das Ergebnis der Gesetzgebung.

¹¹ Vgl. auch die Ergebnisse einer Untersuchung durch Fischer et al. (2009), welche u.a. zur Feststellung gelangen, dass in den letzten rund 30 Jahren eine Schwächung der Position des Bundesrates und eine Stärkung der Position der Parteien im schweizerischen Entscheidungsprozess zu beobachten war.

Anders fällt die Beurteilung der dritten Agendasetting-Dimension aus, welche die *Zentralität der Regierungsposition* erfasst. In verschiedenen international vergleichenden Studien nimmt die Bundesversammlung eine ressourcenmässig schwache Stellung ein. Dies gilt sowohl in Bezug auf die Professionalisierung der Legislative, gemessen anhand des Einkommens der Parlamentsmitglieder aus ihrer parlamentarischen Tätigkeit, den Kosten des gesamten Parlamentsbetriebs (inkl. Parlamentsverwaltung) sowie am Zeitaufwand in den Sessionen und Kommissionssitzungen (Z'graggen/Linder 2004; Z'graggen 2009), als auch hinsichtlich der legislativen Kontrollressourcen (Schnapp/Harfst 2005; vgl. dazu im Besonderen Abschnitt 3.3). Von einem breiten Ressourcenbegriff ausgehend (vgl. Knoepfel et al. 2006), sind Regierung und Verwaltung dem Parlament in praktisch allen Bereichen überlegen, mit Ausnahme der rechtlichen Kompetenzen (institutionelle Agendasetting-Dimension) sowie der demokratischen Legitimation. Die Ressourcenstärke von Regierung und Verwaltung in Verbindung mit den indirekten Wirkungen der Volksrechte (insbesondere das Vernehmlassungsverfahren) verleihen der Regierung einen entscheidenden Informationsvorsprung gegenüber dem Parlament. Dies nicht nur in Bezug auf die inhaltliche Sachkompetenz hinsichtlich des betreffenden Politikfelds, sondern auch bezüglich der politischen Akteurskonstellation (Präferenzen und Präferenzintensitäten von Parteien, Kantonen sowie allen relevanten Interessengruppen und Verbänden). Die Exekutive erhält auf diese Weise die Möglichkeit, die Chancen unterschiedlicher politischer Lösungen sowohl im Parlament als auch in einer allfälligen Volksabstimmung frühzeitig abzuschätzen und die in der eigenen Regierungsvorlage vorgeschlagene Variante entweder als vorparlamentarisch ausgehandelten, breit abgestützten Kompromiss zu präsentieren oder diese zumindest so auszurichten, dass eine Annahme durch Parlament und Volk wahrscheinlich erscheint. Die institutionell schwache, von Vetospielern beschränkte Agendasetting-Rolle der schweizerischen Regierung wird durch die Zentralität der Regierungsposition entscheidend aufgewertet (Schwarz et al. 2011).

Die Erkenntnisse von Schwarz et al. (2011) werden von verschiedenen Autoren gestützt. Lüthi (2009: 193) beschreibt die Bundesversammlung beispielsweise als „rechtlich starkes Parlament in einem ressourcenmässig engen Korsett“ (vgl. ähnliche Schlüsse in Lüthi 2006). Vatter (2008) hat in einer eigenen Bewertung die Machtbalance zwischen schweizerischer Exekutive und Legislative über zwei verschiedene Wege zu eruierten versucht. Eine Expertenbefragung ergab auf der Lijphart-Skala der Exekutivdominanz (Lijphart 1999), welche von 1 (ausgeglichenes Machtverhältnis) bis 5.52 (dominante Exekutive) reicht, einen Mittelwert von 2.06. Die zusätzlich vorgenommene Beurteilung anhand einer Index-Kombination aus Siaroff (2003) und Schnapp/Harfst (2005) ergab je nach Berechnungsweise einen Wert zwischen 1.95 und 2.84 auf der Lijphart-Skala. In jedem Fall weisen sämtliche von Vatter (2008) eruierten Werte auf eine verhältnismässig ausgeglichene Machtbalance hin.

Tabelle 2: Agendasetting-Macht der Regierung gegenüber dem Parlament (nach Schwarz et al. 2011)

| Kriterien | Bewertung |
|---|--|
| 1. Institutionelle Dimension: | |
| <i>1.1 Zeitbeschränkungen durch die Regierung</i> | – |
| <i>1.2 Einschränkungen für parlamentarische Änderungsanträge</i> | – |
| <i>1.3 Privilegierte Position von Änderungsanträgen der Regierung</i> | – |
| <i>1.4 Gatekeeping-Rolle der Regierung</i> | – ¹² |
| <i>1.5 Privilegierte Position der Regierung im Abstimmungsverfahren</i> | – |
| <i>1.6 Exklusive Gesetzgebungsdomänen der Regierung</i> | – |
| 2. Positionsdimension I: | |
| <i>Grosse Positions-Spielräume der Regierung aufgrund geringer Zahl an (effektiven) Vetospielern im System</i> | – |
| 3. Positionsdimension II: | |
| <i>Hoher Zentralitätsgrad der Regierungsposition (Präferenzen der Regierung befinden sich im Zentrum der Vetospieler)</i> | ++ |
| Gesamtbewertung Teilkriterien 1-3 | ausgeglichene Agendasetting-Macht, Vorteile aufseiten Exekutive |

Legende: ++ = Kriterium stark zutreffend; + = K. zutreffend; – = K. nicht zutreffend

Der Gesetzgebungseinfluss des Bundesrates hat sich in den letzten zehn bis 15 Jahren merklich abgeschwächt, der parlamentarische Prozess im Gegenzug deutlich an Gewicht gewonnen. Neben institutionellen Gründen, insbesondere aufgrund der Neuordnung des Kommissionsystems zu Beginn der 1990er Jahre (Lüthi 1997, 2009), und dem bereits erwähnten politischen Auseinanderdriften der beiden Parlamentskammern, was die erste Positionsdimension gemäss Tsebelis/Rasch (2011) betrifft, sind auch auf der zweiten Positionsdimension Veränderungen auszumachen, welche die Zentralität der Regierungsposition geschwächt haben. Zum einen nimmt unter den Vorzeichen einer allgemeinen festzustellenden politischen Polarisierung (Sciarini 2006; Bolliger 2007; Vatter 2008; Linder et al. 2008; Linder 2009) die Lust an einer konstruktiven Beteiligung im vorpar-

¹² Formale Betrachtungsweise; die informelle Agendasetting-Macht der Regierung ist in der Positionsdimension II enthalten.

lamentarischen Verfahren ab. In einem kompetitiven politischen Umfeld lassen sich die Interessengruppen und Parteien weniger gerne frühzeitig in die Karten blicken, um sich für die Auseinandersetzung im Parlament alle strategischen Optionen offen zu halten. Zum andern hat sich auch die Zusammensetzung der Regierung zwischenzeitlich verändert. Insbesondere mit dem Verlust des zweiten CVP-Bundesratssitzes an die SVP im Jahr 2003 haben sich die Gewichte in der Regierung eher zuungunsten ihrer politischen Zentralität verschoben. Der Effekt dieser neueren Entwicklungen dürfte sich in einer Stärkung des Gesetzgebungseinflusses des Parlaments gegenüber der Regierung ausdrücken. Insgesamt betrachtet, gehen wir zum aktuellen Zeitpunkt von einem relativ ausgeglichenen Einfluss von Bundesverwaltung und Bundesrat auf den Gesetzgebungsprozess aus.

3.3 Die Kontrollfunktion der Bundesversammlung

Die Kontrollkapazitäten der Bundesversammlung gegenüber Regierung und Verwaltung werden in der Erhebung durch Schnapp/Harfst (2005) als eher gering eingestuft. Das verwendete Datenmaterial stammte allerdings aus dem Jahr 1999, d.h. die Änderungen durch die neue Bundesverfassung, das neue Parlamentsgesetz sowie durch weitere Reformmassnahmen, welche in den letzten zehn Jahren ergriffen wurden, wird darin nicht erfasst. Zudem hat die Studie in bikameralen Systemen jeweils nur die Kontrollmittel der grossen Kammer berücksichtigt. Gerade im symmetrischen Bikameralismus der Schweiz, wo parallel zum Nationalrat ständerätliche Kontrollstrukturen und -ressourcen mit gleicher Ausstattung bestehen, ist anzunehmen, dass dies faktisch eine Verbesserung der parlamentarischen Kontrollkapazität bewirkt.

Aufgeschlüsselt auf die von Schnapp/Harfst erstellten drei Indizes erweisen sich allerdings die *Kontrollstrukturen* (u.a. dank der Kommissionsreform von Anfang der 1990er Jahre) als recht konkurrenzfähig zu den übrigen untersuchten 21 Parlamenten (vgl. Tabelle 3). In dieser „Disziplin“ schneidet die hiesige Legislative, anders als von Schnapp/Harfst (2005) suggeriert, verhältnismässig gut ab.

Ein erheblicher Ausbau ist im Bereich der Kontroll- und Informationsrechte zu verzeichnen. Mit der neuen Bundesverfassung (insbesondere dem neuen Art. 169 Abs. 2)¹³ und der darauf beruhenden Reform des Parlamentsgesetzes wurden die Kontrollrechte der Bundesversammlung gegenüber Bundesrat und Verwaltung deutlich gestärkt (vgl. Albrecht 2003; Sägesser 2003), was sich seither in mehreren Konfliktfällen zwischen den parlamentarischen Kommissionen (insbesondere den mit Kontrollaufgaben speziell betrauten Finanz- und Geschäftsprüfungsdelegationen) auf der einen

¹³ Welcher lautet: „Den vom Gesetz vorgesehenen besonderen Delegationen von Aufsichtskommissionen können keine Geheimhaltungspflichten entgegengehalten werden.“

Seite und dem Bundesrat auf der anderen Seite bemerkbar gemacht hat. Die parlamentarischen Kontrollrechte haben sich in der Schweiz seit der Untersuchung von Schnapp/Harfst (2005) eindeutig positiv entwickelt und könnten in Zukunft eine weitere Stärkung erfahren.¹⁴

Tabelle 3: Kontrollkapazitäten des Parlaments gegenüber Regierung und Verwaltung (nach Schnapp/Harfst 2005, mit eigenen Aktualisierungen)

| Kriterien | Bewertung |
|--|-------------------------------------|
| 1. Kontroll- und Steuerungsstrukturen <i>Differenziertheit des Kommissionssystems (Anzahl Kommissionen), Kommissionsgrösse, Spiegelbildlichkeit der Geschäftsbereiche von Kommissionen und Regierungsministerien, Spezialisierung der Parlamentsmitglieder</i> | + |
| 2. Kontroll- und Steuerungsressourcen <i>Grösse des Parlaments, Grösse der Parlamentsverwaltung, Anzahl persönliche Mitarbeitende pro Parlamentsmitglied, Anzahl Kommissionsmitarbeitende, personelle und finanzielle Ausstattung von wissenschaftlichen und Dokumentationsdiensten</i> | – |
| 3. Kontroll- und Informationsrechte <i>Informationsrechte des Parlaments bzw. der Kommissionen gegenüber Regierung/Verwaltung, zur Verfügung stehende Zeit zur Prüfung von Regierungsvorlagen und des Staatsbudgets, Existenz eines unabhängigen Rechnungshofes sowie einer Ombudsstelle</i> | ○ |
| Gesamtbewertung Teilkriterien 1-3 | mittlere Kontrollkapazitäten |

Legende: + = Kriterium zutreffend; ○ = K. teilweise zutreffend; – = K. nicht zutreffend

Auf den hintersten Rängen liegt das Schweizer Parlament hingegen im Bereich der *Kontrollressourcen*, was im Einklang mit den Ergebnissen der allgemeinen Parlamentsressourcen-Studie von Z'graggen/Linder (2004) bzw. Z'graggen (2009) steht. Die Entwicklung der letzten Jahre weist jedoch auch hier auf eine Stärkung hin, wie sich beispielsweise am Ausbau der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) zeigt. Im internationalen Vergleich dürfte die Verfügbarkeit angemessener Kontrollressourcen aber nach wie vor die Achillesferse der parlamentarischen Kontrollkapazitäten darstellen, wie auch der Beurteilung durch Albrecht (2003: 42) zu entnehmen ist: „Die Grenzen der Kontrollfunktion sind weniger in der rechtlichen Ausgestaltung der Oberaufsicht zu suchen als vielmehr in den tatsächlichen Rahmenbedingungen. Die parlamentarische Oberaufsicht spielt sich

¹⁴ Vgl. Parlamentarische Initiative „Präzisierung der Informationsrechte der Aufsichtskommissionen“ (10.404) der ständerätlichen Geschäftsprüfungskommission.

weiterhin im Rahmen des Milizsystems ab, welches begrenzte zeitliche, finanzielle und fachliche Ressourcen zur Verfügung stellt.“

4. Auswirkungen von Wahlfunktion-Reformen auf die Gesetzgebungs- und Kontrollfunktion der Bundesversammlung

Im Folgenden werden die in Abschnitt 1.1 genannten Reformvorschläge hinsichtlich der Wahlbefugnisse der Bundesversammlung anhand der in Kapitel 2 und 3 theoretisch und empirisch dargelegten Kriterien danach beurteilt, ob und inwiefern sie zu einer substantziellen Veränderung der Gesetzgebungs- und Kontrollfunktion der Bundesversammlung führen würden.

4.1 Volkswahl des Bundesrates

4.1.1 Auswirkungen auf die institutionelle Ausgangslage

Unter allen Reformvorschlägen stellt die Volkswahl des Bundesrates den weitreichendsten Eingriff in die heutige Ausgestaltung der parlamentarischen Wahlfunktion dar, indem der Bundesversammlung die entsprechende verfassungsmässige Kompetenz ganz entzogen wird. Mit der Direktwahl wird die Exekutive nicht nur mit einer separaten demokratischen Legitimation ausgestattet, sondern es findet auch eine erhebliche Stärkung des klassischen Dualismus zwischen Regierung und Parlament statt. Die politische Trennung der beiden Gewalten wird unterstrichen, die gegenseitige Unabhängigkeit weiter gestärkt. Die Veränderungen am institutionellen „Gesicht“ der Schweiz sind in Tabelle 4 dargestellt, welche die aktuelle Situation (vgl. Abschnitt 3.1) derjenigen nach einem Wechsel zur Volkswahl der Regierung gegenüberstellt.

Als Vergleichspunkt dienen die in der Volksinitiative „Volkswahl des Bundesrates“ (BBI 2010 289) vorgeschlagenen institutionellen Änderungen. Nach deren Wortlaut sind vor allem in Bezug auf die Trennung des politischen Mandats sowie des politischen Schicksals der beiden Gewalten grössere Auswirkungen zu erwarten. Die separate Volkswahl und die unterschiedlichen Wahlkreisgrenzen (der Bundesrat wird in einem einzigen, gesamtschweizerischen Wahlkreis gewählt, während beim National- und Ständerat nach wie vor die 26 Kantone die Wahlkreise bilden) führen insgesamt zu einer deutlich stärkeren *Trennung des politischen Mandats*. Da die Volksinitiative ausdrücklich die Wahl von Regierung und Parlament am selben Termin vorsieht und die Wahl in den Nationalrat nach wie vor per Proporzwahl über (frei veränderbare) Parteilisten erfolgt, wäre die politische Trennung des Mandats auch nach Annahme der Initiative nicht absolut. Absolut getrennt wird demgegenüber das *politische Schicksal der beiden Gewalten*, da die Gesamterneuerung des Bundesrates zu Beginn der neuen Legislaturperiode entfällt. Gerade mit Blick auf die seit 2003 verstärkt wahrgenommene Option einer Nicht-Wiederwahl amtierender Bundesratsmitglieder kommt dieser Veränderung aus heutiger Sicht tatsächliche praktische Relevanz zu.

Tabelle 4: Grundlegende institutionelles Setting: Vergleich des aktuellen Systems mit der Volkswahl der Bundesrates

| Kriterien | Ist-Zustand | Volkswahl des BR |
|--|---|--|
| 1. Grad der Trennung des politischen Mandats zwischen Exekutive und Legislative: | | |
| 1.1 <i>Separate Legitimationsbasis</i> | – | + |
| 1.2 <i>Zeitlich getrennter Wahltermin</i> | – | – |
| 1.3 <i>Personalisierungsgrad des Wahl- und Parteiensystems</i> | o/+ | o/+ |
| 1.4 <i>Inkongruenzgrad der Wahlkreise</i> | (n.a.) | + |
| 2. Grad der Trennung des politischen Schicksals zwischen Exekutive und Legislative: | | |
| 2.1 <i>Keine Wahl/Abwahl der Gesamtregierung oder einzelner Mitglieder durch das Parlament zu Beginn einer neuen Legislaturperiode</i> | – | + |
| 2.1 <i>Keine vorzeitige Abberufung der Gesamtregierung oder einzelner Mitglieder durch das Parlament</i> | + | + |
| 2.2 <i>Keine vorzeitige Auflösung des Parlaments durch die Regierung</i> | + | + |
| 3. Autonomiegrad der Exekutive: | | |
| 3.1 <i>Autonomiegrad bzgl. personelle Zusammensetzung</i> | – | – |
| 3.2 <i>Autonomiegrad bzgl. interne Arbeitszuweisung</i> | + | + |
| Gesamtbewertung Teilkriterien 1-3 (ungewichtet) | Mittelposition zw. präsidentiell und parlamentarisch | schwach ausgeprägtes präsidentielles System |

Legende: + = Kriterium zutreffend; o/+ K. eher zutreffend; – = K. nicht zutreffend; n.a. = K. nicht anwendbar

Stabil bleibt hingegen der *Autonomiegrad der Regierung*, da die Mitglieder auch im Fall der Volkswahl einzeln und mit gleichen Rechten in die Kollegialregierung gewählt werden. Der jährlich wechselnde Bundespräsident würde zwar neu intern durch die sieben Regierungsmitglieder bestimmt, doch erhielte dieser im Vergleich zu heute keine erweiterten „präsidialen“ Befugnisse in Bezug auf die interne Organisation des Bundesratskollegiums. Dies ist auch der Hauptgrund, weshalb sich das institutionelle Gesicht der Schweiz mit einer Volkswahl des Bundesrates zwar deutlich in Richtung stärkerer Gewaltenteilung zwischen Regierung und Parlament verändern würde, hingegen würde es danach kaum den Eindruck eines starken präsidentiellen Systems vermitteln, in welchem die exekutive Macht in der Regel auf eine Einzelperson zugeschnitten ist. Die kollektive

Machtteilung auf Regierungsebene stellt ein für den Präzidentialismus absolut atypisches Systemelement dar (vgl. Shugart/Carey 1992).

4.1.2 Auswirkungen auf die Gesetzgebungsfunktion

Der Systemwechsel zur Volkswahl des Bundesrates beinhaltet keine Änderungen an institutionellen Beziehungen zwischen Legislative und Exekutive im Gesetzgebungsverfahren. Somit bleibt die sehr schwache *institutionelle Agendasetting-Macht* des schweizerischen Bundesrates bestehen (vgl. Abschnitt 3.2). Die Schaffung einer neuen Vetoposition (z.B. mittels Regierungsveto analog zu den USA) ist nicht vorgesehen. Trotz eigener direkter Legitimation durch das Volk beruht der Einfluss der Regierung im Gesetzgebungsprozess somit weiterhin ganz auf der dritten Dimension gemäss Tsebelis/Rasch (2011), der zentralen politischen Position im Vergleich zu den Vetospielern National- und Ständerat sowie dem Volk (bzw. Volk und Ständen) in allfälligen Volksabstimmungen. Aufgrund des vorgeschlagenen Majorzwahlverfahrens sind keine grossen Veränderungen hinsichtlich der politischen Position der Regierung zu erwarten.¹⁵ Das Majorzwahlssystem trägt dazu bei, dass die Kandidierenden der politischen Mitte sowie gemässigte Kandidaten der Parteien an den politischen Polen eine grössere Wahlwahrscheinlichkeit aufweisen als politisch extreme Vertreterinnen und Vertreter der jeweiligen Parteien. Aus dieser Warte, und weil die Bundesratswahlen gleichzeitig mit den Parlamentswahlen stattfinden würden (vgl. oben), dürfte sich die *Zentralität der Regierungsposition* im Vergleich zum heutigen System kaum erheblich verändern.

Hingegen liegt es bei einer Volkswahl des Bundesrates nicht mehr in den Händen der Fraktionen in der Bundesversammlung, die politische Zusammensetzung – und somit die Mehrheitsverhältnisse – bei Wahlen in den Bundesrat zu beeinflussen. Die separate Legitimation von Regierung und Parlament eröffnet die Möglichkeit von Konstellationen, in denen Bundesrat und Parlament unterschiedliche Mehrheitsverhältnisse aufweisen, wie dies auch aus einzelnen Kantonen bekannt ist (z.B. Kanton Genf 1997-2001 und 2005-09; Kanton Bern 1986-90 sowie erneut seit 2006; vgl. auch Vatter 2002: 87). Da der Regierung auch nach Einführung der Volkswahl starke formelle Agendasetting-Instrumente wie z.B. ein Exekutiv-Veto gegenüber Parlamentsbeschlüssen fehlen, dürfte sich die Machtbalance hinsichtlich der Gesetzgebungsfunktion in solchen Phasen des „divided government“ eher zugunsten der Legislative verschieben. Eine institutionelle Entscheidungsblo-

¹⁵ Vgl. Felder (1993: 8) für diesbezügliche Erfahrungen aus den Kantonen. Aus den kantonalen Regierungsratswahlen ist auch die Praxis des „freiwilligen Proporz“ bekannt (Linder 2005), bei dem der potenzielle Mehrheitsblock eine bestimmte Anzahl der Sitze dem politischen Gegner freiwillig überlässt, vorab um die Regierungslegitimation zu stärken, politische Minderheiten zu integrieren und die eigenen politischen Risiken im Hinblick auf Referendumsabstimmungen zu minimieren. Diese Praxis, welche letztlich eine Selbstbeschränkung des Parteienwettbewerbs darstellt, ist jedoch auf kantonaler Ebene seit längerer Zeit im Schwinden begriffen (Vatter 2002: 63ff.) und dürfte aufgrund der noch viel stärkeren Kompetitivität zwischen den nationalen Parteien bei Bundesrats-Volkswahlen kaum eine Renaissance erleben.

ckade zwischen Regierung und Parlament ist in solchen Fällen, wie auch die Erfahrung aus den Kantonen zeigt, nicht zu erwarten.¹⁶ Wahrscheinlicher werden dürften in einem solchen Fall hingegen die Blockadewirkungen, welche von einem intensiveren Gebrauch direktdemokratischer Rechte ausgehen.

Tabelle 5: Agendasetting-Macht der Regierung gegenüber dem Parlament: Vergleich des aktuellen Systems mit der Volkswahl der Bundesrates

| Kriterien | Ist-Zustand | Volkswahl des BR |
|--|---|---|
| 1. Institutionelle Dimension: | | |
| 1.1 Zeitbeschränkungen durch die Regierung | – | – |
| 1.2 Einschränkungen für parlamentarische Änderungsanträge | – | – |
| 1.3 Privilegierte Position von Änderungsanträgen der Regierung | – | – |
| 1.4 Gatekeeping-Rolle der Regierung | – (formal) | – (formal) |
| 1.5 Privilegierte Position der Regierung im Abstimmungsverfahren | – | – |
| 1.6 Exklusive Gesetzgebungsdomänen der Regierung | – | – |
| 2. Positionsdimension I: | | |
| Grosse Positions-Spielräume der Regierung aufgrund geringer Zahl an (effektiven) Vetospielern im System | – | – |
| 3. Positionsdimension II: | | |
| Hoher Zentralitätsgrad der Regierungsposition (Präferenzen der Regierung befinden sich im Zentrum der Vetospieler) | ++ | o/+ |
| Gesamtbewertung Teilkriterien 1-3 | ausgeglichen, Vorteile aufseiten Exekutive | ausgeglichen, Vorteile aufseiten Legislative |

Legende: ++ = Kriterium stark zutreffend; o/+ = K. eher zutreffend; – = K. nicht zutreffend

¹⁶ Eine institutionell schwache Exekutive, welche keine Möglichkeit besitzt, parlamentarische Entscheidungen nachträglich zu blockieren, bildet gemäss Mainwaring/Shugart (1997) eine wesentliche Voraussetzung für das gute Funktionieren präsidentieller Regierungssysteme, welche ansonsten in der Literatur eher negativ beurteilt werden (vgl. Linz/Valenzuela 1994). Sämtliche Kantone entsprechen in diesem Punkt dem präsidentiellen „Idealbild“ eines Systems mit schwachen legislativen Entscheidungskompetenzen der Exekutive (vgl. auch Kaiss 2010: 42).

4.1.3 Auswirkungen auf die Kontrollfunktion

Die Einführung der Volkswahl des Bundesrates sieht keine Veränderung der Kontroll- und Informationsmittel der Bundesversammlung vor. An der Einschätzung gemäss Abschnitt 3.3, wonach das Schweizer Parlament im internationalen Vergleich zwar über angemessene Kontroll- und Steuerungsstrukturen sowie über eine mittlere Position in Bezug auf Kontroll- und Informationsrechte verfügt, jedoch bloss über relativ schwache Kontroll- und Steuerungsressourcen, würde sich durch die Einführung der Volkswahl des Bundesrats unmittelbar nichts ändern. Faktisch kommt dies einer Schwächung der Kontrollfunktion der Bundesversammlung gleich, da sich die Exekutive neu auf ihre direkte Legitimation durch das Volk berufen und die Kooperation mit der Legislative auf das zulässige Minimum beschränken könnte, im Wissen darum, dass heute dem Parlament die Ressourcen fehlen, um seine Kontroll- und Informationsansprüche effektiv durchzusetzen (vgl. dazu auch die Erwägungen in Lijphart 1994).¹⁷ Aufgrund der Erkenntnisse der Forschung zu Principal-Agent-Beziehungen (vgl. Abschnitt 2.4) würde sich die Volkswahl des Bundesrates bei gleichbleibenden parlamentarischen Kontroll- und Informationsmitteln paradoxerweise verstärkend auf die zu erwartenden Delegationsverluste zwischen den Präferenzen der Wahlberechtigten und dem tatsächlichen Regierungshandeln auswirken.

Wie in Abschnitt 2.4 beschrieben, begründet jede Wahl einen Delegationsprozess, der je nach Ausgestaltung des institutionellen Kontextes in unterschiedlichem Ausmass Delegationsverluste aufgrund adverser Selektion und moralischen Risikos erleidet. Je grösser die Informationsasymmetrie zwischen Wählerbasis und Amtsträgern, desto höher fallen die Delegationsverluste aus und desto geringer ist aller Wahrscheinlichkeit nach die Übereinstimmung zwischen den (Mehrheits-) Präferenzen der Wählerschaft und den Aktivitäten der Regierung.¹⁸ Zur Verminderung der Informationsasymmetrien kann die Wählerschaft praktisch gar nicht und nicht-spezialisierte externe Institutionen wie die Medien nur sehr punktuell beitragen. Eine effektive Kontrolle kann nur durch sachkundige Spezialisten erfolgen, deren Kenntnisse über die Tätigkeit von Regierung und Verwaltung denjenigen der kontrollierten Akteure nahezu ebenbürtig sind und deren Ergebnisse anschliessend der Öffentlichkeit (Medien, Interessengruppen, politische Parteien, Wahlberechtigte) zugänglich gemacht werden. Dies trifft im Wesentlichen auf parlamentarische Kontrollgremien (Geschäftsprüfungs- und Finanzkommissionen, parlamentarische Verwaltungskontrolle, parlamentarische Unter-

¹⁷ Die mittel- bis langfristigen Folgen sind absehbar: Detailliertere gesetzliche Vorgaben zwecks Einengung politischer Spielräume durch Bundesrat und Verwaltung (z.B. beim Erlass von Verordnungen), Androhung punktueller Kürzungen des Regierungsbudgets durch das Parlament (gegen welche der Bundesrat mangels Regierungsveto machtlos wäre) sowie der stetige Aufbau einer Parallelverwaltung seitens des Parlaments (analog zur Entwicklung des US-Kongresses).

¹⁸ Dieselbe Problematik stellt sich natürlich auch in der Delegation von der Wählerbasis an das Parlament. Im Unterschied zu Regierung und Verwaltung ist die Entscheidungsfindung im Parlament – mit Ausnahme von Kommissionsberatungen – öffentlich und kann jederzeit mittels Wortprotokolle und dem Stimmverhalten der Parlamentsmitglieder (zumindest im Nationalrat) objektiv nachvollzogen und als Bewertungskriterium für die parlamentarische Tätigkeit herangezogen werden.

suchungskommissionen) sowie auf spezialisierte parlaments- und regierungsexterne Kontrollinstitutionen (insbesondere Rechnungshöfe) zu. Eine Einführung der Volkswahl des Bundesrates ohne Anpassung der Kontrollmittel der Bundesversammlung unterliegt somit dem Risiko einer faktisch weniger kontrollierten und grösseren Delegationsverlusten unterworfenen Regierungsführung als dies im aktuellen System mit Parlamentswahl des Bundesrates der Fall ist. Die Kontrollfunktion der Bundesversammlung würde mit Verweis auf die direkte Legitimation des Bundesrates politisch eingeschränkt.¹⁹

4.1.4 Vergleich mit der Kantonebene

Die Einführung der Volkswahl des Bundesrates würde das politische System des Bundes an dasjenige der Kantone angleichen. Zwischen 1847 (Genf) und 1921 (Fribourg) wechselten sämtliche Kantone unter dem Druck demokratischer Bewegungen von der Parlaments- zur Volkswahl (Krebs 1968; Garrone 1991; Felder 1993). Gemäss Felder (1993: 8) hat die Einführung der Volkswahl nur in drei von 19 Kantonen²⁰ unmittelbar zu einer Veränderung in der personellen bzw. parteipolitischen Zusammensetzung der Regierung geführt. Die Volkswahl der Exekutive ist daher der Schweiz als Systemelement keineswegs fremd und die kantonalen Demokratien bilden unbestrittenmassen ein politisch stabiles, gut funktionierendes Fundament der Eidgenossenschaft. Es liegt daher nahe, nach den Schlussfolgerungen aufgrund der Forschung und der politischen Praxis (Experteninterviews) in den Kantonen für die Bundesebene zu fragen.

Als erstes ist auf die relativ grosse Vielfalt innerhalb der kantonalen Systeme hinzuweisen (Vatter 2002). Dies gilt auch für die Ausgestaltung der kantonalen Exekutiv-Legislativ-Beziehungen, wie sich in einer neuen Untersuchung durch Kaiss (2010) zeigt, welche das Ausmass der Exekutivdominanz in den 26 Kantonen einem systematischen Vergleich unterzogen hat. Für die vorliegende Studie wurde der Gesamtindex der Exekutivdominanz (Kaiss 2010: 56) in zwei Teilindizes unterteilt: der Grad der Exekutivdominanz in Bezug auf die Gesetzgebungsfunktion und die Exekutivdominanz in Bezug auf die Kontrollfunktion der kantonalen Parlamente.²¹ Die Auswertung bestätigt für beide Teilindizes die grosse Varianz in Bezug auf den Dominanzgrad kantonalen Regierungen (vgl. Tabelle 6). Bei der *Gesetzgebungsfunktion* reicht der Teilindex von 0.19 (grösste Dominanz

¹⁹ Die mit der Volkswahl einhergehende verstärkte Personalisierung im Selektionsprozess und der Mandatsausübung bringt die Exekutive demokratiethoretisch zwar auf Augenhöhe zum Parlament, birgt jedoch auch hohe Risiken für die einzelnen Regierungsmitglieder. Wie Webb/Poguntke (2005) zu bedenken geben, sind direkt vom Volk gewählte Regierungsmitglieder politisch weitaus exponierter als parlamentarisch eingesetzte Regierungen, was ihre Stellung in erfolgreichen Perioden zwar stärkt, hingegen in weniger rosigen Zeiten auch deutlich verwundbarer macht: „leaders are left stronger in victory, but weaker in defeat“ (S. 355).

²⁰ Die Landsgemeindekantone sowie der 1979 neu entstandene Kanton Jura wählten von Beginn weg die Regierung durch das Volk.

²¹ Zu den einzelnen Indikatoren, welche in die Berechnung der Teilindizes einfließen, vgl. Kaiss (2010: 55).

der Regierung im Bereich der legislativen Gesetzgebungsfunktion im Kanton Appenzell Innerrhoden) bis 0.88 (geringste Regierungsdominanz im Kanton Genf). Ebenfalls gering ist die Regierungsdominanz im Gesetzgebungsbereich in den Kantonen Bern, Tessin und Nidwalden. Gross ist sie demgegenüber neben Appenzell Innerrhoden auch in Ausserrhoden sowie im Kanton Glarus. In Bezug auf die *Kontrollfunktion* kantonaler Parlamente beginnt die Index-Wertespanne bei 0.13 (grösste Exekutivdominanz im Kanton Neuenburg) und reicht bis 0.79 (Kanton Basel-Stadt). Zu den Kantonen mit der geringsten Exekutivdominanz zählen des Weiteren Genf, Zürich und Solothurn. Die Kantone Thurgau, Graubünden und Appenzell Innerrhoden stehen neben Neuenburg am anderen Ende der Rangliste.

Tabelle 6: Exekutivdominanz in den Kantonen in den Bereichen Gesetzgebung und Kontrolle (nach Kaiss 2010)

| | Teilindex Gesetzgebungsfunktion | | Teilindex Kontrollfunktion | |
|-----------|---------------------------------|------------|----------------------------|------------|
| | Indexwert | Rangierung | Indexwert | Rangierung |
| AG | 0.56 | 18 | 0.68 | 6 |
| AI | 0.19 | 26 | 0.33 | 23 |
| AR | 0.31 | 25 | 0.47 | 17 |
| BE | 0.81 | 4 | 0.54 | 12 |
| BL | 0.52 | 21 | 0.51 | 15 |
| BS | 0.58 | 17 | 0.79 | 1 |
| FR | 0.75 | 9 | 0.67 | 7 |
| GE | 0.88 | 1 | 0.75 | 3 |
| GL | 0.38 | 24 | 0.37 | 21 |
| GR | 0.75 | 6 | 0.29 | 24 |
| JU | 0.50 | 22 | 0.67 | 8 |
| LU | 0.71 | 10 | 0.36 | 22 |
| NE | 0.75 | 5 | 0.13 | 26 |
| NW | 0.81 | 2 | 0.41 | 19 |
| OW | 0.65 | 12 | 0.58 | 11 |
| SG | 0.44 | 23 | 0.41 | 20 |
| SH | 0.58 | 15 | 0.44 | 18 |
| SO | 0.65 | 13 | 0.76 | 2 |
| SZ | 0.58 | 16 | 0.52 | 14 |
| TG | 0.65 | 11 | 0.27 | 25 |
| TI | 0.81 | 3 | 0.60 | 10 |
| UR | 0.63 | 14 | 0.54 | 13 |
| VD | 0.75 | 8 | 0.64 | 9 |
| VS | 0.54 | 20 | 0.70 | 5 |
| ZG | 0.75 | 7 | 0.50 | 16 |
| ZH | 0.56 | 19 | 0.75 | 4 |

Hinweis: Je höher der Indexwert, desto tiefer die Exekutivdominanz.

Kaiss' (2010) Analyse besteht aus einem reinen Kantonsvergleich; eine vergleichende Aussage hinsichtlich des Ausmasses der Exekutivdominanz auf Bundesebene wäre aufschlussreich, kann aufgrund der vorliegenden Daten jedoch nicht gemacht werden. Nach Meinung der befragten Experten dürfte die Bundesversammlung jedoch sowohl im Bereich der Gesetzgebungsfunktion als auch in der Wahrnehmung der Kontrollfunktion über eine Stellung verfügen, welche mindestens so stark ausgestaltet ist wie die jeweils stärksten Kantonsparlamente. Als Gründe werden an erster Stelle die bessere Ressourcenlage auf Bundesebene in personeller, zeitlicher und finanzieller Hinsicht genannt (bessere Ressourcenausstattung der Parlamentsdienste der Bundesversammlung und der einzelnen Kommissionssekretariate, höhere finanzielle Entschädigung und dadurch mehr Möglichkeiten für zeitliches Engagement der Bundesparlamentarier), auch wenn diese im internationalen Vergleich ihrerseits schwach ausgestaltet ist (vgl. Abschnitte 3.2 und 3.3). Insbesondere in den grösseren Kantonen steht der Professionalisierungsgrad kantonaler Regierungen und Verwaltungen demjenigen von Bundesrat und Bundesverwaltung kaum nach, während auf Stufe Parlament für die meisten Kantone deutliche Unterschiede zwischen den Staatsebenen festzustellen sind. An zweiter Stelle wird seitens der befragten Experten auf die Dynamik des Zweikammersystems des Bundes hingewiesen. Aufgrund der parallel geführten Kommissionen in National- und Ständerat sind einerseits die Kapazitäten „verdoppelt“, andererseits entsteht eine Konkurrenzsituation, wodurch sich eine im Vergleich zur kantonalen Ebene intensivere Begleitung und Kontrolle der Tätigkeit von Regierung und Verwaltung ergeben kann. Dies wirkt der Exekutivdominanz entgegen. Als dritter Grund wurde seitens der Experten darauf hingewiesen, dass die politischen Systeme der Kantone stärker auf die Exekutive zugeschnitten sind als im Bund. Neben dem grösseren Kapazitätsgefälle zwischen Regierung und Parlament auf Kantonsebene spielt auch die starke direktdemokratische Legitimation und Reputation von Kantonsregierungen eine Rolle. Dies gilt insbesondere für Regierungskollegien, in welchen alle relevanten politischen Parteien angemessen vertreten sind und deren parteipolitische Zusammensetzung mit den politischen Mehrheiten sowohl im Parlament als auch im Volk übereinstimmen. Die politischen Spielräume kantonaler Regierungen gegenüber ihren Parlamenten erhöhen sich dadurch stark.

Allerdings wird die Entwicklung der letzten Jahre eher skeptisch beurteilt. Der intensivierete parteipolitische Wettbewerb der nationalen Ebene hat sich auf die Kantone übertragen. Polarisierung, Oppositionsverhalten in den Kantonsparlamenten und ein teilweiser Verfall der Kultur der Zusammenarbeit haben in vielen Kantonen zu einem angespannten Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative geführt. Beide Institutionen fühlen sich in Konfliktfällen aufgrund ihrer direkten Volkslegitimation in ihrer Haltung bestärkt. Solche Konflikte nehmen u.a. zu, weil durch die geringere Beachtung des freiwilligen Proporz bei Regierungsratswahlen in einigen Kantonen häufiger Kohabitationskonstellationen entstehen, in denen Regierungs- und Parlamentsmehrheit sich nicht mehr

entsprechen. Die befragten Experten sehen in diesen Konfliktfällen ein Risiko für das Funktionieren der direkten Demokratie, denn Regierung und Parlament sind unter diesen Vorzeichen immer weniger fähig, dem Volk gemeinsam nach den Regeln der Konkordanz ausgearbeitete Vorlagen zu präsentieren. Wenn separat vom Volk legitimierte Gewalten in der direkten Demokratie unterschiedliche Auffassungen vertreten, führt dies zu Verwirrung und Vertrauensverlust.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass einem Analogieschluss von der Kantons- auf die Bundesebene in Bezug auf die Volkswahl der Regierung mit Vorsicht zu begegnen ist. Nicht nur sind die Kantone homogener, kleinräumiger und oft auch einer weniger investigativ ausgerichteten Medienlandschaft ausgesetzt als auf Bundesebene. Auch weisen die Kantonsparlamente eine grosse Varianz hinsichtlich ihrer Stellung bei der Wahrnehmung der Gesetzgebungs- und Kontrollfunktion auf. Ein vom Volk gewählter Bundesrat träfe auf ein ressourcenstärkeres, aktiveres Parlament als im Verhältnis Kantonsregierung-Kantonsparlament. Eine ähnlich ausgeprägte Exekutivdominanz, wie dies in vielen Kantonen zu beobachten ist (Kaiss 2010), wäre auf Bundesebene daher kaum zu erwarten. Daneben dürfen vor den zunehmenden Problemen im kantonalen Exekutiv-Legislativ-Verhältnis die Augen nicht verschlossen werden. Eine vom Volk gewählte Regierung fühlt sich bestärkt, vom Parlament abweichende Auffassungen gegenüber dem Volk aktiver zu kommunizieren. Und die parteipolitische Polarisierung hat in den letzten rund 15 Jahren die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass solche Konflikte zwischen den Gewalten tatsächlich entstehen können. Dies kann die Orientierungsfunktion der Behörden in der direkten Demokratie und das Vertrauen in die Problemlösungsfähigkeit der Politik insgesamt schwächen.

4.2 Parlamentarisches Listenwahlverfahren für den Bundesrat

Der Mitglieder des Bundesrates werden heute einzeln und nacheinander nach Anciennität im Majorzwahlverfahren gewählt. Das Verfahren stellt sicher, dass jedes Regierungsmitglied in einem bewussten Wahlakt von einer absoluten Mehrheit der stimmenden Mitglieder der Bundesversammlung gewählt wird. In die Kritik geriet das Verfahren aus zwei Gründen:²² Erstens beeinflusst die Reihenfolge der Einzelwahlen die Präferenzen des Wahlgremiums relativ stark (gegenseitige Rücksichtnahmen, um die Wahl der eigenen Kandidierenden nicht zu gefährden). Je nach Konstellation könnte man mit einer anderen Wahlreihenfolge zu einer anderen personellen Zusammensetzung des Bundesrates gelangen.²³ Allerdings muss berücksichtigt werden, dass jeder Wahlmodus

²² Zu den Vor- und Nachteilen des aktuellen Verfahrens vgl. die Zusammenstellung in Staatspolitische Kommission des Nationalrates (2001: 3514-3518).

²³ Im Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates (2001) wird dieses Argument zu widerlegen versucht, indem die Stimmzahlen der amtsjüngsten Bundesräte mit denjenigen der zuvor gewählten Regierungsmitglieder verglichen werden (S. 3515). Die tatsächlichen strategischen Wirkungen des Verfahrens, v.a. der verstärkte Zwang zur gegenseitigen Unterstützung und Rücksichtnahme, lassen sich dadurch allerdings kaum eruieren.

in irgendeiner Form strategisches Verhalten innerhalb des Wahlorgans provoziert (Cox 1997). Als zweiter Grund wird angeführt, dass das heutige Wahlverfahren kaum Anreize zur Erarbeitung eines gemeinsamen politischen Programms sowie zur Zusammenarbeit in der Kollegialregierung setzt – selbst zwischen Vertreterinnen und Vertretern desselben politischen Lagers oder gar derselben Partei nicht. Ein Listenwahlverfahren kann unter bestimmten Bedingungen diesem Mangel entgegenwirken, die eigentliche Ursache dürfte allerdings eher in der politischen Heterogenität der Konkordanzregierung und im Umstand, dass die politischen Schicksale von Bundesversammlung und Bundesrat nur schwach miteinander verknüpft sind (vgl. Abschnitt 3.1), liegen.

Listenwahlverfahren können zudem sehr unterschiedlich ausgestaltet werden.²⁴ Am stärksten wird die Wahlfreiheit des einzelnen Parlamentsmitglieds (und somit die Wahlfunktion der Bundesversammlung insgesamt) eingeschränkt, wenn statt eines Systems leerer bzw. offener Listen (wie im Grundsatz aus den kantonalen Regierungsratswahlen bekannt) ein System geschlossener Listen (d.h. ohne Panaschier- und Streichungsoption durch die Wählenden) eingeführt würde.²⁵ Geschlossene Listen können zwar die Kohärenz der Regierungstätigkeit begünstigen, sofern die Listen zuvor tatsächlich nach diesem Gesichtspunkt zusammengestellt wurden. Hingegen wird die Wahlfreiheit des einzelnen Mitglieds der Bundesversammlung stark eingeschränkt, indem es seine Präferenz nur noch über das „Gesamtpaket“ kundtun kann und auf diese Weise möglicherweise Bundesratsmitglieder (mit-)wählt, welche in einer offeneren Ausmarchung die absolute Mehrheit verfehlen würden. Auch ist von einer zusätzlichen Machtverlagerung auf die Partei- und Fraktionspitzen auszugehen, da die notwendige überparteiliche Listengestaltung eine anspruchsvolle Koordinationsaufgabe darstellen würde, welche kaum durch die Gesamtfaktionen zu bewältigt wäre.

An dieser Stelle wird davon ausgegangen, dass lediglich der heutige Wahlmodus von Einzelwahlen in eine (wie auch immer ausgestaltete) Listenwahl geändert wird, d.h. keine weiteren (und sehr

²⁴ Neben Wahlverfahren mittels einer einzigen Liste steht auch das Verfahren der „gleichzeitigen Einzelwahl“ zur Debatte (vgl. die beiden Motionen „Änderung des Verfahrens bei Bundesratswahlen“ (95.3140) und „Wiederkandidierende Bundesräte. Wahlverfahren“ (98.3349) sowie die ausführlichen Erwägungen in Staatspolitische Kommission des Nationalrates 2001). Die Motionen hatten für wiederkandidierende Bundesräte die gleichzeitige Einzelwahl vorgeschlagen, während für neu zu besetzende Bundesratssitze das bisherige Verfahren zur Anwendung gelangt wäre. Das Verfahren stellt somit eine Variante zwischen der gleichzeitigen Majorzwahl mit offener Siebnerliste und dem bisherigen Verfahren der gestaffelten Einzelwahl dar. Da es sich aber nicht um ein Listenwahlverfahren handelt und sich die Auswirkungen des Verfahrens – zumindest für wiederkandidierende Bundesratsmitglieder – an diejenige der Majorzwahl mit offener Liste angleichen dürfte, wird im Weiteren nicht gesondert darauf eingegangen.

²⁵ Für einen konkreten Vorschlag mit geschlossenen Listen vgl. die Parlamentarische Initiative „Für mehr Zusammenarbeit und Kohärenz im Bundesrat“ (05.444) (vgl. auch „Eine Regierung, die regiert. Bundesratswahl mit unveränderbaren Listen“ (09.525) sowie – etwas offener formuliert – „Listenwahl des Bundesrates“ (10.412)). Geschlossene Listen, sei es in Majorz- oder Proporzwahlen, stellen für die Schweiz jedoch ein eher fremdes Element dar. Sämtliche Kantone wie auch der Bund lassen in Regierungs- und Parlamentswahlen das Panaschieren von Kandidierenden unterschiedlicher Parteien bzw. Listen zu (vgl. Lutz/Strohmann 1998: 77; Garrone 1991: 172-187).

weitreichenden) Änderungen zur Stärkung der Zusammenarbeit innerhalb der Regierung vorgenommen werden (z.B. mittels Einführung typisch parlamentarischer Instrumente wie Vertrauensfrage, Misstrauensvotum sowie Parlamentsauflösungsrecht). Aus diesem Blickwinkel hat eine Änderung des Wahlverfahrens weder Auswirkungen auf das grundlegende institutionelle Gefüge der Schweiz noch auf die Kontrollfunktion der Bundesversammlung. Im Bereich der Gesetzgebungsfunktion stellt sich hingegen die Frage, ob eine systematische Veränderung der in der Regierung vertretenen politischen Präferenzen zu erwarten wäre, wodurch der Grad der Zentralität der Regierungsposition gegenüber Parlament (und allenfalls Volk und Ständen) tangiert würde (dritte Agendasetting-Dimension gemäss Tsebelis/Rasch 2011). Im Ergebnis dem heutigen System am nächsten käme mit hoher Wahrscheinlichkeit eine Majorzwahl mit leerer Siebnerliste, bei der in jedem Wahlgang das absolute Mehr der gültigen Stimmen zur Wahl benötigt wird, bis schliesslich alle sieben Sitze besetzt sind.²⁶ Wie oben erwähnt, wäre allerdings auch dieses System nicht vor strategischem Verhalten gefeit, zumal in den einzelnen Wahlgängen ein Teil der Kandidierenden früher als gewählt feststehen dürfte als andere, woraus sich wiederum Auswirkungen der Wahlreihenfolge auf die Zusammensetzung des Bundesrates ergeben können. Im Unterschied zum aktuellen System steht die Reihenfolge jedoch nicht aufgrund des Anciennitätsprinzips von vornherein fest, d.h. ein im Voraus festgelegtes strategisches Verhalten der Akteure wird dadurch zumindest erschwert. Der Zentralitätsgrad der Regierung dürfte sich in einem solchen System gegenüber heute kaum verändern, was sich auch mit den Erfahrungen aus den Regierungsratswahlen in den Kantonen untermauern lässt.²⁷ Die Gesetzgebungsfunktion der Bundesversammlung würde daher mit hoher Wahrscheinlichkeit gegenüber heute keine Veränderungen erfahren.

Die Auswirkungen eines Wahlsystems mit geschlossenen Listen auf die politische Zentralität des Bundesrates sind hingegen weniger klar abzuschätzen, da diese hauptsächlich von der Dynamik zwischenparteilicher Aushandlungsprozesse über die Listengestaltung abhängen würde. Wie oben beschrieben, ist es in diesem System eher möglich, dass als Konzession an einzelne Parteien auf der gemeinsamen Liste Kandidierende figurieren, welchen in einer Majorzwahl ohne geschlossene Listen kaum Wahlchancen einzuräumen wären.

²⁶ Die Zahl der insgesamt zu bewältigenden Wahlgänge muss sich im Vergleich zum heutigen System dadurch nicht erhöhen. In einer unbestrittenen Gesamterneuerungswahl finden heute sieben einzelne Wahlgänge statt, mit einem Listensystem wäre in diesem spezifischen Fall nur ein einziger Wahlgang notwendig.

²⁷ Im Gegensatz zu den kantonalen Regierungswahlen sieht das hier skizzierte Verfahren das absolute Mehrheitserfordernis in jedem einzelnen Wahlgang vor, was die politische Zentralität der gewählten Bundesratsmitglieder zusätzlich fördert.

4.3 Wahl des Bundespräsidenten bzw. der Bundespräsidentin sowie des Bundeskanzlers bzw. der Bundeskanzlerin durch den Bundesrat

Die Bundespräsidentin bzw. der Bundespräsident wird heute von der Vereinigten Bundesversammlung aus den Mitgliedern der sieben Bundesratsmitglieder gewählt und hat den Vorsitz im Bundesrat inne; er organisiert und leitet die Sitzungen des Regierungskollegiums. Neben rein repräsentativen Aufgaben gegen aussen als sichtbarster Vertreter des Siebnergremiums kommt dem Präsidium lediglich in zwei Fällen besondere Rechte zu: Der oder die Bundespräsident/in kann im Bundesrat bei Stimmgleichheit den Stichentscheid fällen sowie in dringlichen Fällen „vorsorgliche Massnahmen“ treffen. Ist es dem Bundesrat verunmöglicht, eine ordentliche oder ausserordentliche Sitzung abzuhalten, kann der oder die Bundespräsident/in anstelle des Gesamtbundesrates entscheiden, wobei seine/ihre Entscheide nachträglich dem Kollegium zur Genehmigung vorzulegen sind (Art. 26 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz). Diese Regelungen blieben auch bei einer Wahl des Bundespräsidenten bzw. der Bundespräsidentin durch die Regierung bestehen.

Die *institutionelle Ausgangslage des schweizerischen Bundesstaates* ändert sich durch die beiden Reformvorschläge nur geringfügig. Zu erwarten ist eine leichte Stärkung des Autonomiegrades der Exekutive, da sich in beiden Fällen die bundesrätlichen Spielräume bei der Bestimmung der internen Aufgabenzuweisung (Bundespräsident/in) und der personellen Zusammensetzung der Stabsstelle (Bundeskanzler/in) erhöhen. Im Vergleich zum nach wie vor fehlenden Einfluss der Bundesräte auf die eigene personelle Zusammensetzung ist diese Veränderung jedoch als eher vernachlässigbar zu taxieren.

Auch die Auswirkungen einer Wahl des Bundespräsidenten bzw. der Bundespräsidentin durch die Regierung auf die *Gesetzgebungsfunktion der Bundesversammlung* dürfen als sehr gering eingestuft werden. Eine Verschiebung der Agendasetting-Macht gemäss den Kriterien von Tsebelis/Rasch (2011) findet durch diese Reform der parlamentarischen Wahlfunktion kaum statt, v.a. weil die grundlegenden Wahlbefugnisse der Bundesversammlung gegenüber dem Bundesrat von diesem Reformvorschlag nicht tangiert werden. Gleiches gilt auch für die parlamentarische Kontrollfunktion, welche durch eine allfällige Änderung des Wahlmodus des Bundespräsidenten bzw. der Bundespräsidentin in ihrem Umfang nicht tangiert wird und sich auch keine Notwendigkeit zu einer Verstärkung der Kontrollmittel ergeben, um den Status quo zu erhalten.

Anders stellt sich die Ausgangslage bei dem/der Bundeskanzler/in dar. Die Bundeskanzlei ist die Stabsstelle des Bundesrates und nimmt für diesen sowohl strategisch-planerische als auch administrativ-operative Aufgaben im Stile eines Generalsekretariats wahr. Gleichzeitig ist sie für den

Geschäftsverkehr mit der Bundesversammlung verantwortlich, wodurch sie eine Scharnierfunktion zwischen den beiden Gewalten besetzt. Zwar verfügt der/die Bundeskanzler/in in den Bundesratsitzungen über kein Stimmrecht, doch ist sie stets mit beratender Stimme dabei. Dem/der Bundeskanzler/in kommt daher bis zu einem gewissen Grade eine informelle Machtposition im Sinne des Agendasetting-Ansatzes zu, weshalb er/sie hin und wieder als „achter Bundesrat“ bezeichnet wird. Obwohl diese Bezeichnung seine/ihre Rolle effektiv überschätzt, dürfte sie Ausdruck dessen sein, dass der/die Bundeskanzler/in sie von der Bundesversammlung als Magistratsperson gewählt wird und somit demokratiethoretisch über dieselbe Legitimationsgrundlage verfügt wie die sieben Bundesräte. Eine Wahl durch den Bundesrat würde darum eher zu einer Schwächung der Einflussposition des Bundeskanzlers bzw. der Bundeskanzlerin führen. Gegenüber der Bundesversammlung nähme er/sie im Geschäftsverkehr nicht mehr wie bisher die Position eines relativ unabhängigen Verbindungsglieds ein, welche das Vertrauen beider Gewalten genießt, sondern würde klar als Teil der Bundesverwaltung und somit primär als den Interessen von Regierung und Verwaltung dienende Stelle wahrgenommen. Ein direkter Einfluss auf die Gesetzgebungsfunktion der Bundesversammlung lässt sich daraus allerdings nicht erkennen, ebenso wenig auf deren Kontrollfunktion.

5. Schlussfolgerungen

In der vorliegenden Studie wurde eine Einschätzung zur Frage vorgenommen, welche Auswirkungen bei Veränderungen an der parlamentarischen Wahlfunktion auf die Gesetzgebungs- und Kontrollfunktion der Bundesversammlung zu erwarten sind. Drei Modifikationen der Wahlfunktion standen dabei im Vordergrund: die Volkswahl des Bundesrates, die Wahl des Bundesrates mittels parlamentarischer Listenwahl sowie die Wahl des Bundespräsidenten bzw. der Bundespräsidentin sowie des Bundeskanzlers bzw. der Bundeskanzlerin durch den Bundesrat selbst.

Die Untersuchung hat gezeigt, dass die Auswirkungen auf die *Gesetzgebungsfunktion*, d.h. den Einfluss, den das Parlament im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses effektiv geltend machen kann, bei allen drei geprüften Modifikationen der Wahlfunktion eher gering ausfällt. Die Einführung der Direktwahl der Regierung gemäss Ausschreibung der Eidgenössischen Volksinitiative „Volkswahl des Bundesrates“ (BBI 2010 291-292) sieht keine zusätzlichen Massnahmen zur Stärkung der Regierung im Gesetzgebungsprozess vor. Geschaffen würde damit eine sehr schwache Variante des präsidentiellen Systemtyps, in welcher der Bundesrat (und die Verwaltung) allein aufgrund der eigenen zentralen politischen Position und der ressourcenbezogenen Übermacht Einfluss auf die Gesetzgebung nehmen könnten. Es mag paradox klingen, doch im Einklang mit der international vergleichenden Literatur ist zu erwarten, dass die Einführung der Volkswahl keine Stärkung der Regierungsposition im legislativen Prozess mit sich bringen würde, eher im Gegenteil.²⁸ Die Volkswahl allein führt nicht zu einer verbesserten Führungs- und Durchsetzungskraft des Bundesrates.

Der Exekutiv-Einfluss auf die Gesetzgebung hängt im schweizerischen System hauptsächlich von den politischen Positionen der Regierung ab. Liegen diese nicht (mehr) an einem im Vergleich zu National- und Ständerat zentralen Punkt, nimmt die Einflusskraft des Bundesrates ab und im Gegenzug diejenige des Parlaments zu. Die Beurteilung der Auswirkungen der Volkswahl des Bundesrates, aber auch einer parlamentarischen Listenwahl der Regierung, hängt darum wesentlich von der Frage ab, ob und inwieweit die verschiedenen Wahlverfahren eine Veränderung der Mehrheitsposition der Regierung im Vergleich zu denjenigen in den beiden Parlamentskammern nach sich ziehen würden. Die Untersuchung hat gezeigt, dass das Potenzial dazu sowohl in der Volkswahl (aufgrund möglicher unterschiedlicher Mehrheiten in Bundesrat und Parlament) als auch in einer parlamentarischen Listenwahl mit geschlossenen Listen vorhanden ist. Aus diesem Blickwinkel ist ein Wahlsystem, welche die Wahlfreiheit des einzelnen Mitglieds der Vereinigten Bundes-

²⁸ Die vorliegende Studie fokussierte auf die parlamentarische Phase der Gesetzgebung. Die starke Stellung des Bundesrats im Rahmen direktdemokratischer Prozesse wurde in der Analyse berücksichtigt, nicht jedoch die möglichen Auswirkungen einer Volkswahl auf die Implementationsphase wie z.B. den Erlass und die Ausführung von Verordnungen.

versammlung aufrecht erhält (offene Listen), gegenüber solchen mit vorgängig fixierten, unabänderlichen Listen eher vorzuziehen, doch handelt es sich dabei letztlich um die Frage, welche Ziele mit der Modusänderung primär verfolgt werden sollen. Die Auswirkungen auf die Gesetzgebungsfunktion der Bundesversammlung fallen in jedem Fall eher gering aus.

Die *Kontrollfunktion* der Bundesversammlung wird in der international vergleichenden Literatur in Bezug auf die vorhandenen parlamentarischen Strukturen als relativ stark bewertet. Ebenso ist über die letzten Jahre ein erheblicher Ausbau der Kontroll- und Informationsrechte gegenüber Regierung und Verwaltung zu beobachten, welcher bis dato noch nicht abgeschlossen scheint. Mit dieser Entwicklung konnten die verfügbaren Ressourcen (insbesondere zur Durchführung der Kontrolltätigkeit sowie bezüglich der Kapazitäten zur Informationsverarbeitung) nicht schritthalten. Als limitierender Faktor erweist sich die zeitliche Belastbarkeit von Mitgliedern eines Halbberufsparlaments. Von der Einführung einer parlamentarischen Listenwahl des Bundesrates und der Wahl des Bundespräsidenten bzw. des Bundeskanzlers durch die Regierung sind keine Veränderungen der Kontrollfunktion zu erwarten. Anders bei der Volkswahl des Bundesrates, welche gemäss Initiativtext keine unmittelbaren Änderungen an den Kontroll- und Informationskapazitäten der Bundesversammlung vorsieht. Da sich die Regierung auf eine direkte Legitimation durch das Volk berufen kann, dürften sich die mangelnden Kontrollkapazitäten in strittigen Fällen zuungunsten der Legislative auswirken. Ebenso gilt im Einklang mit der delegationstheoretischen Literatur festzuhalten, dass ohne wirksame parlamentarische Kontroll- und Informationstätigkeit die Volkswahl der Regierung nicht zu einer verstärkten politischen Übereinstimmung des Regierungshandelns mit den politischen Präferenzen der Wählerschaft führen wird. Ohne Ausbau der parlamentarischen Kapazitäten in diesem Bereich ist eine faktische Schwächung der legislativen Kontrollfunktion gegenüber dem heutigen Zustand zu erwarten, welche sich zugleich negativ auf Fähigkeiten der Wahlberechtigten auswirken würde, den Leistungsausweis des Bundesrates angemessen zu bewerten und einen informierten Wahlentschied zu treffen. Ein solcher Ausbau wäre indes ohne (weitere) Professionalisierung des schweizerischen Parlaments kaum zu bewältigen.

Literaturverzeichnis

Albrecht, Martin (2003). Die parlamentarische Oberaufsicht im neuen Parlamentsgesetz. *LeGes* 14(2): 31-42.

Bächtiger, André, Daniel Schwarz und Georg Lutz (2006). Parliamentary Practices in Presidentialism? A Swiss Perspective on Governance in a Separation of Powers Framework. Paper prepared for the Joint Sessions of the ECPR in Nicosia, Cyprus. Bern: Institute of Political Science.

Bolliger, Christian (2007). Konkordanz und Konfliktlinien in der Schweiz, 1945 bis 2003. Bern: Haupt.

Braun, Dietmar und Fabrizio Gilardi (Hrsg.) (2006). *Delegation in Contemporary Democracies*. London/New York: Routledge.

Braun, Dietmar und Fabrizio Gilardi (2006a). Introduction. In: *ibid.* (Hrsg.), *Delegation in Contemporary Democracies*. London/New York: Routledge, S. 1-23.

Cheibub, José Antonio (2007). *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Colomer, Josep M. und Gabriel L. Negretto (2005). Can Presidentialism Work Like Parliamentarism? *Government and Opposition* 40(1): 60-89.

Cox, Gary W. (1997). *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.

Felder, Urs (1993). *Wahl aller Kantonsregierungen unter besonderer Berücksichtigung des Wahlsystems*. Dissertation an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Freiburg. Zürich.

Fischer, Manuel, Alex Fischer und Pascal Sciarini (2009). Power and Conflict in the Swiss Political Elite: An Aggregation of Existing Network Analyses. *Swiss Political Science Review* 15(1): 31-62.

Garrone, Pierre (1991). *L'élection populaire en Suisse. Etude des systèmes électoraux et de leur mise en œuvre sur le plan fédéral et dans les cantons*. Bâle/Francfort-sur-le-Main: Helbing & Lichtenhahn.

Iff, Andrea (2009). Cohésion du système de partis national en Suisse fédérale. In: Jean-Benoit Pilet et al. (Hrsg.), L'absence de partis nationaux: menace ou opportunité? Editions de l'Université de Bruxelles, S. 151-175.

Jegher, Annina (1999) Bundesversammlung und Gesetzgebung: Der Einfluss von institutionellen, politischen und inhaltlichen Faktoren auf die Gesetzgebungstätigkeit der Eidgenössischen Räte. Bern: Haupt.

Kaiss, Stephanie (2010). Das Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative in den Schweizer Kantonen. Das Ausmass der Exekutivdominanz auf kantonaler Ebene. Lizentiatsarbeit der Philosophischen Fakultät der Universität Zürich: Institut für Politikwissenschaft.

Knoepfel, Peter, Corinne Larrue und Frédéric Varone (2006). Analyse et pilotage des politiques publiques. Zürich: Verlag Rüegger.

Krebs, Ernst (1968). Die Volkswahl des Bundesrates, mit besonderer Berücksichtigung der Entwicklung der Volkswahl der Exekutive in Stadt und Kanton Zürich. Eine geschichtliche und staatsrechtlich-politische Untersuchung. Dissertation der Rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich. Zürich: Juris Druck + Verlag.

Kriesi, Hanspeter (2007). Vergleichende Politikwissenschaft. Teil II: Institutionen und Länderbeispiele. Baden-Baden: Nomos.

Ladner, Andreas (2006). Politische Parteien. In: Ulrich Klöti, Peter Knoepfel, Hanspeter Kriesi, Wolf Linder, Yannis Papadopoulos und Pascal Sciarini (Hrsg.), Handbuch der Schweizer Politik / Manuel de la politique suisse. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, S. 317-344.

Lijphart, Arend (1994). Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations. In: Juan J. Linz und Arturo Valenzuela (Hrsg.), The Failure of Presidential Democracy. Baltimore/London: John Hopkins University Press, S. 91-105.

Lijphart, Arend (1999). Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries. New Haven: Yale University Press.

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

Linder, Wolf (2009). Schweizerische Konkordanz im Wandel. Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften 7(2): 209-230.

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

Linz, Juan J. und Arturo Valenzuela (Hrsg.) (1994). The Failure of Presidential Democracy. Baltimore/London: John Hopkins University Press.

Lüthi, Ruth (1997). Die Legislativkommissionen der schweizerischen Bundesversammlung: institutionelle Veränderungen und das Verhalten von Parlamentsmitgliedern. Bern: Paul Haupt.

Lüthi, Ruth (2006). Das Parlament. In: Ulrich Klöti, Peter Knoepfel, Hanspeter Kriesi, Wolf Linder, Yannis Papadopoulos und Pascal Sciarini (Hrsg.), Handbuch der Schweizer Politik / Manuel de la politique suisse. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, S. 125-149.

Lüthi, Ruth (2009). Die Schweizerische Bundesversammlung: Mit kleinen Reformschritten zu einer starken Institution? In: Julia von Blumenthal und Stephan Bröchler (Hrsg.), Müssen Parlamentsreformen scheitern? Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 171-199.

Lupia, Arthur (2003). Delegation and its Perils. In: Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller und Torbjörn Bergman (Hrsg.), Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies. Oxford: Oxford University Press, S. 33-54.

Lutz, Georg und Dirk Strohmann (1998). Wahl- und Abstimmungsrecht in den Kantonen / Droits politiques dans les cantons. Bern: Verlag Paul Haupt.

Mainwaring, Scott und Matthew S. Shugart (1997). Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal. Comparative Politics 29(4): 449-471.

Marschall, Stefan (2005). Parlamentarismus: Eine Einführung. Baden-Baden: Nomos.

McCubbins, Mathew D. und Thomas Schwartz (1984). Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms. American Journal of Political Science 28(1): 165-179.

Mitchell, Paul L. (2000). Voters and their representatives: Electoral institutions and delegation in parliamentary democracies. *European Journal of Political Research* 37(3): 335-351.

Neidhart, Leonhard (1970). Plebiszit und pluralitäre Demokratie: eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums. Bern: Francke Verlag.

Niskanen, William A. (1991). A Reflection on Bureaucracy and Representative Government. In: André Blais und Stéphane Dion (Hrsg.), *The Budget-Maximizing Bureaucrat: Appraisals and Evidence*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, S. 13-33.

Norris, Pippa (2004). *Electoral Engineering. Voting Rules and Political Behavior*. Cambridge: Cambridge University Press.

Papadopoulos, Yannis (2001). How Does Direct Democracy Matter? The Impact of Referendum Votes on Politics and Policy-Making. *West European Politics* 24(2): 35-58.

Pelinka, Anton und Manfred Welan (1971). *Demokratie und Verfassung in Österreich*. Wien: Europa.

Polsby, Nelson W. (1975). Legislatures. In: Fred I. Greenstein und Nelson W. Polsby (Hrsg.), *Handbook of Political Science*, Bd. 5. Reading: Addison-Wesely, S. 257-319.

Riklin, Alois (1977). Die Funktionen des schweizerischen Parlaments im internationalen Vergleich. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 8(3): 368-385.

Riklin, Alois und Alois Ochsner (1984). Parlament. In: Ulrich Klöti (Hrsg.), *Handbuch Politisches System der Schweiz*, Bd. II (Strukturen und Prozesse). Bern: Haupt, S. 77-115.

Sägesser, Thomas (2003). Die Informationsrechte der Ratsmitglieder und der parlamentarischen Kommissionen im neuen Parlamentsgesetz. *LeGes* 14(2): 67-78.

Samuels, David J. und Matthew Soberg Shugart (2003). Presidentialism, Elections and Representation. *Journal of Theoretical Politics* 15(1): 33-60.

Schmidt, Manfred G. (2008). *Demokratiethorien. Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Schnapp, Kai-Uwe und Philipp Harfst (2005). Parlamentarische Informations- und Kontrollressourcen in 22 westlichen Demokratien. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 36(2): 348-370.

Schwarz, Daniel, André Bächtiger und Georg Lutz (2011). Switzerland: Agenda setting power of the government in a separation-of-powers framework. In: George Tsebelis und Bjørn Erik Rasch (Hrsg.), *The Role of Governments in Legislative Agenda Setting*. Oxon: Routledge, S. 127-144.

Sciarini, Pascal (2006). Le processus législatif. In: Ulrich Klöti, Peter Knoepfel, Hanspeter Kriesi, Wolf Linder, Yannis Papadopoulos und Pascal Sciarini (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik / Manuel de la politique suisse*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, S. 491-525.

Shugart, Matthew Soberg und John M. Carey (1992). *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Siaroff, Alain (2003). Varieties of Parliamentarism in the Advanced Industrial Democracies. *International Political Science Review* 24(4): 445-464.

Sieberer, Ulrich (2008). Prinzipal Parlament. Die Bedeutung europäischer Parlamente als Wahlorgane. *Politische Vierteljahresschrift* 49(2): 251-282.

Sieberer, Ulrich (2010). Parlamente als Wahlorgane. Parlamentarische Wahlbefugnisse und ihre Nutzung in 25 europäischen Demokratien. Baden-Baden: Nomos.

Staatspolitische Kommission des Nationalrates (2001). *Parlamentarische Initiative: Parlamentsgesetz (PG) 01.401. Bericht vom 1. März 2001*. BBI 2001 3467.

Steffani, Winfried (1992). Parlamentarisches und präsidentielles Regierungssystem. In: Manfred G. Schmidt (Hrsg.), *Lexikon der Politik, Bd. 3: Die westlichen Länder*. München: Piper, S. 288-295.

Strøm, Kaare (2003). Parliamentary Democracy and Delegation. In: Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller und Torbjörn Bergman (Hrsg.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford: Oxford University Press, S. 55-106.

Strøm, Kaare, Wolfgang C. Müller und Torbjörn Bergman (Hrsg.) (2003). *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford: Oxford University Press.

Strøm, Kaare, Wolfgang C. Müller und Torbjörn Bergman (2006). The (moral) hazards of parliamentary democracy. In: Dietmar Braun und Fabrizio Gilardi (Hrsg.), *Delegation in Contemporary Democracies*. London/New York: Routledge, S. 27-51.

Tsebelis, George (2002). *Veto Players: How Political Institutions Work*. New York: Russell Sage Foundation.

Tsebelis, George und Bjørn Erik Rasch (2011). Governments and legislative agenda setting: An introduction. In: Bjørn Erik Rasch und George Tsebelis (Hrsg.), *The Role of Governments in Legislative Agenda Setting*. Oxon: Routledge, S. 1-20.

Vatter, Adrian (2002). *Kantonale Demokratien im Vergleich. Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen*. Opladen: Leske + Budrich.

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.

von Beyme, Klaus (1999). *Die parlamentarische Demokratie. Entstehung und Funktionsweise 1789-1999*. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Webb, Paul und Thomas Poguntke (2005). The Presidentialization of Contemporary Democratic Politics: Evidence, Causes, and Consequences. In: Thomas Poguntke und Paul Webb (Hrsg.), *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford: Oxford University Press, S. 336-356.

Zehnder, Ernst (1988). *Die Gesetzesüberprüfung durch die Schweizerische Bundesversammlung: Untersuchung der parlamentarischen Veränderungen von Vorlagen des Bundesrates in der Legislaturperiode 1971-1975*. Dissertation an der Hochschule St. Gallen.

Z'graggen, Heidi (2009). *Die Professionalisierung von Parlamenten im historischen und internationalen Vergleich*. Bern: Haupt.

Z'graggen, Heidi und Wolf Linder (2004). *Professionalisierung der Parlamente im internationalen Vergleich. Studie im Auftrag der Parlamentsdienste der Schweizerischen Bundesversammlung*. Bern: Institut für Politikwissenschaft.

Anhang: Liste der befragten Experten

Im Rahmen der Studie standen für qualitative Experteninterviews drei ausgewiesene Experten zur Verfügung, welche aufgrund ihrer staatsrechtlichen und praktischen politischen Erfahrung in verschiedenen Funktionen auf Kantons- und Bundesebene zur Ergänzung und Validierung der aus der bestehenden Literatur eruierten Informationen herbeigezogen wurden:

- Dr. iur. Kurt Nuspliger, Staatsschreiber des Kantons Bern, Honorarprofessor mit Lehrauftrag für Staatsrecht an der Universität Bern. Interview durchgeführt am 13. Dezember 2010 in Bern.
- Prof. Dr. iur. Thomas Pfisterer, Regierungsrat des Kantons Aargau 1991-2000 und Ständerat des Kantons Aargau 1999-2007, Titularprofessor i.R. (Staats- und Verwaltungsrecht) an der Universität St. Gallen. Interview durchgeführt am 13. Dezember 2010 in Aarau.
- Prof. Dr. iur. René Rhinow, Ständerat des Kantons Basel-Landschaft 1987-1999, em. Ordinarius für Öffentliches Recht an der Universität Basel. Interview durchgeführt am 11. Januar 2011 in Bern.