



September 2014 – Nr. 2 – 17. Jahrgang
Septembre 2014 – No. 2 – 17^{ème} année
Settembre 2014 – No. 2 – 17^o 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 THÈME – IL TEMA

Rederecht in Parlamenten

Droit de parole au sein des assemblées législatives

WISSENSCHAFTLICHE BEITRÄGE – CONTRIBUTIONS SCIENTIFIQUES

**Parlamentarischer Mitgliederwechsel auf kantonaler Ebene
in der Schweiz**

Rezension «Das politische System der Schweiz»

MITTEILUNGEN – NOUVELLES – NOTIZIE

Kanton Appenzell Ausserrhoden

Stadt Winterthur

Forum Parlamentsdienste



Editorial: Wenn Reden zur Nebensache wird	1
--	---

SCHWERPUNKT – LE THÈME – IL THEMA

Rederecht in Parlamenten Droit de parole au sein des assemblées législatives	
---	--

Das Parlament zwischen ausserndem Reden und argumentationsfreier Abstimmungsmaschine (avec annexe en français) Martin Graf	3
--	---

L'organisation de la gestion du temps de parole au Grand Conseil de la République et canton de Genève Laurent Koelliker	11
---	----

Reden und Schweigen im St. Galler Kantonsrat Georg Wanner	16
---	----

Wie debattiert der Berner Stadtrat Daniel Weber	21
---	----

WISSENSCHAFTLICHE BEITRÄGE –
CONTRIBUTIONS SCIENTIFIQUES

Sie sind gekommen, um zu gehen – parlamentarischer Mitgliederwechsel auf kantonalen Ebene in der Schweiz Antoinette Feh Widmer	24
--	----

Sonderfall Schweiz? Rezension zu Adrian Vatter «Das politische System der Schweiz» (Baden-Baden, 2014, UTB) Julia Heydemann	38
---	----

MITTEILUNGEN – NOUVELLES – NOTIZIE

Die Reform der Staatsleitung in Appenzel Ausserrhodon und ihre Auswirkungen auf den Kantonsrat	40
---	----

Das Winterthurer Parlament hat den Papierversand abgeschafft	50
---	----

5. Forum der Parlamentsdienste	51
---------------------------------------	----

Korrespondenten – Correspondents – Corrispondenti Vorstand SGP	54
---	----

*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>*



Wenn Reden zur Nebensache wird

In der Sommersession 2014, am 10. Juni, vollzog der Nationalrat einen etwas überraschenden Akt der Selbstbeschränkung in seinen Rechten. Auf der Agenda: eine Volksinitiative, die üblicherweise in Kategorie I traktandiert wird. Das heisst: es steht allen Mitgliedern des Nationalrats zu, ihr Rederecht für je fünf Minuten wahrzunehmen. 62 Rednerinnen und Redner hatten sich angemeldet. Eine Fraktion beantragte, die Debatte in Kategorie II durchzuführen, mit einer Gesamtredzeit von 180 Min. Der Antrag kam mit 78 zu 70 Stimmen durch. Was waren die Gründe? Erstens argumentierte der Fraktionssprecher, dass sich alle einig seien in der Ablehnung der Initiative, und es mache doch «keinen Sinn, wenn wir jetzt 62-mal sagen, wir seien jetzt gegen diese Initiative». Zweitens wies der Nationalratspräsident einleitend darauf hin, dass er von einer Behandlungszeit von sechs bis sieben Stunden ausgehe, die Debatte in einer Woche fortgesetzt werde, und dann die Sitzung erst geschlossen würde, wenn das Geschäft zu Ende beraten sei. Diese beiden Argumente genügten, dass eine Mehrheit des Rats dem Antrag zustimmte, im Wissen, dass damit etwa 40 Rednerinnen und Redner nicht zu Wort kommen würden.

So selten solche Konstellationen sind, das Ereignis ist nicht ganz untypisch für Tendenzen in der Debattenkultur des Nationalrats in den letzten Jahren. Die Entwicklung geht dahin, dass man den Kernauftrag der Parlamentarier, nämlich das verbale Vertreten von Standpunkten im Rat, öfters reduziert. Warum? Vermutlich spielen verschiedene Faktoren eine Rolle, zwei davon sollen im Folgenden beschrieben werden.

Zum einen gibt es gute Gründe zur Annahme, der «drohende» Hinweis des Nationalrats-

präsidenten auf eine Open-end-Sitzung bis spätabends sei inspiriert, wenn nicht gar schon vorgeschrieben worden durch die Parlamentsdienste oder allenfalls das Büro des Nationalrats. Manchmal gewinnt man den Eindruck, dort seien zunehmend technokratische Effizienzüberlegungen wichtiger als staatspolitische Grundsätze. Einfacher gesagt: das möglichst schnelle Abarbeiten von Traktanden und Vorstössen ist für diese Gremien wichtiger als die parlamentarische Auseinandersetzung. Interessant dabei ist, dass eine Mehrheit der Parlamentarier dies ähnlich zu sehen scheint. Noch überspitzter: für das Büro und das Sekretariat ist das parlamentarische Reden eher zeitraubendes Gerede, und die parlamentarischen Redner sehen sich immer häufiger selbst und ihren Auftrag auch so, was eventuell auf ein vermindertes Selbstwertgefühl, ganz sicher aber auch abnehmendes staatspolitisches Bewusstsein schliessen lässt.



Zum andern haben Parlamentarier des 21. Jahrhunderts zunehmend andere Möglichkeiten, ihre Standpunkte zu kommunizieren als in einer Ratsdebatte. Die Zeiten, in denen lange Auszüge aus den Ratsdebatten protokollartig in der «Neuen Zürcher Zeitung» zu lesen waren (und vermutlich gelesen wurden), sind entfernte Vergangenheit. Heute ist eine Debatte in den elektronischen Medien, in Radio und Fernsehen mindestens so relevant wie die parlamentarische Debatte. Was im Parlament gesagt wird, schafft es nur in seltenen Fällen und meistens nur dann in die Medien

an eine weitere Öffentlichkeit, wenn es sehr pointiert, kontrovers, polemisch vortragen wird oder neu ist.

Politiker sind (meistens) durchaus zweckrationale Wesen, mit hoher Anpassungsfähigkeit. Es überrascht denn wohl nicht so sehr, dass es Parlamentarier gibt, die inzwischen der Kraft der Bilder mehr vertrauen als der Kraft der (eigenen) Worte, indem sie weniger reden und häufiger posieren, meistens neben einem Bundesratsmitglied. Damit sichern sie sich ihr Bild in den Medien. Was sie gesagt haben, ist unwichtig. Es gibt Ratsmitglieder, die in ihren Voten einen Satz bewusst rhetorisch so gestalten, dass er Zitierfähigkeit in den Medien ermöglicht. Die Pointe ersetzt das Argument. Andere Politiker widmen den ausserparlamentarischen Tätigkeiten mehr Aufmerksamkeit als ihrem Kerngeschäft, dem Reden und Argumentieren im Rat. Wiederum andere schauen, dass sie keine Abstimmung verpassen, immer im Rat sitzen, weil das dann in den Ratings als vorbildliches Verhalten und «Arbeiten» bewertet wird – und dabei im Internet surfen und ihre eigene Facebookseite stündlich konsultieren. Wenn das Wort oder das Argumentieren in der Gesellschaft immer mehr zugunsten des Bildes oder des Kürzestsatzfragments oder Tweets verdrängt wird, ist es klar, dass eine solche Entwicklung sich auch in der Politik durchsetzt. Das Parlament ist keine Welt für sich, sondern Forum und Fokus der Entwicklungen einer Gesellschaft. Man raucht ja schliesslich auch im Parlament nicht mehr. Ein Parlamentarier hat ein Recht zu reden, keine Pflicht (höchstens eine moralische, gegenüber seiner Wählerschaft). Man kann Parlamentarier nicht daran hindern, ihre Rechte nicht ausüben zu wollen. Interessant ist dabei höchstens, dass sie das Klischeebild und Vorurteil, Reden im Parlament sei mehrheitlich langweiliges sinnfreies Geschwätz, Zeitverschwendung

und irrelevant, zu internalisieren beginnen, und ihr eigenes Tun offenbar auch so sehen. Damit kommen sie eigentlich nur der Regierung, den Büros, den Parlamentssekretariaten, der Verwaltung entgegen, die alle längst dieser Auffassung sind. Denn für diese wären Politik, Regieren und Verwalten so schön, wenn es nur keine Parlamentarier gäbe.

Wie wäre es, wenn Parlamentarier sich wieder stärker auf ihren Kernauftrag besinnen würden? Dann würde es sich nämlich durchaus als richtig erweisen, dass über wichtige Themen auch dann so lange argumentiert und geredet würde, wie es der Wichtigkeit des Themas angemessen ist, selbst wenn die Debatte nicht kontrovers ausfällt. Denn vornehmste Aufgabe von Volksvertretern ist es, dem Souverän im Parlament Stimme zu verleihen. Effizienz ist demgegenüber eine Tertiärtugend, höchstens.

Gerhard Pfister, Nationalrat, Oberägeri ZG



Das Parlament zwischen ausuferndem Reden und argumentationsfreier Abstimmungsmaschine

Martin Graf
Sekretär der Staatspolitischen Kommissionen der Eidgenössischen Räte

1. Filibuster zur Blockierung des Parlaments

Den Rekord für die längste Parlamentsrede hält, soweit ersichtlich, Senator Strom Thurmond aus North Carolina, der am 28./29. August 1957 im US-Senat während 24 Stunden und 18 Minuten sprach, um den Civil Rights Act zu verzögern. Weil der US-Senat keine Regel kennt, welche die Redner verpflichtet, nur zur Sache zu sprechen, konnte Thurmond die Redezeit u.a. durch die Verlesung von Kuchenrezepten seiner Grossmutter verlängern. Insgesamt war der Senat durch die Beratung dieses Gesetzes während 57 Tagen blockiert. Auch europäische Parlamente kennen das Phänomen des «Filibusters»: z.B. schaffte es die österreichische Nationalratsabgeordnete Madeleine Petrovic am 11./12. März 1993, während immerhin 10 Stunden und 35 Minuten zum Thema des Handels mit Jute im Zusammenhang mit der Kennzeichnungspflicht für Tropenholz zu sprechen¹.

¹ Belege und weitere Ausführungen dazu unter dem Stichwort «Filibuster» in www.wikipedia.de, eingesehen am 6.8.2014. Wer Freude an Realsatire hat, dem sei ein Blick in die österreichische Debatte wärmstens empfohlen (Link in Wikipedia auf das «Stenographische Protokoll des Nationalrates der Republik Österreich»).

2. Repräsentation durch Reden und Entscheiden

Ein Parlament als Ganzes wie auch jedes seiner einzelnen Mitglieder hat im demokratischen Staat die zentrale Aufgabe, die Interessen seiner Wählerinnen und Wähler, d.h. der verschiedenen gesellschaftlichen Interessengruppen zu vertreten. Diese demokratische Repräsentation verschafft dem staatlichen Handeln die nötige Legitimation. Diese Repräsentation zeigt sich einerseits in der mündlichen Artikulation der Interessen in Parlamentsreden – die Wählerinnen und Wähler müssen sehen bzw. hören können, dass ihre Interessen vertreten werden. Andererseits sollte die demokratische Repräsentation auch zu Entscheiden führen. Zwar ist auch ein Nicht-Entscheid ein Entscheid: Die Repräsentation des Wählerwillens kann auch darin bestehen, staatliches Handeln zu verhindern – gerade in den USA ist die Praxis des Filibusters ein Ausdruck der staatskritischen Grundhaltung in Teilen der Gesellschaft. Problematisch wird es dann, wenn Minderheiten nicht nur legitimerweise ihre Position vertreten, sondern darüber hinaus systematisch das Zustandekommen von Mehrheitsentscheiden blockieren können. Die Glaubwürdigkeit und das Ansehen des Parlaments und somit der Demokratie können dadurch in Frage gestellt werden und im Ergebnis wird autoritären und exekutivstaatlichen Tendenzen Vorschub geleistet. Man denke an die NSDAP, die den Deutschen Reichstag als «Schwatzbude» diskreditiert hat. Dieses «Vorbild» hat auch in neuerer Zeit we-

nig geschichtsbewusste Zeitgenossen nicht gehindert, denselben Vorwurf zu erheben².

3. Notwendigkeit einer Beschränkung des Rederechts

Bereits im 19. Jahrhundert zeigte sich, dass ein Parlament seine Arbeitslast nicht bewältigen kann, wenn jedes seiner Mitglieder sich nach Belieben zu Wort melden kann. Nehmen wir als Beispiel den schweizerischen Nationalrat³. Bereits am dritten Tag seiner Existenz beschloss der Rat mit seinem provisorischen Geschäftsreglement vom 8. Wintermonat (November) 1848 drei Beschränkungen des Rederechts: Ein Ratsmitglied durfte höchstens dreimal zum selben Geschäft sprechen; falls es «sich in fremdartige Erörterungen verliert», so musste der Präsident von ihm verlangen, «dass es in die Schranken des eigentlichen Berathungsgegenstandes zurücktrete»; es konnte der Schluss der Beratung beantragt und beschlossen werden (BBl 1849 I 119 f.).

1920 wurde erstmals die Redezeit begrenzt, und zwar auf aus heutiger Sicht unglaublich lange 30 Minuten, wobei diese Redezeit auf Antrag verlängert werden konnte, was in der Praxis regelmässig geschah. In der Folge wurde die Redezeit sukzessive vermindert; im Jahre 1990 radikal auf die bis heute geltenden 5 Minuten⁴; die an und

für sich mögliche Verlängerung wird kaum je praktiziert.

Qualitativ erheblich weiter als eine Beschränkung der Redezeit geht eine Beschränkung des Rechts auf Wortmeldung. Den ersten kleinen Schritt dazu tat der Nationalrat im Jahre 1920: Zu unbestrittenen Vorstössen durften nur noch die Urheber und der Bundesrat sprechen. Seit 1981 werden unbestrittene Vorstösse am letzten Sessionstag in einem «Schnellverfahren» ohne jede Möglichkeit zur Wortmeldung behandelt. Ein entscheidender, diesmal grosser Schritt wurde mit der Einführung von Beratungskategorien im Jahre 1990 gemacht (Art. 68/69 GRN; seit 2003 Art. 46–50 GRN): Neben der «Freien Debatte» (Kategorie I) wurden vier weitere Beratungskategorien mit abgestuft reduzierten Rederechten geschaffen (II: «Organisierte Debatte», III: «Reduzierte Debatte», seit 2008 «Fraktionsdebatte» bzw. «Verkürzte Fraktionsdebatte», IV: «Kurzdebatte», V: «Schriftliches Verfahren»). Festgehalten wurde dabei am grundsätzlich immer, auch im sog. «schriftlichen Verfahren» bestehenden Rederecht der Urheber von parlamentarischen Initiativen und Vorstössen, der Kommissionsberichterstatter und des Bundesrates.

In der Praxis wurde aber das durch das Reglement nach wie vor garantierte Rederecht der Urheber von Vorstössen massiv missachtet, indem die ursprünglich nur für Eintretensdebatten und die Behandlung von Berichten vorgesehene Kategorie der sog. «Organisierte Debatte» ab ca. 2006 auch zur Behandlung einer grossen Zahl von Vorstössen verwendet wurde. Geredet wurde dabei im Rat in der Regel nicht über die einzelnen Vorstösse, sondern über das generelle Thema der Debatte (z.B. am 19. September 2011: «Wirtschaftliche und soziale Situation der Bevölkerung»). In einer «Organisierten Debatte» wird die Rede-

² Nationalratspräsident Ernst Leuenberger intervenierte am 18.12.1997 energisch gegen die Verwendung dieses Begriffs im Nationalrat: «Ich werde nie dulden, dass unter meinem Präsidium das Parlament als «Schwatzbude» bezeichnet wird. Ich bitte Sie, sich für diesen Ausdruck zu entschuldigen» (AmtlBull NR 1997 2813).

³ Zur folgenden Darstellung der Entwicklung des Rederechts im Nationalrat siehe Belege und weitere Ausführungen in: MORITZ VON WYSS, Art. 6, N 3–5, und: MARTIN GRAF, Art. 118, N 8–16, in: Graf/Theiler/von Wyss (Hg.), Kommentar zum Parlamentsgesetz, Basel 2014.

⁴ Längere Redezeiten werden nur den Kommissionsberichterstattern, den Mitgliedern des Bundesrates sowie in der Eintretensdebatte den Fraktionsprechern eingeräumt.

zeit auf die Fraktionen aufgeteilt; einzelne Urheber von Vorstössen erhalten keine Redezeit. In der Legislaturperiode 2007–2011 wurden ca. 1000 Vorstösse auf diese Weise erledigt.

Weil eine vom Nationalrat angenommene Motion an den Ständerat geht, wurde dieser nach derartigen «organisierten Debatten» mit Lawinen von Motionen überschüttet. Dabei war in der Regel nicht ersichtlich, mit welcher Begründung eine einzelne umstrittene Motion angenommen worden war. Als Reaktion auf diesen Missstand schlug die Staatspolitische Kommission (SPK) des Ständerates die gesetzliche Verankerung eines Mindestanspruchs auf das Rederecht vor: Zu umstrittenen Vorstössen muss der Urheber und das erste bekämpfende Ratsmitglied das Wort erhalten. Dieser vom Ständerat angenommene Vorschlag fand im Nationalrat die Unterstützung der Schwesterkommission, die sich im Rat gegen den heftigen Widerstand des Büros des Nationalrates durchsetzte (Art. 6 Abs. 4 ParlG in der Fassung vom 21. Juni 2013).

4. Das Parlament lebt von Rede und Gegenrede

Die SPK des Ständerates setzte sich in ihrem Bericht vom 29. August 2011 aus grundsätzlicher Sicht mit der Bedeutung des Rederechts auseinander:

«Es gehört zu den *Wesensmerkmalen jedes Parlamentes*, dass vor einem Beschluss die Argumente Pro und Contra in mündlicher und öffentlicher Verhandlung dargelegt werden. Der Beschluss und die Argumente, die zu diesem Beschluss führen, werden damit in einen unmittelbaren Zusammenhang gebracht. Die mündliche Debatte ist Voraussetzung einer *unmittelbaren* Kommunikation; sie ermöglicht Replik und Duplik. Wer eine bestimmte Position vertritt, muss vor den anderen Teilnehmern an der Rats-

debatte und vor der Öffentlichkeit dafür hinstehen (im Nationalrat im buchstäblichen Sinn des Wortes). Auf diese Weise wird vor der Öffentlichkeit transparent gemacht, welche Interessen durch welche Fraktionen und Ratsmitglieder vertreten werden. Die «Abgeordneten des Volkes» (Art. 149 BV) bzw. «der Kantone» (Art. 150 BV) könnten ihre Repräsentationsfunktion ohne mündliche Debatte nicht wahrnehmen; die von Artikel 158 verlangte Öffentlichkeit der Sitzungen der Räte wäre nicht mehr gegeben, wenn die Räte nicht mehr mündlich verhandeln, sondern ihre Entscheide nur noch aufgrund schriftlicher Unterlagen fassen würden.» ... «Eine bloss schriftliche Begründung vermag die mündliche Begründung nicht gleichwertig zu ersetzen. Das Parlament ist kein «Scribament»: Die verfassungsmässig geforderte Öffentlichkeit der Ratsverhandlungen verlangt die Unmittelbarkeit der mündlichen Verhandlung, die Möglichkeit der unmittelbaren mündlichen Reaktion, welche bei einem schriftlichen Verfahren nicht gegeben ist. Dies gilt umso mehr, desto mehr die Flut der schriftlichen Texte zunimmt: Einzelne schriftliche Begründungen von Vorstössen und Anträgen laufen Gefahr, in dieser Flut unterzugehen und nicht mehr zur Kenntnis genommen zu werden» (BBl 2011 6811 f., 6814).⁵

⁵ Prägnant zum Zusammenhang von Rederecht, Repräsentation und Öffentlichkeit äussert sich auch HANS HUGO KLEIN (Freies Mandat und Rederecht der Abgeordneten im Wandel der Zeit, in: Festschrift für Hans-Jürgen Papier zum 70. Geburtstag, Berlin 2013, S. 121–131), mit Verweis auf einen Autoren des 19. Jahrhunderts: «Adressat der Debatte ist deshalb die Öffentlichkeit (im weitesten Sinne), der die von den Fraktionen eingenommenen Positionen erklärt werden müssen. [...] HEINRICH VON TREITSCHKE [hat] in seinem 1871 erschienenen Aufsatz «Parteien und Fraktionen» in auch heute noch gültiger Weise den Verhandlungen des Plenums «die hochwichtige Aufgabe» zugeschrieben, «das Parlament mit der Nation in geistigem Verkehr zu erhalten; sie sollen das Haus vor der öffentlichen Meinung rechtfertigen, ihr den dialektischen Prozess erklären, der die Beschlüsse des Parlaments entschieden hat. Die Erfüllung dieser Aufgabe ist notwendige Voraussetzung einer nicht nur formalen, sondern inhaltlichen Repräsentation des

Die SPK des Ständerates verkannte in ihrem Bericht keineswegs die Notwendigkeit gewisser Beschränkungen des Rederechts zur Wahrung der Handlungsfähigkeit eines Parlaments, das aus einer grösseren Anzahl von Mitgliedern besteht. Sie betonte aber eben auch die Notwendigkeit einer *«Güterabwägung zwischen Quantität und Effizienz der parlamentarischen Arbeit einerseits und deren Qualität und Effektivität andererseits.»* Die Kritik an der Tendenz, *«für die Ausgestaltung des Verfahrens [...] ausschliesslich quantitative Kriterien [als] massgebend»* zu betrachten, wurde dadurch vollumfänglich bestätigt, dass die Beschlüsse des Ständerates ablehnende Büro des Nationalrates mit keinem Wort auf die grundsätzlichen Überlegungen im Bericht der SPK einging; es wurde ausschliesslich beklagt, dass aufgrund der Neuerung weniger Vorstösse behandelt werden könnten. Die erwähnte Güterabwägung zwischen Quantität und Qualität ist nicht einfach. Moritz von Wyss hat den Begriff des «konstruktiven Rederechts» geprägt: Das Rederecht ist unverzichtbar für diejenigen, die einen neuen Beratungsgegenstand in den Rat einbringen. Es darf hingegen eingeschränkt werden für blosser Meinungsäusserungen. Im Weiteren muss über Unbestrittenes keine Debatte geführt werden (Moritz von Wyss, *Maximen und Prinzipien des parlamentarischen Verfahrens*, Zürich 2001; S. 111 f.; vgl. auch Fussnote 3, N 12 f.). Das Rederecht zur Begründung von Abänderungsanträgen zu Erlassentwürfen stellt einen problematischen Grenzfall dar: Auch hier wird «Neues» eingebracht, wenn auch kein neuer Beratungsgegenstand. Der neue Art. 6 Abs. 4 ParlG schützt dieses Recht nicht. In der Praxis führt der Nationalrat häufig die Detailberatung zu umfangrei-

chen Gesetzesentwürfen mit Anwendung einer Kombination der Beratungskategorien III und IV durch: Rederecht haben neben den Kommissionsberichterstatern und dem Bundesrat die Fraktionssprecher und die Sprecher von Kommissionsminderheiten, nicht aber die Urheber von weiteren Anträgen. Deren Schlechterstellung gegenüber den Urhebern von Initiativen und Vorstössen kann damit begründet werden, dass die Vorberatung und Strukturierung der Detailberatung von Gesetzesentwürfen durch die Kommissionen und Fraktionen im modernen Parlamentsbetrieb unvermeidbar ist; es ist auch im Interesse der Qualität der Gesetzgebung, dass die Möglichkeit der Abänderung von Gesetzesentwürfen im Rat durch «Schnellschüsse» erschwert ist. Zudem kann jedes Ratsmitglied bereits in der vorberatenden Kommission einen Antrag einbringen, der im Falle der Ablehnung zum im Rat mündlich begründeten Minderheitsantrag werden kann.

5. Nachvollziehbarkeit des parlamentarischen Entscheidungsprozesses

Die Ausübung des Rederechts dient insbesondere auch dazu, einen Zusammenhang zwischen einem Parlamentsbeschluss und der Begründung dieses Beschlusses herzustellen und damit für die Öffentlichkeit den parlamentarischen Entscheidungsprozess nachvollziehbar zu machen. In dieser Hinsicht problematisch ist die Praxis der sog. «gebündelten Abstimmungen» des Nationalrates: Wenn Vorstösse behandelt oder parlamentarische Initiativen vorgeprüft werden, so werden diese zuerst der Reihe nach ohne jeweils unmittelbar anschliessende Abstimmung begründet und bestritten; erst nach allen Einzeldebatten wird zu einem vorher festgelegten fixen Zeitpunkt

Volkswillens, die Grundlage von «Responsivität», also des Vertrauens schaffenden «Gesprächs» zwischen Repräsentierten und Repräsentanten» (ebenda S. 130).

der Reihe nach abgestimmt. Debatte und Entscheidung werden damit getrennt. Damit wird auch nach aussen deutlich gemacht, dass die Debatte, während welcher in der Regel nur wenige Ratsmitglieder im Saal anwesend sind, für die Entscheidungsfindung eine geringe Rolle spielt; es entsteht vielmehr der Eindruck, dass in der Regel ein Vorstoss ohne nähere Auseinandersetzung mit seinem Inhalt aufgrund der Fraktionszugehörigkeit des Urhebers angenommen oder abgelehnt wird. Dieses Verfahren wurde um die Jahrtausendwende nicht durch eine Reglementsänderung, sondern vom Büro des Nationalrates in eigener Kompetenz eingeführt, was einige Opposition auslöste. Ein Ordnungsantrag, die Frage durch den Rat entscheiden zu lassen, wurde knapp abgelehnt (AmtlBull NR 2001 1075). Weil das Verfahren für alle Ratsmitglieder einen ganz konkreten Vorteil mit sich bringt – ihre Präsenz im Ratssaal kann vermindert werden –, dürfte eine Forderung nach Abschaffung, so begründet sie in theoretischer Hinsicht auch sein mag, wohl kaum Aussichten auf Erfolg haben.

6. Rederecht und freies Mandat

«Das Instruktionsverbot schützt das freie und ungebundene Mandat der Parlamentsmitglieder dahingehend, dass es im Falle eines Konflikts zwischen dem Parlamentsmitglied und dessen Partei oder Fraktion vorweg zugunsten des Parlamentsmitglieds entscheidet. Praktisch hat dies zur Folge, dass die Rechtsordnung keine Regelungen aufstellen darf, welche das Ratsmitglied hindern, sein parlamentarisches Mandat frei auszuüben» (Moritz von Wyss, St. Galler Kommentar zu BV Art. 161, Rz. 7). Was bedeutet dies hinsichtlich der Ausübung des Rederechts der Ratsmitglieder? Wie oben dargelegt, dürfen, ja müssen die Ratsmitglieder im Interesse der Handlungs-

fähigkeit des Parlaments an einer freien Ausübung des Rederechts in bestimmten Grenzen gehindert werden. Aufgrund der grundsätzlichen Gleichberechtigung aller Ratsmitglieder müssen aber derartige Beschränkungen für alle Ratsmitglieder in gleicher Weise gelten, sofern nicht besondere Funktionen (Kommissionsberichterstattung, Präsidium) eine Sonderstellung rechtfertigen. Insbesondere darf ein Ratsmitglied nicht aufgrund seiner politischen Haltung bei der Ausübung des Rederechts behindert werden. In dieser Hinsicht problematisch sind Regelungen, welche die Bestimmung der Rednerinnen und Redner ausschliesslich den Fraktionen übertragen. Dies ist der Fall bei den vom Nationalrat häufig angewendeten Beratungskategorien II und III. Das Problem scheint bisher nicht erkannt worden zu sein – nicht nur wegen mangelnden Problembewusstseins, sondern auch deswegen, weil in der Praxis Fraktionsminderheiten auf dem Wege der Einreichung von Anträgen in einer Kommission im Rat Minderheitsanträge einreichen und dadurch unter einem anderen Titel das Rederecht erhalten können. Dieser Weg ist allerdings nicht in jedem Fall möglich oder sinnvoll; das grundsätzliche verfassungsrechtliche Problem ist damit nicht gelöst. Aufschlussreich ist die analoge Diskussion, die kürzlich zu dieser Frage im Deutschen Bundestag stattgefunden hat.⁶ Der Präsident des Bundestages hat am 29. September 2011 während der Debatte über die Euro-Rettung je einem Abgeordneten der CDU/CSU- sowie der FDP-Fraktion, die in dieser Frage von grosser politischer Bedeutung eine abweichende Haltung von

⁶ Siehe dazu: HANS HUGO KLEIN, Freies Mandat und Rederecht der Abgeordneten im Wandel der Zeit, in: Festschrift für Hans-Jürgen Papier zum 70. Geburtstag, Berlin 2013, S. 121–131; VERIS-PASCAL HEINTZ, Das Rederecht der Abgeordneten im Deutschen Bundestag. Zu den Grenzen der Einschränkung des Rederechts, in: Zeitschrift für das Juristische Studium 3/2013, S. 233–237.

ihrer Fraktion vertraten, für je 5 Minuten das Wort erteilt, obwohl sie von ihren Fraktionen nicht vorgeschlagen waren. «Sämtliche Fraktionsführungen gerieten ob dieser «Eigenmächtigkeit» des Präsidenten völlig aus dem Häuschen» (Klein, a.a.O. [Fussnote 5], S. 122). Der Präsident stützte sich auf sein Recht, die Reihenfolge der Redner zu bestimmen und dabei ein bestimmtes Ermessen wahrzunehmen, das sich u.a. auch durch die «Sorge [...] auf Rede und Gegenrede» (§ 28 der Geschäftsordnung) leiten lässt. Der anschliessende Versuch, dem Präsidenten wegen dieses Vorfalls durch eine Änderung der Geschäftsordnung das Ermessen zu entziehen und ihn an die Rednerlisten der Fraktionen zu binden, scheiterte in der Folge am öffentlichen Protest und angesichts der Drohung, den Fall vor das Bundesverfassungsgericht zu ziehen.

Der Deutsche Bundestag ist in viel stärkerem Ausmass als der Schweizerische Nationalrat ein Fraktionenparlament in einem Parteienstaat: Anders als in der Schweiz ist die Regierungsbildung und der weitere Bestand der Regierung davon abhängig, dass die Regierungsfaktionen möglichst geschlossen die Regierung unterstützen. Wenn sogar in einem derartigen politischen System das Rederecht von «Abweichlern» geschützt wird, so wäre dies umso mehr auch in der Schweiz zu erwarten, wo die Fraktionsdisziplin nicht diese grosse Bedeutung hat – andererseits führt offensichtlich der «Leidensdruck» in einem reinen Parteienstaat zu einer grösseren Sensibilität betreffend das freie Mandat, als dies in der Schweiz der Fall ist. Allerdings ist auch in der Schweiz wegen der zunehmenden politischen Polarisierung eine Verstärkung der Bedeutung der Fraktionsdisziplin zu beobachten. De lege ferenda wäre daher zu bedenken, ob nicht auch das Geschäftsreglement des Nationalrates dem Präsi-

denten ausdrücklich das Recht einräumen sollte, z.B. in einer wichtigen Eintretensdebatte in Kategorie III einem von seiner Fraktion nicht als Redner vorgeschlagenen Ratsmitglied auf sein Begehren hin das Wort zu erteilen, wenn es glaubhaft macht, eine von der Fraktion abweichende Meinung zu vertreten.

Annexe : Extrait du rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats du 29 août 2011 « 10.440 Initiative parlementaire. Améliorer l'organisation et les procédures du Parlement », FF 2011 6279–6282

« 2.2.3 Obligation de débattre oralement

2.2.3.1 Droit en vigueur et pratique

L'une des *caractéristiques essentielles de tout parlement* est de présenter oralement et publiquement les arguments pour et contre une proposition avant de prendre une décision. Il existe donc un lien étroit entre une décision et les arguments qui la sous-tendent. Le débat oral est nécessaire à une communication immédiate ; il permet la réplique et la duplique. Le partisan d'une proposition doit défendre sa position devant les autres participants au débat et aux yeux du public. Cette procédure permet de présenter clairement au public quels intérêts sont défendus par quels groupes et députés. Les « députés du peuple » (art. 149 Cst.) et les « députés des cantons » (art. 150 Cst.) ne peuvent pas assumer leur fonction de représentation sans débat oral ; par ailleurs, la disposition constitutionnelle selon laquelle les séances des conseils sont publiques (art. 158 Cst.) ne serait pas respectée si les conseils ne délibéraient plus oralement et rendaient leurs décisions uniquement sur la base de documents écrits.

Cependant, il est impossible, en pratique, de garantir un débat totalement libre

lorsque le nombre des objets à traiter ou des députés souhaitant s'exprimer est trop élevé. Sans mesures de rationalisation des débats, le Parlement perdrait sa capacité d'action. L'art. 6, al. 3, LParl habilite les conseils à *restreindre, dans leurs règlements respectifs, le droit de demander la parole et le temps de parole*. Jusqu'à présent, le Conseil des Etats n'a jamais fait usage de cette possibilité. Au contraire, il y a déjà longtemps que le Conseil national, en raison du nombre quatre fois plus élevé de ses membres, a été contraint de limiter le temps de parole ; en outre, en 1990, il a introduit un système de catégories de traitement qui limite sensiblement le droit de demander la parole. Ainsi, « il n'y a pas de droit à la parole en procédure écrite » (catégorie V) [art. 49 RCN] ; est toutefois réservé le droit à la parole des rapporteurs de la commission chargée de l'examen préalable, des représentants du Conseil fédéral et des auteurs des initiatives parlementaires ou des interventions (art. 46, al. 3 et 4, RCN). En outre, en ce qui concerne les interventions controversées, la révision du RCN du 3 octobre 2008 a introduit un droit à la parole pour le « premier député qui a proposé le rejet de l'intervention » (art. 48, al. 2^{bis}, RCN ; RO 2009 733).

Jusqu'à récemment, le Conseil national s'en était lui aussi tenu au principe selon lequel, lorsqu'une intervention est combattue par certains députés, des arguments pour et contre pouvaient être avancés au cours d'un bref débat. Cependant, ce principe a dernièrement été remis en question : Les interventions sont parfois examinées au cours de débats organisés, pour lesquels l'art. 47 RCN prévoit non pas d'attribuer individuellement la parole aux députés (auteurs d'interventions, parlementaires s'y opposant), mais de répartir le temps de parole entre les différents groupes. Conformément à l'art. 47 RCN, peuvent notamment

faire l'objet d'un débat organisé les débats d'entrée en matière et l'examen d'une interpellation ou d'un rapport ; en d'autres termes, les débats précédant *une* décision de principe ou ne donnant lieu à aucune décision. Si un nombre élevé d'objets sont examinés en débat organisé, lesdits objets ne sont discutés que brièvement, voire pas du tout : *il manque donc un rapport direct entre le débat et la prise de décision*. Le 3 mars 2010 par exemple, lors de la session extraordinaire consacrée à la migration, 132 interventions ont été examinées en l'espace de 90 minutes. Les députés ont ainsi consacré en moyenne 41 secondes à chaque intervention. Ils ont adopté de la sorte 22 motions, qui ont été transmises au Conseil des Etats sans qu'il soit possible de comprendre le fondement des décisions concernées⁷. Au mois de mai 2010, le Bureau du Conseil national a fait part de son intention de ne plus admettre que soit examiné de cette façon un si grand nombre d'interventions. Les 8 et 9 juin 2011, au cours de la session extraordinaire consacrée aux énergies nucléaire et renouvelables, le Conseil national a traité 136 interventions en l'espace de 120 minutes dans le cadre d'un « débat organisé » ; il a notamment adopté 26 motions.

Les nouvelles dispositions de l'art. 28a, al. 2, RCN (RO 2011 637) et de l'art. 28b, al. 4, RCN (RO 2009 733) prévoient que, dans certaines situations, les députés doivent voter sur des initiatives parlementaires et des interventions contestées sans avoir droit à la parole. L'art. 28a, al. 2, RCN, qui est entré en vigueur le 28 février 2011, a notamment eu les conséquences suivantes : à partir de la session d'été 2011, un certain nombre de motions contestées – elles étaient au nombre de 26 pour les quatre

⁷ Cf. critiques exprimées lors de la séance du Conseil des Etats du 1^{er} juin 2010 (BO 2010 p. 397 et 399).

sessions de l'année parlementaire 2009–2010 – sont transmises au Conseil des Etats à la fin de chaque session sans avoir été discutées au sein du Conseil national.

Comme indiqué précédemment, cette nouvelle pratique du Conseil national a des conséquences considérables sur le travail du Conseil des Etats et de ses commissions : *le Conseil des Etats se voit contraint de traiter un nombre important de motions adoptées par le Conseil national sans connaître les raisons exactes de l'adoption de ces motions*. En quelque sorte, le Conseil national délègue à la commission compétente du Conseil des Etats l'examen des motions déposées par des conseillers nationaux. Ce n'est pas en procédant de la sorte que le Conseil national permettra aux commissions concernées d'accorder l'attention qui s'impose aux motions qu'il a adoptées. Ce *modus operandi* conduit à une dépréciation des décisions des conseils auprès des organes auxquels s'adressent ces décisions – qu'il s'agisse de l'autre conseil, appelé à se prononcer sur l'objet en question, ou du Conseil fédéral, chargé de mettre en œuvre la décision concernée.

2.2.3.2 Proposition de réforme

La disposition proposée à l'art. 6, al. 4, LParl fixe des exigences minimales applicables à l'exercice, par chaque député, du droit de demander la parole. Le droit de motiver oralement une proposition doit être accordé au moins à l'auteur de l'intervention ainsi qu'à quiconque (député, commission parlementaire, Conseil fédéral) a été le premier à proposer le rejet du texte en question. Le débat, à savoir l'échange d'arguments entre partisans d'un objet et opposants, est en effet un élément fondamental de la vie parlementaire. Procéder à des votes sans que cet échange ait eu lieu au préalable signifie en fin de compte que les arguments ne jouent plus un grand rôle

dans le processus décisionnel ; autrement dit, les votes des députés dépendraient en l'occurrence largement de l'appartenance de l'auteur d'une intervention à tel ou tel groupe parlementaire ou des consignes de vote émanant de la direction des groupes.

Par ailleurs, la pratique du développement écrit ne saurait remplacer de façon équivalente celle du développement verbal. Le Parlement est précisément un lieu « où l'on parle » : le caractère public des débats parlementaires, prévu par la Constitution, appelle la tenue d'échanges verbaux, seuls à même de garantir la possibilité, pour les députés, de réagir immédiatement à ce qui est proposé. Plus le nombre de textes augmente, plus l'exposition orale des arguments se révèle nécessaire : les développements écrits des différentes interventions et propositions risquent d'être noyés au milieu du flot de textes et, partant, d'être ignorés des députés.

La modification proposée à l'art. 6 LParl comporte néanmoins un *inconvenient*. Le Conseil national ne pourrait plus examiner un aussi grand nombre de motions qu'à l'heure actuelle, ce qui conduirait à l'augmentation du nombre de motions devant être classées sans examen deux ans après leur dépôt. Sur cette question, il s'agit au fond d'effectuer une soigneuse *pesée des intérêts* : le Parlement doit-il préférer *la productivité immédiate à l'efficacité sur le long terme*, autrement dit *la quantité à la qualité* ? Au Conseil national, la tendance actuelle est plutôt de *privilegier systématiquement la quantité* lors du traitement des interventions. Par conséquent, fixer dans la loi des exigences minimales en matière de qualité des débats parlementaires non seulement est dans l'intérêt suprême du Parlement – qui, rappelons-le, est constitué du Conseil national *et* du Conseil des Etats –, mais permet également de respecter les droits individuels des députés. » ●



L'organisation de la gestion du temps de parole au Grand Conseil de la République et canton de Genève

Laurent Koelliker
Secrétaire général adjoint
Grand Conseil – Genève

1. Introduction

Réformer l'organisation des débats d'un parlement ? « Vaste programme » aurait pu répondre le général de Gaulle.

C'est pourtant ce à quoi s'est attelé le Grand Conseil genevois en 2005 et 2006, afin de mieux organiser ses débats face à un ordre du jour des sessions pléthorique et des objets sans cesse plus nombreux reportés de mois en mois.

La période pourtant se prêtait peu à la vaste réforme qui a été entreprise, d'autant plus que les précédentes tentatives avaient été presque toutes vouées à l'échec, exception faite de l'importante introduction de la séance des « extraits » qui permettait au Grand Conseil de traiter rapidement à chaque session les objets non controversés.

2. Une première tentative infructueuse

Le 23 janvier 2004, le projet de loi 9165 était déposé par les groupes représentant la majorité du Grand Conseil dans le but de régler le temps de parole lors des débats. Dans son introduction, l'auteur du projet de loi, M. Bernard Annen, résumait bien la situation :

« Nul doute que les travaux du Grand Conseil s'enlisent depuis des années et chacun concède que cela devient intolérable en regard de la démocratie et irrespectueux vis-à-vis de nos électeurs et de la population dans son ensemble. Après avoir longuement analysé un certain nombre de propositions, force est de constater la difficulté de trouver un consensus entre les groupes politiques [...] » Le député prenait également le cas virtuel d'un projet de loi avec trois amendements où les députés interviendraient selon la règle des trois fois sept minutes par député et par débat pour arriver à un total de 6'510 minutes théoriques (plus de 108 heures) si seuls dix députés intervenaient systématiquement. Sans aller jusqu'à cette situation extrême, il n'était pas rare que le Grand Conseil passe de nombreuses heures à débattre d'une proposition de motion, avant de finir par la refuser. En 2004, plus de 270 propositions de motions étaient soit à l'ordre du jour du Grand Conseil soit en commission.¹ Le projet de loi 9165 après avoir été examiné plusieurs mois en commission revint en séance plénière le 3 décembre 2004 et au terme de près de trois heures de débats enflammés, le projet fut renvoyé en commission par 38 voix contre 36 ce qui revenait en fait à l'enterrer.

¹ Article du Temps du 4 novembre 2004 : « Le Grand Conseil le plus atypique de Suisse est condamné à s'étouffer ou à se réformer ».

3. Un groupe de sages ... mais pas trop

Face à cette situation bloquée et aux plus de 150 points à l'ordre du jour de janvier 2005, le Bureau décida, avec l'accord des chefs de groupes, de constituer un groupe de travail qui serait composé de « sages mais pas trop » avec des représentants influents de chaque force politique, afin de proposer un nouveau projet ambitieux qui ait une chance d'aboutir.

Au vu de la délicatesse de l'enjeu, le groupe de travail décida de s'inspirer du mode de fonctionnement du Conseil national, parangon de sagesse en matière de débats parlementaires sereins et organisés.

Présidé par M. Michel Halpérin, alors premier vice-président du Grand Conseil, le groupe avança vite et bien de sorte qu'en quatre séances il put soumettre un projet introduisant dans la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (LRGC, B 1 01) le système de catégorisation des débats. Des cinq catégories alors présentes au niveau fédéral, le groupe en retint quatre² : le débat libre, le débat organisé, le débat accéléré et la procédure sans débat.

Comme son nom l'indique, le débat libre laissait les règles générales intactes, à savoir que pour chaque débat, tout député pouvait prendre trois fois la parole, un maximum de sept minutes à chaque fois... : un débat éternel ou infini en quelque sorte. Pour rester dans une certaine limite de temps, la compétence était donnée au Bureau de clore la liste des intervenants, si le débat était particulièrement long, cette décision pouvant être contestée par un vote à la majorité des 2/3 de l'assemblée.

Ainsi, le débat était libre jusqu'à la décision du Bureau de le clore.

La nouveauté venait principalement de la deuxième catégorie de débat : le débat organisé, fixant un temps total, réparti entre les groupes, les rapporteurs et le Conseil d'Etat. Par analogie avec le droit commercial international, il fut retenu une sorte de « clause de la minorité la plus favorisée » dans le sens où le plus petit groupe parlementaire disposerait de la même enveloppe de temps que le groupe le plus important. Il y avait à cela deux raisons : la première, typiquement helvétique ne serait-ce que sous l'angle linguistique, tendait à assurer à la minorité le meilleur traitement possible ; la seconde relevait de la rhétorique, à savoir que l'argumentaire du groupe le plus représenté n'avait pas besoin de plus de temps que celui des autres groupes pour exercer son pouvoir de conviction.

La troisième catégorie, le débat accéléré, reprenait une pratique déjà bien établie, à savoir le mode de traitement des objets de la séance des « extraits », avec des objets non-controversés ayant recueilli une large majorité en commission. Afin d'éviter qu'un objet ne bloque les extraits par un trop long débat, chaque chef de groupe avait le droit de retirer des extraits des textes qui, malgré la quasi-unanimité de la commission, pourraient néanmoins provoquer un débat en plénière. Ainsi, en débat accéléré, seule une intervention par groupe, n'excédant pas sept minutes était prévue. La séance des extraits permettait avant tout des prises de position ou des déclarations, mais pas un débat contradictoire.

Enfin, la quatrième catégorie avait un certain caractère iconoclaste, puisqu'elle prévoyait que le parlement traite d'objets « sans débat ». Elle se rapprochait ainsi de la « procédure écrite » du parlement fédéral. Cette catégorie était limitée aux objets non-controversés, revêtant par exemple

² Le bref débat ne fut pas retenu, le débat réduit s'approchant du débat accéléré.

un caractère technique prépondérant. En étaient exclus les débats sur les initiatives populaires et les projets de lois.

A noter enfin que la proposition règlementait aussi le débat sur le renvoi en commission. Par le passé, la simple demande de renvoi en commission au cours du débat pouvait susciter de très longues discussions où chaque groupe s'exprimait sur le renvoi en commission, mais aussi sur le fond, de sorte que le parlement passait parfois près d'une heure à débattre du renvoi en commission, pour in fine décider de ce renvoi, interrompant par-là le débat en plénière.

4. Dépôt et examen du PL 9560

Après avoir reçu un accueil favorable de la plupart des chefs de groupes, le projet de loi 9560 fut déposé le 23 mai 2005 avec la signature de plusieurs membres du Bureau et chefs de groupes. Renvoyé en commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil le 9 juin 2005, il fut étudié au cours de 14 séances, la commission attendant toutefois le renouvellement du Grand Conseil lors des élections d'octobre 2005 pour poursuivre ses travaux avec les nouvelles forces en présence. A noter qu'à la suite de ces élections, le groupe qui était le moins favorable au projet n'atteignit pas le quorum de peu, de sorte qu'il n'était plus présent au moment du vote du projet de loi, le 12 octobre 2006. Après un bref débat, le projet de loi fut voté à une large majorité de 78 oui et 3 abstentions.³ Pour l'essentiel, le projet fut conservé dans son essence. A noter cependant, que la décision de clore la liste des demandes de parole en débat libre fut redonnée au

président du Grand Conseil, après consultation du Bureau et non au Bureau dans son ensemble.

Dans son rapport de commission, M. Pascal Pétroz concluait ainsi : « La Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil a réussi un exploit peu commun. Elle a d'une part élaboré un projet de loi de manière particulièrement réfléchi, lequel améliorera à n'en point douter le fonctionnement du Grand Conseil. D'autre part, elle a réussi à adopter ce projet sans aucune opposition, ni même abstention, ce qui mérite d'être relevé, alors que par le passé chaque réforme de cette loi suscitait de véritables polémiques fort peu constructives. Les temps ont changé et c'est tant mieux ! »⁴

5. La loi 9560 à l'épreuve des faits : un stress test

La loi entra en vigueur le 12 décembre 2006, jour de la commémoration de la fête de l'Escalade Il lui restait à passer son examen, à subir l'épreuve du feu et les tentatives qui ne manqueraient pas de contourner les nouvelles règles ; une sorte de « stress test » où allaient s'opposer ceux pour qui le parlement est fait pour parler et ceux qui considèrent que le parlement est fait pour décider.

S'agissant du débat libre, il faut reconnaître que celui-ci étant retenu pour les sujets d'importance (les initiatives populaires ou les projets de loi importants), les débats furent particulièrement longs et aucun ne se termina faute d'orateurs. Dans pratiquement tous les cas, le président dut faire usage de l'article 78, al. 1 LRG : *En débat libre, si le débat est particulièrement long, le président peut, après consultation*

³ Mémorial du Grand Conseil : http://www.ge.ch/grandconseil/memorial/data/560112/57/560112_57_partie36.asp.

⁴ Rapport sur le PL 9560-A, p. 8/21, <http://www.ge.ch/grandconseil/data/texte/PL09560A.pdf>.

du bureau, décider de clore la liste des intervenants, en précisant le nom des députés restant à intervenir.

En fait, le débat libre l'était jusqu'à abattement de la présidence et du Bureau, ces derniers veillant toutefois à ce que chaque groupe ait pu s'exprimer avant de clore la liste. Les cas sont très rares où cette décision a été remise en cause avec succès par une majorité qualifiée du parlement.

Le débat organisé était la catégorie la plus novatrice et donc la plus sujette à interprétation. En pratique, le Bureau décida d'adopter un système simple. Un temps total était fixé, le retranchement du dernier « 0 » du minutage indiquant le temps à disposition de chaque groupe, chaque rapporteur et du Conseil d'Etat. Pour un débat en catégorie II, 30', chaque groupe disposait de 3'. Pour un débat à 40', 4' et ainsi de suite.

Dans la règle, chaque proposition de motion fut inscrite en catégorie II, 30'. Chaque rapport fut également placé en catégorie II, 30' lorsqu'il n'y avait pas de rapport de minorité et dans ce dernier cas, une minute supplémentaire était rajoutée pour chaque rapport de minorité. Ainsi, un rapport avec une majorité et deux minorités était classé en catégorie II, 50' quand il n'était pas inscrit en débat libre.

La question la plus délicate à examiner fut celle des amendements déposés au cours du débat. La tentation était grande de considérer que le dépôt d'un amendement donnait du temps supplémentaire. Mais procéder ainsi aurait rendu de fait complètement inopérante la catégorie II et des amendements « donnant du temps de parole supplémentaire » auraient certainement fleuris.

L'approche fut stricte et parfois douloureuse pour les auteurs d'amendements dont le groupe avait épuisé son temps de parole. Ils pouvaient toujours les déposer, mais ne

pouvaient plus s'exprimer pour les présenter. Avec le temps, cette situation devint de plus en plus rare, car les groupes déposèrent désormais leurs amendements au début du débat en utilisant leur temps de parole pour s'exprimer à la fois sur l'objet en discussion et sur leur proposition d'amendement.

La question des amendements se posa également pour les projets de lois, débattus en trois débats : le débat d'entrée en matière ; le deuxième débat, article par article et justement destiné à l'examen des amendements ; le troisième débat conclu par le vote final.

Les membres du groupe de travail avaient posé comme principe que l'enveloppe totale de temps devait couvrir les trois débats. Il est toutefois assez vite apparu que le système ne tiendrait pas en cas de dépôt de très nombreux amendements en deuxième débat. Dans la pratique, le temps du débat organisé concerne le premier débat. Il est également admis que, par défaut, le deuxième et le troisième débat se font en 30' chacun. Le Bureau a toutefois la possibilité d'augmenter le temps du deuxième débat face à un afflux particulièrement important d'amendements, charge ensuite aux groupes de déterminer le temps de parole qu'ils entendent consacrer à chaque amendement en privilégiant les plus importants. Il faut aussi relever que le débat organisé est désormais appliqué au traitement des comptes et du budget, permettant ainsi de déterminer un temps théorique maximum consacré à ces importants débats. Dans ce cas, l'enveloppe de temps est plus imposante et peut atteindre jusqu'à 500' ou 900', soit 90' par groupe dans ce dernier cas, en imposant toutefois une plus grande organisation interne des groupes pour gérer un débat de plusieurs heures.

Le débat accéléré ou séance des « extraits » existait avant le vote de la loi

9560, de sorte que cette catégorie ne posa pas trop de problèmes, sauf à ceux voulant essayer de l'utiliser pour un débat contradictoire, alors qu'il s'agit plutôt d'une juxtaposition de déclarations. Chaque groupe dispose d'un « fusil à un coup » et il peut être risqué de lancer une invective, car en cas de réplique, il n'y a pas de possibilité de dupliquer.

La procédure sans débat est, on s'en doute, la moins utilisée. Elle ne l'est en fait que lorsque la loi le prévoit, à savoir lorsqu'une pétition fait l'objet d'un seul rapport concluant à son classement : c'est alors la procédure sans débat qui s'applique. Sinon, elle est souvent proposée comme signe de dérision à l'égard d'un objet considéré comme anecdotique, sans toutefois que cette catégorie soit retenue.

En conclusion, on peut dire que la nouvelle organisation du temps de parole est désormais bien en place, preuve que le système développé au Conseil national peut même s'appliquer à Genève. Quant à son effet sur la réduction des points l'ordre du jour, le résultat est plus mitigé puisque désormais, le nombre d'objets en suspens n'est plus de 150 comme en 2004, mais de plus de 200. L'organisation du temps de parole n'est pas en cause, mais plutôt l'augmentation du nombre de projets déposés dont le contrôle n'appartient pas au Bureau mais aux groupes parlementaires. Revoir la limitation du temps de parole n'apporterait sans doute pas de solution et risquerait de porter un coup au débat démocratique. ●



Reden und Schweigen im St.Galler Kantonsrat

Georg Wanner

Fürsprecher

Leiter des Ratsdienstes des Kantonsrates
St.Gallen (bis Ende Juli 2014)

1. Reden ist immerhin Silber

Die Verfassung des Kantons St.Gallen¹ sagt dem Kantonsrat, was er zu tun hat: Verfassungs- und Gesetzgebung, Gestaltung des Finanzhaushaltes, parlamentarische Aufsicht über Regierung, Staatsverwaltung und Justizverwaltung sowie Wahl von Spitzenfunktionen in Staatsverwaltung und Justiz, die tradierten Zuständigkeiten und Befugnisse des Parlamentes. An Bedeutung gewinnen die Zuständigkeiten in den Ausenbeziehungen mit der Einbindung des Kantonsrates in den Abschluss zwischenstaatlicher Vereinbarungen.

Die Kantonsverfassung bestellt den Kantonsrat aus 120 Mitgliedern, welche die Stimmberechtigten des Kantons auf der Grundlage der politischen Ausrichtung wählen. Die Ratsmitglieder vertreten deshalb im Kantonsrat politische Ansichten und Interessen, stellen sie dar und vertreten sie, was im Rahmen der parlamentarischen Debatte stattfindet, ja stattfinden muss. Reden und Schweigen, d.h. Zuhören, sind deshalb Träger der parlamentarischen Aufgaben des Ratsmitglieds. Mittelhochdeutsch parlament bzw. parlemunt, entlehnt aus dem Altfranzösisch parlement, verstanden als «Unterredung», einer Ableitung aus dem Altfranzösischen parler, nämlich «sprechen» und «reden», sind deshalb

nicht Legitimation zum Reden im Parlament, sondern Beschreibung, wie das Parlament seine Aufgabe erfüllt. Im Übrigen: Die weiteren Gremien des gewaltenteiligen Staates, Regierung und Gerichte, funktionieren vergleichbar: Auch sie debattieren in aller Regel, bevor sie beschliessen. Auch da gilt Reden und Schweigen, d.h. Zuhören.

Was die Arbeitsweise eines Parlamentes betrifft, unterscheidet man sogenannte Arbeitsparlamente von Redeparlamenten.² In einem Redeparlament werden alle politischen Fragen in Parlamentsdebatten und vorwiegend im Plenum erörtert, während das Arbeitsparlament selbst seine Arbeit leistet, einen grossen Teil sicher aber in vorgelagerten Gremien wie Parlamentskommissionen und Parlamentsausschüssen. Der St.Galler Kantonsrat charakterisiert sich schwergewichtig als Arbeitsparlament, wie dies für die Ostschweiz spricht, aber auch erwartet wird. Er ist dabei aber auf eine enorme Vorleistung der Regierung angewiesen. Gewisse Debatten und Diskussionen lassen aber dennoch auf eine Art Redeparlament schliessen, im wörtlichen wie im inhaltlichen Sinn. Demnach pflegt der St.Galler Kantonsrat eine Mischform mit Schwergewicht.

2. Sprechen und Zuhören

Das Geschäftsreglement des Kantonsrates St.Gallen³ – die Geschäftsordnung des Parlamentes – differenziert das Reden der Mitglieder des Kantonsrates nach Rederecht, Redefreiheit und Redebeschränkung. Es

¹ Der Autor des Beitrags vermittelt die Quellen, auf denen sein Beitrag basiert, auf Anfrage.

² Der Autor des Beitrags vermittelt die Quellen, auf denen sein Beitrag basiert, auf Anfrage.

³ Der Autor des Beitrags vermittelt die Quellen, auf denen sein Beitrag basiert, auf Anfrage.

umschreibt das Reden im Kantonsrat, setzt aber das Reden in den vorbereitenden Kommissionen und in den vorher gleichgestellten Organen des Kantonsrates in bestimmten Punkten vom Reden im Kantonsrat ab. Es kalibriert das Reden auf Sachbezogenheit in der parlamentarischen Mitwirkung der Ratsmitglieder und Sicherstellung einer angemessenen Effizienz des parlamentarischen Verfahrens.

Die Ratsmitglieder haben das Recht, sich an der Diskussion zu beteiligen.⁴ Berät der Rat eine Vorlage, bieten Möglichkeit und Gelegenheit, zu reden das Eintreten, die Spezialdiskussion, das Rückkommen und das Vorfeld der Schlussabstimmung. Behandelt er Motionen und Postulate, kann im Rahmen des Eintretens und in der Spezialdiskussion geredet werden. Hat die Regierung eine Interpellation beantwortet, kann die Erstunterzeichnerin bzw. der Erstunterzeichner der Interpellation eine kurze Stellungnahme von höchstens drei Minuten Dauer abgeben und in einer anschliessenden Diskussion, so der Rat eine solche beschliesst, erneut reden.

Das Geschäftsreglement differenziert die Diskussion im Kantonsrat nach Zulassung, Beschränkungen, Schluss der Rednerliste, Schluss der Diskussion und Abschluss⁵:

- Wer sprechen will, hat sich bei der Ratspräsidentin bzw. beim Ratspräsidenten anzumelden. Diese bzw. dieser erteilt das Wort in der Reihenfolge der Anmeldungen. Die Kommissionsberichtersteratterin bzw. der Kommissionsberichterstatter und die Vorsteherin bzw. der Vorsteher des zuständigen Departementes haben jedoch Vorrang.

- Mit Ausnahme der Kommissionsberichtersteratterin bzw. des Kommissionsberichterstatters und der Vertreterin bzw. des Vertreters der Regierung darf kein Ratsmitglied über den nämlichen Gegenstand mehr als zweimal sprechen, vorbehaltlich einer persönlichen Berichtigung. Weicht die Rednerin bzw. der Redner von dem zur Beratung stehenden Gegenstand ab, ermahnt ihn die Ratspräsidentin bzw. der Ratspräsident, zur Sache zu sprechen.
- Das Präsidium des Kantonsrates kann in geeigneten Fällen ausnahmsweise die für eine Vorlage zur Verfügung stehende Redezeit beschränken, indem es den Fraktionen und den keiner Fraktion angehörenden Ratsmitgliedern zusammen einen Anteil an der gesamten Redezeit zuteilt.
- Wird Schluss der Rednerliste verlangt und vom Rat beschlossen, erhalten noch die bereits in der Rednerliste eingetragenen Ratsmitglieder, die Vertreterin bzw. der Vertreter der Regierung und zuletzt die Berichtersteratterin bzw. der Berichterstatter der vorbereitenden Kommission das Wort.
- Wird Schluss der Diskussion verlangt und von der Mehrheit der Ratsmitglieder beschlossen, wird die Diskussion sofort abgebrochen. Der Berichtersteratterin bzw. der Berichterstatter der vorbereitenden Kommission und der Regierung steht eine kurze abschliessende Stellungnahme zu.
- Haben die angemeldeten Rednerinnen und Redner zum Beratungsgegenstand gesprochen oder ist Schluss der Diskussion beschlossen worden, erklärt die Ratspräsidentin bzw. der Ratspräsident die Diskussion als geschlossen. Nachher darf niemand mehr das Wort über den Gegenstand ergreifen.

Die Bestimmungen des Geschäftsreglementes über das Verfahren des Kantonsrates

⁴ Der Autor des Beitrags vermittelt die Quellen, auf denen sein Beitrag basiert, auf Anfrage.

⁵ Der Autor des Beitrags vermittelt die Quellen, auf denen sein Beitrag basiert, auf Anfrage.

werden auf die Beratung der vorberatenden Kommissionen sachgemäss angewendet, jedoch unter Vorbehalt folgender besonderer Bestimmungen, die das Reden der Kommissionsmitglieder betreffen⁶:

- Die vorberatende Kommission führt eine allgemeine Diskussion über die Vorlage an Stelle einer Eintretensdiskussion, anschliessend die Spezialdiskussion.
- Die Kommissionsmitglieder dürfen zum gleichen Gegenstand mehr als zweimal sprechen.
- Die Kommissionsberatungen dienen der freien Meinungsbildung, weshalb Urheberinnen und Urheber einzelner Meinungsäusserungen im Rahmen der Kommissionsberatungen nicht bekannt gegeben werden dürfen.

Das Ratsmitglied kann eine Richtigstellung auch ausserhalb der im Geschäftsverzeichnis traktandierten Geschäfte abgeben und eine persönliche Berichtigung zum Anlass nehmen, ein drittes Mal zum nämlichen Gegenstand zu sprechen. Die in anderen Parlamenten zulässige persönliche Erklärung des Ratsmitglieds lässt die St.Galler Geschäftsordnung nicht zu.

3. Sprechen und Verstanden werden

Der St.Galler Kantonsrat debattiert in Hochdeutsch, aber ohne dass seine Geschäftsordnung es ihm vorschreibt, sondern in längster Tradition und als selbstverständliche Usanz. Die Ratsmitglieder votieren im Plenum, nicht aber in den Kommissionen und im Präsidium, in Hochdeutsch, unterlegt durch ihre St.Galler, ihre Rheintaler, ihre Sarganserländer, ihre Gasterländer, ihre Zürcher Oberländer und ihre Toggen-

burger Herkunft. Ein recht einmaliges Abweichen in die Sarganserländer Mundart war seiner Zeit befremdlich aufgefallen. Und die bis heute anhaltende Tradition und Usanz in Frage zu stellen bzw. sogar zu hinterfragen, ist bisher nicht über das Fragen hinausgekommen. Verwundern würde deshalb nicht, wenn die Ratspräsidentin bzw. der Ratspräsident zum «Bitte Hochdeutsch sprechen» einladen würde, wer versuchte, von Tradition und Usanz abzuweichen ...

Die Gründe, im Plenum Hochdeutsch zu sprechen, sind vage:

- Hochdeutsch als angemessene Sprache für das ehrwürdige Parlament und/oder Beitrag zur Verbindlichkeit der Äusserung?
- Präzision, Prägnanz und Verständlichkeit in den Äusserungen und gegenüber dem Auditorium?
- Disziplinierung der Ratsmitglieder, sich zu Wort zu melden und sich im Umfang des Votums zu mässigen, was auf Effizienz des Ratsbetriebes angelegt sein kann?
- Beitrag zur Verlässlichkeit und Qualität des Kantonsratsprotokolls und, aber subsidiär, Erleichterung der Protokollierung?
- Und: Die St.Galler Regierung hat die gleiche Tradition und Usanz!

Wer nicht täglich, sicher aber nicht häufig Hochdeutsch spricht wie Lehrkräfte, Behördenmitglieder und Unternehmer mit Beziehungen in den Sprachraum des Hochdeutschen, muss sich – offen zugestanden – recht überwinden, an der Stelle der Mundart in Hochdeutsch anzuheben, muss eine innere Schwelle überwinden. Zumal sich Ostschweizerinnen und Ostschweizer beim Hochdeutsch Sprechen stressen, perfektestes Hochdeutsch zu sprechen. Dadurch kann im Kantonsrat Hochdeutsch Sprechen zur faktischen Rede-Einschrän-

⁶ Der Autor des Beitrags vermittelt die Quellen, auf denen sein Beitrag basiert, auf Anfrage.

kung werden, jedenfalls für einen Teil der Ratsmitglieder.

Hochdeutsch sprechen die Ratsmitglieder, die Ratspräsidentin bzw. der Ratspräsident, der Staatssekretär, die Mitglieder der Regierung, die Präsidentinnen und Präsidenten der Kommissionen sowie die Sprecherinnen und Sprecher der Fraktionen im Ratsplenum, während der Sessionen. Ausserhalb des offiziellen Votierens und ausserhalb des Ratssaals sprechen sie in Mundart, namentlich im Präsidium und in den Kommissionen. Auch dieses Hin und Her zwischen der Art der parlamentarischen Einbindung und der Sprache hat Tradition und Usanz.

4. Aus dem Fenster hinaus reden

Parlamentarierinnen und Parlamentarier reden, wenn sie im Parlament votieren, selten für niemanden, d.h. vergeblich. In aller Regel haben sie Adressatinnen und Adressaten, Zuhörerinnen und Zuhörer, allenfalls kombiniert mit Zuschauerinnen und Zuschauern. Sie richten sich auf Abnehmerinnen und Abnehmer ihrer Voten aus. Sonst suchen sie sie... Eigentlich sollten dies die weiteren Mitglieder des Rates sein, zusätzlich die Regierung, wenigstens das in das Thema involvierte Regierungsmitglied, aber auch die Ratspräsidentin bzw. der Ratspräsident, namentlich um die Debatte richtig zu gestalten.

Dazu wenige Besonderheiten:

- Der reinste Dialog mit Peter Hartmann-Flawil quer durch den Ratssaal kann entstehen und wachsen, wenn «mich Herr Kollege Hartmann mit seinem Votum direkt herausgefordert hat, obwohl ich eigentlich nicht mehr sprechen wollte».
- Zum Kreis ihrer Adressatinnen und Adressaten bzw. Abnehmerinnen und Abnehmer wählen und zählen zuweilen Rats-

mitglieder auch die Medien, thronend auf der Medientribüne oder ausharrend im Korridor, wenn es um ein Interview geht, seltener die Zuschauerschaft auf der Zuschauertribüne unmittelbar hinter dem Ratsforum.

- Auch gibt es den St.Galler Demostenes, der mit seiner Rede nicht gegen die Brandung des Meeres, wohl aber im Kantonsratssaal gegen den enormen allgemeinen Lärmpegel ankämpft, gegen Gemurmel, Geschwätz und sonstiges Getue des gesamten Rundherum, auch wenn absolut niemand zuhört ...

Korrektes und diszipliniertes Reden im Parlament gebietet, primär zum Rat zu sprechen und damit die weiteren Mitglieder des Rates, die letztlich Beschluss fassen, zu erreichen, verbunden mit der Erwartung, dass auch die Regierung bzw. das in der Sache befasste Regierungsmitglied und das Ratspräsidium zuhören.

Das Parlament hat neben seinen Kernfunktionen – Verfassungs- und Gesetzgebung, parlamentarische Aufsicht, Gestaltung des Finanzhaushaltes und Wahlen – auch eine Öffentlichkeitsfunktion und damit eine Kommunikationsfunktion. Das Parlament soll die in der Öffentlichkeit vorhandenen Auffassungen zum Ausdruck bringen und die Öffentlichkeit über seine Aufgabenerfüllung informieren.⁷ Da relativiert sich offensichtlich, Parlamentarierinnen und Parlamentarier redeten aus dem Fenster hinaus ...

5. Was ist der langen Rede kurzer Sinn?

Das Parlament redet. Im Reden nimmt es seine Aufgaben wahr und kann sie erfül-

⁷ Der Autor des Beitrags vermittelt die Quellen, auf denen sein Beitrag basiert, auf Anfrage.

len. Daran haben sich das Rederecht, die Redefreiheit und die Redebeschränkungen zu orientieren.

In der schweizerischen Parlamentswelt ist vom Bedauern über das Jammern bis hin zum Wehklagen zu vernehmen, wie das Palaver im Parlament nichts bringe. Die Parlamentsarbeit werde ohnehin in den dem Parlament vorgelagerten Gremien und Verfahren geleitet, gestaltet und geformt. Manuskripte, von den Fraktionen bereitgestellt, sicher aber zensuriert, würden ohne Rücksicht auf das bereits fünfmal Gesagte heruntergeleiert und prägten so die Debatten im Plenum... und damit das Interesse daran. Was sollen da die Plenumsdebatten noch? ... bei halbleeren Rängen im Kantonsratssaal selbst, bei einem unaufmerksamen Auditorium, in Anwesenheit der Medien, welche diese «Leere» genüsslich ausschöpfen, und vor einer überraschten bis enttäuschten Zuhörerschaft? Irgendwie verständlich erscheint da die Forderung nach mehr Parlamentsdisziplin und Parlamentseffizienz. Das Reden im Parlament deshalb zu beschränken, liegt da irgendwie nahe ...

Solches Getöse, zuweilen mit entsprechenden Forderungen verbunden, ist auch im und um den St.Galler Kantonsrat hörbar. Aber was soll's? Der St.Galler Kantonsrat leistet seine Parlamentsarbeit mit 120 Mitgliedern in jährlich vier ordentlichen Sessionen zu höchstens drei Tagen, also in 83 Stunden je Jahr, so errechnet, freilich ohne ausserordentliche Session. Und wer will da behaupten, dieses Parlament erfülle seine Aufgaben nicht? Bei allem Reden und Schweigen, d.h. Zuhören, wie es zu einem Parlament gehört? In diesem Rahmen ist Reden im Parlament doch wohl sogar mehr als nur Silber ... ●



Wie debattiert der Berner Stadtrat?

Daniel Weber

Leiter Ratssekretariat des Stadtrats von Bern

1. Einleitung

Der Stadtrat von Bern hatte im ersten Halbjahr 2014 eine Reihe von wichtigen und umfangreichen Geschäften zu behandeln. In einigen Fällen musste das Parlament dabei über mehrere Dutzend Anträge diskutieren und entscheiden, was zu ausserordentlich langwierigen und komplexen Debatten führte. In den Fokus der Auseinandersetzungen geriet neben den politischen Fragen auch die Art und Weise der Geschäftsbehandlung und der Debatte im Rat. Während sich eine Minderheit über die Beschneidung ihres Rederechts und die Verkürzung von Redezeiten durch den Rat beklagte, sprachen andere Ratsmitglieder von Verzögerungstaktik und bewusster Verlängerung von Ratsdebatten im Sinn des amerikanischen filibustering.¹ Nachfolgend werden die aktuellen Bestimmungen zum Gang der Beratungen im Stadtrat erläutert und dargelegt, in welchen Bereichen allenfalls Verbesserungen und Präzisierungen möglich sind.

2. Verhandlungsordnung und Redezeiten

Das Geschäftsreglement des Stadtrats (Stadtratsreglement; GRSR) vom 12. März 2009 legt die Verhandlungsordnung und

den Ablauf der Beratungen im Parlament fest. Demnach wird in der Ratsdebatte zunächst der Sprecherin oder dem Sprecher der vorberatenden Kommission das Wort erteilt. Sie oder er stellt das Geschäft vor, erläutert die Haltung der Kommission zum Antrag der Exekutive und begründet die Anträge der Kommission, sofern solche vorliegen. Die Redezeit für das Kommissionsvotum beträgt (höchstens) 15 Minuten. Anschliessend folgt die Vertretung einer allfälligen Kommissionsminderheit, die im Rahmen eines Votums von maximal 10 Minuten den Minderheitsstandpunkt darlegen kann.²

Im Anschluss daran erhalten die Sprecherinnen und Sprecher der Fraktionen das Wort zur Stellungnahme. Die Redezeit für die Fraktionserklärungen beträgt 10 Minuten. Dann folgen die übrigen Ratsmitglieder, die als Einzelsprecher/innen über eine Redezeit von fünf Minuten verfügen. Im Fall der Begründung eines Antrags oder eines persönlichen Vorstosses beträgt auch ihre Redezeit 10 Minuten.³ Hinsichtlich der Anzahl der Wortmeldungen aus einer Fraktion oder eines einzelnen Ratsmitglieds bestehen keine Einschränkungen. Ist die Diskussion im Rat beendet, erhält das zuständige Gemeinderatsmitglied das Wort für die abschliessende Stellungnahme der Regierung im Umfang von maximal 15 Minuten.

¹ Der Begriff «filibustering» bezeichnet allgemein die Taktik einer Parlamentsminderheit, durch Dauerreden eine Beschlussfassung durch die Mehrheit zu verhindern oder zu verzögern.

² Die Minderheit einer vorberatenden Kommission kann dann einen eigenen Sprecher oder eine eigene Sprecherin für ihren Antrag bestimmen, wenn dieser von mindestens einem Drittel der Kommissionsmitglieder unterstützt wird (Art. 31 Abs. 3 GRSR).

³ Art. 53 Abs. 5 GRSR: «Die Redezeit beträgt für die (...) Mitglieder des Stadtrats, die einen Antrag oder einen persönlichen Vorstoss begründen, zehn Minuten.»

In der Regel debattiert der Stadtrat sämtliche Sachgeschäfte (Kreditbewilligungen, Reglemente, Berichte) und parlamentarische Vorstösse in dieser ausführlichen Form. Bei der Behandlung von Motionen und Postulaten muss allerdings die Erheblicherklärung bestritten werden, damit das Wort ergriffen werden kann. Andernfalls wird ohne Diskussion entschieden.⁴ Einschränkungen bestehen auch hinsichtlich der Behandlung von Interpellationen, die nur dann im Rat diskutiert werden, wenn ein Drittel des Stadtrats einem entsprechenden Antrag zustimmt, und von Kleinen Anfragen, die vom Rat in schriftlicher Form ohne Diskussion zur Kenntnis genommen werden.⁵

Weiter sieht das Geschäftsreglement vor, dass bei «wichtigen Geschäften» eine Eintretensdebatte durchgeführt werden kann.⁶ Eine solche findet in der Regel beim Erlass oder der Teilrevision von Reglementen und bei Geschäften statt, zu denen eine grosse Anzahl von Anträgen vorliegt. Die Eintretens- oder Grundsatzdebatte folgt dem Ablauf einer ordentlichen Ratsdebatte und wird mit der Abstimmung über allfällige Eintretens- oder Rückweisungsanträge abgeschlossen. Beschliesst der Rat Eintreten, folgt die Detailberatung der einzelnen Artikel und Anträge. Für die Eintretensdebatte gelten die ordentlichen Redezeiten, nähere Bestimmungen zum Ablauf der Detailberatung sind dagegen nicht vorhanden.

Die Durchführung einer Eintretensdebatte erfolgt auf Vorschlag der Ratspräsidentin oder des Ratspräsidenten. Sie oder er erlässt zudem jährlich eine separate Verhandlungsordnung für die Behandlung des Jahresberichts und des Produktegruppen-Budgets (PGB). Für die Detailberatung des PGB wird in der Regel eine Verkürzung

der Redezeiten festgelegt (3 Minuten für Antragsbegründungen, 2 Minuten für Einzelvoten). Das Ratspräsidium legt die Verhandlungsordnung in Absprache mit den Fraktionspräsidien fest, die auch zur «organisatorischen Vorbereitung von Debatten über komplexe Vorlagen» beigezogen werden können. Der Stadtrat seinerseits kann die Redezeiten im Einzelfall auf Antrag des Ratsbüros oder einer Fraktion herabsetzen oder verlängern.⁷

3. Prüfung von Zweckmässigkeit und Effizienz

Die Art der Ratsdebatten und die unterschiedlichen Auffassungen darüber, wie die Behandlung der Geschäfte erfolgen soll, haben deutlich gemacht, dass eine Überprüfung des Beratungsverfahrens im Stadtrat wichtig und sinnvoll ist. Klärungsbedarf besteht auch deshalb, weil das Parlament auf eine effiziente Behandlung seiner Geschäfte dringend angewiesen ist. Nur so kann die hohe Anzahl an Geschäften bewältigt werden, die jährlich zu beraten ist. Im Fall von zeitlich unbeschränkten und ineffizienten Debatten besteht die Gefahr, dass die Geschäftslast weiter zunimmt und wichtige Vorlagen kaum mehr innerhalb der regulären Sitzungen behandelt werden können.

Das Büro des Stadtrats hat den Handlungsbedarf erkannt und deshalb das Ratspräsidium und das Ratssekretariat beauftragt, die geltende Regelung auf ihre Zweckmässigkeit und Effizienz zu prüfen sowie Vorschläge für die notwendigen Änderungen der gesetzlichen Grundlage zu erarbeiten. Der Fokus wird darauf liegen, die Einführung von differenzierten Behandlungsformen und Debatten (mit unterschiedlichen Redezeiten) vorzubereiten. Dabei kann an

⁴ Siehe dazu Art. 59 Abs. 5 und Art. 61 Abs. 3 GRSS.

⁵ Siehe dazu Art. 64 und 65 GRSS.

⁶ Art. 50 Abs. 3 GRSS.

⁷ Siehe dazu Art. 11 Abs. 5 und Art. 53 Abs. 6 GRSS.

die letzte Totalrevision des GRSR von 2009 angeknüpft werden: Bereits damals lag ein Antrag auf Einführung von Geschäftskategorien und entsprechenden Debattenformen vor, der jedoch von der vorberatenden Kommission abgelehnt wurde.

Hinweise für eine zweckmässige Neuregelung kann auch die neue Geschäftsordnung des Berner Grossen Rates geben, die neu vier differenzierte Formen der Ratsdebatte bzw. der Geschäftsbehandlung vorsieht, die je nach Art des Geschäfts zum Zuge kommen.⁸ Auch der Stadtrat kennt bereits heute eine spezielle Form der Ratsdebatte, die bisher nicht erwähnt wurde: Auf Antrag einer Fraktion oder eines Mitglieds kann er eine Diskussion zu einem aktuellen Ereignis beschliessen. Findet eine solche Diskussion statt, kann jede Partei bei einer Redezeit von fünf Minuten ihren Standpunkt bekannt geben, anschliessend steht dem Gemeinderat ein Votum von maximal 10 Minuten zu.⁹ Allenfalls besteht hier ein Ansatzpunkt für eine präzisere Regelung von vergleichbaren Teildebatten (Eintretensdebatte, Detailberatung, Diskussion über Interpellationen).

Möglich wäre selbstverständlich auch die Verkürzung der Ratsdebatten durch eine generelle Reduktion der Redezeiten. Dies liesse sich besonders dadurch rechtfertigen, dass der Rat mit der Einführung des zweiwöchigen Sitzungsrhythmus 2011 einen Drittel seiner Sitzungszeit einbüsste, ohne dass parallel dazu die Anzahl der Geschäfte gesenkt oder deren Beratung gestrafft und effizienter gestaltet wurden. Letztmals ist das Thema im Rahmen der GRSR-Revision 2009 diskutiert worden, ohne dass aber die

Kürzung der Redezeit für Fraktionen und Antragsteller/innen auf acht Minuten eine Mehrheit gefunden hätte.¹⁰ Tatsächlich ist eine generelle Einschränkung der Redezeit weder zweckmässig noch nachhaltig. Ziel muss es vielmehr sein, dass der Stadtrat künftig seine Geschäfte gemäss ihrer sachlichen und politischen Bedeutung gewichten und eine entsprechend differenzierte Beratung durchführen kann. ●

⁸ Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO; BSG 151.211) vom 4. Juni 2013, Art. 86–90. Neu sind eine freie Debatte, eine organisierte Debatte und eine reduzierte Debatte sowie ein schriftliches Verfahren für die Geschäftsberatung vorgesehen.

⁹ Siehe dazu Art. 49 GRSR.

¹⁰ Vortrag der Budget- und Aufsichtskommission an den Stadtrat vom 9. Februar 2009 zur Totalrevision GRSR, 2. Lesung, S. 10.



Sie sind gekommen, um zu gehen – parlamentarischer Mitgliederwechsel auf kantonalen Ebene in der Schweiz

Antoinette Feh Widmer
Wissenschaftliche Mitarbeiterin
Institut für Politikwissenschaft
der Universität Bern

1. Einleitung

Der Austausch von Parlamentariern¹ über Wahlen gehört zu den zentralen Bestandteilen einer funktionierenden Demokratie. Für eine intakte Demokratie ist das Gleichgewicht zwischen einem umfassenden Wechsel und absoluter Stabilität des parlamentarischen Personals wichtig. Entzieht man dem Bürger die Möglichkeit, gewählte Repräsentanten nach Ablauf einer Legislaturperiode abwählen zu können, wird nicht nur das Prinzip der Responsivität der Parlamentarier gegenüber den Wählern ausgesetzt, sondern es droht auch die Gefahr der Tyrannei (Manow 2007). Aber: «Little is known systematically about how turnover rates vary country to country [...]» (Putnam 1976, S. 65). Diese Aussage hat bis heute ihre Gültigkeit behalten. Studien zur parlamentarischen Fluktuation wurden ursprünglich auf subnationaler Ebene vergleichend zwischen den Gliedstaaten der USA durchgeführt (Norris 1993). Auch Matland und Studlar (2004) sehen die Forschung über parlamentarische Fluktuation in vergleichender Perspektive als einen elementa-

ren Teilbereich der Politikwissenschaft an. Aber weshalb wird Fluktuation in den Legislativen eigentlich als wichtig erachtet?

Einerseits wurde eine hohe parlamentarische Fluktuation als ernst zu nehmendes Hindernis für die Wirksamkeit sowie die Effektivität des Parlaments angesehen. Zudem wurde die damit einhergehende Schwächung der Institution «Parlament» beklagt. Andererseits wurde auch die Stagnation resp. ein Rückgang des Mitgliederwechsels durch die politikwissenschaftliche Forschung vor allem vor dem Hintergrund demokratietheoretischer Aspekte kritisch betrachtet. So wurde argumentiert, dass der mit der fehlenden personellen Veränderung einhergehende Ideenstillstand in einem Parlament mitunter dazu führen kann, dass ein Politikwandel zunehmend unwahrscheinlicher wird. Doch auch aus demokratietheoretischer Sicht darf der Personalwechsel nicht zu umfassend ausfallen, weil dies den Verlust wichtiger politischer Erfahrungen mit sich bringen könnte. Es stellt sich deshalb auch die Frage nach einer «idealen» parlamentarischen Fluktuation. In der Forschung herrscht ein Konsens darüber, dass ein Mitgliederwechsel auf der einen Seite die Handlungsfähigkeit von Parlamenten erhalten soll und auf der anderen Seite aber den wandelnden gesellschaftlichen Interessenlagen und seinen aufstrebenden Akteuren gerecht werden muss (Heinsohn 2012). Best und Cotta (2000, S. 505) sprechen in ihrer Analyse europäischer Mandatsträger zumindest von einem «normalen» Mitgliederwechsel, wel-

¹ Der vorliegende Text bemüht sich um Geschlechterneutralität. Wenn im Folgenden die männliche Form verwendet wird, geschieht dies daher allein aus sprachlichen Gründen.

cher sich in der Regel im Wertebereich zwischen 20 und 30 % bewegt.

Das politische System der Schweiz kann durch ein Dreigespann eines ausgeprägten Föderalismus, direkter Demokratie sowie Konkordanz charakterisiert werden (vgl. Vatter 2002). Vor dem Hintergrund dieser Erläuterungen stellt sich für den schweizerischen Kontext die grundsätzliche Frage, wie parlamentarische Mitgliederfluktuation auf der subnationalen Ebene hierzulande generell einzuschätzen ist. Gerade angesichts der aktuell geführten Diskussionen über das Milizsystem², welches angeblich zu einer Überbelastung von Mandatsträgern führt und als nicht mehr zeitgemäss betrachtet wird, ist es zentral, festzustellen, ob ein Mitgliederwechsel auf kantonaler Ebene überhaupt stattfindet und wenn ja in welchem Ausmass.

Die bisherige Abgeordnetenforschung konzentrierte sich vor allem auf den Weg ins Mandat (Edinger und Schwarz 2009). Die Möglichkeit, ein parlamentarisches Mandat zu übernehmen, stellt in der Tat einen Höhepunkt einer politischen Karriere dar. Allerdings verliert die öffentliche Wahrnehmung immer wieder Themen und mit ihnen Personen, die diese prägten, aus dem Fokus, sobald diese sich von der politischen Bühne verabschieden, aus welchen Gründen auch immer. Im Vordergrund dieses Beitrages steht denn auch die Gruppe der aus einer kantonalen Legislative ausgeschiedenen Amtsträger. Die systematische Beschäftigung mit den Ehemaligen verspricht eine Reihe von Erkenntnissen, die die Befunde konventioneller Untersuchungen von Rekrutierungsmustern oder parlamentarischer Professionalisierung ergänzen (vgl. Edinger und Schwarz 2009). So lassen sich

beispielsweise hinsichtlich soziostruktureller Merkmale der Ausgeschiedenen gewisse Muster erkennen, die auf der subnationalen Ebene durchaus in der Lage sind, zu variieren. Dieser Beitrag zeigt erstmalig für die Schweiz eine umfassende Analyse der parlamentarischen Mitgliederfluktuation auf subnationaler Ebene für alle 26 kantonalen Legislativen für den Untersuchungszeitraum zwischen 1990 und 2012³. Dabei wird in einem ersten Teil versucht, die Gruppe der ehemaligen kantonalen Parlamentarier zu beschreiben. Der Fokus liegt einerseits auf einem kantonalen Vergleich hinsichtlich der kantonalen Mitgliederfluktuationsraten, der Austrittsarten sowie andererseits auf zusätzlich erhobenen individuellen Merkmalen der Ausgeschiedenen. Dazu gehören hauptsächlich soziostrukturelle Merkmale wie das Geschlecht, das Alter sowie der Beruf. Darüber hinaus fliessen die Parteizugehörigkeit, der Urbanisierungsgrad sowie die Verweildauer in die Analyse mit ein. Ein zweiter Teil widmet sich darüber hinaus den möglichen Ursachen parlamentarischer Mitgliederfluktuation.

2. Parlamentarischer Mitgliederwechsel in den Kantonen – Konzeptualisierung

Neben dem ordentlichen Austausch der Parlamentarier durch Wahlen spielen de facto auch andere Gründe eine Rolle, weshalb es nicht zuletzt auch zu personellen Verände-

² So zum Beispiel in den Printmedien: Tages-Anzeiger, 19. September 2012, «Miliz ist für Idealisten» sowie 18.12.2013, «Ein Abbild der Elite»; Basler-Zeitung, 6. Oktober 2012, «Das Milizsystem unter Druck».

³ Sämtliche zur Erstellung der graphischen Darstellungen sowie für die Analysen benötigten Daten wurden im Rahmen des vom Schweizerischen Nationalfonds (SNF) finanzierten Projekts «Parlamentarische Mitgliederfluktuation in den Bundesländer und Kantonsparlamenten Deutschlands, Österreichs und der Schweiz» (Projekt-Nr. 100017E-133395) eigenständig erhoben. Das mittlerweile abgeschlossene Forschungsprojekt wurde von der Autorin gemeinsam mit Till Heinsohn bearbeitet, unter der Leitung von Adrian Vatter (Universität Bern) und Markus Freitag (Universität Bern).

rungen innerhalb eines Parlaments während einer Legislaturperiode kommt. So kann ausserordentliches Ausscheiden aus einer Legislative wie beispielsweise der Rücktritt eines Abgeordneten aus beruflichen Motiven mitverantwortlich für eine hohe parlamentarische Fluktuation sein (vgl. Nyffeler et al. 1995). Dem Ausscheiden aus einem kantonalen Parlament wird sich also neben der in der Mitgliederfluktuationsforschung üblichen Weise von zwei zusätzlichen Seiten aus genähert:

- Erfolgte das Ausscheiden aus dem Parlament freiwillig oder unfreiwillig?
- Erfolgte das Ausscheiden aus dem Parlament zu einem ordentlichen oder ausserordentlichen Zeitpunkt?

Daraus abgeleitet wird im vorliegenden Beitrag jeweils zwischen vier Formen des Ausscheidens aus einem kantonalen Parlament unterschieden:

1. *Ordentliche Rücktritte*: Das Ausscheiden aus der kantonalen Legislative erfolgte freiwillig zu einem ordentlichen Zeitpunkt: spricht ein bisheriger Amtsträger verzichtet am Ende einer Legislaturperiode auf eine erneute Kandidatur.⁴
2. *Ausserordentliche Rücktritte*: Das Ausscheiden aus der kantonalen Legislative erfolgte freiwillig zu einem ausserordentlichen Zeitpunkt: spricht ein Mandatsträger scheidet aus persönlichen Motiven während einer laufenden Legislaturperiode aus dem Parlament aus.⁵

⁴ Unfreiwillige Rücktritte zu einem ordentlichen Zeitpunkt, welche bspw. auf Nominierungsstrategien von Parteien zurückzuführen sind, sind zwar denkbar, entsprechen aber Einzelfällen. Darüber hinaus sind sie auf Grund der Datenlage nicht zu eruieren. Infolgedessen wurden diese nicht weiter in der Analyse berücksichtigt.

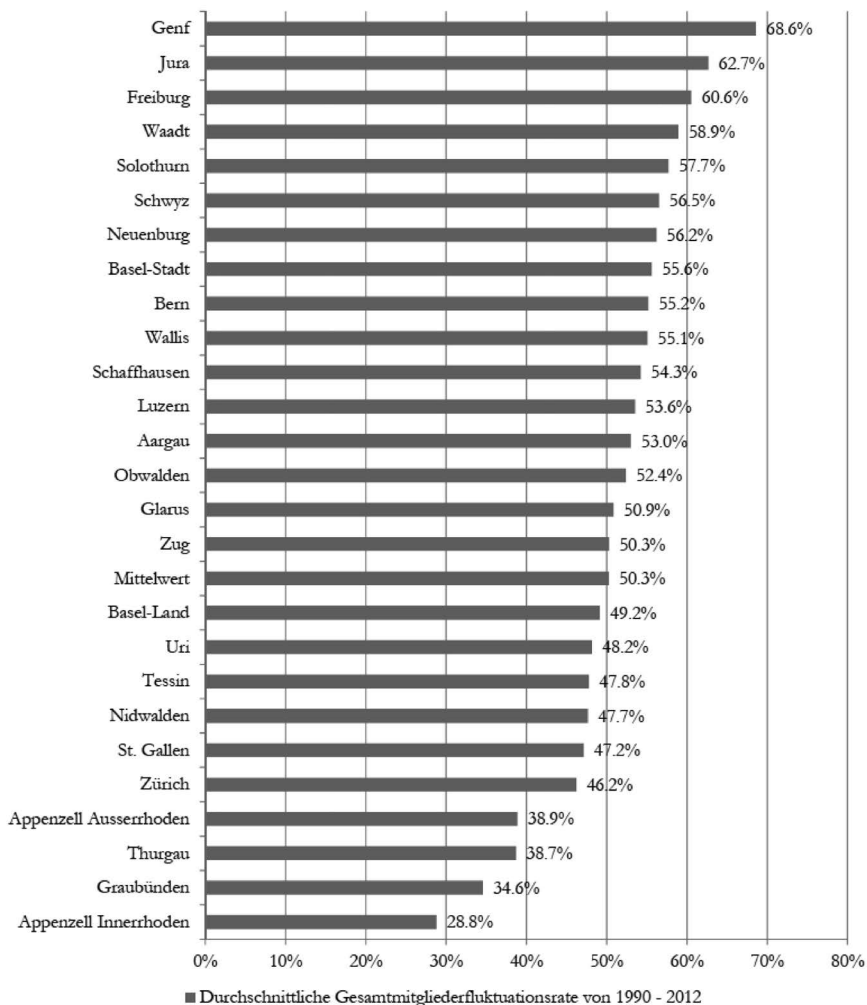
⁵ Unfreiwillige Rücktritte zu einem ausserordentlichen Zeitpunkt, welche bspw. auf einen politischen Skandal zurückzuführen sind, entsprechen Einzelfällen. Darüber hinaus sind sie auf Grund der Datenlage schwer zu eruieren. Infolgedessen wurden diese nicht weiter in der Analyse berücksichtigt.

3. *Nichtwiedergewählte*: Das Ausscheiden aus der kantonalen Legislative erfolgte unfreiwillig zu einem ordentlichen Zeitpunkt: spricht ein bisheriger Abgeordneter wird trotz erneuter Kandidatur von der Wahlbevölkerung abgewählt.
4. *Verstorben / Unbekannt*: Das Ausscheiden aus der kantonalen Legislative erfolgte unfreiwillig zu einem ausserordentlichen Zeitpunkt: spricht ein Parlamentarier ist während einer laufenden Legislaturperiode verstorben. Darüber hinaus beinhaltet diese Form des Ausscheidens auch diejenigen Parlamentarier, deren Motiv für das Ausscheiden nicht zuzuordnen oder schlicht unbekannt war.

2.1 Parlamentarische Mitgliederfluktuation auf subnationaler Ebene (1990–2012)

Abbildung 1 liefert einen Überblick über die durchschnittlichen kantonalen Gesamtmitgliederfluktuationsraten über den Untersuchungszeitraum hinweg. Generell setzt sich die Gesamtfluktuation der Abgeordneten in einer Wahlperiode einerseits aus der ordentlichen Fluktuation am Wahltag und andererseits aus der ausserordentlichen Fluktuation während der Legislaturperiode zusammen. Die ordentliche Fluktuation entspricht dabei einerseits dem prozentualen Anteil derjenigen Gewählten, die am letzten Tag der vorangegangenen Legislaturperiode nicht bereits Teil des Parlaments waren. Andererseits werden auch die nach einer vorangegangenen Amtszeit nicht mehr wieder gewählten Mandatsträger dieser Fluktuationsart zugerechnet. Die ausserordentliche Mitgliederfluktuation wird als prozentualer Anteil der ausgeschiedenen Parlamentarier, welche während der

Abbildung 1: Überblick über die kantonalen Gesamtmitgliederfluktuationsraten (1990–2012)



Legislaturperiode aus einer kantonalen Legislative austreten, gemessen.⁶

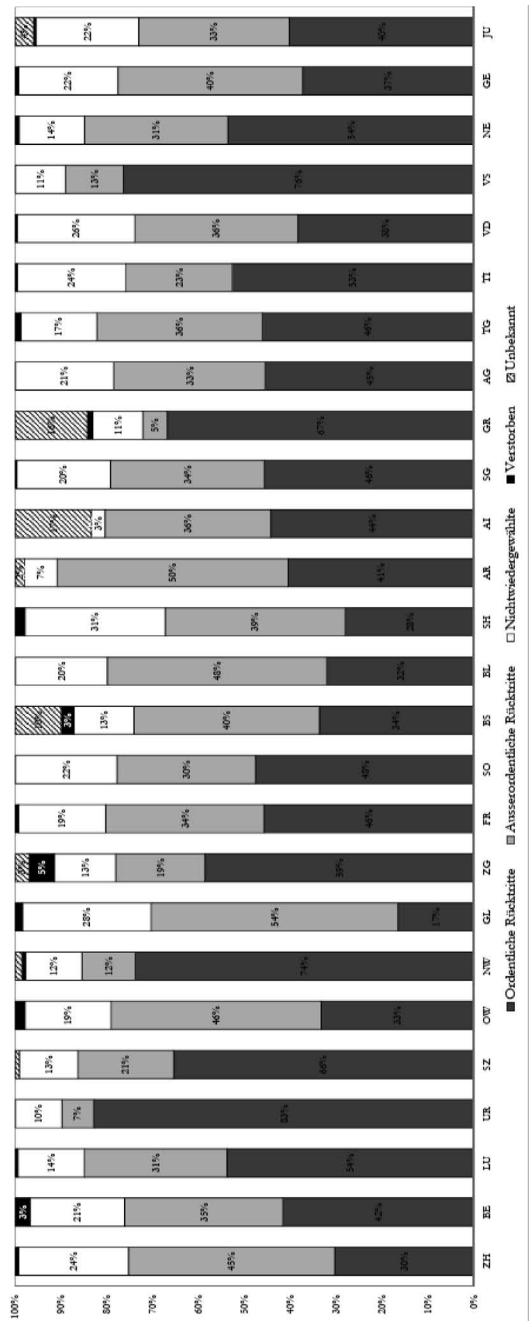
⁶ Auf Grund dessen, dass auch das ausserordentliche Ausscheiden aus einem kantonalen Parlament gemessen wird, um eine systematische Unterschätzung der parlamentarischen Mitgliederfluktuation insgesamt zu vermeiden, werden auch Nachrücker (auch Stellvertreter), also Man-

Als zentrales Resultat der Bestandsaufnahme der parlamentarischen Mitgliederfluktuation für die Analyseperiode von 1990 bis 2012 kann, wie aus Abbildung 1 ersichtlich wird, festgehalten werden, dass

datsträger, welche in derselben Legislaturperiode ins Parlament ein- und auch wieder austreten, systematisch erfasst.

auf subnationaler Ebene in der Schweiz durchaus ein parlamentarischer Mitgliederwechsel beobachtet werden kann. Dabei übersteigt die durchschnittliche parlamentarische Mitgliederfluktuationsrate in 25 von 26 untersuchten Kantonen den von Best und Cotta (2000) postulierten Idealwert von 20 bis 30%. Das Ausmass des kantonalen parlamentarischen Mitgliederwechsels muss damit als beträchtlich und bezogen auf den für eine Demokratie auch auf subnationaler Ebene wünschenswerten Austausch von Abgeordneten als nicht optimal bezeichnet werden. Ferner überrascht auch die kantonale Vielfalt hinsichtlich des Niveaus der parlamentarischen Mitgliederfluktuationsrate über den Untersuchungszeitraum hinweg. Mit anderen Worten, alle Kantone weisen einen divergierenden Wert an parlamentarischer Mitgliederfluktuationsrate aus und unterscheiden sich über die Analyseperiode hinweg zum Teil erheblich hinsichtlich der Höhe des Mitgliederwechsels. In einem nächsten Schritt werden nun die durchschnittlichen kantonalen parlamentarischen Gesamtmitgliederfluktuationsraten über den Untersuchungszeitraum von 1990 bis 2012 in Bezug auf die Austrittsart aus einer kantonalen Legislative in einem Gesamtüberblick über alle 26 Kantone graphisch dargestellt und erläutert. Die Auflistung der Kantone erfolgt anhand der vom Bundesamt für

Abbildung 2: Gesamtüberblick anteilmässige Verteilung nach Ausscheidensart



Statistik üblicherweise verwendeten Nummerierung der Kantone.

Bereits bei einer ersten Betrachtung der Profile der Kantone fällt deren Heterogenität auf. So schwankt der Anteil der ordentlichen Rücktritte zwischen 17% im Kanton Glarus und 83% im Kanton Uri. Auch die anteilmässige Verteilung der ausserordentlichen Rücktritte in den Kantonen ist über die Analyseperiode hinweg unterschiedlich. Dabei wird deutlich, dass der Kanton Glarus diesbezüglich mit 54% ausserordentlichen Rücktritten wiederum eine Extremposition einnimmt. Dieser Umstand lässt sich möglicherweise auf die Verkleinerung der Glarner Legislative zurückführen, welche 2008 beschlossen und 2010 bei den Landratswahlen erstmals wirksam wurde. Eine weitere Erklärung für den hohen Anteil an ausserordentlichen Rücktritten im Kanton Glarus kann womöglich auch in der Bedeutung resp. der Stärke der Legislative innerhalb des kantonalen politischen Systems gefunden werden. Glarus ist ein Landsgemeinde-Kanton. Die Bedeutung der Landsgemeinde kann gegenüber dem Landrat als ungleich höher bezeichnet werden (Vatter 2014, Kaiss 2010). Offenbar führt die scheinbare Bedeutungslosigkeit resp. die Schwäche der Legislative dazu, dass sich Mandatsträger öfter dazu entscheiden, während einer laufenden Amtszeit aus der kantonalen Legislative auszuschneiden. Dagegen verfügt der Kanton Graubünden mit seinem schweizweit einzigartigen Wahlsystem mit 5% über den geringsten Anteil an ausserordentlichen Rücktritten gemessen an der Gesamtmitgliederfluktuationsrate. Die Begründung hierfür liegt möglicherweise darin, dass auf Grund der kleinen Wahlkreise die zu vergebenden Mandate meistens unumstritten sind, d.h. ein bisheriger Amtsträger selten herausgefordert und damit kaum abgewählt wird. Daraus folgt, dass der Anteil der abgewählten Par-

lamentarier sehr gering ist. Die Differenz zwischen dem Kanton Appenzell Innerrhoden mit dem kleinsten Anteil an Nichtwiedergewählten und dem Kanton Schaffhausen mit dem diesbezüglich grössten Anteil kann ebenfalls als beträchtlich bezeichnet werden und beträgt 28 Prozentpunkte. Eine denkbare Erklärung hierfür liegt möglicherweise in der Stimm- und Wahlpflicht, welcher der Kanton Schaffhausen als einziger Stand der Schweiz kennt. Die Annahme hierbei ist, dass die Stimm- und Wahlpflicht zu einer grösseren Anzahl Wechselwählern führt und es damit entsprechend bei jeder Wahl zu Sitzverschiebungen zwischen den politischen Parteien kommt. Zudem wurde 2008 das Schaffhauser Parlament um 20 Sitze verkleinert. In Bezug auf die anteilmässige Verteilung der verstorbenen Parlamentarier fällt vor allem der Kanton Zug auf. Dieser Umstand ist auf das Zuger Attentat vom 27. September 2001 zurückzuführen, bei welchem während einer Sitzung des Kantonsrates im Parlamentsgebäude 11 kantonale Mandatsträger vom Attentäter Friedrich Leibacher erschossen wurden. Die teilweise hohen Anteile an aus unbekanntem Gründen aus einer kantonalen Legislative ausgeschiedenen Parlamentarier, wie dies wiederum im Kanton Graubünden zu beobachten ist, lassen sich hauptsächlich durch die mangelhafte Datenverfügbarkeit begründen. Im Kanton Graubünden kann dafür vor allem der vorherrschende Wahlmodus verantwortlich gemacht werden. So bestehen keine eigentlichen Wahllisten für die Grossratswahlen, da diese von den Kreisämtern in den entsprechenden Wahlbezirken im Majorzwahlsystem durchgeführt werden. Infolgedessen ist die Datenverfügbarkeit entsprechend eingeschränkt. Alles in allem zeigt sich im kantonalen Vergleich nach Austrittsarten bezogen auf die parlamentarische Gesamtmitgliederfluktuationsrate, dass sich die Profile der Kantone

erheblich unterscheiden. Ein gewisser Anteil der Heterogenität lässt sich womöglich durch die Bevölkerungsdichte erklären. So verfügen bevölkerungsarme Kantone im Gegensatz zu bevölkerungsreichen Ständen über ein jeweils sehr individuelles Muster hinsichtlich der Arten des Ausscheidens aus den jeweiligen kantonalen Parlamenten. Zusätzlich fällt auf, dass die geografische Lage dabei keinen Einfluss auf die Grösse der Anteile der Rücktrittsart an der parlamentarischen Gesamtmitgliederfluktuation zu haben scheint. Ein auf alle 26 Schweizer Kantone anwendbares Muster bezogen auf die vier unterschiedlichen Fluktuationsarten lässt sich hingegen nicht erkennen, auch wenn festgehalten werden muss, dass in 18 Kantonen der ordentliche Rücktritt die häufigste Art darstellt, wie Parlamentarier aus kantonalen Legislativen ausscheiden. In acht Kantonen (ZH, GE, BL, BS, SH, AR, GL, OW) treten die Mandatsträger indes am häufigsten ausserordentlich zurück. Insgesamt lässt sich anhand der Analysen ableiten, dass die Abwahl aus einem kantonalen Parlament, nebst dem Ableben, weitestgehend der seltensten Form des Ausscheidens entspricht.

2.2 Mitgliederwechsel im Verhältnis zur Ausscheidensart und zusätzlichen Merkmalen

Die im Rahmen der Bestandsaufnahme durchgeführten zusätzlichen Recherchen ermöglichten es weiter, die aus kantonalen Legislativen ausgeschiedenen Parlamentarier anhand der Fluktuationsart sowie nach zusätzlich erhobener individueller Merkmale (Geschlecht, Alter (Generation), berufliche Tätigkeit, Parteizugehörigkeit, Urbanisierung (Wohngemeinde zum Zeitpunkt der Amtsausübung) sowie Verweildauer) zu typologisieren. Die Auswahl der Merkmale wird mit der Datenverfügbarkeit begrün-

det. Die erhobenen Merkmale entsprechen allen Merkmalen, die durch die öffentlich zugänglichen Dokumente und Daten (grösstenteils Wahllisten und Staatskalender) zu einem ausgeschiedenen Parlamentarier erfasst werden konnten.

Geschlecht

Der Vergleich kantonaler parlamentarischer Gesamtmitgliederfluktuationsraten nach Geschlecht und Art des Ausscheidens zeigt, dass weibliche Abgeordnete einerseits weniger häufig zu einem ordentlichen Rücktritt neigen, dafür im Gegensatz zu ihren männlichen Amtskollegen andererseits zu einem höheren Anteil ausserordentlich aus den kantonalen Parlamenten ausscheiden. Demgegenüber werden Mandatsträger öfter als ihre weiblichen Pendants nicht in ihrem Amt bestätigt. Generell verweilen Frauen durchschnittlich weniger lange in der kantonalen Legislative, bevor sie ihr Amt aufgeben, als männliche Mandatsträger. Im Weiteren kann bei der Aufschlüsselung der Austrittsarten nach Geschlecht und Messzeitpunkten kein auf alle Kantone anwendbares Muster beobachtet werden.

Als auffällig können jedoch die folgenden Kantone bezeichnet werden. 1) der Kanton Uri, in dem beide Geschlechter am häufigsten ordentlich (m=83 %, w=82 %) aus der kantonalen Legislative ausscheiden. 2) der Kanton Glarus, in dem die männlichen Abgeordneten am seltensten ordentlich (15%), dafür am häufigsten ausserordentlich (57%) ihr Mandat niederlegen. Darüber hinaus verfügt der Kanton Glarus über den höchsten Anteil (38 %) an abgewählten Parlamentarierinnen. 3) der Kanton Graubünden, in dem sowohl männliche als auch weibliche Mandatsträger am wenigsten häufig ausserordentlich (5 %) aus dem kantonalen Parlament ausscheiden sowie 4) der Kanton Schaffhausen, in dem anteilmässig die weiblichen Abgeordneten

am seltensten ausserordentlich (20%) aus der kantonalen Legislative ausscheiden. Dagegen werden in diesem Kanton die männlichen Mandatsträger anteilmässig am häufigsten nicht wiedergewählt (29%).

Alter

Der besseren Übersicht halber wurden die ausgetretenen Parlamentarier drei unterschiedlichen Alterskohorten zugeordnet, welche nachfolgend als Generationen bezeichnet werden. Dabei beinhaltet die Generation 1 die 18- bis 39-Jährigen, die Generation 2 die 40- bis 59-Jährigen sowie die Generation 3 die über 60-Jährigen.

Bei dem Vergleich kantonaler parlamentarischer Gesamtmitgliederfluktuationsraten nach Generation und Fluktuationsart kristallisiert sich ein, wenn auch nicht über alle Erhebungszeitpunkte hinweg konsistentes, Muster heraus: Während der grösste Anteil an der parlamentarischen Gesamtmitgliederfluktuationsrate auf Parlamentarier im Alter zwischen 40 und 59 Jahren entfällt (Generation 2), treten anteilmässig Mandatsträger aus der Generation 1 (18- bis 30-Jährige) deutlich seltener zurück. Ferner kann aus weiteren Analysen abgeleitet werden, dass Mandatsträger mit zunehmendem Alter eher zu einem ordentlichen Rücktritt aus dem kantonalen Parlament tendieren. Demgegenüber treten Abgeordnete der ersten Generation häufiger ausserordentlich aus einer kantonalen Legislative aus. Im Weiteren werden Parlamentarier der jüngeren Generation im Vergleich zu den älteren Generationen anteilmässig häufiger abgewählt.

Der Vergleich über alle Kantone hinweg zeigt zwei Kantone, die teilweise als Extremfälle bezeichnet werden können. 1) der Kanton Tessin, in dem sowohl Parlamentarier der ersten Generation (50%) als auch der dritten Generation (32%) anteilmässig am häufigsten aus der kantonalen Le-

gislative abgewählt werden. Allerdings gilt dieser Befund auch für die Mandatsträger der ersten Generation für die Kantone Nidwalden und Appenzell Ausserrhoden. 2) scheiden im Kanton Uri Parlamentarier der zweiten (81%) und dritten Generation (97%) am häufigsten ordentlich aus dem kantonalen Parlament aus.

Beruf

Im Zentrum dieses Abschnitts steht der kantonale Vergleich der parlamentarischen Gesamtmitgliederfluktuationsraten nach Berufsgruppen und nach der Art des Ausscheidens aus einer kantonalen Legislative. Die Zuteilung der fluktuierenden Abgeordneten zu einer bestimmten Berufsgruppe erfolgte dabei anhand der Schweizer Berufsnomenklatur (SBN 2000)⁷. In der SBN 2000 sind die Einzelberufe (die Berufsdatenbank des Bundesamts für Statistik enthält zurzeit etwa 19'000 Einzelberufe) in einer wirtschaftsbranchen-orientierten Ordnung gruppiert (z.B. Berufe des Baugewerbes, Berufe des Gesundheitswesens etc.).

Liegt der Fokus des Vergleichs kantonaler parlamentarischer Gesamtmitgliederfluktuationsraten auf den Berufen der Abgeordneten sowie auf der Art des Ausscheidens aus einer kantonalen Legislative, fällt auf, dass kein allgemein gültiges Muster für die Berufsgruppen hinsichtlich der Fluktuationsart der kantonalen Vertreter zu erkennen ist; insbesondere dann nicht, wenn die Kantone einzeln und zu den jeweils unterschiedlichen Erhebungszeitpunkten betrachtet werden. Einzig anhand der Abweichung der Berufsgruppen von der durchschnittlichen Gesamtmitgliederfluktuationsrate nach Kanton und Art des Ausscheidens kann eine leichte Tendenz dahingehend beobachtet werden, dass

⁷ Online im Internet: http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/infotehk/nomenklaturen/blank/blank/sbn_2000/02.html, [Stand: 07.11.2013].

Parlamentarier mit landwirtschaftlichen resp. gewerblichen Berufen (z.B. Bäcker oder Mechaniker) im Durchschnitt häufiger ordentlich zurücktreten. Für die übrigen Berufsgruppen kann bezüglich dieser Fluktuationsform kein klares Muster beobachtet werden. Demgegenüber treten in der Landwirtschaft tätige Mandatsträger unterdurchschnittlich ausserordentlich aus der kantonalen Legislative aus. Dieser Befund kann mit Ausnahme des Kantons St. Gallen auch für alle anderen in einem handwerklichen Beruf arbeitenden Abgeordneten festgestellt werden. Alle übrigen Berufsgruppen weisen hinsichtlich dieser Fluktuationsart keine auffälligen Profile auf. Kurz gesagt entspricht der Anteil der anderen Berufsgruppen an den ausserordentlichen Rücktritten dem kantonalen Durchschnitt für diese Art des Ausscheidens aus dem jeweiligen Parlament. Bei der Analyse des Anteils der abgewählten Parlamentarier fällt auf, dass Mandatsträger mit einer baugewerblichen Tätigkeit in allen Kantonen überdurchschnittlich oft von einer Abwahl betroffen sind, während Hausfrauen, Rentner und Studenten durchschnittlich weniger häufig nicht wiedergewählt werden. Die übrigen Berufsgruppen weisen keine Auffälligkeiten bezogen auf eine Abwahl auf, sondern entsprechen grösstenteils dem kantonalen Durchschnitt für diese Rücktrittsart. Insgesamt muss allerdings an dieser Stelle auf die relativ dürftige Datenlage bezüglich der Berufe der ausgeschiedenen Mandatsträger in einzelnen Kantonen hingewiesen werden, welche die Auswertungen für dieses Merkmal erheblich erschwerte.

Urbanisierung

Der Fokus dieses Abschnitts richtet sich auf die Wohngemeinde der ausgeschiedenen Parlamentarier zum Zeitpunkt der Amtsausübung. Die Frage steht im Raum, ob bei-

spielsweise Mandatsträger aus ländlichen Gebieten besonders häufig einer bestimmten Fluktuationsart zugeordnet werden können. Die Kategorisierung der Wohngemeinden der Parlamentarier wurde dabei nach der Raumgliederung der Schweiz des Bundesamtes für Statistik (2011) nach städtischen und ländlichen Gemeinden⁸ vorgenommen. Diese Typologisierung erlaubt es, die Wohngemeinden der Parlamentarier zum Zeitpunkt der Amtsausübung folgenden vier Kategorien zuzuordnen: 1. Kernstadt einer Agglomeration, 2. andere Agglomerationsgemeinde, 3. isolierte Stadt sowie 4. ländliche Gemeinde.

Betrachtet man die anteilmässige Verteilung der Fluktuationsarten nach der Urbanisierung zu den einzelnen Erhebungszeitpunkten, fällt auf, dass auf den ersten Blick kein allgemeingültiges, stabiles Muster für die untersuchten Kantone ersichtlich ist. Anhand eines Mittelwertvergleichs kann jedoch nachgewiesen werden, dass die ordentlichen Rücktritte im Durchschnitt für alle Typen von Wohngemeinden die häufigste Fluktuationsart darstellt, während das ausserordentliche Ausscheiden aus einer kantonalen Legislative weitestgehend der zweithäufigsten Form des Austrittes entspricht. Für alle Urbanisierungstypen repräsentiert jedoch die Nichtwiederwahl die seltenste Fluktuationsart.

Der Vergleich über alle Kantone nach Art des Ausscheidens und der Urbanisierung hinweg zeigt drei Kantone auf, die als auffällig bezeichnet werden können. 1) der Kanton Basel-Land, der über den höchsten Anteil ausserordentlicher Rücktritte in Agglomerationsgemeinden (50%) verfügt und gleichzeitig den grössten Anteil an abgewählten Parlamentariern in ländlichen Gemeinden (43%) ausweist. 2) der Kanton

⁸ Online im Internet: http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/infothek/nomenklaturen/blank/blank/raum_glied/01.html, [Stand: 12.11.2013].

Schaffhausen, in welchem sowohl in Kernstädten (33 %) als auch in Agglomerationsgemeinden (30 %) kantonale Mandatsträger am häufigsten nicht wiedergewählt werden. 3) ist der Kanton Nidwalden zu erwähnen, in welchem die Mandatsträger aus Kernstädten (81 %) und ländlichen Gemeinden (84 %) am häufigsten ordentlich aus der kantonalen Legislative ausscheiden. Letzterer Befund für die ordentlichen Rücktritte in ländlichen Gemeinden lässt sich auch für den Kanton Schwyz feststellen.

Verweildauer

Abschliessend soll im Folgenden dargestellt werden, inwiefern sich die Verweildauer⁹ der aus einer kantonalen Legislative ausgeschiedenen Mandatsträger (in Jahren) zwischen den Kantonen und nach Fluktuationsart unterscheidet.

Die Ergebnisse der Untersuchungen zeigen zunächst, dass die durchschnittliche Verweildauer der fluktuierenden Mandatsträger über alle Kantone hinweg zwischen 7,6 und 8,4 Jahren beträgt. Ferner kann festgehalten werden, dass Parlamentarier, die das kantonale Parlament ordentlich verlassen, über die gesamte Analyseperiode hinweg ihr Amt deutlich länger behalten, bevor sie fluktuieren als ihre Amtskollegen, die ausserordentlich zurücktreten resp. abgewählt werden. Dieses Ergebnis lässt sich jedoch nur über einen Mittelwertvergleich verifizieren. In der Gesamtheit sind Abweichungen von diesem Muster vereinzelt möglich.

In erläuterter Zusammenhang erwähnenswert sind vier Kantone, die in ihrem Profil geringfügig von den anderen Kantonen dahingehend abweichen, als dass die zu einem ausserordentlichen Zeitpunkt aus einer kantonalen Legislative ausscheidenden

Parlamentarier ihr Amt länger ausüben, bevor sie fluktuieren, als diejenigen Mandatsträger, die sich zu einem Ausscheiden am Ende einer Legislaturperiode entscheiden. Dieser Befund gilt für die Kantone Appenzell Innerrhoden, Appenzell Ausserrhoden, Obwalden und Schaffhausen. Das Profil aller anderen Kantone zeigt, dass üblicherweise die Parlamentarier, die zu einem ordentlichen Zeitpunkt aus dem kantonalen Parlament ausscheiden, ihr Amt durchschnittlich länger ausüben, bevor sie fluktuieren, als diejenigen Abgeordneten, die während einer laufenden Legislaturperiode sich zu einem Rücktritt entscheiden.

Parteizugehörigkeit

An dieser Stelle steht die Parteizugehörigkeit der aus einer kantonalen Legislative ausgeschiedenen Parlamentarier im Vordergrund. Es stellt sich dabei die Frage, ob in einem Kanton Mitglieder einer bestimmten Partei auffallend häufig nach einer spezifischen Rücktrittsart fluktuieren. Die Untersuchung bezieht dabei über die Analyseperiode von 1990 bis 2012 alle in den jeweiligen Kantonen im kantonalen Parlament vertretenen Parteien mit ein. Dabei wurde den spezifischen Stärkeverhältnissen der Parteien in den einzelnen kantonalen Legislativen Rechnung getragen, indem für alle berücksichtigten Parteien immer der Sitzanteil im Parlament berechnet sowie dieser auch ins Verhältnis zur kantonalen Fluktuationsrate für die Analyseperiode gesetzt wurde. Im Interesse der Vergleichbarkeit der Kantone untereinander werden vorrangig die folgenden fünf Parteien untersucht: SVP, FDP, CVP, SP sowie die Grüne Partei.

Wird das Hauptaugenmerk auf die Analyse der Art des Ausscheidens aus einer kantonalen Legislative nach Parteizugehörigkeit der ausgeschiedenen Parlamentarier gelegt, zeigt sich, dass der Anteil der fluktuierenden

⁹ Die Analyse der Verweildauer geschieht vor dem Hintergrund, dass ausser in den Kantonen Waadt und Freiburg eine Amtszeit 4 Jahre dauert.

Parlamentarier einer Partei im grossen Ganzen deren Stärke in einer kantonalen Legislative widerspiegelt. Es kann festgestellt werden, dass im Schnitt über die gesamte Analyseperiode betrachtet der ordentliche Rücktritt im Vergleich zu den anderen Fluktuationsarten für die FDP, die CVP sowie die SVP die häufigste Form des Ausscheidens aus einer kantonalen Legislative darstellt. Abgeordnete der Grünen treten dagegen sowohl unterdurchschnittlich häufig ordentlich als auch überdurchschnittlich oft ausserordentlich aus den kantonalen Parlamenten aus. Bezüglich einer Abwahl nach Parteizugehörigkeit kann für die untersuchten Kantone generell kein robustes Muster festgestellt werden.

Die detaillierte Betrachtung der Anteile¹⁰ der politischen Parteien an der parlamentarischen Gesamtmitgliederfluktuationsrate über die Analyseperiode hinweg zeigt, dass die FDP mit durchschnittlich 25% den grössten durchschnittlichen Anteil an der parlamentarischen Gesamtmitgliederfluktuationsrate verzeichnet. Anschliessend folgen die CVP mit einem Anteil von durchschnittlich 24% sowie die SP mit einem durchschnittlichen Anteil von 18%. Die SVP weist einen tieferen Anteil von durchschnittlich 12% an der parlamentarischen Gesamtmitgliederfluktuationsrate auf. Schliesslich folgen die Grünen mit einem durchschnittlichen Anteil von 4%. Die Resultate der anteilmässigen Verteilung der kantonalen parlamentarischen Fluktuationsraten im Verhältnis zu den Sitzanteilen der jeweiligen Parteien zeigen darüber hinaus, dass diese im kantonalen Vergleich grösstenteils vergleichbar sind.

¹⁰ Da die Datenlage für den Kanton Appenzell Ausserrhoden erst ab 1999 eine Erhebung des Merkmals «Parteizugehörigkeit» zulässt, wird dieser erstmalig ab 1999 in der vorliegenden Analyse mitberücksichtigt. Ferner wird infolge der mangelhaften Datenverfügbarkeit für dasselbe Merkmal der Kanton Appenzell Innerrhoden nicht in die Analyse mit aufgenommen.

2.3 Fazit

Die für alle Schweizer Kantone erstmalig umfassend erhobenen Daten ermöglichen es, eine exakte Beschreibung der anteilmässigen Verteilung der Fluktuationsart bezogen auf die parlamentarische Gesamtmitgliederfluktuationsrate nach Kanton sowie zusätzlich erhobener individueller Merkmale (Geschlecht, Alter (Generation), berufliche Tätigkeit, Parteizugehörigkeit, Urbanisierung (Wohngemeinde zum Zeitpunkt der Amtsausübung) sowie Verweildauer) kantonaler Parlamentarier zu verfassen.

Abschliessend kann festgehalten werden, dass sich im kantonalen Vergleich nach Austrittsarten bezogen auf die parlamentarische Gesamtmitgliederfluktuationsrate gezeigt hat, dass sich die Profile der Kantone über die Analyseperiode von 1990 bis 2012 erheblich unterscheiden. Die durch die Untersuchung zu Tage geförderte kantonale Vielfalt wurde in diesem Umfang nicht erwartet. So überraschte neben der (vermuteten) interkantonalen vor allem die erhebliche intrakantonale Varianz, also die stark schwankenden Fluktuationsraten von einer Wahl zur nächsten innerhalb eines Kantons sowie auch die stark variierenden Anteile nach Art des Ausscheidens an der jeweiligen kantonalen Fluktuationsrate.

3. Mögliche Ursachen für den parlamentarischen Mitgliederwechsel

Um dem vielschichtigen Phänomen der parlamentarischen Mitgliederfluktuation gerecht zu werden, wurde in sechs mittels einer Clusteranalyse ermittelten Kantonen (GE, BE, ZH, AG, SG, UR) eine Befragung von sowohl ehemaligen als auch aktuellen Parlamentariern der jeweils letzten abgeschlossenen Legislaturperiode durchge-

führt. Insgesamt konnte eine Stichprobe von N=391 gültigen Befragungen realisiert werden, die sowohl ehemalige als auch aktuelle Parlamentsangehörige umfasst. Die Rücklaufquote im Rahmen der Befragung lag bei 51,4%. Aus den Antworten wurde eine Vielzahl von relevanten Variablen extrahiert, von welchen angenommen wurde, dass diese einen massgeblichen Einfluss auf den persönlichen Entscheid eines Parlamentariers haben, aus der kantonalen Legislative auszuschneiden. Insgesamt berücksichtigte die Analyse so acht politisch-institutionelle Effekte, neun politisch-kulturelle Variablen sowie 15 sozioökonomische resp. soziodemographische Einflussfaktoren, deren Einflussstärke anhand multinominaler logistischer Regressionen ermittelt wurde. Die folgenden Ergebnisse konnten dabei festgestellt werden:

1. Aufgrund der Befunde der Analysen lässt sich insgesamt sowohl für politisch-institutionelle, politisch-kulturelle als auch sozioökonomische resp. soziodemographische Effekte ein, wenn auch unterschiedlich grosser Einfluss auf die parlamentarische Mitgliederfluktuation nachweisen.
2. Die Ergebnisse zeigen, dass politisch-institutionellen Determinanten womöglich der geringste Einfluss auf die parlamentarische Mitgliederfluktuation, auf den persönlichen Austrittsentscheid der kantonalen Mandatsträger zugeschrieben werden muss. Dennoch üben institutionelle Faktoren einen gewissen Einfluss auf den individuellen Entscheid der Parlamentarier aus, in der kantonalen Legislative zu verbleiben oder nicht. Die Befunde zeigen, dass je grösser der Handlungsspielraum einer kantonalen Legislative gegenüber den Gemeinden sowie je wichtiger die Kontrollaufgabe der Legislative gegenüber der kantonalen Exekutive eingeschätzt werden, desto geringer die Wahrscheinlichkeit ist, dass Mandatsträger aus einer kantonalen Legislative ausscheiden.
3. Politisch-kulturellen Effekten kann im Vergleich zu den politisch-institutionellen Faktoren eine ungleich grössere Erklärungskraft zugeschrieben werden. Dieser Befund lässt sich weitestgehend auf den Effekt der Planung einer Kandidatur für ein anderes Mandat während einer laufenden Legislaturperiode zurückführen. So sinkt die Wahrscheinlichkeit einer Nichtkandidatur resp. der Amtsaufgabe aus individuellen Gründen, wenn der Mandatsträger während seiner Amtszeit eine Kandidatur für ein anderes Mandat plant. Eine mögliche Erklärung für dieses Verhalten der Mandatsträger könnte sein, dass diese womöglich unter allen Umständen verhindern möchten, ein politisches Mandat zu verlieren, und sich auf Grund der oft zusammenfallenden Wahltermine für Mandate in kantonalen Legislativen und anderer politischer Ämter für eine Doppelkandidatur zu entscheiden scheinen.
4. Sozioökonomische resp. soziodemographische Determinanten bilden den eindeutig bedeutendsten Erklärungsfaktor für parlamentarische Mitgliederfluktuation auf subnationaler Ebene. Vergewärtigt wird diese Erkenntnis durch insgesamt vier Effekte. Neben dem Alter zeigen sich konkret die infrastrukturelle Unterstützung, die ein Kanton seinen Parlamentariern gewährt, der Zivilstand sowie der Beschäftigungsgrad als relevant, wobei für die Unterstützung und den Zivilstand eine den getroffenen Annahmen entgegengesetzte Wirkung festgestellt werden musste. Vor allem der Befund, dass sich die Wahrscheinlichkeit eines Ausscheidens aus der Legislative mit steigender kantonaler Unterstützung erhöht, bedarf einer genaueren

Erläuterung. Mit Blick auf die befragten Mandatsträger lässt sich dieses Resultat durchaus begründen. So entsprach die letzte abgeschlossene Legislaturperiode in drei Kantonen (BE, AG und SG) gleichzeitig dem Zeitpunkt, an welchem die entsprechenden kantonalen Legislativen verkleinert wurden. Die Befragung der aktuellen resp. ehemaligen Parlamentarier erfolgte in den erwähnten Kantonen folglich direkt nach einer Parlamentsverkleinerung. Angesichts dieser Tatsache kann argumentiert werden, dass in Anbetracht einer bevorstehenden Parlamentsverkleinerung sich die kantonalen Mandatsträger gehäuft für ein Ausscheiden zum ordentlichen Zeitpunkt entschieden haben, obwohl sie vom Kanton infrastrukturell unterstützt wurden. Begründet werden kann dieses Verhalten mit den aus einer Parlamentsverkleinerung seitens der Abgeordneten möglicherweise als problematisch empfundenen Folgen. So führt Bochsler (2004)¹¹ an, dass eine Verkleinerung des Parlaments eine grössere Verfügbarkeit der einzelnen Parlamentsmitglieder bedingt, was wiederum zu einer höheren Arbeitsbelastung des einzelnen Mandatsträgers führt. Sprich, die gesetzgeberische Tätigkeit muss zwingend durch weniger Personen bewältigt werden. Auch Heinsohn und Freitag (2012) vermuten, dass eine erhöhte Arbeitsbelastung sowie der zeitliche Aufwand, der für ein parlamentarisches Amt aufgewendet werden muss, zu einer erhöhten parlamentarischen Mitgliederfluktuation führen. Eine Vermutung, die durch die ebenfalls befragte Genfer Legislative gestützt wird. Das Parlament des Kan-

tons Genf zeichnet sich dadurch aus, dass es gemäss Bochsler (2004) im Jahr 2001¹² am meisten Gesetzesprojekte verabschiedet hat. Die Vermutung liegt nahe, dass eine verstärkte gesetzgeberische Tätigkeit zu einer gesteigerten Arbeitsbelastung seitens der kantonalen Parlamentarier und damit zu einem gehäuftem Ausscheiden zum ordentlichen Zeitpunkt aus der kantonalen Legislative führt, dies obwohl die Mandatsträger vom Kanton unterstützt werden. Vor dem Hintergrund dieser Erläuterungen können drei Folgerungen abgeleitet werden: *Erstens* stellt der oben erwähnte Befund wohl eine Momentaufnahme dar, der sich in dieser Form bei einer in allen Kantonen durchgeführten Parlamentarierbefragung möglicherweise nicht bestätigen würde. *Zweitens* muss angenommen werden, dass der Befund im Kontext der Parlamentsverkleinerungen und der daraus resultierenden erhöhten Arbeitsbelastung gelesen werden muss. Und *drittens* lässt der Befund die Vermutung zu, dass die durch die Kantone für die Mandatsträger bereit gestellte infrastrukturelle Unterstützung nicht ausreicht, um das Ausscheiden von Parlamentariern aus einer kantonalen Legislative zum ordentlichen Zeitpunkt verhindern zu können.

Die Befunde für das Alter und für den Beschäftigungsgrad erweisen sich als äusserst robust. Es handelt sich hierbei um diejenigen Einflussfaktoren, die insgesamt den grössten Anteil parlamentarischer Mitgliederfluktuation auf subnationaler Ebene zu erklären vermögen.

¹¹ Kantonsparlamente unter dem symbolischen Sparhammer. Online im Internet: http://www.badac.ch/docs/publications/articles/kantonsparlamente_bochsler.pdf [Stand: 10.4.2014].

¹² Auch im Jahr 2008 verabschiedete das Genfer Parlament am meisten neue Gesetze pro Abgeordneter. Online im Internet: http://www.badac.ch/db/db.php?abs=canton_x&code=Ci1.14aMATIC&annee=max&arg=&lang=De [Stand: 17.4.2014].

5. Abschliessend zeigen sich die empirischen Befunde dahingehend konsistent, als dass entgegen vorangegangener Studien (Nyffeler 1995, Kaeslin 2009) festgestellt werden kann, dass die ausbezahlten Vergütungen keinen Einfluss auf den parlamentarischen Mitgliederwechsel ausüben. In diesem Sinne erscheint es für die Kantone nicht prioritäre Aufgabe zu sein, über finanzielle Anreize den Verbleib der Mandatsträger im kantonalen Parlament sichern zu wollen. Allerdings sollte seitens der Kantone mit Blick auf das Milizsystem darauf geachtet werden, dass ein parlamentarisches Amt weiterhin mit einer beruflichen Tätigkeit in Einklang gebracht werden kann. An dieser Stelle verdeutlichen die Ergebnisse explizit die stärkere Gewichtung der Ressource «Zeit» gegenüber der Ressource «Geld». Ansonsten droht mit Blick auf das Milizsystem einerseits die Gefahr einer verstärkten Professionalisierung der kantonalen Legislativen resp. andererseits die Diskriminierung bestimmter Personengruppen, die angesichts des Zeitmangels trotz des vorhandenen Interesses sich nicht für ein parlamentarisches Amt zur Verfügung stellen können.

3.1 Fazit

Vor dem Hintergrund, dass die Ursachen, die zum Austrittsentscheid aus einer kantonalen Legislative führen, als sehr individuell resp. pluralistisch bezeichnet werden müssen, verdeutlichen sich die Grenzen des vorliegenden Beitrages. Aufgrund der verfügbaren Erkenntnisse, insbesondere der kantonalen Vielfalt bezüglich des zu untersuchenden Phänomens, ist es nicht möglich, ein allgemeingültiges Muster zu spezifizieren, das diejenigen Faktoren beschreibt, die mit Gewissheit zu einem Aus-

scheiden aus einer kantonalen Legislative führen.

Bibliographie

Best, Heinrich und Cotta, Maurizio 2000. Parliamentary Representatives in Europe, 1848–2000: Legislative Recruitment and Careers in Eleven European Countries. Oxford: Oxford University Press.

Edinger, Michael und Schwarz, Bertram 2009. Leben nach dem Mandat. Eine Studie zu ehemaligen Abgeordneten. Friedrich Schiller Universität Jena.

Heinsohn, Till und Freitag, Markus 2012. Institutional Foundations of Legislative Turnover: A Comparative Analysis of the Swiss Cantons. *Swiss Political Science Review* 18: 352–370.

Käslin, Isabel, Acklin, Raphael, Balmer, Madleina und Graber, Tobias 2009. Rücktritte im Grossen Rat Basel-Stadt. Soziologisches Institut der Universität Basel.

Kaiss, Stephanie 2010. Das Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative in den Schweizer Kantonen. Das Ausmass der Exekutivdominanz auf kantonaler Ebene. Masterarbeit am Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich.

Manow, Philip 2007. Electoral Rules and Legislative Turnover: Evidence from Germany's Mixed Electoral System. *West European Politics* 30(1): 195–207.

Matland, Richard E. und Studlar, Donley T. 2004. Determinants of Legislative Turnover: A Cross-National Analysis. *British Journal of Political Science* 34: 87–108.

Norris, Pippa 1993. Conclusion: Comparative Legislative Recruitment in Western Democracies. In Joni Lovenduski und Pippa Norris, (Hrsg.), *Gender and Party Politics*. London: Sage (309–303).

Nyffeler, Bettina, Jegher, Annina und Spycher, Stefan 1995. Analyse der Rücktritte aus dem Berner Stadtrat. Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien Bern (BASS). Erhalt auf Anfrage.

Putnam, Robert D. 1976. The comparative Study of Political Elites. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.

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

Vatter, Adrian 2014. Das politische System der Schweiz. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. ●



Sonderfall Schweiz? Rezension zu Adrian Vatter «Das politische System der Schweiz» (Baden-Baden, 2014, UTB)

Julia Heydemann
Dipl. Pol. M.A.,
Doktorandin an der Technischen
Universität Chemnitz

Dass die Schweiz ein besonderes Nachbarland ist, wissen wir spätestens seit der Lektüre von «Asterix bei den Schweizern». In diesem 16. Band der Reihe persiflieren René Goscinny und Albert Uderzo in gewohnt gekonnter Weise die Eigentümlichkeiten des Bergvölkchens: die Vorliebe der Helvetier für Reinlichkeit (im Comic werden sogar die Berge von den Ureinwohnern geputzt!); für Pflümlis und Fondue («Bringt den Kessel mit dem geschmolzenen Käse!»); für die strikte Wahrung des Bankgeheimnisses («Was ihr da rein gebt, geht mich nichts an. Für mich seid Ihr nur zwei anonyme Nummern.») und für die Neutralität («Ich bin der festen Überzeugung, dass es möglich ist, mit den Römern in Frieden zu leben...»).

Die Besonderheiten der Schweiz erschöpfen sich jedoch nicht allein im Sozio-Kulturellen. Sie finden sich auch in ihrem politischen System wieder: So gilt die Schweiz in der Politikwissenschaft als Extremtyp einer Konkordanzdemokratie, wie sich an ihrer jahrzehntelangen Praxis von Mehrparteienregierungen zeigt sowie an der engen Einbindung der Kantone und Bürger in den politischen Entscheidungsprozess. Doch machen diese Charakteristika die Schweiz zu einem politischen System «sui generis»?

Diese Frage stellt Adrian Vatter seinem als Lehr- wie als Handbuch konzipierten Band voran. Um sie zu beantworten, orientiert er sich methodisch an dem von Wolfgang Merkel entwickelten Modell der «embedded democracy»¹. Merkel misst die Intaktheit von Demokratien an dem Zusammenspiel von fünf «Teilregimen» (Wahlregime, politische Partizipationsrechte, bürgerliche Schutzrechte, Regierungsgewalt, Gewaltenteilung) sowie deren Einbettung in drei äussere Faktoren (Zusammensetzung der eigenen Zivilgesellschaft; ökonomische und soziale Rahmenbedingungen; internationale Integration).

Vatter übersetzt Merkels Schema in die Gliederung seiner Arbeit, indem er die Intaktheit des schweizerischen politischen Systems anhand der fünf Teilregime überprüft. Dabei ermöglicht ihm das Merkelsche Modell eine vertiefende Analyse von Wahlsystem und Justiz, beides Bereiche, welche in der politikwissenschaftlichen Literatur zur Schweiz bislang eher eine nebeneordnete Rolle spielten.² Zwei helvetischen Besonderheiten widmet Vatter zudem eigene Kapitel: dem Zweikammersystem sowie der direkten Demokratie.

Grundsätzlich folgen alle Kapitel demselben Aufbau: Nach einer kurzen historischen Einführung zu den jeweiligen politischen Institutionen analysiert Vatter deren Funk-

¹ W. Merkel, *Embedded and Defective Democracies*, S. 33–58, in: *Democratization*, Bd. 11, 2004.

² In Studien zur direkten Demokratie liegt der Schwerpunkt zumeist auf der konkreten Ausgestaltung der Referenden und nicht auf dem Schweizer Wahlsystem als Ganzem.

tions- und Wirkungsweise. Anschliessend vergleicht er die Ergebnisse mit dem subnationalen und internationalen Kontext. Jedes Kapitel schliesst mit einer Zusammenfassung und Diskussion. Am Ende eines Kapitels werden – hier (und nicht nur hier!) zeigt sich der Lehrbuchcharakter – offene Fragen zur Vertiefung des vermittelten Wissens gestellt.

Zu welchen Ergebnissen kommt Vatter nun in seiner stringent angelegten, klar formulierten und quellengesättigten Arbeit? Wie nicht anders zu erwarten ist, fallen die Befunde für die einzelnen Teilregime recht unterschiedlich aus. Während das Wahlsystem der Schweiz trotz historisch bedingtem Wandel weiterhin dem Modell der Konsensdemokratie entspricht, findet Vatter insbesondere in der Parteien- und Verbändelandschaft signifikante Umbrüche, die das politische System auf Dauer verändern könnten. Der ehemals starke Einfluss der Verbände geht aufgrund deren Pluralisierung zurück; gleichzeitig nimmt die Polarisierung des Parteiensystems drastisch zu. Als Ursache für die zunehmende «Zersplitterung der bürgerlichen Mitte» macht Vatter den «Siegeszug der (Schweizerischen Volkspartei) SVP» (S. 151) aus, die unter Christoph Blocher nunmehr ein rechtspopulistisches Programm verfolgt. In Folge dessen verlieren die einst dominanten bürgerlich-liberalen Parteien FDP und CVP an Bedeutung, und nur die Sozialdemokratische Partei Schweiz (SPS) bildet noch einen ideologischen Gegenpol zur SVP.

Von der Verschärfung des politischen Wettbewerbs ist die institutionell ohnehin schon schwach positionierte Regierung am stärksten betroffen, weil die Polarisierung «die Grundlagen des konkordanten Regierungsstils mit seinen austarierten Kompromissfindungsprozessen» (S. 533) in Frage stellt. Der parteipolitische Wettbewerb hat

allerdings auch Einzug in den Ständerat gehalten. Die im Vergleich zu Deutschland schwächere Judikative, wie der weiterhin ausgeprägte Föderalismus sowie die direktdemokratischen Elemente im Entscheidungsfindungsprozess der Schweiz fördern zudem die Schwächung der Konkordanzdemokratie. Dies zeigt sich jüngst am Erfolg der SVP-Initiative «Gegen Masseneinwanderung», bei der sich der (mit 50,3% allerdings knappe) Wille des Volkes, die Rechte einer Minderheit einzuschränken, gegen die politische Mehrheit aus Regierung, Parlament und Wirtschaftsverbänden durchgesetzt hat.

Laut Vatter bewegt sich die Schweiz mit dieser Entwicklung weg vom Typ der extremen Konkordanzdemokratie und hin zur Konsensdemokratie oder auch Verhandlungsdemokratie, wie man sie etwa in Belgien oder den Niederlanden antrifft. Besonders an der Schweiz bleibt jedoch, dass sie «nach wie vor das Extrembeispiel einer direktdemokratischen Machtteilungsdemokratie» (S. 547) ist.

Für die Zukunft des politischen Systems der Schweiz von Bedeutung ist, wie auf politischer Ebene mit den gegenläufigen Tendenzen umgegangen wird: Polarisierung und Pluralisierung auf der einen Seite, Konkordanzinstitutionen auf der anderen Seite. Im ungünstigsten Fall besteht die Gefahr, dass die Schweiz auf «österreichische Verhältnisse zusteuert» (S. 565). Allerdings ist auch hier die Empörung der Nachbarländer über das jüngste Votum in Perspektive zu setzen. Tatsächlich war sich die Schweiz selbst schon immer genug. Oder, wie es der vom ausländischen Geld lebende Schweizer Bankier Vreneli bei Asterix formuliert: «Endlich allein, ohne diese Ausländer! Jetzt aber – erscht mal entspannen, erscht mal ein Pflümlü!» ●



Die Reform der Staatsleitung in Appenzell Ausserrhoden und ihre Auswirkungen auf den Kantonsrat

Am 18. Mai 2014 sprachen sich die Stimmberechtigten von Appenzell Ausserrhoden mit einer Mehrheit von über 63 Prozent für eine Teilrevision der Kantonsverfassung aus. Das umfangreiche Revisionspaket mit dem Titel «Reform der Staatsleitung» sieht die Änderung von insgesamt 19 Artikeln im Bereich der Behördenorganisation vor. In einer Variantenabstimmung hatten sich die Stimmberechtigten zudem über die Sonderfrage auszusprechen, ob der Regierungsrat von sieben auf fünf Mitglieder verkleinert werden soll. Mit Blick auf die knappen Entscheide des Kantonsrates zu dieser Frage fiel dieses Verdikt im Verhältnis 2:1 überraschend deutlich zugunsten einer Verkleinerung des Regierungsrates aus.¹

1. Ausgangslage und Vorgehen

Am 1. Mai 1996 trat die totalrevidierte Verfassung des Kantons Appenzell A.Rh. vom 30. April 1995 (KV; bGS 111.1) in Kraft. Sie löste die Verfassung vom 26. April 1908 ab und verschaffte Appenzell Ausserrhoden ein formal und inhaltlich zeitgemäßes Grundgesetz. Kaum zwei Jahre später, am 28. September 1997, brachte die Abschaffung der Landsgemeinde eine eigentliche Zäsur. Der Entscheid hatte nicht nur grosse politische Auswirkungen. Auch verfassungsrechtlich stellten sich beson-

dere Herausforderungen. Im Rahmen einer Übergangsordnung trat mit sofortiger Wirkung die Urnenabstimmung an die Stelle des Entscheides im sogenannten «Ring» der Landsgemeinde. Innert kürzester Zeit mussten grössere institutionelle Anpassungen vorgenommen werden. Ende 1998 wurde das Wahlrecht an die neuen Verhältnisse angepasst. Im Zentrum standen dabei die Verlängerung der Amtsdauer von einem auf vier Jahre sowie die Verschiebung eines Teils der Wahlkompetenzen von den Stimmberechtigten auf den Kantonsrat. Per 1. Juni 2000 vollzog sich dann der vorläufig letzte Akt des Transformationsprozesses mit dem Übergang vom obligatorischen zum fakultativen Gesetzesreferendum.

Mit dieser letzten Teilrevision der Kantonsverfassung entwickelte sich der Kantonsrat endgültig vom vorbereitenden zum eigentlich gesetzgebenden Organ. Während des Übergangsprozesses wurden die Kompetenzen der beiden staatsleitenden Organe Kantonsrat und Regierungsrat sowie ihr Verhältnis zueinander allerdings nicht umfassend überprüft. Der institutionelle Wandel vollzog sich gewissermassen «auf kaltem Weg». Die Kantonsverfassung ging weiterhin implizit von der Landsgemeinde als gesetzgebendem Organ aus. In der Praxis hat sich der Kantonsrat aber längst von seiner Rolle als blosser Vorbereiter von Gesetzen, als «Vernehmlassungsorgan» der Gemeinden, emanzipiert.

Neben diesem institutionellen Wandel verlangten weitere Entwicklungen nach einer Überprüfung der verfassungsrechtlichen

¹ Amtsblatt Nr. 21 vom 23. Mai 2014, S. 599.

Grundlagen in der Behördenorganisation. Dazu zählen insbesondere die wachsende Bedeutung der Aussenbeziehungen auch für die Kantone, die stärkere Stellung der interkantonalen Organe sowie die gewandelten Anforderungen einer modernen und grösser gewordenen Verwaltung an die Regierung.

Im Juli 2011 fällte der Regierungsrat den Grundsatzentscheid, eine Reform der Staatsleitung anzugehen. Hierzu setzte er eine fachlich wie politisch breit abgestützte Kommission aus Vertreterinnen und Vertretern des Kantonsrates, des Regierungsrates, der Gerichte und der Kantonskanzlei ein. Die Kommission erhielt den Auftrag, einen Vorentwurf für eine Teilrevision der Kantonsverfassung samt erläuterndem Bericht zu verfassen. Im August 2012 verabschiedete sie ihren Schlussbericht. Auf dieser Grundlage eröffnete der Regierungsrat im September 2012 die Vernehmlassung und verabschiedete die Vorlage im März 2013 zuhanden des Kantonsrates. Im Juni 2013 und Februar 2014 beriet der Kantonsrat die Vorlage gestützt auf die Berichte des Regierungsrates und der vorbereitenden parlamentarischen Kommission. Wie bereits geschildert fand die Volksabstimmung am 18. Mai 2014 statt. Die Reform der Staatsleitung tritt auf den Beginn der nächsten Amtsdauer am 1. Juni 2015 in Kraft.²

2. Ziele und Inhalte der Reform

² Folgende Dokumente, samt Beilagen, sind auf ar.ch/kantonsrat/geschaeftssuche/ unter dem Stichwort «Staatsleitung» zugänglich (besucht am 26. August 2014):

- Bericht und Antrag des Regierungsrates, 1. Lesung, vom 5. März 2013 (zit. BuA RR, 1. Lesung)
- Bericht und Antrag der vorbereitenden parlamentarischen Kommission, 1. Lesung, vom 7. Mai 2013
- Bericht und Antrag des Regierungsrates, 2. Lesung, vom 17. Sept. 2013
- Bericht der Finanzkommission vom 11. Dez. 2013
- Bericht und Antrag der vorbereitenden parlamentarischen Kommission, 2. Lesung, vom 6. Jan. 2014

2.1 Ziele

Ziele der Reform sind die Stärkung von Kantonsrat und Regierungsrat in ihren Funktionen, die deutlichere Hervorhebung ihrer Rollen sowie die Klärung ihrer Zusammenarbeit. Diese Ziele werden aus drei verschiedenen Richtungen angegangen:

1. Das kooperative Element der Gewaltenteilung zwischen Parlament und Regierung soll stärker zum Ausdruck kommen und so zu einer effektiveren Zusammenarbeit führen;
2. Die Zuständigkeiten von Parlament und Regierung sollen aktualisiert und deutlicher sichtbar gemacht werden;
3. Die Mandate eines Kantonsrates bzw. eines Regierungsrates sollen gestärkt werden.

In formaler Hinsicht galt es, die Reformanliegen in eine intakte, sowohl systematisch als auch sprachlich überzeugende Verfassung einzubauen. Dies hatte für die konkrete Ausgestaltung der einzelnen Bestimmungen mehrere Konsequenzen. Sprachlich musste sich die Reform an den bestehenden Duktus der Verfassung mit ihrer ebenso einfachen wie klaren Sprache anpassen. Sodann hatte die Teilrevision dem normativen Anspruch der Verfassung gerecht zu werden. Die Verfassung soll eine echte Orientierung bieten, indem sie effektive Regeln enthält und nicht primär Delegationen an den Gesetzgeber formuliert. Schliesslich ist die Geschichte der Kantonsverfassung zu beachten. Wertungen und Entscheidungen aus der Zeit der Totalrevision sollten nur in begründeten Fällen revidiert werden.

2.2 Wichtigste Inhalte

Die wichtigsten Neuerungen sind kurz zusammengefasst folgende:

- die Ablösung des Selbstorganisationsrechts des Kantonsrates durch einen Gesetzesvorbehalt;

- die Einführung einer Unvereinbarkeit zwischen einem Mandat im Kantonsrat und einer leitenden Anstellung in der kantonalen Verwaltung;
- die differenziertere Neuformulierung des Grundsatzes der Gewaltenteilung;
- die Neuordnung der Zuständigkeiten und des Zusammenspiels von Kantonsrat und Regierungsrat im Bereich der Aussenbeziehungen;
- ein allgemeines Mitwirkungsrecht des Kantonsrates in den Aussenbeziehungen;
- eine neue Grundnorm zur Stellung des Kantonsrates;
- die parlamentarische Kompetenz zur Feststellung der offensichtlichen und dauerhaften Amtsunfähigkeit eines Mitglieds des Regierungsrates;
- die verfassungsrechtliche Verankerung des Instruktionsverbotes für die Mitglieder des Kantonsrates;
- die verfassungsrechtliche Verankerung der Pflicht zur Offenlegung von Interessenbindungen für die Mitglieder des Kantons- und des Regierungsrates;
- die Verkleinerung des Regierungsrates von sieben auf fünf Mitglieder;
- die Verkürzung der Amtsdauer des Landammanns;
- der Übergang vom Haupt- zum Vollamt für die Mitglieder des Regierungsrates;
- die Abschaffung der Altersbeschränkung für ein Mandat im Regierungsrat und im Obergericht;
- die Einführung einer Amtszeitbeschränkung für die Mitglieder des Regierungsrates.

Diverse Anliegen wurden teils eingehend diskutiert, aus unterschiedlichen Gründen jedoch nicht aufgenommen:³

- die Einführung des fakultativen Finanzreferendums;
- die Einführung von Eventualanträgen (Variantenabstimmungen) bei Gesetzesvorlagen;
- die Verankerung der Planungserklärung als neues parlamentarisches Instrument in der Verfassung;
- die parlamentarische Genehmigung von Interkantonalen Vereinbarungen in generell nur noch einer Lesung;
- die explizite Verankerung der parlamentarischen Initiative in der Verfassung;
- die Präzisierung der Rechte der parlamentarischen Kommissionen;
- die Nennung der Fraktionen in der Verfassung;
- die Abschaffung der Anwesenheitspflicht des Gesamtregierungsrates an den Sitzungen des Kantonsrates;
- die Schaffung eines vollständig verselbständigten Parlamentsdienstes;
- die Wahl des Ratschreibers durch den Regierungsrat;
- die Befristung von vorläufigen Verordnungen des Regierungsrates;
- die Koppelung des Amtes als Ständerat mit einem Regierungsmandat.

3. Reformen im Bereich Kantonsrat

Im Folgenden werden die wichtigsten Neuerungen, die den Kantonsrat betreffen, kurz beschrieben.

3.1 Unvereinbarkeiten (Art. 63 Abs. 1 lit. b^{bis})

Die Erweiterung der Tatbestände, die unvereinbar sind mit einem Mandat im Kantonsrat, gehörte zu den am heftigsten umstrittenen Fragen der ganzen Reform.

³ Zu den Gründen vgl. BuA RR, 1. Lesung, S. 9 f.

Zurzeit darf im Kantonsrat nicht Einsitz nehmen, wer dem Regierungsrat oder einem kantonalen Gericht angehört. Keine Einschränkung in Bezug auf den Einsitz im Kantonsrat besteht für die Angestellten der kantonalen Verwaltung. Von Beginn weg stand eine restriktivere Regelung in Diskussion. Bereits die vorbereitende Kommission des Regierungsrates machte erste Vorschläge. In der ersten Lesung im Kantonsrat setzte sich der Regierungsrat mit einer moderaten Fassung gegen einen restriktiveren Vorschlag der parlamentarischen Kommission durch. In der zweiten Lesung machte die parlamentarische Kommission erneut einen eigenen Vorschlag, dem sich der Regierungsrat schliesslich anschloss. Neu darf ein Angehöriger des Personals des Kantons und seiner Anstalten in einer leitenden oder den Regierungsrat unmittelbar unterstützenden Stellung nicht mehr dem Kantonsrat angehören. Dabei hat der Gesetzgeber konkret zu definieren, was als leitende bzw. unmittelbar unterstützende Stellung im Sinne der Verfassung gilt. Dass leitende Angestellte und Mitglieder von Leistungsgremien der angeschlossenen Anstalten und Betriebe künftig nicht mehr dem Kantonsrat angehören dürfen, war weitgehend unbestritten. Zu diskutieren gab die Frage, ob Mitglieder regierungsrätlicher Kommissionen ebenfalls unter den Begriff der «leitenden Angestellten» fallen. Hier gilt es zwischen rein beratenden Kommissionen und solchen mit Entscheidungsbefugnissen zu unterscheiden. Die rein beratenden Kommissionen fallen nicht unter die Bestimmung. Bei Kommissionen mit Entscheidungsbefugnis soll es dem Gesetzgeber überlassen bleiben, ob er deren Mitglieder mit der Unvereinbarkeit belegt oder nicht. Erst in der zweiten Lesung des Kantonsrates kam der Passus der unmittelbar unterstützenden Stellung hinzu. Damit sind in erster Linie Mitarbeitende

der Kantonskanzlei gemeint, welche zwar keine leitende Stellung innehaben, aber Einfluss auf den Regierungsrat ausüben können. Der nun gefundene Kompromiss ist unter dem Gesichtspunkt der Wahrung des Stimmrechts, der Rechtsgleichheit und der Verhältnismässigkeit vertretbar. Es ist jedoch zu erwarten, dass die Diskussionen anlässlich der gesetzlichen Präzisierung der Unvereinbarkeitstatbestände im Kantonsratsgesetz erneut heftig werden. Die praktische Bedeutung der neuen Bestimmung bleibt vorerst beschränkt. Zurzeit würden lediglich drei Mitglieder unter die Unvereinbarkeit fallen.

3.2 Offenlegung der Interessenbindungen (Art. 67 Abs. 4)

Bereits heute sind die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates verpflichtet, ihre Interessenbindungen offenzulegen. Allerdings ist dieses Gebot in unterschiedlichen Erlassen niedergelegt. Neu wird der Grundsatz für beide Organe in der Verfassung verankert. Inhaltlich ist damit keine Veränderung verbunden. Welche Interessenbindungen konkret offenzulegen sind, hat der Gesetzgeber zu definieren.

3.3 Systematik des Kapitels zum Kantonsrat (Kap. 8.2)

Die Reform strukturiert das Kapitel über den Kantonsrat neu. Dieses erhält eine durchgehende Grundstruktur mit unterteilenden Sachüberschriften. Dies dient dazu, die Orientierungsfunktion der Verfassung im Bereich Kantonsrat zu stärken und die Stellung sowie die Zuständigkeiten des Kantonsrates deutlicher zum Ausdruck zu bringen.

3.4 Kennzeichnungsnorm (Art. 70^{bis})

Die Verfassung umschreibt in Art. 82 die Stellung des Regierungsrates. Eine vergleichbare Norm für den Kantonsrat fehlte. Dies ist wohl im Kontext der Landsgemeinde zu erklären, als der Kantonsrat in erster Linie ein vorbereitendes Organ war. Die Reform stellt dem Kapitel über den Kantonsrat nun eine Grundnorm zur Stellung des Parlaments voran. Damit wird der Kantonsrat ebenso wie der Regierungsrat mit einem «Prädikat» umschrieben. Die Rolle des Kantonsrates im Gewaltengefüge wird so sichtbarer. Insofern unterstützt Art. 70^{bis} die neue Norm über die Gewaltenteilung in Art. 61. Herausgehoben werden die beiden Grundfunktionen der Gesetzgebung und der Oberaufsicht. Inhaltlich sind damit aber keine Gewichtsverschiebungen verbunden. Art. 70^{bis} begründet keine neuen Befugnisse des Kantonsrates. Die Kompetenzen des Kantonsrates im Bereich der Gesetzgebung und der Oberaufsicht leiten sich weiterhin aus den jeweiligen Kompetenzbestimmungen ab.

3.5 Rechtsetzung (Art. 74)

Bei der Rechtsetzung führt die Reform die Entwicklung seit 1996 nach und präzisiert die Befugnisse des Kantonsrates. Art. 74 wurde nach Abschaffung der Landsgemeinde zweimal revidiert, um den Übergang von der Landsgemeinde zum obligatorischen und danach zum fakultativen Gesetzesreferendum zu bewältigen. Strukturelle Anpassungen erfuhr die Bestimmung jedoch nicht, sodass Absatz 1 heute kaum mehr wiedergibt, was die eigentliche Rolle des Kantonsrates ist. Die Reform bringt hier einiges an Klärung. Neu umschreibt der Artikel die Rolle des Kantonsrates auf den verschiedenen Stufen der Rechtsetzung. Der Kantonsrat beschliesst über Vorlagen

zur Revision der Kantonsverfassung. Diese Formulierung macht deutlich, dass der Kantonsrat weder die eigentliche Vorbereitung übernimmt noch definitiv über eine Revision beschliesst. Er trifft einen wichtigen Zwischenentscheid über eine Vorlage, die in aller Regel der Regierungsrat vorbereitet hat (Art. 87 Abs. 1) und die dann der obligatorischen Volksabstimmung unterliegt. Die heutigen Bestimmungen zur Gesetzgebung und zum Erlass kantonsrätlicher Verordnungen werden weitgehend wörtlich übernommen.

3.6 Aussenbeziehungen (Art. 74^{bis})

In der Verfassung sind die Zuständigkeiten von Parlament und Regierung in den Aussenbeziehungen heute nur bruchstückhaft abgebildet. Insgesamt erscheinen die Gestaltung und die Pflege der Aussenbeziehungen nicht als eigentliche staatsleitende Aufgaben wie die Rechtsetzung oder die staatliche Planung. Dieses Verständnis hat sich aber in den letzten Jahren im Bund und in anderen Kantonen durchgesetzt. Die Reform führt die Aufgaben von Kantonsrat und Regierungsrat daher in je einer eigenen Bestimmung zusammen (Art. 74^{bis} und Art. 87^{bis}). Dabei zählt sie nicht nur die Zuständigkeiten auf, sondern macht deutlich, welchen Beitrag Parlament und Regierung zur Gestaltung der Aussenbeziehungen leisten. Diese Beiträge sind – wie bei anderen Aufgabenbereichen auch – komplementär. So kommt auch in den Aussenbeziehungen das kooperative Element der Gewaltenteilung deutlicher zum Ausdruck. Die Reform geht von der Konzeption aus, dass der Regierungsrat das eigentlich handelnde Element in den Aussenbeziehungen ist. Der Regierungsrat legt die Ausrichtung der aussenpolitischen Aktivitäten fest, plant diese und vertritt den Kanton nach aussen (Art. 87^{bis} Abs. 1). Dem Kantonsrat fällt auch hier die Rolle zu, die demokra-

tischen Leitentscheide zu fällen. Absatz 1 von Art. 74^{bis} verleiht dem Kantonsrat neu ein allgemeines Mitwirkungsrecht (und eine Mitwirkungspflicht) bei der Gestaltung der Aussenbeziehungen. Die Reform geht dabei nicht soweit wie beispielsweise der Kanton St.Gallen, wo der Kantonsrat die Ziele der Aussenpolitik bestimmt (Art. 65 der Verfassung des Kantons St.Gallen; SR 131.225). Oberste leitende und planende Behörde auch in den Aussenbeziehungen ist der Regierungsrat. Das Mitwirkungsrecht gewährleistet aber, dass der Kantonsrat an der Bestimmung der aussenpolitischen Ziele beteiligt wird – etwa in Form der Beratung und Kenntnisnahme eines aussenpolitischen Programms. Absatz 2 übernimmt die bisherige Kompetenz zur Genehmigung und Kündigung wichtiger Verträge. Absatz 3 macht deutlich, dass der Kantonsrat bei aussenpolitischen Vorhaben frühzeitig einzubinden ist. Dies geschieht insbesondere über die rechtzeitige und kontinuierliche Information und Konsultation des Büros, der Kommissionen und auch des Plenums durch den Regierungsrat. Auf diese Weise wird der Kantonsrat in die Lage versetzt, aussenpolitische Vorhaben nicht erst im Nachhinein gutzuheissen oder abzulehnen. Dank der frühzeitigen Information kann er solche Vorhaben effektiv begleiten und frühzeitig auch seinen Einfluss geltend machen, etwa über Konsultationen oder die herkömmlichen parlamentarischen Instrumente. Das bedeutet aber gleichzeitig, dass der Kantonsrat seine Rolle als Begleiter aktiv wahrnehmen muss. Wie die allgemeine Mitwirkung ist auch die Begleitung Recht und Pflicht zugleich. Dies stellt gewisse Anforderungen an die Organisation und die Arbeitsweise des Kantonsrates.

3.7 Feststellung der Amtsunfähigkeit eines Mitglieds des Regierungsrates (Art. 77 Abs. 1^{bis})

Die neue Möglichkeit, durch Beschluss des Kantonsrates eine Vakanz im Regierungsrat herbeizuführen, verfolgt den Zweck, die Funktionsfähigkeit des Regierungsrates zu gewährleisten, wenn ein Mitglied offensichtlich und auf Dauer die Fähigkeit zur Amtsausübung verloren hat. Die Norm wurde durch Art. 46 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Schaffhausen (SR 131.223) inspiriert. Das Verfahren ist damit nicht mit einer Amtsenthebung – einem «impeachment», wie es aus den USA bekannt ist – gleichzusetzen. Weder disziplinarische (z.B. wegen Amtspflichtverletzung oder wegen einer strafrechtlichen Verurteilung) noch politische Gründe können zu einer Feststellung der Amtsunfähigkeit führen. Zudem darf das Verfahren nur bei offensichtlichen Fällen Platz greifen. Um die Gefahr einer politisch motivierten Amtsenthebung zu minimieren, ist zusätzlich zu den restriktiv umschriebenen Voraussetzungen das erforderliche Quorum mit drei Viertel der anwesenden Mitglieder des Kantonsrates hoch angesetzt.

3.8 Kantonsratsgesetz (Art. 78 Abs. 1)

Heute legt eine kantonsrätliche Verordnung Organisation und Verfahren des Kantonsrates fest. Dieses Selbstorganisationsrecht verleiht dem Kantonsrat eine starke Stellung, indem er seine Organisation, die internen Verfahren, aber auch den Geschäftsverkehr mit dem Regierungsrat weitgehend autonom festlegen kann. Eine Übertragung dieser Kompetenz auf den Gesetzgeber bedeutet eine Beschneidung des Selbstbestimmungsrechts des Kantonsrates. Auf der anderen Seite gewinnt der Kantonsrat mit einer gesetzlichen Grundlage an Legi-

timität und Autorität – gerade gegenüber dem Regierungsrat. Mit der gewachsenen Bedeutung des Kantonsrates nach Abschaffung der Landsgemeinde ist auch das Bedürfnis nach formell-gesetzlichen Grundlagen gestiegen. Zudem hat der Gesetzgeber gestützt auf Art. 93 Abs. 2 Organisation und Verfahren des Regierungsrates detailliert geregelt. Insofern stellt Art. 78 Abs. 1 die Parität zwischen den beiden staatsleitenden Organen her.

Art. 78 Abs. 1 sieht vor, dass der Gesetzgeber die Grundzüge der Organisation und des Geschäftsverkehrs des Kantonsrates regelt. Dazu gehört insbesondere auch der Geschäftsverkehr mit dem Regierungsrat. Grundlegende Festlegungen zur Organisation des Kantonsrates macht die Verfassung in den Art. 78–81 nach wie vor. Innerhalb derer wird der Gesetzgeber die konkrete Ausgestaltung bestimmen. So sind der Parlamentsdienst und die Kommissionen nach wie vor verfassungsrechtlich vorgegeben. Auch die Unterstützung des Kantonsrates durch die Verwaltung und die Auskunftsrechte der Kommissionen sind weiterhin verfassungsrechtlich abgesichert. Umgekehrt wurde bewusst auf eine verfassungsrechtliche Verankerung der Fraktionen verzichtet. Auch diesem Umstand hat der Gesetzgeber Rechnung zu tragen.

3.9 Befugnisse der Kommissionen

Grundsätzlich übt das Plenum des Kantonsrates die Befugnisse aus, die die Verfassung dem Kantonsrat überträgt. Das Plenum hat in diesem Sinne ein Entscheidungsmonopol. Die Kommissionen sind in erster Linie mit der Vorbereitung der Geschäfte und mit der Oberaufsicht betraut. Entscheidungsbefugnisse haben sie in aller Regel keine. Im Bereich der Oberaufsicht oder der Parlamentsverwaltung kann eine Delegation von Entscheidungsbefugnissen an die Kommissionen aber sinnvoll sein. Bei

den Aussenbeziehungen dürfte die Konsultation als Mitwirkungsform zunehmend an Bedeutung gewinnen. Die Ausübung dieses Rechts könnte den Kommissionen oder dem Büro vorbehalten werden, um die geforderte zeitliche Flexibilität sicherzustellen. Bereits heute delegiert die Geschäftsordnung des Kantonsrates gewisse Entscheidungsbefugnisse an die Organe des Kantonsrates. Art. 79 Abs. 3 führt einen neuen Gesetzesvorbehalt ein. Die Durchbrechung des Entscheidungsmonopols des Plenums darf nur durch Gesetz erfolgen. Zudem dürfen nur untergeordnete Befugnisse nicht rechtsetzender Art übertragen werden. Undelegierbar sind sämtliche wichtigen Geschäfte, wie z.B. die Wahlbefugnisse, die Genehmigung von Verträgen oder die Finanzkompetenzen. Zudem soll die Rechtsetzung in jedem Fall beim Plenum verbleiben, um die Transparenz der Rechtsetzung und die demokratische Legitimation der kantonsrätlichen Erlasse zu gewährleisten.

4. Folgearbeiten – Aufgaben für den Kantonsrat

Die Reform der Staatsleitung enthält diverse Gesetzgebungsaufträge, die den Kantonsrat mittelbar oder unmittelbar in die Pflicht nehmen. Diese Aufgaben sollen nachfolgend kurz beschrieben werden.

4.1 Kantonsratsgesetz

Der neue Gesetzesvorbehalt für die Organisation und die Verfahren des Kantonsrates darf mit Fug und Recht als die zentrale Bestimmung der Reform der Staatsleitung bezeichnet werden – auch wenn andere Bestimmungen in der politischen Auseinandersetzung weit mehr Beachtung gefunden haben. Sie wird zu einer Totalrevision des Parlamentsrechts führen. Das Gesetzgebungsprojekt ist noch nicht gestartet. Es lässt sich aber bereits jetzt absehen,

welche Themen besonders intensiv bearbeitet werden. So wird die Bildung ständiger Fachkommissionen zu prüfen sein. Auch das Zusammenwirken von Parlament und Exekutive in der Oberaufsicht wird zu den Kernthemen zählen. Eng mit der Frage ständiger Kommissionen ist auch die Frage nach der Konzeption und der Ausstattung des Parlamentsdienstes verknüpft. Der Kantonsrat wird auch die Frage beantworten müssen, ob er sich neben einem Kantonsratsgesetz auch weiterhin eine Geschäftsordnung in Form einer kantonsrätlichen Verordnung geben möchte, welche die Ausführungsbestimmungen und rein parlamentsinterne Regeln enthält. Die Verfassung lässt dies zu. Die Grundlage für eine solche Geschäftsordnung wäre aber im Gesetz zu schaffen.

Der Kantonsrat wird seine Arbeit aber dennoch nicht auf der sprichwörtlichen «grünen Wiese» beginnen müssen. Der langjährige Prozess zur Reform der Staatsleitung hat für die Ausgestaltung des neuen Parlamentsrechts bereits einige wesentliche Leitplanken vorgegeben.

Dazu gehören die Unvereinbarkeiten, welche grundsätzlich auf Verfassungsstufe abschliessend geregelt sind. Neu kommt nun der bereits angesprochene Gesetzgebungsauftrag in Art. 63 Abs. 1 lit. b^{bis} hinzu.

Auch das konkrete Verfahren zur Feststellung der Amtsunfähigkeit eines Mitglieds des Regierungsrates (Art. 77 Abs. 1^{bis}) wird gesetzlich normiert werden müssen. Insbesondere wird zu klären sein, wie dieser Beschluss vorzubereiten ist. Die Rechtsfolgen ergeben sich bereits aus der Verfassungsbestimmung. Mit dem Feststellungsbeschluss des Kantonsrates, der endgültig ist, entsteht eine Vakanz im Regierungsrat.

Die neuen Vorgaben zur Rolle des Kantonsrates in den Aussenbeziehungen stellen an den Gesetzgeber besondere Herausforderungen. Er wird nicht nur zu definieren ha-

ben, wie die Mitwirkung an der Gestaltung der Aussenbeziehungen auszugestalten ist. Die neue Aufgabe nimmt den Kantonsrat auch organisatorisch in die Pflicht. Das Parlament muss sich zweckmässig organisieren, um die neuen Aufgaben sachgerecht angehen zu können. Besondere Beachtung ist dabei auch dem Gesetzgebungsprozess zu widmen. Die Bestimmungen über die Rolle des Kantonsrates in den Aussenbeziehungen werden in enger Zusammenarbeit mit dem Regierungsrat zu erarbeiten sein. Nur so wird dem Anspruch der Verfassung an das kooperative Zusammenwirken von Legislative und Exekutive in den Aussenbeziehungen Rechnung getragen werden können. Dieser Anspruch gilt insbesondere, aber nicht ausschliesslich, für die Aussenbeziehungen. Auch andere Bereiche, die die Zusammenarbeit zwischen Kantonsrat und Regierungsrat ansprechen, sind mit besonderer Sorgfalt anzugehen.

Weitere verfassungsrechtliche Vorgaben an das neue Parlamentsrecht ergeben sich aus dem Prozess der Reform der Staatsleitung, ohne dass eine Änderung der Verfassung beschlossen worden wäre. Der Verzicht auf die Möglichkeit von Eventualanträgen (Variantenabstimmungen) bei Gesetzesvorlagen und der Verzicht auf das Verordnungsveto auf Verfassungsstufe binden den Gesetzgeber. Diese Instrumente können auf Gesetzesstufe nicht eingeführt werden. Ebenfalls verzichtet wurde auf die ausdrückliche verfassungsrechtliche Verankerung der Fraktionen als Organe des Kantonsrates. Der Gesetzgeber wird diesem Entscheid Rechnung tragen und die Rolle der Fraktionen weiterhin mit der gebotenen Zurückhaltung umschreiben müssen. Auch im Bereich der Parlamentsdienste wurden auf Verfassungsebene gewisse Weichen gestellt. Mit der Bestätigung der Rolle der Kantonskanzlei als Stabsstelle von Regierungsrat und Kantonsrat und mit der Beibehaltung der Wahl

des Ratschreibers durch den Kantonsrat hat der Verfassungsgeber das monistische Modell bestätigt.

4.2 Organisationsgesetz

Auch im Bereich von Regierungsrat und Verwaltung ist der Kantonsrat gefordert. Er hat im Rahmen einer Teilrevision des Organisationsgesetzes die Vorgaben der Verfassung umzusetzen. Dabei geht es in erster Linie um den Übergang vom haupt- zum vollamtlichen Regierungsamt (Art. 8 des Organisationsgesetzes). Der Gesetzgeber hat zu umschreiben, welche Tätigkeiten noch mit dem Vollamt vereinbar sind. Zudem ist die Pflicht zur Offenlegung der Interessenbindungen der Mitglieder des Regierungsrates an die neuen Umstände anzupassen (Art. 7 des Organisationsgesetzes). Da eine nebenamtliche Erwerbstätigkeit generell nicht mehr zulässig ist, hat sich die Offenlegung von Interessenbindungen auf die Offenlegung nicht beruflicher Aktivitäten auszurichten. Daneben umschreibt das Gesetz die Grundstruktur der kantonalen Verwaltung. Nachdem der Regierungsrat von sieben auf fünf Mitglieder verkleinert wird, hat der Gesetzgeber die fünf neuen Departemente zu umschreiben. Gleichzeitig werden Dutzende von Gesetzen und Verordnungen an die neuen Bezeichnungen angepasst werden müssen.

Ein Entwurf für ein teilrevidiertes Organisationsgesetz wurde vom Regierungsrat verabschiedet und ist seit dem 9. Juli 2014 in der Vernehmlassung. Er wird im Februar 2015 in erster Lesung im Kantonsrat behandelt.⁴

⁴ Die Unterlagen sind unter ar.ch/vernehmlassungen-abrufbar (besucht am 26. August 2014).

4.3 Besoldungsverordnung Regierungsrat

Nach Art. 83 Abs. 3 regelt der Kantonsrat die Besoldung der Mitglieder des Regierungsrates in einer kantonsrätlichen Verordnung. Nachdem die verfassungsrechtlichen Vorgaben für den Regierungsrat grundlegend umgestaltet wurden (fünf statt sieben Mitglieder, Voll- statt Hauptamt, Amtszeit- statt Altersbeschränkung), ist die Verordnung über die Besoldung und die berufliche Vorsorge der Mitglieder des Regierungsrates (bGS 142.13) eingehend zu überprüfen. Im Vordergrund stehen dabei die Jahresbesoldung, der Umgang mit Entschädigungen aus Mandaten im Auftrag des Kantons, die Regelung von Austrittsentschädigungen sowie die Ausgestaltung der Übergangsbestimmungen. Die Finanzkommission des Kantonsrates ist mit der Vorbereitung der Revision betraut. Das Geschäft sollte im Dezember 2014 im Kantonsrat verabschiedet werden (eine Lesung) und auf den 1. Juni 2015 in Kraft treten. Damit ist sichergestellt, dass potenzielle Kandidatinnen und Kandidaten für den Regierungsrat ihren Entscheid in Kenntnis der neuen Regelung treffen können.

5. Schluss

Mit dem Volksentscheid vom 18. Mai 2014 ist die erste Phase der Reform der Staatsleitung – die Teilrevision der Kantonsverfassung – erfolgreich abgeschlossen worden. In der zweiten Phase steht nun eine Reihe von Gesetzes- und Verordnungsrevisionen an. Da gleichzeitig eine Reorganisation der kantonalen Verwaltung durchzuführen ist, sind Verwaltung, Regierungsrat und Kantonsrat in vielerlei Hinsicht gefordert. Der Kantonsrat ist nun insbesondere in der Gesetzgebung gefragt. Er hat die rechtlichen Grundlagen für Regierung und Verwaltung

in relativ kurzer Zeit zu überarbeiten, damit die neue Ordnung auf den 1. Juni 2015 bzw. auf den 1. Januar 2016 in Kraft treten kann. Gleichzeitig hat er die Totalrevision des Parlamentsrechts sorgfältig vorzubereiten, um seinen eigenen Grundlagen eine neue, zeitgemässe Form zu geben. In diesem Sinne hat die Reform der Staatsleitung in Appenzell Ausserrhoden erst richtig begonnen.

Dr. iur. Roger Nobs
Ratschreiber des Kantons
Appenzell Ausserrhoden
roger.nobs@ar.ch



Das Winterthurer Parlament hat den Papierversand abgeschafft

Das Winterthurer Parlament, der Grosse Gemeinderat, hat am 7. April 2014 beschlossen, per Mitte Mai 2014 den papierlosen Ratsversand einzuführen (Geschäft Nr. 2014/006). Mit der entsprechenden Änderung der Geschäftsordnung erhalten alle 60 Ratsmitglieder ihre Unterlagen nur noch elektronisch; eine Wahlmöglichkeit besteht nicht mehr. Dasselbe gilt grundsätzlich auch für Kommissionsunterlagen. Einzig die Protokolle der parlamentarischen Bürgerrechtskommission werden aus Datenschutzgründen weiterhin auf Papier versandt. Im Übrigen kann eine Mehrheit einer Kommission im Einzelfall eine Papierversion eines Geschäfts für ihre Mitglieder verlangen, wenn es die Umstände erfordern

(v.a. bei Baugeschäften mit umfangreichen Plänen im Grossformat). Der Einführung des papierlosen Ratsversandes wurde im Parlament diskussionslos und ohne Gegenstimme zugestimmt.

Mit der Abschaffung des Papierversandes wurde gleichzeitig beschlossen, die Grundentschädigung pro Parlamentsmitglied und Jahr um 100 Franken anzuheben. Damit sollen erhöhte private Kosten für die Anschaffung eines Tablet PC oder für das Ausdrucken von Geschäften ausgeglichen werden.

Marc Bernhard
Ratsschreiber Grosser Gemeinderat
der Stadt Winterthur
marc.bernhard@win.ch



5. Forum der Parlamentsdienste in Basel

Das diesjährige Forum, welches am 13. Juni 2014 in Basel stattfand, war zwei Themen gewidmet, nämlich dem «papierlosen Parlament» sowie der Weiterbildung für Mitarbeitende von Parlamentsdiensten. Christian Egeler, Grossratspräsident des Kantons Basel-Stadt, begrüßte die Teilnehmenden und unterstrich die Wichtigkeit der Kompetenz und des Know-hows der Mitarbeitenden der Parlamentsdienste für die Politikerinnen und Politiker.

1. «Papierloses Parlament»

Im ersten Teil der Veranstaltung zum Thema «papierloses Parlament» stellte Andreas Wortmann, Bereichsleiter Ressourcen, Sicherheit und Logistik der Parlamentsdienste der Eidgenössischen Räte, fest, dass das papierlose Parlament gleichzeitig Mythos, Realität und Vision sei: Es ist insofern ein Mythos, weil es das vollständig papierlose Parlament nie geben wird. Gleichzeitig stellt es eine Realität dar, indem ein rückläufiger Papierverbrauch festgestellt werden kann, und schliesslich ist es eine Vision, weil die Erwartungen, die Anforderungen und die Möglichkeiten sich weiter entwickeln. Andreas Wortmann informierte darüber, dass die Schweizerische Bundesversammlung jährlich etwa 1000 neue parlamentarische Geschäfte zu bewältigen hat. Zu jedem Geschäft gehört eine umfangreiche Dokumentation. Verlangt werden schneller und präziser Zugriff, rasche Aktualisierung sowie den Bedürfnissen angepasste Verteilung. Die wichtigsten zu berücksichtigenden Rahmenbedingungen sind die Mobilität, die Sicherheit, die Ein-

haltung der Urheberrechte, die komplexen Berechtigungen sowie ein hoher Vernetzungsgrad. Im Wesentlichen stehen vier Instrumente zur Verfügung: Das Internet Parlament, das Extranet e-parl, das Intranet und die Dokumentenverwaltung. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass die Änderung der Gewohnheiten Zeit und Geduld erfordert. Es gibt eine Übergangsphase, in welcher parallel elektronisch und mit Papier gearbeitet wird. Im Weiteren ist auch die elektronische Bereitstellung der Dokumente mit Aufwand verbunden. Schliesslich konnte festgestellt werden, dass sich der Einsatz von Standards auszahlt.

Thomas Dähler, Leiter Parlamentsdienst Basel-Stadt, stellte die «Basler Variante» für die «Ratsmitglieder ohne Papierversand» vor: Diejenigen Mitglieder des Basler Grossen Rates, welche dies wünschen, erhalten die Unterlagen nur elektronisch. Sämtliche Unterlagen für die Plenumsitzungen sind im Netz, eine PDF-Sammelmappe von allen Geschäften wird pro Sitzung erstellt, und zwar in der Reihenfolge ihrer Behandlung. Die Kommissionen haben ein Extranet zur Verfügung.

Rudolf Rechsteiner, alt Nationalrat und Grossrat Basel-Stadt, beurteilte die Lösungen von Bund und jene von Basel-Stadt unterschiedlich und auf originelle Weise: Er zeigte dem Auditorium seinen Rucksack. Der reiche für seine parlamentarische Arbeit aus, weil darin sein Klapprechner und drei Tageszeitungen ausreichend Platz hätten. Mit dem Laptop kann er seine Geschäfte und Referate verwalten und vorbereiten. Und dann genügen zwei Tageszeitungen aus Zürich und eine aus dem Kanton Basel-Landschaft, weil es ihn Basel «für ihn keine mehr hat». Die Unterstüt-

zung durch den Parlamentsdienst in Basel-Stadt könnte für ihn umfassender sein. Das hat aber vor allem damit zu tun, dass beim Bereich «papierloses Parlament» nicht die IT ungenügend sei, sondern die personellen Ressourcen weit von denjenigen des Bundes entfernt seien. Rudolf Rechsteiner regte an, eine elektronische Medienschau analog dem «Argus der Presse» für Ratsmitglieder zur Verfügung zu stellen. Das würde seine Ratsarbeit sehr erleichtern. Hier bestehen offenbar auch unterschiedliche Bedürfnisse bei Ratsmitgliedern.

2. Weiterbildung für Mitarbeitende von Parlamentsdiensten

Im zweiten Teil der Veranstaltung informierte *Patrick Trees, Ratssekretär des Grossen Rates des Kantons Bern*, über den idealtypischen Parlamentsdiener oder die idealtypische Parlamentsdienerin. Die eierlegende Wollmilchsau hat er nicht gefunden, hingegen konnte er Mitarbeitende mit unterschiedlichstem beruflichem Werdegang, mit unterschiedlichsten Ausbildungen, Weiterbildungen, mit wildesten Interessen und ungeahnten Fähigkeiten rekrutieren. Dies ist eine gute Voraussetzung, um die vielfältigen Bedürfnisse eines Parlamentes und seiner Mitglieder erfüllen zu können. Dabei ist die Aus- und Weiterbildung eine permanente Aufgabe auf allen Stufen und in allen Bereichen. Als Massnahmen «on the job in the house» wurden präsentiert: Einführung durch Vorgesetzte/Vorgänger, Mitarbeit in einer anderen Kommission, Mitarbeit in allen Bereichen der Parlamentsdienste. «On the job out of the house» steht der Austausch mit Kolleginnen und Kollegen anderer Kantone, des Bundes und im Ausland im Vordergrund. Gerade hier sieht Trees grosses Potential und plädiert für einen Ausbau.

Anschliessend gab *Oliver Kessler von der Hochschule Luzern-Wirtschaft* einen Input betreffend Entscheidungskriterien für eine passende Weiterbildung. Danach hatten die Teilnehmenden die Möglichkeit, bei fünf Weiterbildungsinstituten vorbeizuschauen und sich über ihre Programme zu informieren. Anwesend waren: Universität Bern: Zentrum für Universitäre Weiterbildung, Universität Fribourg: Weiterbildungsstelle und iimt, Fachhochschule Nordwestschweiz, Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, Winterthur, und die Hochschule Luzern. Die Möglichkeit der Information und des Austausches wurde rege genutzt und von beiden Seiten geschätzt.

Sabine Canton, Parlamentsdienst
Grosser Rat Basel-Stadt, sabine.canton@bs.ch

Daniel Reuter, Vorstand SGP,
daniel@danielreuter.ch

Ruth Lüthi, Redaktion Bulletin SGP,
ruth.luethi@parl.admin.ch



Korrespondenten – Correspondents – Corrispondenti

Bund

Bundesversammlung

Ruth Lüthi, stv. Sekretärin der Staatspolitischen Kommissionen, Parlamentsdienste der eidg. Räte, 3003 Bern, T: 058 322 98 04, F: 058 322 98 67, E: ruth.luethi@parl.admin.ch

Kantone – Cantons – Cantoni

Kantonsrat Zürich

Moritz von Wyss, Leiter Parlamentsdienste Kantonsrat Zürich, Postfach, 8090 Zürich, T: 043 259 20 07, F: 043 259 51 88, E: moritz.vonwyss@pd.zh.ch

Grosser Rat Bern – Grand Conseil Berne

Patrick Trees, Ratssekretär, Postgasse 68, 3000 Bern 8, T: 031 633 75 82, F: 031 633 75 88, E: patrick.trees@sta.be.ch

Kantonsrat Luzern

Edith Mertens, Leiterin Parlamentsdienst, Staatskanzlei, Bahnhofstrasse 15, 6002 Luzern, T: 041 228 50 15, E: edith.mertens@lu.ch

Landrat Uri

Kristin Arnold Thalmann, Landratssekretärin, Rathaus, 6460 Altdorf, T: 041 875 20 06, F: 041 870 66 51, E: kristin.arnold@ur.ch

Kantonsrat Schwyz

Mathias Brun, Staatssekretär, Staatskanzlei, 6431 Schwyz, T: 041 819 11 24, F: 041 819 26 19, E: mathias.brun@sz.ch

Kantonsrat Obwalden

Nicole Frunz Wallimann, Ratssekretärin, Ratssekretariat Kantonsrat, Rathaus, Postfach 1562, 6061 Sarnen, T: 041 666 62 02, F: 041 660 65 81, E: nicole.frunz@ow.ch

Landrat Nidwalden

Armin Eberli, Landratssekretär, Regierungsgebäude, Postfach, 6371 Stans, T: 041 618 79 01, F: 041 618 79 11, E: armin.eberli@nw.ch

Landrat Glarus

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

Kantonsrat Zug

Tobias Moser, Landtschreiber, Regierungsgebäude, Postfach, 6301 Zug, T: 041 728 31 10, F: 041 728 37 01, E: tobias.moser@zg.ch

Grand Conseil Fribourg – Grosser Rat Freiburg

Mireille Hayoz, Secrétaire générale du Grand Conseil, Rue de la Poste 1, 1701 Fribourg, T: 026 305 10 52, F: 026 305 10 49, E: HayozMi@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 Basel-Stadt

Thomas Dähler, Leiter Parlamentsdienst, Rathaus, 4001 Basel, T: 061 267 40 15, M: 078 713 59 06, E: thomas.daeher@bs.ch

Landrat Basel-Landschaft

Alex Klee, Leiter Parlamentsdienst, Landeskanzlei Basel-Landschaft, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal, T: 061 552 50 27, F: 061 552 69 65, E: alex.klee@bl.ch

Kantonsrat Schaffhausen

Janine Rutz, Sekretärin des Kantonsrats, Regierungsgebäude, Beckenstube 7, 8200 Schaffhausen, T: 052 632 73 63, F: 052 632 70 69, E: janine.rutz@ktsh.ch

Grosser Rat Appenzell ER

Markus Dörig, Ratssekretär, Rathaus, Marktgasse 2, 9050 Appenzell, T: 071 788 93 11, F: 071 788 93 39, E: markus.doerig@rk.ai.ch

Kantonsrat Appenzell AR

Anja Jenny, Assistentin Kantonsrat, Parlamentsdienste, Regierungsgebäude, 9102 Herisau, T: 071 353 62 34, E: anja.jenny@ar.ch

Kantonsrat St. Gallen

Lukas Schmucki, Leiter Ratsdienst, Staatskanzlei, Regierungsgebäude, Postfach, 9001 St.Gallen, T: 058 229 32 56, F: 058 229 39 55, E: lukas.schmucki@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

Rahel Ommerli, Leiterin Parlamentsdienst, Regierungsgebäude, 5001 Aarau, T: 062 835 13 61, F: 062 835 13 59, E: rahel.ommerli@ag.ch

Grosser Rat Thurgau

Ricarda Zurbuchen, Leiterin Parlamentsdienste, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld, T: 052 724 23 49, F: 052 724 29 58, E: ricarda.zurbuchen@tg.ch

Gran Consiglio Ticino

Gionata P. Buzzini, Segretario del Gran Consiglio, Palazzo governativo, 6510 Bellinzona, T: 091 814 43 25, E: gionata.buzzini@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, Rond-Point Paradis 5, 3960 Sierre, T: 027 455 40 08, E: fernandemelly@netplus.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 97 00, F: 022 327 97 19, E: maria-anna.hutter@etat.ge.ch

Parlement Jura

Jean-Baptiste Maître, secrétaire du Parlement, 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-baptiste.maître@jura.ch

Gemeinden – Communes – Comuni

Stadt Baden

Marco Sandmeier, Stadtschreiber Stellvertreter, Stadthaus, Rathausgasse 1, 5401 Baden, T: 056 200 82 04, F: 056 200 83 26, E: marco.sandmeier@baden.ag.ch

Stadt Bern

Daniel Weber, 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 Büllach

Pascal Sidler, Ratssekretär, Marktgasse 28, 8180 Büllach, T: 044 863 11 22, F: 044 863 11 33, E: pascal.sidler@buelach.ch

Gemeinde Davos

Michael Straub, Landschreiber, Berglistutz 1, Postfach, 7270 Davos Platz 1, T: 081 414 30 41, F: 081 414 30 49, E: michael.straub@davos.gr.ch

Stadt Dietikon

Uwe Krzesinski, Sekretär des Gemeinderates, Stadthaus, Bremgartnerstrasse 22, 8953 Dietikon, T: 044 744 36 31, E: uwe.krzesinski@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: infocm@ville-ge.ch

Stadt Gossau

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

Gemeinde Köniz

Verena Remund-von Känel, Parlamentssekretärin, Direktion Präsidiales und Finanzen, Fachstelle Parlament, Landorfstr. 1, 3098 Köniz, T: 031 970 92 06, F: 031 970 92 17, E: verena.remund@koeniz.ch

Stadt Kreuzlingen

Thomas Niederberger, Stadtschreiber der Stadt Kreuzlingen und Sekretär des Gemeinderates, Stadtkanzlei, Hauptstrasse 62, 8280 Kreuzlingen, T: 071 677 62 10, F: 071 671 11 30, E: thomas.niederberger@kreuzlingen.ch

Ville de Lausanne

Frédéric Tétaz, Secrétaire du Conseil communal de Lausanne, Hôtel de ville, Pl. de la Palud 2, 1003 Lausanne, T: 021 315 21 01, F: 021 315 20 02, E: frederic.tetaz@lausanne.ch

Stadt Luzern

Hans Büchli, Leiter Sekretariat Grosser Stadtrat, Hirschengraben 17, 6002 Luzern, T: 041 208 82 13, F: 041 208 88 77, E: grstr@stadtluzern.ch

Stadt Opfikon

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

Gemeinde Riehen

Katja Christ, iur. Sekretärin des Einwohnerrates, Gemeindehaus, 4125 Riehen, T: 061 646 82 18, E: katja.christ@riehen.ch

Stadt Thun

Remo Bertlinger, Vize-Stadtschreiber, Rathaus, 3602 Thun, T: 033 225 82 17, E: remo.bertlinger@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 Wetzikon

Michael Strebler, Ratssekretär des Grossen Gemeinderates, Bahnhofstrasse 167, 8622 Wetzikon, T: 044 931 32 15, E: michael.strebler@wetzikon.ch

Stadt Winterthur

Marc Bernhard, Ratsschreiber Grosser Gemeinderat der Stadt Winterthur, Stadtkanzlei Winterthur, Stadthaus, 8402 Winterthur, T: 052 267 51 58, F: 052 267 59 35, E: marc.bernhard@win.ch

Stadt Zug

Alexandre von Rohr, Stadtschreiber, Stadthaus, Postfach 1258, 6301 Zug, T: 041 728 21 02, F: 041 728 23 71, E: alexandre.vonrohr@stadtzug.ch

Stadt Zürich

Andreas Ammann, Leiter Parlamentsdienste des Gemeinderates, Stadthausquai 17, Postfach, 8022 Zürich, T: 044 412 31 10, F: 044 412 31 12, E: andreas.ammann@zuerich.ch

Vorstand SGP – Comité SSP – Comitato SSP

Präsident

Claude Janiak, Ständerat, Binningen

Vizepräsident

Thomas Dähler, Leiter Parlamentsdienst, Basel

Sekretär

Reto Schmid, stv. Generalsekretär des Grossen Rates, Freiburg

Kassiererin

Fernande Melly-Fux, Sierre

Webmaster

Fritz Brechbühl, Sekretär des Kantonsrates, Solothurn

Andreas Blaser, Grossrat BE, Steffisburg; Gionata Buzzini, segretario generale del Gran Consiglio, Minusio; Hansjörg Dürst, Ratsschreiber, Glarus; Edith Mertens, Leiterin Parlamentsdienst, Luzern; Maria Anna Hutter, sautière du Grand Conseil, Genève; Regula Klemmer, Ratssekretärin, Biel; Ivo Müller, Kantonsrat AR, Herisau; Olivier Rapin, Secrétaire général du Grand Conseil, Lausanne; Daniel Reuter, Zürich; Moritz von Wyss, Leiter Parlamentsdienste, Zürich



IMPRESSUM

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

Sekretär der Gesellschaft: Reto Schmid, stv. Generalsekretär des Grossen Rates FR, Tel. 026 305 10 55

Sekretariat und Vertrieb: Sekretariat SPK, Parlamentsdienste, 3003 Bern, Tel. 058 322 99 44

Redaktion: Ruth Lüthi, Parlamentsdienste, 3003 Bern, Tel. 058 322 98 04

Redaktionsschluss der nächsten Nummer: 31. Oktober 2014.

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@parl.admin.ch).

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

Secrétaire de la Société: Reto Schmid, secrétaire général adjoint du Grand Conseil FR, Tél. 026 305 10 55

Secrétariat et distribution: Secrétariat CIP, Services du Parlement, 3003 Berne, Tél. 058 322 99 44

Rédaction: Ruth Lüthi, Services du Parlement, Tél. 058 322 98 04

Délai rédactionnel du prochain numéro: 31 octobre 2014.

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@parl.admin.ch).

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

Segretario della Società: Reto Schmid, secrétaire général adjoint du Grand Conseil FR, Tél. 026 305 10 55

Segretariato e distribuzione: Segretariato CIP, Servizi del Parlamento, 3003 Berna, Tel. 058 322 99 44

Redazione: Ruth Lüthi, Servizi del Parlamento, Tel. 058 322 98 04

Termine redazionale della prossima edizione: 31 ottobre 2014.

Le opinioni espresse dagli autori non collimano necessariamente 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@parl.admin.ch).

Produktion/Production/Produzione: Dike Verlag AG, Weinbergstrasse 41, 8006 Zürich, Tel.: 044/251 58 30, <http://www.dike.ch>

