



Kantonale Interessen im Eidgenössischen Parlament/ Les intérêts cantonaux au sein des Chambres fédérales*

Reto Wiesli und Wolf Linder, Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern

Vertritt eigentlich der Ständerat noch kantonale Interessen? Wenn ja, welche Interessen werden denn genau genommen vertreten? Und mit welchem Erfolg? Auf diese und weitere Fragen versuchte die Studie *Repräsentation, Artikulation und Durchsetzung kantonaler Interessen im Ständerat und im Nationalrat*, verfasst von Reto Wiesli und Wolf Linder¹, Antworten zu geben.

1. Fragestellung und Methodik

In der Studie "Repräsentation, Artikulation und Durchsetzung kantonaler Interessen im Ständerat und im Nationalrat" – entstanden im Auftrag der Parlamentsdienste – haben wir untersucht, wie stark kantonale Interessen in Stände- und Nationalrat eingebracht und wie sie vertreten werden. Zusätzlich zur Repräsentation und Artikulation betrachteten wir den Durchsetzungserfolg kantonaler Interessen, insbesondere im Vergleich der beiden Parlamentskammern.

In der bisherigen Forschung ist die Rolle des Ständerates als Kantonskammer umstritten. Der systematisch-empirische Vergleich der Studie diente daher dem Ziel, neue Erkenntnisse zur Institution und Funktion des Ständerates im schweizerischen Föderalismus zu liefern, die über die bisherigen Fallstudien hinausgehen.

Zu diesem Zweck wurde das parlamentarische Handeln systematisch für den Zeitraum einer halben Legislaturperiode (Winter 1995 bis Herbst 1997) anhand aller Anträge zu 162 Bundesratsgeschäften untersucht. Zudem haben wir im Herbst 1999 die Parlamentarierinnen und Parlamentarier beider Kammern anhand eines schriftlichen Fragebogens zu ihrem Rollenverständnis und zu ihrer Arbeitsweise befragt.

Mit diesen Erhebungen haben wir ein Profil der beiden Kammern gewinnen können, das subjektive und objektive Elemente einbezieht und auf einer systematisch-empirischen Analyse beruht. Die entscheidende Frage, ob ein föderalistisches Rollenverständnis auch ein entsprechend föderalistisches Verhalten, insbesondere im Stände-

rat, nach sich zieht, liess sich auf diese Weise beantworten.

Methodisch wurde erstmals versucht, kantonale Interessen anhand transparenter Kriterien zu kategorisieren. Über die Abgrenzung der nicht-kantonalen Interessen hinaus haben wir damit ein genaueres Bild gewinnen können über die föderalistischen Interessen, die im Parlament zur Sprache kommen. Sodann wurde die unterschiedliche Intensität des kantonalen Interesses in den Parlamentsanträgen bewertet. Das erlaubte Hinweise auf die Art und Weise, wie föderalistische Anliegen in der Arena nationaler Politik aufgebracht werden. Schliesslich gab der Anteil der erfolgreichen Anträge direkte Hinweise auf den Durchsetzungserfolg kantonaler Interessen. Der statistische Vergleich aller Parlamentsanträge (föderalistisch oder von anderen Interessen motiviert) in beiden Kammern erlaubte Aussagen über:

- den Stellenwert kantonaler Interessenpolitik im Plenum von Stände- und Nationalrat insgesamt,
- den Erfolg kantonaler Interessen in der Politik der eidgenössischen Räte und
- Unterschiede des Entscheidungsverhaltens beider Kammern.

2. Hauptergebnisse aus der Umfrage

1. An der schriftlichen Befragung nahmen 32 Ständerätinnen und -räte sowie 98 Nationalrätinnen und Nationalräte teil. Sie erbrachte zunächst viele gemeinsame Vorstellungen zur Arbeitsweise und zur Ausübung des parlamentarischen Mandats: Die Mitglieder beider Räte sind ähnlich stark in den Kantonen verankert, aus denen sie Erfahrung aus anderen öffentlichen Ämtern mit sich bringen und in denen sie weiterhin Wirtschaftsmandate innehaben. Sie unterhalten gleichartige Netzwerke in ihren Wohnkantonen, sind in den Gremien ihrer Partei engagiert und pflegen ähnliche Kontakte zu ihrer Wählerschaft. Für die Artikulation und Durchsetzung ihrer Interessen in Bern sind die parlamentarischen Kommissionen die wichtigste Arena.

2. Daneben finden sich Unterschiede des

Repräsentationsverständnisses der Mitglieder von Stände- und Nationalrat. Sie spiegeln die unterschiedliche Funktion, welche die Verfassung der kleinen Kammer als Ständevertretung und der grossen Kammer als Volksvertretung zuerkennt. Die Ständerätinnen und Ständeräte:

- verfügen über stärkere Kontakte zu den kantonalen Exekutiven,
- messen kantonalen Interessen eine stärkere Bedeutung zu als denjenigen von Parteien und Interessengruppen und
- äussern dem entsprechend mehr Schwierigkeiten, sich im Konfliktfall mit anderen Interessen gegen das Interesse ihres Kantons zu entscheiden,

im Vergleich zu ihren Kolleginnen und Kollegen im Nationalrat. Wo es also um das föderalistische Element geht, unterscheiden sich Ständerat und Nationalrat durchaus in ihrer subjektiven Rollenwahrnehmung und Repräsentationsauffassung. Dieses Ergebnis stimmt mit früheren Umfragen überein. Hingegen kann daraus nicht ohne weiteres auf ein anderes Entscheidungsverhalten geschlossen werden, wie die folgenden Resultate aus der Analyse parlamentarischen Handelns zeigen.

3. Hauptergebnisse zum Entscheidungsverhalten der beiden Räte

3. Beide Räte ordnen dem kantonalen Interesse ein ähnliches Gewicht zu und verhehlen ihm in gleichem Masse zum Erfolg. Im Stände- wie im Nationalrat befasst sich ein Sechstel aller Plenumsanträge mit dem Kantonsinteresse. Diese Aufmerksamkeit erscheint eher hoch, wenn man daran erinnert, dass kantonale Interessen bereits im vorparlamentarischen Verfahren eine starke Berücksichtigung erfahren. Letzteres mag dazu führen, dass der Erfolg der "Föderalismus-anträge" in beiden Kammern etwas tiefer liegt als für andere Anträge.

4. Kantonale Anliegen werden in beiden Kammern selten allein artikuliert, sondern zumeist in Verbindung mit anderen Interessen. Damit dürften Parlamentarierinnen und Parlamentarier die Erfolgsaussichten kantonaler Interessen erhöhen. Bei deren

* Der Artikel basiert auf folgender Studie: Wiesli, Reto / Linder, Wolf: Repräsentation, Artikulation und Durchsetzung kantonaler Interessen im Ständerat und im Nationalrat, Studie im Auftrag der Parlamentsdienste der Schweizerischen Bundesversammlung, Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern: erschienen im März 2001, erhältlich bei der Dokumentationszentrale der Bundesversammlung, 3003 Bern.

¹ Reto Wiesli arbeitete bis Juni 2001 als Assistent und Doktorand am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern, Prof. Wolf Linder ist der Direktor dieses Instituts.



Artikulation geht es hauptsächlich um die Veränderung oder Beibehaltung der Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen. Mit solchen Kompetenzfragen befassen sich rund zwei Drittel der Föderalismusankträge, und zwar zumeist im Zusammenhang mit einer konkreten Sachvorlage. Grundsätzliche Föderalismusdiskussionen sind demgegenüber selten. Je ein Fünftel der kantonalen Anliegen tangieren regionale Wirtschafts- und sonstige Partikulärinteressen, während kulturelle Sonderinteressen kaum thematisiert werden. Letzteres mag angesichts der sprachregionalen Sensibilitäten erstaunen.

5. Ein direkter Vergleich des Entscheidungsverhaltens ergibt ein sehr ähnliches Bild der beiden Kammern. Unterschiede in der Artikulation oder Durchsetzung föderalistischer Anliegen zwischen Stände- und Nationalrat finden sich erst bei der vertieften Auswertung einiger Einzelbereiche. So lässt sich im Ständerat eine stärkere Artikulation von kantonalen Status quo- und Wirtschaftsinteressen beobachten, aber kein offeneres Ohr für institutionelle Reformen feststellen. Zugleich ist bei diesen und einigen weiteren Unterschieden der Parteeffekt (die geringere Vertretung der SP, die stärkere Vertretung von FDP und CVP im Ständerat) zu berücksichtigen.

Der Vergleich des Entscheidungsverhaltens führt damit zu zwei Hauptergebnissen:

- entgegen der unterschiedlichen Rollenwahrnehmung ist weder im Ständerat als solchem eine privilegierte Artikulation und Durchsetzung kantonalen Interesses zu beobachten
- noch zeichnet sich der Ständerat in den Geschäften der Jahre 1995-97 als eine föderale "chambre de réflexion" aus, die den Fragen des institutionellen Föderalismus höhere Aufmerksamkeit schenkte.

6. Die Überprüfung einer Hypothese zu möglichen Verfahrenseffekten führte zu einem unerwarteten Befund: Vergleicht man nicht die beiden Kammern, sondern unterscheidet man die Vorlagen und ihre Gesamtbehandlung in beiden Kammern nach der Zuweisung des Erstrats, so ergibt sich ein markanter Unterschied. Vorlagen, die zuerst im Ständerat behandelt werden, zeichnen sich durch eine deutlich höhere Quote von Föderismusankträgen (20 Prozent) aus als solche, bei denen der Nationalrat als Erstrat zum Zuge kommt (14 Prozent). Dieser Unterschied ist um so erstaunlicher, als es keine entsprechenden formalen Kriterien für die Bezeichnung des Erstrates gibt. Zu vermuten ist, dass bei der Erstzuweisung von Geschäften an den Ständerat informelle Sensibilitäten für kantonale Interessen eine Rolle spielen. Ob sich dieser erstmalige Befund aus zwei Jahren

auch in früheren oder späteren Zeitperioden ergibt, müsste in weiteren Untersuchungen abgeklärt werden.

7. Fragen wir abschliessend nach der Leistungsfähigkeit des Zweikammersystems für die Artikulation und Umsetzung kantonalen Interesses, so ergibt sich folgendes **Fazit**: Der verfassungsmässige Sinn unterschiedlicher Repräsentation von Stände- und Nationalrat wird von seinen Mitgliedern mitgetragen und stützt damit die Glaubwürdigkeit des Zweikammersystems, findet jedoch im Entscheidungsverhalten der beiden Kammern kaum seinen Niederschlag. Abweichend von diesem Gesamtbild ist ein neuer Befund: Erstratsvorlagen des Ständerats sind nach der Behandlung in beiden Kammern stärker mit kantonalen Interessen gesättigt als solche des Nationalrats. Relevante Unterschiede in der Wahrnehmung kantonalen Interesses ergeben sich nach dieser Untersuchung nicht aus dem Vergleich beider Kammern, sondern aus ihrem Zusammenwirken. Zentral ist daher die Frage nach der Leistungsfähigkeit des Zweikammersystems insgesamt. Internationale Vergleiche zeigen zwei Haupteffekte des Bikameralismus: dieser begünstigt politische Stabilität und neigt eher zum politischen Status quo. Thomas Jefferson hatte also recht, wonach der Tee nicht zu heiss getrunken würde, wenn man ihn zuvor in eine zweite Tasse umgiesst. Vertieft abzuklären wäre nun, ob der Tee auch anders schmeckt, je nachdem, ob er von der kleinen in die grosse Tasse umgegossen wird oder umgekehrt.

1. But de l'étude, et méthodologie adoptée

L'étude "Représentation, Artikulation und Durchsetzung kantonalen Interesses im Ständerat und im Nationalrat", qui a été effectuée sur mandat des Services du Parlement, avait pour but d'évaluer :

- dans quelle mesure les députés font part des intérêts des cantons au sein du Conseil national et du Conseil des Etats;
- dans quelle mesure ils défendent ces intérêts;
- dans quelle mesure ces intérêts sont effectivement pris en compte lors des votes (avec comparaison de l'attitude des deux Chambres sur ce point).

Les études effectuées à ce jour montrent que les avis des chercheurs sont partagés sur la fonction dévolue au Conseil des Etats. Notre étude, qui a été menée selon une méthode empirique, visait donc à dépasser les études ponctuelles menées jusqu'ici, afin d'obtenir une vue d'ensemble, d'une part du Conseil des Etats en tant qu'institution, et d'autre part de la fonction qu'il est

censé exercer, dans notre système fédéraliste.

La démarche adoptée a été la suivante : premièrement, il a été procédé à un examen systématique de toutes les propositions déposées dans les conseils entre la session d'hiver 1995 et la session d'automne 1997 (soit une demi-législature), concernant en tout 162 objets du Conseil fédéral. Deuxièmement, en octobre 1999, les députés se sont tous vu remettre un questionnaire écrit les interrogeant sur leur mode de travail et sur la perception qu'ils ont de leur mandat.

La récolte et l'analyse systématique des données recueillies et desdites propositions – autant de données empiriques, subjectives ou objectives – ont permis d'obtenir une image nette des deux conseils, et de répondre ainsi à la question de savoir si – notamment en ce qui concerne le Conseil des Etats – un député qui considère qu'il est de son devoir de représenter les intérêts des cantons se comporte en conséquence dans ses travaux parlementaires.

Cette étude tentait en outre – elle est la première à le faire – d'établir une distinction entre les différents types d'intérêts cantonaux, sur la base de critères clairs, afin d'une part de distinguer les intérêts cantonaux des autres types d'intérêts, et, d'autre part, de se faire une idée précise des types d'intérêts cantonaux débattus au Parlement. Une telle typologie permet de déterminer dans quelle mesure une proposition soumise à l'un des conseils fait valoir des intérêts cantonaux, et, d'une façon plus générale, de quelle façon les préoccupations des cantons sont représentées à l'échelon national. En outre, le nombre de propositions visant à défendre des intérêts cantonaux adoptées par les conseils permet d'établir clairement dans quelle proportion le Parlement tient effectivement compte des intérêts des cantons. Enfin, l'établissement de statistiques sur la base de toutes les propositions déposées au sein de l'une ou l'autre Chambres (qu'elles fassent valoir des intérêts cantonaux ou non) permettait d'évaluer :

- quelle est l'importance accordée aux intérêts cantonaux par les députés des deux Chambres;
- quelle est la prise en compte effective des intérêts cantonaux lors des votes dans les Chambres fédérales;
- quelles sont les différences entre le Conseil national et le Conseil des Etats, concernant les résultats des votes.

2. Principaux résultats du questionnaire adressé aux députés

1. 32 membres du Conseil aux Etats et 98 membres du Conseil national ont répondu



au questionnaire qui leur a été remis. Concernant la façon dont les députés perçoivent et exercent leur mandat, les réponses se rejoignent souvent. Ainsi, les membres du Conseil national sont aussi bien ancrés dans leur canton de domicile que les membres du Conseil des Etats; de même, ils ont dans une même mesure une certaine expérience dans l'exercice de mandats pour le compte d'un organe public de leur canton, et exercent des mandats pour le compte d'organes privés dans leur canton. Par ailleurs, conseillers nationaux et conseillers aux Etats ont le même type de contacts dans leur canton, ils s'engagent de la même manière dans les différents organes de leur parti, et ils entretiennent le même type de liens avec leur électeur. Les députés sont en outre nombreux à avoir précisé que les commissions parlementaires étaient le lieu privilégié, au niveau fédéral, pour faire valoir et défendre des intérêts cantonaux.

2. Cela dit, on constate une différence entre la perception qu'ont les conseillers nationaux de leur mandat (qui représentent-ils ?), et celle qu'en ont les conseillers aux Etats. Ce contraste dans les réponses reflète la différence inscrite dans la Constitution, selon laquelle la Chambre haute est censée représenter les cantons, et la Chambre basse le peuple. Ainsi, en comparaison avec les membres du Conseil national, les membres du Conseil des Etats:

- entretiennent des contacts plus étroits avec les exécutifs cantonaux;
- accordent davantage d'importance aux intérêts cantonaux qu'aux intérêts de leur parti ou de certains groupes d'intérêts;
- déclarent éprouver davantage de difficulté à défendre des intérêts allant à l'encontre de ceux des cantons.

On constate ainsi une différence dans la façon dont les députés de l'un et l'autre conseil perçoivent leur mandat en ce qui concerne la prise en compte des intérêts cantonaux. Sur ce point, la présente étude confirme donc ce que l'on savait déjà. Or, s'il y a bel et bien une différence dans la façon dont le mandat est perçu par le député selon qu'il fait partie de l'un ou l'autre conseil, il n'y a pas forcément de différence dans l'attitude adoptée au moment du vote, comme le montre le chapitre qui suit.

3. Principaux résultats concernant l'attitude des députés des deux conseils au moment du vote

3. Les deux conseils accordent la même importance aux intérêts cantonaux, et, lors des votes, ils les prennent en compte dans une proportion comparable. Au Conseil

national comme au Conseil des Etats, un sixième des propositions déposées au plénum fait valoir des intérêts cantonaux. Une telle proportion peut paraître élevée, si l'on se souvient qu'il est déjà largement tenu compte des intérêts cantonaux pendant la procédure pré-parlementaire, raison pour laquelle d'ailleurs les propositions faisant valoir des intérêts cantonaux sont plus souvent rejetées que les autres propositions, et ce, dans les deux conseils.

4. En règle générale, il est rare qu'un député dépose une proposition faisant valoir uniquement les intérêts d'un canton, les préoccupations cantonales étant plutôt formulées de pair avec d'autres préoccupations, ce qui augmente sans doute les chances de voir ce type de propositions être acceptées. Il est à noter en outre que ce type de propositions concernent essentiellement la répartition des tâches et des compétences entre la Confédération et les cantons, que ce soit pour demander des modifications ou, au contraire, le maintien du statu quo : quelque deux tiers des propositions faisant valoir des intérêts cantonaux sont de ce type, formulées en règle générale en rapport avec un projet concret – les discussions de fond relatives au fédéralisme étant relativement rares. On constate en outre qu'un cinquième environ des préoccupations cantonales concernent les intérêts économiques d'un canton ou d'une région, ou d'autres intérêts particuliers à caractère régional. Il est rare en revanche que soient formulées des préoccupations concernant une aire culturelle, ce qui ne peut manquer d'étonner du fait de la sensibilité différente des différentes régions linguistiques du pays.

5. Si l'on compare les résultats des votes dans les deux conseils, on s'aperçoit que ces derniers ont une attitude semblable lorsqu'il s'agit de trancher sur des objets ayant trait à des préoccupations cantonales. Ce n'est qu'en examinant de près certains domaines que l'on constate des différences entre le Conseil national et le Conseil des Etats. Ainsi, si le Conseil des Etats a tendance à représenter davantage que le Conseil national les intérêts cantonaux de nature économique ou les intérêts cantonaux au maintien du statu quo dans un domaine donné, il ne paraît que peu enclin à adopter des réformes institutionnelles. Cependant, cette différence – ainsi que d'autres différences – s'explique en partie du fait de la différence de représentation des partis au sein des deux conseils (représentation moins importante du PS au Conseil des Etats, et représentation plus importante du PRD et du PDC).

Si l'on compare les résultats des votes dans les deux conseils, on constate notamment

les deux phénomènes suivants :

- bien que les députés des deux conseils perçoivent leur mandat de façon différente, les membres du Conseil des Etats ne font pas valoir ni ne défendent davantage les intérêts des cantons que leurs homologues du Conseil national;
- concernant les objets traités de 1995 à 1997, le Conseil des Etats ne s'est pas montré, dans les faits, une "chambre de réflexion" accordant une attention particulière aux questions que pose le fédéralisme institutionnel.

6. L'examen de la question de savoir si le choix de la procédure avait une influence sur l'attitude des députés a conduit à un résultat inattendu, car il s'est avéré que le choix du conseil prioritaire engendrait une différence de taille: lorsque c'est le Conseil des Etats qui est désigné comme conseil prioritaire pour l'examen d'un projet, il est déposé dans les deux conseils un nombre bien plus important de propositions ayant trait à des intérêts cantonaux (20% de toutes les propositions déposées), alors que lorsque c'est le Conseil national qui est le premier à être saisi de l'objet, ce chiffre n'est que de 14%. Cette différence surprend d'autant plus qu'il n'existe pas de critères formels pour désigner le conseil prioritaire. Peut-être s'explique-t-elle par une tendance des Bureaux à attribuer en premier au Conseil des Etats les objets qui font valoir des intérêts cantonaux. Il y aurait lieu cependant d'effectuer des recherches plus approfondies pour vérifier si cette tendance se confirme dans les années qui suivent ou précèdent les deux années prises en compte pour la présente étude.

7. Enfin, si l'on s'interroge sur la pertinence du système bicaméral pour garantir que, au niveau fédéral, les intérêts cantonaux soient exprimés et effectivement pris en compte, on constate ce qui suit. Si les députés sont conscients du principe constitutionnel qui veut que les deux conseils aient des fonctions différentes – ce qui renforce donc la crédibilité du système bicaméral –, ils n'appliquent cependant pas ce principe dans les faits. On constate cependant une exception à cet état de fait: lorsque c'est le Conseil des Etats qui est désigné comme conseil prioritaire pour un projet, les deux conseils approuvent davantage de propositions faisant valoir des intérêts cantonaux que lorsque c'est au Conseil national qu'il revient d'examiner un projet en premier. En conclusion, on peut donc dire que la seule différence marquante entre les deux conseils, s'agissant de la prise en compte des intérêts cantonaux, n'est pas due au fait que les conseillers nationaux et les conseillers aux Etats adoptent une attitude différente, mais à une question de pro-



cédure. Cela pose donc tout de même la question de la pertinence du système bicaméral en tant que tel. Les comparaisons à l'échelon international montrent que le système bicaméral a principalement deux effets: premièrement, il contribue à garantir la stabilité politique, et, deuxièmement, il a tendance à favoriser le statu quo. Thomas Jefferson n'avait donc pas tort, lorsqu'il disait que le thé serait moins chaud si on le transvasait dans une seconde tasse. Mais reste à savoir si le goût du thé change, selon que l'on verse le thé d'une grande tasse dans une tasse plus petite, ou l'inverse.