

August 2007 – Nr. 2 – 10. Jahrgang  
Août 2007 – No. 2 – 10ème année  
Agosto 2007 – No. 2 – decimo 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

Einsitznahme in Parlamenten  
Qui siège dans les parlements?

### BEITRAG – CONTRIBUTION

Mitwirkung der Kantonsparlamente bei der grenzüberschreitenden  
Zusammenarbeit: Umfrage bei den Kantonen

### MITTEILUNGEN – NOUVELLES – NOTIZIE

Canton de Vaud, SGP/SSP



<b>Editorial: Parlamentarische Unvereinbarkeiten in Zeiten der Privatisierung und Dezentralisierung</b>	Seite 3
<b>Schwerpunkt - Le thème - Il tema Einsitznahme in Parlamenten Qui siège dans les parlements?</b>	
Christophe Koller: Le profil socioprofessionnel des parlementaires cantonaux: Analyse sur la base des résultats de l'enquête BADAC sur les administrations cantonales 2004	Seite 4
Werner Seitz: Die geschlechtsspezifische Zusammensetzung der kantonalen Parlamente: Aktuelle Situation, historische Entwicklung und Vergleich mit dem eidgenössischen Parlament	Seite 10
Andreas Ladner: Das Alter der Parlamentarierinnen und Parlamentarier in den kantonalen Parlamenten	Seite 14
Adrian Schmid: Unvereinbarkeit mit dem Grossratsmandat im Kanton Aargau	Seite 20
Thomas Sägger: Die Unvereinbarkeit zwischen Parlamentsmandat und der Mitgliedschaft in geschäftsleitenden oder beaufsichtigenden Organen bundesnaher Betriebe sowie der Mitgliedschaft in ausserparlamentarischen Kommissionen	Seite 23
<b>Beitrag – Contribution</b>	
Konferenz der Kantonsregierungen / Conférence des gouvernements cantonaux: Mitwirkung der Kantonsparlamente bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit: Umfrage bei den Kantonen (Stand Herbst 2006)	Seite 27
<b>Mitteilungen – Nouvelles –Notizie</b>	
Canton de Vaud: La nouvelle loi sur le Grand Conseil vaudois du 8 mai 2007 et son règlement d'application	Seite 38
Diskussionsforum auf der Internetseite der SGP / Forum de discussion sur le site Internet der la SSP / Forum di discussione sul sito Internet della SSP	Seite 40
Korrespondenten - Correspondents - Corrispondenti Vorstand SGP	

**Für weitere Informationen (frühere Ausgaben dieses Heftes. Links auf kantonale und kommunale Parlamente):**  
<http://www.sgp-ssp.net>  
**Pour de plus amples informations (éditions antérieures du bulletin, liens aux sites des parlements cantonaux et communaux):**  
<http://www.sgp-ssp.net>



# Parlamentarische Unvereinbarkeiten in Zeiten der Privatisierung und Dezentralisierung

Privatisierung und Dezentralisierung sind seit den neunziger Jahren politische Rezepte für eine effizientere Staatsverwaltung. Zum Teil werden diese Rezepte umgesetzt, manchmal scheitern sie am Volkswillen und oft werden sie nur soweit berücksichtigt, wie die Einflussnahme der politischen Behörden auf den privatisierten Bereich gesichert bleibt. Eine der Auswirkungen dieser politischen Tendenz ist die Verwischung der Grenzen: Es mangelt an Übersicht über staatliche Verwaltungstätigkeit und die Wahrnehmung staatlicher Verwaltungsaufgaben durch Private.

Diesen Mangel zeigt sich beispielsweise im Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die einheitlichen Prinzipien für die Auslagerung staatlicher Aufgaben an Private (Coperate-Governance-Bericht; BBl 2006 8233). Die fehlende Übersicht wird auch bei den Vorarbeiten zur Umsetzung der neuen Unvereinbarkeitsbestimmung im Parlamentsgesetz des Bundes sichtbar: Darf beispielsweise ein Parlamentsmitglied Verwaltungsrat der SBB oder gar Angestellter der Bundesbahnen sein, obwohl der Bundesrat über die SBB eine Aufsichtsfunktion ausübt? Und wenn ja: Für welche anderen Organisationen ist die gleiche Regel anwendbar?

Mit dem neuen Parlamentsgesetz will die Bundesversammlung diese Rechtsfrage lösen und in Zeiten der Privatisierung und Dezentralisierung die Unvereinbarkeiten lockern: Zukünftig sollen die Angestellten von Bundesbetrieben im Parlament Einsitz nehmen dürfen (beispielsweise Pöstler/-innen oder Lokomotivführer/-innen), jedoch sollen die Mitglieder des Verwaltungsrates dieser Bundesbetriebe, die dem Bundesrat rechen-schaftspflichtig sind, kein parlamentarisches Mandat ausüben dürfen.

Der dazu erlassene Artikel 14 Parlamentsgesetz scheint vordergründig auch verständlich zu sein. Jedoch enthält er verschiedene unbestimmte Rechtsbegriffe, wie beispiels-

weise "beherrschende Stellung des Bundes". Wer nun im Detail zu klären versucht, wie diese unbestimmten Rechtsbegriffe auszulegen sind, findet sich in einem Dschungel von Organisationsgesetzen und -verordnungen der Bundesverwaltung, von Leistungsaufträgen und von Kreditbeschlüssen wieder. Eindeutige und klare Antworten finden sich jedoch nicht.

In Hinblick auf das Inkrafttreten dieser Bestimmung im Dezember 2007 haben die Büros der beiden eidgenössischen Räte Auslegungsgrundsätze erlassen, welche die Anwendung von Artikel 14 Parlamentsgesetz voraussehbar machen sollen. Zudem wurde in Zusammenarbeit mit der Bundeskanzlei eine Liste von Organisationen und Unternehmungen erstellt, welche von der neuen Unvereinbarkeitsbestimmung betroffen sind. Aber selbst als diese Auslegungsgrundsätze im Februar 2006 mitsamt der Liste definitiv beschlossen waren, mussten weitere Auslegungsentscheide gefällt werden, wie beispielsweise: In welchen Gremien der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft dürfen die Ratmitglieder keinen Einsitz nehmen? Sind es nur die Gremien der Zentralverwaltung oder auch die der Regionalgesellschaften?

Erst jetzt wurden sich die politischen Behörden bewusst, dass diese Bestimmung zwar die Unvereinbarkeiten gelockert hat, aber viel mehr Organisationen betrifft, als ursprünglich angenommen. Das Problem ist dabei nicht die Bestimmung selbst, sondern dass sie sich auf Organisationsbestimmungen der Bundesverwaltung abstützt, welche durch die Privatisierung und Dezentralisierung inzwischen keine klare Geltung mehr entwickeln können. Die Festlegung von Unvereinbarkeiten liegt in der Hand der juristischen Auslegung, was für ein solch staatspolitisch wichtiges Thema problematisch ist und kaum Rechtssicherheit gewährleistet.

In der Presse wurde die neue Unvereinbarkeitsbestimmung des Bundes als richtiger Schritt zu weniger "Filz" bewertet. Doch stellt sich in einem Land, in welchem das Milizsystem hochgehalten wird und die obersten Staatsorgane sowie die Staatsverwaltung Private in ihre Tätigkeit einbinden, eine weitere Frage: Wie weit können Unvereinbarkeitsbestimmungen auf den privatisierten und dezentralisierten Staat ausgedehnt werden? Wie Ständerat Hansheiri Inderkum festgehalten hat, geht es einerseits darum, die Grundsätze des Gewaltenteilungsprinzips einzuhalten, andererseits aber auch darum, dass "inskünftig auch Leute dem Parlament angehören sollen können [...], die beispielsweise nicht alt Regierungsräte sind, die nicht Unternehmer oder Unternehmerrätinnen sind, die nicht Verbands- oder Gewerkschaftssekretäre sind, die keine grossen Verwaltungsratsmandate haben usw." (Amtl. Bull. S 2006 1221).

Die Zusammensetzung der kantonalen Parlamente und die Unvereinbarkeitsbestimmung im Bund und in einem Kanton sind Thema des vorliegenden Mitteilungsblattes. Die fünf Beiträge aus verschiedenen Blickwinkeln werfen eine übergeordnete Frage auf: Stösst das parlamentarische Mandat als nebenamtliches Mandat an seine Grenzen? Produziert das Milizsystem Parlamentsmitglieder, die es sich leisten können, ein parlamentarisches Mandat auszuüben, weil sie direkt oder indirekt bereits einen politischen Beruf ausüben? Die Beiträge regen dazu an, unabhängig von Schlagwörtern wie "Filz" und "classe politique", über die Entwicklung und den Sinn und Zweck des parlamentarischen Milizsystems zu diskutieren.



Moritz von Wyss, Stv. Leiter des Rechtsdienstes der Bundesversammlung

## 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. Oktober 2007. 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 octobre 2007.

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 ottobre 2007.

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).



# Le profil socioprofessionnel des parlementaires cantonaux: Analyse sur la base des résultats de l'enquête BADAC sur les administrations cantonales 2004

Christophe Koller, Chef de projet à l'Idheap (Institut de hautes études en administration publique), Chavannes-près-Renens

Das Interesse an der politischen Soziologie ist in der Schweiz momentan wieder am zunehmen. Es ist nach wie vor eine Tatsache, dass das soziodemographische Profil von Parlamentarierinnen und Parlamentariern, vor allem auf Kantonsstufe, wenig erforscht ist. Diese Studie untersucht die Mitglieder der Kantonalparlamente zum ersten Mal unter einem sozioprofessionellem Blickwinkel. Die Untersuchung umfasst 2'790 Parlamentarier aus 25 Kantonen. Die Zahlen wurden der BADAC-Umfrage über die kantonalen Verwaltungen entnommen. Aus der Analyse der Umfrage geht hervor, dass zwei sozioprofessionelle Kategorien bei den Mitgliedern der kantonalen Parlamente übervertreten sind: a) "Selbständig Erwerbende und die Freien Berufe" einerseits (39%), sowie b) "Angestellte des öffentlichen Dienstes" (29%) andererseits. Diese beiden Kategorien von Erwerbspersonen decken jeweils lediglich ungefähr 30-35% der Erwerbsbevölkerung ab. Angestellte in der Privatwirtschaft (ungefähr 70% der Erwerbsbevölkerung) sind in den Parlamenten mit 25% dafür stark untervertreten. Es gibt grosse kantonale Unterschiede, besonders zwischen den Sprachregionen und den katholisch oder reformiert geprägten Gebieten. Des Weiteren spielen aber auch die parteipolitischen Vorherrschaften in den Kantonen eine Rolle. In den Kantonen der lateinischen Schweiz (mit Ausnahme der Kantone Tessin und Wallis) sowie in denjenigen mit einer politisch eher links stehenden Wählerschaft, werden im Allgemeinen viele Personen des öffentlichen Sektors in ihre Parlamente gewählt. Die Deutschschweizer Kantone (mit Ausnahme der beiden Basel und Berns) sowie die katholischen geprägten Kantone (mit Ausnahme der Kantone Freiburg, Jura und Thurgau) zeichnen sich durch eine Überrepräsentation der Selbständigen und der Freien Berufe aus. Ebenfalls existieren in den Kantonen sehr unterschiedliche verfassungsmässige Einschränkungen der Wählbarkeit in die Kantonsparlamente.

La sociologie politique fait actuellement l'objet d'un regain d'intérêt en Suisse. Le profil socio-démographique des élites parlementaires reste méconnu, plus particulièrement au niveau des cantons. Cette étude présente pour la première fois les députations cantonales sous l'angle des catégories socioprofessionnelles. Les résultats couvrent 2790 parlementaires et 25 cantons. Ils sont principalement tirés de l'Enquête BADAC sur les administrations cantonales 2004. Il ressort de l'analyse que deux catégories socioprofessionnelles sont surreprésentées dans les parlements cantonaux: a) "les indépendants et les représentants des professions libérales" (39%) ainsi que b) "les salariés du secteur public" (29%), soit un total de 68% alors que ces deux types d'activités couvrent entre 30-35% des actifs. Les salariés du secteur privé ( $\pm 70\%$  de la population active) sont par contre largement sous-représentés dans les parlements cantonaux (25%). Les différences intercantionales sont importantes avec un clivage particulièrement marqué en fonction de la langue et de la religion, mais aussi en fonction du parti. Les cantons latins (à l'exception du Tessin et du Valais) ainsi que les cantons plus à gauche sur l'échiquier politique, élisent généralement davantage de représentants du secteur public dans les législatifs. Les cantons allemands (à l'exception des deux Bâle et de Berne) et catholiques (à l'exception de Fribourg, du Jura et de Thurgovie) se caractérisent par une surreprésentation des indépendants et des professions libérales. Les restrictions quand au droit d'éligibilité et les limites d'accès varient fortement d'un canton à l'autre.

## 1. Introduction: un terrain en friche

La représentation des intérêts et des idées émanant de la population générale dans les législatifs constitue le meilleur garant pour la démocratie. Ceci est important non seulement pour assurer une bonne adéquation entre les attentes de la population et les prestations finalement offertes par les pouvoirs publics, mais aussi afin de répondre au mieux aux attentes des électeurs vis-à-vis de l'Etat et de son administration. Toutes les Constitutions cantonales garantissent le droit d'élection dans les parlements cantonaux. Ce droit est toutefois limité aux personnes résidentes âgées d'au moins 18 ans et de nationalité suisse. Idéalement et théoriquement, le profil des parlementaires devrait ainsi correspondre à celui de la population générale. Or, la philosophie et la sociologie politique nous enseignent qu'il existe un réel décalage entre le profil socio-démographique des représentants du peuple et celui de la population générale, avec des groupes de population moins bien, voire largement exclus de la représentation (comme les étrangers, les femmes, les jeunes, les personnes âgées etc.). Il ressort d'ailleurs d'études récentes de la BADAC (Koller, Ladner 2007) que les jeunes (ici les moins de 35 ans) et les personnes de plus de 65 ans sont sous-représentés dans les arènes parlementaires tant au niveau fédéral que cantonal. Seul deux cantons semblent davantage ouverts aux jeunes (Genève et le Valais).

Le système politique suisse a historiquement fondé sa légitimation et sa stabilité par le biais d'une représentation (tant au Conseil national que dans les parlements cantonaux) la plus équilibrée possible de sa diversité politique, linguistique et religieuse (Roth 1994). Or, l'accès à la politique et aux parlements est strictement réglementé dans les constitutions cantonales avec des variantes plus ou moins ouvertes. Pour les critères liés à la profession, dans certains cantons, l'éligibilité n'est pas possible ou limitée pour les employés de l'administration publique. Un article récent de la Berner Zeitung a également tenté de mettre en avant le





conflit d'intérêt pouvant exister dans certaines députations cantonales (AG, BE, LU, SO, ZH) entre la répartition socioprofessionnelle des députés, les finances publiques et la politique financière<sup>1</sup>. L'hypothèse de l'auteur étant que les parlements possédant davantage de représentants de l'Etat (tel que Berne) avait une tendance à focaliser leur attention sur les bénéficiaires de prestations alors que d'autres (AG, ZH) - possédant moins de représentants de la fonction publique - pensaient davantage aux contribuables en cherchant à réduire au maximum les impôts. Deux approches différentes, l'une davantage étatiste (lorsque la part des salariés de l'Etat était élevée) et l'autre plus libérale dans le cas inverse.

La question de la collusion d'intérêt, entre intérêt privé et intérêt général, est une question centrale qui ne peut pas être élucidée dans le cadre de cet article. Il ressort toutefois de nombreuses études (Klöti 1971, Urio 1978, Kriesi 1998, Roth 1994) que les parlements, tant au niveau fédéral que cantonal, sont aussi des instruments à la merci de groupes de pression de toutes nature, avec des fonctions d'articulation des intérêts, d'intégration sociale et de revendication économique. L'analyse des relations entre ces groupes de pression et la structure du pouvoir politico-administratif ont d'ailleurs débouchés sur différents types de thèses (élitistes, pluralistes ou marxistes) et la tentative de définition de typologies socioprofessionnelles (v. par ex. Scharzenberg 1971, Wicki 2006).

L'objectif de cet article est de décrire le profil socioprofessionnel des députations cantonales tout en soulignant les différences intercantionales et culturelles. Nous verrons également s'il existe des liens entre les catégories socioprofessionnelles et la tendance partisane en nous basant sur deux exemples, soit a) la députation au Conseil National en 2003 et b) celle du Grand conseil de St-Gall en 2007.

## 2. Sources et typologie retenue

Il faut remonter aux années 1970 et 1980 pour trouver des résultats de sociologie politique permettant de brosser le profil des élites politico-administratives sur le plan fédéral (cf. par ex. Klöti 1972, Gruner et al. 1973, 1978; Urio 1983, 1986, Roth 1994) ou de certains cantons (Vaud: Ruffieux 1974; Berne: Prongué et al. 1976, Genève: Sciarini 2003). L'histoire du Grand Conseil argovien apporte une nouvelle contribution importante à l'analyse de l'évolution du profil des élites législatives (Wicki 2006)<sup>2</sup>.

Le profil des élites politiques n'est pas facile à connaître et les résultats présentés dans le cadre de cette étude fournissent une première estimation encore sommaire et incomplète qui devra être complétée par des investigations plus poussées. En outre, la distinction entre le secteur public et le secteur privé, entre la défense des intérêts particuliers et l'intérêt général est très difficile à définir. Le plus souvent, on constate une interpénétration des secteurs ou un mélange des intérêts qui peut varier en fonction des sujets abordés ou des objets à défendre. Pour affiner la mesure du profil socioprofessionnel des députations cantonales, il

conviendrait de croiser les résultats avec des indications concernant l'origine sociale, le niveau d'étude achevé, le lieu de formation ainsi que le parcours professionnel.

L'enquête sur les administrations cantonales 2004, menée par la BADAC, permet déjà de se faire une meilleure idée du profil socioprofessionnel des députés par canton. Les chancelleries ont pu fournir des informations pour 2610 députés (89% du total des députés). Deux cantons n'ont pas pu livrer de résultats (SO et SG). Une base de données en ligne complète des membres du Grand Conseil st-gallois qui nous a toutefois permis de colmater cette lacune<sup>3</sup>.

Les catégories socioprofessionnelles retenues dans notre enquête sont les suivantes<sup>4</sup>:

1. Indépendants\* / professions libérales\*\*
2. Salariés du secteur public
3. Salariés d'une entreprise privée
4. Salariés d'une association active en politique
5. Salariés d'une association sans lien avec des partis
6. Autres, inclassables

1. \*Représentants des arts et métiers, des entrepreneurs et des agriculteurs;  
\*\* Avocats, notaires, médecins
2. Maires, secrétaires et autres employés communaux, employés fédéraux, cantonaux, représentants d'établissements et d'autres organisations de droit public;
3. Employés, ouvriers;
4. Personnes employées par des partis, des syndicats, des associations professionnelles, des organisations de protection de l'environnement etc.
5. Personnes employées par des associations caritatives qui se déclarent apolitiques.
6. "Autres" (p. ex. étudiants, retraités, femmes au foyer) ou personnes sans activité dominante identifiable.

Répartition des réponses des cantons par catégorie socioprofessionnelle:

	Observations					
	Valide		Manquante		Total	
	N	Pourcent	N	Pourcent	N	Pourcent
Indépendants	22	84.6%	4	15.4%	26	100%
Salariés du secteur public	24	92.3%	2	7.7%	26	100%
Salariés d'une entreprise privée	24	92.3%	2	7.7%	26	100%
Salariés d'une association active en politique	20	76.9%	6	23.1%	26	100%
Salariés d'une association sans lien avec des partis	18	69.2%	8	30.8%	26	100%

Source: IDHEAP-BADAC/ ESAC04 (C1.10i—n).

<sup>1</sup> Von Bergen Stefan, In der Politik regiert Staatslobby, Berner Zeitung, Zeitpunkt, 23. Juni 2006: 39-40.

<sup>2</sup> Wicki, Dieter (2006) Der aargauische Grosse Rat 1803-2003: Wandel eines Kantonsparlaments - eine Kollektivbiografie / Baden: hier und jetzt.

<sup>3</sup> <https://www.ratsinfo.sg.ch/ris/tools/kopfnavigation/kantonsrat.mitglieder.html>. Ces informations sont intégrées dans nos résultats et présentées plus en détails sous le point 1.4 de cet article.

<sup>4</sup> Cette typologie a été élaborée dans le cadre d'une enquête précédente menée par l'IDHEAP ([http://www.geneve.ch/grandconseil/data/loi/rapport\\_com\\_idheap\\_2003\\_11.pdf](http://www.geneve.ch/grandconseil/data/loi/rapport_com_idheap_2003_11.pdf)). Les résultats peuvent être aussi consultés sur notre site internet ([www.badac.ch](http://www.badac.ch); rechercher "C1.10i"-C1.10n") et représentés soit sous forme de cartes ou d'histogrammes.





(57%), devant le Jura, St-Gall et les Grisons et nettement plus faible dans le canton de Bâle-Ville (22%). Les employés du secteur privé sont les mieux représentés dans les parlements d'Argovie, de Bâle-Campagne, de Fribourg, de Glaris, de Nidwald, d'Uri et de Zoug.

Rappelons que dans certains cantons il est impossible de siéger au parlement si on est employé de l'administration centrale, une acceptation de l'élection impliquant d'ailleurs une démission du poste. Dans le canton de Vaud, le Conseil d'Etat vient pourtant de perdre devant le Tribunal des Prud'hommes contre l'un de ses hauts fonctionnaires, M. Philippe Martinet, lequel dirige l'Office cantonal de perfectionnement scolaire, de transition et d'insertion (OPTI) tout en siégeant au Grand Conseil. Le Conseil d'Etat voulait en effet que M. Martinet choisisse entre son activité professionnelle et son mandat politique, ce qu'il a refusé de faire. L'autorité cantonale a décidé de faire recours contre cette décision.

### 3.3 Députés issus d'associations et parlementaires "non classifiables"

Le nombre des associations et l'impact politique de celles-ci est important sur la plan suisse. Certaines députations se caractérisent toutefois par la présence de davantage de membres de groupes d'intérêts que d'autres. Ainsi, les politiciens professionnels sont particulièrement bien représentés à Genève, au Tessin et à Berne (16%, 11%, 8%), trois cantons animés par une forte vitalité politique et/ou un clivage politique marqué<sup>8</sup>. La forte représentation de politiciens professionnels peut s'expliquer aussi par le niveau relativement élevé des indemnités parlementaires dans ces cantons. Les députés représentant les intérêts des associations apolitiques étaient également sur-représentés à Genève (où œuvrent de nombreuses ONG proches des organisations internationales) ainsi que dans le Jura où il existe un important réseau associatif qui s'est renforcé dans le cadre de la "Question jurassienne" et suite à la création du nouveau canton en 1979.

La tendance à la professionnalisation des parlements cantonaux augmente aussi le nombre et le poids des politiciens de carrière lesquels préparent d'ailleurs leurs armes et leurs réseaux sur le plan local et cantonal avant de se lancer au niveau national. Les députés actifs dans les associations qui se disent "apolitiques" (consommateurs, locataires etc.) effectuent toutefois aussi un travail de lobbying intense. Il conviendra à l'avenir d'affiner la typolo-

Illustration 3:

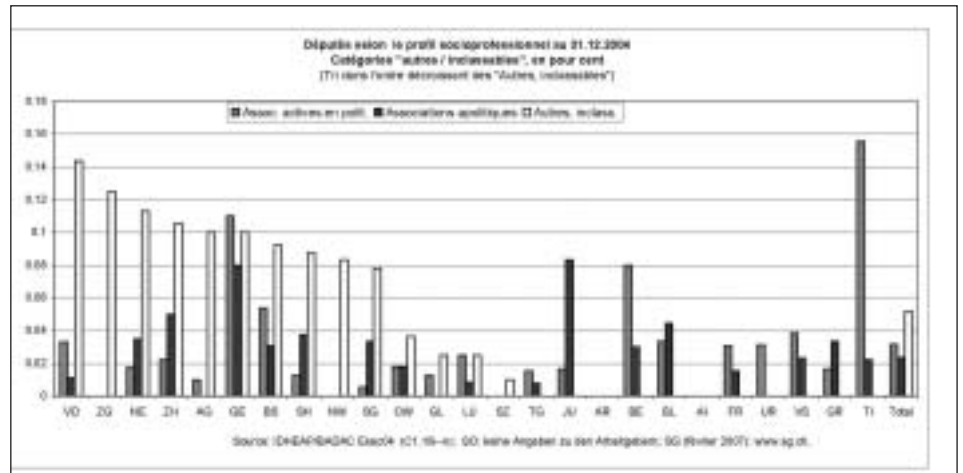
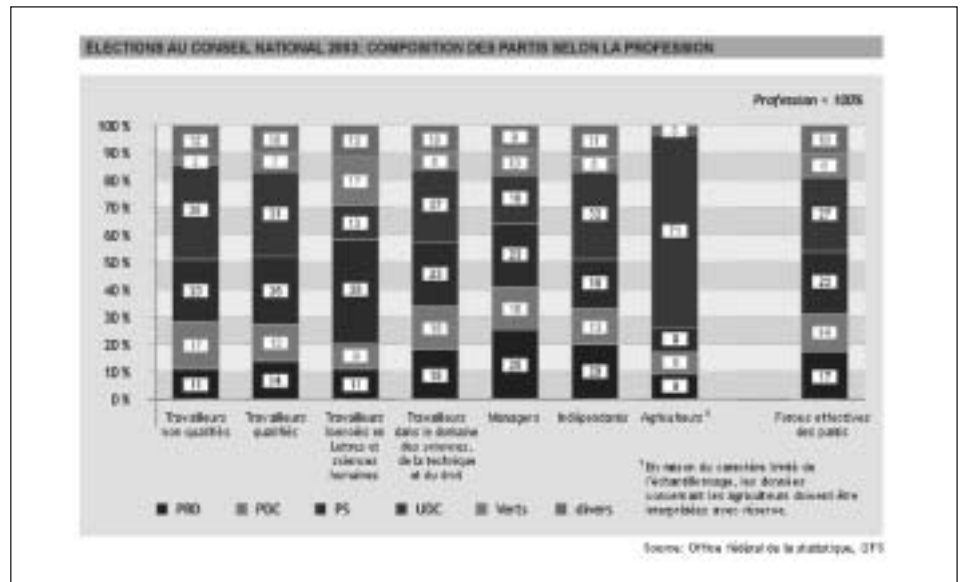


Illustration 4:



gie socioprofessionnelle en relevant aussi des indications quant au type et au niveau de formation achevée ainsi que l'activité dominante afin de réduire le nombre de valeurs manquantes. Les "autres, inclassables" atteignent comme nous l'avons vu précédemment 5% avec des valeurs dépassant même 10% dans les cantons de Vaud, de Zoug, de Neuchâtel et de Zurich (illustration 3). Selon les remarques fournies par les cantons, la majorité des députés classés dans la rubrique "autres/inclassables" sont des parlementaires à la retraite ainsi que des femmes au foyer ou des étudiants.

### 3.4 Tendance partisane et catégories socio-professionnelles

Des études de sociologie politique ont démontré l'existence de liens entre la ten-

dance partisane et le profil socioprofessionnel (p. ex. Prongué et al. 1976; Grüner et al. 1978; Selb-Lachat 2003), mettant en exergue que les partis de gauche présentaient davantage de candidats employés dans la fonction publique, alors que les partis de droite soutenaient ou seraient davantage représentés dans les parlements par des personnes issues du secteur privé, plus particulièrement issues des professions libérales. Ce constat se vérifie en effet tant au niveau de la députation fédérale que des députations cantonales. Nous observons également une correspondance entre la part des députés issus de la fonction publique et la force des partis de gauche dans les parlements cantonaux (PS+Verts+Pdt) sur la base de l'échantillon des 24 cantons ayant répondu à notre enquête (corr. Pearson=0,63). Pour présenter les liens entre tendance

<sup>8</sup> Clivage historique entre le PLR et le PDC au Tessin; clivage gauche-droite à Genève; clivage entre les centralisateurs, favorable à un Etat-central fort (plutôt à gauche de l'échiquier politique) et les décentralisateurs pour le canton de Berne.





partisane et catégories socioprofessionnelles, nous avons retenu deux exemples, le premier illustrant la distribution des partis selon la profession et le niveau de formation achevé pour le Conseil national en 2003 (illustration 4)<sup>9</sup> et le second illustrant un exemple cantonal, à savoir la tendance partisane des parlementaires st-gallois (situation février 2007) (illustrations 5)<sup>10</sup>. Bien que les catégories ne sont pas les mêmes dans les deux cas, on observe toutefois quelques faits marquant avec des concordances frappantes entre la profession/la formation et l'appartenance partisane.

Premièrement, pour le profil des députés au Conseil national, il ressort que les agriculteurs, les travailleurs non qualifiés et qualifiés, les indépendants mais aussi les personnes employées dans les sciences techniques et le droit sont surreprésentés au sein de l'UDC. Les licenciés en lettres et en sciences humaines sont par contre davantage amenés à soutenir les idées de la gauche, socialistes ou écologistes. Les managers, tout comme les indépendants restent, quant à eux, bien implantés au sein du parti radical.

Une concordance très identique entre tendance partisane et catégorie socioprofessionnelle s'observe pour St-Gall. En effet, on remarque (illustration 5) une surreprésentation des indépendants-professions libérales ainsi que des salariés d'autres entreprises privées au sein de l'UDC alors que le parti socialiste tire plus de la moitié de ses forces des employés des services publics, l'autre moitié des agents publics déclarant être affiliés au parti radical. La sous-représentation des députés de l'UDC au sein du secteur public st-gallois est surprenante (7% alors que le parti atteint 25% des sièges dans ce canton). Notons que 4 UDC et 7 socialistes n'ont pas pu être classés dans notre typologie. 21 députés radicaux relèvent des professions indépendantes ou libérales sur un total de 32 représentants du "grand vieux parti" (68%). Et 6 des 12 sièges obtenus par les verts sont représentés par des candidats des professions libérales.

#### 4. Conclusion

La profession est un des critères les plus importants pour déterminer le profil des parlementaires en Suisse. L'activité professionnelle, déterminée par les études achevées, mais aussi par la structure économique cantonale, discrimine la composition des députés tant au niveau fédéral que cantonal. Et l'évolution du profil des parlementaires dans le système de milice (du fabricant au manager, en passant par l'avocat et l'économiste) inspirent aussi des types de politiques, de réflexions et de solutions aux problèmes de la société et de l'économie. Un parlement dominé par un type de profession ne fournira sans doute pas les mêmes réponses qu'un parlement dominé par un autre, de même un parlement dominé par des salariés de la fonction publique, situés davantage à gauche et plus étatiste, ne trouvera pas les mêmes solutions qu'un autre mené par les représentants des professions libérales et les indépendants qui soutiendront davantage un modèle orienté vers le "moins d'Etat" et surtout le "moins d'impôts". En fait, derrière le profil socioprofessionnel des parle-

Illustration 5:

Tendance partisane et catégories socioprofessionnelles, St-Gall, février 2007 (N)							
Catégories	CVP / PDC	FDP / PRD	FL (Freie Liste)	GRÜ / VERTS	SP / PS	SVP / UDC	Total
1. Indépendants / professions libérales	25	21	2	6	8	30	92
2. Salariés du secteur public	25	8		3	17	4	57
3. Salariés d'une entreprise privée	2			2		6	10
4. Salariés d'une association active en politique						1	1
5. Salariés d'une association sans lien avec des partis		2			3	1	6
6. Autres, inclassables	2			1	7	4	14
<b>Total</b>	<b>54</b>	<b>31</b>	<b>2</b>	<b>12</b>	<b>35</b>	<b>45</b>	<b>180</b>

Tendance partisane et catégories socioprofessionnelles, St-Gall, février 2007 (% en colonne)							
Catégories	CVP / PDC	FDP / PRD	FL (Freie Liste)	GRÜ / VERTS	SP / PS	SVP / UDC	Total
1. Indépendants / professions libérales	46.3%	67.7%	100.0%	50.0%	22.9%	66.7%	51.1%
2. Salariés du secteur public	46.3%	25.8%	0.0%	25.0%	48.6%	8.9%	31.7%
3. Salariés d'une entreprise privée	3.7%	0.0%	0.0%	16.7%	0.0%	13.3%	5.6%
4. Salariés d'une association active en politique	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	2.2%	0.6%
5. Salariés d'une association sans lien avec des partis	0.0%	6.5%	0.0%	0.0%	8.6%	2.2%	3.3%
6. Autres, inclassables	3.7%	0.0%	0.0%	8.3%	20.0%	8.9%	7.8%
<b>Total</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>

Tendance partisane et catégories socioprofessionnelles, St-Gall, février 2007 (% en ligne)							
Catégories	CVP / PDC	FDP / PRD	FL (Freie Liste)	GRÜ / VERTS	SP / PS	SVP / UDC	Total
1. Indépendants / professions libérales	27.2%	22.8%	2.2%	6.5%	8.7%	32.6%	100.0%
2. Salariés du secteur public	43.9%	14.0%	0.0%	5.3%	29.8%	7.0%	100.0%
3. Salariés d'une entreprise privée	20.0%	0.0%	0.0%	20.0%	0.0%	60.0%	100.0%
4. Salariés d'une association active en politique	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%	100.0%
5. Salariés d'une association sans lien avec des partis	0.0%	33.3%	0.0%	0.0%	50.0%	16.7%	100.0%
6. Autres, inclassables	14.9%	0.0%	0.0%	7.1%	50.0%	28.0%	100.0%
<b>Total</b>	<b>30.0%</b>	<b>17.2%</b>	<b>1.1%</b>	<b>6.7%</b>	<b>19.4%</b>	<b>25.0%</b>	<b>100.0%</b>

Source: <https://www.ratsinfo.sg.ch/ris/tools/kopfnavigation/kantonsrat.mitglieder.html>, Conception-calculs: IDEAP-BADAC.

<sup>9</sup> Sur la base des "Etudes électorales suisses (Swiss Electoral Studies) Selects" et de l'OFES; <http://www.selects.ch>

<sup>10</sup> Nous avons reconstruit notre typologie BADAC pour St-Gall sur la base d'une liste exhaustive et très détaillée disponible en partie sur internet:

<https://www.ratsinfo.sg.ch/ris/tools/kopfnavigation/kantonsrat.mitglieder.html>. Nous remercions les services de la chancellerie du canton de St-Gall pour la livraison des données supplémentaires.





mentaires se cachent des sensibilités historiques de populations qui ont fait des choix de société, parfois davantage orientés sur les services rendus au public et l'intérêt général (modèle plutôt présents dans les cantons protestants et romands, sur le modèle wébérien) et d'autres, davantage animés par la défense des intérêts particuliers et le dynamisme (ou le rattrapage) économique (réflexe davantage présents dans les cantons alémaniques et catholiques avec de notoires exceptions évidement). Toujours est-il que le profil de la population des députés est largement décalé par rapport à celui d'une population générale encline à déléguer les responsabilités à certaines élites.

Ainsi, il ressort de notre étude qu'un décalage important existe entre le profil de la population (générale ou active) et le profil des députés tant sur le plan cantonal que fédéral. Deux catégories socioprofessionnelles sont surreprésentées par rapport à la population active: les indépendants / professions libérales (39%) et les salariés du secteur public (29%) alors que ces deux types d'activités représentent au total 30-35% des actifs. Les salariés du secteur privé ( $\pm 70\%$  de la population active) sont par contre largement sous-représentés (25%). Les différences intercantionales sont importantes avec un clivage particulièrement marqué en fonction de la culture et de la religion dominantes, mais aussi en fonction de la répartition des tendances partisans. Les cantons latins (à l'exception du Tessin et du Valais), ainsi que les cantons plus à gauche sur l'échiquier politique, élisent généralement davantage des représentants du secteur public dans les législatifs. Les cantons alémaniques (à l'exception des deux Bâle et de Berne) et catholiques (à l'exception de Fribourg, du Jura et de Thurgovie) se caractérisent par une surreprésentation des professions libérales qui doit être mis en relation aussi avec la structure économique.

La poursuite des investigations pour mieux décrire et analyser le profil des députés sous l'angle de la profession, des activités dominantes et des groupes de pression nous paraît importante. Ainsi nous pourrions mieux comprendre les orientations politiques prises par tel ou tel parlement et leurs retombées sur le fonctionnement des gouvernements et des administrations cantonales.

## Bibliographie

- Bochsler D, Koller C et al.. 2004. Die Kantone unter der Lupe -Behörden, Personal, Finanzen. Bern: Haupt.
- Germann RE. 1999. Observation continue du changement administratif: La BADAC, banque de données des cantons et des villes. Rep. N°1a, IDHEAP, Chavannes-près-Renens<sup>11</sup>
- Gruner E. 1978. Die Wahlen in den Schweizerischen Nationalrat = Les élections au Conseil national suisse: 1848-1919: droit et système électoral, participation au scrutin. Bern: Francke.
- Hasler, T. 1998. "Dienen, nicht verdienen, soll das oberste Gebot des Politikers sein". Wie der Staat seine Bundesräte, Nationalräte und Chefbeamten besoldet. Zürich: Rüegger.
- Koller C. (avec la collaboration avec d'Ivar Trippolini et de Sylvie Traimond). 2006. Mémento statistique des administrations et des autorités cantonales / Statistischer Überblick zu den kantonalen Verwaltungen und Behörden, Lausanne: IDHEAP / BADAC.
- Koller C. 2007. Administrations publiques et autorités cantonales (Analyses sur la base de l'enquête BADAC sur les administrations cantonales 2004), IDHEAP, Working Paper.
- Klöti, U. et al. 2006. Handbuch der Schweizer Politik. Zürich, Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Klöti, U. 1972. Die chefbeamten der schweizerischen Bundesverwaltung. Soziologische Querschnitte in den Jahren 1938, 1955 und 1969. Bern: Francke.
- Kriesi, H. 1998 Le système politique suisse. Paris: Economica (2e édition).
- Ladner A. 2007, Das Alter der Parlamentarierinnen und Parlamentarier in den kantonalen Parlamenten, Working paper de l'IDHEAP 1/2007
- Prongué B. (sous la direction de), 1976. La Députaiton jurassienne 1831-1921 (Matériaux pour une approche statistique), in Actes de la société jurassienne d'émulation: 133-185.
- Roth, A. 1994. Les hauts fonctionnaires de l'administration fédérale suisse profils socio-politiques, positions et pouvoir des élites administratives de la Confédération helvétique en 1991. Genève.
- Ruffieux, R. 1974. Les élections au Grand Conseil vaudois: de 1913 à 1966; Bibliothèque historique vaudois, Lausanne.
- Sciarini P. (avec la collaboration de Daniel Bochsler, Alex Fischer, Sandra Villiger et Karin Zürcher),. 2003. Etude de la composition du Grand Conseil du canton de Genève et des conditions dans lesquelles les député-e-s exercent leur mandat, IDHEAP, Lausanne.
- Selb, P., Lachat, R. 2004. Elections 2003. L'évolution du comportement électoral. Selects, Vol. 8, Berne/Genève/Zurich: Institut de science politique des Universités de Berne, Genève et Zurich.
- Stadlin P. 1990. Kantonsparlamente (+Tableaux synoptiques de l'organisation et de la procédure). Zug: Kalt-Zehnder.
- Swarzenberg, R.-G. 1971. Sociologie politique, Paris: Montchrétien
- Weber M., 1968. Economie et société, Paris, Plon.
- Wicki, D.. 2006. Der aargauische Grosse Rat 1803-2003: Wandel eines Kantonsparlaments - eine Kollektivbiografie / Baden: hier und jetzt.

<sup>11</sup> Existe aussi en allemand et en anglais: Germann RE. 1999. Dauerbeobachtung des Verwaltungswandels: Die Datenbank (BADAC) der Kantone und der Städte. Rep. 1b/1999, IDHEAP, Chavannes-près-Renens; Germann RE. 1999. Monitoring Administrative Change: The BADAC Database of Swiss Cantons and Towns. Rep. 1c/1999, IDHEAP, Chavannes-Lausanne.



# Die geschlechtsspezifische Zusammensetzung der kantonalen Parlamente: Aktuelle Situation, historische Entwicklung und Vergleich mit dem eidgenössischen Parlament

Werner Seitz, Bundesamt für Statistik

Die Schweiz gehört bekanntlich zu jenen Ländern, welche das Frauenstimm- und -wahlrecht weltweit als letzte eingeführt haben. Über fünfzig Jahre lang wurde vor allem auf kantonaler Ebene versucht, das Frauenstimmrecht einzuführen, bis Anfang der Siebzigerjahre das Eis brach und das Frauenstimm- und -wahlrecht praktisch flächendeckend auf kantonaler und eidgenössischer Ebene eingeführt wurde.<sup>1</sup>

Dauerten die politischen Auseinandersetzungen um die Einführung des Frauenstimmrechts in der Schweiz sehr lange, so zogen die Frauen darauf zügig in die Parlamente ein. Gemäss einer Zusammenstellung der Interparlamentarischen Union liegt die Schweiz heute mit ihrem Frauenanteil von 26% im internationalen Vergleich im ersten Drittel.<sup>2</sup>

## 1. Die aktuelle Frauenrepräsentation in den kantonalen Parlamenten im Spiegel der Wahlen 2004 / 2007

In den kantonalen Parlamenten nehmen die Frauen zur Zeit 721 der 2'738 Sitze ein, womit der Frauenanteil über 26 Prozent beträgt.<sup>3</sup> Das ist der höchste bisher erreichte Stand.

Wird die geschlechtsspezifische Zusammensetzung der Kantonsparlamente der Periode 2004/07 in *regionaler Hinsicht* verglichen, so schwankt der Frauenanteil zwischen 11% (TI) und 36% (AG). In 16 Kantonen liegt er zwischen 20–32%, in vier Kantonen ist er niedriger als 20% (NW, SZ, GL, TI), in vier ist er grösser als 33% (ZG, BL, BS, AG). Werden die Kantone zu Sprachregionen zusammengefasst, so besteht nur bezüglich des italienischsprachigen Tessins ein signifikanter Unterschied; die französisch- und die deutschsprachigen Kantone weisen dagegen im Durchschnitt ähnlich hohe Frauenanteile auf (26 bzw. 27%). Markant sind dagegen die *geschlechtsspezi-*

### Abkürzungen der Parteien

#### Bundesratsparteien

FDP	Freisinnig-Demokratische Partei der Schweiz
CVP	Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz
SP Schweiz	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
SVP	Schweizerische Volkspartei

#### Bürgerliche Nicht-Bundesratspartei

LPS	Libérale Partei der Schweiz
-----	-----------------------------

#### Mitte-Parteien

LdU	Landesring der Unabhängigen (1936–1999)
EVP	Evangelische Volkspartei der Schweiz
CSP	Christlichsoziale Partei

#### Kleine Linksparteien und Grüne

PdA	Partei der Arbeit der Schweiz
Sol.	Solidarität
FGA	Feministische und grün-alternative Gruppierungen (Sammelbegriff)
GPS	Grüne Partei der Schweiz

#### Kleine Rechtsparteien

SD	Schweizer Demokraten
EDU	Eidgenössisch-Demokratische Union
FPS	Freiheitspartei der Schweiz
Lega	Lega dei Ticinesi

Für Parteien auf Kantonsebene wird das Suffix -S (der Schweiz) weggelassen

*fischen Unterschiede zwischen den Parteien.* Mit 49% quasi paritätisch vertreten sind Frauen und Männer bei den Grünen (GPS, alternative Grüne). Bei der SP ist der Frauenanteil mit 44,5% zwar etwas niedriger, in absoluten Zahlen aber stellt die SP die meisten Frauen in den kantonalen Parlamenten (238).

Deutlich schwächer vertreten sind dagegen die Frauen in den Parlamentsdelegationen der bürgerlichen Parteien: Bei der FDP beträgt der Frauenanteil 23%, bei der CVP 21% und bei der SVP 13%. Nur eine Frau findet sich in den Parlamentsdeputationen der kleinen Rechtsparteien (vgl. dazu

Tabelle 1).

Die parteipolitischen Unterschiede bei der Frauenvertretung treten noch deutlicher zu Tage, wenn die gewählten Frauen nach Parteizugehörigkeit analysiert werden (Frauen=100%). 2004/07 gehörte knapp die Hälfte aller gewählten Frauen (47,5%) der SP oder den Grünen an und fast gleich viel (47%) den bürgerlichen Parteien CVP, FDP, LP und SVP. Wird in Betracht gezogen, dass SP und Grüne nur 27% der Mandate in den Kantonsparlamenten innehaben, die bürgerlichen Parteien dagegen mehr als das Doppelte (64%), kann von einer *parteiolitische Polarisierung der Frauenrepräsentation*

<sup>1</sup> Als erste Kantone beschlossen Waadt und Neuenburg das Frauenstimmrecht (1959). In den Sechzigerjahren folgten vier weitere Kantone (GE, BS, BL, TI) und 1971 wurde das Frauenstimm- und -wahlrecht auf eidgenössischer Ebene eingeführt. Ende 1972 kannten sämtliche Kantone das Frauenstimmrecht, ausser die beiden Appenzel. Vergleiche dazu Hardmeier, Sibylle, "30 Jahre Frauenstimmrecht in der Schweiz – ein Erklärungsversuch zu einem jungen Jubiläum", in *femina politica*. Zeitschrift für feministische Politik-Wissenschaft, Berlin 2001, Nr. 2 und Mesmer, Beatrix, Staatsbürgerinnen ohne Stimmrecht. Die Politik der schweizerischen Frauenverbände 1914–1971, Chronos Verlag, Zürich, 2007.

<sup>2</sup> Union Interparlementaire: <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>.

<sup>3</sup> Die Daten dieses Aufsatzes beziehen sich auf den Stand am jeweiligen Wahntag; Änderungen im Verlaufe der Legislaturperiode sind nicht berücksichtigt.



Tabelle 1:

Kantonale Parlamente 2004/2007: Gewählte Frauen und Männer, nach Parteien (Partei=100%)				
Partei	Frauen	Männer	Total	Frauenanteil in %
FDP	125	425	550	22.7
CVP	117	441	558	21.0
SP	238	297	535	44.5
SVP	71	497	568	12.5
LP	21	64	85	24.7
EVP	10	41	51	19.6
CSP	8	16	24	33.3
PdA, Sol.	4	10	14	28.6
Grüne (GPS, alternative Grüne)	100	104	204	49.0
Kleine Rechtsparteien	1	30	31	3.2
Übrige	16	53	69	23.2
<b>Total*</b>	<b>721</b>	<b>2017</b>	<b>2738</b>	<b>26.3</b>

\* inkl Appenzell Innerrhoden, wo keine Parteizuordnung der Gewählten möglich ist.

tion gesprochen werden: Am höchsten vertreten sind die Frauen bei den rotgrünen Parteien, je weiter rechts sich eine Partei positioniert, desto kleiner ist ihr Frauenanteil.

## 2. Die Entwicklung der Frauenrepräsentation in den kantonalen Parlamenten 1972–2007

Bei den ersten Wahlen mit Frauenstimmrecht Anfang der Siebzigerjahre reüssierten die Frauen mit einem Anteil von gut 6% unter den Gewählten. Bei den folgenden Wahlen vermochten sie ihre Vertretung kontinuierlich zu steigern: Zu Beginn der Achtzigerjahre überschritten sie die 10%-Marke und in den frühen Neunzigerjahren die 20%-Marke. Nach einem Stottern zu Beginn des neuen Jahrtausends stieg der Anteil der gewählten Frauen 2004/07 in den kantonalen Parlamenten auf rund 26% (siehe dazu auch Tabelle 2).

Die Zuwachsrate der Frauenvertretung betrug pro Wahlperiode im Durchschnitt rund 2 Prozentpunkte. Eine Ausnahme stellten die frühen Neunzigerjahre dar, als sich der Frauenanteil in den kantonalen Parlamenten um fast 7 Punkte steigerte, und die Wahlperiode 2000/03, als der Frauenanteil stagnierte. Auslöser für den ein-

zigartigen Zuwachs in der Periode 1992/95 war die Nichtwahl der Genfer Sozialdemokratin Christiane Brunner in den Bundesrat vom Frühling 1993, welche die Frage der Untervertretung der Frauen in den politischen Institutionen schlagartig ins Zentrum der öffentlichen Diskussionen rückte. Die anhaltende mediale Berichterstattung setzte eine Dynamik in Gang, den sogenannten "Brunner"-Effekt, welche die Frauenanteile in noch nie gesehene Ausmass ansteigen liess. Spektakulär waren namentlich die kantonalen Parlamentswahlen im Aargau, in Solothurn und in Neuenburg, bei denen sich der Frauenanteil knapp verdoppelte bis gar verdreifachte (AG: von 18,5 auf 31,5%, SO: von 11,1 auf 34,7%, NE: von 13,9 auf 27,8%).

Der "Brunner-Effekt" lässt sich besonders gut darstellen, wenn die kantonalen Parlamentswahlen der Periode 1992/1995 in folgende drei Phasen unterteilt werden: (1) Wahlen vor der "Nichtwahl von Brunner" (1992), (2) Wahlen im Jahr der "Nichtwahl von Brunner" (1993) und (3) Wahlen in den beiden Jahren nach der "Nichtwahl von Brunner" (1994/95). Für die erste Phase betrug die durchschnittliche Zuwachsrate der Frauenanteile 2,6 Prozentpunkte, was im Rahmen der Zuwachsraten der Siebziger- und Achtzigerjahre liegt. Für die zweite Phase jedoch schnellte der Zuwachs der

Frauenanteile auf 12 Prozentpunkte.<sup>4</sup> In der dritten Phase sank der Zuwachs auf 6,4 Punkte; er war damit aber deutlich höher als bei den früheren Wahlen. Es kann also durchaus von einer gewissen Nachhaltigkeit des "Brunner-Effekts" gesprochen werden, zumal bei den folgenden Wahlen in den Neunzigerjahren der Frauenanteil in den kantonalen Parlamenten weiter anstieg (+2,1 Punkte).

Die Stagnation der Frauenvertretung in der Wahlperiode 2000/03 dagegen dürfte auf die massiven Mandatsgewinne der SVP auf Kosten von CVP und FDP zurückzuführen sein.<sup>5</sup>

Werfen wir einen Blick auf die *Frauenrepräsentation der einzelnen kantonalen Parlamente seit 1972*, so lassen sich Kantone mit überdurchschnittlich hohen und Kantone mit unterdurchschnittlich niedrigen Frauenanteilen identifizieren. Die höchsten Frauenanteile während sechs Perioden in Folge wies Genf auf; bei den letzten beiden Wahlen fiel Genf jedoch zurück und musste die Leader-Position an Basel-Stadt bzw. an den Aargau abtreten. Konstant hohe Frauenanteile wies nebst den beiden erwähnten Genf und Basel-Stadt auch Basel-Landschaft auf. Die Frauenanteile dieser Kantone lagen bei sämtlichen Wahlen im Durchschnitt 8–10 Prozentpunkte über dem gesamtschweizerischen Mittel. Die niedrigsten Frauenanteile verzeichnete in den Siebziger- und Achtzigerjahren Uri, ab Mitte der Neunzigerjahre übernahm diese Rolle zunehmend das Tessin. Zur Gruppe jener Kantone, die konstant niedrige Frauenanteile auswies, gehören nebst dem erwähnten Uri auch Glarus, Schwyz, Wallis und Graubünden. Ihre Frauenanteile lagen im Durchschnitt 6–10 Prozentpunkte unter dem gesamtschweizerischen Mittel.

Insgesamt veränderte sich diese Struktur während der letzten drei Jahrzehnte nur gering, wie eine Analyse der Rangordnung der Kantone nach Grösse des Frauenanteils ergab. Die Unterschiede zwischen den Kantonen sind dagegen kleiner geworden.

Dieses regionale Muster der Frauenrepräsentation, wonach also tendenziell die Westschweiz und die städtischen Kantone die "Avantgarde", die eher ländliche und Zentralschweiz die "Arrièregarde" darstellen, entspricht auch dem Zustimmungsmuster der Kantone bei Volksabstimmungen

<sup>4</sup> Selbst wenn wir die Zuwachsrate nicht aufgrund der gewählten Frauen berechnen, sondern – um der unterschiedlichen Grösse der Parlamente Rechnung zu tragen – den Durchschnitt aller Parlamente nehmen, erhalten wir einen ähnlich hohen Wert (+11,2 Punkte).

<sup>5</sup> Vergleiche dazu Rielle, Yvan, Sonnenplätze und Schattenseiten. Die Repräsentation von Frauen in den kantonalen Parlamenten seit der Einführung des Frauenstimmrechts, Praktikumsbericht Universität Bern (IPW) 2003.

<sup>6</sup> Analysiert wurden die eidg. Volksabstimmungen über folgende Vorlagen: Einführung des Frauenstimmrechts (1959 und 1971), Fristenlösung (1977), Mutterschaftsversicherung (1984 und 1999), gleiche Rechte für Mann und Frau, neues Ehegesetz (1981 und 1985) und Quoteninitiative (2000). Bei diesen Volksabstimmungen bildeten die lateinischen Kantone (GE, VD, NE, TI) mit den beiden Basel und Zürich durchwegs den relativ stabilen gleichstellungspolitisch offenen Pol, die Zentral- und Ostschweiz dagegen den gleichstellungspolitisch zurückhaltenden bis ablehnenden Pol. Siehe dazu auch Seitz, Werner, Ein Streifzug durch hundert Jahre Kampf um die politische Gleichstellung der Frauen in der Schweiz. Gleichstellungspolitische Strategien und die ambivalenten Wirkungen der direkten Demokratie. Öffentliche Vorlesungsreihe der Fachstelle für die Gleichstellung, Universität St. Gallen, Wintersemester 2003 / 04 (unter <http://www.werner-seitz.ch>).

Zur hohen Erklärungskraft der regionalen Kultur auf die regionalen unterschiedliche Frauenrepräsentation siehe Rielle, Yvan, Der andere Kulturkampf. Über die weibliche Repräsentation in den Kantonsparlamenten und ihren geschlechterkulturellen Kontext. Ansätze zur Erklärung der unterschiedlichen Frauenanteile in den kantonalen Parlamenten von 1968 bis 2003, Lizentiatsarbeit Universität Bern (IPW) 2005, S. 38 ff.





Tabelle 2:

**Kantonale Parlamente 1972–2007:  
Entwicklung des Frauenanteils unter den Gewählten, nach Parteien  
(Partei=100%)**

Partei	1972–1975	1976–1979	1980–1983	1984–1987	1988–1991	1992–1995	1996–1999	2000–2003	2004–2007
FDP	5.1	6.7	8.1	8.9	11.6	17.3	19.5	20.5	22.7
CVP	5.0	8.6	7.8	8.7	10.3	14.6	17.7	18.8	21.0
SPS	9.3	13.7	15.3	18.3	26.7	40.2	40.6	42.8	44.5
SVP	1.7	1.4	3.6	5.2	8.1	10.0	11.5	11.4	12.5
LPS	13.7	12.5	11.1	13.3	18.1	24.2	20.2	16.7	24.7
LdU	11.0	13.1	25.5	26.7	28.1	44.0	45.5	33.3	
EVP	9.5	14.0	20.8	25.5	22.0	20.9	16.7	32.6	19.6
CSF	11.1	11.8	4.5	20.0	23.8	23.8	28.6	22.2	33.3
PdA/Sol.	11.8	20.0	17.2	23.8	33.3	47.1	48.7	36.1	28.6
Grüne (FOCH)	16.7	40.0	34.7	32.2	32.3	48.5	49.3	45.5	49.0
Kleine Rechts	4.5	3.1	5.3	9.6	5.3	4.3	8.2	5.6	3.2
Übrige	7.9	9.3	13.9	18.4	19.0	16.4	20.4	6.3	23.2
<b>Total</b>	<b>6.2</b>	<b>8.6</b>	<b>10.2</b>	<b>12.3</b>	<b>15.2</b>	<b>22.0</b>	<b>24.1</b>	<b>24.2</b>	<b>26.3</b>

Quelle: Wahlstatistik © Bundesamt für Statistik

über gleichstellungspolitische Themen<sup>6</sup>. Der oben erwähnte "Brunner"-Effekt von 1993 schlug sich besonders auch bei der Entwicklung der Frauenrepräsentation bei der SP und den Grünen nieder: Diese steigerten 1992/95 ihren Frauenanteile um 14 bzw. 16 Prozentpunkte auf 40 bzw. 49%. Aber auch FDP und CVP verzeichneten in dieser Periode das grösste Wachstum ihrer Frauenvertretung (um 6 bzw. 4 Punkte). Insofern aber die Frauen bei der SP und den Grünen deutlich stärker vom "Brunner"-Effekt profitierten als die Frauen bei den bürgerlichen Parteien, verstärkte sich der *parteilpolitische Unterschied der Frauenrepräsentation*. Dieser hatte zwar ansatzweise bereits schon in den Siebziger- und Achtzigerjahren bestanden: So waren die Frauen bei den Grünen bereits ab den Achtzigerjahren zu einem Drittel vertreten und seit 1992/95 bewegen sich ihre Anteile zwischen 45–49%. Bei der SP setzte Mitte der Achtzigerjahre – basierend auf einer programmatischen Hinwendung zu den neuen Mittelschichten – eine gewisse Feminisierung ein, wodurch sich die Frauenanteile der 20%-Schwelle näherten. Mit dem massiven Zuwachs in der Periode 1992/95 überschritt der Frauenanteil die 40%-Marke; in der Folge steigerte er sich sukzessive auf 45%.

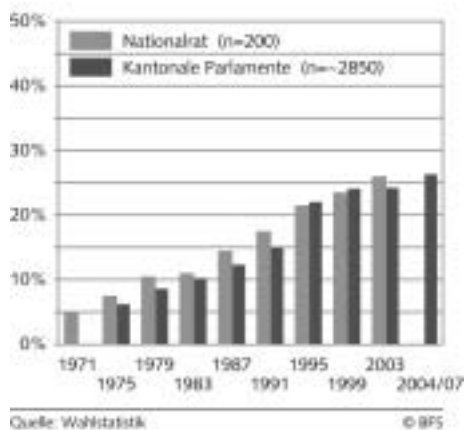
Bei FDP und CVP waren die durchschnittlichen Steigerungsraten insgesamt nur halb so gross wie bei der SP und den Grünen. Bis 1988 lagen denn auch ihre Frauenanteile unter 10% und noch bis 2000 unter 20%. Bei der SVP war der Frauenanteil noch nie-

driger: Er überschritt die 10%-Schwelle erst nach 1995; bis 2007 steigerte sie sich auf 12,5%.

### 3. Die Frauenrepräsentation in den kantonalen Parlamenten und im Nationalrat im Vergleich

Obwohl im Nationalrat nur 200 Sitze zu vergeben sind, verlief im Nationalrat die Entwicklung der Frauenvertretung ähnlich wie in den kantonalen Parlamenten.<sup>7</sup> Bei den ersten Wahlen in den Nationalrat mit Frauenbeteiligung (1971) reüssierten die Frauen mit einem Anteil von 5% unter den Gewählten. Bei den folgenden Wahlen vermochten sie ihre Vertretung kontinuierlich zu steigern: 1979 überschritten sie die

**Frauenanteil unter den Gewählten  
Nationalrat und kant. Parlamente G 1**



10%-Marke und 1995 die 20%-Marke. Bei den Wahlen 2003 erreichte der Anteil der gewählten Frauen im Nationalrat 26%. Wie bei den kantonalen Parlamentswahlen erfuhr die Frauenrepräsentation ihre grösste Steigerung (+ 4 Punkte) bei den Wahlen 1995.<sup>8</sup>

Hinsichtlich des parteipolitischen Verteilungsmuster der gewählten Frauen zeigen sich in den Grundzügen grosse Ähnlichkeiten. Allfällige Unterschiede dürften in der unterschiedlichen regionalen politische Kultur sowie in der unterschiedlichen Grösse der Wahlkreise begründet sein.

Anders als bei den kantonalen Wahlen zeigten sich in den Siebzigerjahren im Nationalrat vorerst keine nennenswerten parteipolitischen Unterschiede. So gehörten denn in den Siebzigerjahren die meisten gewählten Frauen im Nationalrat einer der drei grossen Bundesratsparteien (FDP, CVP, SP) an. In den Achtzigerjahren aber setzte die erwähnte *parteilpolitische Polarisierung der Frauenrepräsentation* ein. Die Frauenanteile der rotgrünen Parteien stiegen stark an, während – anders als auf kantonaler Ebene – die Frauenanteile von FDP und CVP im Nationalrat tendenziell rückläufig waren. Diese Polarisierung verstärkte sich noch bei den folgenden Wahlen und bei den Wahlen von 2003 gehörten knapp 60% aller gewählten Frauen entweder der SP an oder den Grünen, welche jedoch nur über 33% aller Nationalratsmandate verfügen. Zu den bürgerlichen Parteien FDP, LPS, CVP und SVP mit 61,5% aller Nationalratsmandate gehörten nur gerade 38% aller Nationalrätinnen.

<sup>7</sup> Bundesamt für Statistik, Der lange Weg ins Parlament. Die Frauen bei den Nationalratswahlen von 1971 bis 1991, Bern 1994 sowie Seitz, Werner, "Die Frauen bei den Nationalratswahlen 1971–1991 aus statistischer Sicht", in Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft (Hg.), Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft, Band 34: Frauen und Politik, Bern 1994, S. 225 ff.

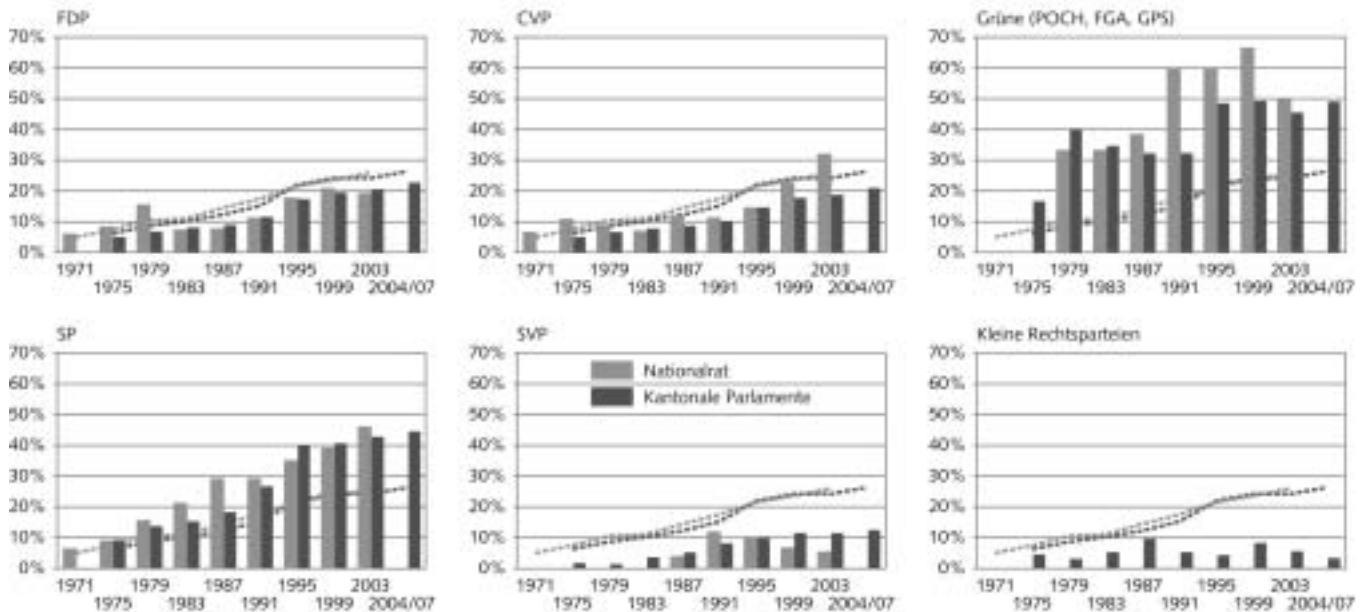
<sup>8</sup> Bundesamt für Statistik, Die Frauen bei den Nationalratswahlen 2003. Entwicklung seit 1971. Mit einem Anhang zu den Frauen bei den Wahlen in den Ständerat und in die kantonalen Parlamente, Neuchâtel 2004.





## Frauenanteil unter den Gewählten nach Parteien Nationalrat und kant. Parlamente

G 2



Quelle: Wählstatistik

© BFS

Vergleichen wir die aktuellsten Frauenanteile der einzelnen Parteien im Nationalrat und in den kantonalen Parlamenten, so haben Grüne und SP in beiden Parlamenten annähernd Geschlechterparität erreicht, während die FDP einen Frauenanteil von 19% (Nationalrat) bzw. 23% (kantonale Parlamente) ausweist. Bei der SVP hat die Frauenvertretung – anders als in den Kantonen (12%) – mit 5,5% den niedrigsten Wert seit 1987 erreicht. Bei den Nationalratswahlen 2003 schafften es die CVP-Frauen nicht nur, sämtliche bisherigen Sitze zu behalten, sondern ihre Zahl noch leicht zu steigern. Weil dagegen die massiven Mandatsverluste der CVP sämtliche zu Lasten der Männer gingen, stieg der Frauenanteil bei der CVP auf 32%. In den kantonalen Parlamenten aber ist der Frauenanteil der CVP-Frauen rund ein Drittel niedriger (21%).

### 4. Die Frauenrepräsentation im Ständerat

Der Vergleich der Frauenrepräsentation zwischen den kantonalen Parlamenten und dem eidgenössischen Parlament wäre unvollständig, wenn der Blick nicht auch noch auf den Ständerat gerichtet würde, jener kleinen Kammer, die – anders als die meisten kantonalen Parlamente und der Nationalrat – weitgehend nach dem Majorzsystem gewählt wird. Im Ständerat verlief die Entwicklung der Frauenrepräsentation nämlich anders als bei den Wahlen in den Nationalrat und in die kantonalen Parlamente.

So war der Start ziemlich harzig: Bei den drei Ständeratswahlen in den Siebzigerjahren wurden nur wenige Frauen gewählt und so bewegte sich der Frauenanteil im Ständerat bis 1995 zwischen 0–11%. Darauf steigerte er sich sukzessive auf 17% (1995) bzw. 20% (1999), und bei den Wahlen 2002/03 erreichte er 24%.

Nicht nur die Einsitznahme in die kleine Kammer verlief anders, verschieden ist auch die parteipolitische Verteilung der gewählten Frauen im Ständerat: Seit den Ständeratswahlen 1994/95 ist die FDP jene Partei mit den meisten Frauen im Ständerat, gefolgt von der SP und der CVP. Die Grünen sind in der kleinen Kammer nicht vertreten.

Nach den Wahlen 2002/03 gehörten fast 2/3 aller Ständerätinnen (7 von 11) einer bürgerlichen Partei an (5 FDP, 2 CVP); 4 Ständerätinnen sind Mitglied der SP. Am grössten waren die Frauenanteile in der SP (44%) und in der FDP (36%). Die CVP stellte 2 Ständerätinnen und 13 Ständeräte (13%). Von der SVP wurde noch nie eine Frau in den Ständerat gewählt.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Ähnlich wie im Ständerat ist das Muster der Frauenrepräsentation – sowohl hinsichtlich der Entwicklung der Frauenanteile insgesamt wie der parteipolitischen Verteilungsmuster – in den kantonalen Regierungen. Siehe dazu auch Seitz, Werner, "Die Frauen bei den eidgenössischen Wahlen 2003: Stolpersteine auf dem Weg zur politischen Gleichstellung. Mit einem Exkurs zu den Frauen bei den Wahlen in die kantonalen Parlamente und Regierungen 2000/03", in Eidg. Kommission für Frauenfragen (Hg.), Frauenfragen / Questions au féminin / Problemi al Femminile, Bern 2004, Nr. 1, S. 51 ff.



# Das Alter der Parlamentarierinnen und Parlamentarier in den kantonalen Parlamenten

Andreas Ladner, Prof., Idheap (Institut de hautes études en administration publique), Chavannes-près Renens

La classe d'âge la mieux représentée dans les parlements cantonaux est celle des 45-54 ans. Les jeunes ainsi que les personnes âgées de plus de 65 ans sont, par contre, nettement sous-représentés dans les législatifs cantonaux. Les parlements des cantons romands ainsi que ceux des cantons à majorité catholique ou religieusement mixtes connaissent les parlements les plus jeunes. Deux explications distinctes permettent de mieux comprendre ces différences. Dans le cas de la Suisse romande, une explication peut tenir à la présence d'une culture politique davantage axée sur la démocratie représentative que sur la démocratie directe. La Suisse romande se caractérise en effet par une présence plus marquée des parlements communaux. Pour les cantons catholiques, nous présumons que le catholicisme a des effets intégrateur et mobilisateur sur les jeunes pour l'entrée en politique. En outre, le niveau des indemnités parlementaires est plus élevé dans la plupart des cantons romands ou ces cantons possèdent pour la plupart un système avec des représentants suppléants qui peut rendre les législatifs plus attractifs ou du moins faciliter l'accès des jeunes à la politique.

Stärkste Altersgruppe in den kantonalen Parlamenten sind die 45 bis 54 Jährigen. Deutlich untervertreten sind die Jüngeren. Aber auch die ständig grösser werdende Gruppe der über 65 Jährigen findet sich kaum in den Parlamenten. Besonders auffallend ist, dass sich die jüngsten Parlamente in der französischsprachigen Schweiz, sowie in den konfessionell gemischten oder katholischen Kantonen finden. Als Erklärung bieten sich zwei verschiedene Ansätze an. Im Fall der Westschweiz wird vermutet, dass die stärker repräsentativdemokratisch (und weniger direktdemokratisch) geprägte politische Kultur sowie die stärkere Verbreitung von Parlamenten auf Gemeindeebene ihre Auswirkungen haben. Im Fall der katholischen Kantone, wird demgegenüber vermutet, dass der Katholizismus auf die jungen Leute eine politisch integrative und mobilisierende Wirkung hat. Zudem kann vermutet werden, dass durch eine höhere Entschädigung der Parlamentmitglieder oder durch ein Stellvertretersystem der Zugang zu den Parlamenten für junge Leute attraktiver gemacht oder erleichtert werden kann.

## 1. Einleitung

Eine elementare und kaum bestrittene Anforderung an repräsentativdemokratische Systeme ist, dass die Parlamentarierinnen und Parlamentarier die Bevölkerung möglichst gut vertreten. Was genau mit einer möglichst guten Vertretung gemeint ist, und wie dies zu geschehen hat, ist allerdings weniger klar und eindeutig. Sind die Parlamentsmitglieder in erster Linie Delegierte, die sich über ein bindendes Mandat an den Wählerauftrag oder an die Parteilinie zu halten haben, oder sind sie eher "Treuhänder", die die Anliegen der Wählerinnen und Wähler, respektive der Parteien nach bestem Wissen und Gewissen, aber durchaus auch nach eigenem Gutdünken wahrnehmen? Sollen Parlamente bezüglich ihrer soziodemographischen Zusammensetzung (Alter, Geschlecht, Berufsstruktur) ein möglichst genaues Abbild der Bevölkerung sein, oder ist es wichtiger, dass die Interessen der verschiedenen Bevölkerungssegmente und Regionen möglichst effektiv vertreten werden? Müssen sich die politischen Einstellungen der Parlamentarierinnen und Parlamentarier mit denjenigen der Bevölkerung decken oder ist es wünschenswert, dass in den Parlamenten politische Unterschiede deutlicher zutage treten?

Im Zentrum dieses kleinen Aufsatzes steht das Alter der Parlamentarierinnen und Parlamentarier in den kantonalen Parlamenten. Anders als beim Geschlecht, ist man hier schneller geneigt anzuerkennen, dass die Alterszusammensetzung der Parlamente nicht genau derjenigen der Bevölkerung entsprechen muss. Dies hängt nicht nur damit zusammen, dass für das passive Stimmrecht in der Regel ein Mindestalter von 18 Jahren vorausgesetzt wird, sondern auch damit, dass für ein politisches Mandat Wissen, Erfahrung, Reife, Bekanntheit,

Geld, Beziehungen usw. vorausgesetzt werden, welche ältere Personen gegenüber jüngeren bevorzugen. Und nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund der demographischen Alterung der Gesellschaft und dem eher geringen Interesse Jugendlicher an der Politik ist es nicht ganz unwichtig zu wissen, wie sich die kantonalen Parlamente altersmässig zusammensetzen sowie ob und warum in gewissen Kantonen die Jüngeren allenfalls stärker in den Parlamenten vertreten sind.

Die der Untersuchung zugrunde liegenden Daten zum Alter der kantonalen Parlamentarierinnen und Parlamentarier stammen aus der BADAC-Erhebung 2004.<sup>1</sup> Stichdatum für die Erhebung war der 31.12.2004. Erhoben wurde die Anzahl Personen, die vorgegebenen Alterskategorien<sup>2</sup> angehören. In die Untersuchung einbezogen werden so Altersangaben zu 2929 Personen.<sup>3</sup> Für eine bessere Vergleichbarkeit der Daten werden nicht nur die Anteile der Parlamentarierinnen und Parlamentarier in den jeweiligen Alterskategorien berücksichtigt, sondern es wird auch ein Durchschnittsalter für die jeweiligen Parlamente berechnet. Da nicht erwartet werden kann, dass innerhalb der Kategorien eine Normalverteilung vorliegt, wird für jede Kategorie die Anzahl Personen mit einem angenommenen Kategorienmittelwert<sup>4</sup> multipliziert und die Summe der einzelnen Produkte wird anschliessend durch die Gesamtzahl der Sitze dividiert.

Ein Vergleich der Alterszusammensetzung von Parlamenten ist nicht ganz unproblematisch. Stichtag für die Erhebung der Alterszusammensetzung war, wie erwähnt, der 31.12.2004. Geht man davon aus, dass die Erneuerung des Parlaments zu einem grösseren Teil auf die Gesamterneuerungswahlen fällt, so macht es einen Unterschied, ob das Parlament zu diesem Datum am Anfang oder am Ende einer Legislatur

<sup>1</sup> Die BADAC (Datenbank der Schweizer Kantone und Städte) führt in regelmässigen Abständen Erhebungen bei der Gesamtheit der Schweizer Kantone durch. Dabei wird eine breite Palette von Themen abgedeckt (vgl. [www.badac.ch](http://www.badac.ch)). Für eine Anleitung zur Datenbankbenutzung und eine kurze Übersicht der Resultate, siehe [[www.badac.ch/DE/news/memento/memento06.pdf](http://www.badac.ch/DE/news/memento/memento06.pdf)] und ausführlich zu früheren Resultaten: Bochsler et al (2004). Die Schweizer Kantone unter der Lupe – Behörden, Personal, Finanzen. Bern: Haupt.

<sup>2</sup> Folgende Alterskategorien kamen zur Anwendung: 18-24 Jahre, 25-34 Jahre, 35-44 Jahre, 45-54 Jahre, 55-64 Jahre und 65 Jahre und älter.

<sup>3</sup> Am Stichtag (31.12.2004) zählten alle kantonalen Parlamente zusammen 2932 Sitze. Für den Kanton St. Gallen wurden die Altersangaben nachträglich erhoben. Für drei Personen konnten keine Angaben gefunden werden, sodass sich die untersuchte Gesamtzahl der Sitze auf 2929 verringert. Seit 2004 hat in den Kantonen AG, BE, BS und SO eine Reduktion der Sitzzahl in den Parlamenten stattgefunden, welche die Zahl der Parlamentssitze in den 26 Kantonen auf 2768 Sitze reduziert hat. Mit den Wahlen 2007 reduziert sich zudem auch die Sitzzahl im Kanton Waadt von 180 auf 150. Am 11. März 2007 hat auch St. Gallen einer Reduktion der Sitzzahl von 180 auf 120 zugestimmt.

<sup>4</sup> Auf der Basis von Plausibilitätsüberlegungen wurden folgende Werte verwendet: 18-24 Jahre: 22; 25-34 Jahre: 31; 35-44 Jahre: 40; 45-54 Jahre: 49; 55-64 Jahre: 58; 65 Jahre und älter: 67.



war.<sup>5</sup> Ein Parlament am Ende einer Legislatur, d.h. ein Parlament, welches anfangs 2001 neu bestellt wurde, wäre damit bei seiner Wahl fast vier Jahre jünger gewesen. Für die angestellten Vergleiche wurde deshalb ein Korrekturfaktor berechnet, welcher den unterschiedlichen Zeitpunkten der Gesamterneuerungswahlen Rechnung trägt. In den nachfolgenden Analysen werden jeweils die Verteilung der Alterskategorien am Stichtag, der auf dieser Basis errechnete Durchschnittswert für die Parlamente und der korrigierte Durchschnittswert dargestellt.

## 2. Mehrheitlich zwischen 45 und 54 Jahre alt

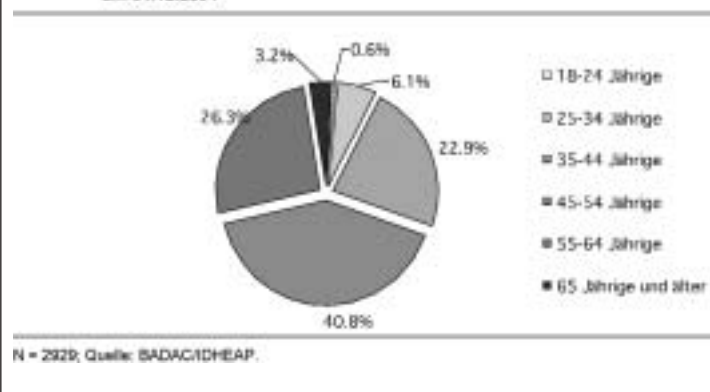
Am 31.12.2004 waren rund 40 Prozent der gegen 3000 Mitglieder der kantonalen Parlamente zwischen 45 und 54 Jahre alt. Etwas mehr als ein Viertel war zwischen 55 und 64 Jahre alt, etwas mehr als ein Fünftel zwischen 35 und 44 Jahre. Deutlich weniger stark vertreten waren die unter 35 Jährigen sowie die 65 Jährigen und älteren (vgl. Figur 1). Der Mittelwert der Altersdurchschnittswerte der kantonalen Parlamente betrug zu diesem Zeitpunkt 48.4 Jahre.

Ein Vergleich mit der Bevölkerung bestätigt die Übervertretung der 45 bis 54 Jährigen, welche in der Gesamtbevölkerung lediglich 14 Prozent der Bevölkerung ausmachen. Der Anteil der mindestens 65 Jährigen liegt hier bei 16 Prozent, derjenige der unter 35 Jährigen bei 41 Prozent.<sup>6</sup>

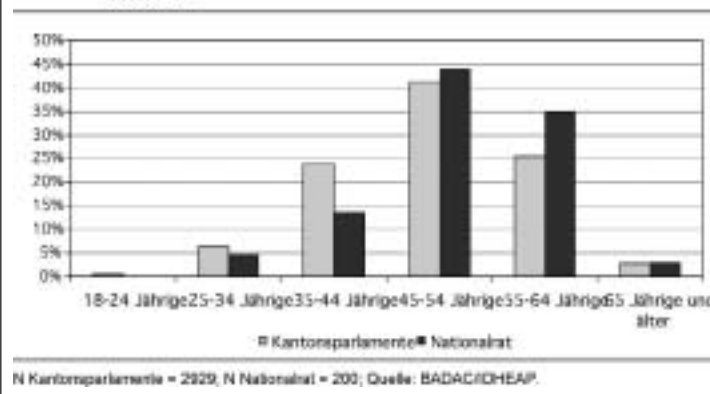
Die Mitglieder der Kantonsparlamente sind deutlich jünger als ihre Kolleginnen und Kollegen aus dem Nationalrat (vgl. Figur 2). Zwar bilden auch im Nationalrat die 45 bis 54 Jährigen mit 44 Prozent die grösste Alterskategorie, die nächst höhere Alterskategorie der 55 bis 64 Jährigen ist aber mit mehr als einem Drittel deutlich besser vertreten. Erstaunlich an diesen Zahlen ist nicht nur die geringe Vertretung der unter 35 Jährigen, sondern dass es offenbar auch für Politikerinnen und Politiker so etwas wie ein implizites Pensionsalter gibt und der Anteil der über 65 Jährigen auf beiden Ebenen sehr klein ist. Das Durchschnittsalter des Nationalrates zu Beginn der 47. Legislatur betrug 51.7 Jahre und liegt damit 3.4 Jahre höher als das Durchschnittsalter aller Kantonsparlamente.

Noch nicht berücksichtigt in diesen Zahlen ist, dass sich die Wahl der Kantonsparlamente auf mehrere Jahre verteilt und dass damit – wie eingangs erwähnt – das am

Figur 1: Alter der kantonalen Parlamentarierinnen und Parlamentarier, Anteil in %, am 31.12.2004



Figur 2: Alter der Parlamentarierinnen und Parlamentarier in den Kantonsparlamenten und im Nationalrat, ein Vergleich, Anteil in %, am 31.12.2004



Stichtag 31. Januar 2004 ermittelte Alter leicht überschätzt wird. Trägt man den unterschiedlichen Zeitpunkten der Wahl der kantonalen Parlamenten Rechnung, so verringert sich das Durchschnittsalter um zwei Jahre. Zum Wahlzeitpunkt der 26 Parlamente der zwischen 2001 und 2004 beginnenden Legislatur lag der Altersdurchschnitt der 26 kantonalen Parlamente bei 46.3 Jahren. Damit erhöht sich auch der Unterschied zum Nationalrat auf mehr als fünf Jahre (5.4 Jahre).

## 3. Beachtliche Unterschiede zwischen den Kantonen

Zwischen den Kantonen zeigen sich beachtliche Unterschiede. Junge Parlamente finden sich in den Kantonen Wallis, Genf und Jura (vgl. Tabelle 1). Nicht nur liegt in diesen Kantonen das korrigierte Durchschnittsalter unter 44 Jahren, sondern mindestens 45 Prozent der Parlamentarierinnen und Parlamentarier sind weniger als 45 Jahre alt. Ebenfalls relativ jung sind die Parlamente in den Kantonen Schwyz, Obwalden, Zug und Solothurn. Hier liegt das Durchschnittsalter immer noch unter 45 Jahren. "Alte" Parlamente finden sich demgegenüber in den Kantonen Uri, Bern,

Zürich, Waadt, Appenzell-Ausserrhoden, Thurgau, Schaffhausen und Basel-Stadt. Hier liegt das Durchschnittsalter über 48 Jahre und im besten Fall ist nur knapp ein Viertel weniger als 45 Jahre alt.

Figur 3 verdeutlicht mit Blick auf die Verteilung der Alterskategorien die Unterschiede zwischen einem jungen und einem alten Parlament. Als Vertreter der jungen Parlamente wird das Parlament des Kantons Schwyz abgebildet, die alten Parlamente werden durch den Kanton Basel-Stadt vertreten. Die Vergleichbarkeit der Grösse der Alterskategorien der beiden Parlamente wird dadurch garantiert, dass beide Parlamente im Jahr 2004 neu gewählt wurden. In beiden Parlamenten bilden zwar die 45 bis 54 Jährigen die grösste Altersgruppe, in Basel-Stadt folgen an zweiter Stelle die 55 bis 64 Jährigen mit rund einem Drittel (gegenüber weniger als 15 Prozent in Schwyz), in Schwyz sind es die 35 bis 44 Jährigen mit mehr als 35 Prozent (gegen etwas mehr als 10 Prozent in Basel-Stadt). Im Kanton Schwyz schliesslich finden sich keine Parlamentarierinnen oder Parlamentarier die älter als 65 Jahre alt sind.

<sup>5</sup> Ein nicht zu vernachlässigender Teil der Parlamentssitze wird jeweils auch während einer Legislatur erneuert. Hierzu fehlen uns leider genauere Angaben.

<sup>6</sup> Quelle: Altersstruktur Bevölkerung; BFS Volkszählung 2000.





Figur 3: Altersstruktur der kantonalen Parlamente in Schwyz und Basel-Stadt, Anteil in %, am 31.12.2004

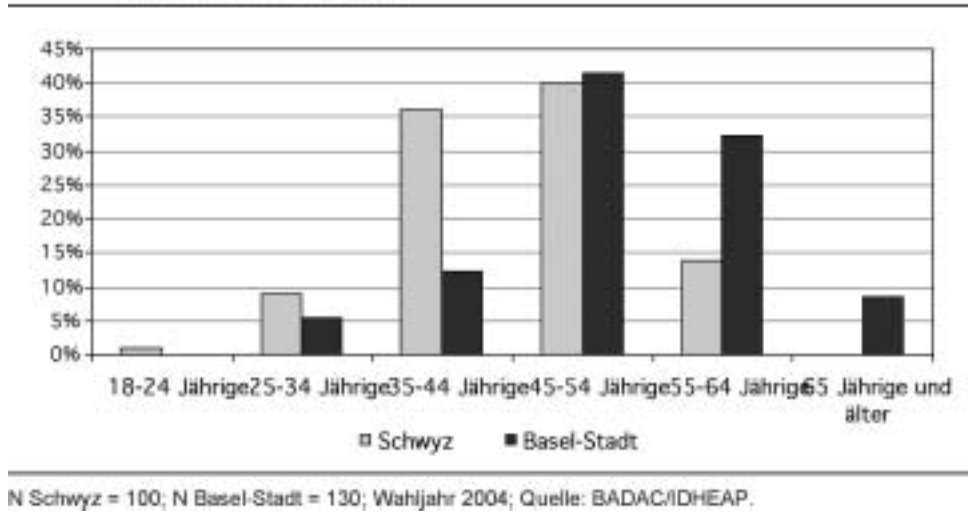


Tabelle 1: Alter der Parlamentarierinnen und Parlamentarier in den Kantonsparlamenten, Verteilung auf die verschiedenen Alterskategorien (Prozentanteile) am 31.12.2004, Prozentanteil unter 45 Jähriger am 31.12.2004, Durchschnittsalter (erhoben am 31.12.2004 und korrigiert)

Kanton	Anz. Sitze 2004	18-24 J.	25-34 J.	35-44 J.	45-54 J.	55-64 J.	65+	Tot.	Unter 45 J. (in %)	Durchschnittsalter	Durchschnittsalter (korrig.)	Wahljahr
VS	130	1.5	16.2	35.4	37.7	7.7	1.5	100	53.1	43.5	39.6	2001
GE	100	2.0	15.0	37.0	32.0	12.0	2.0	100	54.0	43.9	40.7	2001
JU	60	0.0	11.7	33.3	31.7	21.7	1.7	100	45.0	46.2	43.9	2002
SZ	100	1.0	9.0	36.0	40.0	14.0	0.0	100	46.0	45.1	44.4	2004
OW	55	0.0	3.6	29.1	50.9	16.4	0.0	100	32.7	47.2	44.4	2002
ZG	80	2.5	10.0	29.3	37.5	20.0	3.8	100	38.8	46.6	44.5	2002
SO 1)	144	2.1	3.5	26.4	38.2	26.4	3.5	100	31.9	48.4	44.6	2001
GL	80	0.0	6.3	31.3	37.5	22.5	2.5	100	37.5	47.5	45.0	2002
AI	49	0.0	4.1	30.6	51.0	14.3	0.0	100	34.7	46.8	45.2	2003
NE	115	0.9	7.8	20.0	34.8	33.0	3.5	100	28.7	49.2	45.4	2001
FR	130	0.0	3.9	21.5	48.5	24.6	1.5	100	25.4	48.9	45.7	2001
NW	60	0.0	1.7	15.0	63.3	20.0	0.0	100	16.7	49.2	46.3	2002
AO 1)	200	0.5	5.0	18.0	38.5	32.0	6.0	100	23.5	50.3	46.5	2001
SG 2)	177	1.1	5.1	26.6	48.6	16.4	2.2	100	32.8	47.3	46.5	2004
LU	120	0.8	2.5	23.3	51.7	20.6	0.8	100	26.7	48.3	46.5	2003
TI	90	0.0	7.8	26.7	35.6	24.4	5.6	100	34.5	48.4	46.7	2003
GR	120	0.0	3.3	22.5	45.0	28.3	0.8	100	25.8	49.1	47.4	2003
BL	90	1.1	7.8	21.1	25.6	42.2	2.2	100	30.0	49.6	47.9	2003
UR	64	0.0	4.7	21.9	46.9	25.0	1.6	100	26.6	48.7	48.0	2004
BE 1)	200	0.0	4.0	18.0	37.5	34.5	6.0	100	22.0	50.9	48.1	2002
ZH	180	0.0	7.8	22.2	41.1	27.8	1.1	100	30.0	48.3	48.3	2003
VD 1)	180	0.6	5.6	12.2	34.4	40.6	6.7	100	18.3	51.6	48.6	2002
AR	65	0.0	1.5	15.4	44.6	38.5	0.0	100	16.9	50.8	48.1	2003
TG	130	0.0	3.1	17.7	45.4	30.8	3.1	100	20.8	50.2	49.4	2004
SH	80	1.3	5.0	18.8	35.0	31.3	8.8	100	25.0	50.5	50.2	2004
BS 1)	130	0.0	5.4	12.3	41.5	32.3	8.5	100	17.7	51.4	51.2	2004
<b>Total Mittelwerte</b>	<b>2929</b>	<b>0.6</b>	<b>6.2</b>	<b>23.8</b>	<b>41.3</b>	<b>25.3</b>	<b>2.8</b>	<b>100</b>	<b>30.6</b>	<b>46.4</b>	<b>46.3</b>	

1) Reduktion der Zahl der Parlamentssitze: AG (2006), BE (2006), BS (2006), SO (2005) und VD (2007, von 180 auf 150), SG (geplant von 180 auf 120 in 2008).

2) Die Daten für den Kanton St. Gallen basieren auf einer Nacherhebung. Von drei Parlamentsmitgliedern fehlen die Altersangaben.  
N = 2929; Quelle: BADAC/IDHEAP.





#### 4. Was erklärt die kantonalen Unterschiede?

Von Interesse ist natürlich die Frage, ob die Altersunterschiede zwischen den Parlamenten in den verschiedenen Kantonen zufälliger Natur sind, oder ob sie sich durch bestimmte Faktoren (Variablen) erklären lassen. Grundsätzlich kann eine ganze Reihe von Einflussgrössen in Betracht fallen. Zu unterscheiden gilt es dabei zwischen strukturellen Variablen wie etwa die Kantonsgrösse oder die Beschäftigungsstruktur, kulturellen Variablen wie die Sprache oder die dominante Konfession, Variablen des politischen Systems (Wahlverfahren, Grösse des Parlaments) und Variablen des Parteiensystems (Stärke einzelner Parteien, Fragmentierung usw.). Wie weit es sich dabei um klar bestimmbare Einflussgrössen (kausale Wirkung) oder lediglich um eine Übereinstimmung der Ausprägungen handelt, gilt es von Fall zu Fall zu prüfen. Direkte Wirkungen sind deutlich schwieriger nachzuweisen und bedingen nicht nur einer grösseren Zahl statistisch analysierbarer Einheiten, sondern auch einer theoretisch fundierten Grundlage.

##### 4.1 Strukturelle Einflussfaktoren

Eine erste nahe liegende Einflussgrösse unter den strukturellen Faktoren ist die Grösse des Kantons. Auch wenn die direkte Wirkung der Grösse theoretisch nicht ganz einfach zu konzeptualisieren ist, so könnte man erwarten, dass in grösseren Kantonen der Zugang zu den Parlamenten härter umkämpft ist und dass es deshalb jüngeren Leuten schwieriger fällt, einen Sitz in einem Parlament zu erringen.

Ein erster Blick auf die Kantone zeigt, dass sich auf der einen Seite mit Schwyz und Obwalden kleine Kantone mit einem verhältnismässig "jungen" Parlament finden lassen, während der ebenfalls kleine Kanton Appenzell-Ausserrhododen ein "älteres" Parlament hat. Oder die grossen Kantone Waadt, Zürich und Bern haben eher ältere Parlamente, während Aargau und St. Gallen etwa im Mittelfeld liegen und Genf ein eher "junges" Parlament kennt. Weitere Analysen bestätigen dann auch, dass zwischen der Kantonsgrösse und dem Durchschnittsalter der Parlamente keine signifikante Korrelation besteht.

Überhaupt lassen sich bei den strukturellen Einflussfaktoren keine signifikanten Zusammenhänge finden. Weder die Zahl der

Gemeinden, ihre durchschnittliche Grösse noch der Urbanitätsgrad oder die Anteile der Beschäftigten in den drei Wirtschaftssektoren stehen in einem signifikanten Zusammenhang mit dem Durchschnittsalter des Parlaments.

##### 4.2 Kulturelle Einflussfaktoren

Bei den kulturellen Einflussfaktoren gilt es vor allem die Sprachregionen und die dominante Konfession zu berücksichtigen, von denen aus verschiedenen Studien bekannt ist, dass sie für die Politik nicht ganz bedeutungslos sind.<sup>7</sup> In der französischsprachigen Westschweiz sind repräsentativdemokratische Vorstellungen stärker ausgeprägt als direktdemokratische.<sup>8</sup> Entsprechend wäre zu erwarten, dass die Bedeutung der Parlamente grösser ist und damit die Parlamentssitze attraktiver werden. Dies kann entweder zu einem härteren Kampf um die Sitze im Parlament führen, was die

und sozio-kultureller Vereinszugehörigkeiten<sup>9</sup> ein die Integration jüngerer Personen in die Politik förderlicher Einfluss erwartet werden.

Tatsächlich zeigen sich systematische sprachkulturelle Differenzen. Insgesamt gilt, dass die Westschweizer Parlamente im Durchschnitt etwas jünger sind als die Parlamente in der Deutschschweiz. Der Unterschied der Durchschnittswerte beträgt nahezu drei Jahre. Das Parlament im Tessin liegt, was den Anteil der unter 45 Jährigen anbelangt, zwischen den Werten für die Deutschschweiz und denjenigen für die französischsprachige Schweiz, das mit der Deutschschweiz vergleichbare Durchschnittsalter deutet aber auf einen etwas geringeren Anteil älterer Personen hin. Noch markanter sind die Unterschiede, wenn die dominante Konfession berücksichtigt wird. Der durchschnittliche Anteil der unter 45 Jährigen liegt in den katholischen Kantonen bei rund 35 Prozent, während er in den reformierten Kantonen

**Tabelle 2: Durchschnittlicher Anteil an unter 45 Jähriger und Durchschnittsalter nach Sprachregion\*, Anteil in %, am 31.12.2004**

	Durchschnittlicher Anteil unter 45 Jähriger (in %)	Durchschnittsalter (in %)	Durchschnittsalter korrigiert (in %)
Deutsch	28.2	48.7	47.0
Französisch	37.4	47.2	44.0
Italienisch	34.4	48.4	46.7

\* Französischsprachige Kantone: FR, GE, JU, NE, VD und VS; Italienischsprachige Kantone: TI. N = 2929; Quelle: BADAC/DHEAP.

**Tabelle 3: Durchschnittlicher Anteil an unter 45 Jähriger und Durchschnittsalter nach dominanter Konfession im Kanton\*, Anteil in %, am 31.12.2004**

	Durchschnittlicher Anteil unter 45 Jähriger (in %)	Durchschnittsalter (in %)	Durchschnittsalter korrigiert (in %)
Protestantische Kantone	24.7	50.0	48.3
Gemischte Kantone	32.6	47.8	45.1
Katholische Kantone	34.5	47.2	45.0

\* Protestantische Kantone: Kantone mit einem Katholikenanteil von weniger als 50 Prozent (AR, BI, BS, GL, NE, SH, TG, VD und ZH); gemischte Kantone: Kantone mit einem Katholikenanteil von 50 – 70 Prozent (AG, GE, GR, SG und SO); katholische Kantone: Kantone mit einem Katholikenanteil von mehr als 70 Prozent (AI, FR, JU, LU, NW, OW, SZ, TL, UR, VS und ZG). N = 2929; Quelle: BADAC/DHEAP.

Chancen der Jungen eher schmälern würde, es kann aber auch einen mobilisierenden Effekt haben, sodass jüngere Parlamente zu erwarten wären. Vom Katholizismus könnte über die grössere Bedeutung des Milieus

knapp 25 Prozent beträgt (vgl. Tabelle 3). Die gemischten Kantone nehmen hier eine Mittelstellung ein. Dieselben Unterschiede zeigen sich auch beim Durchschnittsalter, wobei der Unterschied zwischen den

<sup>7</sup> Zur stärkeren politischen Beteiligung an kantonalen Wahlen in katholischen Kantonen vergleiche zum Beispiel Freitag, Markus (2005). "Labor Schweiz: Vergleichende Wahlbeteiligungsforschung bei Kantonalen Parlamentswahlen", in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 57 (4). Zur Bedeutung der Konfession und vor allem auch zur Begründung deren Auswirkungen auf die Politik vgl. u.a. Geser (2004). Gibt es in der Schweiz noch konfessionelle politische Kulturen? [www.socio.ch/par/ges\_10.pdf].  
<sup>8</sup> Vergleiche dazu z.B. Ladner, Andreas und Marc Bühlmann (2007). Demokratie in den Gemeinden. Der Einfluss der Gemeindegrösse und anderer Faktoren auf die Qualität der Demokratie in den Gemeinden. Zürich/Chur: Rüegger.  
<sup>9</sup> Vgl. dazu Bühlmann, Marc und Markus Freitag (2004). "Individuelle und kontextuelle Determinanten der Teilhabe an Sozialkapital. Eine Mehrebenenanalyse zu den Bedingungen des Engagements in Freiwilligenorganisationen", in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 56 (2).



gemischten und den katholischen Kantonen verschwindet. Somit gilt, dass die Parlamente in den protestantisch geprägten Kantonen AR, BE, BL, BS, GL, NE, SH, TG, VD und ZH im Durchschnitt knapp drei Jahre älter sind als die Parlamente in den gemischten und katholisch geprägten Kantonen. Der Zusammenhang zwischen dem Anteil Katholiken in einem Kanton und dem Durchschnittsalter bleibt auch signifikant, wenn die Kantonsgrösse und die Sprache kontrolliert werden. Das heisst mit anderen Worten, die Unterschiede zwischen den Konfessionsgebieten lassen sich nicht durch die Grösse der Kantone oder die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Sprachregion erklären.

#### 4.3 Variablen des politischen Systems

Während sich strukturelle und kulturelle Eigenheiten eines Kantons kaum beeinflussen lassen, können Merkmale des politischen Systems kurz- bis mittelfristig verändert werden. Deshalb – wollte man beispielsweise eine stärkere Vertretung jüngerer Personen in den Parlamenten fördern – ist es nicht ganz uninteressant zu wissen, ob möglicherweise bestimmte Systemmerkmale, wie etwa die Grösse des Parlaments, das Wahlverfahren u.a., einen Einfluss auf das Alter der Parlamentarierinnen und Parlamentarier haben. Die Ergebnisse zeigen allerdings, dass von dieser Seite her wenige Möglichkeiten bestehen, die Alterstruktur des Parlaments zu beeinflussen:

- Grösse des Parlaments: Entgegen den Erwartungen, dass bei grösseren Parlamenten der Zugang einfacher ist, lässt sich weder mit der Anzahl der Sitze noch mit der Anzahl Einwohner pro Sitz ein signifikanter Zusammenhang mit dem Durchschnittsalter des Parlaments finden.
- Wahlverfahren: Reine Majorzverfahren, welche Wahlen stärker zu Personenwahlen machen und somit den Zugang für jüngere Personen erschweren könnten, kennen nur die Kantone GR und AI.<sup>10</sup> Zumindest für Appenzell-Innerrhoden kann nicht festgehalten werden, dass das Parlament deutlich älter ist. Auch für die Kantone mit gemischten Systemen (UR, SZ, ZG, BS, SH, AR) lässt sich kein eindeutiges Muster feststellen.

– Sitzungsgelder und Spesenentschädigungen: Die Entschädigungen, welche die Parlamentarier für ihre Arbeiten erhalten, variieren je nach Kanton zwischen ein paar wenigen 1000 und mehreren 10'000 Franken.<sup>11</sup> Zu den Kantonen, in denen die Parlamentarierinnen und Parlamentarier mehr Geld erhalten, gehören Genf, Waadt, Tessin, Zürich, Graubünden und Basel-Stadt. Es könnte erwartet werden, dass eine höhere Entschädigung jüngere Personen eher dazu motiviert, ein politisches Parlamentsamt anzustreben. Der Zusammenhang deutet zwar in diese Richtung, ist aber statistisch nicht signifikant. Fest steht, dass der Kanton Genf die höchsten Entschädigungen ausrichtet und auch ein junges Parlament kennt, aber hohe Entschädigungen sind noch keine sichere Garantie für junge Parlamente.

– Fraktionsbeiträge: Zwischen der Höhe der Fraktionsbeiträge und dem Durchschnittsalter zeigt sich tatsächlich eine signifikante negative Beziehung. Je höher die Fraktionsbeiträge, desto jünger die Parlamente. Da die Fraktionsbeiträge nicht direkt an die Parlamentarier gehen, sind sie aber wohl eher Ausdruck der Bedeutung des Parlamentarismus in einem Kanton als ein motivierendes Element für Junge, sich für ein politisches Mandat in einem Parlament zu engagieren. In der Westschweiz, aber auch im Kanton Zürich, sind die Fraktionsbeiträge deutlich höher als in der Zentralschweiz.<sup>12</sup>

– Ersatzleute und Stellvertreter: Die Kantone Wallis, Jura und Graubünden kennen ein System mit Stellvertretern.<sup>13</sup> Dies könnte den Zugang zur Politik erleichtern, weil man in einem solchen Amt erste Erfahrungen sammeln kann. Möglich ist, dass dieses System in den Kantonen Jura und Wallis für die jüngeren Parlamente zumindest teilverantwortlich ist. Der Kanton Graubünden kennt demgegenüber ein eher älteres Parlament.

– Amtszeitbeschränkungen: In den Kantonen Obwalden und Basel-Landschaft beträgt die Amtszeitbeschränkung vier in den Kantonen Basel-Stadt und Jura drei Legislaturen.<sup>14</sup> Obwalden und Jura haben eher jüngere Parlamente, was für einen Effekt der Amtszeitbeschränkung

sprechen würde, die beiden Basel demgegenüber eher ältere, so dass kaum von einem dominanten systematischen Einfluss ausgegangen werden kann.

Der Einfluss der Variablen des politischen Systems auf das Alter der Parlamente bleibt also bescheiden. Dies könnte allerdings auch damit zusammenhängen, dass bei verschiedenen dieser Variablen die Verteilung sehr unregelmässig ist (d. h. dass einzelne Merkmale nur auf ein paar wenige Kantone zutreffen), sodass eine statistische Überprüfung wenig aussagekräftige Resultate liefert. Wahrscheinlicher ist aber, dass die erwähnten Variablen zwar einen verstärkenden Einfluss haben können, alleine aber das Alter der Parlamente noch nicht determinieren.

Offen ist grundsätzlicher auch die Frage, wie weit die Variablen des politischen Systems nicht vielmehr bestehende Verhältnisse widerspiegeln und nicht ursächlich für einen Sachverhalt sind. So könnten beispielsweise sowohl die hohen Entschädigungen wie auch das junge Durchschnittsalter im Kanton Genf Ausdruck für die Bedeutung des Parlamentarismus in der Westschweiz sein.

Ein Hinweis, welcher die These von der stärkeren Bedeutung der repräsentativdemokratischen politischen Kultur in der Westschweiz und der damit verbundenen integrativen Wirkung auf jüngere Personen unterstützt, liefert die Tatsache, dass in den Westschweizer Kantonen Parlamente auch auf Gemeindeebene deutlich stärker verbreitet sind. So kennen die Kantone Genf und Neuenburg in allen Gemeinden lokale Parlamente und auch in den Kantonen Freiburg und Waadt ist man schneller bereit, die Gemeindeversammlung durch ein Gemeindeparlament zu ersetzen.<sup>15</sup>

#### 4.4 Variablen des Parteiensystems

Zuständig für die Rekrutierung der Kandidatinnen und Kandidaten für die kantonalen Parlamente sind die politischen Parteien. Rekrutierung und Parteienwettbewerb beeinflussen – so die nahe liegende Annahme – die Zusammensetzung des Parlamentes. Entsprechend liegt es auf der Hand, die Zusammenhänge zwischen verschiedenen Merkmalen der Parteiensysteme mit dem Durchschnittsalter der Parlamente zu überprüfen. Fragmentierung, Volatilität und Polarisierung können Anzeichen für

<sup>10</sup> Lutz, Georg und Dirk Strohmann (1998). Wahl- und Abstimmungsrecht in den Kantonen. Bern: Haupt. S. 79.

<sup>11</sup> Vgl. [www.badac.ch](http://www.badac.ch).

<sup>12</sup> Vgl. [www.badac.ch](http://www.badac.ch).

<sup>13</sup> Lutz, Georg und Dirk Strohmann (1998). Wahl- und Abstimmungsrecht in den Kantonen. Bern: Haupt. S. 75f.

<sup>14</sup> Lutz, Georg und Dirk Strohmann (1998). Wahl- und Abstimmungsrecht in den Kantonen. Bern: Haupt. S. 93.

<sup>15</sup> Vgl. Ladner, Andreas (1991). Politische Gemeinden, kommunale Parteien und lokale Politik. Eine empirische Untersuchung in den Gemeinden der Schweiz. Zürich: Seismo. Siehe auch Fussnote 8.



einen intensiven Parteienwettbewerb sein. Die Auswirkungen des Parteienwettbewerbs auf das Alter der Parlamente könnten in beide Richtungen gehen. Ein starker Wettbewerb könnte als Indikator für umstrittene Sitze, die es nur schwer zu erringen gilt, genommen werden. Dies würde auf ältere Parlamente hindeuten. Möglich wäre aber auch, dass in einer Wettbewerbssituation mit einem differenzierten Angebot an Kandidatinnen und Kandidaten und vor allem auch mit jungen Leuten versucht wird, Sitze zu gewinnen.

Tatsächlich zeigt sich ein bivariater signifikanter Zusammenhang zwischen der Fragmentierung des Parteiensystems und dem Alter der Parlamente. Je stärker ein Parteiensystem fragmentiert ist, desto älter sind die Parlamente. Dies hängt aber in erster Linie damit zusammen, dass die Parteiensysteme in den protestantischen Kantonen fragmentierter sind. Kontrolliert man die Konfession, so verschwindet der Zusammenhang zwischen der Fragmentierung und dem Alter der Parlamente. Überhaupt keine Zusammenhänge bestehen zwischen Volatilität und Polarisierung des Parteiensystems und dem Alter der Parlamente, sodass letztlich davon ausgegangen werden muss, dass die Variablen des Parteiensystems keinen Einfluss auf das Alter der Parlamente haben.

Nahe liegend ist schliesslich die Annahme, dass die Stärke einzelner Parteien einen Einfluss auf die Alterszusammensetzung habe. Tatsächlich lässt sich zeigen, dass ein hoher Wählerstimmenanteil der CVP auf junge und ein höherer Wählerstimmenanteil der SVP auf ältere Parlamente hindeuten. Da wir hier allerdings über keine Individualdaten (Alter und Parteizugehörigkeit der Mitglieder sind im Einzelfall nicht bekannt) verfügen, besteht die Gefahr eines ökologischen Fehlschlusses, sodass auch hier vor allem der Kontext (protestantische Deutschschweizer Kantone haben starke SVP und ältere Parlamente und katholische Kantone haben starke CVP und junge Parlamente) als plausible Erklärungsvariable erscheint und der mobilisierende Einfluss der Partei nicht direkt überprüft werden kann.

Schweiz, sowie in den konfessionell gemischten oder katholischen Kantonen jünger sind als die Parlamente in der deutschsprachigen Schweiz und in den protestantischen Kantonen.

Als Erklärung für die jüngeren Parlamente in der Westschweiz und in den stärker katholisch geprägten Gebieten bieten sich zwei verschiedene Ansätze an. Im Fall der Westschweiz wird vermutet, dass die stärker repräsentativdemokratisch geprägte politische Kultur der Westschweiz dazu führt, dass sich bereits jüngere Leute für ein Parlamentsmandat interessieren. Verstärkend dürfte sich hier auswirken, dass in der Westschweiz auf Gemeindeebene lokale Parlamente deutlich stärker verbreitet sind, was den Einstieg in ein entsprechendes politisches Amt erleichtert und jüngere Leute motiviert, selbst ein Amt anzustreben. Im Fall der katholischen Kantone, bei denen mehrheitlich die direkte Demokratie einen wichtigeren Stellenwert einnimmt, wird demgegenüber vermutet, dass der Katholizismus auf die jungen Leute eine politisch integrative und mobilisierende Wirkung hat. Die Übernahme eines politischen Amtes basiert noch stärker auf Tradition und gehört zu den sozialen Pflichten. Es kann vermutet werden, dass durch eine höhere Entschädigung der Parlamentarierinnen und Parlamentarier wie beispielsweise in Genf oder durch ein Stellvertreter-system wie beispielsweise in den Kantonen Wallis und Jura, der Zugang zu den Parlamenten für junge Leute erleichtert oder attraktiver gemacht werden kann. Die Wirkungen solcher Massnahmen sind aber wohl eher ergänzender Natur.

Einschränkend gilt es zu den hier angelegten Vermutungen anzumerken, dass auf der Basis der vorliegenden Daten über die wahren Gründe für die Altersunterschiede in den kantonalen Parlamenten in vielen Belangen spekuliert werden muss. Endgültige Antworten könnten wohl nur eine Untersuchung der Partizipationsmotive auf der Ebene der einzelnen Parlamentarierinnen und Parlamentarier geben.

## 5. Zusammenfassung und Fazit

Jüngere Personen sind in den kantonalen Parlamenten kaum vertreten, man kann aber auch nicht von einer Überalterung ausgehen. Der grösste Teil der kantonalen Parlamentarierinnen und Parlamentarier ist zwischen 45 und 54 Jahre alt.

Zwischen den Kantonen bestehen beachtliche Unterschiede was den Altersdurchschnitt der Parlamente anbelangt. Besonders auffallend ist, dass die Parlamente in der französischsprachigen



# Unvereinbarkeit mit dem Grossratsmandat im Kanton Aargau

Adrian Schmid, Leiter Parlamentsdienst Aargau

## 1. Rechtsgrundlagen im Kanton Aargau

*Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980 (KV); Unvereinbarkeitsgesetz [UG] vom 29. November 1993.*

Gemäss § 69 Abs. 3 KV kann niemand gleichzeitig Mitglied des Grossen Rats und des Regierungsrats bzw. des Obergerichts sein. Ebenso kann dem Grossen Rat nicht angehören, wer in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis des kantonalen Rechts steht (§ 69 Abs. 4 KV). Durch Gesetz können zudem weitere Unvereinbarkeiten festgelegt bzw. – soweit dies mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung vereinbar ist – Ausnahmen von der grundsätzlichen Unvereinbarkeit mit öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnissen des kantonalen Rechts bestimmt werden (§ 69 Abs. 3 und 4 KV). In Ausführung dazu sieht § 4 des Unvereinbarkeitsgesetzes denn auch Ausnahmen von der Unvereinbarkeit in Bezug auf Lehrkräfte der Volksschule sowie Aushilfen und Praktikantinnen und Praktikanten vor. Ausgenommen sind nach der entwickelten Praxis zudem auch Personen, die nur mit einem geringen Pensum (rund 20 % und weniger) in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis des kantonalen Rechts stehen. Für die Einhaltung dieser Unvereinbarkeitsregelungen ist der Grosse Rat selber besorgt. So entscheidet der Grosse Rat über die Gültigkeit der Wahlen (§ 4 Abs. 1 GVG). Trifft auf gewählte Kandidatinnen und Kandidaten ein Unvereinbarkeitsgrund zu, haben diese dementsprechend nach der Wahl zu erklären, für welches der beiden Ämter sie sich entscheiden.

## 2. Grundsätzliche Problembereiche vor der Parlamentsreform

Im Rahmen der Unvereinbarkeitsproblematik stellte sich im Kanton Aargau vor der Parlamentsreform (2000 bis 2005) insbesondere eine Frage, die einer dringenden Klärung bedurfte. Am 22. Dezember 1998 wurde eine parlamentarische Initiative eingereicht, in welcher eine konsequente Durchführung der Gewaltenteilung durch die Neuregelung der Unvereinbarkeitsbestimmungen (Erweiterung der Unvereinbarkeitsfälle) verlangt wurde.

## 3. Parlamentsreform – Gesamtbericht mit Leitsätzen

Mit der ersten Vorlage zur Parlamentsreform unterbreitete der Regierungsrat dem Grossen Rat im Dezember 2000 einen Gesamtbericht mit Leitsätzen. Ausgehend von den Erkenntnissen aus Teilberichten der im Vorfeld eingesetzten verschiedenen Arbeitsgruppen, u.a. aus dem Teilbericht über staatsrechtliche und –politische Grundsatzfragen (Ausstand und Unvereinbarkeit, Parlamentsgrösse und Wahlsystem), wurde dieser Gesamtbericht erstellt. Damit wurde die Stossrichtung für die anschliessenden Verfassungs-, Gesetzes- und Dekretsänderungen festgelegt. Die geltenden Bestimmungen von § 69 Abs. 3 und 4 KV sowie § 4 des Unvereinbarkeitsgesetzes, wonach Personen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis des kantonalen Rechts stehen, von der Mitgliedschaft im Grossen Rat grundsätzlich ausgeschlossen sind, beantragte der Regierungsrat, beizubehalten. Die Regelung habe sich bewährt. Es bestehe einzig punktueller Anpassungs- bzw. Klärungsbedarf im Unvereinbarkeitsgesetz (z.B. Aushilfen, die es nach neuem Personalrecht des Kantons nicht mehr gibt; Friedensrichter). Eine Regelung, wonach nur Staatsangestellte, die in bedeutender Weise an Entscheidungsgrundlagen für den Grossen Rat mitwirken und/oder eine Führungsposition inne haben, nicht dem Grossen Rat angehören dürfen, wäre nach Auffassung des Regierungsrats nicht praktikabel.

Ein überwiesenes Postulat der damaligen Fraktion der Schweizer Demokraten vom 24. Juni 1997 verlangte, dass die Volksschullehrer künftig nicht mehr dem Grossen Rat angehören dürfen. Nachdem mit dem neuen Gesetz über die Anstellung der Lehrpersonen (GAL) noch stärker betont wurde, dass die Gemeindebehörden Arbeitgeber der Volksschullehrer sind, gab es keine gewichtigen Gründe mehr, dieser Berufsgruppe künftig die Zugehörigkeit zum Grossen Rat zu verwehren. Die bereits erwähnte parlamentarische Initiative vom 22. Dezember 1998 schlug eine Änderung des Unvereinbarkeitsgesetzes in dem Sinne vor, als zum Einen neu in § 4 Abs. 2 vorgesehen werden soll, dass dem Grossen Rat nicht angehören kann, wer von ihm in eine Behörde bzw. in ein Organ gewählt wird, die bzw. das von ihm beaufsichtigt wird. Die Initiative

hatte im Grossen Rat in der Abstimmung vom 9. März 1999 das nötige Quorum zwar nicht erreicht, ihr Anliegen war aber aus der Sicht des Regierungsrats dennoch berechtigt. Die Unvereinbarkeit sollte insbesondere für den Bankrat der Aargauischen Kantonalbank sowie die Verwaltungsräte der selbständigen Staatsanstalten gelten. Zum Ändern sollten inskünftig auch die Mitglieder des Erziehungsrats dem Grossen Rat nicht mehr angehören dürfen. Dies wurde vor allem damit begründet, dass der Grosse Rat sein Oberaufsichtsrecht gegenüber Behörden und Staatsanstalten nur ausüben könne, wenn die Mitglieder der beaufsichtigten Behörden und Organe von Staatsanstalten nicht zugleich Mitglieder des beaufsichtigenden Parlaments seien.

Die Stossrichtung der Initiative für eine Verschärfung der Regelungen über die Unvereinbarkeiten im Sinne einer strikteren Trennung der Gewalten entspreche einem neueren Trend in verschiedenen Kantonen.

Der Antrag des Regierungsrats lautete: An der heute geltenden grundsätzlichen Unvereinbarkeit der Parlamentszugehörigkeit für Personen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis des kantonalen Rechts stehen, sei festzuhalten. Nicht dem Grossen Rat angehören dürfen zudem jene Personen, die vom Grossen Rat in eine Behörde bzw. ein Organ gewählt werden, welche bzw. welches der Oberaufsicht des Grossen Rats untersteht. Die vorberatende Kommission stand vor der Entscheidung zwischen den beiden Polen: Entweder man erweitert die Wählbarkeit in den Grossen Rat gegenüber heute, indem Personen, die nicht direkt mit Leitungsfunktionen im Staat betraut sind, ebenfalls als wählbar in den Grossen Rat erklärt werden, wie beispielsweise Spitalangestellte oder Angestellte in der Zentralverwaltung, die nicht unmittelbare Leitungsfunktionen ausüben. Oder die Wählbarkeit in den Grossen Rat wird weiter eingeschränkt bzw. beispielsweise auf die Lehrpersonen ausgedehnt. Mit dem Stichtentscheid des Präsidenten entschied sich die Kommission dafür, dem Grossen Rat die Beibehaltung der geltenden Regelung zu beantragen.

In der Plenumsdebatte des Grossen Rats am 14. März 2001 wurde dem Leitsatz zur Unvereinbarkeit mit grossem Mehr zugestimmt. Anderslautende Anträge hatten keine Chance.




**Leitsatz zur Unvereinbarkeit:**

*An der heute geltenden grundsätzlichen Unvereinbarkeit der Parlamentszugehörigkeit für Personen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis des kantonalen Rechts stehen, ist festzuhalten. Nicht dem Grossen Rat angehören dürfen zudem jene Personen, die vom Grossen Rat in eine Behörde bzw. ein Organ mit abschliessender Entscheidkompetenz gewählt werden, welche bzw. welches der Oberaufsicht des Grossen Rats untersteht.*

## 4. Reformen der Staatsleitung und der Verwaltungsführung – Unvereinbarkeit

### 1. Beratung

Am 18. Juni 2003 verabschiedete der Regierungsrat die Vorlage für die erste Beratung von Verfassung und Gesetzen. Zur Unvereinbarkeit hielt er in der Botschaft fest, dass an der Unvereinbarkeitsregelung sich insofern nichts ändere, als Mitglieder des Grossen Rats gemäss der Kantonsverfassung weiterhin nicht gleichzeitig Mitglieder des Regierungsrats bzw. des Obergerichts sein können. Zudem habe der grundsätzliche Ausschluss von Personen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis des kantonalen Rechts stehen, weiterhin Bestand. Auf die Verankerung einer im Vergleich zur geltenden Situation gelockerten Regelung (so etwa durch die im Vernehmlassungsverfahren durch eine Gruppierung vorgeschlagene Beschränkung auf Personen in Spitzenpositionen) wurde dementsprechend verzichtet. In Bezug auf die vom Ausschluss betroffenen Personen in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis des kantonalen Rechts spiele es auch keine Rolle, ob es sich bei ihnen um Bedienstete im Sinne eines Beamten- oder öffentlich-rechtlichen Anstellungsverhältnisses sowie um Mitarbeitende der Zentralverwaltung oder solche der rechtlich und organisatorisch verselbständigten dezentralen Kantonsverwaltung (selbständige und unselbständige Anstalten) handle. Entscheidend sei vielmehr, ob kantonales Recht ein Dienstverhältnis (Arbeitsverhältnis) als öffentlich-rechtliches ordne und ausgestalte. Werde ein Dienstverhältnis teils durch kantonales, teils durch anderes Recht geordnet, sei darauf abzustellen, ob die kantonalrechtliche Regelung die wesentlichen Bestandteile erfasse oder nicht. Die Angehörigen privatisierter Betriebe hätten demgegenüber selbst dann nicht als kantonale Bedienstete im Sinne von § 4 UG zu gelten, wenn der Kanton an diesen mehrheitlich beteiligt sei und die privatrechtlich angestellten Personen staatliche Aufgaben wahrnehmen.

Ausgenommen von der Unvereinbarkeit für Personen in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis des kantonalen Rechts blieben weiterhin die Praktikantinnen und Praktikanten sowie - in analoger Anwendung - die in der Verordnung zum Einreichungsplan vom 25. Oktober 2000 den untersten Lohnstufen zugeordnete Funktion der Aushilfsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter. In Übereinstimmung mit der geltenden Regelung blieben von der Unvereinbarkeit sodann auch die Lehrkräfte der Volksschulen (einschliesslich Bezirksschullehrkräfte, nicht aber Kantonsschullehrkräfte) ausgenommen. Diese standen bereits damals zum Kanton in keinem entsprechenden Arbeitsverhältnis, sondern wurden als Angestellte der jeweiligen Gemeinden bzw. Gemeindeverbände bezeichnet. Diese Lehrpersonen stehen durch das Gesetz über die Anstellung von Lehrpersonen (GAL) klarerweise in öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnissen zu den Gemeinden. Entgegen dem Votum einer einzelnen Gruppierung im Vernehmlassungsverfahren bestand hinsichtlich dieser Lehrpersonen unter diesen Umständen erst recht kein Anlass für den Erlass einer restriktiveren Unvereinbarkeitsregelung. Nach der geltenden Praxis waren von der grundsätzlichen Unvereinbarkeit für Kantonsbedienstete schliesslich auch Personen ausgenommen, die nur mit einem geringen Pensum (20% und weniger) in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis des kantonalen Rechts stehen.

Im Sinne des Entscheides für eine grundsätzliche Beibehaltung der geltenden Unvereinbarkeitsregelung blieb im Weiteren auch die im Unvereinbarkeitsgesetz verankerte Bestimmung zum Verwandtenschluss unverändert. So waren insbesondere für die (im Vernehmlassungsverfahren durch eine Gruppierung vorgebrachte) Ausdehnung des Verwandtenschlusses auf das Verhältnis Justizbehörden und Grosser Rat keine sachlich zwingenden Gründe ersichtlich.

Neu sollten demgegenüber jene Personen nicht mehr dem Grossen Rat angehören, die von diesem in eine Behörde bzw. ein Organ mit abschliessender Entscheidkompetenz gewählt werden, welche bzw. welches der Oberaufsicht des Grossen Rates untersteht. Damit wurde dem Grundsatz Rechnung getragen, dass im Sinne einer gestärkten parlamentarischen Oberaufsicht die Kontrollierten möglichst strikte von den Kontrollierten zu trennen sind, soweit dies zur Gewaltenthemmung erforderlich ist. Darunter wären etwa der Verwaltungsrat der Aargauischen Gebäudeversicherungsanstalt, der Bankrat der Aargauischen Kantonalbank oder der Erziehungsrat gefallen. Aufgrund der einschränkenden Voraussetzungen würden demgegenüber etwa die Leitungsorganmitglieder von interkantonalen und interna-

tionalen Vereinbarungen (Bsp.: Oberrheinerrat) von vornherein ausscheiden. Im Weiteren verfolgte dieser Unvereinbarkeitstatbestand auch nicht die Absicht, explizit die Mitglieder richterlicher Behörden zu erfassen. Dies galt, auch wenn – wie im Vernehmlassungsverfahren zutreffend festgestellt – Mitglieder gewisser Gerichte vom Grossen Rat gewählt werden. Vielmehr seien die Unvereinbarkeiten zwischen dem Grossen Rat und den diversen richterlichen Behörden im Sinne einer transparenten Regelung ausdrücklich in einer eigenen Bestimmung festzuschreiben.

Neben der verfassungsmässigen Unvereinbarkeit für Oberrichterinnen und -richter bestanden auf Gesetzesstufe in Bezug auf richterliche Behörden nur für Verwaltungsrichterinnen und -richter (§ 8 Abs. 2 UG) sowie Richterinnen und Richter am Rekursgericht im Ausländerrecht (§ 37 Abs. 3 des Einführungsgesetzes zum Ausländerrecht [EGAR] vom 14. Januar 1997) ausdrücklich ergänzende Unvereinbarkeiten. Demgegenüber stützten sich andere in der Praxis geltende Unvereinbarkeiten mit richterlichen Behörden (und zwar für alle haupt- und nebenamtlichen Mitglieder der Gerichtsbehörden) einzig auf den bestehenden Interpretationsspielraum insbesondere des Unvereinbarkeitsgesetzes, welcher zugunsten des der Kantonsverfassung (§ 68 Abs. 2) und der EMRK (Art. 6 Ziff. 1) zugrundeliegenden Gewaltenteilungsprinzips ausgelegt wurden. So war auch in Bezug auf Richterinnen und Richter in der Schätzungskommission nach Baugesetz (als richterlich unabhängiges erstinstanzliches Spezialverwaltungsgericht) von einer mit einem Grossratsmandat bestehenden Unvereinbarkeit auszugehen. Im Weiteren unterlagen praxisgemäss auch Richterinnen und Richter des Steuerrekursgerichtes sowie der landwirtschaftlichen Rekurskommission der Unvereinbarkeit mit einem Grossratsmandat. Die Unvereinbarkeit für Mitglieder dieser Spezialverwaltungsgerichte galt, auch wenn sich keine, jedenfalls keine klare Rechtsgrundlage finden liess. Abgesehen davon hatte die Praxis die Unvereinbarkeit auch auf die Bezirksgerichtspräsidentinnen und -präsidenten, die Bezirksrichterinnen und -richter sowie die Mitglieder der Arbeitsgerichte ausgeweitet, auch wenn sich dies weder direkt aus der Kantonsverfassung noch aus der sehr auslegungsbedürftigen Regelung im Unvereinbarkeitsgesetz ableiten liess. Analog zu den Bezirks- und Arbeitsgerichten wurde sodann auch hinsichtlich der Jugendgerichte verfahren. In der Praxis stellte sich schliesslich aufgrund der mit dem Bezirksrichteramt zumindest ähnlichen Entscheidungskompetenz sowie des Gewaltenteilungsgebotes verschiedentlich die Frage nach einer allfälligen Unvereinbarkeit des Friedensricht-



eramtes mit einem Grossratsmandat. Angesichts des in der Praxis vorherrschenden geringen Pensums von meistens unter 20%, der Ausrichtung von Entschädigungen anstelle von Besoldungen sowie der nicht durch den Grossen Rat sondern den Bezirksgerichtspräsidenten (vgl. § 68 ff. GOG) ausgeübten Aufsicht schien allerdings keine zwingende Notwendigkeit zu bestehen, das Friedensrichteramt ausdrücklich der Unvereinbarkeitsregelung zu unterstellen.

Nach dem Gesagten ergab sich auf der Verfassungsstufe, auf welcher bloss die Grundsätze der Unvereinbarkeit sowie die gesetzgeberischen Konkretisierungsmöglichkeiten festgelegt werden, kein Revisionsbedarf. Demgegenüber waren auf der Gesetzesstufe in verschiedenen Punkten Ergänzungen, Anpassungen bzw. Präzisierungen vorzunehmen. So war in dem den Grossen Rat betreffenden § 4 UG eine Auflistung aller für den Grossen Rat geltenden Unvereinbarkeiten aufzunehmen, soweit sich diese nicht bereits (ausdrücklich und klar) aus der Kantonsverfassung ergaben. Zur Sicherstellung, dass neben den hauptamtlichen Gerichtsmitgliedern unzweifelhaft auch alle nebenamtlichen sowie die Ersatzrichterinnen und Ersatzrichter aller Instanzen erfasst sind, wurden deshalb – wie auch im Vernehmlassungsverfahren vorgeschlagen – neben den Mitgliedern des Verwaltungsgerichtes, der Rekurs- und Schätzungskommissionen, des Handels- und Versicherungsgerichtes sowie der Bezirks-, Arbeits- und Jugendgerichte auch die Mitglieder des Obergerichtes nochmals ergänzend zur verfassungsmässigen Verankerung aufgelistet. Die betroffenen Bestimmungen wurden entsprechend angepasst. Zudem wurden im neuen § 4 UG die bloss durch die Praxis festgelegten Unvereinbarkeiten ausdrücklich berücksichtigt.

#### **Unvereinbarkeitsgesetz [UG] (Fassung gemäss Antrag des Regierungsrats)**

##### **§ 4**

*Dem Grossen Rat können nicht angehören:*

- a) Personen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis des kantonalen Rechts stehen; ausgenommen sind die Lehrkräfte der Volksschule, die Aushilfsmitarbeiter, die Praktikanten sowie Mitarbeiter mit einem Teilpensum von 20 Prozent und weniger,*
- b) Bezirksamtmänner und ihre Stellvertreter,*
- c) Personen, die vom Grossen Rat in eine Behörde bzw. ein Organ mit abschliessender Entscheidungskompetenz gewählt werden, welche bzw. welches der Oberaufsicht des Grossen Rates untersteht,*
- d) Mitglieder des Obergerichtes, des Handels- und Versicherungsgerichtes, des Verwaltungsgerichtes, der kantonalen Rekurs- und Schätzungskommissionen sowie der Bezirks-, Arbeits- und Jugendgerichte.*

Die vorberatende Kommission stellte dem Rat den Antrag, die Lehrkräfte der Volksschule als unvereinbar zu erklären. Im Übrigen stimmte sie den Anträgen des Regierungsrats zu.

Während den Beratungen des Grossen Rats am 17. März 2004 gab lediglich § 4 lit. a zu reden. Lit. b bis d waren völlig unbestritten. Während die SP-Fraktion in Analogie zu den Kantonen Schaffhausen, Zürich, Basel-Stadt und St. Gallen für eine wesentlich liberalere Fassung als in lit. a festgeschrieben votierte, und das geltende Recht als Minimalforderung stellte, und sich vehement für die Ausnahmeregelung mit den Lehrkräften der Volksschule einsetzte, befürwortete die SVP-Fraktion die Haltung der Kommission. Nach gewalteter Diskussion obsiegte in der Abstimmung die Haltung des Regierungsrats gegenüber dem Antrag der Kommission mit 105 gegen 33 Stimmen. Mit diesem Beschluss blieb die Berufsgruppe "Lehrkräfte der Volksschule" weiterhin mit dem Grossratsmandat vereinbar.

## **5. Reformen der Staatsleitung und der Verwaltungsführung - Unvereinbarkeit**

### *2. Beratung*

§ 4 des Unvereinbarkeitsgesetzes wurde dem Grossen Rat im Hinblick auf die 2. Beratung durch den Regierungsrat in unveränderter Form vorgelegt.

Die vorberatende Kommission kam im Verlauf der zweiten Beratung zum Schluss, die neue lit. c "Personen, die vom Grossen Rat in eine Behörde bzw. ein Organ mit abschliessender Entscheidungskompetenz gewählt werden, welche bzw. welches der Oberaufsicht des Grossen Rates untersteht," zu streichen. Dieser Verzichtsbeschluss erfolgte nach ausführlicher Diskussion, ob für den Grosse Rat die Corporate Governance-Regeln im Vordergrund stehen sollen, oder ob mit der Aufnahme dieser Bestimmung für das Parlament wichtige Sach- und Fachkompetenzen verloren gehen.

Der Rat folgte dem Antrag der Kommission und hob diese neue Bestimmung mit 90 gegen 50 Stimmen wieder auf. Ein Antrag aus der Mitte des Plenums, die Mittelschullehrpersonen seien von der Unvereinbarkeit auszunehmen, wurde mit 108 gegen 46 Stimmen abgelehnt.

### **§ 4 UG in neuer Fassung in Kraft seit 1. August 2005:**

*Dem Grossen Rat können nicht angehören:*

- a) Personen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis des kantonalen Rechts stehen; ausgenommen sind die Lehrkräfte der Volksschule, die Aushilfsmitarbeiter, die Praktikanten sowie die in Teilzeit angestellten Mitarbeiter mit einem Pensum von 20 % und weniger,*
- b) Bezirksamtmänner und ihre Stellvertreter*
- c) Mitglieder des Obergerichtes, des Handels- und Verwaltungsgerichtes, des Verwaltungsgerichtes, der kantonalen Rekurs- und Schätzungskommissionen sowie der Bezirks-, Arbeits- und Jugendgerichte.*

Damit hat sich nach einer zeitlichen Spanne von insgesamt mehr als 8 Jahren mit langen Diskussionen, breiter Auslegeordnung in Arbeitsgruppen, in der Verwaltung, in grossrätlichen Kommissionen, nach den Beratungen eines umfassenden Gesamtberichts mit Leitsätzen und zwei Gesetzesberatungen der Kreis wieder geschlossen. Mit dem heute geltenden Recht werden die Unvereinbarkeiten für die Zugehörigkeit zum Grossen Rat detaillierter abgegrenzt. Sie sind aber gegenüber dem ursprünglich geltenden Recht weder eingeschränkt noch ausgeweitet worden.



# Die Unvereinbarkeit zwischen Parlamentsmandat und der Mitgliedschaft in geschäftsleitenden oder beaufsichtigenden Organen bundesnaher Betriebe sowie der Mitgliedschaft in ausserparlamentarischen Kommissionen

Thomas Sägesser, Dr. iur., Rechtsanwalt, Leiter Rechtsdienst der Schweizerischen Bundeskanzlei

## 1. Ausgangslage

Nach Art. 144 Abs. 1 Bundesverfassung (BV) dürfen die Mitglieder des Nationalrates und des Ständerates nicht gleichzeitig dem anderen Rat, dem Bundesrat oder als Richter dem Bundesgericht angehören. Die Bundesverfassung verankert damit den Grundsatz der personellen Gewaltenteilung zwischen den obersten Bundesbehörden<sup>1</sup>, enthält aber sonst keine weiteren das Parlamentsmandat betreffenden Unvereinbarkeitsbestimmungen. Namentlich findet die nur für Vollämter - wie jenes eines Mitglieds des Bundesrates oder eines vollamtlichen Richters des Bundesgerichts - geltende sog. berufliche Unvereinbarkeit<sup>2</sup> auf das parlamentarische Milizsystem und damit auf das Parlamentsmandat keine Anwendung.

Der Gesetzgeber ist allerdings gestützt auf Art. 144 Abs. 3 BV befugt, weitere Unvereinbarkeiten vorzusehen. Für den Bereich des Parlamentsrechts bestanden im Rahmen der Arbeiten zur neuen Bundesverfassung folgende Vorstellungen: Zum einen sollten aus grundsätzlichen Überlegungen zur personellen Gewaltenteilung für National- und Ständerat dieselben Unvereinbarkeitsbestimmungen gelten. Zum andern sollten Unvereinbarkeiten mit einem Parlamentsmandat im Sinne einer differenzierten Einschränkung des passiven Wahlrechts nur noch jene Bundesangestellten betreffen, die *in bedeutendem Ausmass am Entscheidungsprozess der Exekutive* beteiligt sind. Gleichzeitig wurde eine Unvereinbarkeit für Verwaltungsräte *"öffentlicher Betriebe"* vorgeschlagen<sup>3</sup>.

Der Entwurf der Staatspolitischen Kommis-

sion des Nationalrates vom 1. März 2001 zum Parlamentsgesetz sah eine entsprechend differenzierte Regelung vor: Danach hätte eine Unvereinbarkeit nur für die *leitenden* Angestellten in den Stabsstellen des Bundesrates (Bundeskanzlei) und der Departemente (Generalsekretariate) bestanden<sup>4</sup>, hingegen nicht für deren übriges Personal, wobei in erster Linie an administrative Sekretariate gedacht wurde<sup>5</sup>. Sodann wurde eine Unvereinbarkeit für die Direktionsmitglieder der Ämter und Gruppen sowie für Personen in vergleichbarer Stellung in dezentralen Verwaltungseinheiten oder in Organisationen ausserhalb der Bundesverwaltung vorgeschlagen, in denen der Bund eine beherrschende Stellung innehat<sup>6</sup>. Schliesslich sollten auch vom Bundesrat gewählte Personen, die ihn in vom Bund beherrschten Körperschaften, Anstalten oder weiteren Organisationen vertreten, nicht der Bundesversammlung angehören dürfen<sup>7</sup>. Demgegenüber hielt der Bundesrat in seiner Stellungnahme vom 22. August 2001<sup>8</sup> an der Unvereinbarkeit für das gesamte Bundespersonal und damit an einer restriktiven Regelung fest, sofern nicht abweichende gesetzliche Regelungen bestehen. Zur Begründung führte der Bundesrat aus, es gelte zu vermeiden, "dass sich Bedienstete des Bundes in einem inneren Konflikt zwischen der freien Ausübung ihres Mandates und der Loyalität zu ihren Vorgesetzten befinden" und dass die Bundesversammlung die ihr obliegende Kontrolle über Bundesrat und Bundesverwaltung ohne übermässige personelle Interessenverflechtung wahrnehmen könne<sup>9</sup>. Hinsichtlich der für bundesnahe Betriebe vorgese-

henen Unvereinbarkeitsregelung schlug der Bundesrat die Präzisierung vor, dass zum einen nur jene Betriebe erfasst werden sollen, denen Verwaltungsaufgaben übertragen wurden und zum andern, dass die Unvereinbarkeit auf Mitglieder geschäftsleitender und beaufsichtigender Organe eingeschränkt wird.

In der parlamentarischen Beratung setzte sich schliesslich die Fassung des Bundesrates durch und wurde geltendes Recht: Art. 14 Parlamentsgesetz (ParlG)<sup>10</sup> regelt die Unvereinbarkeiten, Art. 15 ParlG das Vorgehen bei Eintritt einer Unvereinbarkeit. Beide Bestimmungen werden auf den 3. Dezember 2007 in Kraft treten<sup>11</sup>.

## 2. Unvereinbarkeit für die Mitglieder geschäftsleitender und beaufsichtigender Organe

### 2.1. Die Auslegungsgrundsätze der Büros der eidgenössischen Räte

Nach Art. 14 Bst. e und f ParlG dürfen Mitglieder geschäftsleitender oder beaufsichtigender Organe von Organisationen und Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, die nicht der Bundesverwaltung angehören und die mit Verwaltungsaufgaben betraut sind, nicht gleichzeitig der Bundesverwaltung angehören, sofern dem Bund eine beherrschende Stellung zukommt. Diese offene Umschreibung ist in mehrerer Hinsicht konkretisierungsbedürftig, damit sie in der Praxis angewendet werden kann.

Aus diesem Grund haben die Büros von National- und Ständerat am 17. Februar

<sup>1</sup> Ruth Lüthi, St. Galler Kommentar zu Art. 144 BV, Zürich 2002, S. 1520, Rz. 3; Thomas Sägesser, Die Bundesbehörden, Bern 2000, Kommentar zu Art. 144 BV, S. 149 ff., Rz. 19 ff.

<sup>2</sup> Art. 144 Abs. 2 BV. Zur beruflichen Unvereinbarkeit vgl. auch Thomas Sägesser, Stämpflis Handkommentar zum RVOG, Bern 2007, S. 548 ff., Rz. 5 ff.

<sup>3</sup> Bundesversammlung. Organisation, Verfahren, Verhältnis zum Bundesrat. Zusatzbericht der Staatspolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte zur Verfassungsreform vom 6. März 1997, BBl 1997 III 245, hier 260 f.; Vgl. auch Thomas Sägesser, Parlamentsgesetz: Kommissionsentwurf und Stellungnahme des Bundesrates, in: Gesetzgebungsbulletin 4/2001, XXI ff., hier XXIII. Zur Vorgeschichte vgl. Parlamentarische Initiative. Bundesversammlung. Revision BV. Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 21. Oktober 1994, BBl 1995 I 1133, hier 1143-1150.

<sup>4</sup> Art. 15 Abs. 3 Bst. b E-ParlG, BBl 2001 3626.

<sup>5</sup> BBl 2001 3531.

<sup>6</sup> Art. 15 Abs. 3 Bst. c E-ParlG, BBl 2001 3626.

<sup>7</sup> Art. 15 Abs. 4 E-ParlG, BBl 2001 3626.

<sup>8</sup> BBl 2001 5428.

<sup>9</sup> BBl 2001 5436.

<sup>10</sup> vom 13. Dezember 2002, SR 171.10.

<sup>11</sup> Art. 174 Abs. 3 ParlG.





2006 sog. Auslegungsgrundsätze erlassen<sup>12</sup>. Diese Grundsätze bezwecken eine einheitliche Anwendung von Art. 14 Bst. e und f ParlG durch die Büros und dienen der Information der Ratsmitglieder sowie der Öffentlichkeit. Sie halten fest, dass sich die Büros bei der Auslegung der erwähnten Gesetzesbestimmungen von zwei Prinzipien leiten lassen: Zum einen sollen *Loyalitäts- und Interessenkonflikten* nach Möglichkeit vermieden werden, zum andern ist unter Berücksichtigung des *Milizcharakters der Bundesversammlung* im Zweifel die Vereinbarkeit zwischen Parlamentsmandat und anderer Tätigkeit anzunehmen<sup>13</sup>.

Sodann präzisieren die Auslegungsgrundsätze die Begriffe der Bundesverwaltung und der Organisationen des öffentlichen oder privaten Rechts, legen fest, wann eine Übertragung einer Verwaltungsaufgabe vorliegt und dem Bund eine beherrschende Stellung zukommt und umschreiben den Kreis der Mitglieder geschäftsleitender Organe<sup>14</sup>. Eine nicht abschliessende Liste im Anhang zu den Auslegungsgrundsätzen dient der Veranschaulichung.

Da sie nicht in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen, handelt es sich bei den Auslegungsgrundsätzen nicht um rechtsetzende Bestimmungen<sup>15</sup>. Vielmehr stellen sie eine Verwaltungsverordnung (Weisung, Richtlinie) dar, die sich im Unterschied zur Rechtsverordnung nicht direkt an Private richtet<sup>16</sup> und daher auch nicht in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts, sondern im Bundesblatt veröffentlicht wird. Die Feststellung einer Unvereinbarkeit geschieht daher direkt gestützt auf Art. 15 ParlG, der direkt anwendbar ist, und nicht gestützt auf die Auslegungsgrundsätze.

Die Vorprüfung des Bestehens einer Unvereinbarkeit obliegt den Büros von National- und Ständerat<sup>17</sup>, die Feststellung der Unvereinbarkeit hingegen dem betreffenden Rat. Dessen Beschluss ist endgültig und es besteht keine Beschwerdemöglichkeit<sup>18</sup>.

Im Folgenden wird auf die im Gesetz umschriebenen persönlichen und sachlichen Voraussetzungen einer Unvereinbarkeit näher eingegangen, da sie in der Praxis immer wieder zu Schwierigkeiten führen.

## 2.2. Persönliche Voraussetzungen der Unvereinbarkeit

Die Unvereinbarkeit mit einem Parlamentsmandat besteht nur für Mitglieder *geschäftsleitender* Organe bundesnaher Betriebe, sowie für Personen, die den Bund in solchen Organisationen vertreten. Als geschäftsleitend sind jene Organe zu verstehen, die die Geschicke der Organisation operativ bestimmen, wie namentlich Direktionen, Vorstände, Geschäftsführer oder Konzernleiter. Bei den übrigen Personen wurde an Bundesvertretungen in den beaufsichtigenden Organen, d.h. in Verwaltungs-, Aufsichts-, Stiftungs- oder Instututsräte, gedacht<sup>19</sup>.

## 2.3. Sachliche Voraussetzungen der Unvereinbarkeit

Damit eine Unvereinbarkeit nach Art. 14 Bst. e oder f ParlG besteht, müssen drei sachliche Voraussetzungen erfüllt sein:

- Es muss sich um eine Organisationen oder Personen des öffentlichen oder privaten Rechts handeln, die nicht der Bundesverwaltung angehört;
- dieser Organisation oder Person ist eine Verwaltungsaufgabe übertragen worden;
- die Organisation oder Person wird vom Bund "beherrscht".

### a) Organisationen oder Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, die nicht der Bundesverwaltung angehören

Diese Formulierung stammt aus Art. 178 Abs. 3 BV, der sie seinerseits aus Art. 2 Abs. 4 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG)<sup>20</sup> übernommen hat. Für Auslegungsfragen ist deshalb auf die entsprechenden Materialien zu diesen beiden Bestimmungen zurückzugreifen. Leider enthalten die Auslegungsgrundsätze der Büros keinen Hinweis auf die erwähnten Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen, was unter dem Aspekt der Einheit der Rechtsordnung zu bedauern ist.

Organisationen oder Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, die nicht der Bundesverwaltung angehören, stellen *juristische* Personen dar, die selbständig Träger von Rechten und Pflichten sind, wie Kör-

perschaften, Anstalten oder Stiftungen mit eigener Rechtspersönlichkeit<sup>21</sup>. Unerheblich ist, ob eine wirtschaftliche oder wie beim Verein eine nichtwirtschaftliche (ideelle) Zweckverfolgung im Vordergrund steht. Einheiten der dezentralen Bundesverwaltung, die über keine Rechtspersönlichkeit verfügen, gehören nicht dazu.

Mit Ausnahme des Zentrums für Information, Beratung und Bildung für Berufe in der internationalen Zusammenarbeit (CINFO), bei dem es sich nur um die Geschäftsstelle einer Stiftung handelt, erfüllen alle im Anhang zu den Auslegungsgrundsätzen enthaltenen Organisationen das erwähnte Kriterium der Rechtspersönlichkeit. Die Liste ist allerdings nicht vollständig, da sie weitere bundesnahe Organisationen mit eigener Rechtspersönlichkeit nicht aufführt, wie bspw. die Swissmedic, das Institut für Geistiges Eigentum (IGE), das Schweizerische Institut für Rechtsvergleichung (SIR) oder die Pensionskasse des Bundes (Publica). Dieser Mangel lässt sich dadurch erklären, dass bei der Erstellung der Liste auf die Konzeption der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV)<sup>22</sup> zurückgegriffen wurde, der die erwähnten Organisationen in ihrem Anhang als Einheiten der dezentralen Bundesverwaltung betrachtet. Die durch die RVOV vorgenommene Konzeption ist indessen verfehlt, weil sie rechtlich verselbständigte Organisationen mit Verwaltungseinheiten ohne eigene Rechtspersönlichkeit gleichsetzt<sup>23</sup>. Das führt nicht nur zu Unklarheit und Verwirrung, sondern auch zu stossenden sachlichen Ergebnissen wie im vorliegenden Fall: Im Unterschied zu den übrigen bundesnahen Organisationen im Anhang zu den Auslegungsgrundsätzen werden bei Swissmedic, IGE, SIR und Publica nicht nur die Mitglieder geschäftsleitender und beaufsichtigender Organe, sondern wie bei der Bundesverwaltung alle Angestellten von der Unvereinbarkeit erfasst. Diese weitgehende Einschränkung des passiven Wahlrechts lässt sich nicht rechtfertigen: Für die weder mit der Geschäftsführung noch mit der Aufsicht betrauten Mitarbeiter in den erwähnten Organisationen besteht kein besonderer Loyalitäts- und Interessenkonflikt, der deutlich über die mit einem Parlamentsmandat verbundene

<sup>12</sup> BBl 2006 4043.

<sup>13</sup> Ziff. 2 und 3 Auslegungsgrundsätze.

<sup>14</sup> Ziff. 5-12 Auslegungsgrundsätze.

<sup>15</sup> Art. 22 Abs. 4 ParlG.

<sup>16</sup> Vgl. auch Satz 2 von Ziff. 18 der Auslegungsgrundsätze, wonach die Liste im Anhang keine Rechtswirkung entfalte.

<sup>17</sup> Art. 9 Abs. 1 Bst. i Geschäftsreglement des Nationalrats (GRN) vom 3. Oktober 2003 (SR 171.13); Art. 6 Abs. 1 Bst. i Geschäftsreglement des Ständerates (GRS) vom 20. Juni 2003 (SR 171.14).

<sup>18</sup> Ziff. 18 Auslegungsgrundsätze.

<sup>19</sup> BBl 2001 5437. Anders Ziff. 12 Auslegungsgrundsätze, die solche Vertretungen auch als "geschäftsleitend" bezeichnen, was allerdings nicht der üblichen Terminologie entspricht.

<sup>20</sup> vom 21. März 1997, SR 172.010.

<sup>21</sup> Beispiele bei Sägger, Stämpflis Handkommentar zum RVOG (Fn 2), S. 47, Rz. 151 ff.

<sup>22</sup> vom 25. November 1998, SR 172.010.1.

<sup>23</sup> Vgl. die Kritik bei Sägger, Stämpflis Handkommentar zum RVOG (Fn 2), S. 35, Rz. 103.



und zulässige Interessenvertretung hinausgehen würde, da sie sich zu wenig nahe am Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozess des Bundesrates befinden. Zu beachten ist auch, dass die Aufsicht des Bundesrates über die Einheiten der Bundesverwaltung aufgrund seiner Führungs- und Leitungsfunktion wesentlich weiter geht, als über rechtlich verselbständigte bundesnahe Organisationen, bei denen die Wahrnehmung der Eignerinteressen im Vordergrund steht<sup>24</sup>. Die Wahrnehmung der parlamentarischen Oberaufsicht ist daher nicht in Frage gestellt, wenn die Unvereinbarkeit auch bei den erwähnten Organisationen nur für Mitglieder geschäftsleitender und beaufsichtigender Organe gelten würde.

#### b) Übertragung einer Verwaltungsaufgabe

Die Übertragung einer Verwaltungsaufgabe kann von Verfassung wegen nur durch *formelles Gesetz* erfolgen (vgl. Art. 178 Abs. 3 BV). Schliesst der Bund mit privaten Organisationen oder Personen hingegen Leistungsvereinbarungen ab, überträgt er keine Aufgabe im eigentlichen Sinn, sondern bedient sich bestimmter Organisationen zum Vollzug der ihm obliegenden Aufgaben oder nimmt auf die zu erbringende Leistung Einfluss. Ebenso liegt bei einer Konzessions- oder Bewilligungserteilung oder bei der blossen Beschaffung von Gütern, die die Verwaltung zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt (sog. Bedarfsverwaltung oder administrative Hilfstätigkeit), keine Aufgabenübertragung vor. Von der Aufgabenübertragung ist sodann der Aufgabenverzicht zu unterscheiden<sup>25</sup>. Der Anhang zu den Auslegungsgrundsätzen enthält zum einen Organisationen und Personen sind durch Spezialgesetz geschaffen wurden, das die ihnen übertragenen Verwaltungsaufgaben umschreibt<sup>26</sup>. Zum andern sind aber auch Organisationen und Personen aufgelistet, deren Aufgaben nicht durch Bundesgesetz übertragen werden, sondern mittels Leistungsvereinbarungen oder –aufträgen<sup>27</sup>. Sie erfüllen das Kriterium der formellgesetzlichen Aufgaben-

übertragung nicht. Im Sinne einer klaren Grenzziehung sollte darauf verzichtet werden, die Unvereinbarkeit auch für solche Organisationen vorzusehen. Oder wie sonst lässt sich begründen, warum bspw. die obligatorischen Krankenversicherer nicht in die Liste zu den Auslegungsgrundsätzen aufgenommen wurden?<sup>28</sup>

#### c) Beherrschung durch den Bund

Eine Unvereinbarkeit besteht nur, *sofern* dem Bund eine beherrschende Stellung zukommt. Der Bundesrat führt dazu in seiner Stellungnahme zum Parlamentsgesetz aus: "Von einer beherrschenden Stellung ist auszugehen, wenn der Bund am Stamm-, Grund- und Aktienkapital von Unternehmen mit mehr als 50 Prozent beteiligt ist, aber auch, wenn er die Zusammensetzung der geschäftsleitenden oder beaufsichtigenden Organe grösstenteils bestimmt."<sup>29</sup> Die Auslegungsgrundsätze haben diese Kriterien übernommen<sup>30</sup>, nehmen darüber hinausgehend eine beherrschende Stellung aber immer auch dann an, "wenn die Organisation oder juristische Person von der Finanzierung durch den Bund abhängig ist und dieser die Art der Aufgabenerfüllung wesentlich beeinflusst (...). Eine finanzielle Abhängigkeit besteht, wenn zumindest 50 Prozent der Einkünfte einer Organisation oder juristischen Person aus Beiträgen des Bundes besteht."<sup>31</sup> Diese weitgehende Auslegung geht auf ein Gutachten von Professor Georg Müller zurück, das im Auftrag der Generalsekretärin der Bundesversammlung am 5. Mai 2004 zu Fragen der Auslegung von Art. 14 Bst. e und f ParlG erstattet wurde. Er kommt darin zum Schluss, dass eine beherrschende Stellung des Bundes auch dann anzunehmen sei, "wenn eine Organisation nicht über die Beteiligungsrechte, sondern über die ihr zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel gesteuert wird"<sup>32</sup>. Es ist unbestritten, dass über die Zurverfügungstellung der finanziellen Mittel auf die Aufgabenerfüllung Einfluss genommen werden kann. Zu beachten ist allerdings, dass im schweizerischen Milizsystem Par-

lamentsmitglieder in einer Vielzahl von Beziehungen und Interessenbindungen stehen, bspw. aufgrund ihrer beruflichen Tätigkeit, der Einsitznahme in Führungs- und Aufsichtsgremien oder durch die Wahrnehmung von Beratungs- und Expertentätigkeiten. Dass sich daraus Konflikte zwischen einer möglichst freien Wahrnehmung des Parlamentsmandates und der Vertretung anderer Interessen ergeben können, ist unbestritten, aber rechtlich nicht verboten. Das parlamentarische Milizsystem erlaubt den Ratsmitgliedern, Mehrfachrollen in Politik, Gesellschaft und Wirtschaft wahrzunehmen<sup>33</sup>: Verfassung<sup>34</sup> und Gesetz<sup>35</sup> verlangen nur die Offenlegung solcher Interessenbindungen<sup>36</sup>. Aus diesen institutionellen Gründen ist das Vorliegen einer Unvereinbarkeit zwischen Parlamentsmandat und einer anderen Tätigkeit grundsätzlich *restriktiv* anzunehmen. Auf das Kriterium der finanziellen Abhängigkeit vom Bund wäre danach zu verzichten, zumal die Beeinflussung über eine Steuerung der finanziellen Mittel nicht die Regel ist: Ein Grossteil der finanziellen Mittel des Bundes stellen ohnehin gebundene Ausgaben dar, deren Änderung eine vorgängige Anpassung der entsprechenden spezialgesetzlichen Aufgabenbestimmungen erfordern.

Ein Verzicht auf das nicht einfach festzustellende Kriterium der finanziellen Abhängigkeit würde schliesslich zu einer klareren Eingrenzung der betroffenen Organisationen führen, als dies heute der Fall ist. Das läge im Interesse der Rechtssicherheit und einer konstanten Praxis. Eine beherrschende Stellung des Bundes, die zu einer Unvereinbarkeit zwischen Parlamentsmandat und anderer Tätigkeit führt, wäre demnach nur dann gegeben, wenn der Bund bei Kapitalgesellschaften über eine *Mehrheitsbeteiligung* verfügt und bei personenbezogenen Gesellschaften die Zusammensetzung der geschäftsleitenden oder beaufsichtigenden Organe *mehrheitlich* bestimmt. Keine Unvereinbarkeit läge vor bei einer Minderheitsbeteiligung des Bundes oder bei einer bloss finanziellen Abhängigkeit.

<sup>24</sup> Sägeser, Stämpfli Handkommentar zum RVOG (Fn 2), S. 158 f., Rz. 46 ff.

<sup>25</sup> Sägeser, Stämpfli Handkommentar zum RVOG (Fn 2), S. 31, Rz. 85.

<sup>26</sup> Rüstungsunternehmen des Bundes Ruag, Schweiz Tourismus, Schweiz. Bundesbahnen SBB, Schweiz. Gesellschaft für Hotelkredit SGH, Schweiz. Nationalbank SNB, Schweiz. Post, Schweiz. Radio- und Fernsehgesellschaft SRG, Schweiz. Unfallversicherungsgesellschaft SUVA, Schweiz. Nationalfonds SNF, Skyguide, Swisscom.

<sup>27</sup> Bspw. Billag AG, Proviande, Osec Business Network Switzerland, Sapomp Wohnbau AG, Schweizerischer Verband für personelle Entwicklungszusammenarbeit UNITÉ, Akademien der Geistes- und Sozialwissenschaften, der Naturwissenschaften und der technischen Wissenschaften, Treuhandstelle Milch GmbH, Zentrum für internationale Landwirtschaft.

<sup>28</sup> In anderem, aber verwandtem Zusammenhang (Vorlage 06.079; vgl. dazu unten Ziff. 3) wurde ein entsprechender Einzelantrag Marti gestellt, vom Nationalrat aber – nicht nur aus materiellen, sondern auch aus formalen Gründen (der Antrag lag der vorbereitenden Kommission nicht vor) – am 5.3.2007 mit 89 zu 60 Stimmen abgelehnt.

<sup>29</sup> BBl 2001 5437. Das Kriterium der mehrheitlichen Kapitalbeherrschung entstammt Art. 8 Abs. 1 Bst. e Finanzkontrollgesetz (FKG) vom 28. Juni 1967 (SR 614.0), der den Bereich der Finanzaufsicht durch die Eidg. Finanzkontrolle regelt.

<sup>30</sup> Ziff. 10 Auslegungsgrundsätze.

<sup>31</sup> Ziff. 11 Auslegungsgrundsätze.

<sup>32</sup> Georg Müller, Rechtsgutachten betreffend Auslegung und Inkraftsetzung von Unvereinbarkeitsbestimmungen des Parlamentsgesetzes vom 5. Mai 2004, S. 8.

<sup>33</sup> Philippe Mastroradi, St. Galler Kommentar, Vorbemerkungen zu Art. 148-173, Zürich 2002, S. 1535, Rz. 4.

<sup>34</sup> Art. 161 Abs. 2 BV.

<sup>35</sup> Art. 11 ParlG.

<sup>36</sup> Vgl. Sägeser, Die Bundesbehörden (Fn 1), Kommentar zu Art. 161 BV, S. 259 ff., Rz. 35 ff.



### 2.5. Schlussfolgerungen

Art. 15 Bst. e und f ParlG verwendet offene Bestimmungen, die auslegungsbedürftig sind. Soweit es um die Bestimmung des Bestandes der bundesnahen Betriebe (Organisationen und Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, die nicht der Bundesverwaltung angehören) und um die Betreuung mit Verwaltungsaufgaben geht, können zur Klärung Art. 178 Abs. 3 BV und Art. 2 Abs. 4 RVOG sowie die entsprechenden Materialien beigezogen werden. Das gewährleistet die Widerspruchsfreiheit und Kohärenz der Rechtsordnung. Auch hinsichtlich der Definition der beherrschenden Stellung des Bundes bestehen genügend Anhaltspunkte in den Vorarbeiten zum Parlamentsgesetz.

Die Grundsätze der Büros vermögen den Ansprüchen nach einer einheitlichen Auslegung und Anwendung von Art. 15 Bst. e und f ParlG in National- und Ständerat nur teilweise zu genügen. Zu begrüssen ist, dass die im vorliegenden Fall massgeblichen Auslegungsleitlinien – Vermeidung von Loyalitäts- und Interessenkonflikten einerseits, Berücksichtigung des Milizcharakters der Bundesversammlung andererseits – ausdrücklich festgehalten werden. Mit diesen Leitlinien nur bedingt vereinbar scheinen mir demgegenüber die allzu weitgehende Auslegung, wann von einer beherrschenden Stellung des Bundes ausgegangen wird, und der allzu weite Kreis der im Anhang enthaltenen Organisationen. Ihres lückenhaften, rein informativen und nicht abschliessenden Charakters<sup>37</sup> wegen vermag die Liste im Anhang zu den Auslegungsgrundsätzen den praktischen Bedürfnissen nicht hinreichend gerecht zu werden, da im Einzelfall gleichwohl umfangreiche Abklärungen gemacht werden müssen.

Die Auslegungsgrundsätze tragen folglich nur dann wirksam zu einer kohärenten Verwaltungspraxis bei, wenn der Kreis derjenigen Organisationen und Personen, die von einer Unvereinbarkeit zum Parlamentsmandat betroffen sind, von Anfang an eng umschrieben wird, so dass sich eine abschliessende Liste ergibt. Denkbar wäre

aber auch, auf den Erlass von Auslegungsgrundsätzen zu verzichten, sich auf eine normative Verankerung der beiden erwähnten Auslegungsleitlinien – sei das in der Parlamentsverwaltungsverordnung<sup>38</sup> oder in den jeweiligen Geschäftsreglementen der beiden Räte – zu beschränken und die weitere Entwicklung der Praxis der Büros zu überlassen, wobei diese sich bei der Vorbereitung der Anträge an National- oder Ständerat untereinander koordinieren müssen<sup>39</sup>. Eine solche Heraufstufung von der Weisungs- auf die Verordnungsebene würde den beiden Leitlinien auch das Gewicht geben, das ihnen aus institutionellen Gründen gebührt.

### 3. Die Unvereinbarkeit zwischen Parlamentsmandat und Mitgliedschaft in ausserparlamentarischen Kommissionen

Art. 14 Bst. c ParlG verankert unter Vorbehalt spezialgesetzlicher Bestimmungen eine generelle Unvereinbarkeit zwischen Parlamentsmandat und der Anstellung bei Einheiten der zentralen und dezentralen Bundesverwaltung. Ausserparlamentarische Kommissionen sind vom Bund eingesetzte Gremien, die für Regierung und Verwaltung im Rahmen ihres Auftrages öffentliche Aufgaben erfüllen<sup>40</sup>. Sie können zum Bestand der dezentralen Bundesverwaltung gerechnet werden<sup>41</sup>.

Nach Art. 15 Bst. c ParlG wird von der Unvereinbarkeit das "Personal der dezentralen Bundesverwaltung" erfasst. Unklar war nach dieser Formulierung, ob damit nur die Mitarbeiter in den Sekretariaten von ausserparlamentarischen Kommissionen erfasst werden oder auch die Kommissionsmitglieder selber.

Der Rechtsdienst der Schweizerischen Bundeskanzlei vertrat die Haltung, dass Art. 14 Bst. c ParlG das Bestehen eines Arbeitsverhältnisses voraussetze. Ein solches liegt nur bei den Mitarbeitenden der Kommissionssekretariate vor. Demgegenüber stünden die Kommissionsmitglieder in einem Auftragsverhältnis, weshalb die Unvereinbarkeit für solche Milizorgane

nicht gelte. Das sei zwar unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung unbefriedigend, erkläre aber auch, weshalb nach Art. 8 Abs. 2 der Kommissionenverordnung<sup>42</sup> ausnahmsweise Mitglieder der Bundesversammlung in ausserparlamentarische Kommissionen gewählt werden können<sup>43</sup>. Demgegenüber kamen das Bundesamt für Justiz<sup>44</sup> und der Rechtsdienst der Parlamentsdienste<sup>45</sup> aufgrund einer teleologischen Auslegung zum Schluss, dass die Unvereinbarkeit nach Art. 14 Bst. c ParlG weit zu verstehen sei und auch die Mitglieder ausserparlamentarischer Kommissionen erfasse. Von keiner Seite wurde hingegen die Interpretationsbedürftigkeit dieser Bestimmung bestritten.

Am 22. September 2006 legte der Bundesrat eine Botschaft vor<sup>46</sup>, mit der er im Hinblick auf die Gesamterneuerungswahlen des Nationalrates im Herbst 2007 durch eine Revision von Art. 14 Bst. c ParlG Klarheit schaffen wollte. Er sprach sich im Sinne des Gewaltenteilungsprinzips für eine vollständige Unvereinbarkeit zwischen Parlamentsmandat und Mitgliedschaft in ausserparlamentarischen Kommissionen aus. Aus diesem Grund beantragte der Bundesrat eine Ergänzung der gesetzlichen Bestimmung durch eine ausdrückliche Erwähnung der Mitglieder ausserparlamentarischer Kommissionen. National- und Ständerat beschlossen demgegenüber, eine Unvereinbarkeit nur für sog. Behördenkommissionen vorzusehen, die über Entscheidkompetenzen verfügen<sup>47</sup>. Für Verwaltungskommissionen mit rein beratenden Aufgaben soll demgegenüber keine Unvereinbarkeit bestehen<sup>48</sup>. Dass auch Verwaltungskommissionen mit ihren materiellen Stellungnahmen, Empfehlungen, Informationen und Anregungen in bedeutendem Ausmass an den Entscheidungsgrundlagen für den Bundesrat beteiligt sein können<sup>49</sup>, vermochte nicht zu überzeugen. Obwohl die verabschiedete Fassung dem Gewaltenteilungsprinzip nicht vollständig entspricht, ist immerhin die unter dem früheren Recht bestandene Unklarheit über den Anwendungsbereich geklärt worden.

<sup>37</sup> Ausdrücklich Ziff. 17 und 18 der Auslegungsgrundsätze.

<sup>38</sup> ParlVV, vom 3. Oktober 2003 (SR 171.115).

<sup>39</sup> Dazu käme die aus den beiden Büros gebildete Koordinationskonferenz (Art. 37 ParlG) in Frage.

<sup>40</sup> Sägeser, Stämpfli Handkommentar zum RVOG (Fn 2), S. 508, Rz. 20.

<sup>41</sup> Sägeser, Stämpfli Handkommentar zum RVOG (Fn 2), S. 24 f., Rz. 69 ff.

<sup>42</sup> vom 3. Juni 1996 (SR 172.31).

<sup>43</sup> Stellungnahme vom 9. März 2006.

<sup>44</sup> Stellungnahme vom 1. Mai 2006.

<sup>45</sup> Stellungnahme vom 9. März 2006.

<sup>46</sup> Botschaft zur Änderung des Parlamentsgesetzes (Unvereinbarkeit mit Mitgliedschaft in ausserparlamentarischen Kommissionen) vom 22. September 2006, BBl 2006 8009.

<sup>47</sup> Beschluss des Ständerates vom 20.12.2006 mit 26 zu 14 Stimmen; Zustimmung des Nationalrates vom 5.3.2007 mit 103 zu 45 Stimmen.

<sup>48</sup> Nach dem Vorschlag des Bundesrates wären total 14 Kommissionen (2 Behörden-, 12 Verwaltungskommissionen) und 22 Ratsmitglieder (18 National-, 4 Ständeratsmitglieder) von der Unvereinbarkeit betroffen gewesen. Die beschlossene Fassung betrifft noch zwei Kommissionen und 3 Ratsmitglieder (2 Nationalratmitglieder, 1 Ständeratsmitglied).

<sup>49</sup> BBl 2006 8012.



KONFERENZ DER KANTONSREGIERUNGEN  
CONFERENCE DES GOUVERNEMENTS CANTONAUX

**Mitwirkung der Kantonsparlamente bei der grenzübergreifenden Zusammenarbeit: Umfrage bei den Kantonen**

(Stand Herbst 2006)

Kanton	Mitwirkungsrechte Parlament	Kommission für Aussenbeziehungen?	Beteiligung an interparlamentarischen Institutionen?	Diskussion über weitergehende Mitwirkungsrechte?	Bemerkungen und Erfahrungen
ZH	Kaum Mitwirkungs-, lediglich Informationsrechte: Nach Kantonsverfassung hat der Regierungsrat die zuständige Kommission des Kantonsrates laufend und umfassend über Vorhaben der interkantonalen und internationalen Zusammenarbeit zu informieren.	Kommissionsstruktur des Kantonsrats wird derzeit von der Geschäftsleitung überprüft. Als Kontaktkommission für Belange der IRV soll die ständige Sachkommission „Staat und Gemeinden“ dienen. Konkrete Vertragsprojekte sollen voraussichtlich je nach Gegenstand den jeweiligen Sachkommissionen zugewiesen werden.	Parlamentarierkommission Bodensee (Gremium mit „informativem Charakter“).	Frage der Mitwirkung wird derzeit im Kanton beraten. Die Diskussion geht in Richtung Verstärkung der Einflussmöglichkeiten des Parlamentes.	
BE	Grosser Rat kann Grundsatzbeschluss fassen, mit dem er die Kündigung oder die Aufnahme von Verhandlungen über Abschluss oder Änderung eines interkantonalen Vertrags einleiten kann. Regierungsrat hat die zuständige Kommission zu wichtigen Vorhaben im Bereich interkantonalen oder internationalen Verträge zu konsultieren und über den Stand der	Oberaufsichtskommission (OAK) ist für die Aussenbeziehungen zuständig.	- HES-SO (Haute école spécialisée de Suisse occidentale): commission interparlementaire - HE-Arc (Haute école Arc) - HarmoS (Harmonisierung der obligatorischen Schule) - Convention scolaire romande - Interparlamentarische Geschäftsprüfungskommission - Interparlamentarische Konferenz der Nordwest-	Regierungsrat wirft Frage auf, ob im Kanton weitere Bestimmungen bezüglich Mitwirkungsrechte des Parlamentes erlassen werden sollen (neue Verfassungsgrundlage, Einbezug bei Vertragsverhandlungen, genauere Definition der Begriffe, wie sie in Art. 4 IRV verwendet werden). Änderungen seien aber nicht zwingend erforderlich.	Bis anhin beschränkte sich die Mitwirkung des Grossen Rates auf die Genehmigung von Verträgen. Die OAK hat nun aber die Aussenbeziehungen als Schwerpunktgeschäft für 2006 festgelegt. In einer Aussprache zwischen Regierungsrat und OAK hat man sich geeinigt, in enger Zusammenarbeit ein Verfahren zum Einbezug der OAK und des Grossen Rates auszuarbei-





Kanton	Mitwirkungsrechte Parlament	Kommission für Aussenbeziehungen?	Beteiligung an interparlamentarischen Institutionen?	Diskussion über weitergehende Mitwirkungsrechte?	Bemerkungen und Erfahrungen
	Realisierung und den Fortgang der Verhandlungen zu informieren.		schweiz.		ten.
<b>LU</b>	Regierungsrat informiert zuständige Kommission regelmässig über wichtige interkantonale Entwicklungen und über seine Absichten bezüglich der Aufnahme von Verhandlungen sowie über deren Verlauf. Er konsultiert zudem die Kommission vor wichtigen Entscheidungen in diesem Bereich. Die Kommission kann dem Regierungsrat Empfehlungen abgeben.	Keine ständige Kommission für Aussenbeziehungen, konsultiert werden die jeweiligen Fachkommissionen.	Im Rahmen von verschiedenen Konkordaten insbesondere im Bereich Fachhochschulen sind interkantonale parlamentarische Aufsichtskommissionen vorgesehen.		
<b>UR</b>	Die federführende Direktion hat die entsprechende Sachkommission vor einem Konkordatsabschluss rechtzeitig zu orientieren. Dabei kann die Kommission für die Verhandlung Empfehlungen abgeben.	Keine ständige Kommission für Aussenbeziehungen.	Interkantonale Geschäftsprüfungskommissionen für - die Pädagogische Fachhochschule Zentralschweiz, - die Fachhochschule Zentralschweiz und - das Laboratorium der Urkantone.	Der Landrat hat Motion erheblich erklärt, die den Regierungsrat beauftragt, „die notwendigen Voraussetzungen zu schaffen, damit die Aushandlung, Ratifikation, Ausführung und Änderung von Konkordaten demokratischer abgestützt werden und der Landrat in diese Verfahren besser einbezogen wird.“ Dabei sollen Vor- und Nachteile der verschiedenen Modelle berücksichtigt werden, die in anderen	

Kanton	Mitwirkungsrechte Parlament	Kommission für Aussenbeziehungen?	Beteiligung an interparlamentarischen Institutionen?	Diskussion über weitergehende Mitwirkungsrechte?	Bemerkungen und Erfahrungen
				Kantone bereits umgesetzt oder diskutiert werden. Die Regierung beantragte dem Landrat, die Motion „im Rahmen der Luzerner Lösung“ als erheblich zu erklären.	
<b>SZ</b>	Der Regierungsrat informiert die Konkordatskommission rechtzeitig über die Aufnahme, den Gegenstand und den Verlauf von Konkordatsverhandlungen. Er holt vor wichtigen Entscheidungen die Stellungnahme der Kommission ein. Diese kann Empfehlungen für die Verhandlungen und Entscheide abgeben.	Ständige Konkordatskommission wurde neu geschaffen.	Kantonsrat entsendet Delegationen in vier interparlamentarische Geschäftsprüfungskommissionen.		
<b>OW</b>	Regierungsrat hört die Kommission für strategische Planungen und Aussenbeziehungen des Kantonsrates nach Möglichkeit bereits im Vorverfahren zu wichtigen Vorhaben im Bereich interkantonalen oder internationalen Verträge an.	Kommission für strategische Planungen und Aussenbeziehungen.	Kantonsrat ist in verschiedenen interparlamentarischen Geschäftsprüfungskommissionen vertreten.		Neues Kantonsratsgesetz ist seit 1. Juli 2006 in Kraft. Erfahrungen liegen noch keine vor.
<b>NW</b>	Landrat hat keine expliziten Mitwirkungsrechte an der Aussenpolitik der Regie-	Keine ständige Kommission für Aussenbeziehungen.	Landrat vertreten in sechs interparlamentarischen Geschäftsprüfungskommiss-	Es wurden bislang keine parlamentarischen Vorstösse eingereicht, die entspre-	





Kanton	Mitwirkungsrechte Parlament	Kommission für Aussenbeziehungen?	Beteiligung an interparlamentarischen Institutionen?	Diskussion über weitergehende Mitwirkungsrechte?	Bemerkungen und Erfahrungen
	rung. Er kann aber eine Anmerkung zu den Jahreszielen oder dem Rechenschaftsbericht des Regierungsrates beschliessen.		sionen.	chende Mitspracherechte verlangten.	
<b>GL</b>	Die Aussenbeziehungen sind vornehmlich Sache des Regierungsrates.	Keine ständige Kommission für Aussenbeziehungen.	Offenbar keine Beteiligung an interparlamentarischen Institutionen.	Kaum entsprechende parlamentarische Vorstösse.	
<b>ZG</b>	Konkordatskommission hat das Recht auf Information, das Recht auf Anhörung vor wichtigen Verhandlungen und Entscheidungen sowie das Recht, dem Regierungsrat Empfehlungen abzugeben.	Ständige Konkordatskommission.	Keine Beteiligung an interparlamentarischen Institutionen.		
<b>FR</b>	Un projet de nouvelle loi sur le Grand Conseil est actuellement en cours d'examen par le Parlement. Selon cette loi, le Grand Conseil peut inviter le Conseil d'Etat à engager des négociations en vue de la conclusion d'un traité ou à dénoncer un traité existant. Pour ce faire, il dispose d'instruments contraignants. Le Conseil d'Etat est tenu d'informer régulièrement le Grand Conseil des négociations en cours. Par ailleurs, les	Le Grand Conseil dispose d'une commission permanente des affaires extérieures. Celle-ci examine les projets d'actes approuvant l'adhésion du canton à un traité intercantonal ou international ainsi que les requêtes parlementaires tendant à l'octroi d'un mandat de négociation ou à la dénonciation d'un tel traité. Elle soigne le dialogue interparlementaire informel par des échanges réguliers entre membres des différentes	En vertu de la Convention, le Parlement a participé ou participe à quatre commissions interparlementaires de consultation. Il envoie également une délégation aux commissions interparlementaires de contrôle des institutions suivantes : - HES-SO-S2, - Gymnase intercantonal de la Broye.	Une initiative parlementaire acceptée par le Grand Conseil demande la création d'une loi sur les collaborations intercantionales. (Les auteurs ont l'intention de préserver par le biais d'une telle loi les pouvoirs que le Grand Conseil pourrait perdre de par l'intensification des collaborations intercantionales.) Ce texte est en cours d'élaboration.  Le Grand Conseil a ajourné	Sur le plan intercantonal, le Parlement fribourgeois exerce pleinement les droits découlant de la Convention. La pratique a toutefois montré que l'influence des commissions interparlementaires sur les projets d'accords est limitée.

Kanton	Mitwirkungsrechte Parlament	Kommission für Aussenbeziehungen?	Beteiligung an interparlamentarischen Institutionen?	Diskussion über weitergehende Mitwirkungsrechte?	Bemerkungen und Erfahrungen
	droits de participation du Grand Conseil sont déterminés par la « Convention des conventions » <sup>1</sup> .	commissions cantonales, notamment par le biais du <i>Forum des présidents des commissions des affaires extérieures des cantons romands</i> .		son examen de l'Accord-cadre sur la collaboration intercantonale (ACI) <i>sine die</i> .	
<b>SO</b>	Laut Kantonsverfassung kann der Kantonsrat an der Vorbereitung wichtiger Staatsverträge und Konkordate, die seiner Genehmigung unterliegen, teilnehmen.	Keine ständige Kommission für Aussenbeziehungen. Die ständigen Kommissionen sind jedoch beauftragt, sich auch um die Aussenbeziehungen in ihren jeweiligen Sachbereichen zu kümmern.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Interparlamentarische Konferenz der Nordwestschweiz</li> <li>- Oberrheinrat,</li> <li>- Interparlamentarische Kommission der Fachhochschule Nordwestschweiz,</li> <li>- Interparlamentarische Geschäftsprüfungskommission der Interkantonalen Polizeischule Hitzkirch.</li> </ul>	Diskutiert wird die praktische Umsetzung dieser Mitwirkungsrechte.	Bis jetzt haben die Kommissionen kaum von ihren Möglichkeiten Gebrauch gemacht.
<b>BS</b>	Mit der neuen Kantonsverfassung erhält das Parlament die Möglichkeit, den Regierungsrat bei der Vorbereitung interkantonalen Verträge zu begleiten und seinen Einfluss geltend zu machen.	Die Regiokommission ist als ständige Kommission des Grossen Rates für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zuständig.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Interparlamentarische Konferenz der Nordwestschweiz,</li> <li>- Interkantonale parlamentarische Begleitkommission Fachhochschule Nordwestschweiz,</li> <li>- Polizeischule Hitzkirch,</li> <li>- institutionalisierte partnerschaftliche Behandlung von gemeinsamen Geschäften mit den Behörden des Kantons Basel-Landschaft seit 1977.</li> </ul>		Die Behörden der beiden Basel pflegen eine institutionalisierte Zusammenarbeit.
<b>BL</b>	Landrat kann bei der Vorbe-	Keine ständige Kommission	- Interparlamentarische		Landrat nimmt seine Mitwir-





Kanton	Mitwirkungsrechte Parlament	Kommission für Aussenbeziehungen?	Beteiligung an interparlamentarischen Institutionen?	Diskussion über weitergehende Mitwirkungsrechte?	Bemerkungen und Erfahrungen
	reitung wichtiger Staatsverträge, die seiner Genehmigung unterliegen, Kommissionen einsetzen, die den Regierungsrat bei den Vertragsverhandlungen begleitend beraten.	für Aussenbeziehungen.	Konferenz der Nordwestschweiz, - Oberrheinrat - Interparlamentarische Geschäftsprüfungskommission Fachhochschule Nordwestschweiz, - Universitäts-Kinderspital beider Basel - Polizeischule Hitzkirch.		kungsrechte in jeder Hinsicht wahr.
<b>SH</b>	Kantonsrat hat im Rahmen der Arbeiten der Kommission für grenzüberschreitende Zusammenarbeit die Möglichkeit, an der Aussenpolitik der Regierung mitzuwirken.	Die Kommission für grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist zuständig für die Vorberatung von Vorlagen im Zusammenhang mit der NFA oder anderen interkantonalen Vereinbarungen. Sie wird über wichtige Vorhaben und Beschlüsse im Rahmen der Aussenbeziehungen informiert.	Der Schaffhauser Kantonsrat beteiligt sich am Bodenseerat (internationales länder- und kantonsübergreifendes Gremium der Bodenseeanrainer).		Kommission wirkt in erster Linie im Rahmen der interkantonalen Aktivitäten des Kantons mit. Über die Aktivitäten im Rahmen internationaler Vorhaben wird sie nur in Kenntnis gesetzt.
<b>AR</b>	-	-	-	-	-
<b>AI</b>	Derzeit soll auf den Erlass von neuen gesetzlichen Grundlagen verzichtet werden. Die Regierung will ihrer Informationspflicht wie folgt nachkommen: Ständeskommission (Regierung) informiert den Grossen Rat jeweils nach Aufnahme von Vertragsverhandlungen an	Die Schaffung einer ständigen parlamentarischen Kommission für diese Belange ist ebenfalls nicht vorgesehen, vielmehr sollen fallweise je nach Materie der Vereinbarung geeignete Mitglieder des Grossen Rates eingesetzt werden.	Der Grosse Rat des Kantons AI nimmt Einsitz in der „Parlamentarier-Kommission Bodensee“.		Das Parlament beteiligt sich offenbar nicht wesentlich an den Aussenbeziehungen des Kantons.



Kanton	Mitwirkungsrechte Parlament	Kommission für Aussenbeziehungen?	Beteiligung an interparlamentarischen Institutionen?	Diskussion über weitergehende Mitwirkungsrechte?	Bemerkungen und Erfahrungen
	der nächstfolgenden Session. Der Grosse Rat kann zuhanden der Ständekommission Wünsche und Anregungen anbringen.				
<b>SG</b>	Regierung informiert den Kantonsrat über die Aussenbeziehungen, insbesondere über laufende Verhandlungen zu wichtigen zwischenstaatlichen Vereinbarungen. Der Kantonsrat legt Ziele für die Ausgestaltung der Aussenbeziehungen fest.	Keine ständige Kommission für Aussenbeziehungen.	Parlamentarier-Kommission Bodensee (pflegt einen ständigen Informationsaustausch mit der Internationalen Bodenseekonferenz (IBK) und kann Anregungen an sie richten).	Motion SVP-Fraktion (Juni-session 2006) mit dem Titel "Stopp dem Demokratieabbau: Verstärkter Einbezug des Parlaments bei interkantonalen Verträgen und Konkordaten".	
<b>GR</b>	Die Regierung informiert den Grossen Rat in dessen Kompetenzbereich laufend und umfassend über wichtige Vorhaben im Bereich der internationalen und interkantonalen Zusammenarbeit sowie über den Stand von Verhandlungen. Sie orientiert die jeweils zuständigen Kommissionen frühzeitig über anstehende Vertragsverhandlungen im Rechtsetzungsbereich. Die Kommissionen stehen der Regierung während der Vertragsverhandlungen beratend zur Seite und	Keine ständige Kommission für Aussenbeziehungen. Die jeweils zuständige Sachkommission steht der Regierung während der Vertragsverhandlungen beratend zur Seite. Die grossrätlichen Kommissionen sind in ihrem Zuständigkeitsbereich an der Aushandlung wichtiger interkantonalen und internationalen Verträge zu beteiligen.	Keine Beteiligung an interparlamentarischen Institutionen.		Das neue Gesetz über den Grossen Rat trat erst am 1. August 2006 in Kraft, es liegen noch keine Erfahrungen vor.





Kanton	Mitwirkungsrechte Parlament	Kommission für Aussenbeziehungen?	Beteiligung an interparlamentarischen Institutionen?	Diskussion über weitergehende Mitwirkungsrechte?	Bemerkungen und Erfahrungen
	können ihr Vorschläge unterbreiten.				
<b>AG</b>	Regierungsrat informiert das Ratsbüro frühzeitig über wichtige Entwicklungen und Geschäfte im Bereich der Zusammenarbeit mit anderen Kantonen und mit dem Ausland. Die zuständige Fachkommission entscheidet, ob sie die Information bloss zur Kenntnis nimmt oder gegenüber dem Regierungsrat eine Stellungnahme abgibt.	Generell wird die strategische Beratung und Koordination der Aussenbeziehungen durch die Fachkommission für allgemeine Verwaltung wahrgenommen. Ansonsten kommen die jeweiligen Fachkommissionen zum Zug.	- Interparlamentarische Konferenz der Nordwestschweiz, - Oberrheinrat, - IPK Fachhochschule Nordwestschweiz - IPK Polizeischule Hitzkirch.		Während der Grosse Rat die frühe Einbindung in die Erarbeitung interkantonalen Lösungen und grundsätzliche Mitsprache in ausserpolitischen Belangen wünscht, wird der aktive Miteinbezug in Verhandlungen als unpraktikabel erachtet. Der Grosse Rat soll im Rahmen von Legislatur- und Jahresplanung die grundsätzliche ausserpolitische Stossrichtung des Regierungsrates beraten.
<b>TG</b>	Der Grosse Rat verfügt lediglich über das Instrument des parlamentarischen Vorstosses, um sich in der Aussenpolitik des Kantons einzubringen.	Keine ständige Kommission für Aussenbeziehungen. (Die Geschäfts- und Finanzkommission übernimmt aber im Rahmen der Umsetzung der NFA Koordinationsaufgaben.)	Parlamentarier-Kommission Bodensee.	Keine Vorstösse in Richtung einer Verstärkung der Mitwirkungsrechte.	Das Parlament nimmt seine Mitwirkungsrechte wahr.
<b>TI</b>	Rien d'institutionnel n'a été prévu pour le moment en la matière. Cela signifie que le Parlement agit dans ce domaine avec les moyens normaux qui lui sont propres (questions, interpellations et, dans le cadre de la	-	-	-	-

Kanton	Mitwirkungsrechte Parlament	Kommission für Aussenbeziehungen?	Beteiligung an interparlamentarischen Institutionen?	Diskussion über weitergehende Mitwirkungsrechte?	Bemerkungen und Erfahrungen
	haute surveillance, contrôle opéré par la Commission de la gestion et des finances, débats sur les comptes de l'Etat) ou dans le cadre de la procédure habituelle d'examen de messages.				
<b>VD</b>	Voir « Convention des conventions » <sup>1</sup> .	Depuis 1998, une commission des affaires extérieures a été instituée de manière permanente. (En dérogation le Bureau peut attribuer à une autre commission la tâche de pré-aviser sur la ratification d'un traité ou d'un concordat lorsque celui-ci soulève des questions particulières.)	Deux commissions interparlementaires de contrôle: - sur la HES-SO et la HES-S2, - sur le Gymnase intercantonal de la Broye.	Un postulat Pierre Zwahlen et consorts « Pour la participation du Grand Conseil aux accords entre cantons au-delà de la Suisse occidentale seule » propose de modifier les dispositions actuelles de la loi sur le Grand Conseil relatives à la commission des affaires extérieures.	Voir la réponse fribourgeoise; les mêmes interrogations existent chez les députés fribourgeois et vaudois.
<b>VS</b>	Participation à la négociation, à la ratification, à l'exécution et à la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger selon la « Convention des conventions » <sup>1</sup> .	La nouvelle commission pour les affaires extérieures sera composée des membres permanents et, en fonction de la nature des traitements, elle sera renforcée par des membres temporaires issus des commissions thématiques.	« Convention des conventions »		Le parlement cantonal exerce l'ensemble des droits qui lui sont attribués dans le cadre de la « Convention des conventions ».
<b>NE</b>	Le parlement neuchâtelois bénéficie d'un droit de participation à l'élaboration des projets de conventions.	Le parlement a une commission des affaires extérieures permanente.	« Convention des conventions » <sup>1</sup>	Un postulat a été accepté par le Grand Conseil qui invite le Conseil d'Etat à proposer, dans le cadre de la prochaine révision de la	Le parlement exerce ses droits de participation au niveau de la Suisse occidentale, dans le cadre défini par la « Convention des



Kanton	Mitwirkungsrechte Parlament	Kommission für Aussenbeziehungen?	Beteiligung an interparlamentarischen Institutionen?	Diskussion über weitergehende Mitwirkungsrechte?	Bemerkungen und Erfahrungen
				« Convention des conventions », que les projets de conventions de niveau fédéral puissent être examinés par les parlementaires romands au cours de la phase de consultation, en vue de coordonner les prises de position des cantons de la Suisse occidentale.	conventions ».
<b>GE</b>	Le parlement a des droits de consultation, de prise de position et de surveillance s'agissant des concordats conclus entre les cantons romands, selon les dispositions prévues par la « Convention des conventions » <sup>1</sup> .	La Commission des affaires communales, régionales et internationales traite des questions touchant les communes, la région (intercantonale et transfrontalière) et les questions de la Genève internationale.	- Commission de surveillance HES-SO et HES-S2, - Conseil du Léman, - Comité régional franco-genevois et - Forum des présidents des commissions des affaires extérieures.		Le parlement a joué son rôle dans les différentes conventions intercantionales au niveau romand en proposant des amendements aux textes discutés.
<b>JU</b>	Droits découlant de la « Convention des conventions » <sup>1</sup> .	Depuis l'entrée en souveraineté (1979), le Parlement jurassien compte une commission de la coopération et de la réunification qui, le 1er mars 2007, s'appellera "commission des affaires extérieures et de la réunification". Ses compétences: examen des affaires qui ont trait à la coopération et à la réunification du Jura ainsi que des conventions et des concordats intercantonaux relevant de	Participation dans le cadre défini par la « Convention des conventions ».	Motion adoptée par le Parlement le 26 avril 2006 visant à élaborer une loi sur les collaborations intercantionales qui stipulera que le Parlement jurassien doit impérativement être associé aux décisions prises dans ce cadre de façon qu'il puisse jouer son rôle de contrôle.	



Kanton	Mitwirkungsrechte Parlament	Kommission für Aussenbeziehungen?	Beteiligung an interparlamentarischen Institutionen?	Diskussion über weitergehende Mitwirkungsrechte?	Bemerkungen und Erfahrungen
		la compétence du Parlement; représenter le Parlement jurassien dans les organes interparlementaires chargés de veiller au respect des conventions intercantionales et contrôler le fonctionnement des institutions intercantionales d'application.			
<b>alle</b>			Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der kantonalen Parlamente (lose Vereinigung ohne Rechtsnatur).		

**Bemerkung:** In der Regel unterstehen Konkordate der Genehmigung durch das Parlament, sofern sie nicht in die alleinige Kompetenz der Regierung fallen. Dieses Recht wurde in der Tabelle nicht speziell erwähnt.

<sup>1</sup> *Convention relative à la négociation, à la ratification, à l'exécution et à la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger « Convention des conventions »* : Accord entre les cantons de la Suisse occidentale Fribourg, Vaud, Neuchâtel, Jura, Genève et le Valais. La Convention oblige le Conseil d'Etat à adresser périodiquement au Parlement un rapport sur la politique extérieure. En outre, les gouvernements signataires sont tenus de soumettre tout projet d'accord intercantonal ou international à une commission interparlementaire formée de représentants des cantons concernés. Cette commission peut formuler des propositions (non contraignantes) à l'adresse des gouvernements. (Une procédure allégée a été introduite sur une base semi-formelle.)





# La nouvelle loi sur le Grand Conseil vaudois du 8 mai 2007 et son règlement d'application

**En date du 8 mai 2007, le Grand Conseil vaudois a adopté une révision totale de la législation régissant son fonctionnement; le 29 mai 2007, il a adopté le règlement d'application de cette loi. Ces deux textes sont entrés en vigueur au début juillet 2007, avec le changement de législature. Le présent article a pour objectif de présenter la manière dont la nouvelle loi a été adoptée, les grandes lignes de son contenu, et se terminera par quelques appréciations personnelles de l'auteur.**

## 1. Genèse du projet

Au début de la législature 2002-2007, le Conseil d'Etat et le Grand Conseil, conscients de la nécessité de réviser la loi sur le Grand Conseil du 3 février 1998, se sont concertés pour trouver le meilleur moyen d'y parvenir. Le Grand Conseil a élu les 13 membres d'une commission parlementaire chargée d'étudier la modernisation de son fonctionnement (ci-après la Comopar, pour commission de modernisation du parlement) et, ultérieurement, le Conseil d'Etat a désigné une commission extraparlamentaire de modernisation du parlement (ci-après l'Extracomopar); cette dernière était composée des 13 députés membres de la Comopar, ainsi que des 4 experts, soit Mme Maria-Anna Hutter, sautier du Parlement genevois, M. Jean-Loup Chappellet (directeur de l'IDHEAP), M. Christoph Lanz (secrétaire du Conseil des Etats) et M. Jean-François Leuba (ancien Conseiller d'Etat, ancien président du Conseil national, décédé en octobre 2004).

Cette commission extraparlamentaire, présidée par le député Jacques Perrin, a entièrement rédigé un avant-projet de loi et un avant-projet de règlement d'application de la loi; elle a pour ce faire pu compter sur le concours du Secrétariat général du Grand Conseil, du Chancelier d'Etat et, sur certains points, des collaborateurs du service juridique de l'Etat. A ce stade, il convient de préciser que l'Extracomopar devait tenir compte de la nouvelle Constitution vaudoise, votée par le peuple le 22 septembre 2002 et entrée en vigueur le 14 avril 2004, bicentenaire du jour où le Canton de Vaud est entré dans la Confédération helvétique.

En juillet 2005, l'Extracomopar remettait au Conseil d'Etat un projet entièrement

rédigé; celui-ci, chargé de présenter le projet de loi en vertu de la répartition des pouvoirs et des compétences, a adopté en août 2006 un projet de loi révisant totalement la loi sur le Grand Conseil. Une commission parlementaire de 17 membres a ensuite été désignée, qui a siégé durant l'automne et l'hiver, avant de rendre son rapport en février 2007. Les débats en plénum ont eu lieu entre fin mars et début mai 2007, ce qui a permis d'adopter la loi juste avant que la législature se termine; mieux, le délai référendaire (40 jours dès la publication dans la Feuille des avis officiels) de la loi adoptée le 8 mai 2007 échéait le 1er juillet, soit le premier jour de la nouvelle législature de cinq ans (en application de la nouvelle Constitution, les législatures communale et cantonale ont désormais 5 ans, au lieu de 4; elles commencent le 1er juillet et se terminent le 30 juin).

## 2. Principales innovations de la nouvelle loi

La législation telle qu'elle a été adoptée prévoit plusieurs innovations. On en traitera ci-dessous quatre:

- Au niveau des droits institutionnels, le Grand Conseil dispose désormais d'un droit d'initiative, qui "*consiste à proposer un projet de loi, de décret ou de révision constitutionnelle partielle (...)*" (art. 127 LGC). Le Grand Conseil dispose donc d'une compétence nouvelle, qui était auparavant exclusivement réservée au Conseil d'Etat. La Constitution a prévu cette innovation, qui, dans la loi, a été "cadrée". Une commission parlementaire se verra confier le projet de rédiger complètement le projet de loi, consultera formellement le Conseil d'Etat avant de transmettre le projet au Grand Conseil, tout en bénéficiant, pendant la procédure d'élaboration de la loi ou du décret, de l'appui des "services métier" du Conseil d'Etat sur cette question. A ce stade, il est plutôt envisagé que la rédaction d'exposés des motifs et de projets de décrets ou de lois demeure l'exception, la règle étant que l'exécutif exerce cette compétence.
- Les commissions des finances et de gestion (surtout) ont vu leurs pouvoirs renforcés: leur dénomination est désormais "commissions de surveillance". S'inspirant en outre du modèle fédéral,

les élus vaudois ont attribué à la commission de gestion la possibilité de ne plus s'occuper exclusivement de la gestion de l'année précédente: l'art. 54 LGC prévoit en effet que "*La commission de gestion (...) présente au Grand Conseil un rapport sur la gestion de l'année précédente et, cas échéant, sur des faits de l'année en cours dans la mesure où ils sont en relation avec la gestion de l'année précédente (...)*" (c'est nous qui soulignons).

Il est aussi prévu que la commission de gestion contrôle l'efficacité et l'efficience de l'administration cantonale et des mesures qu'elle a prises. Cette compétence nouvelle devra s'articuler avec les missions du Contrôle cantonal des finances et de la nouvelle Cour des comptes, qui entrera en fonction le 1er janvier 2008.

- Afin de renforcer le Grand Conseil, notamment face à un Conseil d'Etat dont le président est élu par ses collègues pour la durée de la législature, le Bureau de 7 membres est désormais élu pour la législature lui aussi; en revanche, la présidence du Grand Conseil demeure annuelle. Cela signifie que, dès le début de la législature, les groupes politiques doivent se mettre d'accord pour définir le tournus des présidences et élire les membres du Bureau qui se succéderont à la présidence. L'objectif est aussi que, face à une complexification des situations, face aux responsabilités grandissantes qu'il exerce, le Bureau ne soit pas confronté au renouvellement annuel de ses membres; travailler dans la durée le renforce et assure une meilleure continuité des dossiers.
- Le débat politique le plus long s'est focalisé sur la systématisation des commissions thématiques. Si l'Extracomopar, le Conseil d'Etat et la commission qui a examiné le projet de loi étaient tous d'accord pour généraliser les commissions thématiques, le plénum a, en deuxième lecture, créé la surprise en... décidant de ne rien décider! En effet, la liste des commissions thématiques n'était pas fixée dans la loi et les 180 députés de l'ancien Grand Conseil avaient peine à concevoir une organisation nouvelle, en tenant compte du fait que 80 d'entre eux ne seraient plus directement concernés (80 d'entre eux ne s'étant pas représentés ou n'ayant pas été réélus et les débats en plénum



ayant eu lieu après les élections...). La résistance au changement l'a emporté et il a été finalement décidé que le Bureau du Grand Conseil nouveau devrait, avant mi-2008, présenter un projet de décret généralisant les commissions thématiques; entre-temps, le nouveau Grand Conseil a transformé les anciennes commissions permanentes et spécialisées en commissions thématiques et continue de désigner des commissions ad hoc, improprement appelés "extraordinaires"... Il s'agira de voir, en 2008, si, cette fois-ci, le saut sera fait. Au demeurant, chaque système a ses avantages et ses inconvénients.

que ces perspectives de croissance du service – croissance liée à une augmentation du service à l'institution parlementaire et aux députés – est aussi un défi particulièrement intéressant qui nous est offert. C'est dans cette perspective positive que s'inscrit la révision législative.

Olivier Rapin, secrétaire général du Grand Conseil vaudois  
E-mail: [olivier.rapin@vd.ch](mailto:olivier.rapin@vd.ch)

### 3. Quelques appréciations personnelles

Les députés (et les Vaudois ne sont probablement pas différents des autres...) n'aiment rien temps que débattre du fonctionnement de leur parlement et de ses commissions ! Cette propension à décortiquer tous les aspects de la vie parlementaire a eu pour conséquence de très longues discussions, parfois oiseuses pour le commun des mortels; mais ce projet de loi a ainsi été mûri, discuté, les avantages les inconvénients des solutions trouvées ont été réellement pesés. On peut dès lors espérer que le texte qui est le fruit de cette procédure et la durée de vie de la législation qui en résulte seront plus grands !

Il y a lieu toutefois de signaler que, en application de la nouvelle Constitution, la mise en œuvre d'une commission de présentation (chargée de préavisier notamment l'élection et la réélection des juges cantonaux et des membres de la nouvelle Cour des comptes) s'est révélée extrêmement contraignante et compliquée; dans ce domaine, il y aura donc vraisemblablement une révision législative rapide, ce d'autant que les enjeux institutionnels liés à ces procédures sont importants; si la situation ne s'améliore pas, cela risque de compliquer les relations avec l'ordre judiciaire.

Même si la procédure préalable a été menée avec soin et attention, les délais de mise en œuvre de la nouvelle législation sont extrêmement délicats à assumer pour le service parlementaire; la nouvelle législation s'applique en effet simultanément au changement de législature, à la diminution du nombre de députés et au changement du découpage territorial. Il s'agit donc pour le Secrétariat général du Grand Conseil d'assumer simultanément de nombreuses missions, dont un certain nombre de nouvelles, et de procéder à l'engagement de personnel. Mais on doit relever



## Diskussionsforum auf der Internetseite der SGP/SSP

Im Hinblick auf die Jahresversammlung im September in St. Gallen schaltet die Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen (SGP) auf Ihrer Internetseite ein Diskussionsforum auf. Hier können Themen rund um das Parlament, seine Abläufe, seine Grundlagen etc. diskutiert werden.

Unter den ersten Themen, die aufgeschaltet werden, ist auch das Thema der Jahresversammlung "Das Parlament als kreativer Gesetzgeber? - Möglichkeiten und Grenzen der Motion, der parlamentarischen Initiative und der Abänderung von Regierungsentwürfen". Alle Diskussionsbeiträge sind willkommen - Beiträge, die schon vor der Jahresversammlung vom 21./22. September 2007 verfasst werden, können unter Umständen direkt in die Diskussionen im Kantonsratssaal in St. Gallen einfließen. Mit dem Forum bietet die SGP nicht nur aktiven Parlamentsmitgliedern und anderen "Insidern", sondern allen interessierten Personen eine Plattform, in der Meinungen, Hypothesen und Fakten rund um die Parlamente und ihren Betrieb erörtert werden können. Damit wird ein Beitrag zur Förderung des gegenseitigen Verständnisses aber auch zur allgemeinen Sensibilisierung für alle Fragen im Zusammenhang mit dem Parlamentarismus geleistet. Das Forum ist unter <http://www.sgp-ssp.net> zu erreichen, Rubrik "Forum".

Das Forum ist grundsätzlich dreisprachig (D, F, I). Die Beiträge sind aber nicht sprachlich getrennt, vielmehr sind französisch verfasste Beiträge auch auf den deutschsprachigen oder deutsche Beiträge auf den italienischsprachigen Seiten einsehbar; Stellungnahmen zu vorhandenen Beiträgen müssen nicht in der gleichen Sprache abgefasst werden. Wer einen Beitrag verfassen will, soll das in der Sprache tun, die ihm bzw. ihr am nächsten liegt.

Fritz Brechbühl, Webmaster der SGP/SSP  
E-mail: [fritz.brechbuehl@sk.so.ch](mailto:fritz.brechbuehl@sk.so.ch)

## Forum de discussion sur le site Internet de la SSP

En vue de son assemblée générale qui aura lieu à Saint-Gall en septembre, la Société suisse pour les questions parlementaires (SSP) ouvre un forum de discussion sur son site Internet, sur lequel les internautes pourront échanger leur point de vue autour de thèmes ayant trait notamment à l'institution parlementaire, à son fonctionnement ou à son organisation.

L'un des premiers sujets qui sera proposé sera intitulé " Le Parlement : un législateur créatif ? Les possibilités et les limites de la motion, de l'initiative parlementaire et de la modification des projets du gouvernement ", en référence au thème choisi pour l'assemblée générale des 21 et 22 septembre 2007. Toutes les contributions sont les bienvenues et celles qui seront envoyées avant l'ouverture de ladite assemblée pourront, le cas échéant, être intégrées au débat qui se tiendra dans la salle du Grand Conseil le samedi matin. En ouvrant ce forum, la SSP entend offrir un espace de dialogue dans lequel non seulement les députés actifs et autres " initiés ", mais également toute personne s'intéressant au parlement et à son fonctionnement, peuvent donner leur avis, émettre des hypothèses et énoncer des faits. Cette plateforme permettra d'améliorer la compréhension mutuelle et de sensibiliser la population aux questions relatives au système parlementaire. Le forum se trouve dans la rubrique " Forum " du site Internet de la SSP, à l'adresse <http://www.sgp-ssp.net>.

Si le forum est conçu de manière trilingue (D, F, I), les contributions ne seront pas séparées par langue : aussi les réponses ne devront-elles pas nécessairement être rédigées dans la même langue que la contribution initiale (un message rédigé en français peut ainsi se trouver dans un sujet lancé en allemand, ou une contribution en allemand sur un sujet proposé en italien). Bref : toute personne souhaitant participer au forum peut le faire dans sa langue maternelle ou dans la langue officielle qui lui est le plus familière.

Fritz Brechbühl, webmestre de la SSP  
E-mail: [fritz.brechbuehl@sk.so.ch](mailto:fritz.brechbuehl@sk.so.ch)

## Forum di discussione sul sito Internet della SSP

In vista dell'assemblea annuale che si terrà in settembre a San Gallo, la Società svizzera per le questioni parlamentari (SSP) apre un forum di discussione sul suo sito Internet. Sarà l'occasione per discutere diversi temi, come ad esempio il Parlamento, il suo funzionamento, le sue basi, ecc.

Uno dei primi argomenti trattati sarà anche il tema dell'assemblea annuale: "Il Parlamento come legislatore creativo? Possibilità e limiti della mozione, dell'iniziativa parlamentare e della modifica di disegni del Governo". Qualsiasi contributo è ben accetto e quelli che saranno inviati prima dell'assemblea annuale del 21 e 22 settembre 2007, potranno eventualmente essere integrati direttamente al dibattito nella sala del Gran Consiglio a San Gallo. Grazie a questo forum, la SSP offre non solo ai deputati attivi e ad altri "addetti ai lavori", ma a tutti gli interessati una piattaforma per scambiare opinioni, ipotesi e dati sul Parlamento e sulla sua attività. In tal modo si intendono conciliare sensibilità opposte e sarà inoltre promossa una generale opera di sensibilizzazione per tutte le questioni relative al sistema parlamentare. Per accedere al forum, consultate la rubrica "Forum" del sito Internet <http://www.sgp-ssp.net>.

Il forum è realizzato in tre lingue (tedesco, francese, italiano). Tuttavia, i contributi non saranno suddivisi per lingua, ma potrete trovare interventi in francese per argomenti iniziati in tedesco, oppure messaggi in tedesco come risposta a temi di discussione in italiano. Per partecipare a una discussione non occorre utilizzare la stessa lingua dei contributi preesistenti. Chiunque voglia intervenire può farlo nella lingua che gli è più congeniale.

Fritz Brechbühl, webmaster della SSP  
E-mail: [fritz.brechbuehl@sk.so.ch](mailto:fritz.brechbuehl@sk.so.ch)





# 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, Landratssekretär, Regierungsgebäude, Postfach, 6371 Stans, T: 041 618 79 01, 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

Martin Birchler, Ratsschreiber, Kantonskanzlei, 9102 Herisau, T: 071 353 61 11, F: 071 353 12 77, E: martin.birchler@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@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 du Grand Conseil, Grand Conseil, Place du château 6, 1014 Lausanne, T: 021 316 05 11,  
F: 021 316 40 19, E: olivier.rapin@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 Kubli, Stadtschreiber, Stadthaus, Rathausgasse 1, 5401 Baden, T: 056 200 82 05, F: 056 200 83 26,  
E: heinz.kubli@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

#### **Stadt Dietikon**

Guido Solari, Stadtschreiber Stv., Bremgartnerstrasse 22, 8953 Dietikon, T: 044 744 36 26, E: guido.solari@dietikon.ch

#### **Ville de Genève**

Marie-Christine Cabussat, Cheffe du Secrétariat du Conseil municipal, Rue de la Croix Rouge 4, 1204 Genève, T: 022 418 29 66,  
E: info-cm@ville-ge.ch

#### **Stadt Gossau**

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

#### **Gemeinde Köniz**

Markus Heinzer, Parlamentssekretariat, Landorfstr. 1, 3098 Köniz, T: 031 970 92 06, F: 031 970 92 17,  
E: markus.heinzer@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: 044 412 31 10, F: 044 412 31 12, E: daniel.reuter@zuerich.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 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