

März 2006 – Nr. 1 – 9. Jahrgang  
Mars 2006 – No. 1 – 9ème année  
Marzo 2006 – No. 1 – nono anno



**PARLAMENT**  
**PARLEMENT**  
**PARLAMENTO**

Mitteilungsblatt der Schweizerischen  
Gesellschaft für Parlamentsfragen

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

Bollettino d'informazione della Società  
svizzera per le questioni parlamentari



## SCHWERPUNKT – LE THEME – IL TEMA

Sitzungssysteme der Parlamente

Rythme des séances parlementaires

PREIS DER SGP 2005 – PRIX DE LA SSP 2005



<b>Editorial: Öfter, dafür weniger lang im Parlament sitzen?</b>	<b>Seite 3</b>
<b>Schwerpunkt - Le thème - Il tema Sitzungssysteme der Parlamente Rythme des séances parlementaires</b>	
Ruth Lüthi: Die Sitzungssysteme im Überblick	Seite 4
Bruno Rickenbacher: Die Zürcher Montagssitzungen	Seite 6
Otto Kümín: Kantonsrat Schwyz: Mittwochs, einmal im Monat...	Seite 7
Monica Engheben : Rythme des sessions parlementaires au Grand Conseil Fribourgeois	Seite 8
Domenic Gross: Sitzungssystem des Grossen Rates des Kantons Graubünden	Seite 9
Fritz Brechbühl: Kanton Solothurn – Beständiges Sitzungssystem	Seite 12
Christian Wissmann: Die Sitzungsweise des Grossen Rates des Kantons Bern: Entwicklungen und Änderungen	Seite 13
Soll die Bundesversammlung häufiger tagen? (Auszüge aus Berichten der Staatspolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte / Extraits des rapports des commissions des institutions politiques des chambres fédérales)	Seite 23
<b>Diskussionsbeitrag zum Thema der Nr. 3/05 / Contribution de discussion concernant le no 3/05</b>	
Silvano Möckli: Für ein neues Selbstverständnis des Parlamentes	Seite 26
<b>Preis der SGP 2005 – Prix de la SSP 2005</b>	
Barbara Furrer: Ein sozialanthropologischer Blick auf das Schweizerische Bundesparlament	Seite 27
Beat Habegger: Parlamentarismus in der internationalen Politik	Seite 30
<b>Jahresversammlung 2006 / Assemblée annuelle 2006 / Assembla annuale 2006</b>	
Korrespondenten - Correspondents - Corrispondenti Vorstand SGP	

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



# Öfter, dafür weniger lang im Parlament sitzen?

Der Kantonsrat St. Gallen hat 2004 die Zahl der jährlichen Sessionen von vier auf fünf erhöht und gleichzeitig die Dauer der Sessionen auf drei Tage beschränkt. Auslöser dafür war unter anderem ein fast traumatisches kollektives Erlebnis: Am 28. November 2002, am Ende einer viertägigen Session, konnte bei einer Schlussabstimmung das erforderliche qualifizierte Mehr nicht erreicht werden, weil ein Drittel der Mitglieder fehlte. Ihnen hatte die Session ganz einfach zu lange gedauert. Nach zwei-jähriger Erfahrung mit dem neuen Sessionssystem gibt es keine Stimmen, die wieder zur alten Regelung zurückkehren möchten.

Die Sitzungssysteme – Tagessitzungen oder Sessionen – können unter verschiedenen Gesichtspunkten beurteilt werden: Vereinbarkeit mit der nichtpolitischen Tätigkeit des einzelnen Mitglieds, Ressourcenaufwand, Stellung und Funktion des Parlaments insgesamt. Ich möchte diese Aspekte kurz diskutieren.

Vom einzelnen Mitglied oder Kandidierenden aus gesehen ist die Interessenlage unterschiedlich. Manche können es besser mit ihrer nichtpolitischen Tätigkeit vereinbaren, wenn es bei der politischen Arbeit, übers Jahr verteilt, so etwas wie Ebbe und Flut gibt. Andere bevorzugen eine gleichmässige Verteilung über die Zeit. Sicher kommt es auch auf die geografischen Verhältnisse an: Wo die Hauptstadt eher peripher liegt (wie im Kanton St. Gallen) und eine längere Anreisezeit erforderlich ist, kommen kurze und häufige Sitzungen kaum in Frage. Wenn man eine simple Rechnung macht, müsste bei einem Tagessitzungssystem die zeitliche Belastung insgesamt gleich sein wie bei einem Sessionssystem – sie verteilt sich einfach anders. Tatsächlich dürfte aber bei einem Tagessitzungssystem die Belastung höher sein, weil jede Parlamentssitzung bezüglich der Vorbereitung gewisse Fixkosten hat und die Tagespolitik stärker hineinspielt.

Damit sind wir beim nächsten Punkt, dem Ressourcenaufwand für die Durchführung von Parlamentssitzungen. Als Präsident eines Kantonsparlaments erlebe ich die "Maschinerie" von Sessionen hautnah. Etwa vier Wochen vor jeder Session wird die Maschine in Gang gesetzt. Das Präsidium trifft sich, es finden Kommissionssitzungen statt, die Fraktionen kommen zusammen, die Regierung reagiert auf Anträge von Kommissionen, die Staatskanzlei bereitet sich organisatorisch vor. Es läuft ein ziemlich intensiver Meinungsbildungs- und Kommunikationsprozess ab. Je mehr Sitzungen mit zeitlichen Zwischenräumen, desto öfter muss diese Maschine hoch- und wieder heruntergefahren werden. Mit modernen elektronischen Informations- und Kommunikationssystemen – der Kantonsrat St. Gallen wird im Mai sein neues Ratsinformationssystem in Betrieb nehmen – kann dieser Prozess in Zukunft freilich effizienter gemacht werden.

Welche Auswirkungen bestehen in Bezug auf Stellung und Funktion des Parlaments? Beim Tagessitzungssystem wird eine stärkere Ausrichtung auf die Tagesaktualität (mehr Vorstösse!) von den einen befürchtet und von den anderen erhofft. Tritt das Parlament öfter zusammen, so führt das zu einer kontinuierlichen Präsenz in den

Medien. Nicht nur die politischen Inhalte sind dann stärker in den Medien abgebildet, sondern auch das Parlament als Institution und die einzelnen Akteure im Parlament, was das Parlament durchaus stärken kann. Wie Bruno Rickenbacher in seinem Beitrag treffend schreibt, ist das Parlament bei langanhaltenden sessionslosen Perioden in der Öffentlichkeit praktisch inexistent. Demgegenüber sind die Regierungsmitglieder medial omnipräsent und werden beim Sessionssystem auch nicht oft durch Berichte aus dem Parlamentsbetrieb medial überlagert.

In der Tendenz werden die Anforderungen an die Parlamentsmitglieder ohnehin steigen, und zwar zeitlich wie fachlich. Ob man die stärkere zeitliche Belastung durch mehr Tagessitzungen, mehr Sessionen oder mehr Sessionstage auffängt, ist nicht so entscheidend. Jedes Parlament wird hier seinen situationsgerechten Weg finden. Bedeutsamer für die Stärke und das Funktionieren der Parlamente sind für mich eine verbesserte Ausstattung der Parlamente mit sachlichen und personellen Ressourcen, eine regierungsunabhängige Parlamentsadministration und die Einrichtung ständiger Kommissionen.



Silvano Moeckli,  
Präsident des  
Kantonsrates St. Gallen

## IMPRESSUM

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

Sekretariat der Gesellschaft und Vertrieb: Martin Graf, Sekretariat SPK, Parlamentsdienste, 3003 Bern.

Redaktion: Ruth Lüthi, Sekretariat SPK, Parlamentsdienste, 3003 Bern, Tel. 031 322 98 04.

Produktion: typobox, Christa Krestan, Haffnerstrasse 27, 4500 Solothurn, Tel. 032 621 64 19

Redaktionsschluss der nächsten Nummer: 31. Juli 2006.

Die von den Autorinnen und Autoren vertretenen Meinungen müssen sich mit denjenigen der Redaktion nicht decken.

Die Verantwortung für die einzelnen Beiträge liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Mitteilungen können direkt an die Redaktion gesandt werden, vorzugsweise per E-Mail (ruth.luethi@pd.admin.ch).

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

Secrétariat de la société et distribution: Martin Graf, Secrétariat CIP, Services du Parlement, 3003 Berne.

Rédaction: Ruth Lüthi, Secrétariat CIP, Services du Parlement, 3003 Berne, Tel. 031 322 98 04.

Production: typobox, Christa Krestan, Haffnerstrasse 27, 4500 Soleure, Tel. 032 621 64 19

Délai rédactionnel du prochain numéro: 31 juillet 2006.

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

Les nouvelles peuvent être transmises directement à la rédaction, si possible par voie électronique (ruth.luethi@pd.admin.ch).

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

Segretariato della Società e distribuzione: Martin Graf, Segretariato CIP, Servizi del Parlamento, 3003 Berna.

Redazione: Ruth Lüthi, Segretariato CIP, Servizi del Parlamento, 3003 Berna, Tel. 031 322 98 04.

Produzione: typobox, Christa Krestan, Haffnerstrasse 27, 4500 Soletta, Tel. 032 621 64 19

Termine redazionale della prossima edizione: 31 luglio 2006.

Le opinioni espresse dagli autori non devono collimare con quelle della redazione. Gli autori sono responsabili delle loro opinioni.

Le informazioni possono essere trasmesse direttamente alla redazione, possibilmente per e-mail (ruth.luethi@pd.admin.ch).



# Die Sitzungssysteme im Überblick

Ruth Lüthi, stv. Kommissionssekretärin, Redaktorin Bulletin "Parlament"

**Wie häufig, wie lange und wann sollen Parlamente tagen? Diese Frage hat einerseits eine repräsentationspolitische Dimension: Die Parlamentsarbeit sollte so organisiert sein, dass nicht zum vornherein Personen von einem Parlamentsmandat ausgeschlossen werden, weil das Mandat nur schwer mit anderen Verpflichtungen organisierbar ist. Zum anderen hat die Frage eine staatspolitische Dimension, geht es doch um die Präsenz des Legislativorgans im Gewaltgefüge. Ziel dieses Heftes ist es, einen Überblick über die in der Schweiz in Bund und Kantonen praktizierten Sitzungssysteme zu geben. Die einzelnen Sitzungssysteme werden in einer tabellarischen Übersicht präsentiert. Daneben sollen Beiträge aus verschiedenen Parlamenten eine Übersicht über die Argumente geben, welche für oder gegen das eine oder andere Sitzungssystem sprechen.**

Grundlage für die hier präsentierte Übersicht bildet eine Tabelle, welche im Jahr 2004 vom Parlamentsdienst des Kantonsrats St. Gallen zusammengestellt worden ist (vgl. Mitteilung von Beat Müggler in Nr. 3/04, S. 23). In der Tabelle wird grundsätzlich zwischen Tagessitzungssystemen und Sessionssystemen unterschieden. Parlamente, welche ein System von Tagessitzungen kennen, sind in der obersten Zeile mit Angabe der Anzahl Sitzungstage aufgeführt. Parlamente, welche mit einem Sessionssystem arbeiten, sind in der zweiten Zeile mit einem Kreuz vermerkt. In den folgenden Zeilen wird dann angegeben, wie lange die Sessionsdauer in diesen Parlamenten ist und in welchen Monaten sie tagen. Diese Tabelle wurde den Korrespondenten der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen gegen Ende letzten Jahres zugestellt, mit der Bitte, sie auf die Aktualität bezüglich ihres Kantons zu überprüfen. Aufgrund der Rückmeldungen der Korrespondenten – welche hier wärmstens verdankt sind – konnte die Tabelle so auf den neusten Stand (Jahresbeginn 2006) gebracht werden.

Der Tabelle kann entnommen werden, dass etwa die Hälfte der Kantonsparlamente ein Sessionssystem kennen. Bei näherer Betrachtung zeigt sich allerdings, dass der Übergang zwischen Tagessitzungssystem und Sessionssystem fließend ist und zum Teil gar das Gleiche unterschiedlich bezeichnet wird. So tagt der *Grosse Rat des*

*Kantons Basel-Stadt* zum Beispiel in der Regel am zweiten und am dritten Mittwoch eines Monats, was eher auf ein Tagessitzungssystem hinweist. Allerdings sprechen die Basler von Sessionen und meinen damit die beiden Sitzungstage im Monat, für die es auch nur eine Tagesordnung gibt. Mit dieser Zusammenfassung von eine Woche auseinander liegenden Sitzungstagen zu einer Session wird auch eher §37 der Kantonsverfassung Rechnung getragen, gemäss welcher der Grosse Rat "ordentlicher Weise neunmal im Jahr" einberufen wird. Nach wie vor als Sessionssystem wird auch das Sitzungssystem im *Kanton Waadt* bezeichnet. Pierre Duc spricht in seinem Artikel in Nr. 2/05 unseres Bulletins von einem "système hybride: celui des sessions, mais avec des séances durant toute l'année" (vgl. Nr. 2/05, S. 4). Tatsächlich tagt das Waadtländer Parlament seit 2001 jeden Dienstag, wobei auch hier mehrere Sitzungstage zusammen als Sessionen bezeichnet werden. Vorher kannte der Kanton Waadt ein ausgeprägtes Sessionssystem mit sechs Sessionen pro Jahr, welche sich über die Dauer von drei Wochen erstreckten. Dieses System wurde als nicht mehr kompatibel mit den sonstigen Verpflichtungen der Parlamentsmitglieder betrachtet. Von häufigeren und kürzeren Sitzungen erhoffen sich die Parlamentsmitglieder offenbar eine grössere zeitliche Verfügbarkeit. Das Waadtländer System unterscheidet sich somit eigentlich kaum von demjenigen des *Kantons Aargau*, dessen Parlament sich auch jeden Dienstag trifft. Hier wird aber von Tagessitzungssystem gesprochen. Im Kanton Aargau scheint man gute Erfahrungen mit diesem wöchentlichen Tagessitzungssystem gemacht zu haben: im Rahmen einer vor kurzem vorgenommenen Parlamentsreform wurde auch das Sitzungssystem diskutiert, wobei man das geltende System als gut und insbesondere auch als miliztauglich betrachtete. Seit 2002 gibt es jedoch die Möglichkeit, zusätzlich zu den Einzelsitzungstagen für die Behandlung von umfangreichen Geschäften oder bei grosser Geschäftslast Sessionen von je einer Dauer von höchstens drei Tagen durchzuführen. Gute Erfahrungen mit wöchentlichen Sitzungen hat auch der Kantonsrat Zürich gemacht (vgl. Beitrag von Bruno Rickenbacher in dieser Nummer).

Ausgeprägte Sessionssysteme hingegen kennen zum Beispiel die Parlamente der *Kantone Bern, Graubünden, St. Gallen, und*

*Solothurn*. Hier kann allerdings eine Tendenz festgestellt werden zu häufigeren und kürzeren Sessionen. So hat der Grosse Rat des Kantons Graubünden die Anzahl seiner Sessionen zuerst von vier auf fünf und dann auf sechs erhöht, wobei auch jedes Mal die Sessionsdauer verkürzt wurde (vgl. Beitrag von Domenic Gross in dieser Nummer). Auch im Kanton St. Gallen hat man im Jahr 2004 eine Session mehr eingeführt (vgl. Mitteilung von Beat Müggler in Nr. 3/04). Unterstrichen wird die Tendenz zu häufigeren und kürzeren Sessionen auch durch die Kantonsparlamente von *Freiburg und Wallis*. So ist der Grosse Rat des Kantons Freiburg von einem System von 4 Sessionen zu zwei Wochen übergegangen zu einem System von 8 Sessionen zu vier Halbtagen (vgl. Bericht von Monica Engheben in dieser Nummer). Seit dem Jahr 2002 tagt der Walliser Grosse Rat monatlich an drei Sitzungen verteilt auf einen Tag und zwei Halbtage. Ebenfalls im Jahr 2002 hat der Grosse Rat des Kantons *Neuenburg* seine Sessionen von jährlich sechs auf zehn erhöht und dabei die Anzahl Sitzungstage pro Session von drei auf zwei reduziert. Gemäss Bericht unserer Korrespondentin waren es vor allem zwei Gründe, welche der Einführung von mehr und kürzeren Sessionen zu Grunde lagen: Zum einen sollten die Sessionen regelmässiger auf das ganze Jahr verteilt werden, um eine regelmässige und raschere Behandlung der Geschäfte zu ermöglichen. Zum anderen hat man sich auch in Neuenburg von kürzeren und häufigeren Sessionen eine bessere Kompatibilität des Parlamentsmandats mit beruflichen Verpflichtungen erhofft.

Eher schlechte Erfahrungen mit häufigeren Sessionen haben dagegen die Kantone Bern und Solothurn gemacht: hier ist man nach entsprechenden Reformen jeweils wieder zurückgekehrt (vgl. Beiträge von Christian Wissmann und Fritz Brechbühl in dieser Nummer).

Von einem Sessions- zu einem Tagessitzungssystem übergegangen ist der *Kantonsrat Schwyz*: Bis ins Jahr 1999 kannte der Schwyzer Kantonsrat ein Sessionssystem, wonach er sich zirka alle zwei Monate für eineinhalb Tage versammelte. Seither versammelt er sich in der Regel monatlich an einem Tag, wie das zahlreiche andere Kantonsparlamente auch tun (vgl. Bericht von Otto Künin in dieser Nummer). Noch nach dem alten Schwyzer System tagt übrigens der *Kanton Uri*, dessen Parlament



sich alle zwei Monate zu einer zweitägigen Session trifft. Auch hier gibt es allerdings Diskussionen, ob eintägige monatliche Sitzungen gerade für Selbständigerwerbende nicht weniger zeitaufwändig wären. Dagegen wurde in Uri jedoch argumentiert, dass das geltende Sitzungssystem mehr Flexibilität bezüglich der Bewältigung der Geschäftslast erlaube. Zudem erlaube es, während der Session innerhalb der Fraktion

politische Entscheidungen vorzubesprechen, was als überaus wichtig eingeschätzt wird. Somit blieben die Urner vorläufig beim zweimonatigen Sessionsrhythmus. Günstig in Bezug auf die Bewältigung der Geschäftslast beurteilen dagegen die *Tessiner* ihr System von monatlichen Sessions von ein bis drei Halbtagen. Auf Bundesebene scheint man gegenüber der Tendenz "häufiger, dafür kürzer" skeptisch

eingestellt. Immerhin wurde das doch starre System von nur gerade vier Sessions pro Jahr jüngst ernsthaft in Frage gestellt, indem sich der Ständerat für die Prüfung einer Umstellung auf monatliches Sessions von einer Woche Dauer aussprach. Ob der Reformvorschlag auch die Hürde des Nationalrates nehmen wird, ist allerdings fraglich (vgl. Bericht in dieser Nummer).

Sessionsrhythmus	CH	ZH	BE	LU	UR	SZ	OW	NW	GL	ZG	FR	SO	BS	BL	SH	AR	AI	SG	GR	AG	TG	TI	VD	VS	NE	GE	JU
Tagessitzungen (Anzahl Sitzungen in ganzen Tagen je Jahr)		26 <sup>1</sup>				10,5	8	10	9	12				18	11	8	5			26	12						
Sessionsystem	x		x	x	x						x	x	x					x	x			x	x	x	x	x	x
Anzahl Sessions je Jahr	4		5	9	6						8	7	12 <sup>2</sup>					5	6			12	7	10	10	12	12
Ø Sessionsdauer in Tagen	7		6,5 <sup>3</sup>	2	2						2	1,5	1,5					2-3	2,5			1-2	4-8 <sup>4</sup>	2-3	2	2	5.5
Januar-Session			1	1								1	1									1	0.5	1	1	1	1
Februar-Session				1	1						1		1					1	1			1	0.5	1	1	1	1
März-Session	1		1	1								1	1									1	0.5	1	1	1	1
April-Session					1						1		1					1 <sup>5</sup>	1			1	0.5	1	1	1	1
Mai-Session				1	1						1	1	1									1	1	1	1	1	1
Juni-Session	1		1	2	(1)						1	1	2					1	1			2	1	1	1	2	1
Juli-Session																											
August-Session																			1								1
September-Session	0.5		1	1	1						1	1	1					1				1	0.5	1	1	1	1
Oktober-Session	0.5										1		1						1			1	0.5	1	1	1	1
November-Session			1	1	1						1	1	1					1				1	1	1	1	1	2
Dezember-Session	1			1	1						1	1	2						1			2	1	1	1	2	1

Tabelle erstellt vom Parlamentsdienst St. Gallen (vgl. Parlament Nr. 3/04, S. 23). Überarbeitet und aktualisiert (Stand Jahresbeginn 2006) durch die Redaktion des Bulletins "Parlament"

<sup>1</sup> ZH: wöchentliche Halbtagesitzungen

<sup>2</sup> BS: Die Sitzungen werden in der Regel am zweiten und dritten Mittwoch eines Monats abgehalten. Da es für die beiden Sitzungstage eines Monats (Dauer ca. 1,5 Tage) nur eine Tagesordnung gibt, werden sie als Session betrachtet. Juli und August sind sitzungsfrei

<sup>3</sup> BE: Eine Regelsession dauert 6,5 Tage, wobei in der Praxis bisweilen weniger lang getagt wird. Jährlich tagt das Parlament während etwa 33 Tagen.

<sup>4</sup> VD: Obwohl das Parlament aktuell jeden Dienstag tagt, spricht man von 7 Sessionsen. Das Parlament tagt ungefähr 40 Tage pro Jahr

<sup>5</sup> SG: Frühjahrsession in März/April oder Mai.



# Die Zürcher Montagssitzungen

Dr. Bruno Rickenbacher, Leiter der Parlamentsdienste des Zürcher Kantonsrates

## Eine unscheinbare Regelung...

Der Sitzungsrythmus des Zürcher Kantonsrates ist – ähnlich dem Kleingedruckten eines Kreditkarten-Vertrags – auf der gesetzestechnisch untersten Stufe geregelt, im Geschäftsreglement des Kantonsrates vom 15. März 1999. Die einschlägige Bestimmung könnte mit einer einmaligen Lesung geändert werden. Sie lautet: "*Die Sitzungen finden in der Regel am Montagvormittag statt; sie dauern drei bis vier Stunden*".

Montagssitzungen gibt es faktisch seit dem Jahr 1909. Ihre Wirkungen übersteigen den gesetzestechnischen Rang der Regelung bei weitem. Sie prägen nicht nur die mediale und öffentliche Wahrnehmung des Zürcher Parlamentes; sie beeinflussen auch das Zusammenwirken der beiden Verfassungsorgane Kantonsrat und Regierungsrat. Und weil die Fraktionen am Montagnachmittag – im gleichen Rhythmus wie der Kantonsrat – tagen, haben sie an Einfluss gewonnen. Mehr davon später.

## ...die allmählich entstanden ist...

Ursprünglich kannte der Kanton Zürich – wie die meisten Kantone – das System mehrtägiger Sessionen. Die Regelung des Sitzungsrythmus hatte damals noch Verfassungsrang. Durch das ganze 19. Jahrhundert versammelte sich der Kantonsrat (bis zum Jahr 1869 der Grosse Rat) zu mehrtägigen Sessionen. Nach der Mediationsverfassung von 1803 waren dies alle sechs Monate 14 Tage, nach der Kantonsverfassung von 1831 tagte der Kantonsrat im März, im Juni, im September und im Dezember jeweils rund eine Woche. Auch das erste Gesetz über eine Geschäftsordnung des Kantonsrates von 1870 hielt noch am Sessionssystem fest; die Sessionen begannen jeweils am dritten Montag der Monate Februar, Juni, August und November und durften nicht länger als je fünf Tage dauern.

Um die Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert konnten nicht mehr alle ordentlichen Sessionen abgehalten werden, dies "mangels Traktanden, oder weil solche zu wenig vorbereitet waren". Die ordentlichen mehrtägigen Sessionen zerfielen allmählich in vereinzelte Montags- oder Montags/Dienstagssitzungen. Im Jahr 1909 wurde das Sessionssystem formell aufgegeben und eine sehr bewegliche Regelung getroffen. Nach dem Gesetz betreffend die Organisation und die Geschäftsordnung des Kantonsrates vom 12. Dezember

1909 wurde der Kantonsrat durch seinen Präsidenten einberufen "so oft es die Geschäfte erfordern" (Sitzungen konnten auch das Bureau des Kantonsrates, der Regierungsrat oder ein Sechstel der Mitglieder verlangen). Dabei begannen die Sitzungen ohne formelle Regelung jeweils an einem Montag, dem gewohnten früheren Sessionsbeginn. Mit der im und nach dem ersten Weltkrieg steigenden Geschäftslast setzte sich eine *wöchentliche* Kantonsratssitzung durch. Erst die Geschäftsreglemente der Jahre 1972 und 1980 schrieben formell zunächst den *Vormittag*, nachher gezielt den *Montagvormittag* als Sitzungstermin fest. Beim Erlass des geltenden Geschäftsreglementes vom 15. März 1999 wurden Alternativen zum eingebürgerten Sitzungshalbtag geprüft, aber verworfen. Zum gleichen Ergebnis gelangten "Garantarbeiten" am geltenden Geschäftsreglement im Jahr 2001.

## ...entfaltet besondere Wirkungen

Der parlamentarische Sitzungsrythmus wird meist vorab unter dem Gesichtspunkt seiner Miliztauglichkeit, allenfalls noch einer (nicht näher bestimmten) "Ratseffizienz" diskutiert. Dabei wird "Milizfreundlichkeit" – so wünschenswert sie ist – zum Bekenntnis zu ureidgenössischen Werten überhöht. Auf der anderen Seite beklagen sich Parlamentsmitglieder häufig, sie würden von den Medien und damit von der Öffentlichkeit zu wenig wahrgenommen. Sie orten (nicht zu Unrecht) einen zunehmenden Bedeutungsverlust gegenüber Regierung und Verwaltung. Und die Fraktionsspitzen glauben, die Zügel fest in der Hand zu halten. Nur was nützt dies, wenn die "Pferdchen" nicht am Zügel laufen?

Gerade mit Blick auf solche Klagen entfalten wöchentliche Kantonsratssitzungen besondere Wirkungen:

- Die breite Öffentlichkeit ist an *Aktualität* interessiert. Wen juckt schon, was sich vor drei Monaten ereignet hat oder was erst in drei Monaten geschehen wird? Wöchentliche Sitzungen erlauben es dem Kantonsrat, sich auch zu Tagesaktualitäten zu äussern, zu den Gegenständen, welche die breite Öffentlichkeit hier und jetzt bewegen. Das mag dem Regierungsrat nicht durchwegs gefallen, aber die Stimme des Parlamentes wird so gehört. Und der Kantonsrat muss ständig auf die Stimmen in der Bevölkerung hören.

- Es gibt wohl kein kantonales Parlament, das sich einer so intensiven *Medienberichterstattung* erfreuen darf, wie der Zürcher Kantonsrat. Derzeit sind über 150 Medienschaffende offiziell akkreditiert. Die Ausstrahlung eines "grossen" Kantons und die vielfältige "Medienlandschaft Zürich" erklären dies nur unzureichend. Bedeutsamer ist: Die Medien haben findig besondere Gefässe entwickelt, die ihrer Leserschaft dank ihrer Regelmässigkeit vertraut geworden sind. In diesen vertrauten Gefässen würzen die Medien geschickt Grundsätzliches mit Aktualität.
- Mit dem System saisonaler Sessionen ist das Parlament zwischen den Sessionen praktisch inexistent. Die Kommissionsarbeit äussert – wegen ihrer Vertraulichkeit – nur in besonderen Fällen Lebenszeichen. Ständig präsent ist dagegen die Regierung. Dies verschafft ihr in der Öffentlichkeit eine Bedeutung, die jene der ersten Gewalt im Staat verblassen lässt. Politik heisst aber auch, gehört und gesehen zu werden. Der Zürcher Kantonsrat ist dank seiner ständigen *Präsenz* ein ständiges Geschäft der wöchentlichen Sitzungen des Zürcher Regierungsrates. Parlament und Regierung stehen in einem ständigen Dialog.
- Die regelmässigen Sitzungen der *Fraktionen* am Montagnachmittag erlauben es diesen, nicht nur frühzeitig, sondern immer wieder als Fraktion auf die Kommissionsarbeit einzuwirken. Die Fraktionen können Plenumsgeschäfte gründlich vorbereiten. Dies stärkt ihren Einfluss auf das politische Geschehen. Dies fördert ihre Geschlossenheit.

## Ergebnis

Die Zürcher Montagssitzungen gehen nicht auf eine plötzliche gesetzgeberische Inspiration zurück; sie haben sich allmählich, den Bedürfnissen der jeweiligen Zeit folgend, entwickelt. Sie sind, da planbar, durchaus miliztauglich. Alle 180 Ratssitze sind besetzt. Es kandidieren regelmässig weit mehr Leute auf den jeweiligen Parleilisten, als die betreffende Partei mit Sitzen rechnen kann; der "Run" auf ein Kantonsratsmandat ist riesig. Ein Systemwechsel steht in Zürich derzeit nicht zur Debatte. Er würde wohl nur nach gründlicher Prüfung aller Vorteile erwogen, deren man sich begeben würde. Und gewisse Kollateralschäden hinterlässt wohl jedes System.



# Kantonsrat Schwyz: Mittwochs, einmal im Monat...

Otto Kümin, Pfäffikon SZ, Kantonsrat seit 1984, ehemaliger SP-Fraktionspräsident

**Per 1999 hat der Kantonsrat Schwyz eine moderate Änderung seines Sitzungssystems beschlossen. Es mag deshalb für die Leser und Leserinnen des "Parlaments" interessant sein, aus der Sicht eines Parlamentariers, der den alten und neuen Sitzungsrhythmus erfahren hat, einen Vergleich anzustellen.**

Vor 1999 fanden zirka alle zwei Monate Sessionsen von eineinhalb Tagen Dauer (Mittwochvormittag und Donnerstag) statt. Ursprünglich bereiteten sich am Mittwochnachmittag die Fraktionen auf die Geschäfte des Donnerstags vor. Die Geschäfte des ersten Sitzungstages wurden -je nach Fraktions-Usus- an einer vorgängigen Abendsitzung der Sessionswoche oder der Vorwoche vorbereitet.

Als Reminiszenz gilt noch anzumerken, dass die so genannte halbtägige Mittwochsitzung erst um 10 Uhr begann, weil vorgängig die Gewerbegruppe und der bäuerliche Club zu tagen pflegten. Entsprechend zog sich die eigentliche Kantonsratsitzung über 13 Uhr hin, mit entsprechend spätem Mittagessen. Um genügend "Boden" zu haben, pflegte deshalb zum Beispiel die SP-Fraktion um 9 Uhr (!) vor der Mittwochsitzung im "Schäfli" die traditionelle und währschafte "Fraktionssuppe" zu essen.

Weiter ist zu erinnern, dass die mittwochnachmittäglichen Fraktionssitzungen mehr oder weniger oft zu sehr geselligem Treiben bis in die späten Abendstunden führten, was der Konzentrationsfähigkeit am Donnerstag nicht unbedingt förderlich war... Wohl die zunehmende Komplexität der Rats-Geschäfte liess die (teilweise) Vorbereitung von Geschäften erst am Vortag zunehmend als unbefriedigend, d. h. zu wenig gründlich erscheinen. Nachfragen, zusätzliche Recherchen, Absprachen und fundierte Vorbereitung der Voten waren nahezu unmöglich. Die SP-Fraktion als erste ging deshalb in den 90er Jahren konsequent dazu über, die Sessionsen an zwei vorgängigen Abend-Fraktionssitzungen vorzubereiten.

Im Jahre 1998 änderte der Schwyzer Kantonsrat seine Geschäftsordnung u.a. in zwei wichtigen Punkten: Abkehr vom Prinzip der vorberatenden Spezial-Kommission hin zum Aufbau eines praktisch die ganze Geschäfts-Palette abdeckenden Systems von ständigen Kommissionen und Übergang auf eintägige, dafür häufigere Sitzungen.

Das neue Sitzungssystem hat sich bewährt,

wie eine Umfrage unter den vier amtierenden Fraktions-Präsidenten einstimmig ergibt:

- Im Verbund mit den erwähnten ständigen Kommissionen hat es zu einer Effizienzsteigerung beigetragen, weil die (in der Regel) monatlichen Sessionsen ein geistiges Abhängen der Ratsmitglieder verhindern. Man ist jetzt permanent Kantonsrat oder Kantonsrätin und begibt sich nicht wie vor 1999 in zwei- (bis allenfalls dreimonatige) Parlaments-Pausen mit den nachfolgenden Anlauf-Schwierigkeiten.
- Der kürzere, regelmässige Sitzungsrhythmus ermöglicht der Ratsleitung bei der Sessionsplanung (eher) die Vermeidung von Belastungsspitzen. Dies kommt zweifellos der vertieften Vorbereitung der Ratsgeschäfte zugute.
- Vorberatende Kommissionen werden eher motiviert, ein Geschäft oder einen Einzelaspekt zur weiteren Abklärung zurückzuweisen, weil das Jahres-Sessionsprogramm durch die zusätzlich nötigen Kommissionssitzungen nicht mehr unbedingt über den Haufen geworfen wird.
- Vor allem für Selbständigerwerbende wird die Vereinbarkeit der beruflichen Verpflichtungen mit dem Parlamentsmandat erleichtert: Man schätzt eindeutig, nur mehr einen einzigen Tag in der Woche im Betrieb zu fehlen. Ein Tag Abwesenheit ist besser plan- und überbrückbar. Dafür nimmt man gerne in Kauf, nun jeden Monat einmal "nach Schwyz zu müssen".

In diesem Zusammenhang wird vor allem auch betont, wie wichtig der Mittwoch als Sessionstag ist: Er ermöglicht vor allem für Selbständigerwerbende alle nötigen innerbetrieblichen Absprachen für das Anlaufen und Beenden der Arbeitswoche. Und nicht zuletzt bedeutet der Mittwoch für die Volksschullehrpersonen im Rat lediglich einen Halbtags Abwesenheit vom Unterricht.

- Die eintägigen Sessionsen zwingen allerdings nun alle Fraktionen, die gesamten Kantonsratsgeschäfte an Abend- oder allenfalls Wochenendsitzungen vorzubereiten. Aber dafür war, wie erwähnt, die Zeit sowieso mehr als reif.



# Rythme des sessions parlementaires au Grand Conseil Fribourgeois

Monica Engheben, Secrétaire générale du Grand Conseil

## 1. Introduction

La loi actuelle règlementant le fonctionnement du Grand Conseil prévoit un rythme de huit sessions annuelles d'une durée d'une semaine au maximum.

Cette situation est récente, elle date d'une modification de la loi intervenue en l'an 2000 à la suite d'une réflexion de la Commission de réforme instituée à l'époque. Cette dernière avait pour but d'apporter quelques améliorations au fonctionnement du Parlement fribourgeois, dont le rythme des sessions qui paraissait anachronique face aux nouveaux défis du Grand Conseil. En effet, le système en place à ce moment-là prévoyait des sessions de deux semaines quatre fois par année (février, mai, septembre et novembre).

## 2. Origine du changement de rythme de session

Une Commission de réforme instituée par le Bureau du Grand Conseil en 1997 a été chargée de faire des propositions d'amélioration du fonctionnement du Parlement. Ses propositions quant au changement de rythme des sessions parlementaires faisaient suite à plusieurs demandes datant déjà de la fin des années 80 (soit dix ans auparavant). L'une d'entre elles était une motion déposée en 1988 et balayée par le Grand Conseil qui avait suivi les raisons invoquées par le Bureau. Ce dernier arguait que la participation aux sessions parlementaires relevait principalement de l'organisation personnelle et qu'une telle modification impliquerait le changement d'un grand nombre d'articles de la loi d'organisation du Grand Conseil. Pourtant, dès 1992, le nombre d'interventions demandant une adaptation du rythme des sessions n'a fait que croître. Finalement, le Bureau y donnera suite lors de l'instauration de la commission de réforme en 1997.

## 3. Proposition de la Commission de réforme

La Commission de réforme proposa, après l'étude de différentes options, un système basé sur le principe d'une fréquence plus élevée de sessions parlementaires mais d'une durée inférieure afin de maintenir à 32 le nombre de journées de séances annuelles.

Cette proposition, acceptée par le Grand Conseil, est la suivante: 8 sessions annuelles, d'une durée maximale d'une semaine (tous les mois, exceptés janvier, mars, juillet et août). Par contre, l'horaire auquel siège le Grand Conseil n'a pas été modifié; que cela soit avec quatre ou huit sessions annuelles, il siège le mardi après-midi, et le matin du mercredi au vendredi. Le mardi matin est, quant à lui, réservé aux séances des groupes.

En résumé:  
le système avant l'an 2000:  
4 sessions annuelles de deux semaines

le système actuel:  
8 sessions annuelles d'une semaine

## 4. Rythme de quatre sessions annuelles insuffisant?

Les principaux reproches formulés à ce système étaient de différentes natures. Tout d'abord, face à un gouvernement et à une administration professionnelle, le fait que le Parlement ne se réunisse que quatre fois par année paraissait trop faible aux yeux d'un bon nombre de députés. Le suivi politique des affaires était insuffisant car trop fragmenté dans le temps. De plus, il paraissait inconcevable que dans ces conditions, le Grand Conseil puisse exercer correctement sa fonction de " haute surveillance " sur le Conseil d'Etat, l'administration ainsi que sur l'autorité judiciaire. Le passage à huit sessions annuelles visait donc à un renforcement du pouvoir du législatif.

Un autre argument, formulé à maintes reprises, était une meilleure conciliation entre l'activité politique et professionnelle. En effet, il a été souligné qu'il est plus aisé, pour bien des professions, de s'absenter plus régulièrement mais moins longtemps. Lors de la discussion en plénum, d'autres propositions (rejetées) avaient été formulées pour que le Grand Conseil siège en fin de journée afin de faciliter l'activité politique aux femmes et aux professionnels ne pouvant s'absenter durant la journée.

Finalement, il avait été souligné qu'un rythme plus régulier de l'activité parlementaire permettait aux députés de mieux se préparer étant donné que le nombre de dossiers à traiter par session serait inférieur.

## 5. Conséquences du changement de rythme

En modifiant la fréquence des sessions parlementaires, il a fallu d'une part, adapter la législation en vigueur et, d'autre part, repenser les délais concernant le transfert des objets du Conseil d'Etat au Grand Conseil, la procédure de réalisation du programme des sessions ainsi que l'organisation des travaux des commissions. D'autres modifications mineures ont été réalisées, par exemple, les délais légaux pour le développement des motions et des postulats ainsi que pour leur réponse libellée en nombre de sessions. Quelques années après l'instauration du système à huit sessions, on constate une amélioration des conditions de travail des commissions, mieux réparties sur l'année, et un flux plus régulier des affaires entre le Grand Conseil et le Conseil d'Etat.

Un autre avantage de ce système est qu'il permet au Secrétariat du Grand Conseil d'éviter les pics de travail ce qui améliore la qualité de ce dernier.

## 6. Remarques finales

A la suite de l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution fribourgeoise en mai 2004, le Grand Conseil est en train d'adapter différentes dispositions de sa loi d'organisation afin d'intégrer les modifications et les nouveautés qui en découlent. Il a profité de cette occasion pour procéder à une révision plus en profondeur de sa loi d'organisation. Les travaux seront achevés d'ici le mois de juin 2006, date à laquelle le projet de loi sur l'organisation du Grand Conseil sera discuté en plénum. Certains nostalgiques ont profité de cette révision pour remettre en question le système actuel de huit sessions annuelles. Le débat n'est donc pas encore clos!



# Sitzungssystem des Grossen Rates des Kantons Graubünden

Domenic Gross, Leiter Ratssekretariat

**Vorweg sei angemerkt, dass der Kanton Graubünden seit alters her das Sessionssystem kennt. Gewandelt haben sich im Laufe der Zeit lediglich die Anzahl der jährlichen Sessionen und deren jeweilige Dauer.**

**Der nachstehende kurze Bericht gibt einen kurzen Überblick über die Sessionordnungen des Bündner Parlaments seit 1991 bis zur Gegenwart. Die Frage nach dem effektiven und tauglichen Sessionssystem für den Bündner Grossen Rat bildete dabei in der fraglichen Zeit mehrfach Gegenstand von parlamentarischen Diskussionen.**

## 1. Parlamentsreform 1995

### A. Kommissionsbericht und Vorlage

Gestützt auf entsprechende Vorstösse setzte der Grosse Rat 1991 eine Kommission ein, der die Aufgabe zufiel, eine Vorlage zur Parlamentsreform auszuarbeiten. Ziel der Reform war eine Stärkung des Parlaments gegenüber der Regierung und der Verwaltung und eine Steigerung der Effizienz. Die Arbeit der Parlamentsreformkommission mündete in einen sog. "Bericht und Antrag der Kommission Parlamentsreform an den Grossen Rat für die Teilrevision der Geschäftsordnung des Grossen Rates und weiterer Erlasse" vom 24. November 1993. Diese Vorlage sah unter anderem eine Änderung des Sessionssystems vor. Der Vorschlag sah neu jährlich sechs Sessionen à in der Regel drei Tagen vor. Dazu ist dem Bericht auf S. 16 folgendes zu entnehmen:

*"Nach dem heutigen Sessionssystem finden in der Regel vier Sessionen à 4<sup>1</sup>/<sub>2</sub> bis 5<sup>1</sup>/<sub>2</sub> Tage pro Jahr statt. Als nachteilig werden dabei einmal die längeren ratsfreien Zeiten und die damit verbundene schlechtere tagespolitische Präsenz des Rates empfunden. Zunehmend Schwierigkeiten bereitet weiter der Umstand, dass die Ratsmitglieder eine ganze Woche von ihrem Arbeitsplatz ferngehalten werden. Das heutige System führt auch zu einer Ballung der Ratsarbeit; die Ratsmitglieder haben in der Regel jeweils pro Session eine Vielzahl von Geschäften vorzubereiten. Gegen Ende der Sessionswoche sind zudem bei den Ratsmitgliedern immer wieder gewisse Ermüdungserscheinungen festzustellen und macht sich auch der Zeitdruck bemerkbar. Die Konzen-*

*tration auf vier Sessionen bringt aber nicht nur für die Ratsmitglieder, sondern auch für die Regierung, die Ständeskanzlei und die übrige Verwaltung grosse Arbeitsspitzen vor und während den Sessionen. Die Kommission glaubt nun, mit dem vorgeschlagenen "Halbe-Woche-System", d.h. 6 Sessionen à maximal 3 Tagen, die angesprochenen Nachteile mildern zu können. Zwei zusätzliche Sessionen führen einmal zweifellos zu einer besseren Verteilung der Belastungen. Die kleinere Geschäftslast pro Session erleichtert für die Ratsmitglieder die Vorbereitung (Aktensstudium etc.). Auch hinsichtlich der beruflichen Absenz erscheint diese Lösung vorteilhafter. Weiter lässt sich die Abwicklung der Geschäfte flexibler gestalten und der Grosse Rat kann zu wichtigen aktuellen Fragen rascher Stellung nehmen. Der Reiseaufwand bleibt mit zwei zusätzlichen Sessionen auch für die Vertreter aus den peripheren Gebieten in einem noch zumutbaren Rahmen. Wie bereits heute sollen die Sessionen jeweils grundsätzlich am Montag beginnen. Eine Ausnahme ist für die Maisesession vorgesehen. Mit Rücksicht auf die Ständespräsidentenfeiern, die vor allem in ländlichen Gebieten traditionsgemäss am Samstag stattfinden, soll diese Session erst am Mittwoch beginnen".*

### B. Ratsdebatte

Der Grosse Rat befasste sich mit obigem Bericht anlässlich der März- und der Sessentersession 1994. Zu dem vorgeschlagenen neuen Sessionssystem äusserten sich zahlreiche Votanten. Die Argumente pro und kontra lassen sich stichwortartig sinnig gemäss etwa wie folgt umschreiben:

#### a) Argumente zugunsten des Änderungsvorschlags

- mit sechs Sessionen könne die Parlamentsarbeit ausgeglichener gestaltet werden;
- infolge kürzeren Abwesenheiten ergebe sich eine einfachere Koordination der verschiedenen Ämter und Tätigkeiten der Grossratsmitglieder;
- die vorgetragenen Einwände/Argumente gegen einen Systemwechsel seien rein subjektiver Natur. Im Vordergrund stehe aber der Parlamentsbetrieb, es gelte deshalb die objektiven Gründe, die zu einem optimalen Betrieb führen, zu finden und umzusetzen;
- es wäre zu begrüssen, wenn die Unterla-

gen zu den Sessionen laufend zugestellt würden;

- bei sechs Sessionen könne das Aktensstudium besser verteilt werden;
- die Zahl der Vorstösse werde eher abnehmen, weil diese in Zukunft weniger Gewicht hätten;
- die neue Lösung komme vor allem auch Frauen entgegen, weil kurze Sessionen die häusliche Organisation wesentlich vereinfachen würde. Dadurch würden sich vermehrt Frauen für ein Grossratsmandat zur Verfügung stellen;
- das neue Sessionssystem werde dem Milizsystem am Besten gerecht;
- fünf- oder sechstägige Sessionen würden eine entsprechend lange Abwesenheit vom Arbeitsplatz bedingen, was mit wesentlichen und gewichtigen Nachteilen verbunden sei;
- beim dreitägigen Sessionssystem dürfte es besser möglich sein, eine gezielte, sachbezogene und somit zweckmässige Arbeitsteilung zwischen den Abgeordneten und deren Stellvertretern vorzunehmen;
- mit der heutigen Mobilität fielen die zusätzlichen Anreisen nach Chur nicht stark ins Gewicht;
- mit dem neuen System sei es in Zukunft wohl auch nicht mehr notwendig, dass Abgeordnete nach Hause fahren müssten, um dringende Arbeiten zu erledigen. Dafür stünden ihnen nämlich noch zwei Arbeitstage in der Sessionswoche zur Verfügung.

#### b) Argumente gegen den Änderungsvorschlag

- der neue Sessionsrhythmus führe nicht zu einer Effizienzsteigerung;
- die neue Regelung bedeute für Auswärtige eine grössere Reisezeit;
- die neue Ordnung bringe für Regierung und Verwaltung mehr Hektik, worunter die Qualität der Arbeit der Verwaltung leiden würde;
- das neue System bringe eine erhebliche Mehrbelastung;
- das Arbeitspensum könne innert den neu vorgesehenen 18 Tagen (bisher 21 bis 22 Tagen) nicht bewältigt werden;
- die Durchführung von sechs Sessionen führe zwangsläufig zu vermehrten parlamentarischen Vorstössen, wodurch der Druck auf die Parlamentsarbeit zunehmen würde;
- mit dem neuen Sessionssystem würde die Zahl der Arbeitstage für die Mitglie-



der der Geschäftsprüfungskommission noch zunehmen, indem vor jeder Sessionswoche ein zusätzlicher Tag aufgewendet werden müsste. Die zeitliche Belastung für die Einsitznahme in die Geschäftsprüfungskommission sei für einen Hobbypolitiker nicht mehr verkraftbar. Insbesondere Mitglieder des Rates aus den Randregionen könnten solche Belastungen nicht mehr auf sich nehmen, wodurch die Chancengleichheit erheblich tangiert würde;

- die Vorbereitung der Augustsession würde in die Ferienzeit fallen, was nicht optimal sein könne;
- aus der Sicht der Landwirtschaft seien die sechs Sessions abzulehnen, weil die Abwesenheit in einem landwirtschaftlichen Betrieb umfassende Vorbereitungen bedinge und es immer schwieriger werde, Stellvertretungen zu finden.

#### C. Verabschiedung durch den Rat

Trotz der zahlreichen Pro-Voten und entgegen der klaren Auffassung der Kommission entschied sich der Rat in der zweiten Lesung vom 26. September 1994 mit 68 zu 38 Stimmen für eine Sessionsordnung mit fünf Sessions unter gleichzeitiger Verlängerung der Dauer der Maisession auf eine Woche.

## 2. Parlamentsreform 2002

### A. Kommissionsbericht und Vorlage

a) Um mit dem rasanten und tief greifenden Wandel in Gesellschaft (Wertvorstellungen, Alters- und Sozialstrukturen, Immigration), Wirtschaft (Globalisierung, Liberalisierung) und Umwelt (Ressourcenverbrauch, Langzeitschäden) auch im parlamentarischen Bereich Schritt zu halten, sah sich der Grosse Rat bereits wieder im Jahre 2001 veranlasst, eine erneute Revision der Parlamentsordnung an die Hand zu nehmen. Als ein wichtiger Aspekt dieser Revision – unter anderen wichtigen Revisionspunkten – nahm die neue Kommission Parlamentsreform das alte Anliegen einer höheren Sessionskadenz auf und schlug die Schaffung der zeitlichen Rahmenbedingungen für eine kontinuierliche und flexiblere Arbeit des Grossen Rates durch die Änderung des Sessionssystems mittels Erhöhung der jährlichen Sessionszahl auf sechs Sessions zu jeweils maximal drei Tagen und der möglichst gleichmässigen Verteilung der Sessions übers Jahr vor (Bericht und Antrag der Kommission Parlamentsreform an den Grossen Rat für die Teilrevision der Geschäfts-

ordnung des Grossen Rates und weiterer Erlasse vom 12. Dezember 2001, S. 14/28; nachfolgend zitiert: Bericht 2001).

b) Konkret beantragte die Kommission dem Grossen Rat die folgende Neufassung von Art. 4 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Grossen Rates (GGO, BR 170.140):  
*Der Grosse Rat tritt zu folgenden Sessions zusammen:*

- a) am Montag nach dem zweiten Sonntag des Monats Februar (Februarsession)
- b) am Montag nach dem dritten Sonntag des Monats April (Aprilsession)
- c) am Mittwoch nach dem zweiten Sonntag des Monats Juni (Junisession)
- d) am Montag nach dem vierten Sonntag des Monats August (Augustsession)
- e) am Montag nach dem dritten Sonntag des Monats Oktober (Oktobersession)
- f) am Montag nach dem ersten Sonntag des Monats Dezember (Dezembersession)

c) Zur Begründung ihres Vorschlags führt die Parlamentsreformkommission im Bericht 2001 auf S. 17 f. was folgt aus:

*"Beim heutigen Sessionssystem mit fünf Sessions (4 x 2<sup>1/2</sup> und 1 x 5 Tage) kommt es zu einer rund viermonatigen Pause zwischen der Mai und der Oktobersession. Eine Sitzungspause von dieser Länge ist in der heutigen Zeit nicht mehr tragbar. Das Parlament muss präsent sein, um rasch auf aktuelle Fragen im politischen Geschehen reagieren zu können. Allerdings kommt ein Tagessystem mit beispielsweise monatlichen Sitzungen für den Kanton Graubünden aufgrund der geografischen Verhältnisse mit langen Anreisedistanzen nicht in Frage. Keine taugliche Lösung ist auch die Rückkehr zum früheren System mit einwöchigen Sessions. Die Zeiten haben sich geändert und namentlich eine Verbesserung der sozialen Kontakte könnte auch mit längeren Sessions nicht erreicht werden. Die Mehrheit der Grossratsmitglieder würde nämlich auch bei einwöchigen Sessions abends nach Hause fahren. Dem Aspekt der sozialen Kontakte könnte besser mit einer Landsitzung (1x pro Legislaturperiode) Rechnung getragen werden. Bestimmte Berufsgruppen wären im heutigen Wirtschaftsleben auch gar nicht mehr in der Lage, eine ganze Woche vom Arbeitsplatz fern zu bleiben. Um dem wichtigen Anliegen einer besseren Präsenz des Grossen Rates entsprechen zu können, drängt es sich auf, die Anzahl der Sessions auf sechs zu erhöhen und diese möglichst gleichmässig auf das ganze Jahr zu verteilen. Die Anzahl der Sitzungstage insgesamt soll jedoch nicht erhöht werden, weshalb alle Sessions als Kurzsessions (2<sup>1/2</sup> bis 3 Tage) ausgestaltet sein sollen".*

Der Bericht 2001 fährt auf Seite 31 folgendermassen fort:

*"Die Sitzungen sind aber besser über das Kalenderjahr verteilt. Entsprechend wird die politische Präsenz im Grossen Rat verbessert. Der Grosse Rat kann zu wichtigen und aktuellen Fragen rascher Stellung nehmen. Die zusätzliche Session hat aber auch Vorteile bei der Geschäftsabwicklung, indem sich die Geschäftslast gleichmässiger auf die einzelnen Sessions verteilen lässt. Die Abwicklung der Geschäfte kann flexibler gestaltet werden. Die kleinere Geschäftslast pro Session wiederum erleichtert für die Ratsmitglieder die Vorbereitung (Aktenstudium etc.). Der zusätzliche Reiseaufwand bleibt auch für die Vertreter aus peripheren Gebieten mit einer zusätzlichen Session noch in einem zumutbaren Rahmen. Wie bereits heute sollen die Sessions jeweils grundsätzlich am Montagnachmittag um 14.00 Uhr beginnen. Der Vormittag des ersten Sessionstages steht den Fraktionen wie bislang für Sitzungen zur Verfügung (Art. 24 Abs. 1 GGO). Aufgrund der sessionsübergreifenden Geschäftsplanung werden an diesen Fraktionssitzungen in der Regel nicht Geschäfte der unmittelbar bevorstehenden, sondern der nächsten Session zu behandeln sein. Mit Rücksicht auf die Ständespräsidentenfeier, die vor allem in ländlichen Gebieten traditionsgemäss am Samstag stattfindet, soll die neue Junisession erst am Mittwoch beginnen".*

### B. Ratsdebatte

a) In der Ratsdebatte vom 25. März 2002 liess sich der Kommissionspräsident zu dieser Frage wörtlich u. a. wie folgt vernehmen:

*"Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens wurde der Sechser-Sessionslösung teilweise Kritik entgegengebracht. Nach meinem Dafürhalten war man insbesondere mit dem späten Sitzungsbeginn nicht einverstanden. Auf diesen Kritikpunkt ist entsprechend reagiert worden. Mit der Sechserlösung kommen wir in einen guten Rhythmus. Die bis vier Monate dauernden Unterbrüche zwischen der Mai- und Oktobersession sind eliminiert. Sowohl auf die Jagd, die Sommerferien sowie die Feiertage wurde Rücksicht genommen. Einzig vielleicht die Frühlingsferien in den Kurortsgemeinden werden tangiert. Aber leider ist es nicht möglich, eine allumfassende, für alle Beteiligten gute Lösung zu finden.*

*Warum wollen wir keine Eintagesessions? Die Kommission ist der Überzeugung, dass eine Eintagesession für den Kanton Graubünden nicht gut ist. Der Kanton Graubünden ist zu gross, die Randregionen wären benachteiligt. Daher die Kurzsessions".*



b) Abgesehen von vereinzelt in der Eintrentensdebatte laut gewordenen Stimmen gegen die Revision erwuchs dem Vorhaben in der Detailberatung aus der Mitte des Plenums kein Widerstand: Bemerkenswerterweise äusserten sich nur vereinzelt Redner zu dieser Thematik.

Die wenigen Voten lassen sich stichwortartig wie folgt zusammenfassen:

- es sei wichtig, dass die einzelnen Intervalle zwischen den Sessionen nicht zu gross und zu unterschiedlich seien, da ansonsten eine gleichmässige Arbeitsauslastung schwierig werde;
- die Zeiten, in denen ein Parlament 18 Wochen nicht zusammentreten würde, seien vorbei;
- ein Sessionsrhythmus von sechs Kurzsessionen mit einer Dauer von zwei bis drei Tagen sei die einzige Lösung, um dem Missstand der zu langen Sessionspausen abzuwehren;
- von allen geprüften Anordnungsmöglichkeiten der Sessionen biete die vorliegende am wenigsten Konfliktpotenzial;
- das Älplerleben, wonach im Sommer keine Politik betrieben würde, könne heute so in der Politik nicht mehr realisiert werden;
- der Grosse Rat brauche eine periodische Intensivierung der Sitzungen;
- die zusätzliche Session sei auch deshalb positiv zu werten, weil die Komplexität der Themen zunehme, was die Auseinandersetzung im Parlament fördern würde;
- öfters seien im Rahmen von Kurzsessionen am letzten Nachmittag wichtige Vorstösse aus Zeitmangel nicht gebührend behandelt, teils gar auf spätere Sessionen verschoben worden;
- unter dem neuen Sessionssystem würde der persönliche Kontakt unter den Parlamentsmitgliedern stark leiden: In vielen parteiübergreifenden Gesprächen sei man auf Verständnis für Andersdenkende gestossen. Viele Beschlüsse der nächsten Tage hätten so leichter eine Mehrheit zum Wohle der ganzen Bevölkerung gefunden.

#### C. Verabschiedung durch den Rat

Der Vorschlag der Kommission auf Änderung von Art. 4 Abs. 1 GGO passierte den Rat, wie vorstehend ausgeführt, in der Detailberatung oppositionslos. Die Schlussabstimmung vom 26. März 2002 ergab eine klare Zustimmung des Grossen Rates zur revidierten Bestimmung von 85 zu 0 Stimmen. Die geänderte GGO, mitsamt dem geänderten Art. 4 Abs. 1 GGO, trat am 1. Mai 2003 in Kraft und bildet seither anwendbares Recht.

### 3. Parlamentsreform 2005

#### A. Kommissionsbericht und Vorlage

a) Am 1. Januar 2004 trat im Kanton Graubünden eine neue Kantonsverfassung in Kraft. Diese war Hauptanlass für die in der Dezembersession des vergangenen Jahres durchgeführte und verabschiedete Revision der Parlamentsgesetzgebung. Ergebnis dieser im Hinblick auf die Gesamterneuerungswahlen des Grossen Rates im Mai 2006 erforderlichen Anpassungen an die Kantonsverfassung ist die Zusammenführung der einzelnen Rechtserlasse betreffend Organisation und Aufgaben des Grossen Rates in einem neuen Grossratsgesetz (nGRG; bislang waren beinahe alle Regelungen den Grossen Rat betreffend in grossräthlichen Verordnungen enthalten) und einer revidierten Grossratsverordnung (neue Geschäftsordnung des Grossen Rates; nGGO; vgl. dazu Bericht und Antrag der Präsidentenkonferenz für den Erlass eines Grossratsgesetzes und für die Revision der Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 19. September 2005, S. 5ff., 16, nachstehend zitiert: Bericht 2005). An der *geltenden Sessionsordnung* in der Fassung gemäss Parlamentsreform 2002 als solche wurde mit dem Erlass des neuen GRG und der Revision der GGO mangels Bedarfs wenig geändert. Insbesondere wurde die Grundregel von *sechs Sessionen à in der Regel drei Tagen nicht geändert*.

#### B. Ratsdebatte

In der Ratsdebatte im Dezember 2005 gaben in diesem Zusammenhang lediglich ein Antrag auf gesetzliche Fixierung einer maximalen Dauer von drei Tagen je Session als auch ein Antrag auf Vorverlegung der Augustsession um eine Woche zu Diskussionen Anlass. Der erste Antrag wurde damit begründet, dass sehr viele Sessionen vier Tage dauern würden, was für einen Milizparlamentarier mit einem ausgefüllten Terminkalender den Rahmen der Belastbarkeit sprengen würde. Es müsse möglich sein, ein Geschäft um zwei Monate zu verschieben. Flexibilität müsse sowohl für die Ratsführung als auch für die Ratsmitglieder gelten. Viertägige Sessionen sollten zwar nach wie vor möglich sein, müssten aber die absolute Ausnahme bleiben. Mit Bezug auf den ersten Antrag kann dem Bericht 2005 auf S. 17 folgendes entnommen werden:

*"Mit der gesetzlichen Fixierung der Höchstdauer der Sessionen würde sich der Grosse Rat der erforderlichen Flexibilität begeben. Damit könnte er nicht adäquat auf den jeweiligen Geschäftsumfang reagieren. Um*

*einen geordneten Geschäftsgang zu gewährleisten muss sich jedoch die Sessionsplanung an der Geschäftslast orientieren und bei entsprechendem Bedarf muss eine Session verlängert oder verkürzt werden können".*

Das zweite Begehren wurde mit dem Beginn der Hochjagd begründet. Zurzeit stehe im Zusammenhang mit der Revision des Jagdgesetzes eine Flexibilisierung der Jagd zur Diskussion. Diese Flexibilisierung heisse, dass die Jagd bereits am 1. September beginnen solle.

Beide Anträge wurden in der darauf folgenden Abstimmung vom Rat klar verworfen.

#### C. Verabschiedung durch den Rat

Das Grossratsgesetz wurde in der Schlussabstimmung mit 73 zu 2 Stimmen und die revidierte Geschäftsordnung mit 70 zu 5 Stimmen verabschiedet.

#### D. Weitere Regelungspunkte und In-Kraft-Treten

a) Die einzige wichtige Änderung am bestehenden Sessionssystem erfuhr die Verlegung des Beginns der Amtsdauer des Grossen Rates auf den 1. August und somit der Verschiebung der Eröffnungssession von der Juni- auf die Augustsession nach den Neuwahlen (Art. 7 nGRG), mit jeweiligem Beginn in der Regel am Mittwoch (Art. 1 nGGO). Das neue GRG delegiert dem Grossen Rat in Art. 6 Abs. 1 die Kompetenz zur Festlegung der Sessionen in einer Verordnung. Hievon hat dieser mit Erlass von Art. 1 nGGO Gebrauch gemacht. Wenn die Geschäftslast es erfordert, soll die Präsidentenkonferenz neu auch befugt sein, von den gesetzlich normierten Sessionseröffnungstagen abzuweichen (Art. 1 Abs. 2 nGGO). Namentlich ist damit die Möglichkeit gegeben, den Tag des Sessionsbeginns der in der Regel am Mittwoch beginnenden Augustsession vorzuverlegen (Bericht 2005, S. 23). In Art. 6 Abs. 2 nGRG ist festgelegt, dass der Grosse Rat oder die Präsidentenkonferenz ausserordentliche Sessionen beschliessen oder mindestens 20 Ratsmitglieder sie verlangen können.

Nachdem bis zur Stunde von der Referendumsmöglichkeit kein Gebrauch gemacht wurde und die Referendumsfrist Mitte März 2006 abläuft, darf davon ausgegangen werden, dass das nGRG zusammen mit der nGGO planmässig am 1. August 2006 auf den Beginn der neuen (erstmal vierjährigen) Legislaturperiode in Kraft treten wird.



# Kanton Solothurn - Beständiges Sitzungssystem

Fritz Brechbühl, Ratssekretär

**Der Kanton Solothurn kennt seit vielen Jahren, gar Jahrzehnten einen auf den ersten Blick eigentümlich anmutenden Sitzungsrhythmus im Kantonsrat. Das System hat aber mehrere Parlamentsreformen überdauert und wurde letztmals 2002 hinterfragt und für gut befunden. Es finden sieben Sessions pro Jahr statt, wobei das Plenum jeweils am Dienstagvormittag, am Mittwochvormittag und am folgenden Mittwochvormittag tagt.**

Der Sitzungsplan für das Plenum wird jeweils von der Ratsleitung vor den Sommerferien für das ganze nächste Kalenderjahr festgesetzt. Nach den Sommerferien beschliessen alle Kommissionen ihre Sitzungspläne, abgestimmt auf den Terminplan des Plenums, ebenfalls für das ganze nächste Kalenderjahr. Dementsprechend fliessen die Termine auch in die Planung des Regierungsrats ein. Im Solothurner System werden Kantonsratsvorlagen von der zuständigen (ständigen) Sachkommission, wenn die Vorlage finanzielle Konsequenzen hat, auch von der Finanzkommission als Zweitkommission vorberaten, bevor sie ins Plenum kommen. Deshalb finden die Sitzungen der Finanzkommission normalerweise ca. zwei Wochen vor der Session statt, die Sitzungen der Sachkommissionen entsprechend ca. zwei bis drei Wochen vor jenen der Finanzkommission. In diesen Ablauf sind auch die Fraktionssitzungen eingebettet. Üblicherweise finden Fraktionssitzungen in der Woche zwischen der Sitzung der Finanzkommission und dem ersten Sessionstag sowie am Nachmittag des ersten Sessionstages statt. Dieses System hat zur Folge, dass der ganze parlamentarische Prozess speditiv abläuft und selten mehr als vier bis sechs Wochen bis zum Beschluss des Kantonsrats dauert. Das System erweist sich als effizient, denn es kommt immer wieder vor, dass Sitzungstage mangels spruchreifer Geschäfte ausfallen.

Mitte der Neunzigerjahre wurde das System leicht modifiziert, indem Nachmittagsitzungen im Plenum eingeführt wurden. Für diese Änderung waren finanzielle Gründe ausschlaggebend, denn eine Ganztagesitzung kommt weniger teuer zu stehen als zwei Halbtagesitzungen. Die Session umfasste dann Sitzungen am Dienstagvormittag und am Mittwoch ganztags, dafür entfiel der dritte Sessionstag. Dieses System stiess aber nie auf viel Gegenliebe;

die Sitzungen wurden von den Ratsmitgliedern als zu lang empfunden, Konzentration, Motivation und teilweise auch Präsenz nahmen mit zunehmender Sitzungsdauer ab. Auch die Medien schätzten die ganztägigen Sitzungen nicht. Nach etwa drei Jahren kehrte der Rat wieder zum alten System zurück.

Im Rahmen der letzten Parlamentsreform (2000-2002) stellte die Reformkommission in einem Zwischenbericht an das Parlament im Januar 2001 fest, dass der solothurnische Sitzungsrhythmus ein Unikum in der Schweiz darstelle. Er habe sich aber in der Praxis als flexibel erwiesen und beanspruche die Parlamentsmitglieder zeitlich weniger als die Mitglieder von vergleichbaren Kantonsparlamenten. Weil das Gute aber der grösste Feind des Besseren sei, regte die Kommission einen neuen Sitzungskalender an, der eine regelmässige Verteilung der Geschäftslast über das Jahr bringen sollte. Der Sessionsplan sollte neun Sessionen zu zwei Sitzungs-Halbtagen (Dienstag/Mittwoch, jeweils Vormittag) umfassen, und zwar in jedem Monat mit Ausnahme von April, Juli und Oktober. Die Kommission war sich bewusst, dass damit die Beanspruchung der Parlamentsmitglieder zwar "verstetigt", aber tendenziell - mehr Fraktionssitzungen und mehr Kommissionssitzungen - auch grösser würde, und dass mit einem solchen Modell Mehrkosten verbunden sein könnten. Begründet wurde die Anregung im Wesentlichen damit, dass der neue Sitzungsplan nicht mehr Sitzungstage des Plenums zur Folge habe, sondern diese lediglich gleichmässiger auf das Jahr verteile. Das sei auch deshalb vorteilhaft, weil unter dem System mit sieben Sessionen der dritte Sitzungstag häufig ausfalle. Das erschwere die Planung für die einzelnen Ratsmitglieder, vor allem, wenn Stellvertreter im Beruf organisiert werden müssten, die dann doch nicht nötig seien. Versuchsweise legte die Ratsleitung daraufhin für das Jahr 2002 einen Sessionsplan mit neun Sessionen fest.

In der Praxis erwies sich der neue Sitzungsplan nicht als Verbesserung gegenüber dem früheren System. Es gab zwei zusätzliche Sessionen mit entsprechender Vorbereitungsarbeit, zusätzlichen Fraktions-, Bezirksfraktions- und Fachgruppensitzungen usw. Die Sessionen folgten rascher aufeinander, was zu höherem Zeitdruck führte. Die Zeitspanne zwischen den Sessionen reichte nicht mehr aus, um die Kommissionssitzungen wie bis anhin ter-

minlich grundsätzlich aufeinander abzustimmen. Zudem sank die Geschäftslast pro Kommissionssitzung, weil häufiger Sitzungen angesetzt waren. Wenn allzu wenige Geschäfte behandlungsreif waren, wurden gelegentlich Kommissionssitzungen abgesagt, weil sich die Durchführung nicht "lohnte". Das erschwerte die Terminplanung für die einzelnen Geschäfte und hatte zur Folge, dass der parlamentarische Prozess tendenziell eher länger dauerte als unter dem alten System, obwohl das Parlament öfter tagte. Demgegenüber wurden die längeren Zwischenräume zwischen den Sessionen im alten System positiv gewertet: Der Unterbruch durch die zum Teil unregelmässigen Sitzungstermine bedeute auch Gelegenheit zu einer Denk- und Verschnaufpause, so dass die Ratsmitglieder mit grösserer Motivation in die nächste Session einsteigen könnten. In ihrem Schlussbericht vom April 2002 schrieb die Reformkommission: *"Der Sitzungsmodus ist heute flexibel geregelt. Das Kantonsratsgesetz enthält dazu lediglich einen Paragraphen (§ 4): "Der Kantonsrat versammelt sich auf Einladung seines Präsidenten oder wenn 25 Mitglieder oder der Regierungsrat es verlangen." Im Geschäftsreglement wird dazu ausgeführt (§ 6): "Der Kantonsrat versammelt sich periodisch zu Sessionen. Im Einvernehmen mit dem Regierungsrat legt das Büro den Sessionsplan für das folgende Jahr fest. Die Sessionen dauern in der Regel zwei bis drei Tage." Aufgrund dieser Regelung haben es der Präsident bzw. die Präsidentin und das Büro in der Hand, auf neue Bedürfnisse zu reagieren, und ohne Reglementsänderungen vornehmen zu müssen, den Sitzungsmodus von einem Jahr zum andern zu ändern bzw. bei Bedarf kurzfristige ausserordentliche Sitzungen einzuschieben. Eine grundsätzliche Änderung dieser Regelung erachten wir nicht als nötig. Die heutige Praxis hat sich bewährt: Der Kantonsrat schiebt nie lange Pendenzenlisten vor sich her."*

Dieser Auffassung schlossen sich Büro und Parlament an, seit dem Jahr 2003 gilt wieder das traditionelle System mit sieben Sessionen.



# Die Sitzungsweise des Grossen Rates des Kantons Bern: Entwicklungen und Änderungen

Christian Wissmann, Ratssekretär

## 1. Einleitung

Im Folgenden wird die intensive Auseinandersetzung des bernischen Grossen Rates mit seiner Sitzungsweise dargestellt. Im Zentrum steht die Darstellung der System-/Modelldiskussionen sowie der Ziele und Massnahmen für eine zweckmässige Sitzungsweise. Die Untersuchung konzentriert sich auf die letzten rund 20 Jahre, ohne die übrige Zeit völlig ausser Acht zu lassen. Das Thema ist reizvoll, weil in dieser Zeitspanne unterschiedliche Formen der Sitzungsweise im Parlament zur Anwendung gelangten. Nicht näher behandelt werden konnte aus Zeitgründen die Diskussion im Zusammenhang mit Sitzungsbeginn und Sitzungsdauer<sup>1</sup>.

## 2. Die Begriffe Session und Tagessitzung

Parlamente versammeln sich periodisch zu Sitzungen. Es gibt in der Schweiz zwei Grundtypen der Sitzungsweise: Beim *Sessionssystem* trifft sich das Parlament regelmässig in vergleichsweise langen Abständen zu Sessionen, die sich aus mehreren Sitzungstagen zusammensetzen; beim *Tagessystem* trifft sich das Parlament regelmässig in vergleichsweise kurzen Abständen zu stundenweisen, halbtägigen oder ganztägigen Sitzungen. In der Schweiz sind Varianten des Sessions- und Tagessystems in Anwendung, die sich in Anzahl, Beginn und Dauer der Sessionen und Sitzungen unterscheiden.

## 3. Die heutige Sitzungsweise des Grossen Rates

Der Grosse Rat versammelt sich periodisch zu Sessionen. Er trifft jedes Jahr im Herbst den Planungsbeschluss, der den Zeitpunkt und die Dauer der Sessionen für das übernächste Jahr festlegt. Der Grosse Rat hat dabei Bestimmungen der Geschäftsordnung zu beachten, wonach jährlich höchstens fünf Sessionen eingeplant werden dürfen und die Sessionen in der Regel zwei Wochen dauern. Es ist ein Leitungsorgan des Grossen Rates, die Präsidentenkonferenz, das nach Anhören des Regierungsrates dem Grossen Rat Antrag zum Grossratsbeschluss über den Sessionsplan stellt. Die Behörden stützen sich dabei auf die Vorarbeiten der Staatskanzlei, welche die Ses-

sionsplanung unter Berücksichtigung wichtiger planungsrelevanter Rahmenbedingungen vornimmt. Die Sessionen finden gemäss den neuesten Planungsbeschlüssen des Parlaments in den Monaten Januar, März, Juni, September und November statt. Regierungsrat, Kantonsverwaltung, Parlamentsorgane, Fraktionen und Ratsmitglieder können die eigenen Termin-, Geschäfts- und Arbeitsplanungen auf die mittelfristige Sessionsplanung ausrichten. So haben beispielsweise die ständigen Kommissionen Ende Jahr eine Sitzungsplanung für das übernächste Jahr. Die mittelfristige wird durch eine kurzfristige Sessionsplanung ergänzt. Gestützt auf das Sessions-(Detailprogramm) der anstehenden Session beschliesst die Präsidentenkonferenz 14 Tage vor Sessionsbeginn die definitiven Zeiten der Session. Je nach Geschäftslast werden reservierte Sitzungstage der geplanten und beschlossenen Session gestrichen oder Nachmittagsitzungen verlängert oder Abendsitzungen durchgeführt. Die kurzfristige Ansetzung der Verlängerung von Sitzungen und der Durchführung von Abendsitzungen sind bei Parlament und Regierungsrat wenig beliebte Massnahmen, da sämtliche Akteure die Randtermine in der Regel mit anderweitigen Verpflichtungen besetzt haben. Deshalb werden effizienzsteigernde Massnahmen oder die Verschiebung einzelner Traktanden in die nächste Session vorgezogen. Ein Zeitcontrolling während der Sessionen ermöglicht besondere Massnahmen im Falle von Abweichungen von der ursprünglichen Zeitplanung.

Das System zeichnet sich durch einerseits seine Flexibilität, andererseits seine Berechenbarkeit aus. Flexibel ist das Modell, weil bei der mittel- und kurzfristigen Planung und Vorbereitung der Sessionen wichtige Elemente wie die Planungsbedürfnisse des Regierungsrates (Vorlagen- und Geschäftsplanung), der Kommissionen und der Ratsmitglieder (MilizpolitikerInnen) jedes Jahr und jede Session berücksichtigt werden können. Berechenbar ist das Modell, weil sich die politischen und administrativen Akteure auf die Eckdaten des mittelfristigen Sessionsplans verlassen können.

## 4. Die Sitzungsweise des Grossen Rates im 18. und 19. Jahrhundert

Im Ancien régime, d.h. bis zum Untergang des Alten Bern 1798, wurde der Grosse Rat mit Ausnahme des Hochsommers und der Weinlese am Montag, Mittwoch und Freitag durch den Klang der "Bürgerglocke" zur Sitzung zusammengerufen, nachdem der Kleine Rat die Geschäfte besprochen hatte<sup>2</sup>. Im 19. Jahrhundert traf sich der Grosse Rat in der Regel zwei Mal pro Jahr in Bern zu ordentlichen Sessionen. Ausserordentliche Sitzungen wurden seit 1831 nach Ermessen seines Präsidenten (bis 1846 Landammann genannt), auf Verlangen des Regierungsrates oder von 20 Grossräten einberaumt. Es gab Zeiten, in denen er sehr intensiv tagte: 1832, nach der Verfassungsumwälzung von 1831, tagte der Grosse Rat vom 25. Januar bis 8. März während sieben Wochen jeweils von Montag bis Freitag, zusätzlich noch an vier Samstagen. Ausgangspunkt und Verfassungsgrundlage für die Entwicklung im 20. Jahrhundert bildete die Staatsverfassung vom 4. Juni 1893. Die Staatsverfassung äusserte sich zur Sitzungsweise wie folgt:

### Staatsverfassung des Kantons Bern vom 4. Juni 1893

**Art. 32** <sup>1</sup> Der Grosse Rat tritt ordentlicherweise alle Jahre zweimal zusammen. Ausserordentlicherweise versammelt er sich, wenn es von dem Präsidenten oder dem Regierungsrat nötig erachtet oder von 20 Mitgliedern schriftlich anbegehrt wird.

<sup>2</sup> ...

## 5. Die Sitzungsweise des Grossen Rates im 20. Jahrhundert. Ein Überblick

- Die Sitzungsweise des Grossen Rates war während Jahrzehnten in der Staatsverfassung vom 4. Juni 1893 und im Reglement bzw. in der Geschäftsordnung für den Grossen Rat geregelt. Eine Regelung zusätzlich auf Gesetzesstufe erfolgte mit dem Erlass des Grossratsgesetzes im Jahre 1988. Seit Inkrafttreten der Verfassung vom 6. Juni 1993 ist die Sitzungsweise auf Gesetzes- und Geschäftsordnungsstufe.

<sup>1</sup> Die Bestimmungen des bernischen Parlamentsrechts zu Sitzungsbeginn und Sitzungsdauer werden wiedergegeben.

<sup>2</sup> 700 Jahre Batstuber-Brief 1294 – 1994; Vortrag von alt Staatsarchivar Dr. Karl F. Wälchli zum Jubiläum 700 Jahre Grosser Rat des Kantons Bern, S. 5 f.



- Der Grosse Rat hat die Grundlagen seiner Sitzungsweise 1894, 1901, 1907, 1921, 1940, 1963, 1972, 1983, 1988/89, 1993/94, 1996, 1998 und 2000 im Rahmen von Revisionen des Parlamentsrechts überprüft und teilweise geändert<sup>3</sup>. Anlass zu Modelldiskussionen bildeten ebenfalls verschiedene parlamentarische Vorstösse.
- Der Grosse Rat hat das Tagesmodell verschiedene Male diskutiert. Ein Modellwechsel nahm das Kantonsparlament nie in Aussicht.
- Der Grosse Rat tagte während der gesamten Periode in Sessionsen. Die Sessionsordnung änderte sich im Verlauf der Jahrzehnte allerdings mehrere Male:
  - Revisionen 1894 und 1901: zwei ordentliche Sessionsen (Juni und November)
  - Revisionen 1907, 1921 und 1940: drei ordentliche Sessionsen (Juni, September und November)
  - Revision 1963: zwei ordentliche und zwei ausserordentliche Sessionsen (Februar, Mai, September und November)
  - Revisionen 1972 und 1983: vier ordentliche Sessionsen (Februar, Mai, September und November)
  - Revision 1988/89: acht wöchentliche (Januar, Februar, April, Mai, Juni, August, September und Dezember) und zwei zweiwöchige ordentliche Sessionsen (März und November)
  - Revision 1993/94: Verzicht auf die Festschreibung der Anzahl der Sessionsen
  - Revision 1998: Begrenzung der Anzahl Sessionsen im Sessionsplan auf maximal 5
- Der Grosse Rat traf sich während vieler Jahrzehnte regelmässig zu ausserordentlichen Sessionsen. Die ordentliche Sessionszeit reichte nicht aus, um die Aufgaben und Geschäfte wahrzunehmen. Erst ab den 70-er Jahren wurde die Durchführung ausserordentlicher Sessionsen zur Ausnahme.
- Die Anzahl der grossrätlichen Sitzungen war in der Beobachtungsperiode nie auf einem konstant gleich hohen Niveau. Die entsprechenden Sitzungszahlen variierten jährlich, ohne dass während vieler Jahrzehnte eine zu- oder abnehmende Tendenz erkennbar war. Die folgenden Stichproben weisen die jährlichen Sessions- und Sitzungszahlen aus: 1896: 7 Sessionsen/28 Sitzungen, 1899: 6/26, 1904: 5/40, 1910: 6/48, 1916: 6/40, 1924: 4/38, 1927: 5/33, 1931: 4/41, 1935: 7/39, 1938: 6/33, 1946: 5/38, 1952: 5/34, 1961: 4/43, 1970: 4/44, 1976: 4/45, 1983: 4/63, 1991: 10/73<sup>4</sup>.
- Eine Stabilisierung der Sitzungszahlen auf höherem Niveau ergab sich in den

letzten zwei Jahrzehnten. So präsentiert sich die Entwicklung der Anzahl Sitzungen zwischen 1970 und 2005 wie folgt: 1971-1975: 51,8 Sitzungen<sup>5</sup>, 1976-1980: 50,2 Sitzungen, 1981-1985: 59,8 Sitzungen, 1986-1990: 67 Sitzungen, 1991-1995: 72,2 Sitzungen, 1996-2000: 60,6 Sitzungen sowie 2001-2005: 56 Sitzungen. Eine erhebliche Zunahme der Anzahl Sitzungen erfolgt in den 80-er und 90-er Jahren. Danach nimmt die Sitzungshäufigkeit des Parlaments wieder ab.

## 6. Die Sessionsweise der 80-er Jahre

Das Kantonsparlament traf sich in den 80-er Jahren in der Regel vier Mal in den Monaten Februar, Mai, September und November zu längstens dreiwöchigen Sessionsen. Die rechtliche Grundlage bildete Artikel 8 der Geschäftsordnung:

### Geschäftsordnung für den Grossen Rat des Kantons Bern vom 16. Februar 1983

#### Sessionsen

**Art. 8** <sup>1</sup> Es finden jährlich vier Sessionsen in den Monaten Februar, Mai, September und November statt. Diese beginnen in der Regel am ersten Montag des betreffenden Monats, die September-Session am letzten Montag des Monats August.

<sup>2</sup> Die Dauer der Sessionsen wird durch die Präsidentenkonferenz festgelegt. Sie soll drei Wochen nicht überschreiten.

Die Sitzungsweise lässt sich wie folgt beschreiben: Konzentration der Parlamentsarbeit auf vier mehrwöchige Zeitfenster; zwischen den Sessionsen gab es lang andauernde "ratsfreie" Zeiten; in jeder Session galt es, eine umfangreiche Traktandenliste mit zahlreichen Geschäften zu behandeln; das Vorbereiten der Sessionsen (Vorberatung, Informationsmassnahmen, Aktenstudium usw.) war für Kommissionen, Fraktionen, Ratsmitglieder, Regierungsmitglieder und Verwaltung aufwändig; die Arbeit während den langen Sessionsen beanspruchte die politischen Akteure erheblich; die grossen Abstände zwischen den Sessionsen setzten den Grossen Rat unter Zwang, Geschäfte unbedingt zu behandeln, weil ein Verschieben in die nächste Session unweigerlich zu Verzögerungen von mehreren Monaten führte.

## 7. Parlamentsreform 1988/99: eine neue Sitzungsweise als Beitrag zur Stärkung des Grossen Rates

Der Grosse Rat hat sich und sein Recht in der 2. Hälfte der 90-er Jahre einer umfassenden Reform unterzogen. Das ausdrückliche Ziel der für die Vorbereitung der Vorlagen zuständigen Kommission Parlamentsreform war die "Stärkung des Parlaments". Die Kommission betrachtete dessen Sitzungsweise als eine der Schwachstellen. Ein Nachteil der gültigen Sitzungsweise (von 4x3-Wochen) sei, "dass das Parlament ausserhalb der Sessionsperioden kaum oder nur sehr umständlich auf wichtige politische und gesellschaftliche Ereignisse reagieren kann und so gegenüber der jederzeit handlungsfähigen Exekutive noch mehr ins Hintertreffen gerät. Im weiteren sei die drei- bis vierwöchige ausschliessliche Beanspruchung der Milizparlamentarier durch den Rat nicht nur für freiberuflich tätige Ratsmitglieder in der heutigen Zeit kaum noch zu bewältigen." Die Kommission schlug "einen grundlegenden Systemwechsel vor, der die zeitliche Belastung während einer Session über mehrere Wochen hinweg mildern sollte." Die neue Sessionsgestaltung gäbe dem Parlament und den Kommissionen mehr Handlungsspielraum<sup>6</sup>.

Die Kommission Parlamentsreform entschied sich nach breit angelegten Abklärungen für den Systemwechsel auf den grundsätzlich einwöchigen Sessionsrhythmus. Ihr Ziel war "die Schaffung der Voraussetzungen für eine kontinuierliche Arbeit des Grossen Rates durch die Änderung des Sessionssystems<sup>7</sup>." Das Modell sah zwei Sessionsen von zwei Wochen und acht Sessionsen vor einer Woche vor. Schwerpunktssessionsen von je zwei Wochen Dauer waren für die Beratung der gewichtigeren und umfangreicheren Traktanden vorgesehen. Die Kommission zeigte sich überzeugt von der Tauglichkeit ihres Modells. Dadurch liessen sich die Abwicklung der Geschäfte flexibler gestalten und der Grosse Rat könne zu wichtigen aktuellen Fragen rasch Stellung nehmen und in erhöhtem Masse als meinungsbildendes Forum wirken. Sie würdigte das Modell im Einklang mit dem Experten Professor Kälin als Beitrag zur Stärkung des Grossen Rates<sup>8</sup>.

Der Modellentscheid war im Grossen Rat

<sup>3</sup> Zu den Revisionen 1894 – 1983 vgl. Anhang 1

<sup>4</sup> Quelle: Verwaltungsberichte der entsprechenden Jahre

<sup>5</sup> Durchschnittliche Anzahl Sitzungen pro Jahr im entsprechenden Jahr

<sup>6</sup> Vortrag der Kommission Parlamentsreform zuhanden des Grossen Rates des Kantons Bern betreffend das Gesetz über den Grossen Rat (Grossratsgesetz), Bern, 1988, S. 3

<sup>7</sup> Vortrag, a.a.O., S. 4

<sup>8</sup> Vortrag, a.a.O., S. 8



umstritten<sup>9</sup>. Einig war sich eine grosse Mehrheit des Parlaments darin, dass das bestehende Modell nicht zu befriedigen vermag. Unterschiedlich waren die Lösungsansätze. Es gab in beiden Lesungen des neuen Grossratsgesetzes neben dem Kommissionsantrag Anträge für die Einführung anderer Sitzungsmodelle: 1 Sitzungstag pro Woche, 40 eintägige Sitzungen, 10 Sessionen zu 1 Woche, 4 Sessionen zu 3 Wochen, 6 Sessionen zu 2 Wochen sowie 5 Sessionen zu 2 Wochen. Unterschiedlich waren auch die Ziele, welche die Antragsteller mit ihren Modellen verfolgten. Die bessere Vereinbarkeit von Politik und Familie sowie die Aktualität der politischen Arbeit waren das Credo der Exponenten des Tagessystems. Die verbesserte Möglichkeit, bei der Traktandierung der Geschäfte Gewichte zu setzen, wurde von den Anhängern des Wochensystems ins Feld geführt. Geschäfte könnten ohne wachsenden Schaden in eine nächste Session verschoben werden, weil die Abstände zwischen den Sessionen nicht all zu gross seien, wurde vorgebracht. Die Befürworter eines "4x2" und "5x2-Modells" sahen in der Verkürzung der Sessionen ein probates Mittel, die ganze Ratstätigkeit zu rationalisieren. Die Befürworter eines "6x2" argumentierten mit den Schwächen anderer Modelle, die bei der Einführung ihres Modells wegfallen würden. Gedacht wurde dabei beispielsweise an die hohe Belastung einer dreiwöchigen Session. Am Ende setzte sich der Kommissionsantrag – wenn auch nur knapp – durch. Im Parlament unbestritten war Artikel 16 der Geschäftsordnung, der insbesondere festhielt, dass Sessionen in der Regel jeden Monat ausser im Juli und Oktober stattfinden und im März und im November zwei Wochen dauern.

Die rechtlichen Grundlagen des neuen Sessionssystems hatten nunmehr folgenden Wortlaut:

**Gesetz vom 8. November 1988 über den Grossen Rat (Grossratsgesetz, GRG; BSG 151.21)**

**Fassung vom 8. November 1988:**

**Art. 13** <sup>1</sup> In der Regel finden pro Jahr acht Sessionen zu einer Woche und zwei Sessionen zu zwei Wochen statt.

<sup>2</sup> Der Grosse Rat legt nach Anhören des Regierungsrates die Sessionen für das folgende Jahr fest.

<sup>3</sup> Zusätzliche Sessionen finden statt, wenn der Grosse Rat sie beschliesst oder die Ratspräsidentin oder der Ratspräsident, mindestens 20 Ratsmitglieder oder der Regierungsrat sie zwischen den Sessionen verlangen.

**Geschäftsordnung vom 9. Mai 1989 für den Grossen Rat (GO; BSG 151.211.1)**

**Fassung vom 9. Mai 1989:**

**Sessionen**

**Art. 16** <sup>1</sup> Sessionen finden in der Regel jeden Monat ausser im Juli und Oktober statt. Im März und im November dauern die Sessionen zwei Wochen.

<sup>2</sup> Nach einer Gesamterneuerungswahl finden bis zur Konstituierung des Grossen Rates keine Sessionen mehr statt.

<sup>3</sup> Findet eine ausserordentliche Session statt, entscheidet die Präsidentenkonferenz über Zeitpunkt und voraussichtliche Dauer der Session.

**Sessionsplan**

**Art. 17** <sup>1</sup> In der Februar-Session legt der Grosse Rat auf Antrag der Präsidentenkonferenz und nach Anhören des Regierungsrates den Sessionsplan fest.

<sup>2</sup> Der Sessionsplan bestimmt Zeitpunkt und Dauer der einzelnen Sessionen.

**Sitzungsbeginn und Sitzungsdauer**

**Art. 19** <sup>1</sup> Der Grosse Rat tagt in der Regel von Montagmorgen bis Donnerstagnachmittag.

<sup>2</sup> Der Montagmorgen und der Dienstagnachmittag werden für Fraktionssitzungen reserviert.

<sup>3</sup> Die Sitzungen dauern in der Regel

- Vormittag von 9.00 bis 12.00 Uhr
- Nachmittag von 13.45 bis 16.30 Uhr
- Donnerstagnachmittag von 13.45 bis 16.00 Uhr

<sup>4</sup> Die Präsidentenkonferenz bestimmt die massgebenden Sitzungszeiten. Je nach Geschäftslast können Nachmittagssitzungen verlängert oder Abendsitzungen durchgeführt werden.

Der Grosse Rat stimmte am 6. Februar 1989 dem Grossratsbeschluss betreffend Sessionsplan 1990-1991, der die Eckdaten der Sessionen nach neuem System festlegte, stillschweigend zu<sup>10</sup>. Ausser in den Monaten Juli und Oktober war gemäss dem Sessionsplan in einem normalen Jahr jeden Monat eine Session vorgesehen. Im März und im November sollten die zweiwöchigen Sessionen stattfinden.

## 8. Die neue Sitzungsweise im Praxistest

Das in GRG und GO verankerte Modell "8x1 + 2x2-Wochen" wurde auf den 1. Juni 1990, d.h. den Beginn der Legislatur 1990 – 1994, in Kraft gesetzt. Zwischen dem 1. Juni und dem 31. Dezember 1990 traf sich der Grosse Rat zu fünf Sessionen nach neuem Modell.

Die neue Sitzungsweise war ein halbes Jahr in Kraft, als erste Signale einer Haltungsänderung gegenüber dem Modell erkennbar wurden. Der Ratspräsident hielt in der Begrüssungsrede am 10. Dezember 1990 fest: "Das neue Grossratsgesetz mit dem neuen Sessionssystem ist bereits seit sechs Monaten in Kraft. Noch haben sich nicht alle Neuerungen eingespielt; meiner Meinung nach sind noch Anpassungen und Änderungen notwendig."<sup>11</sup> Am selben Tag, bei der Behandlung des Grossratsbeschlusses betreffend Sessionsplan 1992 – 1993, verzichtete der Grosse Rat in Abweichung des Antrags darauf, die Sessionsdaten 1993 festzulegen<sup>12</sup>. Die Überlegungen des Grossen Rates, die zu diesem Entscheid führten, kommen im folgenden Votum gut zum Ausdruck: "Eine Neuerung, die nicht über alle Zweifel erhaben ist, ist die neue Sessionskadenz, mit der wir jetzt ein halbes Jahr Erfahrung haben sammeln können. Unsere Fraktion ist der Auffassung, im vorliegenden Grossratsbeschluss sollten die Sessionen nicht bereits für weitere zwei Jahre nach geltendem System fixiert werden, sondern nur noch für das Jahr 1992, damit man dazwischen noch einmal über die Bücher gehen und aufgrund einer etwas längeren Erfahrungszeit entscheiden kann, ob man dieses System weiterführen will oder nicht. Wir haben es alle schon gespürt: Das neue System hat Vor- und Nachteile. Wir meinen, es müsse ein System geben, beispielsweise ein Zweiwochen-System, das etwas kleinere Nachteile als das jetzige aufweist, mit dem andererseits aber auch die Vorteile weitergeführt werden können."<sup>13</sup> Ein anderer Sprecher wies auf die laufenden Bestrebungen zur Systemänderung hin: "Wie wir festgestellt haben, wird bereits diskutiert, ob das Sessionssystem überarbeitet, also beispielsweise nur noch 6 mal zwei Wochen getagt werden sollte."<sup>14</sup> Die geringe Begeisterung des Grossen Rates für das Wochenmodell blieb bestehen, wie die Begrüssungsrede des Präsidenten vom 18. Februar 1991 belegt. Die Begrüssung begann mit folgenden Eingangsworten: "Bereits zum zweiten Mal in diesem Jahr treffen wir uns zu einer Session. Der dichte Sitzungsrythmus bringt, wie ich in verschiedenen Diskussionen gehört habe, für viele von uns gewisse Umstellungen. Wir werden genau prüfen müssen, ob dieser Rhythmus tatsächlich von Vorteil ist."<sup>15</sup> Die Präsidentenkonferenz ist das Leitungsorgan des Grossen Rates, das sich mit der

<sup>9</sup> Siehe Tagblatt des Grossen Rates 1988, S. 695 ff. (1. Lesung) und S. 1125 ff. (2. Lesung)

<sup>10</sup> Tagblatt des Grossen Rates 1989, S. 5

<sup>11</sup> Tagblatt des Grossen Rates 1990, S. 849 (Votum Präsident Thomas Rychen)

<sup>12</sup> Tagblatt des Grossen Rates 1990, S. 850 f.

<sup>13</sup> Tagblatt des Grossen Rates 1990, S. 850 (Votum Gallati)

<sup>14</sup> Tagblatt des Grossen Rates 1990, S. 851 (Votum Teuscher)

<sup>15</sup> Tagblatt des Grossen Rates 1991, S. 101 (Votum Präsident Thomas Rychen)



Planung und Vorbereitung der Sessionen befasst. Wichtige Exponenten dieses Organs vertraten im Zusammenhang mit der Vorbereitung der Märzsession 1991 die Haltung, dass der Sessionsrhythmus und das starre System der Direktionszuteilung überprüft werden müssten<sup>16</sup>. An derselben Sitzung im Februar 1991 führte die Präsidentenkonferenz eine Aussprache über den Zeitpunkt der Fraktionssitzungen und den Sessionsablauf durch. Ein Fraktionspräsident erkundigte sich, wie insbesondere mögliche Lösungen für das Ratsgeschehen im Jahre 1993 aussähen, nachdem die ersten Erfahrungen mit dem neuen System nicht ermutigend seien. Die Staatskanzlei informierte, dass die Präsidentenkonferenz voraussichtlich im April 1991 einen neuen Sessionsrhythmus werde beraten können<sup>17</sup>. Die Staatskanzlei äusserte sich in ihrem Bericht zum Sessionsplan 1993 zur aktuellen Lage und zu den Änderungsoptionen. Für die Staatskanzlei bot sich folgende Problemstellung: "Das neue Sessionssystem hat in der praktischen Durchführung Schwierigkeiten ergeben. Die erhöhte Sitzungskadenz und damit verbunden der intensiverte Geschäftsverkehr zwischen Grosse Rat einerseits, Regierungsrat und Staatsverwaltung andererseits haben zu einer erhöhten Beanspruchung aller Beteiligten geführt. Insgesamt muss das heutige System als problematisch für ein Milizparlament angesehen werden. Eine versuchsweise Einführung eines neuen Sessionsrhythmus drängt sich deshalb auf."<sup>18</sup> Die Staatskanzlei schlug den Behörden vor, "auf das Jahr 1993 hin versuchsweise für ungefähr zwei Jahre pro Jahr sechs Sessionen zu zwei Wochen durchzuführen." Der Bericht äusserte sich auch zu einer allfälligen Einführung des Tagessystems: "Eine grobe Beurteilung des Tagessystems im Kanton Zürich zeigt, dass es nicht möglich ist, die gesetzlichen Grundlagen, wie sie im Kanton Bern Gültigkeit haben, unverändert zu lassen und einzig auf das Tagessystem zu wechseln. Das gewählte Sitzungssystem steht in direkter Abhängigkeit zu den übrigen Rahmenbedingungen im rechtlichen und organisatorischen Bereich. Die Einführung des Tagessystems im Sinne eines Versuchs ohne weitere Anpassungen erscheint somit unmöglich."<sup>19</sup> Der Vorschlag für den Sessionsplan 1993

sah sechs zweiwöchige Sessionen in den Monaten Februar, April, Juni, August, Oktober und Dezember vor. Die Präsidentenkonferenz genehmigte den Sessionsplan 1993 im beantragten Sinne<sup>20</sup>. Der Grosse Rat ging in der Junisession 1991 bei dessen Beratung noch einen Schritt weiter: er stimmte dem Antrag der Präsidentenkonferenz zu, hob den Grossratsbeschluss für den Sessionsplan 1992 auf und führte das System "6x2 Wochen" bereits auf das Jahr 1992 ein<sup>21</sup>. Das Modell "8x1 W. + 2x2 W.", von der Parlamentsreformkommission als tauglich bezeichnet, hatte somit nur rund 1 ½ Jahre Bestand. Es scheiterte an der fehlenden Akzeptanz sämtlicher Akteure. Ein Ratsmitglied hat die Haltung und Beurteilung des Grossen Rates treffend beschrieben: "Alle Seiten stellen fest, dass die gegenwärtige Situation nicht befriedigt. Die Verwaltung und auch wir Ratsmitglieder kommen kaum zur Ruhe. Wir werden dauernd mit grossen Geschäften belastet. Man hat Schwierigkeiten, überhaupt noch Sitzungsdaten für die Kommissionssitzungen zu finden. Wir verbringen viel Zeit mit langatmigen Wiederholungen im Verlauf des ganzen Verfahrens, von der Kenntnisnahme der Vorstösse, über die Vernehmlassungen, die Kommissionssitzungen, die Fraktionssitzungen bis zu den Ratssitzungen."<sup>22</sup> Der Grosse Rat arbeitete ab 1992 nach dem Modell "6 x 2 Wochen". Wegen der Geschäftslast wurde in den Sessionsplanungen 1992 bis 1997 jeweils eine 13. Reservewoche eingeplant. Die versuchsweise Einführung der neuen Sitzungsweise trug zur Beruhigung der Situation bei. Das Modell wurde vom Grossen Rat und den Organen grundsätzlich gut aufgenommen: die Grossratsbeschlüsse betreffend Sessionspläne wurden oft diskussionslos genehmigt; Diskussionen drehten sich nicht mehr um Grundsatzfragen.

## 9. Die Neuregelung 1993/94

Der Grosse Rat hatte 1991 eine Praxisänderung vorgenommen: Die von ihm beschlossenen Sessionspläne 1992 und 1993 beruhten auf dem versuchsweise eingeführten Modell 6x2 Wochen + 1 Reservewoche. Getagt wurde nunmehr je zwei Wochen in den Monaten Januar, März, Mai, Juni, Sep-

tember und November. Eine Reservewoche wurde jeweils im Monat Dezember eingeplant. Der Grosse Rat wich mit der neuen Praxis von der Regelung 1988/89 in Grossratsgesetz und Geschäftsordnung ab. Für die Staatskanzlei war die Abweichung der Praxis vom Gesetz ein Grund, eine Revisionsvorlage des Parlamentsrechts zu unterbreiten. In der Teilrevision der Grossratsgesetzgebung 1993/94 (Parlamentsreform 94) schlug sie eine Änderung der Bestimmungen über die Sitzungsweise in Grossratsgesetz und Geschäftsordnung vor. In ihrem Vortrag zur Vorlage wies die Staatskanzlei darauf hin, dass es falsch wäre, die praktizierte Lösung gesetzlich zu verankern. Dadurch würden rasche Änderungen der Sitzungsweise blockiert, die sich im Lichte neuer Erfahrungen aufdrängen könnten. Nötig erschien ihr deshalb eine flexiblere gesetzliche Lösung<sup>23</sup>. Die Voraussetzungen für eine derartige Lösung waren gut, denn die von den Stimmberechtigten gutgeheissene Kantonsverfassung von 6. Juni 1993 sah keine Regelung der Sitzungsweise vor. Der Gesetzgeber war damit frei in der gesetzlichen Ausgestaltung des Sitzungssystems. Die Staatskanzlei schlug ein Konzept vor, das folgende Elemente beinhaltete: Der Grosse Rat versammelt sich regelmässig zu Sessionen; er beschliesst nach Anhören des Regierungsrates den Sessionsplan; der Sessionsplan bestimmt Zeitpunkt und Dauer der Sessionen. Gemäss dem Vortrag der Staatskanzlei sollte die zu wählende Lösung das Selbstversammlungsrecht des Parlamentes und die an das Parlament von aussen gerichteten Forderungen berücksichtigen. Die vorgeschlagene Lösung stiess in Kommission und Grosse Rat grundsätzlich auf Zustimmung. Der Grosse Rat stimmte der Änderung von Artikel 13 Grossratsgesetz stillschweigend zu<sup>24</sup>. Zu diskutieren gab einzig ein Ergänzungsantrag zu Artikel 17 der Geschäftsordnung. Der Antragsteller wollte Artikel 17 mit einem Absatz 2 mit folgendem Wortlaut ergänzen: Die maximale Anzahl Sessionswochen beträgt 12 pro Jahr. Mit der Obergrenze strebte der Antragsteller eine finanzielle und personelle Einschränkung der Tätigkeit des Grossen Rates an<sup>25</sup>. Der Grosse Rat lehnte den Antrag insbesondere mit dem Argument ab, dass die Flexibilität des Grossen Rates bei

<sup>16</sup> Protokoll der Präsidentenkonferenz vom 21. Februar 1991, S. 2-4

<sup>17</sup> s.o., a.a.O., S. 5

<sup>18</sup> Vortrag der Staatskanzlei an den Regierungsrat zuhanden der Präsidentenkonferenz und des Grossen Rates zum Sessionsplan 1993 vom 14. Mai 1991, S. 1

<sup>19</sup> s.o., a.a.O., S. 3

<sup>20</sup> Protokoll der Präsidentenkonferenz vom 30. Mai 1991, S. 4

<sup>21</sup> Tagblatt des Grossen Rates 1991, S. 642 – 645, S. 701 und S. 883

<sup>22</sup> Tagblatt des Grossen Rates 1991, S. 642 (Votum Sidler)

<sup>23</sup> Vortrag der Staatskanzlei an die vorberatende Kommission Parlamentsreform 94 zuhanden des Grossen Rates betreffend das Gesetz über den Grossen Rat (Grossratsgesetz) (Änderung) vom 1. Juni 1993, S. 2

<sup>24</sup> zu den Beratungen des Grossen Rates vgl. Tagblatt des Grossen Rates 1993, S. 925 und 1114

<sup>25</sup> Tagblatt des Grossen Rates 1994, S. 231 f. (Antrag und Voten Allenbach)



der Bestimmung der Sessionszahl nicht eingeschränkt werden sollte. Der Antrag der Staatskanzlei und das Ergebnis der Beratungen des Grossen Rates hatten folgenden Wortlaut:

**Gesetz vom 8. November 1988 über den Grossen Rat (Grossratsgesetz, GRG; BSG 151.21)**

**Fassung vom 1. November 1993:**

**Art. 13** <sup>1</sup> Der Grosse Rat versammelt sich periodisch zu Sessionen.

<sup>2</sup> Er beschliesst nach Anhören des Regierungsrates über den Sessionsplan.

<sup>3</sup> Zusätzliche Sessionen finden statt, wenn der Grosse Rat sie beschliesst oder die Ratspräsidentin oder der Ratspräsident, mindestens 20 Ratsmitglieder oder der Regierungsrat sie zwischen den Sessionen verlangen.

**Geschäftsordnung vom 9. Mai 1989 für den Grossen Rat (GO; BSG 151.211.1)**

**Fassung vom 15. März 1994:**

**Sessionen**

**Art. 16** <sup>1</sup> Aufgehoben

<sup>2</sup> Nach einer Gesamterneuerungswahl finden bis zur Konstituierung des Grossen Rates keine Sessionen mehr statt.

<sup>3</sup> Findet eine ausserordentliche Session statt, entscheidet die Präsidentenkonferenz über Zeitpunkt und voraussichtliche Dauer der Session.

**Sessionsplan**

**Art. 17** Der Sessionsplan bestimmt Zeitpunkt und Dauer der einzelnen Sessionen.

**Sitzungsbeginn und Sitzungsdauer**

**Art. 19** <sup>1</sup> Der Grosse Rat tagt in der Regel von Montagmorgen bis Donnerstagnachmittag.

<sup>2</sup> Der Montagmorgen und der Dienstagnachmittag werden für Fraktionssitzungen reserviert.

<sup>3</sup> Die Sitzungen dauern in der Regel

- Vormittag von 9.00 bis 11.45 Uhr
- Nachmittag von 13.30 bis 16.30 Uhr
- Donnerstagnachmittag von 13.30 bis 16.00 Uhr

<sup>4</sup> Die Präsidentenkonferenz bestimmt die massgebenden Sitzungszeiten. Je nach Geschäftslast können Nachmittagsitzungen verlängert oder Abendsitzungen durchgeführt werden.

Die neue Regelung trat auf den 1. Juni 1994 in Kraft.

## 10. Forderungen nach Verkürzung der Sitzungsdauer

Bereits Ende der 80-er Jahre vertraten Teile des Parlamentes im Rahmen der Parlamentsreform die Haltung, dass 5 oder 4 Sessionen à 2 Wochen genügen. Namentlich bürgerliche Ratsmitglieder setzten sich für eine Reduktion der jährlichen Sitzungsdauer durch Reduktion der Anzahl Sessionen ein. Ein Ratsmitglied hat die Stossrichtung dieser Anträge 1988 sehr pointiert formuliert: "Mein Vorschlag bezieht sich auf den Sessionsrhythmus und auf die Sessionsdauer. Auf Seite 5 der Vorlage können Sie lesen, dass andere Kantonsparlamente mit weniger Sitzungstagen gleichartige Arbeit leisten. Mit andern Worten: Kein anderes Kantonsparlament hat gleiche oder längere Sitzungsdauer als wir, kein anderes Kantonsparlament arbeitet so unproduktiv wie wir, kein anderes Kantonsparlament hat einen grösseren Leerlauf als wir, oder der Leerlauf ist bei uns besonders sichtbar. ... Man fährt im gleichen Tramp weiter wie bisher, man begnügt sich mit Kosmetik, indem man einfach die Sitzungstage anders auf das Jahr verteilen will, und das unter dem Titel 'Parlamentsreform'.<sup>26</sup>" Die Kürzungsanträge konnten sich vorerst im Rat nicht durchsetzen. 1991 erneuerte ein anderes Ratsmitglied das Anliegen und verlangte eine Änderung der Geschäftsordnung, die eine jährliche Sitzungsdauer von maximal 10 (bisher 12) Wochen vorsieht. Es ging dem Verfechter dieser Zielsetzung darum, den Ratsbetrieb effizienter und effektiver zu gestalten und die Kosten zu senken<sup>27</sup>. Das Ratsbüro stellte in seiner schriftlichen Antwort nicht in Abrede, dass "die bernischen Ratsmitglieder weit mehr als andere tagen<sup>28</sup>". Es zweifelte aber an der Wirksamkeit der Massnahme mit folgenden Überlegungen: Eine Steuerung der jährlichen Sitzungsdauer bedinge Änderung von Grössen wie Aufgaben- und Kompetenzordnung, Grösse und Zusammensetzung des Parlamentes, Binnenorganisation, Verfahrensregeln und politische Kultur. "Ob überhaupt und inwieweit eine Änderung dieser Grössen in den Dienst einer 'Arbeitszeitverkürzung' gestellt werden soll, erfordert eine Grundsatzdiskussion über die Zielsetzungen eines Parlamentes. ... Dass aber eine 'Arbeitszeitverkürzung' nur wirksam werden kann mit begleitenden Massnahmen (z.B. Erhöhung der Finanzkompe-

tenzen des Regierungsrates, Delegation von Entscheidungskompetenzen an Kommissionen, Straffung und Verwesentlichung der Kompetenzen des Grossen Rates, Verkleinerung des Grossen Rates, Redezeitverkürzung, Kontingentierung der Vorstösse, Erhöhung der Kompetenzen des Ratspräsidiums), ist offensichtlich. ... Ohne begleitende Massnahmen im Sinne der obigen Ausführungen führt eine Verkürzung der jährlichen Sitzungsdauer im besten Falle zu längeren Sessionstagen und Sessionswochen, im schlimmsten Falle aber zu ausserordentlichen Sessionen<sup>29</sup>." Der Grosse Rat war immerhin bereit, den Vorstoss in der Form des Postulates zu überweisen<sup>30</sup>. Dieser blieb aber folgenlos. 1994 wollte ein Antragsteller anlässlich der Teilrevision der Geschäftsordnung die Begrenzung der Anzahl Sessionen auf 12 erreichen<sup>31</sup>. Dieser Antrag wurde vom Grossen Rat abgelehnt.

## 11. Bericht Parlamentseffizienz und Neuregelung

Der Grosse Rat plante für die Jahre 1992 bis 1996 zusätzlich zu den sechs zweiwöchigen Sessionen regelmässig eine Reserveweche ein. Die Reserveweche wurde auch in fünf von sechs Jahren gebraucht, weil die Geschäftslast zusätzliche Sitzungen erforderlich machte. In den folgenden Planjahren verzichtete der Grosse Rat auf die Planung einer Reserveweche<sup>32</sup>. Die Forderung nach dem "5x2 Wochen-System" erhielt im Jahr 1997 Auftrieb. Ein Expertenteam hatte den Bericht "Parlamentseffizienz" verfasst<sup>33</sup>. Die Experten empfahlen eine Verkürzung der Sessionen und beschrieben die Massnahme wie folgt: "Es wird am jetzigen Sessionssystem festgehalten, es finden aber pro Jahr dank Zeiteinsparung aus verschiedenen andern Massnahmen nur noch 5 Sessionen à 2 Wochen statt (Reduktion der Sitzungstage um ca. 16 %).<sup>34</sup>" Die Minimierung der Sitzungstage sollte dadurch erreicht werden, dass die mit der Planung, Vorbereitung, Leitung und Abwicklung der Sessionen und Sitzungen betrauten Organe des Grossen Rates (Ratspräsidentin/Ratspräsident/Präsidentenkonferenz) die in der Geschäftsordnung verankerten Planungs- und Steuerungsinstrumente voll ausschöpfen sollten. Die mit der Beratung des Expertenberichtes betraute parlamentarische Kommission

<sup>26</sup> Tagblatt des Grossen Rates 1988, S. 697 f. (Votum Sidler)

<sup>27</sup> vgl. Motion 178/91 Wasserfallen – Verminderung der Kosten des Grossen Rates durch Verkürzung der jährlichen Sitzungsdauer

<sup>28</sup> vgl. Antwort des Büros des Grossen Rates vom 27. Juni 1991 auf die Motion Wasserfallen.

<sup>29</sup> Siehe Fussnote 9

<sup>30</sup> Tagblatt des Grossen Rates 1991, S. 1019 ff.

<sup>31</sup> Siehe Fussnote 23

<sup>32</sup> Siehe Anhang 2 dieses Berichtes

<sup>33</sup> R. Gallati, G. Bütschi und H. Zahnd: Parlamentseffizienz. Bericht des Expertenteams über Massnahmen zur Effizienzsteigerung des Grossen Rates des Kantons Bern im Auftrag des Büros des Grossen Rates; Bern, 20. Januar 1997

<sup>34</sup> Bericht Gallati, S. 35 f.



stand der Massnahme positiv gegenüber: "Die Kommission geht davon aus, dass die effizienzsteigernden Massnahmen tatsächlich greifen und somit die Sessionsen verkürzt werden können. Die Kommission schlägt vor, beim vierzehntägigen Rhythmus zu bleiben, aber mit lediglich fünf Sessionsen pro Jahr. Die Dauer der Sessionsen wären in der ersten Woche festzulegen von Montagnachmittag bis Donnerstagmittag, in der zweiten Woche bis Mittwochnachmittag. Für Fraktionssitzungen sollen insgesamt maximal zweieinhalb Tage zur Verfügung stehen (davon jeweils ein halber Tag in den Sessionswochen am Montagvormittag).<sup>35</sup>"

So reichte die Kommission Parlamentseffizienz eine Motion "Neues Sessionssystem" mit diesen Forderungen ein. In der schriftlichen Antwort hielt das Büro fest: "Das bisherige Sessionssystem (sechs Sessionsen zu zwei Wochen) ergibt jährlich 78 Sitzungen. In den letzten Jahren wurde jedoch diese Maximaldauer nie ganz beansprucht. ... Mit dem hier beantragten Sessionssystem ergeben sich jährlich insgesamt 60 Sitzungen. Falls diese Zahl der Sitzungen nicht ausreichen sollte, um die anstehenden Geschäfte zu behandeln, bestehen gemäss geltender Grossratsgesetzgebung verschiedene Reaktionsmöglichkeiten ... Das Büro erachtet sowohl die beantragte Kürzung der Sessionszeit wie auch das Festlegen von maximal zu entschädigenden Fraktionssitzungen als sinnvoll.<sup>36</sup>"

Der Grosse Rat hiess die Motion mit 107 zu 48 Stimmen gut. Aus der Sicht der Mehrheit gab es objektive Gründe wie niedrigere Geschäftslast und effizientere Verfahren für eine Reduktion der Sessionsdauer. Seien ausnahmsweise überlastete Sessionsen absehbar, könne dem Problem durch eine gute Organisation der Sitzungen und durch längere Sitzungszeiten begegnet werden. Die Minderheit zweifelte das Funktionieren dieses Modells an, weil es ihrer Ansicht nach den Ratsmitgliedern nicht möglich ist, kurzfristige zusätzliche Sitzungen einzuberäumen.<sup>37</sup>

Mit einer kleinen Revision der Geschäftsordnung schuf der Grosse Rat am 31. August 1998 die rechtlichen Grundlagen.

#### **Geschäftsordnung vom 9. Mai 1989 für den Grosse Rat (GO; BSG 151.211.1)**

##### **Fassung vom 31. August 1998: Sessionsplan, Anzahl Sessionsen**

**Art. 17** <sup>1</sup> Der Sessionsplan bestimmt Zeitpunkt und Dauer der einzelnen Sessionsen.

<sup>2</sup> Es werden jährlich höchstens fünf Sessionsen eingeplant.

##### **Sitzungsbeginn und Sitzungsdauer**

**Art. 19** <sup>1</sup> Der Grosse Rat tagt in der Regel von Montag bis Donnerstag. Dauert die Session zwei Wochen, findet am zweiten Donnerstag keine Sitzung statt.

<sup>2</sup> Fraktionssitzungen zur Vorbereitung der Sessionsgeschäfte dauern in der Regel zweieinhalb Tage. Der Montagmorgen beider Sessionswochen wird für diese Sitzungen reserviert.

<sup>3</sup> Die Sitzungen dauern in der Regel

- Vormittag von 9.00 bis 11.45 Uhr
- Nachmittag von 13.30 bis 16.30 Uhr
- Donnerstagnachmittag von 13.30 bis 16.00 Uhr

<sup>4</sup> Die Präsidentenkonferenz bestimmt die massgebenden Sitzungszeiten. Je nach Geschäftslast können Nachmittagsitzungen verlängert oder Abendsitzungen durchgeführt werden.

#### **Geschäftsordnung vom 9. Mai 1989 für den Grosse Rat (GO; BSG 151.211.1)**

##### **Fassung vom 20. November 2000: Sitzungsbeginn und Sitzungsdauer**

**Art. 19** <sup>1</sup> Die Sessionsen dauern in der Regel zwei Wochen, jeweils von Montag bis Donnerstag.

<sup>2</sup> Fraktionssitzungen zur Vorbereitung der Sessionsgeschäfte dauern in der Regel drei Tage. Der Montagmorgen beider Sessionswochen und der Dienstagnachmittag der ersten Sessionswoche werden für diese Sitzungen reserviert.

<sup>3</sup> Die Sitzungen dauern in der Regel

- Vormittag von 9.00 bis 11.45 Uhr
- Nachmittag von 13.30 bis 16.30 Uhr
- Donnerstagnachmittag von 13.30 bis 16.00 Uhr

<sup>4</sup> Die Präsidentenkonferenz bestimmt die massgebenden Sitzungszeiten. Je nach Geschäftslast können Nachmittagsitzungen verlängert oder Abendsitzungen durchgeführt werden.

Artikel 17 der Geschäftsordnung wurde mit einem Absatz 2 ergänzt, der folgenden Wortlaut hat: <sup>2</sup> Es werden jährlich höchstens fünf Sessionsen eingeplant. In Artikel 19 wurden Sitzungsbeginn und Sitzungsdauer neu fixiert. Das Sessionsende wurde um einen Tag auf Mittwoch vorverlegt. Die Änderungen sollten auf den 1. Januar 2000 in Kraft treten.

## **12. Korrekturen an der 5-Sessionsen-Regelung**

Die Erfahrungen mit vier Sessionsen des Jahres 2000 nach neuem System zeigten, dass die Sitzungszeit zur Behandlung der vorgesehenen Traktanden nicht genügte. In jeder Session mussten Geschäfte auf die nächste Session verschoben werden; für die Novembersession wurden zwei Abendsitzungen festgelegt. Die Präsidentenkon-

ferenz legte deshalb dem Grosse Rat bereits für die November-Session 2000 eine Änderung der Geschäftsordnung vor<sup>38</sup>. Die Änderung sah vor, dass die zweite Sessionswoche wie früher bis am Donnerstag, 16.00 Uhr dauert, wobei in der ersten Sessionswoche auch am Dienstagnachmittag Fraktionssitzungen möglich sind. Bei der Änderung von Artikel 19 wurde auch berücksichtigt, dass die Fraktionen Schwierigkeiten hatten, die Traktanden rechtzeitig vorzubereiten. Ihnen wurde deshalb ein zusätzlicher halber Tag zur Verfügung gestellt. Der Grosse Rat hiess die Änderung der Geschäftsordnung am 20. November 2000 mit 122 zu 0 Stimmen bei 25 Enthaltungen gut<sup>39</sup>. Diese Änderung trat mit ihrer Annahme durch den Grosse Rat in Kraft und wurde damit bereits wirksam für das Jahr 2001. Sie ist heute noch in Kraft.

<sup>35</sup> Bericht der Kommission Parlamentseffizienz an den Grosse Rat im Zusammenhang mit den Massnahmen zur Effizienzsteigerung des Grossen Rates des Kantons Bern gemäss Bericht des Expertenteams, Bern, 1. Dezember 1997, S. 11 f.

<sup>36</sup> Tagblatt des Grossen Rates 1998, S. 69 f.

<sup>37</sup> Tagblatt des Grossen Rates 1998, S. 70

<sup>38</sup> Vortrag der Präsidentenkonferenz an den Grosse Rat zur Änderung der Geschäftsordnung für den Grosse Rat vom 6. November 2000, S. 1

<sup>39</sup> Tagblatt des Grossen Rates 2000, S. 967 f.



### 13. Diskussionen um das Tagessystem

Mehrere grössere Schweizer Kantone wie z.B. Zürich, Aargau, Basel-Landschaft und Thurgau praktizieren ein Tagessystem. So ist es kaum verwunderlich, dass in den Diskussionen über die Sitzungsweise des bernischen Parlaments dieses Modell ebenfalls erörtert wurde. Der Grosse Rat diskutierte das Tagessystem drei Mal: bei der Totalrevision des Parlamentsrechts 1988/89<sup>40</sup>, bei der Parlamentsreform 1996<sup>41</sup> sowie im Zusammenhang mit einer Motion 1999<sup>42</sup>. Die Befürworter erachteten das bestehende Sessionssystem als veraltet, weil es mit seinen unregelmässigen Blöcken nicht mehr den Bedürfnissen von Arbeitswelt und Familie entspreche. Die Arbeitsbedingungen des Milizparlamentes sollten so ausgestaltet werden, dass sich Vertreterinnen und Vertreter aus möglichst allen Bevölkerungsgruppen an der politischen Arbeit im Grosse Rat beteiligen können. Nur so sei sichergestellt, dass die Zusammensetzung des Parlamentes repräsentativ bleibe. Für die Gegner hatte das Tagessystem folgende zwei Hauptnachteile: die Schwierigkeit der Geschäftsplanung und die Schwierigkeit, grössere Reformvorhaben sachgerecht zu behandeln. Der Grosse Rat lehnte das Tagessystem in allen Abstimmungen mit deutlichen Ergebnissen ab.

In den 80-er Jahren tagte der Grosse Rat vier Mal drei Wochen, heute tagt er fünf Mal zwei Wochen. Der Grosse Rat behandelt heute ungefähr gleich viele Geschäfte wie damals. Das Sessionssystem hat sicher einen Beitrag zu diesem Effizienzgewinn geleistet.

Anhang 1 (Übersicht über die Bestimmungen von 1894-1983) und Anhang 2 (Sitzungsweise zwischen 1990 und 2005) auf den folgenden Seiten.

### 14. Schlussbetrachtung

Die Sitzungsweise des bernischen Grossen Rates der 80-er Jahre war Grund für den Umbau des Sessionssystems. Das neue Wochenmodell hatte Vorzüge. Es scheiterte an der fehlenden Akzeptanz der Behörden und wurde deshalb vom Kantonsparlament rasch eliminiert. Das eingeleitete Experiment mit 6 x 2-Wochen fand demgegenüber breite Zustimmung bei den Akteuren. Mit einer geschickten gesetzgeberischen Lösung wurde eine Normierung des Experimentes verhindert und stattdessen eine flexible und vorausschauende Regelung gewählt. Die Vorteile der neuen Lösung zeigten sich in der zweiten Hälfte der 90-er Jahre. Der Übergang von sechs auf fünf zweiwöchige Sessionen konnten effizient durch eine Änderung des Sessionsplans vorgenommen werden.

<sup>40</sup> Behandlung von Artikel 13 Absatz 1 im Rahmen der Parlamentsrechtsrevision 1988/89; siehe die Anträge Stephanie Baumann und Joy Matter; Tagblatt des Grossen Rates 1988, S. 695 ff. und 1125 ff.

<sup>41</sup> Behandlung des Antrags Albrecht im Rahmen der Parlamentsreform 1996; siehe Tagblatt des Grossen Rates 1996, S. 139 f.

<sup>42</sup> Behandlung der Motion 196/98 GFL (Albrecht) betr. Neuer Sitzungsmodus für den Grosse Rat vom 10. September 1998; siehe Tagblatt des Grossen Rates 1999, S. 221 ff.



## Anhang 1: Die Bestimmungen des Parlamentsrechts 1894-1983 zur Sitzungsweise

### **Reglement vom 7. März 1894 für den Grossen Rat des Kantons Bern**

**Art. 1.** Der Grosse Rat versammelt sich ordentlicherweise zweimal im Jahre in Bern:

- a. zu einer Frühjahrsession in dem Jahre der ordentlichen Gesamterneuerung des Grossen Rates am ersten Montag des Monats Juni und in den andern Jahren am dritten Montag im Monat Mai;
- b. zu einer Herbstsession am dritten Montag im Monat November.

Ausserordentliche Versammlungen finden statt:

- a. wenn es vom Präsidenten des Grossen Rates oder vom Regierungsrat nötig erachtet oder von zwanzig Mitgliedern schriftlich anbegehrt wird (Art. 32 Verf.), sowie auf Beschluss des Grossen Rates;
- b. spätestens 14 Tage nach einer ausserordentlichen Gesamterneuerung des Grossen Rates nach Art. 22 der Staatsverfassung.

**Art. 4.** Am ersten Tage der Session beginnt die Sitzung nachmittags 2 Uhr. Dasselbe ist für alle Montage der Fall. An andern Tagen beginnt die Sitzung in der Regel morgens 9 Uhr.

Ausnahmsweise können durch besondern Beschluss des Grossen Rates Nachmittags- oder Abendsitzungen festgesetzt werden.

Die Sitzungen sollen in der Regel 4 Stunden dauern.

### **Reglement vom 20. Mai 1901 für den Grossen Rat des Kantons Bern**

**Art. 1.** Der Grosse Rat versammelt sich ordentlicherweise zweimal im Jahre in Bern:

- c. zu einer Frühjahrsession in dem Jahre der ordentlichen Gesamterneuerung des Grossen Rates am ersten Montag des Monats Juni und in den andern Jahren am dritten Montag im Monat Mai;
- d. zu einer Herbstsession am dritten Montag im Monat November.

Ausserordentliche Versammlungen finden statt:

- c. wenn es vom Präsidenten des Grossen Rates oder vom Regierungsrat nötig erachtet oder von zwanzig Mitgliedern schriftlich anbegehrt wird (Art. 32 Verf.), sowie auf Beschluss des Grossen Rates;
- d. spätestens 14 Tage nach einer ausserordentlichen Gesamterneuerung des Grossen Rates nach Art. 22 der Staatsverfassung.

**Art. 4.** Am ersten Tage der Session beginnt die Sitzung nachmittags 2 Uhr. Dasselbe ist für alle Montage der Fall. An andern Tagen beginnt die Sitzung in der Regel morgens 9 Uhr.

Ausnahmsweise können durch besondern Beschluss des Grossen Rates Nachmittags- oder Abendsitzungen festgesetzt werden.

Die Sitzungen sollen in der Regel 4 Stunden dauern.

### **Reglement vom 20. Februar 1907 für den Grossen Rat des Kantons Bern**

Ordentliche  
Sessionen

**§ 1.** Der Grosse Rat tagt in Bern. Es finden jährlich drei ordentliche Sessionen, eine Frühjahrs-, eine Herbst- und eine Wintersession statt.

Die Frühjahrsession beginnt nach einer ordentlichen Gesamterneuerung des Grossen Rates am ersten Montag des Monats Juni, in den andern Jahren in der Regel am dritten Montag des Monats Mai. Die Herbstsession beginnt an einem Montag des Monats September, die Wintersession am dritten Montag des Monats November.

Ausserordentliche  
Sessionen

Ausserordentliche Sessionen werden anberaumt, wenn sie vom Grossratspräsidenten oder vom Regierungsrat für notwendig erachtet oder von 20 Mitgliedern schriftlich anbegehrt (Art. 32 Verf.), oder endlich, wenn sie vom Grossen Rat beschlossen werden.

Spätestens 14 Tage nach einer ausserordentlichen Gesamterneuerung des Grossen Rates (Art. 22 Verf.) ist derselbe zu einer ausserordentlichen, konstituierenden Session einzuberufen.

Sitzungsbeginn  
und Sitzungs-  
dauer

**§ 3.** Am ersten Tage der Session und an Montagen beginnt die Sitzung nachmittags 2 Uhr, an den andern Tagen in der Regel morgens 9 Uhr. Zur Ansetzung von Nachmittags- oder Abendsitzungen bedarf es eines besonderen Beschlusses des Grossen Rates.

Die Sitzungen dauern in der Regel 4 Stunden.

### **Geschäftsordnung vom 24. Februar 1921 für den Grossen Rat des Kantons Bern**

Ordentliche  
Sessionen

**§ 1.** Der Grosse Rat tagt in Bern. Es finden jährlich drei ordentliche Sessionen, eine Frühjahrs-, eine Herbst- und eine Wintersession statt.

Die Frühjahrsession beginnt nach einer ordentlichen Gesamterneuerung des Grossen Rates am ersten Montag des Monats Juni, in den andern Jahren in der Regel am zweiten Montag des Monats Mai. Die Herbstsession beginnt an einem Montag des Monats September, die Wintersession am zweiten Montag des Monats November.

So viel als möglich ist zu vermeiden, dass die Sessionen des Grossen Rates mit denjenigen der Bundesversammlung zusammenfallen.



Ausserordentliche Sessionen § 2. Ausserordentliche Sessionen werden anberaumt, wenn sie vom Grossratspräsidenten oder vom Regierungsrat für notwendig erachtet oder von zwanzig Mitgliedern schriftlich anbegehrt (Art. 32 Verf.), oder endlich, wenn sie vom Grossen Rat beschlossen werden.

Spätestens drei Wochen nach einer ausserordentlichen Gesamterneuerung des Grossen Rates ist derselbe zu einer ausserordentlichen, konstituierenden Session einzuberufen.

Sitzungsbeginn und Sitzungs-  
dauer § 10. Am ersten Tage der Session und an Montagen beginnt die Sitzung nachmittags 2 Uhr, an den andern Tagen in der Regel morgens 8 Uhr. Zur Ansetzung von Nachmittags- oder Abendsitzungen bedarf es eines besondern Beschlusses des Grossen Rates.

Die Sitzungen dauern mindestens 4 Stunden.

#### **Geschäftsordnung vom 12. November 1940 für den Grossen Rat des Kantons Bern**

§ 1. Der Grosse Rat tagt in Bern. Es finden jährlich drei ordentliche Sessionen, eine Frühjahrs-, eine Herbst- und eine Wintersession statt. Die Frühjahrsession beginnt nach einer ordentlichen Gesamterneuerung des Grossen Rates am 1. Juni, oder wenn dieser Tag auf einen Sonntag oder einen staatlich anerkannten Feiertag fällt, am nächstfolgenden Tag, in den andern Jahren in der Regel am zweiten Montag des Monats Mai. Die Herbstsession beginnt an einem Montag des Monats September, die Wintersession am zweiten Montag des Monats November. Soviel als möglich ist zu vermeiden, dass die Sessionen des Grossen Rates mit denjenigen der Bundesversammlung zusammenfallen.

§ 2. Ausserordentliche Sessionen werden anberaumt, wenn sie vom Grossratspräsidenten oder vom Regierungsrat für notwendig erachtet oder von zwanzig Mitgliedern schriftlich anbegehrt (Art. 32 StV), oder endlich, wenn sie vom Grossen Rat beschlossen werden. Spätestens drei Wochen nach einer Gesamterneuerung ist der Grosse Rat zu einer konstituierenden Session einzuberufen.

Sitzungsbeginn und Sitzungs-  
dauer § 12. Am ersten Tage der Session und an Montagen beginnt die Sitzung nachmittags 2 Uhr, an den andern Tagen in der Regel morgens 8 Uhr. Zur Ansetzung von Nachmittags- oder Abendsitzungen bedarf es eines besonderen Beschlusses des Grossen Rates.

Die Sitzungen dauern mindestens 4 Stunden.

#### **Geschäftsordnung vom 12. Februar 1963 für den Grossen Rat des Kantons Bern**

Ordentliche Sessionen § 1. <sup>1</sup> Der Grosse Rat tagt in Bern. Es finden jährlich zwei ordentliche Sessionen in den Monaten Mai und November statt. Diese Sessionen beginnen ordentlicherweise am ersten Montag des betreffenden Monats. Deren Dauer wird durch die Präsidentenkonferenz festgelegt.

<sup>2</sup> Nach einer ordentlichen Gesamterneuerung des Grossen Rates wird die Maisession durch eine konstituierende Session ersetzt, die am ersten Montag des Monats Juni beginnt.

Ausserordentliche Sessionen § 2. <sup>1</sup> Ausserordentliche Sessionen werden anberaumt, wenn sie vom Grossratspräsidenten oder vom Regierungsrat für notwendig erachtet oder von zwanzig Mitgliedern schriftlich anbegehrt (Art. 32 StV), oder endlich, wenn sie vom Grossen Rat beschlossen werden.

<sup>2</sup> Spätestens drei Wochen nach einer ausserordentlichen Gesamterneuerung ist der Grosse Rat zu einer konstituierenden Session einzuberufen.

<sup>3</sup> Ausserordentliche Sessionen finden in der Regel während der Monate Februar und September statt und sollen wenn möglich die Dauer von zwei Wochen nicht überschreiten. Sie beginnen jeweils am ersten Montag des betreffenden Monats.

<sup>4</sup> Die Präsidentenkonferenz entscheidet, welche Geschäfte vorweg zu behandeln sind und welche auf eine spätere Session verschoben werden.

Sitzungsbeginn und Sitzungs-  
dauer § 12. <sup>1</sup> Der Grosse Rat tagt von Montag nachmittag bis Donnerstag mittag. Der Dienstag nachmittag der ersten Sessionswoche ist für Fraktionssitzungen reserviert.

<sup>2</sup> Die Vormittagssitzungen beginnen um 09.00 Uhr und dauern bis 12.00 Uhr, die Nachmittagssitzungen dauern von 14.15 bis 17.00 Uhr.

#### **Geschäftsordnung vom 8. Februar 1972 für den Grossen Rat des Kantons Bern**

Sessionen Art. 1 <sup>1</sup> Der Grosse Rat tagt in Bern. Es finden jährlich vier Sessionen in den Monaten Februar, Mai, September und November statt. Sie beginnen in der Regel am ersten Montag des betreffenden Monats. Deren Dauer wird zu Beginn durch die Präsidentenkonferenz festgelegt. Sie soll drei Wochen nicht überschreiten.

<sup>2</sup> Nach einer ordentlichen Gesamterneuerung des Grossen Rates wird die Maisession durch die konstituierende Session ersetzt, die am ersten Montag des Monats Juni beginnt.

Sitzungsbeginn und Sitzungs-  
dauer Art. 12. <sup>1</sup> Der Grosse Rat tagt von Montag nachmittag bis Donnerstag mittag. Er kann am Donnerstagnachmittag der zweiten oder dritten Sessionswoche eine zusätzliche Sitzung abhalten, sofern damit voraussichtlich die Session geschlossen werden kann. Der Donnerstagnachmittag der ersten Sessionswoche ist für Fraktionssitzungen vorgesehen.

<sup>2</sup> Die Vormittagssitzungen beginnen um 09.00 Uhr und dauern bis 12.00 Uhr, die Nachmittagssitzungen dauern von 14.00 bis 16.45 Uhr.



<b>Geschäftsordnung vom 16. Februar 1883 für den Grossen Rat des Kantons Bern</b>	
Sessionen	<b>Art. 8</b> <sup>1</sup> Es finden jährlich vier Sessionen in den Monaten Februar, Mai, September und November statt. Diese beginnen in der Regel am ersten Montag des betreffenden Monats, die September-Session am letzten Montag des Monats August. <sup>2</sup> Die Dauer der Sessionen wird durch die Präsidentenkonferenz festgelegt. Sie soll drei Wochen nicht überschreiten.
Zusätzliche Sessionen	<b>Art. 9</b> <sup>1</sup> Der Grosse Rat entscheidet über die Durchführung von zusätzlichen Sessionen. <sup>2</sup> Zwischen den Sessionen können der Präsident, der Regierungsrat oder 20 Ratsmitglieder schriftlich die Durchführung von zusätzlichen Sessionen verlangen. Über deren Zeitpunkt entscheidet die Präsidentenkonferenz.
Sessionen nach einer Gesamt-erneuerung	<b>Art. 10</b> <sup>1</sup> Nach einer ordentlichen Gesamterneuerung entfällt die Mai-Session. Der Grosse Rat versammelt sich am ersten Montag des Monats Juni zur konstituierenden Session. <sup>2</sup> Spätestens drei Wochen nach einer ausserordentlichen Gesamterneuerung wird der Grosse Rat zu einer konstituierenden Session einberufen.
Sitzungsbeginn und Sitzungsdauer	<b>Art. 12</b> <sup>1</sup> Der Grosse Rat tagt in der Regel von Montagnachmittag bis Donnerstagnachmittag. Sofern die Session damit voraussichtlich geschlossen werden kann, kann er am Donnerstagnachmittag der letzten Sessionswoche eine zusätzliche Sitzung abhalten. Der Dienstagnachmittag der ersten Sessionswoche ist für Fraktionssitzungen vorgesehen. <sup>2</sup> Die Vormittagssitzungen dauern von 9.00 bis 12.00 Uhr, die Nachmittagssitzungen von 13.45 bis 16.30 Uhr.

## Anhang 2: Die Sitzungsweise des Grossen Rates zwischen 1990 und 2005

Jahr	Sitzungssystem	Beschluss des Grossen Rates	Sessionsplan	Effektive Sessionen	Anzahl Sitzungen
1990	4 x 3 W (bis 31.5.1990) 8 x 1 + 2 x 2 W (ab 1.6.1990)	GRB Sessionsplan 1990 GR: 06.02.1989	1 x 3 W (bis 31.5.1990) 3 x 1 + 2 x 2 W (ab 1.6.1990)	1 Session 5 Sessionen	49
1991	8 x 1 + 2 x 2 W	GRB Sessionsplan 1991 GR: 06.02.1989	8 x 1 W. + 2 x 2 W.	10 Sessionen	73
1992	6 x 2 W	GRB Sessionsplan 1992 GR: 27.06.1991	6 x 2 + 1 W Reserve	6 S. + 1 RS.	85
1993	6 x 2 W	GRB Sessionsplan 1993 GR: 25.06.1991 und 16.09.1991	6 x 2 + 1 W Reserve	6 S. + 1 RS.	77
1994	6 x 2 W	GRB Sessionsplan 1994 GR: 04.11.1992	5 x 2 + 1 W Reserve	5 S. + 1 RS.	58
1995	6 x 2 W	GRB Sessionsplan 1995 GR: 06.09.1993	6 x 2 + 1 W Reserve	6 S.	68
1996	6 x 2 W	GRB Sessionsplan 1996 GR: 05.09.1994	6 x 2 + 1 W Reserve	6 S. + 1 RS.	63
1997	6 x 2 W	GRB Sessionsplan 1997 GR: 04.05.1995	6 X 2 W	6 S.	61
1998	6 x 2 W	GRB Sessionsplan 1998 GR: 02.09.1996	5 x 2 W	5 S.	46
1999	6 x 2 W	GRB Sessionsplan 1999 GR: 01.09.1997	6 x 2 W	6 S.	70
2000	5 x 2 W (ohne Do W 2)	GRB Sessionsplan 2000 GR: 31.08.1998	5 x 2 W (ohne Do W.2)	5 S.	63
2001	5 x 2 W	GRB Sessionsplan 2001 GR: 20.11.2000	5 x 2 W	5 S.	57
2002	5 x 2 W	GRB Sessionsplan 2002 GR: 29.01.2001	5 X 2 W	5 S. + 1 Sondersession	54
2003	5 x 2 W	GRB Sessionsplan 2003 GR: 03.09.2001	5 x 2 W	5 S.	52
2004	5 x 2 W	GRB Sessionsplan 2004 GR: 02.09.2002	5 x 2 W	5 S.	67
2005	5 x 2 W	GRB Sessionsplan 2005 GR: 08.09.2003	5 x 2 W	5 S.	50
2006	5 x 2 W	GRB Sessionsplan 2006 GR: 15.11.2004	5 x 2 W		
2007	5 x 2 W	GRB Sessionsplan 2006 GR: 14.11.2005	5 x 2 W		



# Soll die Bundesversammlung häufiger tagen?

**Im Vergleich zu den Kantonsparlamenten selten, dafür mit umso grösserer Ausdauer tagen die eidgenössischen Räte: Sie treffen sich im März, im Juni, im September/Oktober sowie im Dezember zu Sessionen, welche sich über drei Wochen erstrecken. Durch zwei parlamentarische Initiativen wurde dieses System nun in Frage gestellt. Gefordert werden monatliche Sessionen von ca. einer Woche Dauer.**

Am 16. Dezember reichten Ständerat Pierre Gentil (SP/JU) und Nationalrat John Dupraz (Fdp/GE) zwei genau gleich lautende parlamentarische Initiativen ein, mit welchen sie eine Überprüfung des geltenden Sitzungssystems der eidgenössischen Räte verlangen. Die Initiativen wurden in den Staatspolitischen Kommissionen beider Räte vorgeprüft und dort unterschiedlich aufgenommen. Während die Staatspolitische Kommission des Ständerates an ihrer Sitzung vom 28. April 2005 zum Schluss kam, dass das geltende System einer ernsthaften Überprüfung unterzogen werden sollte, sprach sich die Kommission des Nationalrates an ihrer Sitzung vom 24. Juni 2005 gegen das Anliegen aus. Der Ständerat folgte am 26. September 2005 seiner Kommission und sprach sich für die Überprüfung des Sessionsrhythmus aus. Die nationalrätliche Kommission hielt jedoch in der Folge an ihrem Beschluss fest. Der Entscheid des Nationalrates fällt wahrscheinlich in der Märzsession 2006. Die hier wiedergegebenen Auszüge aus den Berichten der beiden Kommissionen geben die Argumente für und wider einen intensiveren Sessionsrhythmus wieder. Während sich die Befürworter eine effizientere Geschäftsabwicklung im Zweikammersystem einerseits und eine Verbesserung der Verbindung des Parlamentsmandats mit beruflichen Verpflichtungen andererseits erhoffen, fürchten die Gegner einen hektischeren Parlamentsbetrieb, welcher von Tagesaktualitäten dominiert wird.

## **Auszug aus dem Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 26. August 2005:**

### **Erwägungen der Kommission**

Die Kommission erachtet es als sinnvoll, wenn das Parlament regelmässig seine Arbeitsabläufe überprüft und nach Opti-

mierungen sucht. Da grundsätzlich verschiedene Sitzungssysteme realisierbar sind und das aktuelle System neben Vorteilen auch Nachteile hat, ist es nach Ansicht der Kommission angebracht, Alternativen zum aktuellen System zu prüfen.

Verbesserungsmöglichkeiten durch einen intensiveren Sitzungsrythmus sieht die Kommission insbesondere in Bezug auf die Zusammenarbeit zwischen den Räten. Verschiedene Sachzwänge machen es immer wieder notwendig, dass die eidgenössischen Räte eine Vorlage innerhalb der gleichen Session behandeln müssen. Dieses Verfahren ist im Hinblick auf die Qualität der parlamentarischen Arbeit nicht unbedenklich. So müssen die Kommissionen kurzfristig Sitzungen am frühen Morgen anberaumen, sodass die Geschäfte zum Teil nicht in der gewünschten Tiefe vorgeprüft werden können. Wenn nun die Räte monatlich tagen, dann können zwischen der Behandlung in den Räten ordentliche Kommissionssitzungen stattfinden, ohne dass mehrere Monate bis zur nächsten Session abgewartet werden müssen.

Wenn das Parlament monatlich tagt, ist es auch in der Öffentlichkeit mehr präsent, und es kann kurzfristiger auf aktuelle Bedürfnisse reagieren. Im Gegensatz zur Kommission des Nationalrates sieht die Staatspolitische Kommission des Ständerates denn auch nicht nur einen Nachteil darin, wenn die Ratsmitglieder mit Vorstössen vermehrt auf das tagespolitische Geschehen reagieren, denn es gehört auch zur Pflicht der Ratsmitglieder, in der Gesellschaft aktuelle Anliegen aufzunehmen. Es ist durchaus möglich, dass der öffentliche Druck auf das Parlament zunimmt und einzelne Ratsmitglieder zu hektischem Treiben veranlasst. Allerdings dürfte dies kaum Auswirkungen auf die Ratsarbeit haben, denn insgesamt würde die Anzahl der zur Verfügung stehenden Sitzungstage in etwa gleich bleiben. Somit könnten nicht mehr Geschäfte behandelt werden als bisher, und die Büros würden es nach wie vor in der Hand haben, mit einer sinnvollen Tagesordnung Prioritäten zu setzen.

Der Übergang zu einem monatlichen Sitzungsrythmus bedeutet denn auch in keiner Weise einen Schritt zu einem Vollberufsparlament: Die zeitliche Belastung der Ratsmitglieder wird sich kaum ändern, sie werden nur zu anderen Zeitpunkten in Bern sein. Für einige würde der monatliche Rythmus sogar die Kombination des Parla-

mentsmandates mit den beruflichen und familiären Verpflichtungen erleichtern, da es zum Teil leichter ist, sich von anderen Verpflichtungen regelmässig eine Woche zurückzuziehen, als wenn es drei Wochen hintereinander sind.

Die Kommission sieht aber, dass ein neuer Rythmus nicht für alle Ratsmitglieder Vorteile bringen würde; die Bedürfnisse sind hier verschieden. Auch bezüglich der Parlamentsarbeit sind neben den Vorteilen im Bereich der Zusammenarbeit zwischen Räten wahrscheinlich auch Nachteile zu erwarten. Deshalb möchte die Kommission, dass die Auswirkungen eines geänderten Sessionsrythmus sowohl auf die Repräsentation wie auch auf die Parlamentstätigkeit sorgfältig geprüft werden. Sollten die positiven Auswirkungen überwiegen – und dies ist nach Ansicht der Kommission durchaus denkbar –, sollte der Schritt gewagt werden.

## **Extrait du rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats du 26 août 2005:**

### **Considérations de la commission**

Pour la commission, il est bon que le Parlement se penche régulièrement sur son propre fonctionnement pour éventuellement l'améliorer. Comme il peut y avoir plusieurs modèles d'organisation des sessions parlementaires et que le système actuel, s'il a évidemment ses atouts, présente également certains inconvénients, la commission estime qu'il n'est pas incongru de s'interroger sur des solutions susceptibles de le remplacer avantageusement. Selon la commission, un rythme plus soutenu permettrait d'optimiser le fonctionnement du système bicaméral. Les Chambres fédérales sont souvent contraintes d'examiner un projet durant une même session: or, cette procédure n'est pas sans affecter la qualité du travail parlementaire. En effet, les commissions doivent alors se réunir en urgence tôt le matin, avant que les chambres n'ouvrent leur propre séance, ce qui les empêche parfois d'approfondir l'examen préalable du projet concerné autant qu'elles le souhaiteraient. Le passage à une session unique permettrait aux commissions d'organiser systématiquement des séances de commission ordinaires avant que l'objet ne soit transmis au second conseil et sans devoir attendre plu-



sieurs mois jusqu'à la session parlementaire suivante.

La session unique assurerait aussi au Parlement une présence plus importante sur la scène publique, et lui donnerait la possibilité de réagir au plus près de l'actualité. Contrairement à son homologue du Conseil national, la Commission des institutions politiques du Conseil des États estime qu'une multiplication du nombre d'interventions motivées par l'actualité ne constituerait pas forcément un inconvénient: après tout, il est justement du devoir des députés de parler aussi des sujets du jour. Certes, il est fort possible que l'opinion publique exerce alors une pression accrue sur le Parlement et que certains députés se mettent à déployer une activité vibrante, mais cela ne devrait avoir aucune incidence sur le fonctionnement global de l'institution puisque le nombre de jours de séance à disposition resterait sensiblement le même. Ainsi, le nouveau système ne permettrait pas de traiter plus d'objets qu'à l'heure actuelle, et de toute façon les bureaux continueraient de fixer les priorités de l'ordre du jour.

Par ailleurs, le passage à la session unique n'entraînerait en aucun cas une professionnalisation du Parlement: les députés ne seraient pas davantage sollicités qu'aujourd'hui, simplement, leur présence à Berne obéirait à un calendrier différent. Il pourrait même permettre à certains parlementaires de mieux concilier leur mandat politique avec leurs obligations professionnelles ou familiales, dans la mesure où il est parfois plus aisé de s'absenter une semaine par mois, plutôt que trois semaines d'affilée.

Toutefois, et la commission en est bien consciente, ce nouveau rythme n'arrangerait sans doute pas tous les députés, qui connaissent évidemment des situations personnelles différentes. Il en irait probablement de même pour l'activité parlementaire: quels que puissent être les avantages du nouveau système pour le fonctionnement du Parlement, il comporterait probablement certains inconvénients. C'est pourquoi la commission souhaite que le changement de rythme proposé soit étudié attentivement sous l'angle de ses conséquences sur la représentativité du Parlement et sur le travail des conseils. Et la commission considère que si les avantages devaient l'emporter sur les inconvénients – ce qui à ses yeux serait tout à fait possible –, il n'y aurait pas de raison de ne pas sauter le pas.

## **Auszug aus dem Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 24. November 2005:**

### **Erwägungen der Kommission**

Ein neuer Sessionsrhythmus ist nach Ansicht der Kommission dann ins Auge zu fassen, wenn von dieser Änderung deutliche Verbesserungen bezüglich des Funktionierens des Parlamentsbetriebs oder für die einzelnen Ratsmitglieder erwartet werden können. Wenn jedoch keine nennenswerten Verbesserungen zu erwarten sind oder gar mit negativen Auswirkungen zu rechnen ist, dann sollte auf den doch beträchtlichen Aufwand, den eine solche Umstellung mit sich bringen würde, verzichtet werden.

Was den Parlamentsbetrieb betrifft, so ist bei einer Realisierung der Initiative davon auszugehen, dass die Planung sehr kurzfristig vorgenommen werden muss und dadurch vermehrt dem tagespolitischen und medialen Druck ausgesetzt ist. Es ist deshalb ein eher hektischerer Parlamentsbetrieb zu erwarten. Der aktuelle Sessionsrhythmus hat sich hingegen in Bezug auf die Parlamentsarbeit durchaus bewährt. Der Bundesversammlung ist es bisher gelungen, wenn nötig auf das Tagesgeschehen zu reagieren und gleichzeitig – dies zeigen auch verschiedene Studien – eine effiziente Arbeit zu leisten, indem die Gesetzesvorlagen in der Regel recht zügig das parlamentarische Verfahren durchlaufen. Auch das Zweikammersystem funktioniert mit dem geltenden Sessionsrhythmus gut: Die Nutzung der gleichen räumlichen Infrastruktur und der gleichen Dienste durch die beiden Räte ermöglicht deren Zusammenwirken auch während der Sessionen.

Ein grosser Teil der Parlamentsarbeit findet zudem zwischen den Sessionen in den parlamentarischen Kommissionen statt. Diese haben im aktuellen Sessionsrhythmus genügend Zeit, um ihre wichtigen Vorarbeiten im Hinblick auf die nächste Session zu tätigen. Wenn das Ratsplenum monatlich tagen würde, dann müssten die Kommissionen aus zeitlichen Gründen bereits die Vorlagen für die übernächste Session vorbereiten, was die Übersichtlichkeit nicht fördert.

Was die Auswirkungen auf das einzelne Ratsmitglied betrifft, so wurde in verschiedenen Studien festgestellt, dass die Mitglieder der Bundesversammlung bis zu zwei Drittel ihres Zeitbudgets der Parlamentstätigkeit widmen. Parlamentsmandat und Berufstätigkeit sowie familiäre Verpflichtungen sind unter diesen Umständen nur schwierig zu vereinbaren. Ein Wechsel des Sitzungsrythmus darf also auf keinen Fall eine zusätzliche zeitliche Belastung der

Ratsmitglieder bringen, wenn daran festgehalten werden soll, dass die Mitglieder der Bundesversammlung neben ihrem Amt in der Regel einer Berufstätigkeit nachgehen.

In einem monatlichen Sessionsrhythmus würden zwar nicht mehr Sitzungen vorgesehen, doch ist eher eine Zunahme der Geschäftslast zu erwarten, indem zum Beispiel vermehrt tagespolitisch motivierte Vorstösse eingereicht werden oder unter tagespolitischem Druck bestimmte Geschäfte vorgezogen oder beschleunigt behandelt werden. Je nach beruflichen und familiären Verpflichtungen könnte zwar ein monatlicher Sessionsrhythmus für einige Ratsmitglieder eine Erleichterung bringen, für andere hingegen wären monatliche Sitzungen weniger gut organisierbar. Deshalb kann nicht davon ausgegangen werden, dass der eine oder andere Sessionsrhythmus miliztauglicher ist.

Die Auswirkungen auf die zeitliche Belastung der Parlamentsmitglieder und somit auf die Repräsentation sind also ambivalent: Es kann nicht von einer Erleichterung für alle Ratsmitglieder ausgegangen werden, es ist im Gegenteil eine grössere Geschäftslast zu befürchten. In Bezug auf die Parlamentsarbeit sind ebenfalls eher negative Auswirkungen zu befürchten, indem die seriöse und effiziente Gesetzesarbeit durch tagespolitische Hektik in den Hintergrund gedrängt werden könnte.

Die *Kommissionsminderheit* hingegen erachtet einen Wechsel des Sessionsrhythmus als prüfenswert. Ein monatlicher Rhythmus könnte sowohl auf die einzelnen Ratsmitglieder wie auch auf den Parlamentsbetrieb positive Auswirkungen haben. In Bezug auf den Parlamentsbetrieb ist die Minderheit der Ansicht, dass ein monatlicher Rhythmus eine flexiblere Sessionsplanung ermöglichen würde und insbesondere auch die Zusammenarbeit zwischen den Räten erleichtern könnte, indem zum Beispiel auch dringliche Geschäfte nicht zwingend in der gleichen Session behandelt werden müssten und somit eine ordentliche Kommissionssitzung zwischen der Behandlung in den Räten stattfinden könnte.

Bezüglich der Auswirkungen auf die einzelnen Ratsmitglieder ist die Minderheit davon überzeugt, dass sich einwöchige Abwesenheiten von der beruflichen Tätigkeit besser organisieren liessen als dreiwöchige. Das Problem seien nicht unbedingt die Anzahl Sitzungstage – welche ja bei einem Wechsel zu einem monatlichen System etwa gleich blieben –, sondern die Dauer der Absenzen in Beruf und Familie. Ausserdem seien zu Sessionsende doch häufig grosse Ermüdungserscheinungen bei den Parlamentsmitgliedern zu beobachten. Mit einem monatlichen Sessionsrhythmus



hingegen würden die Ratsmitglieder aufgrund der gleichen Anzahl zur Verfügung stehender Sitzungstage nicht mehr beansprucht als heute; die Sitzungen wären lediglich zeitlich besser verteilt.

### **Extrait du rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 26 août 2005:**

#### **Considérations de la commission**

Selon la commission, une modification du rythme des sessions parlementaires ne se justifie que si le fonctionnement du Parlement ou les conditions de travail des parlementaires s'en trouvent notablement améliorés. Si les progrès attendus sont peu significatifs ou qu'il faille craindre des répercussions négatives, la commission considère qu'il vaudrait mieux renoncer à un changement d'une telle envergure.

S'agissant du fonctionnement du Parlement, la mise en œuvre de l'initiative exigerait un établissement à très court terme du programme des sessions et entraînerait une plus grande dépendance vis-à-vis de l'actualité politique ainsi qu'une pression accrue des médias. La session unique se traduirait ainsi par une plus grande fébrilité de l'activité parlementaire. La commission souligne en outre que le système actuel a fait ses preuves. L'Assemblée fédérale est ainsi toujours parvenue simultanément à s'adapter aux événements du jour et à travailler efficacement, comme le prouvent différentes études: en règle générale, les projets de loi franchissent assez rapidement les différentes étapes de la procédure parlementaire. Le rythme actuel profite également au bon fonctionnement du système bicaméral: l'utilisation des mêmes locaux et des mêmes services par les deux conseils simplifie leur coopération, y compris pendant les sessions.

En outre, il ne faut pas oublier qu'une grande partie du travail parlementaire se déroule pendant l'intersession, au sein des commissions. Le système actuel donne aux commissions suffisamment de temps pour procéder à leurs travaux préparatoires avant la session suivante. Si les conseils devaient se réunir tous les mois, les commissions devraient préparer, non seulement les objets qui seront traités à la session suivante, mais également ceux qui seront agendés à la session d'après – ce qui nuirait à une bonne vue d'ensemble.

En ce qui concerne les députés pris individuellement, différentes études ont montré que les membres de l'Assemblée fédérale consacraient jusqu'à deux tiers de leur temps à leur mandat parlementaire. Dans ces conditions, il est donc déjà difficile, pour les députés, de concilier leur mandat politique avec leurs obligations profession-

nelles et familiales. C'est pourquoi un changement de système ne doit en aucun cas se traduire par un allongement des horaires de travail des parlementaires, si l'on veut que les membres de l'Assemblée fédérale puissent continuer à exercer parallèlement une activité professionnelle.

Si le rythme mensuel proposé n'entraînerait aucun changement au niveau du nombre de séances, il risquerait cependant de conduire à une augmentation du nombre des objets à traiter, étant donné, par exemple, que les députés déposeraient davantage d'interventions en rapport direct avec l'actualité, ou que la pression médiatique se traduirait par un examen anticipé ou accéléré de certains objets. Selon les situations personnelles, la session unique pourrait faciliter la vie à certains députés mais poser des problèmes d'organisation à d'autres. Rien ne permet donc de dire que l'un des systèmes répond davantage que l'autre aux exigences d'un parlement de milice.

Il est donc douteux que le changement de système proposé aura des effets positifs sur l'emploi du temps des députés et sur la représentativité du Parlement: s'il devait y avoir amélioration de la situation personnelle, elle ne concernera sans doute pas tous les parlementaires, et il est au contraire fort à craindre que la charge de travail augmentera. S'agissant du travail parlementaire, les conséquences seront elles aussi sans doute plutôt négatives, dans la mesure où la pression de l'actualité risque de nuire à une activité législative sérieuse et efficace.

Une *minorité de la commission* juge pour sa part que la proposition qui est faite de modifier le rythme des sessions mériterait qu'on s'y arrête. À ses yeux, un rythme mensuel pourrait déployer des effets positifs sur le travail des députés, pris individuellement ou dans leur ensemble. En ce qui concerne le fonctionnement du Parlement, la minorité estime que la session unique permettrait d'aménager le programme des sessions avec une flexibilité accrue, tout en simplifiant le travail des deux chambres notamment pour les objets urgents: ces derniers n'auraient plus à être traités au cours de la même session, ce qui permettrait aux commissions de se réunir en séance ordinaire avant que l'objet ne soit transmis au second conseil.

La minorité se dit par ailleurs convaincue que des absences d'une semaine sont plus facilement compatibles avec une activité professionnelle que des absences de trois semaines consécutives. En effet, le problème ne réside pas forcément dans le nombre des jours de séance – qui demeurerait de toute façon inchangé –, mais dans la durée des absences. En outre, force est de constater que la fatigue gagne souvent les

députés en fin de session. Un rythme mensuel permettrait de conserver le même nombre de jours de séance tout en sollicitant moins les parlementaires dans la mesure où les séances seraient simplement mieux réparties sur l'ensemble de l'année.



# Für ein neues Selbstverständnis des Parlaments

Prof. Dr. Silvano Moeckli, Präsident des Kantonsrates St. Gallen

Ganz allmählich – und wie es sich geziemt: mit Rückstand auf die internationale Entwicklung – vollziehen die Parlamente der Schweiz den Übergang von ad hoc zu ständigen Kommissionen. Dies bedeutet mehr als bloss eine parlamentsinterne organisatorische Reform. Es signalisiert vielmehr ein neues Selbstverständnis der Rolle des Parlaments. Die Kernfragen lauten: Soll das Parlament sich hauptsächlich mit Regierungsvorlagen befassen, sich in den politischen Prozess einklinken, wenn solche vorliegen, und sich wieder ausklinken, wenn sie diese behandelt hat? Oder soll es sich umfassend mit dem gesamten politischen Prozess in verschiedenen Politikbereichen befassen, von der Auslösung über die Gestaltung der Gesetzgebung bis zur Umsetzung, den finanziellen Konsequenzen und der Evaluation der Ergebnisse?

Die Bezeichnungen "Legislative" und "Exekutive" sind heute überholt. Die Regierung übt auch legislative und judikative Funktionen aus, das Parlament auch judikative und exekutive. In den Kompetenzen müssen Regierung und Parlament weiterhin strikt getrennt bleiben. In den Prozessen hingegen müssen sie immer stärker kooperieren, und zwar als starke Partner. Wenn man das neue Selbstverständnis und die umfassende Rolle des Parlaments bejaht, dann ist die Einrichtung ständiger Kommissionen nur konsequent. Nichtständige Kommissionen sind reaktiv, regieren auf Vorlagen der Regierung, bereiten den Parlamentsentscheid vor, und sie lösen sich nach dem Entscheid wieder auf. Nur ständige Kommissionen können selbst initiativ werden, den gesamten Entscheidungsprozess samt Umsetzung und Evaluation begleiten, permanenter Ansprechpartner für die Regierung sein. Ständig bezieht sich dabei nicht nur auf die Mitglieder, sondern auch auf die akteursunabhängige dauerhafte Institution "Kommission". Die Kommission bedarf substantieller Befugnisse, eines ständigen Sekretariats und dauerhafter Spielregeln.

Ein System ständiger Kommissionen beeinflusst das Verhältnis des Parlaments zur Regierung, die Gewichte innerhalb des Parlaments und auch das Verhältnis innerhalb und zwischen den Fraktionen. Nur zwei Beispiele. Wenn es nur noch periodisch ständige Kommissionsmitglieder zu rekrutieren gilt, so schwächt dies die Fraktionsführung, weil sie nicht dauernd Mitglieder in nichtständige Kommissionen hieven

kann. Ständige Kommissionen fördern die Zusammenarbeit über Fraktionen hinweg, weil man sich einander durch die intensivierte und dauerhafte Kommunikation näher kommt. Man sollte nicht nur fragen, inwieweit ständige Kommissionen das Parlament stärken, sondern darüber hinaus: inwieweit schaffen ständige Kommissionen einen Mehrwert in Bezug auf das Politikergebnis? Das stellt sich nicht von selbst ein. Vielmehr ist grosse Sorgfalt auf die Ausgestaltung eines Systems ständiger Kommissionen zu verwenden. Die Probleme sind im Mittelungsblatt angesprochen worden: Verhinderung eines "Zweiklassenparlaments", departementsspiegelnde Gliederung des Systems, Kumpanei mit dem zuständigen Regierungsmitglied, keine Befugnisse, regierungsabhängige Ressourcen. Die Ausgestaltung muss dabei auf bestehende Verhältnisse Rücksicht nehmen.

Insgesamt gibt es für mich keine Alternative: Will das Parlament wenigstens einen Teil des Funktionsverlustes wettmachen, den sie gegenüber der Regierung in den vergangenen Jahrzehnten erlitten hat, dann kommt nur ein System ständiger Kommissionen in Frage. Im Kanton St. Gallen wurde ein Vorstoss zur Schaffung von mehr ständigen Kommissionen, den ich parteiübergreifend lanciert hatte, überwiesen. Das Mischsystem wird freilich nur ein Zwischenschritt im Übergang zu einem System ausschliesslich ständiger Kommissionen sein. Dann ist es endlich vorbei mit einem Phänomen, mit dem ich mich als Präsident gleich nach der Bestellung von fünf ad hoc Kommissionen am 20. Februar 2006 wieder konfrontiert sah: Kaum waren die Mitglieder bestimmt, hagelte es Mutationsmeldungen, weil der durch Kommissionspräsident und zuständigem Regierungsmitglied vereinbarte Sitzungstermin unpassend war...



An ihrer Jahresversammlung vom 16./17. September 2005 konnte die Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen zwei Preise für wissenschaftliche Arbeiten zu Parlamentsfragen vergeben. Wir freuen uns, den Lesern und Leserinnen hier eine Zusammenfassung der beiden Gewinnerarbeiten präsentieren zu können.

# Ein sozialanthropologischer Blick auf das Schweizer Bundesparlament

Barbara Furrer<sup>1</sup>

**Die wissenschaftliche Untersuchung von politischen Aktivitäten in modernen Institutionen stellt aus politikwissenschaftlicher Sicht sicher keine Neuheit dar. In der Sozialanthropologie ist dies jedoch ein Thema, das bisher nur wenig beachtet wurde. Im Unterschied zu den Politikwissenschaften, die sich tendenziell eher für den institutionellen Rahmen interessieren, wird unter der politisch-anthropologischen Perspektive der Akzent ausdrücklich auf die konkreten Handlungsvollzüge der sozialen AkteurInnen gesetzt.**

Macht und Herrschaft sind Grundkategorien der Politik, und sie müssen deshalb auch Grundkategorien der Wissenschaft der Politik sein. Diese Feststellung gilt auch für die Untersuchung politischer Institutionen innerhalb demokratischer Rechtsstaaten, die normativ als herrschaftsfrei gelten und die Gleichheit aller BürgerInnen verkörpern.

Für die Sozialanthropologie ist es deshalb lohnenswert, auch solche Institutionen wie beispielsweise die Schweizerische Bundesversammlung auf Herrschaftsmechanismen und -phänomene hin zu untersuchen. Die Analyse ergab, dass der parlamentarische Alltag von einem "Kampf" um einflussreiche Positionen geprägt ist. Es gibt innerhalb des Parlamentes hierarchische Strukturen und damit auch verschiedene Strategien und Taktiken, um in dieser Hierarchie möglichst weit nach oben zu steigen. Theoretisch gesprochen kann man in Anlehnung an Max Weber sagen, dass politische Institutionen innerhalb eines demokratischen Staatengefüges über den Typ der rational-legalen Herrschaft verfügen<sup>1</sup>. Weber macht in seiner Analyse von Herr-

schaftsformen darauf aufmerksam, dass jede Herrschaft als institutionalisierte Macht auf einem Legitimitätsglauben seitens der Beherrschten beruht. Dies bedeutet, dass ein Glaube an die Richtigkeit und Gerechtigkeit der Herrschaftsform vorzufinden ist, durch den sie Stabilität erlangen kann. Um diese Stabilität längerfristig garantieren zu können, ist jede Herrschaftsform, also auch eine Demokratie "auf eine Selbstrechtfertigung durch den Appell an Prinzipien ihrer Legitimation"<sup>3</sup> angewiesen. Das heisst, eine Herrschaft kann nicht nur auf Grund physischer Gewalt Bestand haben, sondern sie bedarf einer Inszenierung, bzw. der Darstellung ihrer Legitimationsprinzipien. Es kann davon ausgegangen werden, dass sich solche Legitimationsstrategien auch in demokratischen Institutionen wie dem Schweizerischen Bundesparlament finden lassen. Diese Strategien werden aber aus sozialanthropologischer Perspektive nicht von einer abstrakten Grösse "Institution" produziert, sondern von den sozial Handelnden mittels spezifischer Repräsentationen ihres eigenen Handelns und Tuns ebenso wie ihres "Daseins" an sich. Deshalb wurden im Rahmen einer qualitativen Forschung die alltäglichen Praktiken und die sozialen Repräsentationen der AkteurInnen untersucht und in der Analyse miteinander kontrastiert.

Die beiden Bereiche, einerseits die Beobachtungen, Erklärungen und Aussagen zu den alltäglichen parlamentarischen Tätigkeiten und andererseits die Diskurse und Repräsentationen bezüglich der Funktion und der Bedeutung eines Parlamentes an sich, erscheinen vorerst gegensätzlich. Dieser vermeintliche Widerspruch kann aber mit Hilfe der oben kurz angesproche-

nen theoretischen Überlegungen aufgelöst werden, indem die sozialen Repräsentationen der handelnden AkteurInnen als Legitimationsstrategien interpretiert werden. Die pragmatischen Regeln, gemäss derer sich die Abgeordneten in ihrem Alltag verhalten, stehen in einer gewissen Diskrepanz zu den normativen Werten, auf welchen ihre Herrschaftsposition beruht. In einer Demokratie ist dieses Paradox besonders offensichtlich. Dies, weil die symbolische Darstellung der Herrschaft moderner demokratischer Staaten durch ein Spannungsverhältnis zwischen Sichtbarmachen und Verbergen, zwischen Veröffentlichung und Verschleierung gekennzeichnet ist.<sup>4</sup>

Einerseits ist die Demokratie nämlich jenes Herrschaftsgefüge, in welchem es per definitionem gar keine Herrschaft gibt, weil alle gleich sind, und somit alle über gleich viel Herrschaft verfügen müssten. Deshalb ist es für ein demokratisches Parlament notwendig, Herrschaft prinzipiell zu verkennen. Eine mögliche Legitimationsstrategie besteht also in der Verschleierung der Herrschaft. Andererseits ist ein fundamentales Legitimationsprinzip einer demokratischen Institution in der Öffentlichkeit zu suchen. Eine Demokratie ist geradezu durch das Grundprinzip höchstmöglicher Öffentlichkeit definiert, weil sie auf dem "prinzipiellen Anspruch der Veröffentlichbarkeit aller mit politischer Relevanz versehenen Meinungen und Handlungen"<sup>5</sup> beruht.

Interessant ist es nun zu sehen, wie sich dieses Paradox am Beispiel der Schweizerischen Bundesversammlung äussert:

Erstens findet sich seitens der sozialen AkteurInnen ein komplexer Diskurs rund um den Themenbereich "Öffentlichkeit und Transparenz". In diesem Zusammenhang ist

<sup>1</sup> Der Aufsatz beruht auf der Lizentiatsarbeit der Autorin, die 2005 mit dem Hauptpreis der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen ausgezeichnet wurde. Die Arbeit wird im März 2006 unter folgendem Titel publiziert: "Der Alltag politischer Institutionen. Repräsentationen und Praktiken im Schweizer Bundesparlament" Münster: Lit-Verlag, 2006.

<sup>2</sup> Weber, Max. 1972 (1921). *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundrisse der verstehenden Soziologie*. Tübingen: J.C.B. Mohr.

Sowie: Weber, Max. 1992. *Soziologie. Universalgeschichtliche Analysen. Politik*. Stuttgart: Alfred Kröner Verlag

<sup>3</sup> Weber, Max. 1972: 549

<sup>4</sup> Vgl. ausführlicher dazu:

Rehberg Karl-Siebert. 1995. Die "Öffentlichkeit" der Institutionen. Grundbegriffliche Überlegungen im Rahmen der Theorie und Analyse institutioneller Mechanismen. In: Göhler, Gerhard (Hg.). *Macht der Öffentlichkeit – Öffentlichkeit der Macht*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 181 - 211.

Göhler, Gerhard. 1997. *Institutionenwandel*. Leviathan Sonderheft; 16. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Patzelt, Werner J. 2001. *Parlamente und ihre Symbolik. Programm und Beispiele institutioneller Analyse*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

<sup>5</sup> Rehberg 1995: 198



es signifikant, dass das nationale Parlament über einen Dienst für Öffentlichkeitsarbeit verfügt.<sup>6</sup> Dieser entspricht präzise der Notwendigkeit der prinzipiellen Veröffentlichbarkeit politischer Entscheidungsfindung. Erklärtes Ziel des Dienstes ist es, die Öffentlichkeit über Entscheidungsstrukturen und -prozesse umfassend zu informieren. Dabei wird immer wieder betont, wie wichtig es sei, den Leuten die Realität des politischen Geschehens zu vermitteln, um einen ungefilterten, echten Einblick in das Funktionieren des Parlamentes zu gewähren. Die Leute sollen sehen und verstehen können, wie es wirklich funktioniert. Das Parlamentsgebäude soll ein öffentliches Gebäude sein, in das alle Einlass erhalten. Dies dient der Repräsentation, dass das Parlamentsgebäude nicht den ParlamentarierInnen und den Mitarbeitenden der Parlamentsdienste vorbehalten, sondern ein Gebäude aller Schweizer BürgerInnen sein soll. Die Öffentlichkeitsarbeit bringt so wichtige Prinzipien der Legitimität der Herrschaftsordnung zum Ausdruck. Die Öffentlichkeit dient als Legitimationsinstanz: Was öffentlich ist, gilt als legitim, gerade weil es öffentlich ist. Daher ist Öffentlichkeitsarbeit für das Parlament essentiell. Ebenso findet sich das Prinzip der Legitimität durch Authentizität. Man erhebt den Anspruch, die wirkliche, echte Realität zu zeigen, wodurch Glaubwürdigkeit eingefordert wird. Der Diskurs um Öffentlichkeit und Transparenz ist auch für die Abgeordneten selbst von grosser Relevanz, und wird in den Gesprächen immer wieder zum Ausdruck gebracht. Die ParlamentarierInnen sind darauf angewiesen, von der Öffentlichkeit anerkannt zu werden. Sie stellen sich deshalb als "InformationsvermittlerInnen" dar, und sehen sich selbst als "Sprachrohr", das zwischen dem Inneren des Parlamentes und dem Äusseren vermittelt. Konkret bedeutet dies, dass sie es als eine ihrer Hauptaufgaben sehen, die Bedürfnisse und Anliegen der Bevölkerung in den politischen Prozess hinein zu tragen, und gleichzeitig die Bevölkerung über die Geschehnisse und ihre Tätigkeiten im Inneren des Parlamentes zu informieren. Ein zweite wichtige Legitimationsstrategie besteht in der schon angesprochenen *Ver-*

*schleierung von Herrschaftsmechanismen und -positionen*. Nachfolgend wird aufgezeigt, dass sich diese in verschiedenen Variationen äussert, und inwiefern sie mit einem spezifischen Diskurs verbunden ist, der sich auf das politische System der Schweiz bezieht.

Ein erster Punkt ist die *Verschleierung von Einflussmöglichkeiten*, welche mit bestimmten Positionen wie beispielsweise einem Kommissionspräsidium oder einem Kommissionssekretariat verbunden sind. Obwohl in den Beschreibungen zur Tätigkeit und Arbeit in den Kommissionen immer ganz klar und deutlich gesagt wird, welche Möglichkeiten der Einflussnahme und damit der Herrschaftsausübung mit solchen Positionen verbunden sind – und auch, welche entsprechenden Strategien dabei verfolgt werden<sup>7</sup> – werden diese Einflussmöglichkeiten bei der expliziten Frage danach herunter gespielt oder gar systematisch negiert. Dies gilt insbesondere in Bezug auf die Kommissionssekretariate. Gemäss den theoretischen Überlegungen zu den normativen Ansprüchen eines demokratischen Herrschaftsgefüges ist dies naheliegend und folgerichtig: Ein Einfluss von Mitarbeitenden der Parlamentsdienste ist demokratisch nie legitimierbar, da sie nicht gewählt sind. Deshalb entspricht es der institutionellen Logik, dass ein solcher Einfluss von allen handelnden AkteurInnen konsequent negiert wird.

Ein zweiter interessanter Punkt ist ein Phänomen, das als "*Paradox der Vertraulichkeit*" bezeichnet werden kann. Auf Grund des normativen Anspruches der Veröffentlichbarkeit stehen die sozialen AkteurInnen unter ständigem Zwang, die Vertraulichkeit und Exklusivität insbesondere der Kommissionssitzungen zu rechtfertigen. Dies geschieht hauptsächlich mit Hilfe eines Nutzenprinzips, welches besagt, dass die Vertraulichkeit notwendig ist, damit das Parlament seine Funktionen wie beispielsweise die Gesetzgebung wahrnehmen kann. So wird darauf hingewiesen, dass dank der Vertraulichkeit Kompromisslösungen gefunden werden können, und damit das Parlament eine Leistung für die Öffentlichkeit erbringen kann. Die Vertraulichkeit der Kommissionssitzungen wird mit dem Verweis auf normative Werte legitimiert.

Die innerhalb dieser Vertraulichkeit benutzten pragmatischen und inoffiziell akzeptierten Strategien, wie beispielsweise gegenseitige Zugeständnisse, um Kompromisse zu erreichen, werden jedoch nicht repräsentiert, da sie über keine Legitimität verfügen. Das Paradox zwischen Vertraulichkeit und Öffentlichkeit wird auch in den zum Ärger aller immer wieder vorkommenden Indiskretionen sichtbar. Genau diese ermöglichen es nämlich einem einzelnen Ratsmitglied, sich durch die Veröffentlichung des pragmatischen Verhaltens von anderen in der Öffentlichkeit zu profilieren und gleichzeitig die anderen als unwürdig zu diskreditieren. Dies erklärt, warum immer wieder Indiskretionen entstehen, obwohl alle auf der Ebene der Repräsentationen unterstreichen, wie schlecht und negativ diese Indiskretionen sind.

Als dritte Repräsentation, die auf einer Verschleierungstaktik beruht, kann der Diskurs um *Verantwortung und die Verschleierung von Eigeninteressen* genannt werden. Die sozialen AkteurInnen bezeichnen als Hauptzweck des Parlamentes die Tatsache, dass das Parlament verschiedene Leistungen zum Wohle der Bevölkerung erbringt. Es geht also keineswegs darum, dass die einzelnen Abgeordneten ihre eigenen Interessen vertreten wollen, sondern um die Sicherstellung viel grundsätzlicher, dem "Volke"<sup>8</sup> dienlicher Leistungen. Darunter wird die Gesetzgebung an sich erwähnt, aber auch verschiedene Grundwerte wie Sicherheit, Ordnung, Rechtsstaatlichkeit und insbesondere demokratische Gerechtigkeit. Wesentlich ist, dass die Ratsmitglieder immer wieder ihre Verantwortung betonen, die sie übernehmen, und sich damit in den "Dienst des Volkes" stellen. So lässt sich sagen, dass die Abgeordneten ihre Herrschaftsausübung legitimieren, indem sie darauf hinweisen, dass sie einen Beitrag an das Wohl der Allgemeinheit leisten. Durch die Gesetzgebung erbringen sie der Gesellschaft einen Nutzen, nämlich die Sicherstellung der Demokratie und der demokratischen Grundwerte. Sie übernehmen an der Stelle der MitbürgerInnen die Verantwortung, diese Grundwerte zu garantieren. Im Kontext des Schweizerischen politischen Systems enthält dieser Diskurs eine spezifische Konnotation, welche sich

<sup>6</sup> Der offizielle Name ist "Dienst für Information, Öffentlichkeit und Internet".

<sup>7</sup> Zur Veranschaulichung können folgende Beispiele dienen: Agenda Setting, Auswahl von ExpertInnen, Geschäfte forcieren oder "einschlafen lassen", Hearings durchführen, Dokumentationen erstellen, Vorentwürfe für Gesetze, etc.

<sup>8</sup> Aus sozialanthropologischer Perspektive ist der Begriff "Volk" als wissenschaftlicher Terminus unhaltbar. Er wird hier lediglich als "cultural term" benutzt, weil er in der Alltagssprache der sozial Handelnden verwendet wird.



auf die Konsensdemokratie bezieht. Um zu erklären, wie das Parlament tatsächlich das Wohl der Allgemeinheit garantieren könne, berufen sich die AkteurInnen auf Besonderheiten des schweizerischen Systems. Dabei wird ein spezielles Augenmerk auf den Konsens, die Konkordanz und das Aushandeln von Kompromissen gelegt. Die gesamte parlamentarische Tätigkeit wird als zutiefst von einem Gedanken des Ausgleichs geprägt repräsentiert. Die Betonung eines ausgleichenden Handelns, bei dem immer nach Kompromisslösungen und Konsens gesucht wird, dient insofern der Legitimation, als dadurch sichergestellt wird, dass die Abgeordneten die Interessen aller berücksichtigen, und nicht einfach ihre Eigeninteressen vertreten. Das Schweizerische System wird den parlamentarischen Demokratien unserer Nachbarländern gegenüber gestellt, die gemäss dem Prinzip "Mehrheit versus Opposition" funktionieren und damit keine konkordanten Lösungen garantieren können. Mit diesem immer wieder auftauchenden Vergleich wird das Schweizerische System legitimatorisch in die Sphäre der Ausserordentlichkeit erhoben, es wird als besser und daher legitimer präsentiert, weil es als einziger Ausgleich, Rücksichtnahme und Gerechtigkeit garantiert.

Ähnliche Diskurse finden sich bezüglich des Milizsystems und der Referendumsdemokratie. Die Legitimationsstrategie, welche sich auf das Milizsystem bezieht, beruht auf dem allgemein demokratischen Legitimationsprinzip der Vertretungskörperschaft und erhält im Falle des Schweizerischen Bundesparlamentes eine spezielle Nuance. So stellen sich die Abgeordneten nicht lediglich als gewählte VolksvertreterInnen dar, sondern sie transformieren über die Bezugnahme auf das Milizelement ihre "Repräsentation des Volkes" in eine "Verkörperung des Volkes." Die Abgeordneten argumentieren, dass sie – gerade weil sie MilizpolitikerInnen sind – im Grunde genommen genau gleich sind wie das Volk, ja das Volk selbst verkörpern. Dies sei ein grosser Unterschied zu den BerufspolitikerInnen der Nachbarstaaten, die eine abgehobene "classe politique" sind und nicht mehr die Interessen der Wählenden vertreten. Dabei ist es interessant, dass das Festhalten am und die positive Bewertung des Milizsystems die ParlamentarierInnen nicht davon abhält, vehement darauf hinzuweisen, dass das Milizsystem mit wesentlichen Nachteilen behaftet ist, insbesondere

wegen der hohen zeitlichen Belastung der Abgeordneten und dem enormen Arbeitsaufwand. Dieses Paradox wird jedoch verständlich mittels der Interpretation, dass das Festhalten am Milizsystem für die Schweizerische Bundesversammlung essentiell ist, weil der Rekurs auf das Milizparlament als Verkörperung des Volkes eine wesentliche Legitimitätsgrundlage und –strategie darstellt.

Eine weitere elementare Legitimationsstrategie demokratischer Vertretungskörperschaften besteht in der Repräsentation des Parlamentes als die demokratische Institution par excellence. Die Abgeordneten betonen immer wieder, dass das Parlament jene Institution ist, welche die Demokratie an sich garantiert. Ohne Parlament, keine Demokratie. Das Parlament schützt die Demokratie nicht nur, sondern es ist sozusagen die Demokratie selbst. Diese Legitimationsstrategie wird im Fall der Schweizerischen Bundesversammlung durch die Betonung der direkten Demokratie verstärkt. Im Diskurs produzieren die sozialen AkteurInnen den Mythos, dass man im Parlament nur das tun kann, was das Volk auch will, denn insofern das Volk nicht einverstanden sei, könne es ja gegen den Parlamentswillen das Referendum ergreifen. Die Möglichkeit, über die Köpfe der Bevölkerung hinweg zu entscheiden, was in unserer Nachbarstaaten möglich sei und auch häufig vorkomme, bestehe in der Schweiz nicht. So wird das Schweizerische Parlament als einzige Institution repräsentiert die wahrhaftig die Demokratie garantiere, und die damit immer im Interesse aller handle.

Diese Ausführungen haben gezeigt, dass die sozialanthropologische Perspektive die konkreten Handlungen und Repräsentationen der sozialen AkteurInnen ins Zentrum der wissenschaftlichen Untersuchung stellt. Durch diesen neuartigen Zugang zur Untersuchung des Schweizerischen Bundesparlamentes kann die Bedeutung von Herrschaft aus Sicht der sozialen AkteurInnen analysiert werden. Ohne deren typische Repräsentationen als "falsch" oder "unehrlich" zu bezeichnen oder sie dergestalt wahr zu nehmen, erlaubt dieser Ansatz eine Demaskierung der vorgefundenen Repräsentationen als Legitimationsstrategien einer demokratischen Herrschaftsordnung.



# Parlamentarismus in der internationalen Politik

Beat Habegger<sup>1</sup>

**Parlamentarische Institutionen haben sich auf internationaler Ebene zu attraktiven politischen Foren entwickelt. Sie kompensieren Gestaltungsverluste von staatlichen Parlamenten und mildern gleichzeitig Demokratiedefizite von internationalen Organisationen. Zwar sind ihre bisherigen Erfolge noch bescheiden. Ein Potenzial für künftiges Handeln lässt sich jedoch bereits deutlich erkennen.**

In der Schlussdeklaration zur zweiten Weltkonferenz der Parlamentspräsidenten, die Anfang September 2005 am Hauptsitz der Vereinten Nationen stattfand, forderten die Vertreter der Mitgliedstaaten der Interparlamentarischen Union (IPU) eine gewichtige Rolle für die Parlamente in den internationalen Beziehungen. Die IPU, die aus den Parlamenten von derzeit 141 Staaten besteht, arbeitet zu diesem Zweck bereits heute eng mit der UNO zusammen. Sie erhielt 2002 den Beobachterstatus bei der UNO-Generalversammlung und will ihre Beziehungen künftig noch ausbauen. Neben der IPU forderten letztes Jahr auch mehrere nationale und supranationale Parlamente eine verstärkte parlamentarische Mitwirkung in der UNO: Der Deutsche Bundestag verabschiedete am 15. Juni einen entsprechenden Beschluss,<sup>2</sup> das Europäische Parlament stimmte am 9. Juni einer Entschliessung zu, die die Einrichtung einer parlamentarischen Versammlung für die UNO verlangt,<sup>3</sup> und in einem offenen Brief an UNO-Generalsekretär Kofi Annan vom 9. Februar sprachen sich auch 108 Mitglieder des Schweizer Nationalrats für einen solchen Schritt aus.<sup>4</sup>

Nicht nur auf globaler Ebene mehren sich die Forderungen nach erweiterter parlamentarischer Mitwirkung. Die Parlamentarischen Versammlungen des Europarats und des Nordatlantik-Pakts (NATO) trugen massgeblich zum erfolgreichen Demokratisierungsprozess in Zentral- und Osteuropa bei, die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) gründete 1991 eine eigene Versammlung und in Asien, Afrika oder Lateinamerika entstanden ebenfalls neue interparlamentarische Institutionen. Der Trend zur Parlamentarisierung der internationalen Politik ist seit mehreren Jahren

unübersehbar und interparlamentarische Institutionen, die bisher nur selten im Rampenlicht der Öffentlichkeit standen, sind zu attraktiven politischen Foren geworden. Der hauptsächlichste Grund für diese Entwicklung ist die zunehmende Verlagerung der politischen Entscheidungsfindung auf die internationale Ebene. Die politischen Entscheidungsträger haben erkannt, dass viele Sachfragen eine internationale Dimension besitzen, die bei der politischen Planung und Umsetzung zwingend zu berücksichtigen ist. Politisches Handeln knüpft immer seltener an ein klar abgrenzbares Staatsgebiet an, Innen- und Aussensphären der Staaten durchdringen sich und die Fähigkeit zur Steuerung politischer Prozesse nimmt ab. Daher lassen sich viele Probleme nur noch gemeinsam mit anderen Staaten in internationalen Organisationen lösen.

Mit dem Interparlamentarismus ist in dieser Situation eine doppelte Erwartung verbunden. Er soll die Parlamentarier einerseits dafür kompensieren, dass sie in den Staaten zunehmend an politischem Einfluss verlieren, da die Internationalisierung der Politik die Parlamente von allen politischen Organen am meisten herausfordert. Bei einer Verschiebung von politischer Gestaltungsmacht auf überstaatliche Ebenen verlieren sie besonders an Einfluss, weil die Aussenpolitik weiterhin primär Regierungssache ist. Es sind Minister und Diplomaten, die in den intergouvernementalen Gremien internationaler Organisationen die wichtigen (Vor-)Entscheidungen treffen. Um diesen Verlust an Kontrolle über Entscheidungen, die innenpolitische Implikationen haben, aufzufangen, haben die Parlamente Gegenstrategien entwickelt. Zum einen erkämpften sie sich mehr aussenpolitische Mitspracherechte. So beeinflussen beispielsweise die Parlamente der EU-Mitgliedstaaten die europäische Politik heute vielfach über eigens dafür geschaffene Europakommissionen; die schweizerische Bundesversammlung verstärkte im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung ihre aussenpolitischen Mitwirkungsrechte; oft sind es auch indirekte Mechanismen wie die Finanz- und Haushaltskompetenzen, die den Parlamenten aussenpolitisch Einfluss verschaffen. Eine zweite Gegenstrategie ist demgegenüber weniger präsent und diskutiert. Zur

Akzentuierung ihres aussenpolitischen Profils intensivierten die Parlamente nämlich auch ihre grenzüberschreitende Zusammenarbeit, verstärkten dazu ihre internationalen Netzwerke und begannen, interparlamentarische Foren aktiv zu nutzen.

Mit dem Interparlamentarismus ist weiter die Erwartung verbunden, dass er die Demokratiedefizite in der internationalen Politik reduziert. Bei der Verlagerung der politischen Entscheidungsfindung in internationale Organisationen wird nämlich oft kritisiert, dass diese demokratisch ungenügend legitimiert seien. Gerügt werden die mangelnden Partizipationschancen der Bürger, die wenig transparenten Entscheidungsprozesse oder die unzureichenden Mechanismen, um die Entscheidungsträger für ihr Handeln verantwortlich zu machen. Wie stichhaltig diese Kritik tatsächlich ist, soll hier nicht beurteilt werden; dass internationale Organisationen von vielen Bürgern aber als undemokratisch wahrgenommen werden, ist unbestritten. Zur Lösung dieses Demokratiedefizits werden häufig institutionelle Reformen, etwa die vermehrte Einbindung von Nichtregierungsorganisationen oder eben die Integration von parlamentarischen Organen in den institutionellen Aufbau internationaler Organisationen, vorgeschlagen. Die Grundidee dieser Integration ist, analog zu demokratisch regierten Staaten auch in internationalen Organisationen ein System der "checks and balances" zwischen gouvernementalen und parlamentarischen Organen zu verankern. Überdies wirkt das Doppelmandat der Abgeordneten, die alle gleichzeitig in der interparlamentarischen Institution und in ihrem Heimatstaat ein Parlamentsmandat ausüben, als Verbindungselement zwischen internationaler und staatlicher Entscheidungsebene.

Mit Blick auf existierende interparlamentarische Institutionen stellt sich die Frage, inwiefern sie diesen Erwartungen an ihre politische Arbeit gerecht werden und welche Aufgaben sie wahrnehmen. An erster Stelle ist die aus dem staatlichen Kontext bekannte parlamentarische Kontrolle zu nennen. Im institutionellen Kontext von internationalen Organisationen verlangen die interparlamentarischen Institutionen von den intergouvernementalen Gremien Informationen und Auskünfte, besitzen Konsultations-

<sup>1</sup> Dr. rer. publ. HSG; der Aufsatz beruht auf der Dissertation des Autors (Parlamentarismus in der internationalen Politik: Europarat, OSZE und Interparlamentarische Union, Baden-Baden: Nomos, 2005), die 2005 mit dem Förderpreis der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen ausgezeichnet wurde.

<sup>2</sup> Antrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für eine parlamentarische Mitwirkung im System der Vereinten Nationen, 15. 6. 2005 (BT-Drs. 15/5690).

<sup>3</sup> Entschliessung des Europäischen Parlaments zur Reform der Vereinten Nationen, vom 9. Juni 2005, P6\_TA-PROV(2005)0237.

<sup>4</sup> <http://www.gfbv.ch/pdf/Letter%20Annan.pdf> [24.11.2005].



rechte und üben bei bestimmten Sachfragen Mitentscheidungsrechte aus. Ziel ist es, die Entscheidungsprozesse der Organisation insgesamt transparenter zu machen und damit die parlamentarisch-demokratische Kontrolle zu verstärken. So kontrolliert etwa im Europarat die Parlamentarische Versammlung das Ministerkomitee, indem sie kritische Fragen stellt, auf Korrekturen drängt, Empfehlungen abgibt und den Entscheid über die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten fällt. Aus diesem Grund spricht der polnische Rechtsprofessor und Europaratsabgeordnete Jerzy Jaskiernia von einer "quasi-parlamentarischen Kontrolle"<sup>5</sup> durch die Versammlung. Dasselbe gilt für die Parlamentarische Versammlung der OSZE, die ähnliche, jedoch weniger weit reichende Kontrollmöglichkeiten gegenüber dem Ständigen Rat, dem Ministerrat oder den zahlreichen Institutionen der OSZE besitzt. Eine zweite Aufgabe ist die Politikgestaltung. Gemeint ist, dass die interparlamentarischen Institutionen – erneut in Analogie zu den staatlichen Parlamenten – die politischen Ergebnisse mitgestalten, die die internationalen Organisationen aushandeln – von Resolutionen, über Empfehlungen an die Mitgliedstaaten bis hin zu völkerrechtlichen Verträgen. Der parlamentarische Einfluss soll über die formelle parlamentarische Kontrolle hinaus auf die materielle Mitwirkung ausgedehnt werden. Die Untersuchung des Entstehungsprozesses von Europaratskonventionen zeigt deutlich, dass die Parlamentarische Versammlung vielfach die Initiative zu neuen Konventionen ergriff (besonders im Bereich des Menschenrechtsschutzes) und auch auf die konkreten Vertragsinhalte einzuwirken versuchte. In einem kürzlich veröffentlichten Dokument zur Transparenz von Entscheidungen des Ministerkomitees schreibt sie sich deshalb eine "quasi-legislative Funktion"<sup>6</sup> zu. Überdies setzen die interparlamentarischen Institutionen vor allem Akzente bei "weichen" Formen des Rechts (soft law), die rechtlich zwar nicht verbindlich sind, aber als Standards, Kodizes oder allgemein anerkannte Verhaltensprinzipien regulative Folgen in den Staaten auslösen können. Die parlamentarischen Versammlungen erlassen beispielsweise vielfach Resolutionen, in denen sie ihre inhaltlichen Standpunkte und Anliegen zu aktuellen Sachfragen darlegen. Damit bieten sie den staatlichen Entscheidungsträgern Anhaltspunkte zur Ausgestaltung der innenpolitischen Gesetzgebung und Entscheidungshilfen zur Umsetzung internationaler Rechtsnormen.

Das Verständnis einer dritten Aufgabe interparlamentarischer Institutionen verlangt, sie zusätzlich zu ihrer Rolle als Organe internationaler Organisationen auch als eigenständige Akteure im internationalen System zu verstehen. Sie setzen sich aus Parlamentariern zusammen, die die Interessen und Werthaltungen der Bürger vertreten, weshalb sie als glaubwürdige Kräfte eines Demokratisierungsprozesses entsprechende Lern- und Überzeugungsprozesse in den Staaten fördern können. Aus diesem Grund schreibt ihnen der frühere deutsche Europaratsabgeordnete Robert Antretter eine "Sozialisationsfunktion für demokratisch weniger entwickelte Staaten"<sup>7</sup> zu, die sie auf zweifache Weise ausüben: Einerseits bauen die Abgeordneten untereinander persönliche Beziehungen auf, pflegen Kontakte und tauschen Meinungen aus. Die Versammlungen von Europarat, NATO oder OSZE hat man im Transformationsprozess Osteuropas als "Schulen der Demokratie" bezeichnet, weil Abgeordnete aus den etablierten parlamentarischen Demokratien Westeuropas ihr Wissen und ihre Erfahrung an Abgeordnete aus den neuen Demokratien weitergaben. So meint etwa die ehemalige schweizerische Europaratsabgeordnete Gret Haller, dass viele Abgeordneten zu ihren Parlamentskollegen aus den zentral- und osteuropäischen Staaten ein Vertrauensverhältnis aufbauten, das "direkt zur Verbreitung europäischer Werthaltungen"<sup>8</sup> beitrug. Andererseits beeinflussen die interparlamentarischen Institutionen auf unmittelbare Weise die politische Entwicklung, indem Abgeordnete direkt in den Staaten die politische und rechtliche Situation untersuchen und zusammen mit Behörden und Zivilgesellschaft nach Lösungen für Probleme auf dem Weg zu Demokratie und Rechtsstaatlichkeit suchen. International zusammengesetzte Parlamentarierdelegationen nehmen zu diesem Zweck einen Augenschein im jeweiligen Land, knüpfen Kontakte, führen Gespräche und übernehmen teilweise sogar administrative Aufgaben. Für solche Formen einer aktiven Unterstützung des Transformationsprozesses lassen sich zahlreiche Beispiele finden: Im Europarat evaluiert die Parlamentarische Versammlung vor der Aufnahme neuer Mitgliedstaaten deren politische und rechtliche Lage. Auf dieser Grundlage entwickelt sie ein konkretes Reformprogramm, das den betreffenden Staat an die von der Organisation geforderten demokratischen und rechtsstaatlichen Standards heranführen soll, und deren Einhaltung sie nach dem Beitritt regelmässig überprüft.

Weiter stellen die Versammlungen von Europarat und OSZE auch Delegationen bei Wahlbeobachtungsmissionen. Diese stärken das Vertrauen in die Leistungsfähigkeit parlamentarischer Demokratie und weisen auf den eigenständigen Wert des Parlaments hin, was gerade in autoritär regierten Staaten ohne eine Tradition funktionierender Gewaltenteilung wertvoll sein kann.

Mit Blick auf die eingangs skizzierten Erwartungen, dass interparlamentarische Institutionen die Demokratiedefizite internationaler Organisationen reduzieren und die Parlamente für verlorene Gestaltungsmacht auf staatlicher Ebene kompensieren sollen, lässt sich ein doppeltes Fazit ziehen.

Als Organe internationaler Organisationen nehmen parlamentarische Versammlungen wie diejenigen von Europarat und der OSZE durchaus ähnliche Aufgaben wie staatliche Parlamente wahr und tragen damit in vergleichbarer Form zur Herstellung demokratischer Legitimation politischen Handelns bei: zum einen üben sie eine parlamentarische Kontrolle aus, die zu mehr Transparenz in den organisationsinternen Entscheidungsprozessen führt, zum anderen nehmen sie Einfluss auf die eigentlichen Inhalte der gefällten Entscheidungen. Interparlamentarische Institutionen mildern insofern die Demokratiedefizite internationaler Organisationen und stellen eine Ergänzung zur häufig im gleichen Kontext diskutierten Einbindung von Institutionen der Zivilgesellschaft dar.

Wenn es den interparlamentarischen Institutionen gelingt, politische Ergebnisse wirksam zu beeinflussen, dann kann die inhaltliche Mitsprache in internationalen Organisationen die Parlamentarier ein wenig für den Verlust an Gestaltungsmacht entschädigen, den sie durch die Internationalisierung der Politik in den Staaten erleiden. Die in diesem Bereich erzielten Erfolge sind bisher allerdings bescheiden. Erfolgreicher sind die Abgeordneten hingegen was die Ausdehnung und Weiterentwicklung ihres Mandats auf die Gestaltung der internationalen Zusammenarbeit anbelangt: Mit dem Ziel, demokratische und rechtsstaatliche Strukturen in den Staaten zu fördern, lösen sie Lern und Überzeugungsprozesse aus, wirken auf das internationale Umfeld ein und werden zu gestaltenden Kräften des für die staatliche Aussenpolitik relevanten Bezugsrahmens.

<sup>5</sup> Jerzy Jaskiernia, *The Parliamentary Assembly of the Council of Europe*, Warsaw 2003, S. 291.

<sup>6</sup> *Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Committee on Rules of Procedure and Immunities*, AS/Pro (2004)13 rev, para. 41.

<sup>7</sup> Robert Antretter, *Der Standort des Europarates im europäischen Institutionengefüge*, in: Bruno Haller, Hans Christian Krüger und Herbert Petzold (eds.), *Law in Greater Europe: Towards a Common Legal Area*, The Hague: Kluwer, 2000, S. 267-274, hier S. 273.

<sup>8</sup> Gret Haller, *Der Schutz der Menschenrechte im Wirkungsfeld von Europarat und OSZE*, in: Bruno Haller, Hans Christian Krüger und Herbert Petzold (eds.), *Law in Greater Europe: Towards a Common Legal Area*, The Hague: Kluwer, 2000, S. 310-330, hier S.321.



# Voreinladung zur Jahresversammlung 2006

der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen (SGP)

Basel / Bern, im Februar 2006

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen wird ihre diesjährige Jahresversammlung im Kanton Basel-Stadt abhalten.

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt freut sich, Sie zu dieser Tagung einladen zu dürfen, die am **22. und 23. September 2006** in Basel stattfindet.

Der Hauptteil der Jahresversammlung am **Samstag 23. September 2006** (10.00-13.00 Uhr, mit anschliessendem Apéro und Mittagessen) ist folgendem Thema gewidmet:

## Was ist ein effizientes Parlament ?

*Das Parlament im Spannungsfeld zwischen demokratischen und ökonomischen Ansprüchen*

Parlamentsmitglieder und Fachleute werden in einem Streitgespräch unterschiedliche Thesen zu diesem in neuerer Zeit vermehrt diskutierten Thema erörtern.

Am **Freitagabend, 22. September 2006** wird ein exklusiver Überblick über die Regio Basiliensis mit politischen Akzenten und anschliessendem Nachtessen angeboten.

Die Jahresversammlung der SGP bietet neben der Beschäftigung mit einem Hauptthema vor allem auch Gelegenheit zu vielfältigem informellem Meinungs- und Erfahrungsaustausch zwischen Ratspräsidentinnen und -präsidenten, Ratsmitgliedern und Parlamentsdienstmitarbeitenden aus der ganzen Schweiz. Man kann feststellen: Wer einmal gekommen ist, kommt immer wieder!

Wir möchten Ihnen jetzt schon den Termin dieser Veranstaltung ankündigen, damit Sie ihn sich vormerken können. Sie werden die definitive Einladung samt ausführlichem Programm und Anmeldetalon im Juni erhalten.

Mit freundlichen Grüssen

Der Präsident der Schweizerischen  
Gesellschaft für Parlamentsfragen

Der Präsident des Grossen Rates des  
Kantons Basel-Stadt

Prof. Dr. Ulrich Zimmerli

Dr. Andreas Burckhardt



# Annonce de l'Assemblée générale annuelle 2006

de la Société suisse pour les questions parlementaires (SSP)

Bâle / Berne, février 2006

Madame, Monsieur,

Cette année, la Société suisse pour les questions parlementaires tiendra son Assemblée générale annuelle dans le canton de Bâle-Ville.

Le Grand Conseil du Canton de Bâle-Ville a le plaisir de vous convier à cet événement qui aura lieu les **22 et 23 septembre 2006** à Bâle.

La partie principale de l'assemblée se déroulera le **samedi 23 septembre 2006** (de 10h00 à 13h00) et sera consacrée au sujet ci-après:

## Qu'est-ce qu'un parlement efficace ?

*Concilier aspirations démocratiques et intérêts économiques*

À cette occasion, des parlementaires et des spécialistes échangeront leurs opinions sur cette question d'actualité dans le cadre d'une discussion à bâtons rompus, qui sera suivie d'un apéritif et d'un repas.

Le soir du vendredi 22 septembre 2006 permettra aux participants de visiter la région bâloise sous un angle original, avec un accent tout particulier sur l'aspect politique, puis de manger ensemble.

L'Assemblée générale de la SSP sera en outre l'occasion d'un échange informel de points de vue et d'informations entre présidents des conseils, députés et collaborateurs des services des parlements issus de toute la Suisse. Il faut croire que la formule a fait ses preuves, puisque ceux qui y ont goûté y reviennent...

Nous vous indiquons dès maintenant la date de l'Assemblée 2006 afin que vous puissiez d'ores et déjà réserver ces deux jours. L'invitation définitive et le programme complet vous parviendront au mois de juin.

En espérant vous retrouver nombreux en septembre prochain, nous vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, l'expression de notre considération distinguée.

Le président de la Société suisse  
pour les questions parlementaires

Le président du Grand Conseil  
du Canton de Bâle-Ville

Ulrich Zimmerli

Andreas Burckhardt



# Invito preliminare all'Assemblea annuale 2006

della Società svizzera per le questioni parlamentari (SSP)

Basilea / Berna, febbraio 2006

Gentili Signore, egregi Signori,

quest'anno, la Società svizzera per le questioni parlamentari terrà la sua Assemblea annuale nel Cantone di Basilea-Città.

Il Gran Consiglio del Cantone di Basilea-Città ha il piacere di invitarvi a questa Assemblea, che avrà luogo il **22 e 23 settembre 2006** a Basilea.

La parte principale dell'Assemblea annuale, che si svolgerà **sabato 23 settembre 2006** (dalle ore 10.00 alle ore 13.00, seguita dall'aperitivo e dal pranzo), sarà dedicata al tema seguente:

## Che cosa si intende per Parlamento efficiente ?

*Conciliare aspirazioni democratiche e interessi economici*

In questa occasione, alcuni parlamentari ed esperti scambieranno le loro opinioni su questo tema di grande attualità nell'ambito di un dibattito.

La sera di **venerdì 22 settembre 2006**, sarà offerta agli ospiti l'opportunità di visitare la regione basilese da un'angolazione diversa, con un accento particolare sull'aspetto politico, e di cenare insieme.

Oltre al tema all'ordine del giorno, l'Assemblea annuale della SSP è in primo luogo occasione per scambi informali di opinioni ed esperienze fra i presidenti dei parlamenti, i deputati e i collaboratori dei servizi parlamentari provenienti da tutta la Svizzera. Vi assicuriamo che chi vi ha partecipato una volta non può più rinunciarvi!

Vi segnaliamo sin d'ora la data dell'Assemblea 2006, affinché possiate già riservare questi due giorni. Nel mese di giugno riceverete l'invito definitivo e il programma completo con il formulario d'iscrizione.

Cogliamo l'occasione per porgervi i nostri migliori saluti.

Il presidente della Società Svizzera  
per le questioni parlamentari

Il presidente del Gran Consiglio  
del Cantone di Basilea-Città

Prof. dott. Ulrich Zimmerli

Dott. Andreas Burckhardt



# Korrespondenten Correspondents Corrispondenti

## Bund

### Bundesversammlung

Martin Graf, Sekretär der Staatspolitischen Kommissionen, Sekretariat SPK, Parlamentsdienste, 3003 Bern, T: 031 322 97 36, F: 031 322 98 67, E: martin.graf@pd.admin.ch

## Kantone – Cantons – Cantoni

### Kantonsrat Zürich

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

### Grosser Rat Bern – Grand Conseil Berne

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

### Grosser Rat Luzern

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

### Landrat Uri

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

### Kantonsrat Schwyz

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

### Kantonsrat Obwalden

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

### Kantonsrat Nidwalden

Hugo Murer, Landschreiber, Standeskanzlei, 6370 Stans, T: 041 618 79 02, F: 041 618 79 11, E: hugo.murer@nw.ch

### Landrat Glarus

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

### Kantonsrat Zug

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

### Grand Conseil Fribourg – Grosser Rat Freiburg

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

### Kantonsrat Solothurn

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

### Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt

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

### Landrat Basel-Landschaft

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

### Kantonsrat Schaffhausen

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

### Grosser Rat Appenzell IR

Franz Breitenmoser, Ratsschreiber, Rathaus, Marktgasse 2, 9050 Appenzell, T: 071 788 93 11, F: 071 788 93 39, E: franz.breitenmoser@rk.ai.ch

### Kantonsrat Appenzell AR

Erich Niederer, Ratsschreiber, Kantonskanzlei, 9102 Herisau, T: 071 353 61 11, F: 071 353 12 77, E: Erich.Niederer@kk.ar.ch

### Kantonsrat St. Gallen

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



#### **Grosser Rat Graubünden**

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

#### **Grosser Rat Aargau**

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

#### **Grosser Rat Thurgau**

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

#### **Gran Consiglio Ticino**

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

#### **Grand Conseil Vaud**

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

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

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

#### **Grand Conseil Neuchâtel**

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

#### **Grand Conseil Genève**

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

#### **Parlament Jura**

Jean-Claude Montavon, Vice-chancelier d'Etat, Parlement de la République et Canton du Jura, Hôtel du Parlement, Rue de l'Hôpital 2,  
2800 Delémont, T: 032 420 72 22/23, F: 032 420 72 21, E: jean-claude.montavon@jura.ch

## Gemeinden – Communes – Comuni

#### **Stadt Baden**

Heinz Herrmann, Stadtschreiber, Rathausgasse 1, 5400 Baden, T: 056 200 82 04, E: heinz.herrmann@baden.ag.ch

#### **Stadt Bern**

Annina Jegher und Jürg Stampfli, Ratssekretariat; Morellhaus, Postgasse 14, Postfach, 3000 Bern 8, T: 031 321 79 20,  
F: 031 321 79 22, E: ratssekretariat@bern.ch

#### **Stadt Biel – Ville de Bienne**

Regula Klemmer, Ratssekretärin, Ratssekretariat des Stadtrates, Mühlebrücke 5a, 2502 Biel-Bienne, T: 032 326 11 73,  
F: 032 326 11 92, E: regula.klemmer@biel-bienne.ch

#### **Stadt Bülach**

Rolf Butz, Stadtschreiber, Marktgasse 28, 8180 Bülach, T: 01 863 11 24, E: info.stadt@buelach.ch

#### **Landschaft Davos**

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

#### **Gemeinde Dietikon**

Thomas Furger, Stadtschreiber, Bremgartnerstrasse 22, 8952 Dietikon, T: 01 744 36 30, E: thomas.furger@dietikon.ch

#### **Ville de Genève**

Jean Erhardt, Secrétaire général, Palais Eynard, Rue de la Croix-Rouge 4, 12 11 Genève 3, T: 022 418 29 29,  
E: jean.erhardt@seg.ville-ge.ch

#### **Stadt Gossau**

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

#### **Gemeinde Kloten**

Alice M. Aeberhard, Ratssekretärin, Stadtverwaltung Kloten, 8302 Kloten, T: 01 815 12 90, E: alice.aeberhard@kloten.ch

#### **Gemeinde Köniz**

Elisabeth Zürcher, Parlamentssekretärin, Parlament Köniz, Schwarzenburgstrasse 236, Postfach 763, 3098 Köniz, T: 031 970 92 06,  
F: 031 970 92 17, E: elisabeth.zuercher@koeniz.ch

#### **Ville de Lausanne**

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

#### **Stadt Luzern**

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



**Gemeinde Opfikon**

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

**Stadt Thun**

Remo Berlinger, Vize-Stadtschreiber, Rathaus, 3602 Thun, T: 033 225 82 17, E: remo.berlinger@thun.ch

**Stadt Schaffhausen**

Gabriele Behring, Ratssekretärin Grosser Stadtrat Schaffhausen, Stadthaus, 8200 Schaffhausen, T: 052 632 53 14, E: gabriele.behring@stsh.ch

**Stadt St. Gallen**

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

**Stadt Winterthur**

Arthur Frauenfelder, Stadtschreiber, Stadthaus, 8408 Winterthur, T: 052 267 51 21, E: arthur.frauenfelder@win.ch

**Stadt Zug**

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

**Stadt Zürich**

Daniel Reuter, Leiter Parlamentsdienste des Gemeinderates, Stadthaus, 8022 Zürich, T: 044 216 31 10, F: 044 216 31 12, E: daniel.reuter@grz.stzh.ch, www.gemeinderat.stzh.ch

## Vorstand SGP – Comité SSP – Comitato SSP

**Präsident**

Ulrich Zimmerli, alt Ständeratspräsident, Muri BE

**Vizepräsident**

Thomas Dähler, Leiter Parlamentsdienst, Basel

**Sekretär**

Martin Graf, Sekretär der Staatspolitischen Kommissionen der eidg. Räte/secrétaire des Commissions des institutions politiques des Chambres fédérales/segretario delle Commissioni delle istituzioni politiche delle Camere federali, Bern/Berne/Berna

**Kassier**

Christian Wissmann, Ratssekretär des Grossen Rates, Bern

**Webmaster**

Fritz Brechbühl, Sekretär des Kantonsrates, Solothurn

Stefano Cocchi, Leiter Kommissionendienst, Luzern

Hansjörg Dürst, Ratsschreiber, Glarus

Charles Gysel, Kantonsrat, Schaffhausen

Maria Anna Hutter, sautière du Grand Conseil, Genève

Regula Klemmer, Ratssekretärin, Biel

Thomas Koch, Grossrat, Bern

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

Margrit Picon-Furrer, députée au Grand Conseil, Sion

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

Daniel Reuter, Leiter der Kanzlei des Gemeinderates, Zürich

Bruno Rickenbacher, Chef der Parlamentsdienste des Kantonsrates, Zürich

Rodolfo Schnyder de Wartensee, segretario del Gran Consiglio, Bellinzona