



SGP / SSP / SSP

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

April 2017
Nr. 1, 20. Jahrgang

Avril 2017
No. 1, 20^e année

Aprile 2017
No. 1, 20^o anno

Schwerpunkt – Le thème – Il tema

**Welche Rechte und Mittel haben
Minderheiten zur parlamentarischen
Mitwirkung?**

**De quels droits et moyens disposent
les minorités au Parlement?**

Mitteilungen – Nouvelles – Notizie

Kanton Bern, Thun, Uster

Editorial

Wechselnde Mehr- und Minderheiten in der Konkordanzdemokratie 1

Schwerpunkt – Le thème – Il tema

Welche Rechte und Mittel haben Minderheiten zur parlamentarischen Mitwirkung?
De quels droits et moyens disposent les minorités au Parlement?

Parlamentarische Minderheiten und ihre Rechte – ein interkantonaler Überblick
Hans-Peter Schaub / Marc Bühlmann / Christoph Wagner 3

Die Rechte der Minderheit im Deutschen Bundestag
Michael Strebel 22

Minderheitenrechte im Grossen Rat des Kantons Bern
Christina Bundi Caldeleri 32

Mitwirkung von parlamentarischen Minderheiten im St.Galler Kantonsrat
Sandra Stefanovic / Lukas Schmucki 40

Auf der Suche nach den Wurzeln der Minderheitenrechte im Zürcher Kantonsrat
Hans-Peter Schaub 43

Les droits des minorités au Grand Conseil fribourgeois
Pierre Mauron 52

Wissenschaftlicher Beitrag – Contribution scientifique

Geschichte des Lobbying in der Schweiz wissenschaftlich neu untersucht. Rezension zu: Gisela Hürlimann et al. (Hg.): Lobbying. Vorräume der Macht (Schweizerisches Jahrbuch für Wirtschafts- und Sozialgeschichte 31, 2016)
Andreas Behr 56

Mitteilungen – Nouvelles – Notizie

Grosser Rat Bern: Verbindliche Regeln für Protokolle von Kommissionssitzungen 61

Stadtrat von Thun: Änderungen des Geschäftsreglementes 63

Stadt Uster, Gemeinderat: Abwahl eines Kommissionsmitglieds während der Amtsdauer aus wichtigen Gründen 64

Jahresversammlung 2017 / Assemblée annuelle 2017 / Assemblée annuelle 2017 66

7. Forum der Parlamentsdienste / 7e forum des services parlementaires 67

Entre démocratisation et professionalisation: le Parlement suisse et ses membres de 1910 à 2016 68

Korrespondenten – Correspondents – Corrispondenti – Vorstand SGP 70



Wechselnde Mehr- und Minderheiten in der Konkordanzdemokratie

In seinem gesellschaftskritischen Theaterstück «Ein Volksfeind» lässt der Norweger Henrik Ibsen den Hauptprotagonisten, den Arzt Thomas Stockmann, in einer Volksversammlung seiner Gemeinde den versammelten Bürgern entgegenschleudern: «Die Mehrheit hat nie das Recht auf ihrer Seite. Nie, sag' ich! Das ist auch so eine von den gesellschaftlichen Lügen, gegen die ein freier, denkender Mann sich empören muss.» Und er fährt fort: «Woraus besteht denn in einem Lande die Mehrheit der Bewohner? Aus den klugen Leuten oder aus den dummen? Wir sind, denke ich, uns wohl darin einig, dass die Dummen in geradezu überwältigender Majorität rings auf der weiten Erde vorhanden sind. Aber zum Teufel noch mal, es kann doch nie und nimmer in Ordnung sein, dass die Dummen über die Klugen herrschen!»

Der Zusammenhang ist übrigens, dass der Arzt Stockmann ein wissenschaftliches Gutachten veröffentlichten möchte, wonach das Wasser des Kurbads verseucht sei. Die Mächtigen seines Ortes versuchen dies zu verhindern und diffamieren ihn als «Volksfeind». Ähnlichkeiten mit späteren oder gar aktuellen Ereignissen sind natürlich rein zufällig.

Ich denke nicht, dass die Minderheitenrechte in unseren Parlamenten sich aus dieser Einsicht herleiten lassen, die Ibsen im Jahr 1882 seinen Hauptdarsteller derart zuspitzen lässt. Und in der Ibsen'schen Absolutheit ist die Aussage natürlich auch mit vielen Beispielen zu widerlegen.

Thema dieses Heftes sind die Minderheitenrechte und ihr Gebrauch im Deutschen Bundestag und in den kantonalen Parlamenten von Bern, Freiburg, Zürich und St.Gallen. Der Vergleich mit Deutschland ist deswegen spannend, weil dort der Du-



alismus Regierung-Opposition zu derart eindeutigen (Regierungs-)Mehrheiten führen kann, dass die Minderheiten schliesslich nicht einmal mehr der Fraktionsstärke proportional entsprechende Möglichkeiten haben. Eine seltsame Blüte spross zudem letzten Herbst im Baden-Württembergischen Landtag, wo die zeitweise gespaltene Fraktion der AfD flugs die kurze Zeitspanne mit zwei AfD-Fraktionen nutzte, um einen Untersuchungsausschuss zu fordern (wozu es zwei Fraktionen braucht). Viel Arbeit für das Parlamentspräsidium und die Parlamentsverwaltung ...

Ohne den Erkenntnissen im Inhalt dieses Heftes vorzugreifen, ist für mich der Zusammenhang zwischen Konkordanz in der Regierung und Minderheitenrechten im Parlament offensichtlich. Je nach Ausgangslage können alle Fraktionen in die Situation kommen, die Minderheit zu bilden oder eben zur Mehrheit zu gehören. Für die einzelnen Parlamentarierinnen und Parlamentarier in den Kommissionen gilt das Gleiche. Dies fördert die Toleranz der jeweiligen Mehrheit, der Minderheit

die Möglichkeit zum Stellen von Anträgen zu geben und sogar einer Minderheit zuzubilligen, einen Antrag einer Kommission zu Weiterbearbeitung zuzuweisen. So braucht eine Parlamentarische Initiative im Zürcher Kantonsrat nur die Stimmen eines Drittels des Parlaments, um «vorläufig unterstützt» und somit in der Kommission weiter diskutiert zu werden.

Während es in den Parlamenten mit einem Regierungs-Oppositions-System immer darum geht, entweder der Regierung zum Durchbruch zu verhelfen oder als Opposition diese in ein möglichst schlechtes Licht zu stellen, ist es in den Konkordanz-Parlamenten eine Auszeichnung, wenn man einem Kompromiss hat zum Durchbruch verhelfen können. Oder wenn es gelingt, aus einer vermeintlichen Minderheitsposition heraus einen mehrheitsfähigen Antrag zu formulieren. Die «Verlierer» im Parlament wahren trotzdem ihr Gesicht und auch die Regierung büsst damit nicht an Autorität ein.

Zugegeben, selbstverständlich finden sich die einen Fraktionen viel häufiger in der Minderheit als andere. Und erleben sehr selten einen Erfolg, und sei er noch so klein. Sind die Rollen dann für einmal vertauscht, wird flugs nach Möglichkeiten gesucht, das Ergebnis doch noch zu drehen. Zum Beispiel mit einem Rückkommensantrag. Dieser braucht eine Mehrheit, ist also kein Minderheitenrecht. Und wird dann und wann benutzt zur Minderheitendisziplinierung. So ist das Parlamentarierleben! Henrik Ibsen würde es nicht besonders schätzen, denke ich.

Ich wünsche Ihnen gute Lektüre und danke allen Autorinnen und Autoren für ihre wertvollen Beiträge.

Dr. Rolf Steiner
Präsident Kantonsrat Zürich 2016/17



Parlamentarische Minderheiten und ihre Rechte – ein interkantonaler Überblick

Hans-Peter Schaub* ** / Marc Bühlmann* / Christoph Wagner*

«Gib alle Macht den vielen, und sie werden die wenigen unterdrücken. Gib alle Macht den wenigen, und sie werden die vielen unterdrücken.» Das Ziel ist also, nicht «alle Macht» den vielen oder den wenigen zu geben, sondern sie abwechselnd und/oder gleichzeitig auf Mehrheiten und Minderheiten zu verteilen.»

(Giovanni Sartori 1992, der Alexander Hamilton zitiert)

1. Einleitung

Demokratien zeichnen sich dadurch aus, dass sich an Politik – verstanden als Vorbereitung und Herstellung gesamtgesellschaftlich allgemeinverbindlicher Regeln und Entscheidungen – möglichst viele beteiligen. Typischerweise werden diese Entscheidungen in Demokratien anhand der Mehrheitsregel gefällt. Unabhängig davon, ob es sich um qualifizierte, absolute oder relative Mehrheiten handelt, produziert demokratische Politik damit immer auch Minderheiten – mit der einzigen, in der Realität aber recht selten vorkommenden Ausnahme von einstimmigen Entscheidungen. Politische Minderheiten – wir konzentrieren uns in diesem Beitrag explizit auf politische, also *nicht* auf sprachliche, ethnische oder religiöse Minderheiten – laufen in einer Demokratie aufgrund dieser Mehrheitsregel Gefahr, unterdrückt zu werden. Das berühmte Bonmot für diese Gefahr stammt von Alexis de Tocqueville: Er spricht im Zu-

sammenhang mit Demokratie gar von einer «Tyrannei der Mehrheit».

Wie real ist diese Gefahr für Minderheiten in einer parlamentarischen Demokratie? Welche institutionalisierten Möglichkeiten stehen politisch-parlamentarischen Minderheiten zur Verfügung, um sich gegen eine Übermacht zu wehren? Ist es überhaupt sinnvoll, solche Möglichkeiten zur Verfügung zu stellen und damit die Kosten der Entscheidungsfindung zu erhöhen, Blockaden von Entscheidungen in Kauf zu nehmen oder gar einer Tyrannei von Minderheiten Vorschub zu leisten?

Um diese Fragen zu diskutieren, erörtern wir in diesem Beitrag zuerst den Zusammenhang zwischen Demokratie, Mehrheitsentscheidungen und Minderheitenschutz. Auf der einen Seite gibt es einige normative Gründe, die für einen massvollen institutionalisierten Schutz politischer Minderheiten sprechen: namentlich die Sicherung einer angemessenen Balance zwischen den Demokratieprinzipien Gleichheit, Freiheit und Kontrolle durch eine Stärkung der Checks and Balances und den Einbezug intensiver Präferenzen. Auf der anderen Seite und aus einer ökonomisch-praktischen Perspektive muss ein Parlament aber auch die Kosten der Entscheidungsfindung im Auge behalten. Eine Demokratie muss eine Balance finden zwischen zwei Extrempunkten: zwischen einem effizienten und entscheidungskostengünstigen System reiner Mehrheitsentscheidungen, das aber die Gefahr einer Mehrheitstyrannei birgt und deshalb auf Dauer riskant ist, einerseits; und einem ausgebauten Schutz von Minderheiten, der zwar die Entscheidungsrisiken gering hält, die Entscheidungsprozesse aber lang und kostspielig macht, andererseits.

* Année Politique Suisse, Universität Bern.

** Parlamentsdienste des Kantonsrats Zürich

In den Abschnitten 3 und 4 beschreiben wir auf der Basis einer Analyse der Verfassungen und Parliamentsgesetzgebungen des Bundes und der Kantone eine Auswahl der zahlreichen Möglichkeiten, die politischen Minderheiten in allen Phasen der parlamentarischen Entscheidungsfindung offenstehen. Der vergleichende Überblick zeigt ein eigentliches Sammelsurium von Minderheitenrechten und recht grosse kantonale Unterschiede, was den institutionalisierten Umgang mit politischen Minderheiten angeht: Die Kantone gehen das Dilemma zwischen Entscheidungskosten und Entscheidungsrisiken ganz unterschiedlich an.

2. Mehrheitsentscheidungen und politische Minderheiten

1831 machte sich der französische Adlige Alexis Charles-Henri-Maurice Clérel de Tocqueville auf, die junge, aber sich mit Macht entfaltende amerikanische Demokratie zu beschreiben. Was er sah, faszinierte und ängstigte ihn zugleich. Auf der einen Seite diene die neue Staatsform zwar, anders als in Frankreich, dem Wohlergehen möglichst vieler, führe zu mehr Gleichheit und Wohlstand und die durch Mehrheitsbeschluss gefällten Entscheide seien nicht nur rasch wieder änderbar, sondern stiessen auch auf breite Akzeptanz. Auf der anderen Seite aber werde die zunehmende Gleichheit zur Gefahr für die Freiheit: Eine Mehrheit von Gleichen bedrohe die individuelle Unterschiedlichkeit von Minderheiten. Um die «Tyrannie der Mehrheit» einzuschränken, empfahl der französische Liberale dezentralisierte Strukturen, eine aktive gesellschaftspolitische Kultur mit möglichst vielen Vereinen und Verbänden, die Freiheit der Presse und eine starke Judikative. Damit sollte Verschiedenartigkeit gelebt, organisiert und verteidigt werden (Tocqueville 1997 [1835/1840]).

Die Demokratie als Staatsform hat seither einen eigentlichen Siegeszug angetreten (siehe z.B. Frevel 2009). Die Idee der po-

litischen Mitgestaltung möglichst vieler an möglichst vielem durch Mehrheitsentscheid hat sich – wenigstens als Idee – in den meisten Staaten der Welt durchgesetzt. Allein: Der Vorwurf der Tyrannie der Mehrheit konnte nie ganz entkräftet werden (Vatter 2011; Bühlmann et al. 2012). Es lohnt sich deshalb, dem Verhältnis von Demokratie, Mehrheit und Minderheit genauer nachzugehen.

2.1 Demokratieprinzipien und Mehrheitsregel

Die Anwendung der Mehrheitsregel ist weder eine hinreichende noch eine notwendige Bedingung dafür, dass ein Gemeinwesen als Demokratie gelten kann. Weder demokratietheoretisch noch historisch sind die beiden Konzepte zwingend miteinander verknüpft. Dennoch besitzt die Mehrheitsregel eine ganz besondere Affinität zu demokratischen Strukturen. Der Grund dafür liegt im demokratischen Prinzip der *Gleichheit*: In jenen, also den allermeisten, Fällen, in denen kein Konsens besteht, gewährleistet die Mehrheitsregel und nur die Mehrheitsregel, dass ein Entscheid unter gleicher Gewichtung aller Stimmen («one man, one vote») gefällt wird (Sartori 1992: 143–148; Scheuner 1973). Genau genommen, verschafft nur die Regel der *einfachen* Mehrheit (mehr als die Hälfte aller abgegebenen Stimmen) der demokratischen Gleichheitsforderung volle Geltung. Denn sobald für einen Entscheid eine irgendwie gearbete qualifizierte Mehrheit vorausgesetzt wird, erhalten die Befürworter des Status quo faktisch von vornherein ein höheres Stimmengewicht als die Befürworter einer Änderung.¹

Dennoch gibt es aus normativ-demokratischer Sicht gute Gründe, das Mehrheitsprinzip einzuschränken oder zumindest

¹ Das Erfordernis eines qualifizierten Mehrs lässt sich denn auch als Minderheitenschutz interpretieren, weil bereits eine Minderheit ausreicht, um einen Entscheid einer nicht ausreichend qualifizierten Mehrheit zu verhindern.

zu modifizieren. Gleichheit ist aus demokratietheoretischer Sicht nämlich keineswegs das einzige demokratische Prinzip, sondern daneben stehen die Prinzipien der Freiheit und der Kontrolle (Bühlmann et al. 2012). *Kontrolle* bedeutet im Sinne von Checks and Balances Beschränkung und Teilung der Macht – auch und gerade der Macht der Mehrheit. Und *Freiheit* umfasst individuelle und kollektive Freiheitsrechte wie Eigentums-, Religions-, Meinungs- oder Versammlungsfreiheit und damit explizit auch die Freiheit, einer aktuellen Mehrheit zu widersprechen und sie im politischen Wettstreit immer wieder herauszufordern. Eine Minderheit muss also die Möglichkeit haben, ihren Argumenten Gehör zu verschaffen, sich gegen eine Einschränkung ihrer politischen Handlungsfähigkeit durch die Mehrheit zu wehren und die Aussicht zu wahren, in Zukunft selbst Mehrheit zu werden (Sartori 1992: 41, 139). Die drei Demokratieprinzipien der Gleichheit, der Freiheit und der Kontrolle stehen in einem Spannungsverhältnis zueinander. Real existierende Demokratien können die einzelnen Prinzipien nicht beliebig maximieren, sondern stehen vor der Herausforderung, eine Balance zwischen allen dreien zu finden. Eine einseitige Betonung der einfachen Mehrheitsregel würde zwar die Gleichheit stärken, aber zu einer «Tyrannei der Mehrheit» führen; ein extremer Minderheitenschutz würde demgegenüber zwar die Freiheiten von Minderheiten maximieren, liefe aber Gefahr, zur «Tyrannei der Minderheit» zu verkommen.

Minderheitenrechte können somit als Einrichtungen verstanden werden, die – im Zusammenspiel mit vielen weiteren Institutionen, beispielsweise einer unabhängigen Justiz – die Prinzipien Kontrolle und Freiheit stärken sollen, während die einfache Mehrheitsregel – neben anderen Institutionen wie beispielsweise dem allgemeinen Stimm- und Wahlrecht – das Prinzip der Gleichheit bedient.

Wesentlich ist aus demokratietheoretischer Sicht, dass Minderheitenrechte nicht einfach der materiellen Durchsetzung minoritärer Interessen gegen die Präferenzen der Mehrheit dienen dürfen, weil dies dem Gleichheitsprinzip zuwiderlaufen würde. Minderheitenrechte sind idealerweise so ausgestaltet, dass sie es der Mehrheit verfahrensmässig erschweren, ohne Kontrolle und ohne Beachtung der nötigen demokratischen Freiheiten Entscheide zu fällen; dass sie es aber gleichzeitig der Minderheit nicht ermöglichen, über Politikergebnisse materiell nach ihren minoritären Interessen zu entscheiden. Genau dieses Abwägen scheint auch im Zitat von Sartori auf, das wir diesem Beitrag vorangestellt haben.

Die im Bundesparlament und allen Kantonsparlamenten bestehenden, vielfältig variierenden Kombinationen und Ausgestaltungen von Mehrheitsregel und Minderheitenrechten, die wir in Abschnitt 3 illustrieren werden, lassen sich aus dieser normativen Perspektive als Versuche erklären, in jedem Parlament eine Balance zwischen Gleichheit, Freiheit und Kontrolle herzustellen, die dem institutionellen, politischen und gesellschaftlichen Kontext des jeweiligen Kantons angemessen ist. Wichtig ist, dass der Minderheit dabei ein bestimmender Einfluss auf das Entscheidungsverfahren, nicht aber auf die unmittelbaren materiellen Entscheide verschafft wird. Minderheitenrechte sind in diesem Sinne als Schutzrechte zu verstehen und nicht als Möglichkeiten, eine Tyrannei der Mehrheit in eine Tyrannei der Minderheit(en) zu verwandeln.

2.2 Entscheidungen, Entscheidungskosten und Entscheidungsrisiken

Im vorherigen Abschnitt haben wir Sinn und Zweck von Minderheitenrechten aus der Perspektive der normativen Demokratietheorie bzw. auf der Basis von demokratischen Idealen betrachtet. Hehre demokratische

Ideale allein könnten die grosse empirische Verbreitung von Minderheitenrechten in den Demokratien der Welt aber kaum erklären. Für das Verständnis der Rolle von Minderheitenrechten ebenso bedeutsam dürfte die eher zweckrationale Perspektive der Entscheidungstheorie sein, wie wir sie nun in Anlehnung an Sartori (1992: 212–249) skizzieren.

Der Vorbereitung und Herstellung gesamtgesellschaftlich allgemeinverbindlicher Regeln und Entscheidungen – so unsere Definition von Politik (vgl. Meyer 2010) – sind mindestens zwei Problemfelder inhärent: die Kosten für Vorbereitung und Herstellung auf der einen und die Risiken der gefällten Entscheidung auf der anderen Seite. Entscheidungskosten entstehen durch Ressourcenverbrauch für die Entscheidungsfindung, also z.B. durch die Zeit, die man für die Suche nach einem Entscheid aufwendet. Die Entscheidungsrisiken bestehen darin, dass der Entscheid den Präferenzen der Gesellschaftsmitglieder zuwiderlaufen kann – sei es wegen mangelnder Informiertheit oder wegen schädlichen Eigeninteressen der Entscheidenden. Das Risiko, dass ein Entscheid nicht akzeptiert und letztlich nicht umgesetzt wird, hängt davon ab, wie gross der Anteil der Gesellschaft ist, der vom Entscheid Nutzen zieht bzw. vom Entscheid eingeschränkt wird, und als wie intensiv dieser Nutzen bzw. die Einschränkungen wahrgenommen werden. Im Grunde genommen geht es bei der Entscheidungsfindung also darum, eine Balance zwischen Entscheidungskosten und Entscheidungsrisiken zu finden.

Nun könnte man meinen, dass diese Balance mit dem Mehrheitsprinzip gefunden werden kann. Das Verfahren ist in der Tat sehr kostengünstig: Es braucht lediglich ein individuelles Abwägen der Präferenzen der am Entscheid Beteiligten und die Summierung der daraus resultierenden individuellen Entscheide. Auch wenn im Sinne der deliberativen Demokratie (z.B. Habermas 1992) auch noch ein Austausch

der wichtigsten Argumente hinzukommen sollte, ist das Verfahren relativ zeitsparend, wenn am Schluss die Mehrheit entscheidet. Auch die Entscheidungsrisiken sind mit einem Mehrheitsentscheid immer so geartet, dass die Mehrheit einen Nutzen aus dem Entscheid zieht (oder dies zumindest zum Zeitpunkt der Entscheidung glaubt).

2.3 Minderheitenrechte zur Verteidigung intensiver Präferenzen

Diese Sichtweise lässt allerdings einen zentralen Aspekt ausser Acht: die Intensität von Interessen im Allgemeinen und von Minderheiteninteressen im Besonderen. Gerade Minderheiten setzen sich häufig für aus ihrer Sicht sehr wesentliche oder mit den Worten Sartoris (1992) «intensive» Präferenzen ein. Betreffen Entscheidungen genau diese intensiven Präferenzen, so dürften sich deren minoritäre Vertreterinnen und Vertreter ganz besonders ins Zeug legen. «Die Tatsachen des Lebens sehen so aus, dass ein starkes Nein zwei schwache Ja überwindet und dass ein hartnäckiges Ja zwei schwächliche Nein schlägt» (Sartori 1992: 225). Ein reines Mehrheitsprinzip würde diese Möglichkeit nun aber zunichtemachen. Das Gewicht von Minderheiten muss ergo dann zur Geltung kommen können, wenn es sich um einen Verhandlungsgegenstand handelt, der die von dieser kleinen Gruppe vertretene Präferenz ganz besonders betrifft.

Freilich darf Minderheitenschutz auch in diesem Falle nicht einfach zur Tyrannei der Minderheit verkommen. Eine Beherrschung der Mehrheit durch die Minderheit wäre mit dem demokratischen Gleichheitspostulat nicht zu vereinbaren, wie wir oben dargelegt haben. Minderheiten dürfen in einer Demokratie deshalb Macht nicht durchsetzen, sondern nur die Macht der anderen begrenzen und allenfalls blockieren können – und auch dies soll einen mehr oder weniger starken Effort voraussetzen, damit sie diese Karte möglichst nur dann spielen, wenn intensive Präferenzen betroffen sind.

2.4 Minderheitenrechte in Repräsentativsystemen

Entscheidungskosten und Entscheidungsrisiken werden stark von der Zahl der Entscheider beeinflusst. Wir können uns ein Kontinuum vorstellen zwischen einem einzigen Entscheider (z.B. in einer Diktatur) und dem gesamten Kollektiv, das entscheidet (z.B. in einer direkten Demokratie²). Entscheidet einer alleine, sind die Entscheidungskosten praktisch inexistent, die Entscheidungsrisiken aber potenziell sehr hoch. Dieses Verhältnis dreht sich um, wenn das gesamte Kollektiv entscheidet: die Dauer, die aufgewendet werden muss, damit ein Entscheid gefunden wird, bei dem alle einbezogen sind, ist sehr lang, das Entscheidungsrisiko wird hingegen sehr klein (Sartori 1992: 216–218).

In repräsentativen Demokratien nimmt das Parlament in diesem Kontinuum eine Mittelposition ein. Die Entscheidungskosten werden – im Vergleich zu Kollektiventscheidungen – mit der Repräsentation des ganzen Volks durch einige Dutzend Parlamentarier stark verringert. Wie aber ist es mit den Entscheidungsrisiken?

Die Idee von Repräsentation beruht auf der (Ideal-)Vorstellung einer substanziellen Vertretung: Freie und faire Wahlen führen dazu, dass die wichtigsten gesellschaftlichen Präferenzen durch die verschiedenen im Parlament sitzenden Gruppierungen und Parteien adäquat widerspiegelt werden (Mansbridge 2003). Diese Idealvorstellung ist allerdings aus zwei Gründen zu relativieren. Beide Gründe führen dazu, dass die Präferenzen von Bevölkerungs- und Parlamentsmehrheit voneinander abweichen

können und die Entscheidungsrisiken bei Parlamentsentscheidungen dadurch größer sind als bei Kollektiventscheidungen. Zum einen schafft jedes noch so ausgeklügelte Wahlsystem Verzerrungen, die schon rein rechnerisch zu Abweichungen zwischen Wählerschaft und Repräsentanten führen (Nohlen 2002). Zum anderen ist die Modellvorstellung, dass mit einer Wahl alle vier Jahre die Wählerschaft in die Lage versetzt würde, Repräsentanten auszuwählen, die in der gesamten Legislatur bei allen wichtigen, auch erst neu auftauchenden politischen Fragen zuverlässig die Präferenzen ihrer WählerInnen vertreten (könnten), nur begrenzt realistisch (vgl. dazu Leimgruber et al. 2010; Schwarz et al. 2010).

Indem demokratische Repräsentation die Anzahl Entscheider auf einige Dutzend Repräsentanten reduziert, verringert sie also die Entscheidungskosten drastisch; dies allerdings zum Preis eines unweigerlich erhöhten Risikos, dass die wenigen Repräsentanten bisweilen «am Volk vorbei» entscheiden. Darum kommt Minderheitenrechten in Parlamenten eine ganz besonders wichtige Rolle zu: Sie müssen sicherstellen, dass sich (organisierte) minoritäre Präferenzen aus der Bevölkerung Gehör verschaffen können. Und sie müssen so beschaffen sein, dass sie eine parlamentarische Mehrheit dazu zwingen, wichtige und möglicherweise untervertretene Bevölkerungspräferenzen, die von parlamentarischen Minderheiten organisiert werden, in den Entscheidungsprozess mit einzubeziehen.

Gerade in repräsentativen Systemen würde sich die Anwendung der reinen Mehrheitsregel über Dauer rächen, sprich: die Entscheidungsrisiken stark erhöhen. Am problematischsten wäre eine Situation, bei der eine politische Gruppe dauerhaft in die Minderheit versetzt wird. Intensive Präferenzen verschaffen sich in der Regel anderweitig Luft, wenn dies auf demokratisch-repräsentativem Weg auf Dauer nicht möglich ist. Werden solche Anliegen dauerhaft ignoriert, kann dies bis hin zu gewalttätigen Konflik-

² Hier muss natürlich eine Einschränkung gemacht werden: Es gibt keine real vorkommende Staatsform, in der ein gesamtes Kollektiv gleichzeitig entscheidet. In der Regel werden immer einzelne Gruppen bereits vom Entscheidungsprozess ausgeschlossen (z.B. Migranten, Minderjährige, zukünftige Generationen), obwohl sie von der Entscheidung selber betroffen sind. In unserem Beitrag blenden wir diese Art der Exklusion von Minderheiten aus.

ten führen. Glücklicherweise findet sich diese Situation in etablierten Demokratien selten. Aber auch hier können intensive Minderheiten die Bevölkerung derart für sich gewinnen, dass vermeintliche Mehrheiten bei Wahlen bestraft werden.

Ein besonders schönes Beispiel für die Gefahr (zu) hoher Entscheidungsrisiken stellt die semidirekte Demokratie dar. Wenn intensive Minderheiten nicht genügend in Entscheidungsprozesse eingebunden werden und deren Präferenzen sich in Mehrheitsentscheidungen nicht genügend widerspiegeln, droht die Gefahr des Scherbenhaufens nach einem Referendum. Indem referendumsfähige Minderheiten schon früh in den Entscheidungsprozess eingebunden werden, werden höhere Entscheidungskosten zugunsten einer Verringerung der Entscheidungsrisiken in Kauf genommen.

Dass es in den meisten demokratisch organisierten Gremien Ausnahmen von der Anwendung der reinen Mehrheitsregel gibt, lässt sich also nicht nur mit dem demokratietheoretischen Gebot der Ausbalancierung von Gleichheit, Freiheit und Kontrolle erklären; sondern auch damit, dass Minderheitenrechte wirksame Instrumente sein können, um Entscheidungsrisiken zu verringern.

3. Minderheiteninstrumente in den Parlamenten des Bundes und der Kantone

Aus einer normativen Perspektive betrachtet, dienen parlamentarische Minderheitenrechte also dazu, eine angemessene Balance zwischen den Demokratieprinzipien Gleichheit, Freiheit und Kontrolle zu ermöglichen, indem sie die Checks and Balances stärken und intensive Präferenzen einbeziehen. Aus einer zweckrationalen entscheidungstheoretischen Perspektive gesehen, dienen Minderheitenrechte der Ausbalancierung von Entscheidungskosten und Entscheidungsrisiken.

Eine Betrachtung der konkreten Regelungen in den Parlamenten des Bundes und der 26 Kantone zeigt, dass zum Erreichen dieser doppelten Balance eine enorme Vielfalt von konkreten Instrumenten bereitsteht. So sind wir bei unserer Durchsicht der Verfassungen, Parlamentsgesetze, -geschäftsordnungen u.ä. des Bundes und der Kantone auf insgesamt über 70 unterschiedliche Instrumente gestossen, die die Einflussnahme politischer Minderheiten auf den parlamentarischen Entscheidungsprozess regulieren.³ Viele davon existieren nur in einem einzigen Parlament, manche sind in der einen oder anderen Form flächendeckend anzutreffen. Dabei finden sich nicht nur Regeln zur Einbindung von Minderheiten, sondern auch solche, die umgekehrt die Steigerung der Entscheidungseffizienz, also die Verringerung der Entscheidungskosten, zum Ziel haben. Diese Regelungen errichten für kleine und/oder wenig intensive Minderheiten Hürden und haben damit eine eher exkludierende Wirkung.

Die ausserordentliche Vielfalt der in den Parlamenten anzutreffenden Regeln verunmöglicht im vorliegenden Rahmen schon aus Platzgründen eine vollständige Übersicht. Hier konzentrieren wir uns stattdessen auf eine schlaglichtartige Darstellung ausgewählter Regeln, die die theoretisch herausgearbeiteten Funktionen exemplifizieren und die Vielfältigkeit der Ausgestaltungen von parlamentarischen Minderheitenrechten sowie die kantonale unterschiedliche Balance zwischen Entscheidungsrisiken und Entscheidungskosten illustrieren sollen.

³ Hier sei noch einmal erwähnt, dass wir uns in diesem Beitrag explizit auf politische und nicht auf ethnische, sprachliche oder strukturelle Minderheiten konzentrieren. Das einzige Kantonsparlament, das einer strukturellen Minderheit bestimmte zusätzliche Rechte zugesteht, ist der Grosse Rat des Kantons Bern. Hier hat die sogenannte Deputation, die aus den Grossräten des Berner Juras sowie den französischsprachigen Grossräten des Wahlkreises Biel-Seeland besteht, gewisse besondere Möglichkeiten zur Gestaltung des Entscheidungsverfahrens. (Vgl. dazu den Beitrag von Christina Bundi in diesem Heft.)

Wir beschränken uns dabei auf Minderheitenrechte auf Ebene des Parlamentsplenums und lassen Bestimmungen über Abläufe im Innern von Teilorganen (z.B. Büros oder Kommissionen) der Parlamente ausser Acht. Wir strukturieren die Darstellung nach sechs Phasen des parlamentarischen Entscheidungsprozesses; für jede Phase lassen sich andere Minderheitenrechte beobachten.⁴ In Abschnitt 4 dieses Beitrags präsentieren wir eine tabellarische Übersicht über einige ausgewählte Regelungen; auf Anfrage hin stellen wir Interessierten gerne auch den gesamten von uns erhobenen Datensatz per E-Mail zu.⁵

3.1 Bestimmung des Kreises derer, die (mit)entscheiden

Dem eigentlichen parlamentarischen Entscheidungsprozess vorgelagert, für diesen aber selbstredend von entscheidender Bedeutung, ist die Bestimmung derer, die als Beteiligte dazu zugelassen werden. Zuerst stehen dabei die Regeln für die *Parlamentswahlen*, die für die Vertreter minoritärer Anliegen unterschiedlich hohe Wahlhürden zur Folge haben. Am höchsten sind diese in der Regel bei Majorzwahlsystemen, wie sie insbesondere bei Parlamentswahlen in manchen Ost- und Innerschweizer Kantonen sowie für die Ständeratswahlen in allen Kantonen ausser NE und JU zur Anwendung gelangen. Aber auch Proporzsysteme können mit expliziten Quoren und/oder mit kleinen Wahlkreisen (hohes natürliches Quo-

rum/Wahlerfolgsschwelle) die Wahlchancen kleiner Parteien verringern. Anhand der Ausgestaltung des biproportionalen Wahlverfahrens (des sogenannten «doppelten Pukelsheim») im Kanton Zürich lässt sich das Dilemma zwischen Entscheidungsrisiken und Entscheidungskosten im Zusammenhang mit Wahlsystemen exemplarisch zeigen: Mit diesem Verfahren wurde zwar das Problem der geringen Wahlkreisgrösse angegangen, was zu einer besseren Einbindung von Minderheiten und somit zu einer Verringerung von Entscheidungsrisiken führt; gleichzeitig wurde aber ein 5%-Quorum auf Wahlkreisebene eingeführt, um die Anzahl gewählter Parteien im Parlament nicht zu gross werden zu lassen – sprich: um die Entscheidungskosten im Parlament gering zu halten.

Mit dem Einzug ins Parlament allein ist ein massgeblicher Einfluss einer Minderheit noch nicht gewährleistet. Alle Kantonsparlamente ausser AI kennen ein System mit *Fraktionen*, die ihren Angehörigen erst eine Einbindung in die wichtige Kommissionsarbeit und eine privilegierte Behandlung bei der Verteilung der Redezeit in Ratsdebatten gewährleisten. Für die Bildung einer Fraktion ist aber jeweils eine Mindestzahl von Parlamentsmitgliedern nötig, was für kleine Minderheiten eine zusätzliche Hürde darstellt. Niedrige Fraktionsquoten integrieren Minderheiten, bedeuten aber auf der anderen Seite schwerfälligere Entscheidungsprozesse, sprich erhöhte Entscheidungskosten. Einzelne Parlamente garantieren auch den kleinsten Fraktionen mindestens einen Sitz in jeder Kommission, teils mit Stimmrecht (z.B. TI) und teils mit beratender Stimme («Fraktionsbeobachter» in SG). Teilweise wird auch die Einsitznahme von Fraktionslosen in Kommissionen ermöglicht (z.B. GL).

Eine parlamentarische Mehrheit kann den Kreis der Entscheidungsberechtigten auch beeinflussen, indem sie gewählte Parlamentsmitglieder von Sitzungen *ausschliesst* oder ganz des Amts enthebt; auch die Aufhebung

⁴ In der parlamentarischen Realität, etwa im Wechselspiel zwischen Kommissions- und Plenumsberatungen oder zwischen Detailberatungen und Gesamtabstimmungen, können sich diese Phasen überlagern und/oder lassen sich nicht immer scharf voneinander trennen; auch die Zuordnung der Minderheiteninstrumente zu den einzelnen Phasen ist nicht immer ganz eindeutig. Die von uns getroffene Unterscheidung der Phasen stellt eine analytische Vereinfachung zugunsten einer besseren Übersichtlichkeit dar.

⁵ Kontakt für Anfragen: hanspeter.schaub@pd.zh.ch, marc.buehlmann@ipw.unibe.ch. Sehr gerne nehmen die Autoren auch Hinweise auf unvollständige oder fehlerhafte Angaben entgegen.

der Immunität eines Parlamentsmitglieds kann den ersten Schritt für eine Amtsenthebung darstellen. Die Vorgänge der letzten Monate in der Türkei legen nahe, dass solche Mittel durchaus strategisch zum Ausbau parlamentarischer Mehrheiten genutzt werden können. Wo für solche Beschlüsse qualifizierte Mehrheiten vorausgesetzt werden, können mehr oder weniger grosse Minderheiten verhindern, dass sie durch personelle Ausdünnung in ihrer Handlungsfähigkeit beschränkt werden.

Eine ähnliche Sorge dürfte der – aus heutiger Sicht eher als Kuriosum anmutenden – Schwyzer Regelung zugrunde liegen, wonach es einer Zweidrittelsmehrheit der Stimmenden bedarf, um für eine Kantonsratssitzung einen anderen Sitzungsort als das Rathaus in Schwyz festzulegen: Vermutlich sollte damit verhindert werden, dass eine Mehrheit den Sitzungsort so manipuliert, dass sie den Angehörigen einer Minderheit systematisch die Sitzungsteilnahme erschwert.

3.2 Bestimmung der Agenda: Worüber wird (nicht) entschieden?

Ebenso bedeutsam wie die Frage, *wer* mitentscheidet, kann die Frage sein, *worüber* entschieden oder zumindest beraten wird – und worüber nicht: Die Möglichkeit, die politische Agenda mitzugestalten, gilt als eines der bedeutendsten Machtmittel überhaupt (Bachrach/Baratz 1962). Oft vertreten Minderheiten Interessen, die nicht nur wenig mehrheitsfähig sind, sondern in verschiedener Hinsicht heikel sein können und bisweilen auch den Bruch von Tabus anvisieren. Minderheiteninteressen nicht nur zu schützen, sondern deren Artikulation auch effektiv zuzulassen, ist für Mehrheiten, die die «Normalität», Gewohnheit oder eben Mehrheitsmeinungen vertreten, nicht einfach und in der Regel auch nicht attraktiv. Aus einer prozeduralen Perspektive und im Sinn des demokratischen Freiheitsprinzips müssen Tabubrüche aber zugelassen werden, können doch gerade auch Extremfor-

derungen mit der Zeit zu gesellschaftlichen und politischen Veränderungen führen. Reformen und demokratische Erneuerung sind nur möglich, wenn Gewohnheit und Normalität hinterfragt werden dürfen. Dabei können sich Minderheiten unterschiedlich hohen institutionellen Hürden gegenübersehen, um eigene Anliegen überhaupt in die parlamentarische Arena zu tragen. Niedrige Hürden reduzieren das Entscheidungsrisiko (hier liesse sich auch sagen: das «Nichtentscheidungs-Risiko»), dass die Parlamentsmehrheit ein für die Bevölkerung relevantes Thema verschläft oder unter dem Deckel hält; sie bedeuten aber auch eine stärkere Befrachtung der Parlamentsarbeit, sprich höhere Entscheidungskosten.

Ein Agenda-Setting-Instrument, das in fast allen Kantonen als Minderheitenrecht ausgestaltet ist, ist die ausserordentliche *Einberufung* des Parlaments. Einzig in SG wird dafür eine Mehrheit des Kantonsrats vorausgesetzt. Auch in den übrigen Kantonen variiert das nötige Quorum aber erheblich, nämlich von 14% (AG) bis 35% (OW) aller Parlamentsmitglieder.

Vielerorts kann eine parlamentarische Minderheit (z.B. in BL, LU und SH jeweils ein Drittel der Anwesenden) auch verhindern, dass am Sitzungstag selbst noch die vorgängig bekanntgegebene *Tagesordnung* ergänzt wird; in anderen Kantonen (z.B. NW, VD) braucht es dafür hingegen eine einfache Mehrheit der Anwesenden. Die Voraussetzung eines qualifizierten Mehrs bedeutet eine reduzierte Flexibilität bei der Traktandenfestlegung und damit höhere Entscheidungskosten. Dafür verringert sie das Risiko, dass die parlamentarische Mehrheit ihre Anliegen zu strategisch günstigen Zeitpunkten auf die Agenda setzt und so Ziele durchsetzt, die zu anderen Zeitpunkten oder nach längerer Vorlaufzeit möglicherweise nicht mehrheitsfähig wären.

In verschiedenen Parlamenten wird die Einreichung von parlamentarischen *Vorstössen* mit Quoren reguliert: Diese Parlamente nehmen das Risiko in Kauf, dass Themen

gar nicht zum parlamentarischen Entscheidungsprozess zugelassen werden, obwohl ihre Beratung möglicherweise bei einigen Parlamentsmitgliedern einen Meinungsumschwung herbeiführen oder zu einem Kompromiss führen könnte; dafür senken sie so natürlich ihre Entscheidungskosten, indem sie Anliegen, die voraussichtlich ohnehin chancenlos sind, von Anfang an herausfiltern. Nicht zufällig sind die Hürden bei der Parlamentarischen Initiative, der für ein Parlament in der Regel aufwändigsten Vorstossart, am stärksten verbreitet – allerdings in vielfältigen Abstufungen. Während etwa in BL eine Parlamentarische Initiative bereits scheitert, wenn sie nicht von mindestens 12 der 90 Landratsmitglieder unterzeichnet und anschliessend von einer einfachen Mehrheit vorläufig unterstützt wird, sind z.B. in NW die Hürden tiefer gewählt: Hier wird die materielle Behandlung einer Parlamentarischen Initiative bereits in Gang gesetzt, wenn diese von einem einzigen Landratsmitglied unterzeichnet und von 20 der 60 Parlamentarier vorläufig unterstützt wird.

Auch die *Dringlicherklärung* parlamentarischer Vorstösse verstehen wir als Agenda-Setting-Instrument, bestimmt sie doch darüber, wann ein bestimmtes Thema auf die parlamentarische Agenda kommt. Hierzu lässt sich eine interessante Beobachtung machen: In mehreren Kantonen kann eine parlamentarische Minderheit (z.B. in SO ein Drittel der Anwesenden) *verhindern*, dass ein Vorstoss für dringlich erklärt wird. Im Zürcher Kantonsrat besteht dagegen gerade ein umgekehrtes Minderheitenrecht: Hier reichen die Stimmen von einem Drittel aller Parlamentsmitglieder, um für ein Postulat oder eine Anfrage die Dringlichkeit zu *beschliessen*. Trotz entgegengesetzter Ausrichtung geht es in beiden Fällen darum, nicht einer (knappen) Mehrheit die alleinige Hoheit über die parlamentarische Agenda zu überlassen; während in Kantonen wie SO das Risiko offenbar vor allem darin gesehen wurde, dass die Mehrheit ein bestimm-

tes Anliegen übereilt durchboxt, nahm der Zürcher Gesetzgeber offenbar lieber eine stärkere Belastung von Verwaltung und Parlament in Kauf, um dafür das Risiko zu verringern, dass ein Anliegen einer Minderheit einfach auf die lange Bank geschoben werden kann. Das Beispiel illustriert damit exemplarisch, dass sowohl Entscheide als auch Nichtentscheide Entscheidungsrisiken bergen – und dass Minderheitenrechte die Vermeidung beider Risikoarten bezwecken können.

3.3 Deliberation und Meinungsaustausch

Hat es ein Anliegen einmal in die parlamentarische Arena geschafft, beginnen die Diskussion und die Meinungsbildung dazu. Diese Entscheidungsphase steht im Zentrum der sogenannten deliberativen Demokratietheorie (z.B. Habermas 1992, Steiner et al. 2004). Diese stellt die prozedurale Rationalität der demokratischen Entscheidungsfindung in den Vordergrund: Nicht so sehr die Entscheidung selber ist von Bedeutung, sondern vielmehr wie sie zustande gekommen ist. Im Idealfall bildet eine demokratische Entscheidung den Abschluss eines herrschaftsfreien Diskurses, bei dem alle Argumente und Sichtweisen – eben auch solche von Minderheiten – unvoreingenommen angehört und sorgfältig gegeneinander abgewogen werden. Ein solches Verfahren stärkt die Legitimationsbasis für einen Entscheid und senkt die Entscheidungsrisiken, weil dabei vielfältige, auch minoritäre, Argumente und Einwände in Betracht gezogen werden. Freilich treiben solcherart ausgedehnte Diskussionen die Entscheidungskosten in die Höhe.

Ein Blick in die Parlamentsgesetzgebung zeigt verschiedene Instrumente, mit denen Minderheiten ausgedehnte Debatten und das Einbringen zusätzlicher Argumente erzwingen können. So kann beispielsweise in ZH schon eine Minderheit von 20 der 180 Kantonsräte erreichen, dass der Rat einen bereits gefassten Beschluss wiedererwä-

gen, sich also nochmals vertiefter mit den Argumenten der zunächst unterlegenen Seite auseinandersetzen muss (*Rückkommen*). In den meisten Kantonen (z.B. AR, OW) braucht es für einen solchen Rückkommensbeschluss eine einfache Mehrheit, in UR sogar eine Zweidrittelsmehrheit – hier kann also schon eine Minderheit verhindern, dass der Landrat sich nochmals mit einem seiner Beschlüsse auseinandersetzen muss.

Recht verbreitet sind auch Instrumente, die es erschweren, dass eine Mehrheit kurzerhand die Dauer einer *laufenden Debatte einschränkt*: Während in manchen Kantonen ein sofortiger Debattenabbruch ganz ausgeschlossen ist, reichen in GE, SH und UR immerhin ein Drittel der Stimmen, um einen sofortigen Abbruch der Debatte zu einem Geschäft zu verhindern. In BS, GR, SO und ZG kann ebenfalls ein Drittel verhindern, dass die Rednerliste geschlossen wird. Solche Regeln sorgen für höhere Entscheidungskosten, stellen aber sicher, dass wenigstens grössere Minderheiten genügend zu Wort kommen.

Einem ähnlichen Zweck dienen Regeln, mit denen parlamentarische Minderheiten erreichen können, dass bei der Behandlung parlamentarischer Vorstösse eine Debatte geführt werden muss und diese nicht lediglich im schriftlichen Verfahren erledigt werden können. So findet zu *Interpellationen* beispielsweise in SZ und fünf weiteren Kantonen schon auf Verlangen eines einzigen Ratsmitglieds eine Diskussion statt; in ZH reichen dafür 20 von 180 Parlamentariern, in JU 12 von 60. Demgegenüber findet etwa im Tessiner Grossen Rat oder auch im National- und im Ständerat eine allgemeine Debatte zu einer Interpellation nur dann statt, wenn eine einfache Mehrheit dies möchte.

3.4 Appell an die Öffentlichkeit

Parlamente beschränken sich bekanntlich nicht allein auf den Zweck, politische Entscheide auszuarbeiten und zu fällen. Vielmehr haben sie auch eine Funktion als

Forum, das Öffentlichkeit schafft, Anliegen artikuliert und den Entscheidungsprozess für die Bevölkerung nachvollziehbar macht (siehe z.B. Marschall 2016). In diesem Sinn muss eine parlamentarische Minderheit die Möglichkeit haben, im Fall von intensiven Präferenzen auch die ausserparlamentarische Öffentlichkeit auf die besondere Bedeutung der Entscheidung aufmerksam zu machen. Zum einen dient diese «Schaufensterfunktion» von Minderheitenrechten als Druckmittel gegen die Mehrheit: Diese wird Minderheiteninteressen eher mit einbeziehen, wenn sie ansonsten Reaktionen aus Medien, Zivilgesellschaft und Öffentlichkeit befürchten muss. Zum anderen können parlamentarische Minderheiten aber gerade auch in Fällen, in denen sie im Parlament mit ihren Positionen absehbar chancenlos bleiben, ein legitimes Interesse haben, zumindest gegenüber der Öffentlichkeit und der Wählerschaft zu dokumentieren, welche Lösung sie bevorzugt hätten. Das gehört zur Logik der Repräsentations- bzw. Wahldemokratie, in der die politischen Akteure versuchen, potenzielle Wählerinnen und Wähler für sich zu gewinnen oder zumindest auf sich aufmerksam zu machen. Die parlamentarischen Regeln sehen für solche Appelle an die Öffentlichkeit unterschiedliche Möglichkeiten vor oder aber setzen Hürden, um einer allzu leichtfertigen Bemühung dieses Mittels vorzubeugen.

So reicht vielerorts schon eine recht kleine Minderheit, um eine *Namensabstimmung* mit Dokumentation und Veröffentlichung des Abstimmungsverhaltens jedes Parlamentsmitglieds zu erwirken.⁶ In NE genügen dafür (bei einem Ausfall der elektronischen Abstimmungsanlage) bereits 10

⁶ In vielen Parlamenten sind zwar mit der Einführung elektronischer Abstimmungsanlagen die Namensabstimmungen zum Standardprozedere geworden, das keinen speziellen Beschluss mehr voraussetzt. Auch diese Kantone legen aber fest, unter welchen Bedingungen bei einem Ausfall der elektronischen Abstimmungsanlage namentlich abgestimmt wird.

von 115 Grossräten, andernorts braucht es die Unterstützung von bis zu einem Drittel der Stimmen. Restriktiver ist NW, wo eine Namensabstimmung von einer einfachen Mehrheit verlangt werden muss – und AI, wo Namensabstimmungen generell ausgeschlossen sind. Wo die Hürden für eine Namensabstimmung niedrig angesetzt sind, reduziert sich das Risiko, dass die parlamentarische Mehrheit Beschlüsse fällt, die sie gegenüber der Öffentlichkeit nicht rechtfertigen kann oder will.

Umgekehrt erlauben es manche Kantonsparlamente einer Minderheit, sich gerade im Gegenteil vor der Öffentlichkeit zu schützen: Z.B. reichen in SZ 20 von 100 Kantonsräten, damit eine *Abstimmung geheim* durchgeführt werden muss. Damit wird eine andere Art von Entscheidungsrisiken minimiert – nämlich das Risiko, dass Parlamentarier entgegen ihrem besten Wissen und Gewissen abstimmen, weil sie sich vor Sanktionen durch ihre Wähler fürchten oder sich gezwungen fühlen, sich der Fraktionsdisziplin unterzuordnen. Geheime Parlamentsabstimmungen können insofern als Mittel gesehen werden, um die Freiheit des parlamentarischen Mandats zu stärken. Interessant sind in dem Zusammenhang die Fälle JU, SZ und UR: Alle drei sehen vor, dass eine Minderheit eine geheime Abstimmung verlangen kann, ermöglichen aber auch die Erwirkung einer Namensabstimmung durch eine Minderheit. Zur Auflösung widersprüchlicher Beschlüsse haben sie unterschiedliche Lösungen gewählt: In UR findet eine Abstimmung auf Wunsch von 15 Landratsmitgliedern geheim statt, auch wenn 15 oder mehr andere Mitglieder eine Namensabstimmung wünschen. In SZ kommt hingegen jene Abstimmungsform zur Anwendung, welche mehr Stimmen auf sich vereint, und in JU wird in einem solchen Fall eine – geheime – Abstimmung darüber durchgeführt, ob die eigentliche Abstimmung geheim oder mit Namensaufruf stattfinden soll. Oft kann eine Minderheit – beispielsweise in BE und in SH ein Drittel der Stimmenden

– auch verhindern, dass ein Parlamentsgeschäft *geheim behandelt* wird. Diese Regelung erleichtert es Minderheiten ähnlich wie die Namensabstimmung, die Vorgänge im Parlament und die eigene Positionierung zu einem Geschäft öffentlich zu machen. Auf der anderen Seite erschwert sie es der Mehrheit, sich der Kontrolle durch die Öffentlichkeit zu entziehen.

3.5 Parlamentsentscheid

Auf die Phase der parlamentarischen Beratungen und Meinungsbildung folgt der materielle Entscheid des Parlaments. Bei der materiellen Entscheidung sind Minderheitenrechte aus demokratietheoretischer Sicht besonders rechtfertigungsbedürftig. Sie bergen nämlich die Gefahr, dass sie Freiheit und Kontrolle auf Kosten der Gleichheit unverhältnismässig stärken und im Extremfall in eine Tyrannei der Minderheit münden. Sie reduzieren die Entscheidungskosten in der Regel nicht, führen aber tendenziell zu höheren Entscheidungsrisiken, weil sie weniger breit abgestützte Entscheide bedeuten. Zu betonen ist, dass auch Vetomöglichkeiten, also die abschliessende *Verhinderung* von Entscheiden, materielle Minderheitenrechte sind – denn auch ein Veto bedeutet nie nur einen Entscheid *gegen* etwas, sondern immer auch einen Entscheid *für* eine Alternative (in aller Regel für den Status quo). Oder, anders ausgedrückt: Weil man nicht *nicht entscheiden* kann, sind auch vermeintliche «Nichtentscheide» immer Entscheide und zeitigen bisweilen folgenschwere Konsequenzen. Materielle Minderheitenrechte lassen sich am ehesten dann rechtfertigen, wenn sie dem Schutz vor besonders einschneidenden Eingriffen in vitale und intensive Interessengebiete der Minderheit dienen.

Entsprechend der demokratietheoretisch heiklen Natur von materiellen Minderheitsentscheiden sind diese in den von uns untersuchten Parlamentsgesetzgebungen seltener anzutreffen als solche zu den übrigen Phasen des Entscheidungsprozesses.

Dennoch gibt es Beispiele. Einen ersten Anwendungsbereich stellen *finanzpolitische Bremsinstrumente* dar: Sie setzen für grössere Kreditbeschlüsse (z.B. NW, SZ), defizitäre Budgets (z.B. BE, NE) und/oder Steuererhöhungen (z.B. TI, BE) die Zustimmung einer qualifizierten Mehrheit im Parlament voraus. Hier können parlamentarische Minderheiten nicht nur über das «Wann» (wie bei den nachfolgend besprochenen Dringlichkeitsbeschlüssen und Verhandlungsquoren), sondern direkt auch über das «Ob» einer staatlichen Massnahme entscheiden. Finanzpolitisch mag es gute Argumente dafür geben, demokratiethoretisch aber ist es ein relativ problematischer – wenn auch vom Verfassungs- und/oder Gesetzgeber abgesegneter – Anwendungsfall von Minderheitenrechten, weil damit faktisch den Befürwortern niedrigerer Staatsausgaben ein systematisch höheres Stimmengewicht gegeben wird. Auch ist es diskutabel, ob im Finanzbereich wesentlich vitalere Interessen zu schützen sind als in allen anderen Politikbereichen.

Relativ verbreitet ist ein Minderheitenveto gegen eine *dringliche Inkraftsetzung* von Gesetzen. In vielen Kantonen (z.B. in GE oder GR) können über ein Drittel der Stimmenden im Parlament eine dringliche Inkraftsetzung verhindern. Dieses Minderheitenrecht kann gut als demokratiethoretisch legitimer Schutzwall gegen besonders einschneidende Mehrheitsentscheide verstanden werden: Es erschwert namentlich eine Aushebelung des direktdemokratischen «Instanzenzugs», zumal eine dringliche Inkraftsetzung eines Gesetzes jeweils bedeutet, dass dieses bereits angewendet wird, bevor klar ist, ob die Stimmbevölkerung ihm in einer – obligatorischen oder fakultativen – Referendumsabstimmung zustimmt oder nicht.

Eine besonders simple Möglichkeit zur (zumindest vorläufigen) Verhinderung von Parlamentsentscheiden ist schliesslich die Verhinderung von dessen *Beschlussfähigkeit* (Verhandlungsquorum). Während die

meisten Parlamente bei der Anwesenheit einer Mehrheit ihrer Mitglieder verhandlungs- und beschlussfähig sind, sind die Kantonsparlamente von TG und AR schon blockiert, wenn 28% bzw. über ein Drittel der Mitglieder den Sitzungen fernbleiben.⁷

3.6 Wenn nach dem Parlamentsentscheid vor dem Volksentscheid ist

In den semidirekten Demokratien der Schweizer Kantone müssen sich unterlegene Minderheiten selbst nach einem Parlamentsentscheid noch nicht geschlagen geben. Vielmehr haben sie – zumindest für bestimmte Geschäfte – die Möglichkeit, mit einem Referendum einen Volksentscheid herbeizuführen. Volksabstimmungen sind für Parlamentsmehrheiten immer ein mehr oder weniger grosses Risiko, weil im Parlament gefasste Entscheidungen an der Urne noch einmal umgestossen werden können. Zudem erfordern sie einen oft aufwändigen Abstimmungskampf. Kann eine parlamentarische Minderheit glaubhaft mit einem Referendum drohen, verfügt sie deshalb über ein sehr mächtiges Werkzeug, um die Mehrheit zu Kompromissen bzw. zur zumindest teilweisen Berücksichtigung von (intensiven) Minderheitenpräferenzen zu bewegen. Das Referendum als ständiges Damoklesschwert gilt denn auch als zentrale Erklärung dafür, dass sich in der Schweiz ein Konkordanzsystem mit einer ausserordentlich starken Einbindung von Minderheiten etabliert hat (Neidhart 1970, Linder 2012). Die Berücksichtigung von Minderheiten aufgrund von Referendumsdrohungen steigert somit zwar die Entscheidungskosten, senkt

⁷ Dass eine kantonale parlamentarische Opposition eine Abstimmung durch Absenz boykottiert, dürfte freilich kaum Vater des Gedankens gewesen sein, als die Verhandlungsquoren festgelegt wurden; dies zeigt auch die Tatsache, dass die parlamentarischen Geschäftsordnungen (auch jene von TG und AR) eine Teilnahmepflicht für die Parlamentsitzungen postulieren. Allein: In den USA und aktuell in verschiedenen europäischen Staaten sind derartige Boykottversuche keine Seltenheit.

aber das Entscheidungsrisiko, weil ein genügender Einbezug von Minderheitenpräferenzen hilft, ein Referendum zu vermeiden oder – wenn dieses am Ende dennoch ergriffen wird – die Chancen auf einen Abstimmungssieg tendenziell verbessert.

Unser Blick in die Kantone zeigt, dass es Minderheiten unterschiedlich schwer haben, mit einem *Referendum* zu drohen bzw. ein solches einzuleiten. Während etwa in den beiden Landsgemeindekantonen GL und AI sämtliche Gesetze obligatorisch – d.h. ohne Anstrengung durch eine Minderheit – den Stimmberechtigten vorgelegt werden müssen, müssen etwa in GE immerhin die Unterschriften von 3% aller Stimmberechtigten gesammelt werden. Beim Finanzreferendum variieren neben den Unterschriftenzahlen und den Sammelfristen für fakultative Referenden auch die Beträge, ab denen eine Ausgabe dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum untersteht. Diese verschiedenen Faktoren lassen sich in einem Index verrechnen, der angibt, wie niedrig oder hoch die institutionellen Hürden sind, die für eine Referendumsabstimmung übersprungen werden müssen (siehe Tabelle 1; Schaub/Dlabac 2012, Stutzer 1999). Für den hier im Vordergrund stehenden Kontext gilt, dass die Stellung von Minderheiten bereits im Parlament umso stärker sein dürfte, je einfacher – und damit wahrscheinlicher – die Ergreifung eines Referendums bei einer ungenügenden Berücksichtigung ihrer Präferenzen ist.

Nebst diesem «klassischen» fakultativen Referendum, bei dem die nötige Anzahl Unterschriften von Stimmberechtigten gesammelt wird, und das im parlamentarischen Verfahren vor allem als Drohkulisse Wirkung entfaltet, kann in vielen Kantonen ein Volksentscheid alternativ auch direkt durch eine parlamentarische Minderheit mit einem *Behördenreferendum* erwirkt werden: In manchen Kantonen müssen dazu *nach* der parlamentarischen Schlussabstimmung die Unterschriften einer Mindestzahl von Parlamentsmitgliedern (z.B. von 30 der 130

Grossräte in TG oder von 27 der 80 Kantonsräte in ZG) eingereicht werden. In anderen Kantonen ist das Erreichen eines bestimmten Quorums *in* der parlamentarischen Schlussabstimmung ausschlaggebend: So fallen z.B. in BL und SH alle Gesetzesvorlagen, die in der Schlussabstimmung von über 20% der anwesenden Parlamentsmitglieder abgelehnt worden sind, unter das obligatorische Referendum, während die weniger umstrittenen Gesetze lediglich dem fakultativen Referendum unterstellt werden (vgl. auch Platipodis-Bätschmann 2013).

4. Übersicht und Diskussion

Die in diesem Ausmass bemerkenswerte und überraschende Vielfältigkeit und Verschiedenartigkeit der kantonalen Minderheitenregelungen systematisch zu erfassen, stellt sich als enormes Unterfangen heraus (welches unseres Wissens bisher noch nie in Angriff genommen worden war). In Tabelle 1 präsentieren wir deshalb eine sehr unvollständige Übersicht über einige der oben diskutierten Minderheitenrechte. Wir haben uns dabei auf ausgewählte Instrumente beschränkt, die in der einen oder anderen Form in mehreren Kantonen vorhanden sind und alle sechs von uns unterschiedenen Phasen des Entscheidungsprozesses abdecken.

Tabelle 1: Überblick über ausgewählte parlamentarische Minderheitenrechte in Bund und Kantonen.

Phase	Wer entscheidet mit			Agenda		Deliberation		
	Wahlerfolgsschwelle (2008) ①	Wahlquorum explizit	Fraktionsquorum in % der Parlamentssitze ②	Ausserordentliche Einberufung des Parlaments	Erwirken materieller Behandlung einer Parlamentarischen Initiative ③	Erwirken einer Ratsdebatte zu Anfrage / Interpellation	Verhinderung eines Schliessens der Rednerliste ④	Verhinderung eines Debattenabbruchs ④
AG	7.9	5%	3.6% m	14% m	43% m	>50% s	>50% s	X
AI	12.2	-	-	20% m	2% m*	2% m	-	-
AR	30.8	-	4.6% m	31% m	-	>50% s	>50% a	X
BE	5	-	3.1% m	25% m	>50% s	-	>50% s	X
BL	13.3	-	5.6% m	33% m	>50% a	>50% s	>50% s	>50% s*
BS	5	4%	4.0% m	25% m	>50% s	>50% s	33.4% s	X
Bund NR	22.4	-	2.5% m	25% m	>50% s*	>50% s	>50% s	-
Bund SR	37.2	-		25% m	>50% s*	>50% s	-	-
FR	7.5	-	4.5% m	20% m	>50% m	-	>50% s	X
GE	7.0	7%	7.0% m	30% m	1% m	-	67% s	33.4% a
GL	17.5	-	8.3% m	25% m	17% m*	>50% s	>50% s	>50% s
GR	32.5	-	4.2% m	17% m	>50% a	>50% s	33.4% s	X
JU	5.0	-	5.0% m	20% m	>50% s	20% m	>50% s	X
LU	5.0	-	4.2% m	25% m	34% s	1% m	>50% s	X
NE	10.0	10%	4.3% m	30% m	>50% s	>50% s	-	-
NW	18.3	-	8.3% m	25% m	33% m	2% m	>50% a	>50% a
OW	12.7	-	9.1% m	35% m	-	>50% s	>50% s	>50% s
SG	7.8	-	5.8% m	50.1% s	-	>50% s	>50% s	50% m
SH	7.5	-	8.3% m	25% m	>50% s	>50% s	>50% s	33.4% a
SO	5.0	-	5.0% m	17% m	>50% s	1% m	33.4% s	X
SZ	30.0	-	5.0% m	15% m	>50% s	1% m	>50% s	X
TG	6.2	-	3.8% m	23% m	>50% s	>50% s	>50% s	X
TI	1.1	-	5.6% m	33% m	1% m (?)	>50% s	-	-
UR	31.3	-	7.8% m	23% m	23% m	>50% s	33.4% a	33.4% a
VD	8.7	5%	3.3% m	20% m	>50% s	1% m	>50% s	>50% s
VS	10.8	8%	3.8% m	15% m	>50% s	>50% s	X	X
ZG	13.8	-	6.3% m	25% m	34% s	33.4% s	33.4% s	X
ZH	10.0	5%	2.8% m	17% m	33% m	11% m	>50% s	X

Öffentlichkeit			Parlamentsentscheid		Volksentscheid			Kanton
Erwirken einer Namensabstimmung ^⑤	Erwirken einer geheimen Abstimmung ^⑥	Verhindern der geheimen Beratung eines Geschäfts ^⑦	Verhandlungsquorum	Verhindern finanzieller Mehrbelastungen ^⑧	Index Gesetzesreferendum (2008) ^①	Index Finanzreferendum (2008) ^①	Behördenreferendum ^⑨	
O	X	nie geheim	>50% m	>50% s	4,75	4,88	25% m	AG
X	>50% s	>50% s	>50% m	>50% s	6,00	3,75	-	AI
O / 50% s*	>50% a	>50% s*	68% m	>50% s	4,67	3,00	34% a	AR
O / 25% m	66.7% s	33.4% s	>50% m	41% m	3,00	3,75	63% m	BE
O / 13.3% m	X	>50% s	>50% m	>50% s	5,17	4,75	21% a	BL
O / 10% m	X	nie geheim	50% m	33.4% s	4,00	4,25	>50% s	BS
O / 15% m	16.7% m	>50% s	>50% m	50% m	5,00	kein Fin.-ref.	-	Bund NR
O* / 21% m	16.7% m	>50% s	>50% m	50% m				Bund SR
O	>50% m	50% m	>50% m	50% m	2,67	2,50	25% m*	FR
10% m	X	33.4% a	kein Q.	50% m	2,00	1,00	67% s	GE
25% m	X	33.4% a	>50% m	>50% s	6,00	4,00	-	GL
O	21% m	>50% s	50% m	>50% s	4,33	4,50	-	GR
O / 33.4% m	25% a	nie geheim	>50% m	33.4% m	3,33	2,75	>50% s	JU
O / 33.4% s	66.7% s	33.4% s	>50% m	>50% s	3,67	4,00	>50% s	LU
O / 9% m	X	41% m	>50% m	41% m	3,00	3,75	-	NE
>50% s	X	>50% s	50% m	33.4% a	4,67	4,75	>50% s	NW
33.4% a	>50% s	33.4% s	>50% m	>50% s	4,33	3,50	34% m	OW
O / 16.7% m	X	>50% s	>50% m	50% m	3,33	3,75	34% m	SG
20% m	X	33.4% a	>50% m	>50% s	5,17	4,25	21% a	SH
O / 17% m	X	>50% s	>50% m	50% m	5,00	5,00	34% a	SO
20% m	20% m	>50% s	>50% m	41% m	4,67	6,00	26% s	SZ
23% m	X	nie geheim	73% m	>50% s	4,33	5,00	23% m	TG
O	X	nie geheim	>50% m	33.4% s	2,00	3,00	-	TI
23% m	23% m	>50% s	50% m	>50% s	5,33	4,50	>50% s	UR
14% m	X	>50% s	>50% m	50% m	2,00	3,00	-	VD
O	>50% s	>50% s	>50% m	>50% s	4,00	1,00	>50% s	VS
O / 25% m	>50% s	>50% s	>50% m	>50% s	3,67	4,25	34% m	ZG
O / 11% m	X	>50% s	>50% m	50% m	4,00	4,50	25% m	ZH

Legende zu Tabelle 1:

Grau unterlegt: Besonderes Gewicht auf geringen Entscheidungskosten. –

Fett: Besonderes Gewicht auf geringen Entscheidungsrisiken.

m: Anteil an allen Parlamentsmitgliedern;

s: Anteil an den Stimmenden;

a: Anteil an den Anwesenden.

① Wahlerfolgsschwelle sowie Indizes zum Gesetzes- und Finanzreferendum: Für NR und SR Stand 2015.

② Fraktionsquorum: AI kennt keine Fraktionen.

③ Parlamentarische Initiative (PI): AR und SG kennen keine PI. Im NR und im SR ist eine einfache Mehrheit der zuständigen Kommissionen oder aber beider Räte nötig. In GL und AI wurde die Einzelinitiative als funktionales Äquivalent zur PI berücksichtigt.

④ Verhinderung Schliessen der Rednerliste / Abbruch der Debatte: – keine explizite Regelung; *x:* Debatte kann nicht abgebrochen werden; *BL:* Schluss der Beratung erst möglich, nachdem Vertreter aller Fraktionen gesprochen haben; *NR:* Schliessung der Rednerliste erst möglich, nachdem Vertreter aller Fraktionen gesprochen haben; *VD:* auf vorgängigen Antrag von mindestens 20 Abgeordneten; *VS:* möglich ist lediglich ein Beschluss auf reduzierte Debatte.

⑤ Namensabstimmung: *O:* elektronische Abstimmungsanlage vorhanden und Resultate werden immer namentlich veröffentlicht (Ausnahme geheime Abstimmung). *X:* Namensabstimmung ausgeschlossen. AR, BE, BL, BS, NR, LU, NE, SG, SO, ZG, ZH: Quoren bei Ausfall der elektronischen Abstimmungsanlage (in AR einfache Mehrheit des Büros). *SR:* Namenslisten werden nur bei Gesamt- und Schlussabstimmungen sowie auf Verlangen von 10 SR veröffentlicht.

⑥ Geheime Abstimmung: *X:* nicht vorgesehen/nicht möglich (in der Regel mit Ausnahme Begnadigung, Einbürgerungsgesuch oder Immunität)

⑦ Geheime Beratung: In AR entscheidet das Büro mit einfacher Mehrheit.

⑧ Unter «finanziellen Mehrbelastungen» werden grössere Ausgabenbeschlüsse («Ausgabenbremse»), Budgetungleichgewichte («Schuldenbremse») und Steuererhöhungen («Steuererhöhungsbremse») subsumiert. Die Tabelle gibt jeweils das niedrigste Quorum zum Verhindern einer dieser Belastungsarten pro Kanton an.

⑨ Die Darstellung zum Behördenreferendum ist etwas vereinfachend; so unterscheidet sich von Kanton zu Kanton, welche Kategorien von Geschäften dem Behördenreferendum unterstehen; in FR z.B. erstreckt sich dieses lediglich auf Vorlagen, die dem fakultativen Finanzreferendum unterliegen. Auch ist in manchen Kantonen

das Behördenreferendum zu allen Parlamentsbeschlüssen möglich, in anderen nur zu solchen, die ohnehin dem fakultativen Referendum unterliegen. Unberücksichtigt blieben Instrumente, mit denen Parlamentsminderheiten ein an sich nicht dem Referendum unterstehendes Geschäft dem fakultativen, nicht aber dem obligatorischen Referendum unterstellen können. Für Details zum Behördenreferendum siehe Platipodis-Bätschmann (2013). Wegen der unterschiedlichen Reichweite des obligatorischen Referendums je nach Kanton ist eine Beurteilung geringer Entscheidungskosten komplex; wir haben für diesen Indikator deshalb auf die graue Schattierung von Feldern verzichtet. *Quellen:* Eigene Erhebungen aus den Verfassungen und Parlamentsgesetzgebungen; Schaub/Dlabac (2012); Platipodis-Bätschmann (2013); www.kantonsparlamente.ch.

Die Tabelle zeigt sehr unterschiedlich ausgebauten Möglichkeiten für den Schutz intensiver Präferenzen. Kleinen Gruppen, die ebendiese intensiven Präferenzen schützen wollen, werden kantonale unterschiedlich grosse Anstrengungen abverlangt. In keinem kantonalen Parlament kommt aber ausschliesslich die reine Mehrheitsregel vor. Überall gibt es Möglichkeiten für intensive Oppositionsgruppen, Entscheide zu mässigen oder zumindest aufzuschieben und so die Macht der Mehrheit zu hemmen. In unserer Aufstellung haben wir auch versucht, eine ganz grobe Bewertung hinsichtlich der Balance zwischen Entscheidungskosten und Entscheidungsrisiken vorzunehmen. Konkret kennzeichnen wir auf der einen Seite jene Fälle (grau unterlegt), die im interkantonalen Vergleich ein besonderes Gewicht auf geringe Entscheidungskosten bzw. auf einen effizienten Entscheidungsprozess legen; auf der anderen Seite stehen jene Fälle (fett markiert), bei denen die Verringerung von Entscheidungsrisiken im Vordergrund zu stehen scheint und dafür vergleichsweise hohe Entscheidungskosten in Kauf genommen werden. Auch hier zeigt sich eindrücklich, dass die kantonalen Parlamente ganz unterschiedliche Balancen zwischen Entscheidungskosten und Entscheidungsrisiken wählen.

Fast allen der 28 untersuchten Parlamente ist indes gemeinsam, dass sie mindestens je ein Instrument mit einer starken Ausprägung zur Senkung von Entscheidungsrisiken (fett) und ein Instrument mit starker Ausprägung zur Senkung der Entscheidungskosten (grau) kennen. Einzige Ausnahmen sind der Thurgauer Grosse Rat und der Solothurner Kantonsrat, bei denen unsere Aufstellung keine Institutionen mit aussergewöhnlichem Fokus auf die Senkung von Entscheidungskosten zeigt. Auch in LU, SZ und ZH findet sich eine grössere Zahl von Instrumenten, die kleineren, intensiven Minderheiten entgegenkommen. Auf der anderen Seite stehen Kantone wie OW und GE, für die bei den von uns betrachteten Instrumenten eher die Senkung von Entscheidungskosten im Vordergrund zu stehen scheint. Dabei ist zu betonen, dass keine der beiden Varianten per se überlegen ist. Ganz im Gegenteil kann je nach politischen, gesellschaftlichen und historischen Rahmenbedingungen eines Kantons eine unterschiedliche Ausbalancierung von Risiken und Kosten sinnvoll sein.

Solche Rahmenbedingungen bieten denn auch denkbare Erklärungsansätze, um die grosse kantonale Varianz zu erklären. So scheint es etwa plausibel, dass Gesellschaften, die kulturell und sozioökonomisch relativ homogen und wenig segmentiert sind, von vornherein weniger intensiven Interessengegensätzen und damit geringeren Entscheidungsrisiken ausgesetzt sind; hier besteht insofern weniger Bedarf, Minderheiten die Durchbrechung der einfachen Mehrheitsregel zu erlauben (z.B. OW). Umgekehrt erscheint es für Kantone, in denen die kulturelle und/oder sozioökonomische Ausdifferenzierung der Gesellschaft und die Heterogenität von Präferenzen ausgeprägter ist, rational, höhere Entscheidungskosten in Kauf zu nehmen (z.B. ZH, AG, BE), um die von vornherein höheren Entscheidungsrisiken möglichst im Rahmen zu halten (vgl. Sartori 1992; Lijphart 1999). Aber auch institutionelle Faktoren können möglicher-

weise helfen, Unterschiede zwischen den Kantonen zu erklären: Kennt ein Kanton besonders stark ausgebaute direktdemokratische Instrumente, so erscheint es sinnvoll, wenn das Parlament Mechanismen kennt, um intensive Minderheitenpräferenzen möglichst bereits im parlamentarischen Verfahren einzubeziehen und so die Gefahr von Abstimmungsniederlagen vor dem Volk zu reduzieren (z.B. SO, SZ). Wo hingegen Parlamentsentscheide seltener dem Volk vorgelegt werden müssen (z.B. GE), würden Mechanismen zum Einbezug jeder referendumsfähigen Minderheit die Entscheidungskosten nur unnötig in die Höhe treiben (vgl. auch Neidhart 1970, Linder 2012). Inwieweit sich die grosse Varianz zwischen den Kantonen effektiv mit solchen Faktoren erklären lässt, wäre also zweifellos ein ergiebiges Thema für die Parlamentsforschung.

Zu beachten ist dabei aber auch, dass die eigentlichen Minderheitenrechte in den kantonalen Parlamenten, wie wir sie in unserem Beitrag beleuchtet haben, mitnichten die einzigen Institutionen sind, die die Möglichkeiten und Schranken politischer Minderheiten im parlamentarischen Verfahren beeinflussen. Es ist durchaus möglich, dass Minderheiten sich in einem Kantonsparlament mit schwächer ausgebauten Minderheitenrechten effektiv stärker Gehör zu verschaffen vermögen, weil andere, ebenso von Kanton zu Kanton variierende Faktoren rechtlicher und/oder politischer Natur dies begünstigen: So dienen beispielsweise auch ein Zweikammersystem (wie es in der Schweiz allerdings nur auf Bundesebene besteht) oder Vorschriften zur Abhaltung mehrerer Lesungen für bestimmte Parlamentsbeschlüsse der Verringerung von Entscheidungsrisiken und nehmen dafür höhere Entscheidungskosten in Kauf. Einen erheblichen Einfluss auf die Stellung politischer Minderheiten im parlamentarischen Prozess haben z.B. auch die Vorgaben zur Grösse und somit Repräsentativität der parlamentarischen Kommissionen (je grösser,

desto minderheitenfreundlicher). Auch die politische Heterogenität der Regierungsparteien, deren numerische Stärke im Vergleich zu den Nichtregierungsparteien, die Stärke der Fraktionsdisziplin und nicht zuletzt die allgemeine politische Kultur bestimmen das tatsächliche Gewicht politischer Minderheiten mit. Schliesslich gibt es auch noch Faktoren, die dem parlamentarischen Prozess nachgelagert sind, aber auf das gesamte politische System und damit auch auf das Parlament ausstrahlen – neben der direkten Demokratie ist dies etwa auch die Autonomie der Gemeinden, in denen die Mehrheiten nicht immer gleich gelagert sind wie im Kantonsparlament. All diesen Faktoren ist gemein, dass sie gleich wie die parlamentarischen Minderheitenrechte eine mehr oder weniger starke Brechung oder Hemmung der Mehrheitsmacht bewirken. Auch sie setzen damit Anreize zur politischen Integration von Minderheiten, verlangen dafür aber den Preis aufwändigerer, langsamerer und weniger klarer Entscheidungen durch die Mehrheit.

Gemein ist diesen Instrumenten – allenfalls mit Ausnahme der finanzpolitischen Bremsen – freilich auch, dass sie nicht dazu dienen, Präferenzen von Minderheiten direkt in materielle Entscheide umzusetzen. Eine Tyrannei der Minderheit ist also nirgends zu befürchten. Letztlich dürfte es nur intensiven und aktiven Minderheiten überhaupt gelingen, die zur Verfügung gestellten Möglichkeiten auch auszuschöpfen und somit Verzögerungen oder Nicht-Entscheidungen herbeizuführen. Die vielfältig abgestuften Möglichkeiten zur Verteidigung von intensiven Minderheiteninteressen sollten deshalb selbst im Falle von Vetos nicht einfach als Blockade, sondern als Chancen zur Belebung und Vertiefung der demokratischen Diskussion betrachtet werden. Auch wenn parlamentarische Regeln gewisse institutionelle Anreize für einen stärkeren oder schwächeren Einbezug von Minderheiten schaffen können: Letzten Endes liegt es dennoch in der Verantwortung der Mehr-

heit, mit Offenheit für andere Argumente eine Tyrannei ihrerseits zu verhindern.

Referenzen

Bachrach, Peter und Morton S. Baratz (1962). Two Faces of Power. *American Political Science Review* 56(4): 947–952.

Bühlmann, Marc, Wolfgang Merkel, Lisa Müller, Heiko Giebler und Bernhard Wessels (2012). Demokratiebarometer. Ein neues Instrument zur Messung von Demokratiequalität. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 6(1): 115–159.

Frevel, Bernhard (2009). Demokratie. Entwicklung, Gestaltung, Problematisierung. Wiesbaden: VS.

Habermas, Jürgen (1992). Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaates. Frankfurt: Suhrkamp.

Leimgruber, Philipp, Dominik Hangartner und Lucas Leemann (2010). Comparing Candidates and Citizens in the Ideological Space. *Swiss Political Science Review* 16(3): 499–531.

Lijphart, Arend (1999). *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. Yale University Press.

Linder, Wolf (2012). Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven. Bern: Haupt.

Mansbridge, Jane (2003). Rethinking Representation. *American Political Science Review* 97(4): 515–528.

Meyer, Thomas (2010). Was ist Politik? Wiesbaden: VS.

Neidhart, Leonhard (1970). Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums. Bern: Francke.

Nohlen, Dieter (2002). Wahlsysteme. In Nohlen, Dieter (Hg.). *Lexikon der Politikwissenschaft: Theorie, Methoden, Begriffe*. München: Beck, S. 1075–1078.

Platipodis-Bätschmann, Bettina (2013). Das Behördenreferendum in den Kantonen. Zürich: Schulthess.

Sartori, Giovanni (1992). *Demokratietheorie*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.

Schaub, Hans-Peter, und Dlabac, Oliver (2012). *Datensatz Demokratiequalität in den Schweizer Kantonen*. Bern: Universität Bern.

Scheuner, Ulrich (1973): Das Mehrheitsprinzip in der Demokratie. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Schwarz, Daniel, Lisa Schädel und Andreas Ladner (2010). Pre-Election Positions and Voting Behaviour in Parliament: Consistency among Swiss MPs. *Swiss Political Science Review* 16(3): 533-564.

Steiner, Jürg, André Bächtiger, Markus Spörndli und Marco R. Steenbergen (2004). *Deliberative Politics in Action. Analysing Parliamentary Discourse*. Cambridge: Cambridge University Press.

Stutzer, Alois (1999). Demokratieindizes für die Kantone der Schweiz. Working Paper No. 23. Universität Zürich: Institute for Empirical Research in Economics.

Tocqueville, Alexis de (1997 [1835/1840]). *Über die Demokratie in Amerika*. Ausgewählt und herausgegeben von J.P. Mayer. Stuttgart: Reclam.

Vatter, Adrian (2011). *Vom Schächt- zum Minderheitsverbot. Religiöse Minderheiten in der direkten Demokratie*. Zürich: NZZ.



Die Rechte der Minderheit im Deutschen Bundestag

Michael Strebel
Dr. rer. soc., Politikwissenschaftler

«Der Schutz der parlamentarischen Minderheit geht nicht dahin, die Minderheit vor Sachentscheidungen der Mehrheit zu bewahren (...), wohl aber dahin, der Minderheit zu ermöglichen, ihren Standpunkt in den Willensbildungsprozess des Parlaments einzubringen»
(Bundesverfassungsgericht 70/324)

1. Einleitung

Das Deutsche Bundesverfassungsgericht (BVerfG) bringt es in diesem Eingangszitat auf den Punkt: den Minderheiten eines Parlamentes gilt es zu ermöglichen, sich in den Willensbildungsprozess einzubringen. Damit ist die klassische *Gesetzgebungsfunktion* des Parlaments angesprochen, die jedoch um eine weitere Funktion ergänzt werden muss: Eine Minderheit sollte auch in der Lage sein, eine *Kontrollfunktion* wahrnehmen zu können. In diesem Artikel werden die vielfältigen Minderheitsrechte¹ der Mitglieder des Deutschen Bundestages analysiert.

2. Minderheitsrechte im Deutschen Bundestag

Um einen Überblick über die Minderheitenrechte im Bundestag zu gewinnen, wird systematisch vorgegangen, und zwar wie

folgt: Zunächst werden die *Rechte* des einzelnen *Bundestagsabgeordneten* betrachtet und anschliessend die Rechte der *Faktionen* unter die Lupe genommen. Des Weiteren werden vom Quorum abhängige Rechte ins Visier gefasst. Aus aktuellem Anlass wird schliesslich auch auf die gegenwärtige politische *Zusammensetzung* des *Bundestages* eingegangen, weil die parlamentarischen *Mehrheitsverhältnisse* Einfluss auf die Wahrnehmung von Minderheitenrechten haben.

2.1 Rechte des einzelnen Bundestagsabgeordneten

Was die Rechte des einzelnen Parlamentariers betrifft, ist der folgende im Grundgesetz (GG) verbriefte Grundsatz zentral: Parlamentarier² sind Vertreter des ganzen Volkes; sie sind nicht an Aufträge und Weisungen gebunden und ausschliesslich ihrem Gewissen verpflichtet.³ In diesem Grundsatz ist das *freie Mandat* umschrieben, das auch Eingang in die Geschäftsordnung des Bundestages (GO-BT) gefunden hat: Der Parlamentarier folgt also in seinen Reden und Handlungen, bei den Abstimmungen und Wahlen seiner Überzeugung sowie seinem Gewissen.⁴ Freilich lässt es die Parlamentspraxis kaum zu, dass der Parlamentarier nach Belieben und ohne Rücksicht auf seine Partei bzw. Fraktion abstimmen kann. Vielmehr ist er – je nach Wichtigkeit des betreffenden politischen Geschäftes – mehr oder weniger offensichtlich oder auch bloss subtil

¹ In diesem Artikel werden demnach Sperrminoritäten, d.h. Rechte, die der Unterstützung durch zwei Drittel des Bundestages oder eines Gremiums bedürfen, nicht behandelt (vgl. Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages).

² Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird in diesem Artikel nur die männliche Form verwendet; selbstverständlich ist jeweils auch das weibliche Geschlecht mitgemeint.

³ § 38 Abs. 1 GG.

⁴ § 13 Abs. 1 GO-BT.

einem fraktionsinternen Druck ausgesetzt: Es wird von ihm erwartet, dass er die Fraktionsdisziplin einhält,⁵ was allerdings nicht mit einem imperativen Mandat zu verwechseln ist. Das freie Mandat vermag den Parlamentarier unter Umständen vor dem Verlust seines Mandats zu schützen, etwa bei einem Konflikt mit der eigenen Fraktion. Die GO-BT verleiht dem einzelnen Parlamentarier ferner die folgenden Rechte⁶:

- Frage- und Rederecht;⁷
- Stimmrecht;⁸
- Recht zur Mitwirkung in Ausschüssen⁹ (Parlamentskommissionen);
- Änderungsantragsrecht in den Ausschüssen;¹⁰
- Änderungsantragsrecht in der zweiten Beratung des Geschäftes im Plenum;¹¹
- Antragsrecht auf Änderung der Plenar-tagesordnung.¹²

2.2 Rechte der Fraktionen

Der einzelne Parlamentarier ist i.d.R. Mitglied einer Fraktion. Fraktionen verfügen wiederum über vielfältige Rechte, von denen einige im Folgenden benannt und kommentiert werden (eine ausführliche Auflistung dieser Rechte findet sich in Tabelle 1). Die Fraktionen sind in den Ausschüssen (in den Parlamentskommissionen) entsprechend ihrer Stärke vertreten.¹³ So kann bspw. eine Fraktion in einem Ausschuss eine Ausschusssitzung verlangen.¹⁴ Im Rahmen des *Gesetzgebungsprozesses* stehen den Fraktionen ebenfalls gewisse Rechte zu. So sind sie befugt, Gesetzent-

würfe und Anträge¹⁵ einzubringen und diese auf die Tagesordnung zu setzen¹⁶ sowie in der ersten und zweiten Beratung eines Geschäftes eine Debatte zu verlangen.¹⁷

Was die *parlamentarische Kontrolltätigkeit* anbelangt, ist das Fragerecht – es umfasst sogenannte kleine und grosse Anfragen¹⁸ – von Bedeutung, denn mittels dieses Instrumentes kann die Regierung dazu aufgefordert werden, Auskunft über politische Fragen zu erteilen.¹⁹

Des Weiteren kann eine Fraktion mittels einer Anfrage eine sog. *Aktuelle Stunde*²⁰ verlangen, die es ermöglicht, im Bundestag augenblicklich aktuelle Themen aufzugreifen und darüber eine politische Debatte mit Kurzbeiträgen zu führen.²¹ Zudem ist die Fraktion ermächtigt, bei einer Plenarsitzung die Herbeiführung eines abwesenden Regierungsmitglieds zu beantragen.²²

2.3 Quorumsabhängige Rechte

Zusätzlich zu den bereits beschriebenen Rechten der einzelnen Parlamentarier und der Fraktionen bestehen auch Rechte, die an bestimmte Quoren gebunden sind. In *Bezug auf die Wahl der Exekutive* muss mindestens ein Viertel der Parlamentarier den Wahlvorschlag für die Wahl des Bundeskanzlers unterstützen²³ und den Misstrauensantrag,²⁴ mit dem der Bundestag das Vertrauen des Bundeskanzlers entzieht.²⁵

⁵ Vgl. Hesse/Ellwein, S. 282.

⁶ Vgl. Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages, S. 8.

⁷ § 35 Abs. 1; § 28 ff., § 46 f., § 105 GO-BT.

⁸ § 48 ff. GO-BT.

⁹ § 57 GO-BT.

¹⁰ § 71 Abs. 1, Abs. 2 GO-BT.

¹¹ § 82 Abs. 1, § 78 GO-BT.

¹² § 20 Abs. 2 GO-BT.

¹³ § 12 GO-BT.

¹⁴ § 60 Abs. 2 GO-BT.

¹⁵ § 75, § 76, § 85 GO-BT.

¹⁶ § 20 Abs. 4 GO-BT.

¹⁷ § 79 Abs. 1, § 81 Abs. 1 GO-BT.

¹⁸ § 100, § 104 i.V.m. § 76 GO-BT.

¹⁹ Vgl. Deutscher Bundestag (a).

²⁰ § 106 GO-BT i.V.m. Anlage 5.

²¹ Vgl. Ismayr, S. 334 ff.

²² § 42 GO-BT.

²³ § 4 GO-BT.

²⁴ § 97 Abs. 1 GO-BT.

²⁵ Dabei handelt es sich um ein *konstruktives* Misstrauensvotum – eine Lehre, die aus der Instabilität der Weimarer Republik hervorgegangen ist: Der Bundestag kann dem Bundeskanzler das Misstrauen nur dadurch aussprechen, dass er *gleichzeitig* mittels

Ebenfalls auf Antrag eines Viertels der Mitglieder des Bundestages kann dieser dazu verpflichtet werden, einen *Untersuchungsausschuss*²⁶ einzusetzen, der Missstände in der Bundesregierung und Verwaltung politisch untersuchen soll.²⁷ Desgleichen ist der Bundestag dazu angehalten, auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder eine *Enquetekommission*²⁸ zur Vorbereitung von Entscheidungen über umfangreiche und bedeutsame Sachkomplexe einzusetzen.²⁹

2.4 Rechte vor dem Bundesverfassungsgericht

Eines der wichtigsten Kontrollinstrumente derjenigen Fraktionen, die nicht an der Regierung beteiligt sind, also der Opposition,³⁰ ist die *abstrakte Normenkontrolle*. Das BVerfG prüft auf Antrag eines Viertels der Mitglieder des Bundestages die förmliche und sachliche Vereinbarkeit von Bundesrecht mit dem Grundgesetz.³¹ Ist dies nicht der Fall und der Antrag folglich begründet, erklärt das BVerfG die betroffene Rechtsnorm für nichtig oder unvereinbar mit dem Grundgesetz³² – was in der Vergangenheit schon öfter vorgekommen ist.³³ Allerdings ist dieses Instrument für die Opposition nur dann von Bedeutung, wenn sie einen Viertel des Bundestages umfasst oder wenn es ihr gelingt, Abgeordnete aus den Regierungsfractionen für einen Antrag an das BVerfG zu gewinnen.³⁴

2.5 Rechte der Minderheit im Kontext des politischen Systems

An dieser Stelle ist es wichtig, die Minderheitsrechte im Kontext des politischen

Systems in Deutschland zu betrachten: Wir haben es hier mit einem *parlamentarischen Regierungssystem* zu tun, das durch den Dualismus gekennzeichnet ist: Auf der einen Seite stehen die *Regierung* und die sie tragende *Parlamentsmehrheit*. Ohne diese wäre die Exekutive nicht in der Lage, über eine längere Periode zu regieren. Auf der anderen Seite stehen die Fraktionen, die nicht an der Regierung beteiligt sind. Infolgedessen besteht ein Nebeneinander von *Regierungsmehrheit* und *Opposition*,³⁵ einer *parlamentarischen Mehrheit* und einer *parlamentarischen Minderheit*. Dieser kommt die eigentliche Kontrolltätigkeit der Regierung zu. Damit diese Minderheit gewisse Rechte ausüben vermag, braucht es – wie oben bereits ausgeführt – Quoren: i.d.R. ein Drittel oder ein Viertel der Bundestagsabgeordneten.

In der gegenwärtigen 18. Wahlperiode (2013 bis 2017) regiert eine sogenannte Grosse Koalition, weil die beiden stärksten Fraktionen die Regierung bilden – und diese Koalition ist tatsächlich gross: Die Regierungskoalition, bestehend aus der Christlich Demokratischen Union (CDU), der Christlich-Sozialen Union (CSU)³⁶ und der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), verfügt über 503 der insgesamt 630 Parlamentssitze. Die Linke und das Bündnis 90/Die Grünen hingegen verfügen lediglich über 127 Sitze, also über 20 Prozent der Mandate – was für die erforderlichen Quoren zur Wahrnehmung der Minderheitsrechte nicht ausreicht. Gelingt es der Opposition nicht, für das jeweilige Quorum zusätzliche Abgeordnete aus den Reihen der regierungstragenden Fraktionen zu gewinnen, sind ihre parlamentarischen Mitwirkungsrechte eingeschränkt.³⁷ Dies veranlasste die beiden Oppositionsfractionen dazu, mittels Gesetzesentwür-

der Mehrheit seiner Mitglieder einen Nachfolger wählt (Art. 67 GG).

²⁶ Art. 44 Abs. 1 GG.

²⁷ Vgl. Ismayr, S. 358.

²⁸ Vgl. Schmidt-Jortzig, S. 988 ff.

²⁹ § 56 Abs. 1 GO-BT.

³⁰ Vgl. Waack, S. 748.

³¹ Art. 93 Abs. 1, Abs. 2 GG.

³² Vgl. BVerfG: Abstrakte Normenkontrolle.

³³ Vgl. Waack, S. 749.

³⁴ Ebd. S. 748.

³⁵ Vgl. Hesse/Ellwein, S. 258.

³⁶ CDU und CSU bilden *eine* Fraktionsgemeinschaft.

³⁷ Vgl. Waack, S. 737.

fen³⁸ darauf zu reagieren, die darauf abzielen, die Quoren herabzusetzen und damit die Ausübung der Minderheitsrechte zu ermöglichen.

2.5.1 Anpassung der Minderheitsrechte für die 18. Wahlperiode

Die (Regierungs-)Fraktionen CDU, CSU und SPD haben ihrerseits gemeinsam einen Antrag zur Änderung der GO-BT eingebracht.³⁹ Dadurch soll ermöglicht werden, verschiedene Minderheitsrechte für die *Dauer der 18. Wahlperiode* entsprechend anzupassen. Die an Mindestquoren gebundenen Minderheitenrechte hätten sich – so heisst es in der Begründung zum Antrag – «in der parlamentarischen Praxis als klassische Oppositionsinstrumente herausgebildet und werden auch in der Bevölkerung als solche wahrgenommen. Es sind wesentliche Rechte und sie sollen daher auch unter den sich auf Grundlage des Wahlergebnisses vom 22. September 2013 im Bundestag gebildeten Mehrheitsverhältnissen (...) Anwendung finden können». Der Bundestag verabschiedete mit den Stimmen der Koalition und der Fraktion Bündnis90/Die Grünen die Anpassung der GO-BT⁴⁰ (siehe Tabelle 2). Verschiedene Rechte der Minderheiten können nun von 120 Parlamentariern beansprucht werden (die Opposition verfügt über 127 Sitze).

Die vorgenommenen Änderungen überschneiden sich teilweise mit den oppositionellen Gesetzesentwürfen.⁴¹ Letztere fanden jedoch in Gänze keine parlamentarische Mehrheit.⁴²

2.5.2 Klage vor dem Bundesverfassungsgericht

Im Gegensatz zu den beschlossenen Änderungen der GO-BT forderte Die Linke in ihrem abgelehnten Gesetzesentwurf,⁴³ die Quorums-Änderungen auf der Stufe des *Grundgesetzes*⁴⁴ vorzunehmen. Demnach hätten die Minderheitsrechte nicht mehr von einem Viertel oder einem Drittel der Mitglieder des Bundestags ausgeübt werden sollen, sondern von der *Gesamtheit der Fraktion*.⁴⁵ Da dieser Änderungsvorschlag jedoch nicht angenommen wurde, bleibt der Opposition in der aktuellen Wahlperiode u.a. weiterhin das wichtige Kontrollinstrument der *abstrakten Normenkontrolle* beim BVerfG verwehrt.

Die Linke reichte beim BVerfG Klage ein, da der Bundestag aus ihrer Sicht gegen das Demokratieprinzip und gegen die Grundsätze des parlamentarischen Regierungssystems verstosse: namentlich gegen die Gebote der effektiven Ausübung der *Opposition* und der parlamentarischen Kontrolle.⁴⁶

Das Gericht führt zwar die Wichtigkeit einer Opposition im parlamentarischen System sehr wohl aus,⁴⁷ dennoch wies es die Klage der Fraktion Die Linke zurück.⁴⁸ Das BVerfG ist der Auffassung, dass es nicht möglich sei, *nur* Mitgliedern der Opposition Mitwirkungsrechte einzuräumen, denn dies würde den Grundsatz der Gleichheit der Abgeordneten verletzen. Das GG habe sich dafür entschieden, parlamentarische Minderheitenrechte und Kontrollbefugnisse nicht auf die jeweiligen Oppositionsfraktionen zu beschränken, sondern diese Rechte den Abgeordneten – die bestimmte Quoren erfüllen – unabhängig von der Zusammensetzung der Fraktionen einzuräu-

³⁸ Vgl. Drucksache 18/379, 18/380, 18/838.

³⁹ Vgl. Drucksache 18/481.

⁴⁰ Abweichungen von den Vorschriften der Geschäftsordnung können im einzelnen Fall mit Zweidrittelmehrheit beschlossen werden, wenn die Bestimmungen des GG dem nicht entgegenstehen (§ 126 GO-BT).

⁴¹ Insbesondere Drucksache 18/380, 18/838, vgl. 2 BvE 4/14 Rn 26 ff.

⁴² Vgl. Deutscher Bundestag (b)

⁴³ Vgl. Drucksache 18/838.

⁴⁴ Namentlich Art. 23, 39, 44, 45a, 93 GG; vgl. Fn 43.

⁴⁵ Vgl. Fn 43. S. 1.

⁴⁶ Vgl. 2 BvE 4/14 Einleitung.

⁴⁷ Vgl. 2 BvE 4/14 Rn 84 ff.

⁴⁸ Vgl. 2 BvE 4/14 und Pressemitteilung.

men.⁴⁹ Demnach fehlt der Begriff Opposition im GG, weshalb sich daraus auch keine Rechte und Pflichten ableiten lassen⁵⁰ – dies im Gegensatz zu einigen Verfassungen der Bundesländer, in denen die Opposition ausdrücklich erwähnt wird.⁵¹ So steht in der Bayerischen Verfassung, die Opposition sei ein grundlegender Bestandteil der parlamentarischen Demokratie. Diejenigen Fraktionen und Mitglieder des Parlamentes, welche die Regierung nicht stützen, haben dennoch das Recht auf entsprechende Wirkungsmöglichkeiten – im Parlament wie auch in der Öffentlichkeit.⁵²

3. Fazit: Minderheitenrechte – Lebenselixier des Parlamentarismus

In einer Demokratie bestimmt die Mehrheit. Eine Demokratie zeichnet sich jedoch auch dadurch aus, wie sie mit Minderheiten umgeht und welche Rechte diesen zugestanden werden. Diese Minderheitsrechte sind für ein Parlament essenziell, damit die gewählten und damit legitimierten Volksvertreter ihre verfassungs- und rechtmässigen Rechte und Pflichten wahrnehmen können, und zwar jenseits der parlamentarischen Regierungsmehrheit. Die obigen Ausführungen und die dazugehörigen Tabellen zeigen auf, dass ein ausdifferenziertes, vielschichtiges System von Minderheitsrechten besteht, die seit den 1960er Jahren kontinuierlich gestärkt wurden.⁵³ Der Parlamentsminderheit soll institutionell die Möglichkeit eingeräumt werden, die Mehrheit zu kontrollieren und sich in den Entscheidungsprozess einzubringen.⁵⁴

Der Bundestag, d.h. die Grosse Koalition und die sie tragende Parlamentsmehrheit, hat auf die kleine Opposition in der aktuellen Amtsdauer reagiert und die Quoren für die Wahrnehmung einiger Minderheitsrechte nach unten angepasst. Es war ein parlamentarisch richtiger, ja notwendiger Schritt, der von allen Fraktionen anerkannt wurde⁵⁵ – auch wenn dieser Schritt der Fraktion Die Linke zu wenig weit ging, weil der Opposition u.a. die Einreichung einer Normenkontrollklage beim BVerfG verwehrt bleibt.

Es dürfte spannend sein zu beobachten, wie der Bundestag ferner mit parlamentarischen Minderheiten und deren Rechten verfährt. Beispielsweise wenn in der nächsten Legislaturperiode wiederum eine mandatsmässige (überaus) starke Grosse Koalition regieren sollte, und wenn eine kleine Opposition bzw. *eine* Minderheit davon die Alternative für Deutschland (AfD) darstellen würde.⁵⁶

⁴⁹ Vgl. ebd. und Deutscher Bundestag (c).

⁵⁰ Vgl. Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages, S. 6.

⁵¹ Ebd.

⁵² Art. 16 a.

⁵³ Vgl. Ismayr, S. 451.

⁵⁴ Vgl. Waack, S. 730.

⁵⁵ Vgl. Fn 42.

⁵⁶ Will man Umfragen Glauben schenken, scheint die Tendenz jedoch eher dahinzugehen, dass die grossen Regierungsparteien kleiner werden, während die Opposition einerseits mehr als zwei Parteien umfassen und andererseits grösser werden dürfte, als dies gegenwärtig der Fall ist (vgl. infratest dimap).

Tabelle 1: Übersicht über die wichtigsten Rechte der Minderheit im Deutschen Bundestag

Gesetz	Recht	Geregelt in	Spezifikation
Rechte des einzelnen Abgeordneten			
Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG)	Jeder Abgeordnete kann eine Beschwerde gegen den Beschluss des Bundestages über die Gültigkeit einer Wahl, die Verletzung von Rechten bei der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl sowie den Verlust der Mitgliedschaft im Bundestag durch den Abgeordneten, dessen Mitgliedschaft bestritten ist, erheben.	§ 48 Abs. 1 Zulässigkeit des Antrags	
Untersuchungsausschussgesetz (PUAG)	Die anwesenden Mitglieder des Untersuchungsausschusses sind berechtigt, den Ausschluss oder die Beschränkung der Öffentlichkeit im Untersuchungsausschuss zu beantragen.	§ 14 Abs. 3 Nr. 1 Ausschluss der Öffentlichkeit	
	Das einzelne Mitglied ist berechtigt, einen Antrag auf Zurückweisung einer Frage bei der Zeugenvernehmung im Untersuchungsausschuss zu stellen.	§ 25 Abs. 1 Satz 3 Zulässigkeit von Fragen an Zeugen	
Kontrollgremiumgesetz (PKGrG)	Jedes Mitglied des Gremiums kann dessen Einberufung verlangen.	§ 3 Abs. 2 Zusammentritt	
Rechte der Fraktion			
Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG)	Jede Fraktion kann einen Vorschlag über die Mitglieder des Wahlausschusses, der die Richter des Bundesverfassungsgerichts wählt, einbringen.	§ 6 Abs. 2 Satz 2 Wahlverfahren im Bundestag	Recht der Fraktion
	Auch eine Fraktion kann Beschwerde gegen den Beschluss des Bundestages über die Gültigkeit einer Wahl, die Verletzung von Rechten bei der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl sowie den Verlust der Mitgliedschaft im Bundestag erheben.	§ 48 Abs. 1 Zulässigkeit des Antrags	Recht der Fraktion
Parlamentsbeteiligungsgesetz (ParlBG)	Bei Einsätzen von bewaffneten Streitkräften, die nur von geringer Intensität und Tragweite sind, können Abgeordnete die Befassung des Bundestags verlangen.	§ 4 Abs. 1 Satz 4 Vereinfachtes Zustimmungsverfahren	Recht der Fraktion und 5% der Abgeordneten
	Bei der Verlängerung von Einsätzen der bewaffneten Streitkräfte können Abgeordnete im Rahmen des vereinfachten Verfahrens nach § 4 ParlBG die Befassung des Bundestags verlangen.	§ 7 Abs. 1 Verlängerung von Einsätzen	Recht der Fraktion und 5% der Abgeordneten

Gesetz	Recht	Geregelt in	Spezifikation
Rechte von Gruppen, deren Durchsetzung an bestimmte Quoren gebunden sind			
Grundgesetz (GG)	Recht, die Einberufung des Bundestages durchzusetzen.	Art. 39 Abs. 3 Satz 3 Zusammenritt und Wahlperiode	1/3 der Mitglieder des Bundestages
Wahlprüfungsgesetz (WahlPrG)	Auf Verlangen von 100 Abgeordneten muss der Bundestagspräsident Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl einlegen, wenn Zweifel über die Wahlbarkeit eines Abgeordneten bestehen.	§ 14 Satz 2 Einspruch des Bundestagspräsidenten	100 Abgeordnete
	Abgeordnete können einen Antrag auf einstweilige Anordnung durch das Bundesverfassungsgericht stellen, nach der dem Abgeordneten die Arbeit im Bundestag nach § 16 Abs. 2 untersagt werden kann.	§ 16 Abs. 3 Stellung des Abgeordneten	1/10 der Mitglieder des Bundestags
Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG) <i>Teilweise GG konkretisierend</i>	Zur Beantragung der abstrakten Normenkontrolle bedarf es 1/4 der Mitglieder des Bundestags.	§ 13 Nr. 6, § 76 Abs. 1 Bundesverfassungsgericht, [Zuständigkeit]	1/4 der Mitglieder des Bundestages
	Eine Minderheit des Bundestages, die wenigstens ein Zehntel der gesetzlichen Mitgliederzahl umfasst, kann Beschwerde gegen den Beschluss des Bundestages über die Gültigkeit einer Wahl, die Verletzung von Rechten bei der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl sowie den Verlust der Mitgliedschaft im Bundestag erheben.	§ 48 Abs. 1 Zulässigkeit des Antrags	1/10 der gesetzlichen Mitgliederzahl des Bundestages
Integrationsverantwortungsgesetz (IntVG) <i>GG konkretisierend (Art. 23 Abs. 1a)</i>	Abgeordnete können Klage gemäss Artikel 8 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismässigkeit beim Gerichtshof der EU erheben.	§ 12 Abs. 1 Satz 1 Subsidiaritätsklage	1/4 der Mitglieder des Bundestags
	Abgeordnete, die die Klage nicht unterstützen, können verlangen, dass ihre Auffassung in der Klageschrift deutlich gemacht wird.	§ 12 Abs. 1 Satz 2 Subsidiaritätsklage	1/4 der Mitglieder des Bundestags
Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG) <i>GG konkretisierend (Art. 23 Abs. 2)</i>	Sofern nicht alle Belange einer Stellungnahme des Bundestags zu Angelegenheiten der EU berücksichtigt wurden, können Abgeordnete eine Erläuterung der Bundesregierung in einer Plenardebatte verlangen.	§ 8 Abs. 5 Satz 3 Stellungnahmen des Bundestages	1/4 der Mitglieder des Bundestags

Gesetz	Recht	Geregelt in	Spezifikation
Stabilisierungsmechanismusgesetz (StabMechG)	Das Verlangen auf Durchführung einer öffentlichen Anhörung (gem. § 70 GO-BT) muss nicht nur von einem Viertel der Mitglieder des Haushaltsausschusses, sondern auch von mindestens zwei Fraktionen gestützt werden.	§ 4 Abs. 5 Satz 2 Beteiligung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages	1/4 der Mitglieder des Ausschusses sowie zweier Fraktionen
ESM-Finanzierungsgesetz (ESMFinG)	Das Verlangen auf Information durch den Gouverneur im Gouverneursrat im ESM oder seinen Stellvertreter muss von mindestens einem Viertel der Mitglieder des Haushaltsausschusses sowie von zwei Fraktionen im Haushaltsausschuss gestützt werden.	§ 5 Abs. 4 Beteiligung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages	1/4 der Mitglieder des Haushaltsausschusses sowie zweier Fraktionen im Ausschuss
	Das Verlangen auf Durchführung einer öffentlichen Anhörung (gem. § 70 GO-BT) muss nicht nur von einem Viertel der Mitglieder des Haushaltsausschusses, sondern auch von mindestens zwei Fraktionen im Ausschuss gestützt werden.	§ 5 Abs. 6 Beteiligung des Haushaltsausschusses	1/4 der Mitglieder des Haushaltsausschusses sowie zweier Fraktionen
Untersuchungsausschussgesetz (PUAG) <i>GG konkretisierend</i> (Art. 44, 45 a)	Der Bundestag hat auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder die Pflicht zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses. Innerhalb des Ausschusses bestehen diverse Minderheitenrechte (auf eine detaillierte Beschreibung wird verzichtet).	§ 1 Abs. 1 Einsetzung (§ 34 Verteidigungsausschuss als Untersuchungsausschuss)	1/4 der Mitglieder des Bundestages

Quelle: Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages: Rechte der parlamentarischen Minderheiten im Bundestag, 196/2013 (Anlage, ohne Sperrminoritäten); angepasste und erweiterte Darstellung und Schreibweise.

Tabelle 2: Übersicht der angepassten Rechte der Minderheit im Deutschen Bundestag in der 18. Wahlperiode (2013-2017)

Besondere Anwendung von Minderheitsrechten in der 18. Wahlperiode
1. Auf Antrag von 120 seiner Mitglieder setzt der Bundestag einen Untersuchungsausschuss gemäss Art. 44 des Grundgesetzes ein. Die Zahl der Mitglieder des Untersuchungsausschusses wird nach dem vom Bundestag beschlossenen Verteilverfahren (Bundestagsdrucksache 18/212) so bestimmt, dass die Fraktionen, die nicht die Bundesregierung tragen, gemeinsam ein Viertel der Mitglieder stellen.
2. Der Verteidigungsausschuss stellt sicher, dass auf Antrag aller Ausschussmitglieder der Fraktionen, die nicht die Bundesregierung tragen, gemäss Art. 45a Abs. 2 des Grundgesetzes eine Angelegenheit der Verteidigung zum Gegenstand seiner Untersuchung gemacht wird und die Rechte, die nach dem Untersuchungsausschussgesetz einem Viertel der Ausschussmitglieder zustehen, von diesen Mitgliedern entsprechend geltend gemacht werden können.
3. Auf Antrag von 120 Mitgliedern des Bundestages beruft der Präsident den Bundestag ein.
4. Auf Antrag von 120 seiner Mitglieder erhebt der Bundestag wegen Verstosses eines Gesetzgebungsakts der Europäischen Union gegen das Subsidiaritätsprinzip Klage vor dem Gerichtshof der Europäischen Union entsprechend Art. 23 Abs. 1a des Grundgesetzes.
5. Auf Antrag von 120 seiner Mitglieder macht der Bundestag deren Auffassung entsprechend § 12 Abs. 1 des Integrationsverantwortungsgesetzes in Verbindung mit § 93d in der Klageschrift deutlich, sofern sie die Erhebung einer Klage wegen Verstosses eines Gesetzgebungsakts der Europäischen Union gegen das Subsidiaritätsprinzip vor dem Gerichtshof der Europäischen Union nicht stützen.
6. Einem Verlangen, die Bundesregierung möge nach § 8 Abs. 5 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union die Gründe erläutern, aus denen nicht alle Belange einer Stellungnahme des Bundestages berücksichtigt wurden, tritt der Bundestag dann bei, wenn es von 120 seiner Mitglieder erhoben wird.
7. Einem Verlangen nach Unterrichtung des Haushaltsausschusses gemäss § 5 Abs. 4 des ESM-Finanzierungsgesetzes durch den von Deutschland nach Art. 5 Abs. 1 des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus ernannten Gouverneurs und dessen Stellvertreter wird der Haushaltsausschuss dann beitreten, wenn es von allen Ausschussmitgliedern der Fraktionen, die nicht die Bundesregierung tragen, erhoben wird.
8. Bei Anträgen oder Vorlagen der Bundesregierung gemäss § 5 Abs. 6 des ESM-Finanzierungsgesetzes oder § 4 Abs. 5 des Stabilisierungsmechanismusgesetzes führt der Haushaltsausschuss auf Verlangen aller Ausschussmitglieder der Fraktionen, die nicht die Bundesregierung tragen, eine öffentliche Anhörung entsprechend § 70 Abs. 1 Satz 2 durch.
9. Bei überwiesenen Vorlagen führt der federführende Ausschuss auf Verlangen aller Ausschussmitglieder der Fraktionen, die nicht die Bundesregierung tragen, eine öffentliche Anhörung entsprechend § 70 Abs. 1 Satz 2 durch.

Quelle: Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (§ 126 a), siehe auch Drucksache 18/838; eigene Darstellung.

Quellen

Antrag der Fraktionen Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke: Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages zwecks Sicherung der Minderheitenrechte der Opposition im 18. Deutschen Bundestag, Drucksache 18/379.

Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD: Änderung der Geschäftsordnung zur besonderen

Anwendung der Minderheitenrechte in der 18. Wahlperiode, Drucksache 18/481.

Bayerische Verfassung.

Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung:

a) zu dem Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD: Änderung der Geschäftsordnung

- zur besonderen Anwendung der Minderheitenrechte in der 18. Wahlperiode, Drucksache 18/481;
- b) zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke: Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Oppositionsrechte in der 18. Wahlperiode des Deutschen Bundestages, Drucksache 18/380;
- c) zu dem Gesetzentwurf der Fraktion Die Linke: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 23, 39, 44, 45a, 93), Drucksache 18/838;
- d) zu dem Antrag der Fraktionen Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke: Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages zwecks Sicherung der Minderheitenrechte der Opposition im 18. Deutschen Bundestag, Drucksache 18/379, Drucksache 18/838.

Bundesverfassungsgericht (BVerfG): Abstrakte Normenkontrolle: http://www.bundesverfassungsgsgericht.de/DE/Verfahren/Wichtige-Verfahrensarten/Abstrakte-Normenkontrolle/abstrakte-normenkontrolle_node.html (zuletzt abgerufen: 07.01.2017).

Bundesverfassungsgericht (BVerfG): Das Grundgesetz enthält kein Gebot zur Schaffung spezifischer Oppositionsfraktionsrechte [zum Urteil 2 BvE 4/14], Pressemitteilung Nr. 22/2016, 03.05.2016.

Bundesverfassungsgericht (BVerfG): Urteil des Zweiten Senats BVerfGE 70/324, 14.01.1986.

Bundesverfassungsgericht (BVerfG): Urteil des Zweiten Senats 2 BvE 4/14, 03.05.2016.

Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG).

Deutscher Bundestag (a): Die Anfrage – ein wichtiges Recht der Parlamentarier, 28.12.2011: https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2011/37215383_kw52_instrumente_bundestag/207296 (zuletzt abgerufen: 07.01.2017).

Deutscher Bundestag (c): Kein Gebot für spezifische Oppositionsfraktionsrechte, 03.05.2016: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2016/kw18-oppositionsrechte/421504> (zuletzt abgerufen: 07.01.2017).

Deutscher Bundestag (b): Minderheitenrechte im Parlament neu geregelt, 03.04.2014. https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2014/50128110_kw14_de_minderheitenrechte/216634 (zuletzt abgerufen: 07.01.2017).

ESM-Finanzierungsgesetz (ESMFinG).

Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT).

Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBVG).

Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 23, 39, 44, 45a, 93), Drucksache 18/838.

Gesetzentwurf der Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE: Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Oppositionsrechte in der 18. Wahlperiode des Deutschen Bundestages, Drucksache 18/380.

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG).

Hesse, Joachim Jens / Ellwein, Thomas (2012): Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft (3 Auflage).

infratest dimap: Aktuelle politische Stimmung in Deutschland: <http://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/sonntagsfrage> (wird laufend aktualisiert).

Integrationsverantwortungsgesetz (IntVG).

Ismayr, Wolfgang (2012): Der Deutsche Bundestag, Wiesbaden, Springer.

Kontrollgremiumgesetz (PKGrG).

Parlamentarstellungsgesetz (ParlBG).

Schmidt-Jortzig, Edzard (2016): Enquetekommission, in: Morlok, Martin/Schliesky, Utz/Wiefelspütz, Dieter: Parlamentsrecht, Nomos, Baden-Baden, S, 988-1007.

Stabilisierungsmechanismusgesetz (Stab-MechG).

Stoltenberg, Helmut: Opposition kämpft um ihre Rechte, in: Das Parlament 2014/08; elektronisch verfügbar: <http://www.das-parlament.de/2014/08/Innenpolitik/49588891/326330> (zuletzt abgerufen: 21.01.2017).

Untersuchungsausschussgesetz (PUAG).

Waack, Hans-Joachim (2016): Die Parlamentarische Opposition, in: Morlok, Martin/Schliesky, Utz/Wiefelspütz, Dieter: Parlamentsrecht, Nomos, Baden-Baden, S, 710-753.

Wahlprüfungsgesetz (WahlPrG).

Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages: Rechte der parlamentarischen Minderheiten im Bundestag, 196/2013.



Minderheitenrechte im Grossen Rat des Kantons Bern

Christina Bundi Caldelari
lic. iur., Rechtsanwältin
Stv. Leiterin Parlamentsdienste Kanton Bern

Als Erstes wird nachfolgend auf Möglichkeiten hingewiesen, mit denen *politische Minderheiten* im Grossen Rat ihre Minderheitsposition ausdrücken können. Als Zweites werden Minderheitenrechte im Rat erwähnt, welche wesentlich auf der Zugehörigkeit des Berner Juras zum Kanton und damit auf *sprachlich-kulturellen* Gründen fussen.¹

1. Möglichkeiten politischer Minderheiten

Vorab bestehen bei manchen *Beschlüssen* für Minderheiten gewisse Einflussmöglichkeiten. Zwar bedürfen Beschlüsse des Grossen Rates in aller Regel der *Zustimmung der Mehrheit der Stimmenden*, womit die Minderheit überstimmt wird. Verfassung oder Gesetz können aber andere Beschlussquoren vorsehen (Art. 78 GRG-BE).

¹ Die Hinweise fokussieren auf besondere Rechte *im Rat* und sind nicht abschliessend. So können z.B. Minderheiten im Rat wie andere Gruppierungen oder Personen dem Grossen Rat auch eine Petition einreichen, nur stehen ihnen im Rat schon andere, wirkungsvollere Möglichkeiten zur Mitwirkung zur Verfügung, weshalb es für sie nicht nahe liegt, von diesem Instrument Gebrauch zu machen (vgl. zum Petitionsrecht und dem Verfahren bei Petitionen im Rat: Art. 20 KV-BE, Art. 87 GRG-BE, Art. 111 GO-BE). Oder es können z.B. politische Minderheiten wie andere eine Volksinitiative einreichen, die dann zu gegebener Zeit im Rat nach den üblichen Verfahrensregeln beraten wird. Auf solche allgemeinen Möglichkeiten, wie etwa auch, bei Grossratswahlen mittels Listengestaltung z.B. Frauen oder Bergregionvertreter zu fördern, wird vorliegend nicht näher eingegangen.

Ein *tieferes Quorum* ermöglicht es einer Minderheit, dass sie für einen Beschluss nicht die Mehrheit im Rat benötigt. Aber auch *höhere Quoren* dienen Minderheiten: Zwar vermögen dann Minderheiten nicht selber, einen solchen Beschluss zu erwirken. Sie verfügen aber über eine «Sperrminorität», weil ein Beschluss im Rat nicht allein mit den Stimmen der «normalen» Mehrheit zu Stande kommen kann, sondern einer erhöhten Zustimmung bedarf. Die Mehrheit ist in solchen Fällen regelmässig auf (weitere) Stimmen aus anderen politischen Lagern angewiesen.

1.1 Spezielle Beschlussquoren in der Kantonsverfassung²

1.1.1 Höheres Quorum für ausserordentliches obligatorisches Referendum

Die Verfassung bestimmt, welche Gegenstände genau der obligatorischen Volksabstimmung unterliegen (Art. 61 Abs. 1 KV-BE).³ Sie ermöglicht es aber noch, dass auch Vorlagen, die (sonst nur) der fakultativen Volksabstimmung unterliegen, der obligatorischen Volksabstimmung zu unterstellen sind. Das ist der Fall, wenn 100 der 160 Mitglieder des Grossen Rates es verlangen (Art. 61 Abs. 2 KV-BE). Um in solchen Fällen ein obligatorisches Referendum erwirken zu können, reicht damit die «normale Mehrheit der Stimmenden» nicht aus (bei vollständiger Präsenz wären dies 81 Grossratsmitglieder), sondern es müssen einem solchen Beschluss mindes-

² Möglich sind weitere Quoren, die sich aus einem Gesetz ergeben. Beispiele nach Grossratsgesetz folgen in Ziff. 1.2.

³ V.a. Verfassungsänderungen sowie in bestimmten Fällen Volksinitiativen oder interkantonale und internationale Verträge.

tens 100 Ratsmitglieder zustimmen.⁴ Umgekehrt kann somit eine Minderheit von 61 Ratsmitgliedern einen solchen Beschluss verhindern.

1.1.2 Tieferes Quorum für ausserordentliches fakultatives Referendum

Sodann zählt die Verfassung die Gegenstände auf, die einer Volksabstimmung unterliegen, falls ein Referendum zu Stande kommt (Art. 62 Abs. 1 Bst. a–e KV).⁵ Die Verfassung ermöglicht zudem, dass gewisse weitere Sachbeschlüsse unter das fakultative Referendum fallen, einerseits solche, für welche das Gesetz das so vorsieht,⁶ andererseits wenn der Grosse Rat oder 70 seiner Mitglieder es verlangen (Art. 62 Abs. 1 Bst. f KV).⁷ Eine Minderheit im Grossen Rat kann damit weitere Sachbeschlüsse dem Referendum zugänglich machen.⁸

⁴ Der Verfassungsgeber wollte damit erreichen, dass von diesem Institut nur in besonderen Fällen (z.B. bei zeitlicher Dringlichkeit) und zurückhaltend Gebrauch gemacht wird. Es sollte nicht dazu verwendet werden, die Verantwortung für Entscheide nach Belieben auf das Volk abzuwälzen (vgl. Urs Bolz, in: Walter Kälin/Urs Bolz [Hrsg.], Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern 1995, KV-Kommentar, Ziff. 8a–8c zu Art. 61 m.w.H.).

⁵ V.a. Gesetzesänderungen sowie gewisse interkantonale und internationale Verträge und Ausgabenbeschlüsse sowie Konzessionsentscheide.

⁶ Wie z.B. Beschlüsse des Grossen Rates, Gemeinden gegen ihren Willen zusammenzuschliessen (vgl. Art. 108 Abs. 3 KV, Art. 4i und 4k GG-BE), oder Beschlüsse des Grossen Rates zur Steueranlage, sofern im Steuergesetz genau umschriebene Voraussetzungen erfüllt sind (vgl. Art. 76 Bst. c KV-BE, Art. 2 Abs. 4 StG-BE).

⁷ Z.B. für Ausgabenbeschlüsse des Grossen Rates zu einmaligen Ausgaben zwischen 1 und 2 Millionen Franken bzw. zu wiederkehrenden Ausgaben von 200'000 und 400'000 Franken (vgl. Art. 76 Bst. e KV-BE i.V. mit Art. 89 Abs. 2 «e contrario» KV-BE) oder zu einem Beschluss des Grossen Rates zu einem Kantonsreferendum (vgl. Art. 79 Abs. 1 Bst. b KV-BE).

⁸ Der Verfassungsgeber wollte damit sicherstellen, dass auch politisch wichtige Fragen ausserhalb der dem fakultativen Referendum schon zugänglichen Bereiche vom Volk sollten beurteilt werden können und dies der Fall sein dürfte, wenn sich im Parlament eine beachtliche Opposition offenbare. Was noch

1.1.3 Höhere Quoren für Schuldenbremsen und Steuererhöhungsbremse

Der Kanton Bern kennt eine «Schuldenbremse für die Laufende Rechnung», eine «Schuldenbremse für die Investitionsrechnung» und eine «Steuererhöhungsbremse» (vgl. Art. 101a–101c KV-BE). Gewisse Abweichungen von diesen «Bremsen» sind mit Beschlüssen des Grossen Rates mit höheren Quoren möglich. Gefordert wird dafür etwa die Zustimmung von mindestens *drei Fünfteln* der Mitglieder, d.h. von mindestens 96 Ratsmitgliedern. In solchen Fällen kann somit eine Minderheit von 65 Ratsmitgliedern solche Beschlüsse verhindern.

1.2 Spezielle Beschlussquoren im Grossratsgesetz

1.2.1 Tiefes Quorum für Einberufung einer Session

Der Grosse Rat versammelt sich jährlich in der Regel zu fünf Sessionen (Art. 4 Abs. 1 GO-BE). Die Grossratspräsidentin oder der Grossratspräsident, das Büro des Grossen Rates, 40 Ratsmitglieder oder der Regierungsrat können die Einberufung des Grossen Rates zu einer zusätzlichen Session verlangen, wenn die ordentlichen Sessionen für die Bewältigung der Geschäftslast nicht ausreichen oder besondere Ereignisse oder Entwicklungen dies erfordern (Art. 10 Abs. 2 GRG-BE). Damit kann ein Viertel der Ratsmitglieder eine zusätzliche Session einberufen.

das genaue Quorum anging, habe die Mehrheit kaum Interesse, ihren Entscheid durch einen allfälligen Volksentscheid in Frage stellen zu lassen, weshalb ein qualifizierter Minderheitsentscheid ausreichen sollte, um die Unterstellung unter das fakultative Referendum auszulösen. Allerdings sollte diese Möglichkeit nicht jeder kleinen Oppositionsgruppe im Parlament zustehen (vgl. Urs Bolz, in: Walter Kälin/Urs Bolz [Hrsg.], Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern 1995, KV-Kommentar, Ziff. 11a zu Art. 62 m.w.H.).

1.2.2 Hohes Quorum für Wiedererwägung eines Grossratsbeschlusses

Beschlüsse des Grossen Rates können bis zum Ende der laufenden Sitzung, an der sie gefällt worden sind, aus triftigen Gründen vom Grossen Rat in Wiedererwägung gezogen werden; ausgenommen sind Wahlgeschäfte. Eine Wiedererwägung ist beschlossen, wenn *zwei Drittel der Stimmen* einem solchen Antrag zustimmen, d.h. bei vollständiger Präsenz 107 Ratsmitglieder (Art. 79 GRG-BE). Über das in Wiedererwägung gezogene Geschäft wird frühestens an der nächsten Sitzung beraten; für diesen Beschluss ist dann wieder das «normale Mehr» erforderlich (d.h. die Mehrheit der Stimmenden, soweit Verfassung oder Gesetz nichts anderes bestimmen [Art. 78 GRG-BE]). Damit kann eine Minderheit von 54 Ratsmitgliedern eine Wiedererwägung verhindern. Dies soll zusammen mit den anderen Wiedererwägungsvoraussetzungen – dem Erfordernis, dass triftige Gründe vorzuliegen haben (z.B. grobe Verfahrensfehler) und die Wiedererwägung nur bis zum Ende der laufenden Sitzung beschlossen werden kann – sicherstellen, dass über gefällte Grossratsbeschlüsse nicht einfach so erneut entschieden wird. Ein Rückkommen auf einen Grossratsbeschluss mit «normalem Mehr», z.B. um einen missliebigen Entscheid rückgängig zu machen, ist damit ausgeschlossen.⁹

1.3 Weitere Rechte von Minderheiten

1.3.1 Initiativ- und Vorstossrecht, Rederecht und Fraktionsbeiträge

Weitere Einflussmöglichkeiten stehen «allen» gleich zu, auch den politischen Minderheiten im Rat. So können beispielsweise alle Ratsmitglieder und Fraktionen *parlamentarische Initiativen und parlamentarische Vorstösse* einreichen (Art. 61 GRG-BE). Und etwa auch das *Rederecht* ist

für alle Fraktionen gleich (vgl. Art. 85 ff. GO-BE), womit es keine Rolle spielt, wie gross die Fraktion ist bzw. ob ihr im Grossen Rat eine Mehrheit folgen wird oder nicht. Eine gewichtige *Minderheit* einer Kommission hat sogar das Recht, bei der Berichterstattung im Rat *eine/n eigene/n Sprecher/in* zu bezeichnen. Vorausgesetzt ist, dass ein Minderheitsantrag in der Kommission mindestens einen Drittel der Stimmen erreicht hat (vgl. Art. 50 Abs. 2 GO-BE, Art. 85 Abs. 5 Bst. b GO-BE). Bezüglich der *Fraktionen* ist auch die Grundbeitragspauschale seit dieser Legislatur für alle gleich (Fr. 24'000/Jahr [vgl. Art. 131 Abs. 2 Bst. a GO-BE]).¹⁰

1.3.2 Zusammensetzung von Ratsorganen sowie Mitarbeit von Minderheiten in Kommissionen

Sodann muss die Ratsmehrheit bei der Besetzung der meisten Ratsorgane der *Fraktionsstärke Rechnung tragen*.¹¹ Dies stellt sicher, dass Minderheiten zu berücksichtigen sind. Besonders zu erwähnen ist, dass sich die Zusammensetzung der Kommissionen und die Zuteilung der Kommissions-

¹⁰ Früher gab es hier eine Unterscheidung. Fraktionen ab 17 Mitglieder erhielten doppelt so viel wie kleinere Fraktionen (Fr. 24'000 bzw. 12'000/Jahr [Art. 9 Abs. 2 Bst. a GO-BE]). Indem die Fraktionen aber noch einen Beitrag pro Mitglied erhalten (früher wie heute Fr. 3'500/Jahr), bekommen grosse Fraktionen mehr als kleine, sie haben aber auch grössere Aufwände.

¹¹ So gilt dies für das dreiköpfige Grossratspräsidium (Art. 20 GRG-BE) und praxismässig auch für die Stimmzählerinnen und Stimmzähler (Art. 24 GRG i.V. mit Art. 16b Abs. 3 aGRG-BE i.V. mit Art. 17 Abs. 5 aGRG-BE). Die Vorgabe für die Kommissionszusammensetzung und die Zuteilung der Kommissionspräsidenten ist schärfer – was auch möglich ist, weil hier mehr Mitglieder berücksichtigt werden können (8 Kommissionspräsidenten / je 17 Kommissionsmitglieder): Die Zusammensetzung der Kommission hat sich nach der Fraktionsstärke zu richten (Art. 29 Abs. 2 GRG). Keine entsprechende Bestimmung gibt es für das Büro des Grossen Rates, was auch nicht angezeigt wäre, da dessen Zusammensetzung anderweitig vorgegeben ist (es besteht aus dem Präsidium des Grossen Rates sowie den Kommissionspräsidenten/innen und den Präsidenten/innen von Deputation und Fraktionen [Art. 23 Abs. 2 GRG-BE]).

⁹ Ein Rückkommen kann nur bis zur Gesamt- oder Schlussabstimmung zu einem Geschäft beantragt werden (Art. 97 GO-BE).

präsidien nicht nur nach der Stärke der Fraktionen im Grossen Rat zu richten hat, sondern dass bei der genauen Verteilung die *Mitgliederzahlen der Kommissionen* der drei Aufsichtskommissionen einerseits ($3 \times 17 = 51$) und der vier ständigen Kommissionen andererseits ($4 \times 17 = 68$) jeweils *zusammenzurechnen* sind. Überdies werden Fraktionen, die für Direktmandate zu klein sind, im Verteilungsverfahren ebenfalls noch zusammengerechnet (Art. 29 Abs. 3 GRG-BE, Art. 43 Abs. 2 GO). Dieses Verteilungsverfahren stellt sicher, dass kleine Fraktionen von der Kommissionsarbeit nicht ausgeschlossen werden, was bei einer Zuteilung einzig je Kommission (17) nicht ohne Weiteres der Fall wäre. Ferner darf eine grosse Fraktion auch nicht die meisten Mitglieder in die gleiche Kommission bzw. nur in die wichtigsten Kommissionen schicken. Vielmehr ist die Fraktionsstärke auch innerhalb einer Kommission in etwa abzubilden.¹²

Weiter werden *kleine Fraktionen* bei der Vorbereitung gewisser Geschäfte in die *Kommissionsarbeit* eingebunden, auch wenn sie – auf Grund der Kommissionsitzverteilung nach Fraktionsstärke – dort an sich nicht vertreten sind. Einerseits erfolgt dies bei der Vorbereitung von *Wahlgeschäften*, insbesondere für Richterwahlen. Die zuständige Kommission wird dann um je ein Mitglied derjenigen Fraktionen erweitert, die nicht schon in der Kommission vertreten sind (Art. 29 Abs. 4 GRG-BE).¹³ Andererseits ist dies bei *Eintretens- und Grundsatzdebatten* zu *Erlassen und Berichten* sowie bei *Anhörungen* der Fall. Fraktionen, die in der betreffenden Kommission nicht vertreten sind, können ein Mitglied bestimmen, das an diesen Kommissionssitzungen teilnimmt; das Mitglied

kann sich äussern, hat aber weder Antrags- noch Stimmrecht (vgl. Art. 57 GO-BE).¹⁴

1.3.3 Berücksichtigung der Minderheiten in den Abstimmungserläuterungen

Besonders zu erwähnen sind schliesslich noch die *Abstimmungserläuterungen an die Stimmberechtigten* (Abstimmungsbüchlein). Sie werden im Kanton Bern vom Grossen Rat bzw. der Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen (SAK) beschlossen.¹⁵ Sie sind kurz und sachlich zu halten und haben *auch den Auffassungen wesentlicher Minderheiten* Rechnung zu tragen. Weiter zu berücksichtigen sind allfällige *Standpunkte von Initiativ- oder Referendumskomitees* (Art. 88 Abs. 1 GRG-BE, Art. 54 PRG-BE). Der Inhalt der Abstimmungserläuterungen ergibt sich vor allem aus der Vorlage selber und dem Vortrag dazu (Botschaft) sowie aus den Beratungen im Grossen Rat. Dabei sind selbstverständlich nicht alle Voten im Rat in den Erläuterungen mitzubersichtigen, hingegen ist den Auffassungen wesentlicher Minderheiten Rechnung zu tragen. Diese werden im Grossen Rat meist schon durch die Berichterstattung des/der Kommissionspräsidenten/in zu den Kommissionsberatungen zur Kenntnis gebracht; gewichtige Minderheitsanträge können überdies wie schon erwähnt durch eine/n Minderheitssprecher/in im Rat sel-

¹⁴ Sodann arbeiten die Kommissionen in der Praxis zuweilen mit einem Referentensystem: sie bestimmen für ein bestimmtes Geschäft ein Kommissionsmitglied, das das Geschäft den anderen Mitgliedern vorstellt und erläutert und i.d.R. dann auch im Grossen Rat als Berichterstatter/in der Kommission auftritt. Die Zuweisung eines Geschäfts an eine/n Referenten/in erfolgt vornehmlich nach Kompetenz- und Interessenüberlegungen und weniger nach Fraktionsstärke-Überlegungen.

¹⁵ Die Grossratsgesetzgebung hat die entsprechenden Arbeiten der SAK zugewiesen, wobei der Grosse Rat das Geschäft an sich ziehen und die Erläuterungen selber beschliessen kann (vgl. Art. 81 Abs. 2 KV-BE, Art. 88 Abs. 2 GRG-BE, Art. 74 GRG-BE, Art. 27 Abs. 1 GO-BE). Die SAK berät und verabschiedet die Abstimmungserläuterungen in öffentlicher Sitzung (Art. 39 Abs. 5 GO-BE).

¹² Vgl. Vortrag der Kommission ParlRev vom 3.12.2012 an den Grossen Rat, Erläuterungen zu Art. 43 GO (Tagblatt 2013, Beilage 2, S. 48).

¹³ In der Praxis obliegt die Vorbereitung der Richterwahlen einem ständigen Ausschuss der Justizkommission.

ber vorgetragen werden. Weiter sind die Standpunkte allfälliger Initiativ- oder Referendumskomitees in den Erläuterungen zu berücksichtigen. In der Praxis wird einem solchen Komitee im Abstimmungsbüchlein eine Seite zur Verfügung gestellt und sein Standpunkt dort übernommen; ehrverletzende, krass wahrheitswidrige oder zu lange Äusserungen werden aber geändert oder zurückgewiesen (Art. 54 Abs. 3 PRG-BE).¹⁶ Wie gezeigt, fliessen damit gewichtige Ansichten politischer Minderheiten in die Abstimmungserläuterungen ein.

2. Sprachlich-kulturell bedingte Minderheitenrechte

Der Kanton Bern ist ein zweisprachiger Kanton, 85 Prozent der Bevölkerung sind deutscher und 11 Prozent französischer Sprache.¹⁷ Die Verfassung fordert allgemein, dass den Bedürfnissen von sprachlichen, kulturellen und regionalen Minderheiten Rechnung zu tragen ist, und ermöglicht es, dass zu diesem Zweck diesen Minderheiten besondere Befugnisse zuerkannt werden (Art. 4 KV-BE). Insbesondere erkennt die Verfassung dem *Berner Jura* eine besondere Stellung zu, indem sie festlegt, dass der Kanton Vorkehren zu treffen hat, um die Verbundenheit zwischen dem Berner Jura und dem übrigen Kanton zu stärken; diese besondere Stellung soll es dem Berner Jura ermöglichen, seine Identität zu bewahren, seine sprachliche und

kulturelle Eigenart zu behalten und an der kantonalen Politik aktiv teilzunehmen (Art. 5 KV-BE). Zudem kann der Kanton auch besonderen Verhältnissen, die sich aus der *Zweisprachigkeit* ergeben, besonders Rechnung tragen (Art. 6 Abs. 4 KV-BE). Die Verfassung macht in wichtigen Bereichen gleich noch selber Vorgaben zu Gunsten des Berner Jura bzw. der französischsprachigen Minderheit im Kanton.¹⁸ Weitere Vorgaben folgen in unterstufigen Erlassen.¹⁹

¹⁸ So wird dem *Berner Jura* ein Sitz im siebenköpfigen Regierungsrat garantiert (Art. 84 und 85 KV-BE, Art. 107 PRG-BE), bildet der *Berner Jura* für die Grossratswahlen einen eigenen Wahlkreis mit überdies zwölf garantierten Sitzen, und werden auch der französischsprachigen Minderheit des Wahlkreises Biel-Seeland Sitze garantiert, und zwar so viele, wie es ihrem prozentualen Anteil an der Gesamtbevölkerung des Wahlkreises entspricht (vgl. Art. 73 Abs. 3 KV-BE, Art. 64 Abs. 3 und Art. 88 ff. PRG-BE). Zudem definiert die Verfassung die *Amtssprachen*, so z.B. das Französische für den Berner Jura, das Deutsche und Französische für die Verwaltungsregion Seeland und den Verwaltungskreis Biel/Bienne sowie, dass an die für den ganzen Kanton zuständigen Behörden sich alle in einer der beiden Amtssprachen wenden können (Art. 6 KV-BE). Ferner bestimmt die Verfassung, dass ein angemessener Anteil des Personals der Verwaltung französischer Sprache zu sein hat (Art. 92 Abs. 3 KV-BE).

¹⁹ So insbesondere im Sonderstatutgesetz (mehr dazu weiter unten). Ferner bestimmt z.B. das Publikationsgesetz, dass sämtliche *Erlasse* in beiden Sprachen veröffentlicht werden und in gleicher Weise massgebend sind (Art. 11 PuG-BE) oder legt z.B. das Gesetz über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft fest, dass die «obersten» Richterinnen und Richter sowie die «obersten» Staatsanwältinnen und Staatsanwälte beide Amtssprachen verstehen und sprechen müssen. Es sieht zudem für das Verwaltungsgericht eine Abteilung für französischsprachige Geschäfte vor; die dafür zuständigen Richterinnen und Richter müssen französischsprachiger Muttersprache sein (vgl. Art. 29 Abs. 2, Art. 47 Abs. 2 Bst. c und Art. 48 Abs. 3 GSOG-BE). Sodann hat der Regierungsrat gestützt auf das Organisationsgesetz aus seiner Mitte einen Ausschuss gebildet, welcher jurassische Angelegenheiten prüft und vorberät (sog. *Juradelegation*, vgl. Art. 9 ORG-BE). Auch hat er Richtlinien über die sprachlichen Dienstleistungen in der Verwaltung erlassen (RRB 1066/2009); demnach müssen beispielsweise Texte, die den ganzen Kanton betreffen, in beiden Amtssprachen vorliegen.

¹⁶ In der Praxis werden Pro- und Contra-Argumente v.a. in einer tabellarischen Zusammenfassung der Argumente erwähnt; zudem wird auch das Abstimmungsergebnis im Rat prominent mitgeteilt sowie allfällige Abstimmungsempfehlungen. Bei Variantenabstimmungen wird auch erwähnt, ob eine Minderheit z.B. beide Varianten ablehnt oder beiden zustimmt.

¹⁷ «Kennzahlen Kanton Bern 2015» (http://tout.bern.ch/bundles/artdtoutbaern/download/www_toutbaern_ch_Statistikblatt_nov16_DE.pdf). Seit 2010 führt der Bund keine klassische Volkszählung mehr durch; Erhebungen zu den Sprachen finden im Rahmen von Strukturhebungen mit Stichproben statt, es können auch mehrere Hauptsprachen angegeben werden.

Auch im *Grossen Rat* werden dem Berner Jura bzw. der französischsprachigen Minderheit besondere Rechte eingeräumt:

2.1 Ratsorgan Deputation

Die Deputation ist ein Organ des Grossen Rates. Ihr Zweck ist es, im Rat die Anliegen der Bevölkerung des Berner Juras und der französischsprachigen Bevölkerung des Wahlkreises Biel-Seeland zu vertreten, die diese besonders betreffen. Dementsprechend setzt sie sich zusammen aus den Ratsmitgliedern aus dem Berner Jura und den französischsprachigen Ratsmitgliedern aus dem Wahlkreis Biel-Seeland (vgl. Art. 19 Bst. f und Art. 31 Abs. 1 und 2 GRG-BE).²⁰ Die Deputation verfügt über ein eigenes Sekretariat und erhält dafür einen Beitrag des Kantons (Art. 90 GRG-BE, Art. 55 und Art. 131 Abs. 1 GO-BE).

2.1.1 Vertretungsanspruch Deputation in Kommissionen

Bei der Bestellung von Kommissionen steht der Deputation mindestens ein Sitz pro Kommission zu, sofern sie dafür genügend Ratsmitglieder stellen kann (Art. 44 GO-BE). Dieser Vertretungsanspruch kommt der Deputation indes nur zu, wenn der Kommission nicht ohnehin, aufgrund der Entsendung durch die Fraktionen, schon ein Ratsmitglied der Deputation angehört. Die Zuteilung der Kommissionssitze nach Fraktionsstärke geht dem Vertretungsan-

spruch der Deputation ohnehin vor (Art. 29 Abs. 3 GRG-BE).²¹

2.1.2 Rederecht Deputation im Rat

Die Deputation verfügt im Rat über ein eigenes Rederecht mit eigener Sprecherin bzw. eigenem Sprecher (Art. 85–89 GO-BE).

2.1.3 Deputationsabstimmung im Rat

Die Deputation kann bei Beschlüssen des Grossen Rates, die den Berner Jura oder die französischsprachige Bevölkerung des Wahlkreises Biel-Seeland besonders betreffen, eine gesonderte Abstimmung verlangen (Art. 31 Abs. 3 GRG-BE).²² Konkret muss eine solche von mindestens drei Deputationsmitgliedern verlangt werden. Die Ratsleitung stellt daraufhin die Beschlussfähigkeit der Deputation fest (Anwesenheit der Mehrheit der Mitglieder der Deputation).²³ Sind die Voraussetzungen für eine Deputationsabstimmung erfüllt, werden die Abstimmungsergebnisse der Deputation einerseits und des Grossen Rates andererseits gesondert ermittelt (*vote séparé*). Stimmt der Beschluss des Grossen Rates nicht mit jenem der Deputation überein, wird das Geschäft zur Überprüfung an den Regierungsrat oder an das zuständige Organ des Grossen Rates zurückgewiesen. Die zuständige Behörde hat in der Folge nach einer Lösung zu suchen, die in der Deputation und im Grossen Rat mehrheitsfähig sein könnte. Sie hört dafür die Deputation an, bevor das Geschäft zur erneuten Behandlung im Grossen Rat

²⁰ Mit den Ratsmitgliedern «aus dem Berner Jura» sind die zwölf Grossratsmitglieder gemeint, die im Wahlkreis Berner Jura gewählt werden (so ausdrücklich die französische Fassung: «... élus dans le Jura bernois»). Und was die «französischsprachigen Ratsmitglieder aus dem Wahlkreis Biel-Seeland» angeht, reicht es aus, wenn ein Ratsmitglied aus diesem Wahlkreis seine Französischsprachigkeit plausibel darlegen kann. Jedenfalls ist nicht vorausgesetzt, dass es auf einer französischsprachigen Liste kandidiert, weil Parteien nicht gezwungen sind, Listen für Französischsprachige zu stellen (Art. 70 PRG-BE). Französischsprachige können auf irgendeiner Liste dieses Wahlkreises gewählt werden und der Deputation angehören.

²¹ Der Vertretungsanspruch der Deputation besteht sodann nur im Zeitpunkt der Bestellung der Gesamtkommission (in Anlehnung an die entsprechende Bestimmung beim Vertretungsanspruch der Fraktionen in den Kommissionen [Art. 43 Abs. 3 GO-BE vgl. Richtlinie Grosser Rat, S. 31]).

²² Die Deputationsabstimmung ist insbesondere bei Erlassen, parlamentarischen Vorstössen, Berichten und Planungserklärungen möglich. Sie ist ausgeschlossen betreffend Ordnungsanträge, Kompetenzkonflikte oder Amnestien und Begnadigungen (Art. 52 GO-BE, Richtlinie Grosse Rat, S. 48).

²³ Vgl. Artikel 71 GRG-BE i.V. mit Artikel 76 GRG-BE.

traktandiert wird. Bei einer erneuten Behandlung im Grossen Rat kann keine Deputationsabstimmung mehr verlangt werden (Art. 53 und 54 GO-BE).

2.2 Beratungen auf Deutsch und Französisch

Die Beratungen im Grossen Rat und seinen Organen erfolgen auf Deutsch (Mundart oder Schriftdeutsch) oder Französisch (Art. 12 GO-BE). Beratungen auf Deutsch erfolgen in aller Regel in Mundart.

2.3 Simultandolmetschung in Rat und Ratsorganen

Die Beratungen im Grossen Rat werden durchwegs simultan übersetzt. Eine Simultandolmetschung erfolgt auch in den Ratsorganen, ausser ein Ratsorgan verzichte einstimmig darauf (z.B. weil ihm keine Ratsmitglieder beider Sprachen angehören). Auf Verlangen eines Mitglieds ist auf einen solchen allfälligen Beschluss zurückzukommen (z.B. wenn ein französischsprachiges Ratsmitglied neu einem Ratsorgan angehört). Keine Simultandolmetschung gibt es für Ausschusssitzungen von Kommissionen; deutschsprachige Ratsmitglieder haben sich dort auf Schriftdeutsch zu äussern (vgl. zum Ganzen Art. 13 GO-BE). Gegenwärtig wird an den Sitzungen des Büros sowie der Kommission für Staatspolitik und Aussenbeziehungen gedolmetscht.

2.4 Grossratsunterlagen zweisprachig

Grossratsunterlagen müssen grundsätzlich auf Deutsch und Französisch vorliegen, jedenfalls Unterlagen, die Gegenstand eines Grossratsbeschlusses werden (z.B. Erlass, Bericht), und Vorträge dazu. Gleiches gilt für Unterlagen, die für alle Ratsmitglieder bestimmt sind (z.B. Sitzungseinladung, Sessionsplan [vgl. zum Ganzen Art. 15 GO-BE]).

2.5 «Regionale» Parlamente

Die Verfassungsbestimmungen, wonach dem Berner Jura eine besondere Stellung einzuräumen ist und der Kanton Vorkehrungen zu treffen hat, um die Verbundenheit mit dem übrigen Kanton zu stärken sowie dass der Kanton sprachlichen und kulturellen Minderheiten besondere Befugnisse zuerkennen kann, sind vor allem auch im sogenannten *Sonderstatutgesetz* konkretisiert worden.²⁴ Dieses strebt allgemein eine Stärkung des kantonalen Zusammenhalts an und führt ein Sonderstatut ein für die Bevölkerung des Berner Juras. Dieses Statut soll es der Bevölkerung des Berner Juras erlauben, ihre Identität zu bewahren und ihre sprachliche und kulturelle Eigenart zu stärken sowie aktiv am kantonalen politischen Leben teilzunehmen. Aber auch die französischsprachige Bevölkerung des Amtsbezirks Biel wird als sprachliche und kulturelle Minderheit speziell gestärkt und die Zweisprachigkeit dort besonders gefördert (Art. 1 SStG-BE). Für diese Zwecke wurden zwei «regionale» Parlamente und ein «Regionalinitiativrecht» geschaffen.²⁵ Die beiden Parlamente «*Bernjurassischer Rat (BJR)*» und «*Rat für französischsprachige Angelegenheiten des zweisprachigen Amtsbezirks Biel (RFB)*» üben diejenigen Befugnisse aus, die das Sonderstatutgesetz der Bevölkerung des Berner Juras bzw.

²⁴ Gesetz vom 19. September 2004 über das Sonderstatut des Berner Jura und über die französischsprachige Minderheit des zweisprachigen Amtsbezirks Biel (Sonderstatutgesetz, SStG [BSG 102.1]).

²⁵ Die «Regionalinitiative» ist eine Volksinitiative, deren Begehren im Zusammenhang mit der Identität oder der sprachlichen und kulturellen Eigenart des *Berner Juras* stehen muss. Sie kommt zu Stande, wenn das Begehren innerhalb von sechs Monaten von 2'000 Stimmberechtigten aus dem *Berner Jura* unterzeichnet wird. Im Übrigen sind i.d.R. die für Volksinitiativen sonst geltenden Bestimmungen anwendbar (vgl. Art. 54 ff. SStG-BE). Für weitere Sonderbefugnisse, wie betreffend dezentraler *französischsprachiger Organisationseinheiten* der Verwaltung oder *Finanzhilfen für lokale oder regionale Veranstalter von Radioprogrammen*, wird auf das Sonderstatutgesetz verwiesen (Art. 48–53 SStG-BE, Art. 59–67 SStG-BE).

der französischsprachigen Bevölkerung des Amtsbezirks Biel speziell einräumt. Sie verdienen im Sinne eines Exkurses deshalb besondere Erwähnung, weil sie der sprachlich-kulturellen Minderheit im Kanton nicht nur eine parlamentarische Mitwirkung sichern, sondern weil diesen Parlamenten sogar gewisse Befugnisse übertragen worden sind, für die sonst im Kanton andere Zuständigkeiten bestünden.

2.5.1 Bernjurassische Rat (BJR)

Der BJR bewilligt z.B. gewisse Staatsbeiträge aus dem Kulturförderungsfonds an kulturelle Tätigkeiten im Berner Jura oder mit besonderem Bezug zu dieser Region und kann auch gewisse Leistungsverträge mit Kulturinstitutionen abschliessen (an Stelle der Erziehungsdirektion bzw. des Regierungsrates). Auch verfügt er über gewisse Gesuche aus dem Berner Jura zu Staatsbeiträgen aus dem Lotterie- oder Sportfonds (an Stelle der Polizei- und Militärdirektion; vgl. zum Ganzen Art. 15 ff. SStG-BE).²⁶

2.5.2 Rat für französischsprachige An- gelegenheiten des zweisprachigen Amtsbezirks Biel (RFB)

Der RFB wirkt bei Staatsbeiträgen aus den Kulturförderungs-, Lotterie- oder Sportfonds mit, die in die Zuständigkeit des BJR fallen, sofern sie auch die französischsprachige Bevölkerung des Amtsbezirks Biel betreffen.²⁷ Befugnisse kommen ihm sodann – wie dem BJR – auch bei der Schulkoordination mit der Westschweiz zu (z.B. direkter Geschäftsverkehr mit ausserkantonal zuständigen Stellen), und er ver-

fügt ebenfalls über gewisse politische Mitwirkungsrechte (vgl. Art. 34 ff. SStG-BE).

3. Zusammenfassung

Der Kanton Bern kennt verschiedenste «parlamentarische Minderheitenrechte». Sehr eindrücklich sind die sprachlich-kulturell bedingten. Sie zeigen das Bemühen des Kantons, die Zweisprachigkeit des Kantons nicht nur in Sonntagsreden hochzuhalten, sondern ernsthaft zu unterstützen und zu fördern, mit spürbarer Wirkung im Alltag der Bevölkerung des Berner Juras bzw. der französischsprachigen Minderheit. ●

²⁶ Daneben stehen dem BJR weitere Befugnisse zu, z.B. in Bezug auf die Schulkoordination mit der Westschweiz, bezüglich der Ernennung von Vertreterinnen und Vertretern des Berner Juras in gewisse Organe sowie betreffend die politische Mitwirkung [z.B. Vernehmlassungsadressat] (vgl. Art. 3–33 SStG-BE).

²⁷ Vgl. Artikel 17 des Gemeinsamen Reglements des BJR und RFB (R BJR-RFB; BSG 102.111.3).



Mitwirkung von parlamentarischen Minderheiten im St.Galler Kantonsrat

Sandra Stefanovic / Lukas Schmucki
Parlamentsdienste des Kantons St.Gallen

Staatsrechtler René Rhinow erachtet einen ausgeprägten Minderheitenschutz als wesentliches Merkmal der Schweizer Verhandlungsdemokratie. Diese sei «der bisher erfolgreiche Versuch, in einem Land aufgefächerter Völkerschaften, Gruppierungen und Minderheiten (wie sie etwa Kantone, Sprachgemeinschaften, kulturelle Identitäten, Städte, Land- und Berggebiete, Agglomerationen sowie Konfessionen bilden) integrierend zu wirken und den Zusammenhalt des Landes zu sichern».¹ Im vorliegenden Beitrag gehen wir der Frage nach, wie es um den Minderheitenschutz im St.Galler Kantonsrat bestellt ist – denn Bedarf nach Integration und Zusammenhalt hat der vielgestaltige Kanton St.Gallen zweifelsohne.

1. Hohe Hürden bei Fraktionsbildung

Der Kanton St.Gallen hat eine Konkordanzregierung, in der die vier aktuellen Bundesratsparteien vertreten sind, und auch der St.Galler Kantonsrat ist stark von denselben Parteien geprägt. Nur acht der 120 Ratsmitglieder gehören nicht einer der vier Bundesratsparteien an. Die zwei kleinsten der sechs im Kantonsrat vertretenen Parteien (Grüne und Grünliberale) haben sich bei der Fraktionsbildung einer grossen Partei angeschlossen, so dass sich der Kantonsrat aktuell aus (lediglich) vier Frak-

tionen zusammensetzt. Dies sind mit Blick auf die Grösse des St.Galler Kantonsrates auffallend wenige Fraktionen.²

Diesbezüglich von Bedeutung ist, dass im St.Galler Kantonsrat nur eine Gruppe von wenigstens sieben Ratsmitgliedern eine Fraktion bilden kann.³ So waren die mit fünf Mitgliedern vertretenen Grünen nicht in der Lage, eigenständig eine Fraktion zu bilden. Stattdessen mussten sie sich mit einer anderen Partei zusammenschließen. Nachdem schon das Sitzzuteilungsverfahren bei der Kantonsratswahl in den acht Wahlkreisen (Hagenbach-Bischoff-Verfahren) zu einer Bevorteilung von grossen Parteien führt, werden die kleinen Parteien durch die relativ hohe Hürde bei der Fraktionsbildung zusätzlich benachteiligt. In diesen Punkten zeichnet sich der St.Galler Kantonsrat nicht durch einen besonderen Minderheitenschutz aus.

2. Erforderliches Mehr bei Abstimmungen

Auch sonst kennt der St.Galler Kantonsrat nur wenige Bestimmungen, die den parlamentarischen Minderheiten entgegenkommen. Eine Möglichkeit des Minderheitenschutzes sind höhere Anforderungen an das erforderliche Mehr. Das Geschäftsreglement des Kantonsrates sieht beispielsweise vor, dass bei Abstimmungen das absolute Mehr von 61 Stimmen erforderlich ist, um den Schluss der Diskussion zu beschliessen.⁴ Diese Bestimmung kann in

¹ René Rhinow: «Die Konkordanz ist der Schweiz auf den Leib geschnitten». In: Neue Zürcher Zeitung, erschienen am 15. Dezember 2004.

² Zum Vergleich die Anzahl Fraktionen in anderen Kantonsparlamenten: AG: 7 Fraktionen; TG: 7 Fraktionen; ZH: 10 Fraktionen.

³ Art. 24 des Geschäftsreglements des Kantonsrates (sGS 131.11; abgekürzt GeschKR).

⁴ Art. 132 Abs. 2 Bst. a Ziff. 4 GeschKR.

gewissen Fällen eine Minderheit davor bewahren, dass die Diskussion beendet wird, ehe sie ihre Anliegen im Rat vorbringen konnte.

Grundsätzlich entscheidet im St.Galler Kantonsrat aber die Mehrheit der stimmenden Mitglieder, also das relative Mehr. Die grosse Ausnahme betrifft das Ratsreferendum: Die Möglichkeit, mit einem Drittel der Ratsmitglieder, d.h. mit wenigstens 40 Stimmen, das Ratsreferendum zu ergreifen⁵, ist eine Regel, die parlamentarischen Minderheiten entgegenkommt. Sie erhöht den Druck, Beschlüsse zu fassen, die nicht nur von einer knappen Mehrheit des Kantonsrates, sondern von einer breiten Allianz getragen werden, die auch parlamentarische Minderheiten miteinschliesst.

3. Vertretung in parlamentarischen Organen

Auch die Vertretung in den ständigen und nichtständigen Kommissionen des Kantonsrates ist für parlamentarische Minderheiten eine hohe Hürde. Das Geschäftsreglement des Kantonsrates verlangt, dass «die Fraktionen» bei Wahlen in die Kommissionen «angemessen zu berücksichtigen» sind.⁶ Während fraktionslose Ratsmitglieder damit von vornherein von der Mitgliedschaft in einer Kommission ausgeschlossen sind, richtet sich der Verteilschlüssel proportional nach den Fraktionsgrössen – auch dies berechnet nach dem Hagenbach-Bischoff-Verfahren, das grössere Fraktionen gegenüber kleineren Fraktionen bevorteilt.

Derselbe Verteilschlüssel findet grundsätzlich auch für das Präsidium, das Leitungsorgan des Kantonsrates, Anwendung. Das fünfköpfige (engere) Präsidium wird allerdings noch durch die Präsidentinnen und Präsidenten der Fraktionen ergänzt⁷.

Aus diesem Grund sind bzw. wären auch kleinere Fraktionen im Präsidium vertreten, selbst wenn sie gemäss Verteilschlüssel keinen Anspruch darauf hätten. Der Minderheitenschutz bei der Vertretung in Kommissionen ist insgesamt also an einem kleinen Ort, doch der Einsitz auch kleiner Fraktionen im Präsidium des Kantonsrates kann sich durchaus als sehr bedeutsam erweisen.

Ein formelles Instrument von Minderheitsanträgen, wie sie beispielsweise das Bundesparlament kennt⁸, sieht das Geschäftsreglement des Kantonsrates nicht vor. Werden die Medien über das Ergebnis der Kommissionsberatungen informiert, sind jedoch auch Minderheitsmeinungen und -anträge angemessen zu berücksichtigen.⁹ Und selbstverständlich bleibt es auch im St.Galler Kantonsrat einer Minderheit, die mit einem Antrag in einer vorbereitenden Kommission keine Mehrheit fand, unbenommen, denselben Antrag im Ratsplenum noch einmal zu stellen und damit für die Öffentlichkeit sichtbar zu machen, wofür sie steht.

4. Kein ausgeprägter Minderheitenschutz

Insgesamt zeichnet sich der St.Galler Kantonsrat nicht durch einen ausgeprägten Schutz seiner parlamentarischen Minderheiten aus. Das Geschäftsreglement des Kantonsrates kennt nur wenige Bestimmungen, die den Minderheiten entgegenkommen. Hinzu kommt, dass es angesichts der geringen Zahl an Fraktionen und der relativ stabilen Mehrheitsverhältnisse im St.Galler Kantonsrat nur wenige «Spielvarianten» der Mehrheitsbildung gibt. Auch dies ist ein Faktor, der die Möglichkeiten der parlamentarischen Minderheiten eher einschränkt.

⁵ Art. 132 Abs. 2 Bst. b GeschKR.

⁶ Art. 25 Abs. 1 GeschKR.

⁷ Art. 4 GeschKR.

⁸ Art. 76 Abs. 4 des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung (SR 171.10).

⁹ Art. 64 Abs. 2 GeschKR.

Über die möglichen Gründe, weshalb sich der St.Galler Kantonsrat bis anhin nicht veranlasst sah, seine parlamentarischen Minderheiten besserzustellen, gibt es durchaus reflektierte Vermutungen. Diese sprengen allerdings den Rahmen dieses Beitrags, weshalb es vorliegend bei blossen Feststellungen bleiben muss. ●



Auf der Suche nach den Wurzeln der Minderheitenrechte im Zürcher Kantonsrat

Hans-Peter Schaub
Parlamentsdienste des Kantonsrats Zürich

Der Zürcher Kantonsrat kennt eine ganze Reihe von Instrumenten, mit denen Minderheiten auf den parlamentarischen Entscheidungsprozess Einfluss nehmen können. Ein interkantonaler Überblick (siehe den Beitrag von Schaub/Bühlmann/Wagner in diesem Heft) legt nahe, dass Zürich sogar zu jenen Kantonen gehört, die ihren parlamentarischen Minderheiten ein besonders stark ausgebautes Instrumentarium zur Verfügung stellen und zudem besonders niedrige Hürden zu dessen Ergreifung setzen, wo also bereits recht kleine Minderheiten davon Gebrauch machen können.

Woher kommt diese starke Stellung der Minderheiten im Zürcher Parlament? Gab es diese «schon immer» oder handelt es sich um ein Erbe einer ganz bestimmten Periode der zürcherischen Geschichte? Diese Fragen will der vorliegende Beitrag etwas näher beleuchten.

Ein Blick in die Entwicklung des Zürcher Kantonsrats zeigt, dass die zürcherischen Minderheitenrechte recht heterogenen Ursprungs sind und sich nicht einfach aus einer einzelnen historischen Epoche und/oder politischen Bewegung heraus erklären und verstehen lassen. Zu diesem Schluss führt jedenfalls eine Durchsicht der Regelungen zum parlamentarischen Verfahren in der Verfassung, dem Parlamentsrecht und der Gesetzgebung zu den direktdemokratischen Instrumenten des Kantons Zürich seit 1803. Tabelle 1 stellt basierend auf dieser Durchsicht die historischen Entwicklungsschritte überblicksartig dar.

Vorausgeschickt werden muss dabei, dass für abschliessende Folgerungen eine deutlich breitere Quellenbasis (beispielsweise zeitgenössische Kantonsratsprotokolle und Presseberichte) herangezogen werden müsste, als es im Rahmen dieses Beitrags möglich war. Die rechtshistorische Entwicklung lässt aber doch einige Beobachtungen und vorläufige Thesen zu:

1. Lange Tradition

Die parlamentarischen Minderheitenrechte haben in Zürich eine lange Tradition. Spätestens ab 1831 lassen sich mit dem Recht zur ausserordentlichen Einberufung des Rats¹ (der damals noch Grosser Rath des Standes Zürich hiess) und dem Quorum zur Beantragung einer geheimen Beratung Instrumente ausmachen, die dazu dienen, die Einflussnahme parlamentarischer Minderheiten auf die Tätigkeit des Parlaments zu regulieren. In den Jahren 1856 und 1869 bis 1877 kam eine ganze Reihe weiterer Instrumente hinzu, dann erst wieder um das Jahr 1970. Seither ist das Instrumentarium für parlamentarische Minderheiten noch dreimal in jeweils geringem Umfang ergänzt worden.

¹ Zur selben Zeit führten auch die Parlamente anderer Regenerationskantone analoge Regeln ein; es ging dabei darum, es schon einer Minderheit des Parlaments zu ermöglichen, im Fall eines Staatsstreiks durch die Exekutive gegen diese aktiv zu werden (Kölz, Alfred 1992: Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848. Bern: Stämpfli. S. 364)

Tabelle 1: Entwicklung parlamentarischer Minderheitenrechte im Kanton Zürich, 1803–2017.

Jahr	Grösse des Rats (Sitzzahl)	Verhandlungsquorum	Verhinderung Schliessens der Rednerliste ①	Verhinderung sofortiger Abbruch der Debatte ①	Quorum für Beantragung der gemeinsamen Beratung eines Geschäfts	Ausserordentliche Einberufung des Rats	Erwirken, dass Regierung eine Anfrage / Interpellation beantworten muss	Erwirken, dass Rat über die Antwort der Regierung auf eine Anfrage / Interpell. diskutiert	Verhindern, dass die Frist zwischen 1. und 2. Lesung verkürzt wird	Erwirken einer Namensabstimmung	
1803	195	a.M.	e.M.*	X*	-	-	-	-	-	-	
1831	214				10 5% m	24 11% m					
1856	ca. 204						20 9.8% m	20 9.8% m	33.4% s	40 20% m	
1869–70	222	66.7% m	33.4% a*		30 14% m	30 14% m	30 14% m	30 14% m			
1877	ca. 220										
1909–10	219	a.M.	e.M.*		1	16.7% m		e.M.			
1932–33	220		e.M.	25% s			20 9.1% m			20 9.1% m	
1934	180						20 11.1% m			20 11.1% m	
1943	180						1 0.6% m				
1951	180										
1969–72	180				X	30 16.7% m			30 16.7% m		
1981	180										
1995	180										
1998–99	180							20 11.1% m	(e.M.)		
2000	180										
2005	180										
2013	180								20 11.1% m		
heute	180	a.M.	e.M.	X	1	30	1	20	(e.M.)	20	

Legende zur Tabelle 1:

Grau unterlegt: Reformen, die eine stärkere Stellung parlamentarischer Minderheiten bewirkten. Fett: Reformen, die die Möglichkeiten parlamentarischer Minderheiten einschränkten.
 –: Konzept existierte noch nicht bzw. keine Hinweise auf entsprechendes Instrument gefunden.
 e.M.: einfache Mehrheit (Mehrheit der Stimmentenden). – a.M.: absolute Mehrheit (Mehrheit aller Mitglieder).

m: Anteil an allen Ratsmitgliedern; a: Anteil an den Anwesenden; s: Anteil an den Stimmentenden.
 ① Schliessen der Rednerliste und Abbruch der Debatte: Vor 1870 war auf jeden Fall ein «erster Ratschlag» durchzuführen, d.h., jedes Ratsmitglied konnte einmal das Wort ergreifen. Ein «zweiter Ratschlag» fand statt, soweit sich nicht eine Mehrheit dagegen entschied. – 1870–1932: Mit Zweidrittelsmehrheit bzw. einfacher Mehrheit (ab 1910) konnte beschlossen werden,

Erwirken einer Wiedererwägung (Rückkommen)	Verhindern, dass Geschäft trotz verspäteter Zustellung der Unterlagen behandelt wird	Erwirken Volksabstimmung über Einzel- & Behördeninitiativen ②	Zulassen, dass Initianten ihre Volks- und Einzelinitiativen im Rat selbst begründen dürfen	Kantonsratsreferendum ③	Erwirken materieller Behandlung einer Parlamentarischen Initiative	Dringlicherklärung Anfrage / Interpellation	Verhindern, dass Volksinitiative ungünstig erklärt wird	Verhinderung einer Aufhebung der Immunität eines Ratsmitglieds	Erwirken einer Freien Debatte statt Organisierter oder Reduzierter Debatte	Beschliessen bestimmter finanzieller Mehrbelastungen (KV Art. 56 Abs. 2)	Jahr
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1803
e.M.								e.M.			1831
30 14% m	30 14% m	33% m	25 11.3% m	60* ca. 27%						e.M.	1856
	16.7% m										1869–70
20 9.1% m											1877
20 11.1% m			25 13.9%	60 33.3% m							1909–10
				60* 33.3% m							1932–33
	30 16.7% m	60 + 60	20 11.1% m		60 33.3% m	60 33.3% m	33.4% a				1934
		60 + e.M.		45 25% m				34% a			1943
			25% a						45 25% m		1951
20	30	60 + e.M.	25% a	45	60	60	33.4% a	34% a			1969–72
											1981
											1995
										a.M.	1998–99
									60 33.3% m		2000
											2005
											2013
										a.M.	heute

dass jenen Ratsmitgliedern, die zu einem Gegenstand bereits geredet hatten, das Wort nicht nochmals zu erteilen sei. – Seit 1969 ist ein sofortiger Abschluss der Debatte nicht zulässig, lediglich die Schliessung der Rednerliste.

② Einzel- und Behördeninitiativen (EI und BI): 1869–1969 waren EI und BI der Volksabstimmung zu unterbreiten, wenn sie von mindestens einem Drittel der Kantonsratsmitglieder unterstützt wurden. Seit 1969 müssen EI und BI im

Kantonsrat zwei Hürden nehmen: Zunächst müssen sie von 60 Mitgliedern vorläufig unterstützt werden, damit sie dem Regierungsrat zu Bericht und Antrag überwiesen werden. Nachdem dieser vorliegt, muss die EI/BI von 60 Kantonsräten (1969–1995) bzw. einer einfachen Mehrheit (seit 1995) definitiv unterstützt werden, andernfalls kommt sie nicht zur Volksabstimmung.

③ Kantonsratsreferendum: 1877–1951 war das Kantonsratsreferendum nur zu Beschlüssen des

Kantonsrats über die Ergreifung des Kantonsreferendums in Bundessachen möglich. 1951 wurde der Anwendungsbereich auf das fakultative Finanzreferendum ausgeweitet. Seit 1998 unterstehen auch Gesetzeserlasse (für die bis dahin das obligatorische Referendum gegolten hatte) und sämtliche referendumsfähigen Kantonsratsbeschlüsse dem Kantonsratsreferendum.

2. Grosse Vielfalt von Rechten

Über die Jahrzehnte hinweg haben sich so insgesamt 17² unterschiedliche Minderheiteninstrumente akkumuliert, die ganz unterschiedliche Aspekte und Phasen der parlamentarischen Arbeit betreffen – von der ausserordentlichen Einberufung des Rats über das Veranlassen der Wiedererwägung eines Ratsbeschlusses (Rückkommen) bis hin zum Auslösen einer Volksabstimmung (Kantonsratsreferendum, Verhindern der Ungültigerklärung einer Volksinitiative) und dem Verhindern grösserer Ausgaben. Die Vielfalt dieser Instrumente äussert sich auch darin, dass parlamentarischen Minderheiten in Zürich in jeder der sechs Phasen des parlamentarischen Entscheidungsprozesses, die im Beitrag von Schaub/Bühlmann/Wagner (in diesem Heft) näher erläutert werden, bestimmte Rechte zur Verfügung stehen.³

3. Seltene Abschaffungen

Während es also über die letzten 200 Jahre hinweg zu einigen Erweiterungsschritten

² Zählt man jene zwei Instrumente, die heute als Individualrechte ausgestaltet sind (Einreichen einer Anfrage sowie Beantragung einer geheimen Beratung), nicht hinzu, sind es noch 15. Dazu gehören auch die beiden Fälle, die für einen Beschluss ein absolutes Mehr voraussetzen – denn sie geben bereits der Hälfte (d.h. weniger als der Mehrheit) die Möglichkeit, einen entsprechenden Beschluss zu verhindern und so den Weiterbestand des Status Quo durchzusetzen: das Verhandlungsquorum und die Beschlüsse über finanzielle Mehrbelastungen.

³ Die sechs Phasen sind: Bestimmung derer, die (mit)entscheiden; Bestimmung der Agenda; Meinungsaustausch; Appell an die Öffentlichkeit; Parlamentsentscheid; Volksentscheid.

gekommen ist, sind lediglich drei Minderheitenrechte wieder abgeschafft worden: Reichte von 1869 bis 1995 ein Drittel der Kantonsräte, um eine Einzel- oder Behördeninitiative dem Volk zur Abstimmung vorzulegen, so braucht es seither eine einfache Mehrheit im Rat. Bereits seit Längerem ist auch eine einfache Mehrheit nötig, um eine Schliessung der Rednerliste im Rat sowie eine Verkürzung der Frist zwischen erster und zweiter Lesung bei Gesetzesvorlagen zu verhindern; in früheren Zeiten standen diese beiden Verhinderungsrechte jeweils schon einer Minderheit zu.

4. Zahlreiche Erhöhungen und Senkungen der Quoren

Obwohl also die Anzahl verschiedener Minderheiteninstrumente über die Zeit gewachsen ist, heisst das nicht unbedingt, dass die Stellung der Minderheiten stets stärker geworden ist. Denn viel öfter als zu einer Neueinführung oder Abschaffung von Instrumenten ist es im Lauf der Geschichte zu Anpassungen bei den Quoren gekommen, die für die Nutzung der einzelnen Rechte erreicht werden müssen. Und diese Justierungen gingen in beide Richtungen: Mal wurden die Quoren erhöht, mal gesenkt.

Schön lässt sich dies am Beispiel der Namensabstimmung zeigen: Bei der Einführung dieses Rechts 1856 konnten 40 Ratsmitglieder bewirken, dass der Rat über einen Gegenstand unter Namensaufruf abstimmen muss. 1870 wurde dieses Quorum auf 30 gesenkt, 1932 auf 20. Vierzig Jahre später wurde es wieder auf 30 erhöht, wiederum vierzig Jahre später dann erneut auf 20 gesenkt.

Noch etwas wechselhafter ist die Geschichte eines anderen Instruments: Ab 1856 wurde über die Antwort der Regierung auf eine Interpellation eine Ratsdebatte geführt, sobald 20 Ratsmitglieder dies wünschten. 1870 wurde das Quorum auf 30 erhöht, und fast das ganze 20. Jahrhundert

über war eine Debatte sogar nur möglich, wenn eine einfache Mehrheit damit einverstanden war. 1998 landete man schliesslich wieder wie schon 1856 beim Quorum von 20 Ratsmitgliedern.

5. Isolierte Betrachtung der einzelnen Minderheitenrechte

Eine einheitliche Linie bei der Neujustierung der Quoren lässt sich dabei kaum je erkennen; einzig 1870 ist eine Tendenz erkennbar, dass das Quorum für die meisten Minderheitenrechte auf 30 Kantonsräte standardisiert wurde. Ansonsten scheint der Kantonsrat jeweils punktuell dort eine Anpassung vorgenommen zu haben, wo er es aufgrund der Erfahrungen oder der politischen Opportunitäten seiner Zeit gerade für angezeigt befand. Es dürfte ihm dabei stets darum gegangen sein, eine Balance zwischen Entscheidungsrisiken und Entscheidungskosten herzustellen – dass also einerseits das Parlament bei seiner Entscheidungsfindung auch die Anliegen politisch relevanter Minderheiten mit in Betracht ziehen muss und so zu Entscheidungen kommt, die für eine genügend breite Bevölkerung akzeptabel sind, dass andererseits aber der Entscheidungsfindungsprozess nicht unnötig aufgebläht wird.⁴

Dass die verschiedenen Minderheiteninstrumente isoliert betrachtet und vermutlich nie (oder höchstens 1870) als Gesamtpaket wahrgenommen wurden, zeigt sich auch daran, dass sie stets auf diverse Rechtserlasse verstreut blieben und innerhalb dieser auf diverse Paragraphen.⁵

⁴ Näher zu den Begriffen der Entscheidungsrisiken und -kosten der Beitrag von Schaub/Bühlmann/Wagner in diesem Heft.

⁵ In einzelnen anderen Kantonen ist dies anders. So listet beispielsweise das Landratsreglement Nidwaldens in den §§ 63-65 zusammenfassend auf, für welche Beschlüsse andere Quoren als das einfache Mehr gelten.

6. Einführung von Minderheitenrechten als Kompromisslösung

Dass Minderheitenrechte Instrumente sind, um eine Balance zwischen Entscheidungsrisiken und Entscheidungskosten herzustellen, zeigt sich an einigen Fällen der Zürcher Parlamentsgeschichte besonders deutlich: Bis 1998 unterstanden alle Gesetze in Zürich dem obligatorischen Referendum und konnten so von Minderheiten, die im Parlament ungenügend berücksichtigt wurden, auf jeden Fall noch bekämpft werden. Es setzte sich allerdings die Ansicht durch, dass diese Regelung zu Verfahren führte, die «langwierig, kompliziert und kostenintensiv sind, da zu viele Volksabstimmungen durchgeführt werden müssen, die nicht nötig wären», wie der Regierungsrat in den offiziellen Erläuterungen zur Volksabstimmung vom 27.9.1998 festhielt. Quasi als Kompensation und um das Risiko zu reduzieren, dass die Parlamentsmehrheit künftig am Volk vorbeiregieren könnte, wurde nun aber auch einer parlamentarischen Minderheit die Ergreifung des fakultativen Referendums ermöglicht. Dabei sei einerseits «bei der Festsetzung der massgeblichen Zahl darauf geachtet worden, dass der erwünschte Entlastungs- bzw. Effizienzsteigerungseffekt nicht durch ein zu tiefes Quorum in Frage gestellt wird. Andererseits sollte vermieden werden, dass das Gewicht beim Wechsel vom obligatorischen zum fakultativen Referendum durch ein zu hoch angesetztes Quorum zu stark verschoben wird. Unter Abwägung dieser beiden Gesichtspunkte ist ein Quorum von 45 Kantonsratsmitgliedern, d.h. einem Viertel des Kantonsrates, angemessen.»

Auch bei anderen Reformen war die Einführung von Minderheitenrechten ein Mittel, um einen grundlegenden Systemwechsel hin zu geringeren Entscheidungskosten etwas abzufedern – so 1932, als die Möglichkeit neu eingeführt wurde, mit einem

Ordnungsantrag einen sofortigen Abbruch der Ratsdebatte herbeizuführen – aber eben nur, wenn eine Dreiviertelmehrheit diesem Ordnungsantrag zustimmt. Und als 1999 reduzierte Debattenformen eingeführt wurden, für die geringere Redezeiten gelten und nur ein eingeschränkter Kreis von Parlamentariern zur Debatte zugelassen ist, gab man als Minderheitenschutz immerhin 45 Kantonsräten die Möglichkeit, dennoch eine Freie Debatte zu erzwingen. Minderheiteninstrumente können umgekehrt aber auch dann als Kompromiss eingesetzt werden, wenn die Folgen eines Systemwechsels hin zu *höheren* Entscheidungskosten abgedeckt werden sollen: Als bei der Ausarbeitung der Verfassung von 1869 radikale Demokraten vorschlugen, in Anlehnung an die Glarner Landsgemeindedemokratie jedem einzelnen Stimmberechtigten das Initiativrecht zuzugestehen, befürchteten Skeptiker eine hoffnungslose Überlastung des Volks und des vorberatenden Parlaments. Man kam schliesslich zur Kompromisslösung, dass man zwar das Einzelinitiativrecht einführt, aber mit dem «Filter», dass dem Volk nur jene Einzelinitiativen vorzulegen waren, die von mindestens einem Drittel der Kantonsratsmitglieder unterstützt wurden.⁶

Es scheint also eine gewisse Zürcher Tradition zu geben, Minderheiteninstrumente als «Zückerchen» zu schaffen, um die Auswirkungen grösserer Systemwechsel abzumildern.

⁶ Siehe Kölz, Alfred (2004): Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien in Bund und Kantonen seit 1848. Bern: Stämpfli, S. 61. In den 1990er Jahren wurde dann unter explizitem Hinweis auf die gestiegene Zahl von – auch wenig aussichtsreichen – Einzelinitiativen (d.h. höheren Entscheidungskosten) der Filter so weit verstärkt, dass heute nur noch solche Einzelinitiativen zur Volksabstimmung kommen, die im Kantonsrat von einer Mehrheit unterstützt werden. Der parlamentarische Prozess war bereits 1969 insoweit entlastet worden, als seither nur jene Einzelinitiativen das ganze parlamentarische Verfahren durchlaufen dürfen, welche bereits zu dessen Beginn von mindestens 60 Kantonsräten «vorläufig unterstützt» werden.

7. Änderungen meist im Zug von Totalrevisionen

Änderungen an Bestand und Ausgestaltung der Minderheitenrechte wurden nur ganz selten als Einzelmassnahme vorgenommen. Der grösste Teil der Änderungen erfolgte vielmehr im Zug von Totalrevisionen der Verfassung (1869), des Kantonsratsgesetzes (1831, 1856, 1870, 1909, 1932, 1971, 1981), des Geschäftsreglements des Rats (1910, 1933, 1972, 1981, 1999) oder der Gesetzgebung über die politischen Rechte (1969, 2005). Mindestens zwei Erklärungen dafür sind denkbar: Entweder blieben entsprechende Vorstösse chancenlos, wenn sie nicht in ein Paket einer grösseren Revision «verpackt» waren; und/oder die Minderheitenrechte zogen zu wenig Interesse auf sich, als dass jemand einen isolierten Reformvorschlag eigens zu diesem Zweck anging.

So oder so legt diese Beobachtung nahe, dass zu keinem Zeitpunkt ein nennenswerter politischer Akteur ein eigentliches Programm zur Stärkung (oder Schwächung) parlamentarischer Minderheiten verfolgte, sondern man nahm die Gelegenheit zum Überdenken der Regelungen einfach dann wahr, wenn andere Gründe dazu führten, dass es zu einer Totalrevision kam.

8. Oft gegenläufige Entwicklungen innerhalb der gleichen Revision

In dieselbe Richtung weist auch die Beobachtung, dass bei den meisten grösseren Revisionen die Stellung der Minderheiten im parlamentarischen Verfahren in manchen Punkten gestärkt, gleichzeitig aber in anderen Punkten geschwächt wurde. Das zeigt sich darin, dass in Tabelle 1 in den meisten Zeilen sowohl grau hinterlegte als auch fettgedruckte Zellen nebeneinander stehen. Gerade auch 1869/70 und 1969–72, als jeweils diverse zusätzliche Minderheitenrechte geschaffen und einzelne Quo-

ren gesenkt (d.h. minderheitenfreundlicher gestaltet) wurden, wurde dies begleitet von gleichzeitigen Erhöhungen anderer Quoren. Fasst man die einzelnen Revisions-schritte zwischen 1995 und 2005 zu einer gemeinsamen Periode zusammen, zeigt sich auch hier dieser Mix aus Massnahmen zugunsten und zulasten parlamentarischer Minderheiten.

Ausnahmen sind die Revisionen von 1831 und 1856, die bei den Minderheitenrechten im Wesentlichen nur Ausbauschritte brachten – ihre Urheber trafen allerdings auch noch fast keine bestehenden Minderheitenrechte an, die sie potenziell hätten abbauen können.

9. Erstes Fazit: vielfältige Ursprünge der Zürcher Minderheitenrechte

Insbesondere die Beobachtungen 4 bis 8 legen nahe, dass es kaum je eine Bewegung für eine systematische Stärkung oder aber Schwächung der Minderheitenrechte im Zürcher Parlament gegeben hat, sondern dass diese aus uneinheitlichen Gründen entstanden und weiterentwickelt worden sind. Insofern dürften simple, monokausale Erklärungsansätze zur Entstehung der relativ ausgeprägten Zürcher Minderheitenrechte zu kurz greifen, und die einzelnen Instrumente und Quoren sind primär als Kinder ihrer Zeit und der jeweiligen Machtverhältnisse zu verstehen. Gestützt auf eine grobe Betrachtung können einige spekulative Thesen zu solchen periodenspezifischen Erklärungsansätzen formuliert werden:

a. 1856 wurden vier neue Minderheitenrechte eingeführt. Es scheint gut denkbar, dass die mit erdrückender Mehrheit regierenden Liberalen Alfred Eschers mit dieser Massnahme beabsichtigten, die zaghaft entstehende sozialdemokratische Opposition durch verhältnismässig schmerzlose Zugeständnisse ins regierende «System Escher» einzubinden oder zumindest in

institutionalisierte Bahnen zu kanalisieren. Für diese These spricht, dass just 1856 Escher auch die Wahl eines der führenden Köpfe der Oppositionsbewegung, Johann Jakob Treichlers, in den Regierungsrat betrieb und durch diese «strategische Umar-mung» dessen wirksame Einbindung und Neutralisierung erreichen konnte.⁷

b. 1869/70 wurden mehrere neue Minderheitenrechte eingeführt, die Quoren für die bestehenden Instrumente wurden jedoch mehrheitlich erhöht. Diese uneinheitliche Bilanz lässt sich möglicherweise auf widerstreitende Tendenzen innerhalb der damals dominierenden Demokratischen Bewegung zurückführen: Einerseits trat diese im Verfassungsrat, als sie nach Jahren in der Opposition endlich selbst die Mehrheit stellte, zuweilen recht majoritär auf; eine Petition aus dem Volk, die eine Verfassungsbestimmung forderte, wonach bei allen Wahlen von Behörden und Beamten auf die Vertretung der Minderheiten Rücksicht genommen werden sollte, wurde nicht berücksichtigt; und ein Antrag auf Einführung des Proporzwahl-systems wurde von der Mehrheit der Demokraten abgelehnt mit der unverblühten Begründung: «Wir müssen jetzt neuen Ideen Geltung verschaffen, und da darf man nicht von der Minoritätenvertretung ausgehen. In Epochen wie der gegenwärtigen handelt es sich darum, dass die Majorität einmal mit Kraft auftrete» (Kölz 2004: 57, 67-68). Andererseits vertrat die Demokratische Bewegung die Ideologie, möglichst breite Kreise der Bevölkerung in den politischen Prozess einzubeziehen, was grundsätzlich für einen Einbezug auch kleinerer Gruppen im parlamentarischen Verfahren sprechen würde – dies zeigt sich auch daran, dass sich verschiedene damals geschaffene

⁷ Siehe Kölz (2004: 45–47) sowie Fritzsche, Bruno, und Lemmenmeier, Max (1994): Die revolutionäre Umgestaltung von Wirtschaft, Gesellschaft und Staat 1780–1870. In Flüeler, Niklaus (Hg.), Geschichte des Kantons Zürich, 19. und 20. Jahrhundert. Zürich: Werd Verlag. S. 143.

parlamentarische Minderheiteninstrumente direkt auf die Nutzung direktdemokratischer Rechte bezogen. Und möglicherweise wollten die Demokraten mit der Einrichtung einiger Minderheitenrechte doch auch der dezidierten Opposition der Liberalen und der Konservativen punktuell Entgegenkommen signalisieren und die aufbrechende politische und gesellschaftliche Kluft zwischen Stadt und Land mit solchen «Zückerchen» etwas verringern.

c. Von den 1930er bis in die 1950er Jahre lässt sich eine relativ lange minderheitenfreundliche Entwicklungsphase beobachten, in der verschiedene Quoren gesenkt sowie der Anwendungsbereich des Kantonsratsreferendums erweitert wurden, während gegenläufige Entwicklungen ausblieben.⁸ Möglicherweise lässt sich dies als etwas verzögerte Folge des 1917 eingeführten Proporzwahlsystems sehen, das zu einer deutlich stärkeren und vielfältigeren Vertretung von Minderheiten im Rat geführt hatte (vgl. Kölz 2004: 90): Diese nutzten nun ihre verbesserte Machtstellung möglicherweise auch dazu, ihre parlamentarischen Rechte auszubauen. Eher gegen diese Interpretation spricht allerdings, dass die Ausbauschritte nicht sehr weitreichend waren und erst recht spät nach der ersten Proporzwahl kamen.

d. 1969–72 kam es zu einer recht breitgestreuten Neujustierung des Instrumentariums der parlamentarischen Minderheiten, wobei Lockerungen und Verschärfungen miteinander einhergingen. Diese Anpassungen können vielleicht als Reaktion auf die recht tiefgreifenden gesellschaftlichen und politischen Umwälzungen jener Zeit gelesen werden: Mit der Erhöhung von Quoren sollte einer Überlastung der politischen Entscheidungsgremien angesichts des in der Nachkriegszeit rasant gewachsenen

Tätigkeitsfelds des Staates entgegengewirkt werden, gleichzeitig wurde vielleicht mit der Senkung anderer Hürden die politische Integration der sich damals stark ausdifferenzierenden Gesellschaft und der neu entstehenden politischen Bewegungen angestrebt.

e. Wichtig – möglicherweise wichtiger als die bisher aufgestellten Thesen zu den grossen politischen Linien – dürften wohl zu *allen Zeiten* auch praktische, eher unpolitische Erfahrungen bei der Nutzung der einzelnen Minderheiteninstrumente gewesen sein: Herrschte der Eindruck vor, ein Instrument werde unnötig oft genutzt und behindere so den politischen Betrieb übermässig, wurde das Quorum erhöht. Hatte man das Gefühl, die Ergreifung eines Instruments sei im herrschenden Umfeld zu schwierig, senkte man das Quorum etwas. Solche Argumentationen wurden etwa vertreten, als die schrittweisen Erhöhungen der parlamentarischen Hürden für die Behandlung von Einzelinitiativen begründet wurden.⁹

10. Zweites Fazit: politische Heterogenität und Pfadabhängigkeit als Konstanten

Auch wenn also jeder Entwicklungsschritt in der Geschichte der Zürcher Minderheitenrechte wohl primär aus den spezifischen Umständen seiner Zeit heraus zu verstehen ist, dürften dennoch auch gewisse historische Konstanten dafür mitverantwortlich sein, dass Zürich heute einen überdurchschnittlichen Ausbaugrad dieser Rechte aufweist. Denn erstens haben die in Punkt 9 genannten Erklärungsversuche für alle minderheitenfreundlichen Entwicklungsschritte von 1856 bis 1972 letztlich eines gemeinsam: Sie gehen davon aus,

⁸ Dies trifft zugegebenermassen nur zu, wenn man von der Verkleinerung des Kantonsrats 1934 absieht, die indirekt eine prozentuale Erhöhung einiger Quoren bewirkte und zudem den Einzug sehr kleiner Minderheiten in den Kantonsrat erschwerte.

⁹ Siehe die Beleuchtenden Berichte des Regierungsrats zur Änderung des Initiativgesetzes in der Volksabstimmung vom 1.6.1969 (S. 25–26) sowie zur Verfassungsänderung in der Volksabstimmung vom 25.9.1994 (S. 1).

dass es in all diesen Perioden darum ging, neu entstandene oder gestärkte Minderheiten ein Stück weit zu integrieren und ihren Anliegen im parlamentarischen Gefüge die notwendige Berücksichtigung zu verschaffen – sei es nun als Machterhaltungsstrategie der Mehrheit (1856) und/oder wegen einer gestärkten Position der Minderheiten selbst (1930–50). Weil sich Zürich, wie die vergleichende politikwissenschaftliche Forschung zu den Schweizer Kantonen gezeigt hat¹⁰, bereits seit dem 19. Jahrhundert durch eine einzigartig starke und vielfältige Fragmentierung von Politik und Gesellschaft auszeichnet, dürfte der Bedarf nach solchen Institutionen zur friedlichen Konfliktaustragung und zur Integration politischer Minderheiten hier besonders gross gewesen sein.

Eine zweite Konstante ist zudem die Pfadabhängigkeit, die das Instrumentarium der Zürcher Minderheitenrechte seit gut 140 Jahren prägt: Nachdem 1856 und 1869/70 ein relativ breites Fundament an solchen Instrumenten gelegt worden war, hielt sich dieses über die Jahrzehnte hinweg grösstenteils: Zwar wurden bei den Quoren immer wieder einzelne Nachjustierungen vorgenommen und das Instrumentarium wurde hin und wieder punktuell erweitert, aber im Grund blieb das System bemerkenswert stabil. Insbesondere kam es in der langen Zeit nur zu ganz wenigen Abschaffungen von Minderheitenrechten (siehe oben Punkt 3). Ähnlich wie im zür-

cherischen Staatswesen insgesamt ist es auch im Bereich der parlamentarischen Minderheitenrechte seit dem tiefgreifenden Umbau um 1870 zu keinen radikalen Systemumwälzungen mehr gekommen, sondern Anpassungen erfolgten in Form schrittweiser Reformen. Dazu trägt sicher auch bei, dass beim System mit wechselnden politischen Mehrheiten jedes Lager von Fall zu Fall selbst Minderheitenrechte in Anspruch nimmt und deshalb kein Akteur ein ausgeprägtes Interesse an einem Rückbau dieser Rechte hat, während auf der anderen Seite bereits ein grober Blick in Protokolle vergangener Kantonsratsdebatten zeigt, dass insbesondere VertreterInnen kleinerer Fraktionen sich recht wehrhaft zeigen, wenn eine Erschwerung der Einflussnahme durch Minderheiten zur Debatte steht. Darüber hinaus dürften sich die Minderheitenrechte im Grossen und Ganzen aber schlicht auch ganz leicht bewährt haben bei der Erfüllung ihrer Funktion, eine nachhaltige Balance zu sichern zwischen einem effizienten Ratsbetrieb und der Aufgabe eines Parlaments, auch für minoritäre Anliegen stets die nötige Offenheit zu wahren. ●

¹⁰ Vatter, Adrian (2002): Kantonale Demokratien im Vergleich. Opladen: Leske und Budrich. S. 154–180: Mit den Gegensätzen zwischen Zentrum und Peripherie, Staat und Kirche, Land/Bauerntum und Stadt/Industrie, Arbeit und Kapital sowie zwischen Direkter und Repräsentativer Demokratie haben in der zürcherischen Geschichte sämtliche wichtigen Konfliktlinien im Westeuropa des 19. Jahrhunderts Niederschlag in politischen Kämpfen und Gruppierungen gefunden – und im 20. Jahrhundert dann auch jene zwischen Kommunismus und Sozialdemokratie, Faschismus und Demokratie, Kleinbürgertum und Bürokratiestaat, «Überfremdungsbewegung» und Bürgerlichen, «Neuen Linken» und Sozialdemokratie sowie Ökologie und Materialismus.



Les droits des minorités au Grand Conseil fribourgeois

Pierre Mauron
Avocat, président du groupe PS au Grand
Conseil depuis 2007

Dans le canton de Fribourg, le thème des droits des minorités est essentiel. Il existe dans ce canton une minorité linguistique, une minorité religieuse, et forcément une minorité politique.

Pour trouver un *modus vivendi* satisfaisant tout un chacun, il paraît nécessaire que certaines règles soient appliquées en bonne intelligence. Je vais donc tenter d'expliquer dans ma contribution de quelle manière les droits des minorités sont respectés dans le parlement fribourgeois.

Avant ceci, il est utile de rappeler la composition du Grand Conseil actuel, composé des partis de droite avec 27 PDC, 21 PLR et 21 UDC, et des partis de gauche et centre gauche avec 28 PS et 13 VCG, soit un groupe politique constitué de plusieurs tendances, soit Verts, PCS, V'Lib et l'un ou l'autre indépendants. La relation droite-gauche au parlement est donc plus ou moins définie à 69 députés de droite contre 41 députés de gauche. Avec un tel écart, il est essentiel que des règles bien définies régissent les modalités de fonctionnement du parlement, pour éviter tout abus de la majorité.

Aussi curieux que cela puisse paraître, il existe à Fribourg des règles écrites et des règles non-écrites. Et il est très difficile de dire si certaines sont mieux respectées que d'autres.

1. Les droits non-écrits des minorités

Dans un état de droit, il existe des règles de convenance, voire de comportement, fondées sur une solide assise historique, ayant notamment pour but d'assurer un bon équilibre politique. Malgré l'absence de texte légal clair, certaines règles non-écrites mais mises en œuvre depuis des décennies favorisent cet équilibre.

1.1 La présidence du Grand Conseil

Selon l'article 6 LGC, le président et les deux vices présidents sont élus pour la durée d'une année et ne sont pas immédiatement rééligibles à leur fonction.

À Fribourg, cette règle est relativement bien respectée et permet à chaque groupe politique important (plus de 10 députés) d'avoir accès à une année de présidence sur les cinq de la législature. La question reste ouverte pour les petits groupes politiques (entre 5 et 10 députés) auquel cas la présidence ne sera pas donnée dans chaque législature, mais pour chaque 10 ans en moyenne.

La question se posera très bientôt à Fribourg, puisque la droite majoritaire décidera prochainement si les 42 députés de gauche et centre-gauche pourront ou non bénéficier de 1 ou 2 présidences durant la présente législature, la présidence pour l'année 2020 au PS n'étant pas contestée.

1.2 La présidence des commissions permanentes, ordinaires et spécialisées

D'ordinaire, dans le Parlement fribourgeois, il est également d'usage que les groupes parlementaires constitués puisse chacun,

selon leur force, disposer d'une présidence de commission.

À Fribourg, cette règle n'est pas forcément respectée, surtout lorsque les partis bourgeois majoritaires sortent d'une année électorale ou leur campagne fut basée sur une alliance inter-partis. Aucun respect des minorités n'a été démontré lors des séances de constitution des commissions, où les partis majoritaires se sont arrogés d'autorité 6 présidences sur 7 commissions permanentes ou considérées comme telles, ne laissant qu'une présidence aux minoritaires dans une commission qu'ils ne souhaitaient pas présider. Durant la précédente législature, il y eut une époque où les partis majoritaires s'étaient octroyés toutes les présidences. Un tel comportement est inadmissible.

1.3 Composition des commissions

Une répartition proportionnelle des groupes politiques constitués au sein des commissions est établie à Fribourg par le secrétariat du Grand Conseil et respectée par tous les partis. La clé de répartition fonctionne pour les commissions à 7, 9, 11, 13 et 15 membres, de même que pour la répartition des scrutateurs, et cela est respecté à merveille à Fribourg. Il s'agit à mon avis d'un droit acquis, au vu de son contexte historique et de son respect absolu depuis toujours.

1.4 Elections à des postes clés

Parallèlement à la Présidence du Grand Conseil est aux présidences des commissions, toutes les élections auxquelles doit procéder le Grand Conseil respectent habituellement le droit de représentation des minorités. Dans ce sens, à moins d'un conflit de personnes, chaque groupe politique important aura un représentant, selon l'ordre de grandeur du groupe.

2. Les droits écrits des minorités

2.1 En général

Dès que cinq membres élus appartiennent au même parti politique ou sont élus sur une liste du même groupe d'électeurs et électrices, ils forment d'office un groupe parlementaire. Le même droit appartient à d'autres membres du Grand Conseil pouvant s'associer pour former un groupe à la condition d'être au moins cinq (art. 25 LGC). Dès qu'un groupe politique est constitué, il a le droit d'être équitablement représenté dans les organes du Grand conseil (art. 26 LGC). Durant les débats, un ou une porte-parole de chaque groupe peut intervenir, y compris en cas de débat restreint. Chaque groupe reçoit également une indemnité annuelle pour contribuer à la couverture de ses frais de secrétariat et de fonctionnement (art. 26 LGC).

Chaque président de groupe siège également d'office au bureau du Grand Conseil (art. 3 al. 1 let. d LGC).

2.2 Organisation des sessions

Un groupe minoritaire composé d'au moins 22 membres du Grand Conseil a le droit de convoquer une séance extraordinaire du Grand Conseil, sur requête (art. 106 let. b LGC).

A la demande d'un seul membre du Grand Conseil, il est possible d'obtenir une traduction des comptes rendus des débats, des procès-verbaux de commissions et des communications internes au Grand Conseil (art. 93 al. 1 LGC).

À la demande d'un quart des députés (28 députés sur 110) un vote populaire est exigé sur un acte du Grand Conseil qui entraîne une dépense nette nouvelle supérieure à ¼% du total des dépenses des derniers comptes ou qui portent sur des crédits d'étude d'un montant supérieur à ½ % du total des dépenses des derniers comptes (art. 99 al. 3 Cst. FR ; art. 134b ss LEDP).

2.3 Fonctionnement des commissions

Lorsque les commissions siègent et qu'une position de majorité est votée, trois membres minoritaires siégeant dans la commission peuvent demander qu'une proposition de minorité soit établie (art. 21 al. 4 LGC). Et la composition des commissions inclut toujours 3 députés non majoritaires pour permettre ceci.

Si une proposition de minorité est établie, la commission transmettra par écrit ses propositions, accompagnées de la proposition de minorité, en vue des débats (art. 23 al. 2 LGC).

À ce titre, la minorité de la commission peut établir un rapport propre, séparé ou intégré au rapport majoritaire, et/ou désigner un ou une rapporteur-e de minorité (art. 24 al. 2 LGC). Le cas échéant, le ou la rapporteur-e de minorité donnera aussi des informations aux médias, à l'instar du président ordinaire de la commission (art. 99 al. 2 LGC).

Au plénum, le rapporteur de la minorité aura les mêmes droits que le rapporteur de la majorité (art. 144 LGC).

Pour l'établissement d'un rapport de minorité, il est également possible d'obtenir une indemnisation sur demande, si le travail requis dépasse sensiblement celui qui est habituellement nécessaire pour motiver des amendements (art. 165 al.2 LGC). Mais c'est le bureau, composé des partis majoritaires, qui décidera du versement ou non d'une indemnité lors ce que cela paraît équitable. En cas de refus, se posera à mon avis la question d'un éventuel rapport de minorité au sein même du bureau de manière à rapporter la discussion et la proposition au plénum.

3. Conclusion

Siégeant au Grand Conseil depuis 11 ans et occupant la fonction de président d'un groupe minoritaire depuis 10 ans, il m'est arrivé à de nombreuses reprises de devoir

établir un rapport de minorité en commission, et d'être nommé rapporteur de minorité en plénum, après avoir essuyé un tir de barrage important de la part des partis majoritaires. Il m'est aussi arrivé de devoir recourir auprès du Tribunal Fédéral pour contester une loi cantonale que je jugeais illégale adoptée par le Grand Conseil. Je puis dire que ces instruments légaux et institutionnels fonctionnent et que ces règles écrites sont respectées, au besoin par la procédure. Elles sont nécessaires au bon fonctionnement de notre démocratie et devraient même être renforcées à mon avis. Lorsqu'un parlement fonctionne sur un mode majorité/minorité à hauteur de 40% vs 60%, il est très important que l'opinion des minoritaires soit vraiment prise en compte, discutée et votée en toute transparence. Il en va du respect de la démocratie cantonale.

Par contre, si certaines règles non-écrites fonctionnent correctement, comme la présidence tournante du Grand Conseil, ou la composition proportionnelle des commissions, force est d'admettre que d'autres ne fonctionnent pas du tout. Comment est-ce possible, dans une démocratie, que la minorité représentant à Fribourg 38% des parlementaires (41 sur 110 députés) ne puisse disposer que d'une seule présidence de commission permanente ou assimilée, alors qu'elle aurait proportionnellement droit à 3 présidences ? Comment est-ce possible que les présidences des commissions ordinaires ou spécialisées soient attribuées au hasard des humeurs du bureau, mais essentiellement aux membres des partis majoritaires ?

L'on constate avec une régularité importante que les droits non-écrits des minorités, à Fribourg, ne sont pas des droits acquis, mais doivent faire l'objet d'une lutte constante. Après les élections notamment, lors des séances de reconstitution, la tentation est grande pour les partis majoritaires de gonfler les pectoraux et de s'attri-

buer une part léonine du gâteau, sur l'autel de l'euphorie ou de froides revanches.

Or, c'est justement dans ces moments-là, dans ces règles non écrites, dans ces comportements, que le respect des minorités est le plus important. Le droit à une présidence annuelle du Grand Conseil de tous les groupes politiques, le droit à une répartition équitable des présidences de commission, pour la durée de la législature, le droit de voir élus des responsables de tous bords politiques, sont autant de prérogatives qui servent le bon fonctionnement de nos institutions. En fin de compte, peut-être que ces règles non-écrites devraient aussi figurer dans une base légale, si les majoritaires le veulent bien ...

Dans un canton comme Fribourg, où les partis minoritaires sont représentés au Conseil d'État avec trois conseillers et conseillères sur sept élus, il ne devrait jamais y avoir de discussion pour que les minorités soient respectées. Cela d'autant plus que les minorités changent, comme à Fribourg, où vous pouvez vous retrouver dans un parti minoritaire d'un point de vue politique, mais dans le clan des majoritaires d'un point de vue linguistique. Etant par la force des choses toujours le minoritaire ou le majoritaire par rapport à d'autres, autant respecter d'entrée les droits de chacun d'une manière parfaite et cohérente, sans ne jamais avoir la tentation, ni la possibilité, de passer en force d'un point de vue institutionnel. ●



Geschichte des Lobbying in der Schweiz wissenschaftlich neu untersucht

Andreas Behr, Historiker

Rezension zu: Gisela Hürlimann et al. (Hg.): Lobbying. Die Vorräume der Macht (Schweizerisches Jahrbuch für Wirtschafts- und Sozialgeschichte 31, 2016).

Der Leser rieb sich ungläubig die Augen: Ein Beratungsunternehmen empfahl dem Schweizer Stromkonzern Alpiq in einem Strategiepapier, angesichts der Krise in der Stromwirtschaft die öffentliche Meinung zu steuern und die eigenen Interessen mitunter verdeckt, aber gezielt in den politischen Prozess einzubringen. Konkret: Zunächst solle ein Problem geschaffen und bewirtschaftet, danach zielgerichtet – und zwar mit Forschungsaufträgen – verwissenschaftlicht und letztlich durch eine mediale Stilisierung einzelner Parlamentarier und mit geschicktem Lobbying politisch gelöst werden. Die Publikation dieses vertraulichen «Public Affairs Konzept 2016» für den Stromkonzern Alpiq im Frühjahr 2016 schlug medial hohe Wellen.¹ Das Strategiepapier bot denn auch besten Anschauungsunterricht in Sachen Lobbying. Und Lobbying geriet zum wiederholten Mal in ein schiefes Licht. Stehen solche Einzelfälle tatsächlich für ein System? Werden

politische Beschlüsse tatsächlich in den Vorräumen der Macht orchestriert?

1. Der historische Blick auf das Lobbying in der Schweiz

Der neueste Band des Schweizerischen Jahrbuchs für Wirtschafts- und Sozialgeschichte ist dem Lobbying in der Schweiz gewidmet und hat sich der Aufgabe angenommen, das Thema in der Retrospektive zu betrachten und das vermeintlich Einmalige und Zufällige zu rekonstruieren.² Die Herausgeber betrachten das Thema in der Langzeitperspektive und vereinen im Sammelband Beiträge, die vom Spätmittelalter bis in die 2000er-Jahre reichen. Die 15 Artikel befassen sich mit Lobbying in der Vormoderne (Kapitel 1), mit den Wirtschafts- und Branchenverbänden (Kapitel 2), mit dem Einfluss von Interessengruppen auf den Gesetzgebungsprozess (Kapitel 3) und mit Erfahrungen auf kantonaler Ebene (Kapitel 4). Mit diesem thematischen, methodischen, chronologischen und institutionellen Überblick regen die Herausgeber die Lobbyismusforschung neu an.

Dem historisch interessierten Leser stellt sich bei der Lektüre des Sammelbands zunächst die Frage, ob es Lobbying bereits im Mittelalter gegeben hat, was allenfalls darunter verstanden wurde und inwiefern der Rückgriff auf die Geschichte hilfreich sein kann, um das Lobbying als Phänomen in seiner Gesamtheit zu verstehen. Freilich ist Lobbying erst einmal eine Definitionssache. Die Herausgeber sehen in Lobbying eine politische Praxis und verwenden den

¹ Enthüllt wurde das Strategiepapier von der Basler Zeitung (siehe: <http://bazonline.ch/schweiz/standard/alpiq-will-too-big-to-fail-werden/story/13803131>, letzter Zugriff 19. März 2017). Lobbying geriet in den 2010ern wegen verschiedener Fälle negativ in die Schlagzeilen. 2014 hat die Schweizerischen Public Relations Gesellschaft (SPAG) Standesregeln erstellt. Siehe <http://www.public-affairs.ch/de/standeskommission/standesregeln> (letzter Zugriff: 19. März 2017).

² Gisela Hürlimann et al. (Hg.): Lobbying. Die Vorräume der Macht (Schweizerisches Jahrbuch für Wirtschafts- und Sozialgeschichte 31, 2016).

Begriff synonym zu Interessenvertretung bei Machthabern respektive staatlichen Behörden, womit ihm in der Tat eine lange Geschichte attestiert werden kann. Die im Sammelband vereinten Artikel zur Alten Eidgenossenschaft (Kapitel 1) nutzen den Begriff «Lobbying» etwa zur Erklärung der Interessenvertretung fremder Herrscher bei der Aushebung von Schweizer Solddienstkompagnien (Beitrag von Philipp Rogger, S. 49–60) oder zur Darstellung der politischen Karrieren von Berner Patrizierfamilien im 17. Jahrhundert (Artikel von Andreas Würzler, S. 61–75). Der Rückgriff auf den Lobbying-Begriff ist zur Deutung dieser vormodernen Praktiken zwar nicht zwingend. Allerdings schärfen Erklärungen dieser vormodernen Phänomene der Interessenvertretung den Blick aufs Aktuelle. Denn bereits in der Vormoderne waren in öffentlichen Diensten stehende Magistraten stets dem Verdacht der Käuflichkeit ausgesetzt. Die Vertretung von partikularen Interessen galt zwar als legitim, nur durfte eine unsichtbare Linie nicht überschritten werden. Wurden die Tätigkeiten von der Dunkelheit des Arkanen ins Licht der Öffentlichkeit getragen und – entscheidend – fühlte sich eine Mehrheit durch diese Tätigkeiten benachteiligt oder erachtete das Allgemeinwohl als gefährdet, so hatte sich dieser Magistrat zu verantworten und mit drastischen Sanktionen zu rechnen. Regeln zur (präventiven) Kontrolle des Phänomens waren nur bedingt wirksam. Was für die Vormoderne galt, gilt möglicherweise auch für die Einschätzung aktueller Lobbying-Tätigkeiten: Vermeintliche politische Übertretungen in der Bevorteilung von Lobbyisten und deren Interessen werden nur dann sanktioniert, wenn der dadurch entstandene (Reputations-)Schaden für eine Mehrheit der übrigen Amtsinhaber oder Lobbyisten als zu gross erachtet wird. In den Kapiteln zwei bis vier des Sammelbandes wird Lobbying auf die genuin parlamentarische Tätigkeit bezogen und umschreibt den Versuch von Personen oder

Personengruppen, den Entscheidungsfindungsprozess zu beeinflussen und auf den Inhalt von Gesetzesvorlagen oder gar deren Annahme oder Ablehnung hinzuwirken. In einem Dutzend Artikel werden die Handlungsstrukturen und -räume des Lobbyings, die Instrumente der Lobbyisten sowie die Aushandlungsprozesse detailliert aufgearbeitet. Eine Mehrheit der Beiträge stützt sich auf eine These Pepper D. Culpeppers ab, wonach der Einfluss von Wirtschaftslobbyisten umgekehrt proportional zur politischen Bedeutung des Gesetzes ausfällt: Je bedeutungsloser und unumstrittener eine Gesetzesberatung, desto höher der Einfluss der Lobbyisten, je politisch umstrittener, desto höher der Einfluss der Parlamentarier selbst. Daran angelehnt zeigt etwa der Beitrag von Gérard Duc und Olivier Perroux (S. 221–233), wie der Einfluss der Strassenlobby auf die Bestrebungen zur Abschaffung des Tramverkehrs in Basel und Genf in den 1950ern unterschiedlich ausfiel: In Basel hoch umstritten, scheiterten die Bestrebungen der Strassenlobby; in Genf, wo die Beratungen zur Abschaffung des Tramverkehrs von der Öffentlichkeit wenig verfolgt wurden, setzte sich die Lobby durch. Von besonderem Interesse ist der Beitrag einer Autorengruppe der Universitäten Lausanne und Genf zur Entwicklung des Lobbyings im Schweizer Parlament zwischen 1970 und 2010 (Beitrag von Steven Eichenberger et al., S. 185–202). Die Untersuchung basiert auf einer quantitativen Analyse des Registers der Interessenbindungen. Die Autoren konstatieren auf der einen Seite eine allgemeine Schwächung der traditionellen Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften, auf der anderen Seite aber eine Verstärkung der Bindungen dieser und weiterer Interessengruppen an Ratsmitglieder.³ Den Hintergrund dafür

³ Die Erkenntnisse sind nicht ganz neu. Siehe dazu Manuel Fischer, Pascal Sciarini: Interessengruppen verlieren in der Schweizer Politik an Einfluss, in: Die Volkswirtschaft, 4.4.2015.

bildet, so der Beitrag, eine Abkehr vom in der Nachkriegszeit besonders ausgeprägten «liberalen» Korporatismus hin zu einer Stärkung des Parlaments im Gesetzgebungsprozess. Insbesondere seit der Einführung der ständigen Sachbereichskommissionen in den 1990er Jahren sei eine Professionalisierung des Parlaments und der national agierenden Parteien zu beobachten. Interessengruppen würden sich nicht mehr so sehr in der vorparlamentarischen, sondern vermehrt in der parlamentarischen Phase des Entscheidungsfindungsprozesses einbringen und dadurch eine Symbiose mit Parlamentariern bilden.⁴ Dies gelte insbesondere für die um die Jahrtausendwende erstarkten gemeinnützigen Interessengruppen. Die Autoren fördern dabei eindrückliche Zahlen zutage: Die 42 SP-Ratsmitglieder nahmen 1990 24 Mandate von gemeinnützigen Organisationen wahr, 2010 bekleideten die 43 SP-Vertreter bereits 157 Mandate. Bei den Freisinnigen kehrte sich das Verhältnis von 3 zu 1 (60 Ratsmitglieder bei 20 Mandaten 1990) um auf beinahe 1 zu 4 (35 Ratsmitglieder bei 117 Mandaten 2010). Gleiche Tendenzen lassen sich bei den Grünen, bei der CVP und bei der SVP ausmachen (vgl. Tabelle S. 202). Die Autoren liefern mit dieser quantitativen Darstellung eine exzellente Grundlage, um mittels qualitativer Forschungen auch Aussagen über den effektiven Einfluss dieser Interessengruppen machen zu können.

Der neuste Band des Schweizerischen Jahrbuchs für Wirtschafts- und Sozialgeschichte liefert insgesamt viel Anschauungsmaterial zur Geschichte des Lobbyings in der Schweiz. Dem Leser zeigt sich, dass die Interessengruppen, allen voran die Wirtschaftsverbände, seit dem 19. Jahrhundert stark in den Gesetzgebungs-

prozess eingebunden sind, wobei dies im Rahmen des Anhörungs- respektive Vernehmlassungsverfahrens durchaus auch in geordneten Bahnen erfolgt und transparent geführt wird. Diese Art der Interessenvertretung ist in der Schweiz grundsätzlich akzeptiert. In der Öffentlichkeit hinterfragt wird hingegen der allfällige und oft vermutete Einfluss von Lobbyisten auf informellen Kanälen. Das einleitend erwähnte Beispiel des Strategiepapiers für den Stromkonzern Alpiq zeigt, dass dieses Lobbying auch tatsächlich existiert. Ob aber «Vorräume der Macht», wie die Herausgeber sie vieldeutig nennen, insofern existier(t)en, als sie auch Orte wirkungsvoller und effektiver Politikgestaltung sind, bleibt letztlich in allen Beiträgen offen. Für künftige historische Forschungen zu den 1990er und 2000er Jahren wird sich diese Frage des Erfolgs von Lobbying angesichts einer zunehmenden Verlagerung der Lobbyarbeit in die Parlamente umso differenzierter stellen: Wie genau ist Lobbying und dessen Erfolg zu definieren, wenn sich Interessengruppen im Vernehmlassungsverfahren einbringen und zugleich in der parlamentarischen Phase via Ratsmitglieder in die Gesetzgebung einwirken? Die eminente Frage der Abgrenzung von Lobbying zu Käuflichkeit und Korruption, die im vorliegenden Band kaum reflektiert wird, gewinnt vor dem Hintergrund dieser Entwicklung an Bedeutung. Denn es ist dieses Lobbying als Praxis der politischen Käuflichkeit, das seit der Ausformung parlamentarischer Regierungssysteme in der Öffentlichkeit diskutiert und mitunter stark kritisiert wird.

2. Aktuelle parlamentarische Regelungen und Debatten

Das Schweizer Halbberufsparlament, in dem die Ratsmitglieder ihre Interessenvertretungen offenzulegen haben, scheint bisher gut gegen die Korruption politischer Beschlüsse gewappnet gewesen zu sein. Von Lobbying als der dunklen Seite

⁴ Siehe dazu auch Andrea Caroni: Die «Symbiose» von Parlamentariern und Lobbyisten: kritische Gedanken (und ein Vorschlag), in: LEGES 2013/3, S. 579–584.

der Politik zu sprechen, wird der Rolle der Interessenvertretung gesellschaftlicher Gruppierungen heute nicht gerecht. Lobbying gehörte immer zur demokratischen Willensbildung und tut es heute noch. Dennoch ist Lobbying noch immer Gegenstand intensiver parlamentarischer Debatten, auf nationaler ebenso wie auf kantonaler Ebene. Wie aber gehen die Parlamente heute damit um?

Ein Weg, Lobbying zu reglementieren, führt über die Offenlegungspflichten und Öffentlichkeitsrechte. In den kantonalen Parlamenten besteht grösstenteils eine Verpflichtung der Ratsmitglieder zur Offenlegung ihrer Tätigkeiten, beruflichen ebenso wie ehrenamtlichen oder politischen. Zudem werden öffentlich zugängliche Register über die Interessenbindungen der Ratsmitglieder geführt.⁵ Besonders interessant ist die Parlamentsrechtsreform des Berner Grossrats: Ziel der Reform war es, das Parlament gegenüber Verwaltung und Regierung zu stärken⁶ – ergo muss auch davon ausgegangen werden, dass die Lobbyisten seither stärker auf die Grossräte einzuwirken versuchen. Inwiefern dies tatsächlich zutrifft, wird die Forschung erst noch zeigen müssen. Offenlegungspflicht und Registerführung gelten auch auf nationaler Ebene (Art. 11 ParlG).⁷

Ein anderer Weg, die Lobbyisten-Tätigkeit einzuschränken, verläuft über die Zutrittsregelungen zu den Parlamentsgebäuden.

Zutrittsrechte scheinen auf kantonaler Ebene im Gegensatz zur nationalen jedoch kein Thema zu sein. Gemäss Zutrittsregelungen für Lobbyisten (Art. 69 Abs. 2 ParlG) kann jedes Ratsmitglied für je zwei Personen, die für eine bestimmte Dauer Zutritt zu den nichtöffentlichen Teilen des Parlamentsgebäudes wünschen, eine Zutrittskarte ausstellen lassen, wobei diese Personen und ihre Funktionen in ein öffentlich einsehbares Register einzutragen sind. Weitere Regeln werden in den Geschäftsreglementen von National- und Ständerat festgehalten.

Ein summarischer Blick in die verschiedenen Geschäftsdatenbanken zeigt, dass Lobbying in den letzten Jahren Thema parlamentarischer Debatten war und aktuell immer noch ist. Oftmals klingt an, dass angesichts des semiprofessionellen Parlamentarismus eine Vertretung partikularer Interessen als normal, ja im positiven Sinne als fundamental zu betrachten sei. Dabei wird an die Redlichkeit und Transparenz der Ratsmitglieder appelliert. Die konkreten Fragen drehen sich aktuell aber weniger um Offenlegungspflichten und Öffentlichkeitsgebote im Gesetzgebungsprozess als um Zutrittsrechte zu den Parlamentsgebäuden.⁸ Auf nationaler Ebene behandelten kürzlich die Staatspolitischen Kommissionen (SPK) eine parlamentarische Initiative, die eine Akkreditierung und zahlenmässige Beschränkung von Lobbyisten sowie ein öffentlich einsehbares Lobbyisten-Register verlangte (15.438 s Pa.Iv. Berberat. Eine Regelung für transparentes Lobbying im eidgenössischen Parlament)⁹. Befürworter argumentierten mit der Schaf-

⁵ Siehe etwa Art. 16 des Berner Grossratsreglements; Art. 55 des Freiburger Grossratsgesetzes sowie Art. 13 und 14 des Gesetzes über die Information und Zugang zu Dokumenten des Kantons Freiburg; Paragraph 5a des Zürcher Kantonsratsgesetzes; Art. 11 des Gesetzes über den Grossen Rat des Kantons Graubünden; Art. 29a der Loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève.

⁶ Siehe <http://www.gr.be.ch/gr/de/index/hintergrund/hintergrund/parlamentsrechtsrevision.html> (letzter Zugriff: 19. März 2017).

⁷ Den Ratsmitgliedern ist es überdies untersagt, eine amtliche Funktion für einen ausländischen Staat sowie Titel und Orden ausländischer Behörden anzunehmen (Art. 12 ParlG).

⁸ Den neusten wissenschaftlichen Überblick liefert Moritz Wyss, Lobbyismus – zum Stand der Debatte in der Schweiz. In: Stefanie Lejeune (Hg.), Interessengeleitete Gesetzgebung: Lobbyismus in der Demokratie, Baden-Baden 2015, S. 103–115.

⁹ Weiter zu erwähnen wären etwa 16.3276 n Po. Fraktion G. Sicherstellung der Offenlegung der Interessenbindungen; 15.433 n Pa.Iv. (Caroni) Moret. Transparenz über die Mandate von Lobbyisten im Bundeshaus; 15.464 n Pa.Iv. Fraktion G. Transparenz

fung von Transparenz und damit von Vertrauen ins Parlament als Institution, die Gegner sahen in der Begrenzung und Transparenz von Lobbying innerhalb der Mauern des Parlamentsgebäudes keinen substantiellen Gewinn, zumal Lobbying ausserhalb des Bundeshauses weit umfangreicher und intensiver betrieben werde – nicht in den Vorräumen der Macht also, sondern in deren Hinterzimmern. Auf diese regulatorisch einzuwirken, sei aber eine Illusion. Im Frühjahr hat die SPK-SR mit Sticherentscheid des Präsidenten dem Ständerat beantragt, die Initiative abzuschreiben. Der Ständerat wies hingegen mit Beschluss vom 16. März die Initiative zurück an die Kommission mit dem Auftrag, eine Vorlage auszuarbeiten.¹⁰ Das letzte Wort in Sachen Lobbying dürfte somit noch nicht gesprochen sein. Auch in Zukunft wird über Nutzen und Grenzen von Lobbying im Gesetzgebungsprozess diskutiert. Spätestens dann, so lehrt uns die Geschichte, wenn sich eine Mehrheit durch einen politischen Entscheid geprellt fühlt.



über das Lobbying via Tages-Zugangsbewilligungen der Parlamentarierinnen und Parlamentarier.

¹⁰ Siehe Medienmitteilung der Staatspolitischen Kommission des Ständerates (SPK-SR) vom 22. Februar 2017: <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-spk-s-2017-02-22.aspx> (letzter Zugriff: 19. März 2017). Zur Debatte im Ständerat siehe: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=39791> (letzter Zugriff: 19. März 2017).



Grosser Rat Bern: Verbindliche Regeln für Protokolle von Kommissionssitzungen

Seit Sommer 2014 ist die Anzahl ständiger Kommissionen im bernischen Grossen Rat von drei auf acht gestiegen, und die Protokollierung wird neu durch die Parlamentsdienste wahrgenommen. Nun steht den Protokollführenden und den Kommissionssekretariaten ein detaillierter Leitfaden als Hilfsmittel zur Verfügung.

«Grossrat R. ist mit dem Gesetzesentwurf des Regierungsrates unzufrieden. In seinem Votum verwendet er einen Kraftausdruck. Die Kommissionspräsidentin drückt sich moderater aus, findet aber auch, dass der Entwurf «nicht verhält». Ausserdem widerspreche er der überwiesenen Motion von Grossrätin S. Sie schlägt vor, dem Regierungsrat einen Brief zu schreiben und ihn dazu aufzufordern, den Entwurf zu überarbeiten. Daraufhin erhebt sich zustimmendes Gemurmel. Die Präsidentin geht zum nächsten Traktandum über. Nun fasst der Vorsitzende des Ausschusses II, Grossrat D., die Ergebnisse einer Ausschuss-Sitzung zusammen. Er benutzt dazu eine PowerPoint-Präsentation. Die Folien sind so gut gemacht, dass das Meiste auch ohne seine Erläuterungen verständlich ist. Danach ist die Sitzung zu Ende. Die Präsidentin dankt den Teilnehmenden für die angeregte Diskussion und macht noch eine scherzhafte Bemerkung über das Wetter und dessen Einfluss auf die Debatte.»

1. Vorteile umfassender Regeln

Wer Kommissionssitzungen protokolliert, wird oft mit solchen und ähnlichen Situationen konfrontiert: Wie verschriftlicht man

Unmutsbekundungen, Dialekt-Ausdrücke, Anspielungen auf Vorstösse oder stillschweigende Beschlüsse? Was tun, wenn der Vorstoss im obigen Beispiel nicht von Grossrätin S., sondern von Grossrat M. eingereicht wurde? Wann muss man Missverständnisse oder Wiederholungen wörtlich protokollieren, und wann darf eine Diskussion oder auch eine Präsentation summarisch wiedergegeben werden? Müssen Wortbeiträge ohne Geschäftsbezug, wie etwa Scherze und Anekdoten, protokolliert werden? Auch formale Fragen gilt es zu klären: In welcher Reihenfolge werden Gäste aufgeführt, und wie stellt man die Verschiebung von Traktanden dar? Welche Regeln gelten für Debatten über Erlasse? Wenn solche Fragen nicht verbindlich und abschliessend beantwortet werden, kann es sein, dass sich in jeder Kommission eine eigene Praxis herausbildet bzw. jede Protokollführerin und jeder Protokollführer selber Lösungen entwickelt. Falls es nur wenige Sitzungen zu protokollieren gibt, reichen einige grundsätzliche Regeln aus. Nimmt die Anzahl Sitzungen aber zu, steigt auch der Wunsch, die Protokolle zu vereinheitlichen. Dies erleichtert gerade freischaffenden Protokollführenden, die nicht oft zum Einsatz kommen, die Arbeit. Die Kommissionssekretariate wiederum werden entlastet, weil sie sich darauf verlassen können, dass die Protokolle vollständig und den Anforderungen entsprechend verfasst wurden.

Im Zuge der Parlamentsrechtsrevision (siehe unter www.be.ch/gr, Mitteilungsblatt SGP, 2013, Nr. 2 und Nr. 3) wurden im Kanton Bern zusätzlich zu den bestehenden drei ständigen Aufsichtskommissionen vier ständige Sachbereichskommissionen sowie die Kommission für Staatspo-

litik und Aussenbeziehungen geschaffen. Neu werden diese Sitzungen von den Parlamentsdiensten und nicht mehr durch die Verwaltung protokolliert, wie dies bei den besonderen Kommissionen (Ad-hoc-Kommissionen) früher der Fall war. Dies führte auch dazu, dass die Parlamentsdienste einige der bis anhin freischaffenden Protokollführenden in ein festes Anstellungsverhältnis mit kleinen Pensen überführten. Gleichzeitig bestand der Wunsch und die Notwendigkeit, den bestehenden Protokoll-Leitfaden auszubauen. Gemeinsam mit den Kommissionssekretariaten erarbeiteten die Protokollführenden einen umfassenden Leitfaden für die Protokollierung von grossrätlichen Sitzungen.

2. Herausforderungen

Dabei galt es, verschiedenen Ansprüchen gerecht zu werden: Ein Protokoll soll einerseits übersichtlich und nicht unnötig lang sein. Andererseits muss es den Ablauf und den Inhalt einer Diskussion möglichst präzise wiedergeben. Schliesslich dient es den Kommissionsmitgliedern, den Kommissionssekretariaten und den Regierungsmitgliedern, die jeweils einen Protokollauszug erhalten, zur Vor- und Nachbereitung von Geschäften. Weiter soll es Unklarheiten verhindern, insbesondere wenn die Protokolle später als «Materialien» für die Gesetzesauslegung beigezogen werden. Auch der Leitfaden selbst sollte übersichtlich und handlich sein. Es ist nicht möglich, alle oben aufgeworfenen Fragen abschliessend und allgemeingültig zu beantworten. In gewissen Bereichen verbleibt ein Ermessensspielraum. In diesem Fall muss das Vorgehen weiterhin mit den Kommissionssekretariaten abgesprochen werden.

3. Aufbau des Leitfadens und Fazit

Der neue Leitfaden für die Protokollführung bildet eine gute Grundlage, um eine

einheitliche und qualitativ hochstehende Protokollierung sicherzustellen. Nach einer Einführung in die gesetzlichen Rahmenbedingungen sowie Ausführungen zum Amtsgeheimnis und zu den Protokollkategorien werden die formalen Vorgaben für die Protokollführung dargelegt. Dazu gehören unter anderem standardisierte Wendungen oder die Darstellung von Beschlüssen. Nach einem Kapitel zu Sprache, Rechtschreibung und Formatierung folgen Ausführungen zum gewünschten Grad an inhaltlicher Vollständigkeit. Den Schluss bildet ein Musterprotokoll. Alle Vorgaben werden anhand von praxisnahen Beispielen erläutert. Dank dieses umfassenden Instruments können auch neue Protokollführende rasch qualitativ gute und vollständige Protokolle verfassen. Bei Bedarf kann der Leitfaden jederzeit angepasst oder ergänzt werden.

Der Leitfaden steht zum Herunterladen unter folgender Adresse bereit:

www.be.ch/leitfaden-protokollfuehrung

Sara Ferraro
Parlamentsdienste des Grossen Rates
des Kantons Bern, Protokollführerin
sara.ferraro@parl.be.ch



Stadtrat von Thun: Änderungen des Geschäftsreglementes

Der Stadtrat von Thun (Legislative) hat im November 2016 sein Geschäftsreglement unter anderem wie folgt geändert:

1. Kommissionssitze für sämtliche Ratsmitglieder

Mit der Vergrösserung der Sachkommissionen von 7 auf 8 Mitglieder wird neu jedes Ratsmitglied einer Sachkommission zugeteilt; für Einzelne ein Müssen, für Andere ein Dürfen. Nach einer leidenschaftlichen Diskussion unterlagen die Bürgerlichen knapp mit 19 zu 20 Stimmen.

2. Funktion der Präsidienkonferenz

Die Präsidienkonferenz (das Ratsbüro und die Fraktionspräsidien) kann neu Geschäfte an Kommissionen zuweisen und klärt Zuständigkeits-, Vorgehens- und Organisationsfragen. Zudem kann sie neu dem Stadtrat Geschäfte zur Beschlussfassung unterbreiten.

3. Aufhebung der Verjährungsfrist für hängige Postulate und Motionen

Die bisherige Verjährungsfrist von 5 Jahren für nicht erledigte Postulate und Motionen und damit deren automatische Abschreibung wurde fallen gelassen.

4. Kommissionsprotokolle

Anstelle des bisherigen Beschlussprotokolls ist neu über die wesentlichen Verhandlungspunkte Protokoll zu führen.

5. Funktion des Stadtratssekretärs bzw. der Stadtratssekretärin

Festhalten des Beratungs- und Antragsrechts und des Auftrags: «...schafft die Voraussetzungen, damit der Rat und seine Organe ihre Aufgaben vorschriftsgemäss und in konstruktiver Weise erfüllen können und unterstützt sie in rechtlichen, verfahrenstechnischen und formalen Fragen.» (Das Antragsrecht beschränkt sich in der Praxis auf Angelegenheiten im Zuständigkeitsbereich des Sekretärs, z.B. Verfahrens- und Rechtsfragen.)

6. Verzicht auf die Einführung einer elektronischen Stimmabgabe

Mit 17 zu 22 Stimmen lehnte der Stadtrat die Einführung einer elektronischen Stimmabgabe und damit die Umsetzung eines entsprechenden Postulats ab, weil das Kosten-/Nutzenverhältnis für das 40-köpfige Thuner Parlament bei Fr. 210.- mit Personalkosten bzw. Fr. 95.- ohne Personalkosten pro Abstimmung als unverhältnismässig erachtet wurde. Weitere Begründungen waren traditionelle Aspekte der Ratskultur, die Unmittelbarkeit des Handmehrs sowie der erforderliche Installationsaufwand der mobilen Anlage für die Sitzungen. Die Befürworter argumentierten in erster Linie mit der erhöhten Transparenz über das Abstimmungsverhalten der einzelnen Ratsmitglieder auch gegenüber der Öffentlichkeit.

Remo Berlinger
Sekretär Stadtrat Thun
remo.berlinger@thun.ch



Stadt Uster, Gemeinderat: Abwahl eines Kommissionsmitglieds während der Amtsdauer aus wichtigen Gründen

«Der Gemeinderat kann die Präsidien und die Mitglieder der Kommissionen im Laufe der Amtsdauer aus wichtigen Gründen ersetzen.» Diese Regelung laut Art. 61 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Gemeinderates (Parlament) von Uster (GeschO GR) wurde 2015 angewendet und führte 2016 zu einer Entscheidung der Aufsichtsbehörde im Rahmen zweier Beschwerdeverfahren. Worum geht es?

Der Gemeinderat von Uster besteht aus 36 Mitgliedern, hat vier vorberatende Sachkommissionen und eine Rechnungsprüfungskommission (RPK) mit je 9 Mitgliedern und eine Geschäftsleitung (GL) mit 6 Mitgliedern. Damit sind alle Ratsmitglieder (auch fraktionslose) in einer Sachkommission Mitglied. In der RPK und in der GL sind somit nicht alle Mitglieder, aber mindestens alle Fraktionen vertreten.

Ein Ratsmitglied war im Herbst 2015 aus seiner Partei ausgetreten, wollte aber weiterhin in seiner Fraktion verbleiben. Daraufhin wurde dieses nunmehr parteilose Ratsmitglied von seiner Fraktion ausgeschlossen, zudem beantragte die Fraktion dem Rat dessen Abwahl als Mitglied der Geschäftsleitung (Amtsdauer 2015–2016), als Präsident der Kommission Soziales und Gesundheit (KSG), nicht aber als deren Mitglied (Amtsdauer 2014–2018) und als Mitglied der Rechnungsprüfungskommission (Amtsdauer 2014–2018), und zwar unter Anwendung der eingangs erwähnten Bestimmung in der Geschäftsordnung.

Der Gemeinderat stimmte am 30. November 2015 den beantragten Abwahlen mit 30:4 Stimmen zu und wählte an der gleichen Sitzung andere Ratsmitglieder anstelle des betroffenen Ratsmitglieds mit

sofortiger Wirkung als Mitglied der GL, als Mitglied der RPK und als Präsident der KSG.

Gegen diese Abwahl erhob das Ratsmitglied am 25. Dezember 2015 beim Bezirksrat Uster (Aufsichtsbehörde über die Gemeinden im Bezirk Uster) Stimmrechtsrekurs und am 8. Januar 2016 Gemeindebeschwerde. Beide Verfahren hatten aufschiebende Wirkung, womit das abgewählte Ratsmitglied per sofort seine bisher ausgeübten Kommissionsmandate wieder ausüben konnte.

Der Bezirksrat Uster vereinigte den Stimmrechtsrekurs und die Gemeindebeschwerde zu einem einzigen Verfahren und entzog mit Beschluss vom 21. Januar 2016 teilweise die aufschiebende Wirkung im Hinblick auf die Zusammensetzung zweier Sachkommissionen gemäss Gemeinderatsbeschluss vom 30. November 2015, weil das abgewählte Ratsmitglied davon nicht betroffen gewesen war.

Der Bezirksrat Uster hat am 18. Oktober 2016 die Beschwerde abgewiesen und dem abgewählten Ratsmitglied auch Verfahrenskosten auferlegt. Es erfolgte kein Weiterzug an das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, womit der Entscheid des Bezirksrats Uster rechtskräftig geworden ist.

Der Beschwerdeführer machte geltend, seiner Abwahl fehle es an den wichtigen Gründen gemäss Geschäftsordnung, denn seine bisherige Fraktion habe durch seinen Ausschluss ihre verminderte Mitwirkungsmöglichkeit in den Kommissionen selbst verschuldet gehabt. Der Bezirksrat Uster teilte diese Auffassung nicht, denn der Begriff «wichtiger Grund» sei ein unbe-

stimmter Rechtsbegriff, bei welchem der Gemeinderat von Uster ein Ermessen innehat. Dieses Ermessen habe der Bezirksrat akzeptieren müssen, denn in diesem Fall sei gemäss ständiger Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts seine Überprüfungsbefugnis beschränkt.

Der vollständige Text beider Bezirksratsbeschlüsse kann hier eingesehen werden:

http://www.uster.ch/de/politik/legislative/sitzung/?action=showevent&event_id=1607246

Daniel Reuter
Leiter Parlamentarische Dienste
daniel.reuter@uster.ch



Jahrestagung 2017 der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen SGP – Vorankündigung

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir freuen uns, Ihnen bekanntzugeben, dass die diesjährige Jahrestagung der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen am *Freitag, 10. November*, und *Samstag, 11. November 2017*, in *Lausanne* stattfinden wird. Die SGP bedankt sich beim Grossen Rat des Kantons Waadt für die Organisation dieses Anlasses.

Die Versammlung beginnt am Freitag um 16.30 Uhr mit einem geselligen Teil, der uns in die Lausanner Altstadt führt. Am nächsten Morgen findet der offizielle Teil im brandneuen Waadtländer Parlamentsgebäude statt, das im April 2017 eingeweiht wird. Auf die statutarischen Geschäfte folgt unsere traditionelle Debatte, die sich dieses Jahr mit folgendem Thema befasst:

Oberaufsicht über die Gerichte – Rolle und Kompetenzen des Parlaments

Wir bitten Sie, sich diesen Termin vorzumerken. Die Einladung mit dem detaillierten Tagungsprogramm und dem Anmeldeformular senden wir Ihnen Anfang Juni per E-Mail zu. Wir freuen uns, Sie zu diesem Anlass begrüßen zu dürfen.

Assemblée annuelle 2017 de la Société suisse pour les questions parlementaires SSP : préavis

Madame, Monsieur,

Nous avons le plaisir de vous informer que la prochaine assemblée annuelle de la Société suisse pour les questions parlementaires se tiendra le *vendredi 10 et le samedi 11 novembre 2017 à Lausanne*. La SSP remercie d'ores et déjà le Grand Conseil du Canton de Vaud qui organisera cette manifestation.

Le programme débutera par une partie conviviale le vendredi dès 16 h 30, qui nous emmènera dans le quartier de la Cité de Lausanne. Le lendemain matin, le volet officiel se déroulera dans le tout nouveau Parlement vaudois,

qui aura été inauguré en avril 2017. La partie statutaire sera suivie de notre traditionnelle conférence, consacrée cette année au thème suivant :

« La haute surveillance des tribunaux : rôles et compétences du parlement »

Nous vous invitons d'ores et déjà à réserver cette date ; une invitation définitive, accompagnée d'un programme détaillé et d'un bulletin d'inscription, vous parviendra par voie électronique uniquement, au début du mois de juin.

Nous réjouissons de vous rencontrer à cette occasion, nous vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, l'expression de notre considération distinguée.

Preannuncio della convocazione all'assemblea annuale 2017 della Società svizzera per le questioni parlamentari SSP

Gentili Signore e Signori,

abbiamo il piacere di informarvi che la prossima assemblea annuale della Società svizzera per le questioni parlamentari si terrà a Losanna venerdì 10 e sabato 11 novembre 2017. La SSP ringrazia sin d'ora il Gran Consiglio del Cantone di Vaud che organizza questa manifestazione.

Il programma prenderà avvio venerdì a partire dalle ore 16.30 con una parte conviviale che ci condurrà nel centro storico di Losanna. L'indomani mattina la parte ufficiale si svolgerà nel nuovo Parlamento vodese la cui inaugurazione è prevista nell'aprile 2017. Alla parte statutaria seguirà la nostra tradizionale conferenza che quest'anno avrà per tema:

«L'alta vigilanza sui tribunali: ruoli e competenze del Parlamento»

Vi invitiamo a riservare fin d'ora questa data; l'invito definitivo, accompagnato dal programma dettagliato e da un modulo d'iscrizione, vi sarà trasmesso solo per via elettronica all'inizio del mese di giugno.

Nell'attesa di potervi incontrare in questa occasione, vogliate gradire l'espressione della nostra alta considerazione.



Das siebte Forum der Parlamentsdienste

findet am

**Freitag, 6. Oktober 2017, vormittags im Stadthaus
von Uster, Gemeinderatssaal**

statt.

Die Einladung mit allen weiteren Angaben wird im Mai auf der Homepage aufgeschaltet und den Mitgliedern der SGP elektronisch zugestellt.

Wir freuen uns auf Ihren Besuch in Uster und heissen Sie bereits jetzt herzlich willkommen.

Le septième Forum des services parlementaires

aura lieu

**le vendredi 6 octobre 2017, le matin,
dans le Stadthaus à Uster, au Gemeinderatssaal.**

L'invitation, qui fournira de plus amples informations sur la rencontre, sera mise en ligne sur notre site au mois de mai. Elle sera également adressée aux membres de la SSP par voie électronique.

Nous nous réjouissons de vous accueillir et vous souhaitons d'ores et déjà la bienvenue à Uster.



Entre démocratisation et professionnalisation: le Parlement suisse et ses membres de 1910 à 2016

Andrea Pilotti

2017, 368 pages, Collection Terrains des sciences sociales, Editions Seismo, Zurich et Genève.
CHF 49.-. ISBN 978-2-88351-077-7

Selon la Constitution helvétique, «l'Assemblée fédérale est l'autorité suprême de la Confédération, sous réserve des droits du peuple et des cantons». Malgré cette centralité, on connaît peu l'évolution des profils des parlementaires et l'histoire des réformes du législatif fédéral. Pour combler ces lacunes scientifiques, l'ouvrage propose d'abord une analyse historique des principales réformes portant sur la démocratisation du recrutement parlementaire et sur la professionnalisation du Parlement. Pour en évaluer l'impact, l'auteur dresse ensuite un portrait collectif des membres des deux Chambres, retraçant les continuités et les ruptures dans leurs profils socioprofessionnels entre 1910 et 2016. Il en résulte une riche biographie qui permet de réfléchir concrètement à la démocratisation du Parlement helvétique et à ses diverses mutations au fil d'un siècle. Ce travail a obtenu un prix de la Faculté des Sciences sociales et politiques (SSP) à l'Université de Lausanne ainsi qu'un prix d'encouragement de la Société suisse pour les questions parlementaires.

Contenu

Le premier chapitre de l'ouvrage présente, d'une part, les deux dimensions-clés du

cadre d'analyse, à savoir le processus de démocratisation et le processus de professionnalisation et, d'autre part, un tour d'horizon des travaux réalisés jusqu'ici sur la sociographie des élites politiques en Suisse et à l'étranger, ainsi que le modèle d'analyse et les outils méthodologiques utilisés dans le cadre de la recherche. Le deuxième chapitre du livre permet de situer l'évolution du profil des parlementaires suisses dans une comparaison avec huit pays européens au cours du 20^e siècle. Le chapitre 3 se consacre à présenter la place de l'Assemblée fédérale et des partis dans le système politique suisse. Le chapitre 4 porte sur l'analyse des réformes des règles électorales (introduction de la proportionnelle en 1918, suffrage féminin en 1971) et des réformes visant à une professionnalisation et à une revalorisation du Parlement fédéral (*Avenir du Parlement 1974-1978, Réforme du Parlement 1990-1991*). Le chapitre 5 dresse un portrait collectif des élus fédéraux de 1910 à 2016 dans le but d'identifier les continuités et les ruptures dans le recrutement parlementaire en Suisse, tiraillé entre système de milice et professionnalisation. Enfin, le chapitre conclusif présente un modèle causal du recrutement parlementaire en Suisse et revient sur les principaux résultats de l'analyse.

Auteur

Andrea Pilotti est docteur en science politique de l'Université de Lausanne. Il est actuellement responsable de recherche à l'Observatoire de la vie politique régionale de l'Université de Lausanne (OVPR). Il est

également membre de l'Observatoire des élites suisses (OBELIS). Il poursuit ses recherches sur le Parlement fédéral et co-dirige un projet de recherche, financé par le Fonds national suisse, sur les transformations urbaines de quatre villes suisses et l'évolution du profil de leurs élus locaux depuis les années 1940.

Public cible

Université (science politique, sociologie, histoire), administration fédérale, membres de l'Assemblée fédérale, Services du Parlement et membres des parlements cantonaux et communaux, secrétariats des partis, groupes d'intérêt. ●

Terrains
des sciences
sociales

Andrea Pilotti Entre démocratisation et professionnalisation: le Parlement suisse et ses membres de 1910 à 2016





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.lueithi@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, Generalsekretär des Grossen Rates, Postgasse 68, 3000 Bern 8, T: 031 633 75 82, F: 031 633 75 88, E: patrick.trees@parl.be.ch

Kantonsrat Luzern

Karin Schuhmacher, Leiterin Parlamentsdienst, Staatskanzlei, Bahnhofstrasse 15, 6002 Luzern, T: 041 228 50 17, E: karin.schuhmacher@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, Staatsschreiber, 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, Ratschreiber, 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, Landschreiber, 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: mireille.hayoz@fr.ch

Kantonsrat Solothurn

Michael Strebel, Sekretär des Kantonsrates, Rathaus, 4500 Solothurn, T: 032 627 20 79, E: michael.strebel@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.daehler@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

Martina Harder, Sekretärin des Kantonsrats, Regierungsgebäude, Beckenstube 7, 8200 Schaffhausen, T: 052 632 73 63, F: 052 632 70 69, E: martina.harder@ktsh.ch

Grosser Rat Appenzell UR

Markus Dörig, Ratschreiber, 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, Vizestaatssekretär/Leiter Parlamentsdienste, Staatskanzlei, Regierungsgebäude, Postfach, 9001 St.Gallen, T: 058 229 32 56, 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, Zürcherstrasse 188, 8510 Frauenfeld, T: 058 345 53 10, F: 058 345 53 54, 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

Igor Santucci, Secrétaire général du Grand Conseil, Grand Conseil, Place du Château 6, 1014 Lausanne, T: 021 316 05 19, F: 021 316 40 19, E: igor.santucci@vd.ch

Grand Conseil Valais – Grosser Rat Wallis

Claude Bumann, Chef du Service parlementaire, Grand Conseil, Service parlementaire, Grand-Pont 4, 1951 Sion, T: 027 606 21 87, E: claude.bumann@parl.vs.ch

Grand Conseil Neuchâtel

Janelise Pug, Secrétaire générale du Grand Conseil, Château, 2000 Neuchâtel, T: 032 889 40 15, E: janelise.pug@ne.ch

Grand Conseil Genève

Laurent Koelliker, Sautier, Rue de l'Hôtel de Ville, 1211 Genève 3, T: 022 327 97 00, F: 022 327 97 19, E: laurent.koelliker@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 II, 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 des Stadtrats, Predigerstrasse 12,
Postfach, 3000 Bern 1, 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

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 Fribourg – Stadt Freiburg

Mathieu Mardior, collaborateur scientifique en charge du
secrétariat du Conseil général, Ville de Fribourg,
Place de l'Hôtel-de-Ville 3, 1700 Fribourg, T: 026 351 71 12,
E: mathieu.mardior@ville-fr.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
Präsidielles 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

Brigitte Gislser, Leiterin Sekretariat Grosser Stadtrat,
Hirschengraben 17, 6002 Luzern, T: 041 208 88 76,
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

Urs Denzler, Sekretär des Einwohnerrates,
Gemeindehaus, 4125 Riehen, T: 061 646 82 18,
E: urs.denzler@riehen.ch

Stadt Thun

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

Stadt Schaffhausen

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

Stadt St.Gallen

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

Stadt Uster

Daniel Reuter, Leiter Parlamentarische Dienste, Bahnhofstrasse
17, 8610 Uster, T: 044 944 73 32, E: daniel.reuter@uster.ch

Stadt Wetzikon

Franziska Gross, Ratssekretärin des Grossen Gemeinderates,
Bahnhofstrasse 167, 8622 Wetzikon, T: 044 931 32 15,
E: franziska.gross@wetzikon.ch

Stadt Winterthur

Marc Bernhard, Ratsschreiber Grosser Gemeinderat der
Stadt Winterthur, Stadtkanzlei Winterthur, Pinonierstrasse 7,
8403 Winterthur, T: 052 267 51 58, F: 052 267 59 35,
E: marc.bernhard@win.ch

Stadt Zug

Martin Würrli, Stadtschreiber, Stadthaus, Postfach 1258,
6301 Zug, T: 041 728 21 02, F: 041 728 23 71,
E: martin.wuerkli@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

Ruedi Lustenberger, a. Nationalrat, Romoos LU

Vizepräsident

Daniel Reuter, Leiter Parlamentsdienste der Stadt Uster, Zürich

Sekretär

Reto Schmid, stv. Generalsekretär des Grossen Rates FR,
Freiburg

Kassiererin

Sabine Canton, Leiterin Ratsdienste des Kantons Basel-Stadt,
Basel

Webmaster

Reto Rudolf, Gemeinderat Stadt Zürich, Zürich

Redaktorin Mitteilungsblatt

Ruth Lüthi, stv. Sekretärin der SPK NR/SR, Burgdorf

Jacques-André Aubry, Député au Parlement jurassien,
Les Breuleux; Gionata Buzzini, segretario generale del
Gran Consiglio TI, Minusio; Hansjörg Dürst, Ratsschreiber,
Staatskanzlei GL, Glarus; Maria Anna Hutter, Genève; Regula
Klemmer, secrétaire du Conseil de ville de la Ville de Bienne,
Bienne; Igor Santucci, Secrétaire général du Grand Conseil
du canton de Vaud, Echallens; Moritz von Wyss, Leiter
Parlamentsdienste Kantonsrat ZH, Zürich

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. Juli 2017.

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 juillet 2017.

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 luglio 2017.

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
www.dike.ch

Bildquelle / source de
l'image / origine fotografia:
www.parlament.ch



Schweizerische Gesellschaft für Parlamentsfragen
Société suisse pour les questions parlementaires
Società svizzera per le questioni parlamentari