

Referat: «Dialog am Mittag (FUG)»

Volksvertretung unter Druck: Herausforderungen für kantonale Parlamente im 21. Jahrhundert

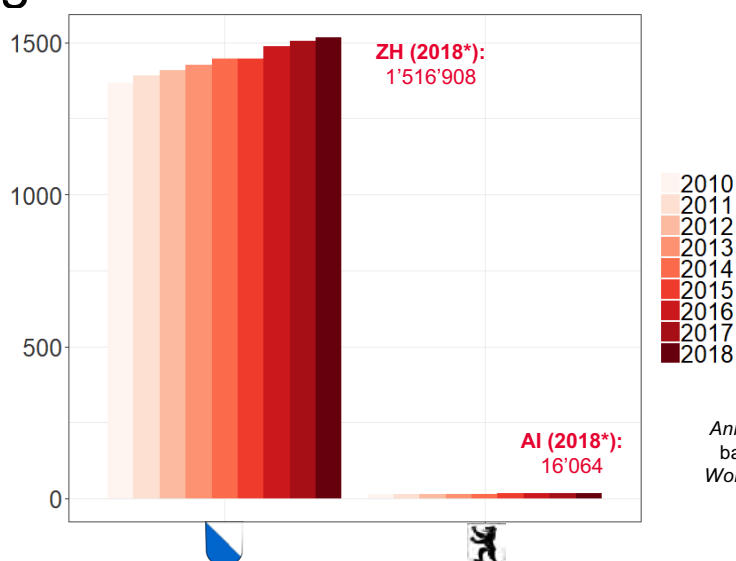
Prof. Dr. Adrian Vatter / Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern

Restaurant Schmiedstube Bern / 11. März 2019



Die Kantone bald im Massstab 1 : 100

Die grossen Unterschiede der Kantone



3. Quartal 2018:
Faktor 1 : 94

Anm.: * Stand 3. Quartal 2018. / Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Bundesamt für Statistik (2019). Ständige Wohnbevölkerung nach Staatsangehörigkeitskategorie, Alter und Kanton, 3. Quartal 2018. URL:

<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/aktuell/neue-veroeffentlichungen.assetdetail.6866254.html>.

Leitfrage und Aufbau des Referats

...«oberste Gewalt oder bloss Figurant?»

Herausforderung 1: dominante Regierung – die Volkswahl der Exekutive als Beispiel

Herausforderung 2: stark ausgebaute Volksrechte

Herausforderung 3: Einfluss der Gemeindepolitiker im Parlament

Herausforderung 4: Zentralisierung des Bundes

Herausforderung 5: interkantonale Zusammenarbeit

Herausforderung 6: wenig Ressourcen und hohe Fluktuation

...Beleuchtung der Herausforderungen im **interkantonalen Vergleich** und Illustration aus **(aktueller) Berner Sicht**

Herausforderung 1: Exekutivdominanz

Volkswahl der Regierung als Beispiel

vom Kanton Genf (1847) bis zu den Kantonen Wallis und Freiburg (1921): sukzessive Einführung der **direkten Volkswahl** der Exekutive

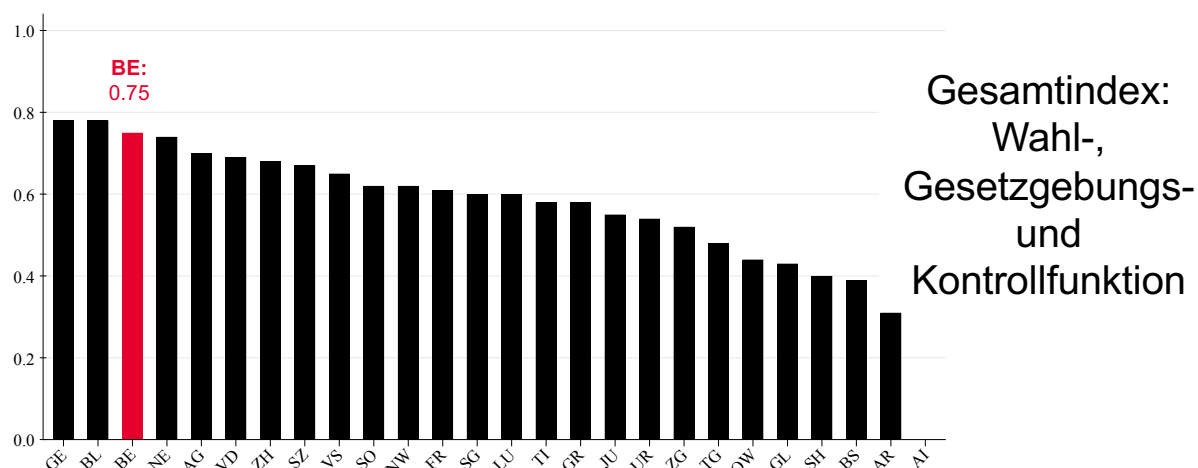
- Regierung verfügt durch die Volkswahl über eine eigene Legitimationsbasis

zentrale Implikationen

- starke und unabhängige Stellung der Regierung gegenüber dem Parlament
- unterschiedliche Mehrheiten
- Die Stärke der Legislative gegenüber der Exekutive variiert jedoch beträchtlich über die Kantone (Wirz 2018)

Herausforderung 1: Exekutivdominanz

Empirie: Stärke kantonaler Parlamente



Quelle [Daten]: **Wirz, Rolf (2018)**. Oberste Gewalt in den Kantonen? Wahl-, Gesetzgebungs- und Kontrollfunktion kantonaler Parlamente. S. 289–314. In *Das Parlament in der Schweiz. Macht und Ohnmacht der Volksvertretung*, hrsg. v. Adrian Vatter. Zürich: NZZ Libro. S. 300.

Herausforderung 1: Exekutivdominanz

Regierungsreform(en): aktuelle Diskussion

Po. 011-2018 (Brönnimann/glp):
u. a. Forderung nach
strategischer Regierungsführung (Präsidialsystem)

- Ablösung des Rotationsprinzips durch ein auf vier Jahre gewähltes Ratspräsidium
- Aufstockung des Gremiums auf neun RR-Mitglieder

kritische Würdigung

- bessere Erfüllung der Planungs- und Repräsentationsfunktion der Regierung vs.
- Stärkung der Exekutivdominanz im Kanton

Herausforderung 2: starke Volksrechte

grosse Vielfalt und rege Nutzung

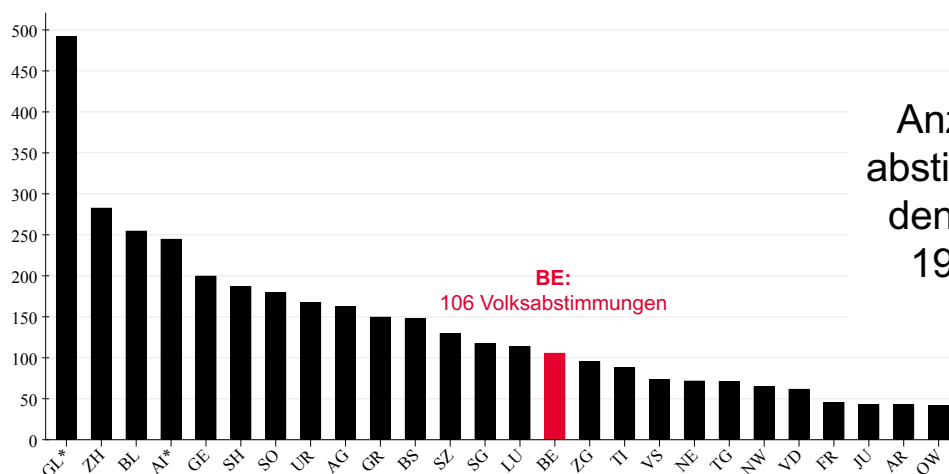
«Die Kantone dürfen sich rühmen, die weltweit wohl demokratischsten Körperschaften zu sein, deren Stimmbürger/innen also über die umfassendsten Kompetenzen verfügen» (Auer 2016: 413)

zentrale Implikationen

- Im Vergleich zur Bundesversammlung fassen die Kantonsparlamente weniger Beschlüsse, denen abschliessender Charakter zukommt
- Damoklesschwert des Referendums

Herausforderung 2: starke Volksrechte

Empirie: rege Nutzung der Volksrechte I



Anzahl Volksabstimmungen in den Kantonen, 1990–2019*

Anm.: *Stand: 10. Februar 2019. Landsgemeindekantone AI, GL im Zeitraum 1990–2015. / Quelle [Daten 1990–2017]:

Vatter, Adrian (2018a). *Swiss Federalism. The Transformation of a Federal Model*. London/New York: Routledge. Eigene Ergänzungen für das Jahr 2018/19*.

Herausforderung 2: starke Volksrechte

Empirie: rege Nutzung der Volksrechte II



Weshalb war 2018 das «Jahr der Referenden»?

- Wunsch, «grosse» Geschäfte abzuschliessen: Rücktritt altgedienter Grossräte, Abschluss der Leg. 2014–2018
- heisse Phase des Wahlkampfs zwischen den beiden Lesungen
- (wiedergefundener) Oppositionskurs der Linke nach dem Verlust der Regierungsmehrheit

Quelle: *Berner Zeitung/Rutschi, Sandra (2018)*. 2018 ist das Jahr der Referenden. In *Berner Zeitung*, Ausgabe vom 20. Juli 2018, S. 3.

Herausforderung 2: starke Volksrechte

Ausbau: aktuelle Diskussion

Mo. 267-2017 (Machado Rebmann/GaP): Forderung nach einer Volksmotion bzw. -postulat

- Quorum von 200 Unterschriften; analoges Verfahren wie bei einer parlamentarischen Motion

kritische Würdigung

- hohes Quorum im Kt. BE für ein Referendum im Vergleich zu ZH
- «bernerprobte» Volksmotion
- Aber: weiterer Ausbau der Volksrechte

Herausforderung 3: Einfluss der Gemeinden

Beschränkung des kantonalen Handlungsspielraums von unten

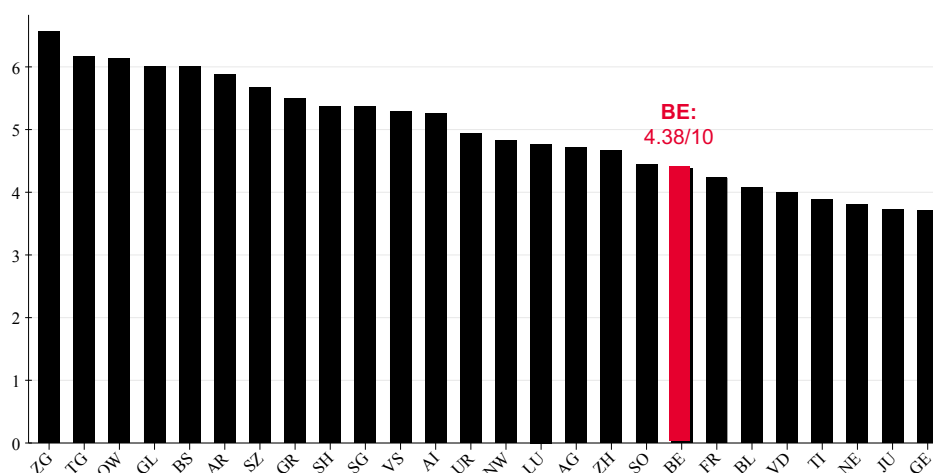
«Die Autonomie der Gemeinden ist gewährleistet. [...] Das kantonale Recht gewährt den Gemeinden einen möglichst weiten Handlungsspielraum» (Art. 3 Gemeindegesetz BE)

zentrale Implikationen

- fein austarierte Aufgaben-, Finanz- und Lastenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden sowie zwischen den Gemeinden vonnöten

Herausforderung 3: Einfluss der Gemeinden

Empirie: wahrgenommene Autonomie



Gde'schreiberbefragung 2017/18: Wie gross beurteilen Sie die Autonomie Ihrer Gemeinde gegenüber dem Kanton (0–10)?

Quelle [Daten]: Ladner, Andreas (2017/18). Nationale Gemeindeschreiberbefragung (Stichtag: 1. Januar 2017). URL: http://www.andreasladner.ch/Gemeindebefragung_2016/Gemeindeschreiberbefragung%202016_DE.PDF.

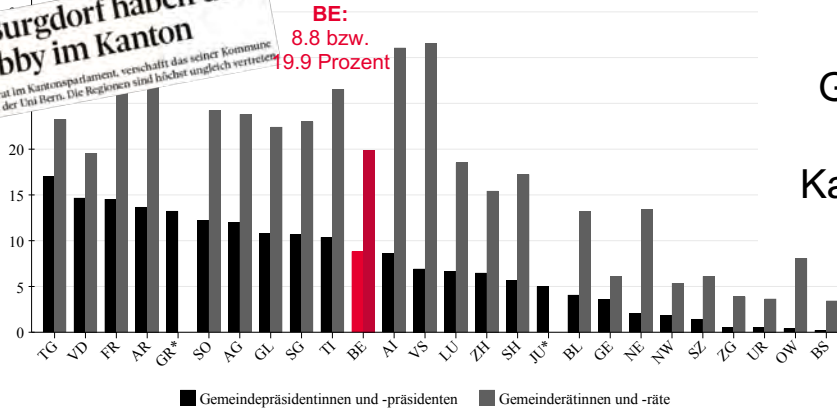
Herausforderung 3: Einfluss der Gemeinden

Empirie: Die Macht der Doppelmandate im Kantonsparlament

«Wir im Gemeinderat betonen stets, dass eine direkte Vertretung der Bieler Exekutive im Kantonsparlament wichtig wäre.»

Erich Fehr (SP)
Stadtpräsident Biel

Thun und Burgdorf haben die stärkste Lobby im Kanton
Gemeinderat. Sitz ein Gemeinderat im Kantonsparlament, verschafft das seiner Kommune Einfluss, das zeigt eine Studie der Uni Bern. Die Regionen sind höchst ungleich verteilt.



Anteil
Gemeindeexekutiv-
mitglieder in den
Kantonsparlamenten,
2006–2014
(Durchschnitt,
in Prozent)

Quelle: **Arnold, Tobias (2018)**. Föderales Schwarz-Peter-Spiel? Der Einfluss der lokalen Politikerinnen und Politiker auf die kantonalen Parlamente. S. 367–390. In *Das Parlament in der Schweiz. Macht und Ohnmacht der Volksvertretung*, hrsg. v. Adrian Vatter. Zürich: NZZ Libro. S. 377.

Herausforderung 4: Zentralisierung

Beschränkung des kantonalen Handlungsspielraums von oben

«Die Kantone stellen fest, dass sich der Zentralisierungstrend [...] fortsetzt» (Monitoringbericht Föderalismus 2017: 48)

zentrale Implikationen

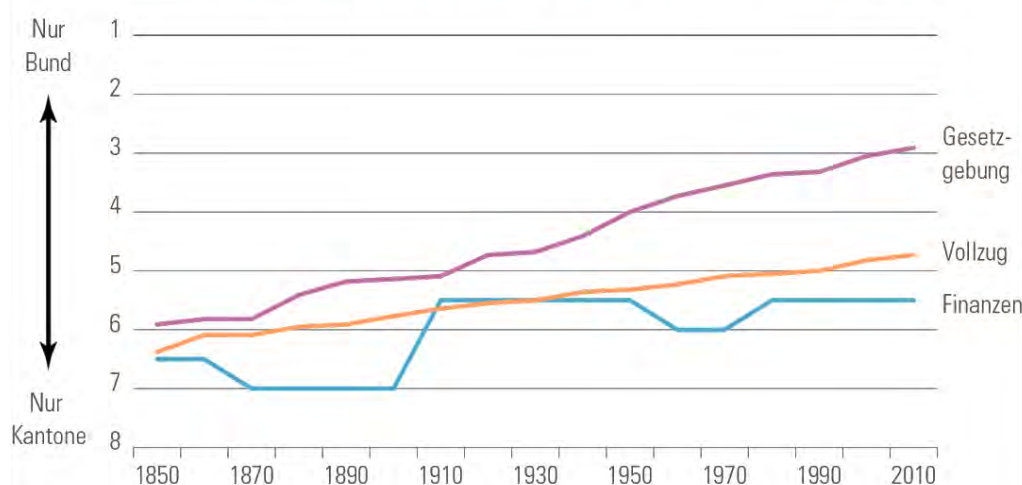
- Einschränkung kantonaler Autonomie durch Regulierungen und Finanzhilfen des Bundes
- neuere Tendenz, dass der Bund bei Verordnungen weitergeht als im Gesetz vorgesehen
- auch die interkantonale Harmonisierung wirkt zentralisierend

u^b

UNIVERSITÄT
BERN

Herausforderung 4: Zentralisierung

Empirie: Immer mehr Macht beim Bund



Quelle: **Mueller, Sean/Dardanelli, Paolo (2017)**. *Kooperation, nicht Wettbewerb mit dem Bund*. 5. August 2017.
 URL: <https://www.nzz.ch/schweiz/schweizerischer-foederalismus-kooperation-nicht-wettbewerb-mit-dem-bund-ld.1309349>.

Herausforderung 5: Horizontalföderalismus

interkantonale Beschränkung des innerkantonalen Handlungsspielraumes

starke Zunahme der **interkantonalen Kooperation** seit den letzten Dekaden des 20. Jhd.

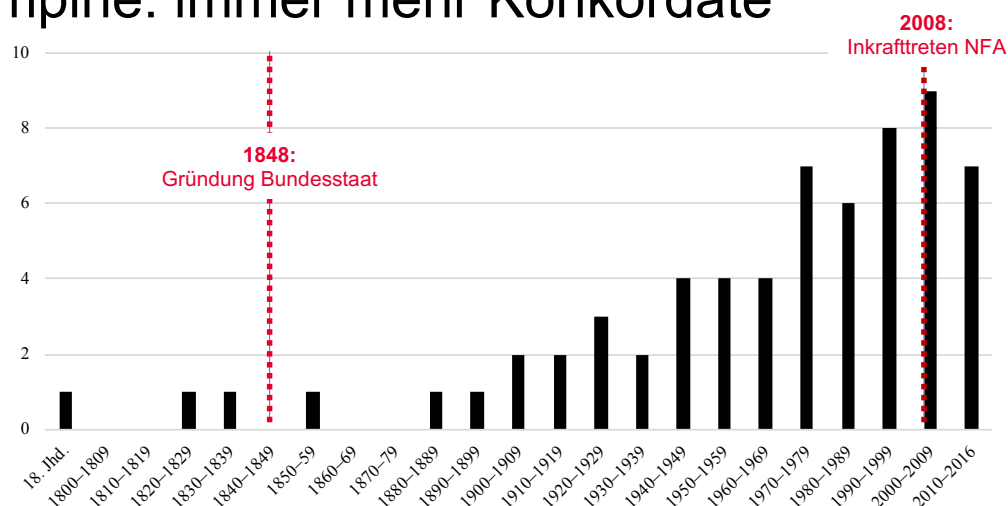
- ca. 760 Konkordate (2018)
- über 500 Fachdirektorenkonferenzen; dazu nationale und regionale Direktoren- bzw. Regierungskonferenzen

zentrale Implikationen

- «Gouvernokratie» (Moeckli 2009): ausserparlamentarische, nicht-öffentliche Logik horizontaler Kooperation
- Demokratiedefizit: Unterminierung der Rechtsetzungskompetenz durch unmittelbar rechtsetzende Bestimmungen («take-it-or-leave-it»)

Herausforderung 5: Horizontalföderalismus

Empirie: immer mehr Konkordate

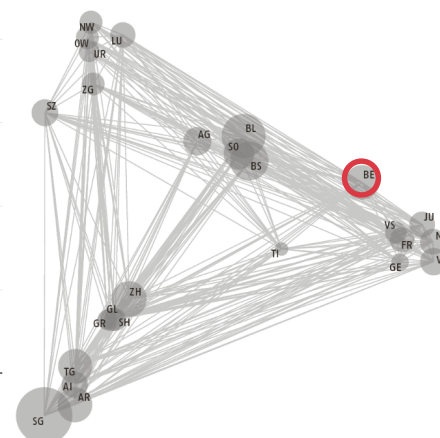
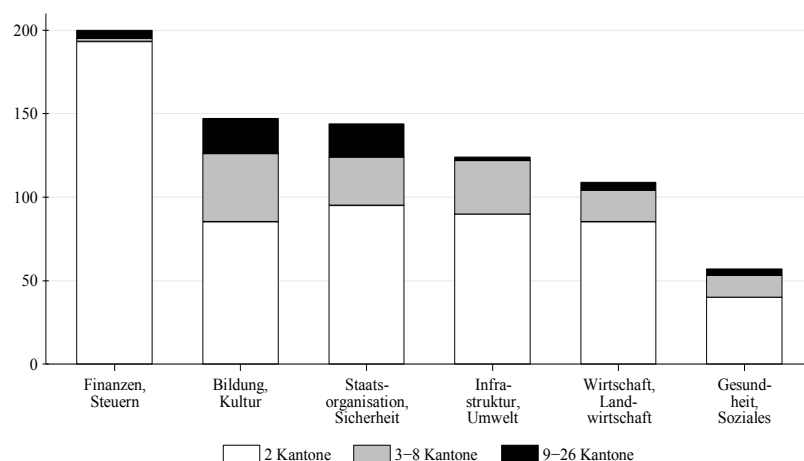


Anzahl
Konkordate
im Kanton
Bern (nach
Jahr des
Inkrafttretens)

Quelle [Daten]: **Arens, Alexander (2016-)**. Datenbank Konkordate (erhoben im Rahmen des SNF-Projektes No. 159343: «The Hidden Political Effects of the Swiss Federal Reform: The NFA and the Changing Power Relations in the Swiss Cantons», 2016-19).

Herausforderung 5: Horizontalföderalismus

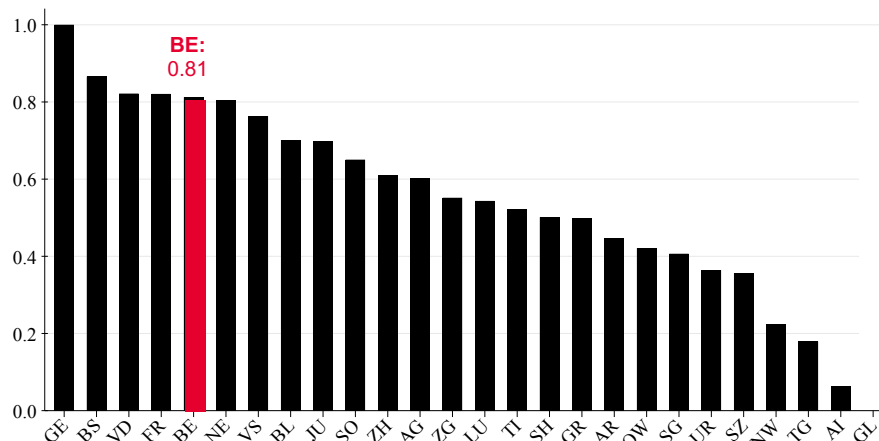
Empirie: aktuelle Bestandsaufnahme



Quelle [links]: **Arens, Alexander/Arnold, Tobias/Mueller, Sean/Vatter, Adrian (2017)**. Föderalismus und Dezentralisierung in der Schweiz: Die politischen Effekte der Föderalismusreform NFA. In *Jahrbuch des Föderalismus 2017*, hrsg. v. EZFF. Baden-Baden: UTB Nomos. S. 193.

Herausforderung 5: Horizontalföderalismus

Empirie: Parlamente in der interkantonalen Zusammenarbeit – Mitentscheider vs. -läufer?



Index der parlamentarischen Beteiligung, 2017

Quelle: Arens, Alexander (2018). Mitentscheider oder doch nur Mitläufer? Kantonale Parlamente in der interkantonalen Zusammenarbeit. S. 391–423. In *Das Parlament in der Schweiz. Macht und Ohnmacht der Volksvertretung*, hrsg. v. Adrian Vatter. Zürich: NZZ Libro. S. 417.

Herausforderung 6: knappe Ressourcen starkes Milizprinzip und hohe Fluktuation

Anders als die BVers sind die Kantonsparlamente weiterhin stark vom Milizprinzip geprägt

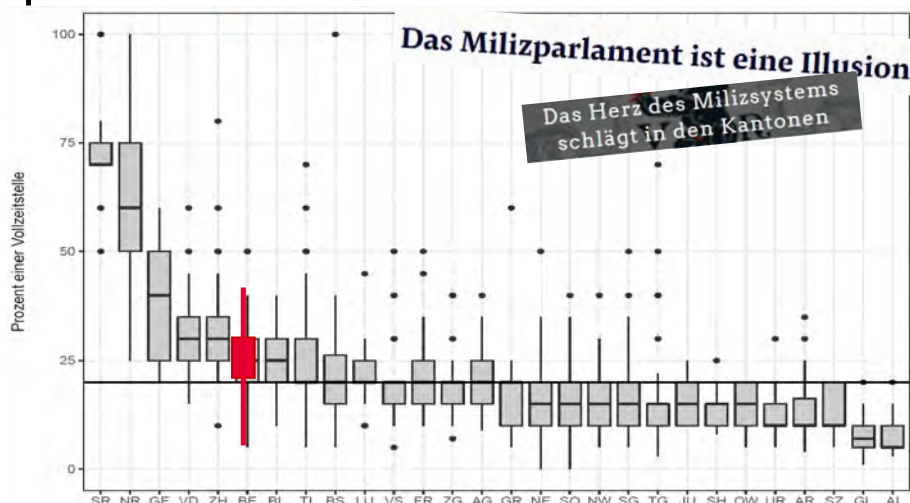
zentrale Implikationen

- Ungleichgewicht: Milizorientierung in der Legislative vs. professionalisierte Verwaltung und Regierung verschärft die Problematik der Exekutivdominanz (Bundi et al. 2018)
- hohe Fluktuationsraten (Feh Widmer/Vatter 2018)



Herausforderung 6: knappe Ressourcen

Empirie: individuelle Professionalisierung

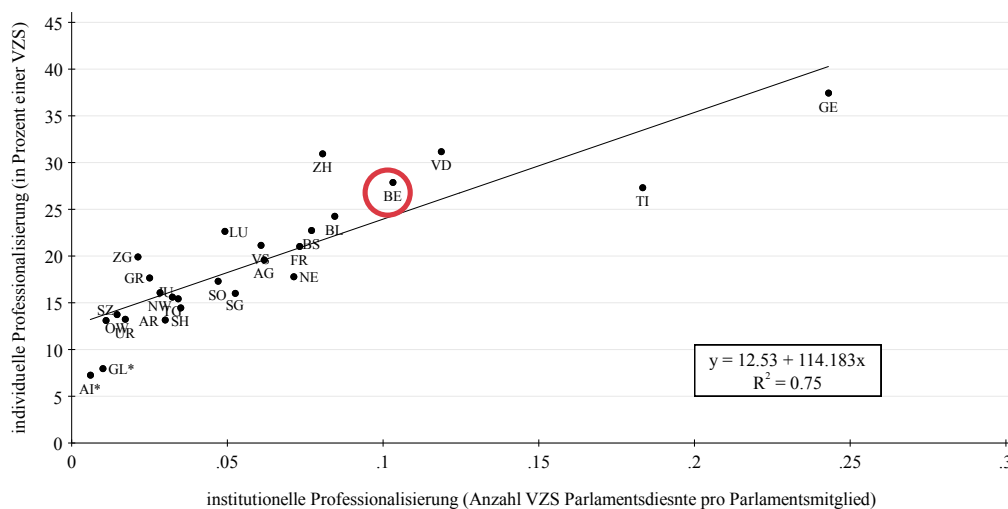


Ø investierte
Zeit auf das
Parlaments-
mandat, 2014
(in Prozent
einer VZS)

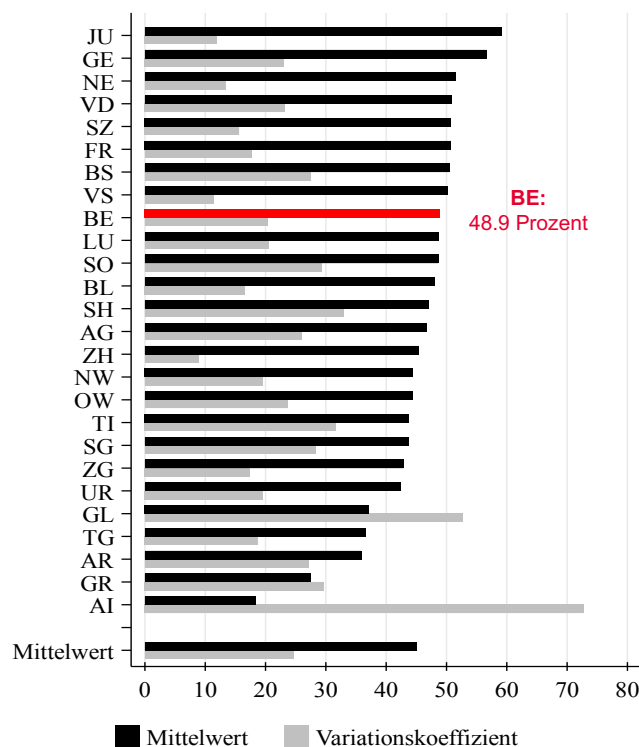
Quelle: **Bundi, Pirmin/Eberli, Daniela/Bütikofer, Sarah (2018)**. Zwischen Beruf und Politik: die Professionalisierung in den Parlamenten. S. 315–344. In *Das Parlament in der Schweiz. Macht und Ohnmacht der Volksvertretung*, hrsg. v. Adrian Vatter. Zürich: NZZ Libro. S. 322.

Herausforderung 6: knappe Ressourcen

institutionelle & individ. Professionalisierung



* Stand: 1. Januar 2019 / Quelle [Daten]: **Eigene Kurzumfrage** bei den Parlamentsdiensten der kantonalen Parlamente.



H 6: hohe Mitgliederfluktuation in den kantonalen Parlamenten, 1990–2012 (in Prozent)

Quelle: Feh Widmer, Antoinette/Vatter, Adrian (2018). Institutionelle Regeln oder politische Kultur? Faktoren der parlamentarischen Mitgliederfluktuation in den Kantonen. S. 345–366. In *Das Parlament in der Schweiz. Macht und Ohnmacht der Volksvertretung*, hrsg. v. Adrian Vatter. Zürich: NZZ Libro. S. 348.

Fazit: Die Stellung kantonalen Parlamente herausgefordert, übergangen, reformfähig?

kantonale Politik wähnt sich in einer zunehmenden «**Sandwichposition**» zwischen lokaler Betroffenheit und der (inter-)nationalen Politik

- die vor zahlreichen Herausforderungen stehenden kantonalen Parlamente als die Hauptleidtragenden?

Anzeichen eines **zunehmenden Bedeutungsverlustes** kantonalen Parlamente: tiefe Wahlbeteiligung, neue Muster politischer Karriereverläufe, geringe mediale Wahrnehmung, etc.

...Herausforderungen als Reformchancen?