



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 2018  
Nr. 1, 21. Jahrgang

---

Avril 2018  
No. 1, 21<sup>e</sup> année

---

Aprile 2018  
No. 1, 21<sup>o</sup> anno

Schwerpunkt – Le thème – Il tema

**Tätigkeiten neben dem Parlaments-  
mandat: Wie weit sollen Offenlegungs-  
pflichten, Unvereinbarkeiten und  
Ausstandspflichten gehen?**

**Activités parallèles à un mandat  
parlementaire : jusqu'ou doivent aller les  
obligations en matière de transparence,  
les dispositions sur les incompatibilités  
et les devoirs de récusation ?**

Beiträge – Contributions

**Die Rolle des Gesetzgebungsprozesses  
Europäisches Mehrebenen-  
Legislativsystem**

Mitteilungen – Nouvelles – Notizie

**Wetzikon**

---

**Editorial**

---

Transparenz im Bundesparlament **1**

---

---

**Schwerpunkt – Le thème – Il tema**

---

Tätigkeiten neben dem Parlamentsmandat:  
Wie weit sollen Offenlegungspflichten,  
Unvereinbarkeiten und Ausstandspflichten  
gehen?

Activités parallèles à un mandat  
parlementaire : jusqu'où doivent aller les  
obligations en matière de transparence, les  
dispositions sur les incompatibilités et les  
devoirs de récusation ?

Parlamentarische Unvereinbarkeiten und  
Ausstandspflichten **3**  
*Magnus Oeschger*

---

Das Offenlegen der Interessenbindungen  
in der Bundesversammlung **18**  
*Elisabeth Noser*

---

« Je n'ai pas de lien d'intérêts, mais je les  
annonce quand même ! » : Déclaration des  
liens d'intérêts à la mode fribourgeoise :  
impression et hypothèses **24**  
*Samuel Jodry*

---

Offenlegungspflichten, Unvereinbarkeiten  
und Ausstandspflichten im St.Galler  
Kantonsrat **28**  
*Sandra Stefanovic / Lukas Schmucki*

---

Unvereinbarkeit, Ausstand und Offenlegung  
von Interessenbindungen: Die Analyse  
der kommunalen Parlamente der Kantone  
Aargau und Zürich **31**  
*Michael Strebel*

---

---

**Wissenschaftliche Beiträge –  
Contributions scientifiques**

---

Die Rolle des Gesetzgebungsprozesses:  
Wie Oppositionsrechte die demokratische  
Konsolidierung beeinflussen **45**  
*Simone Wegmann*

---

Europäisches Mehrebenen-  
Legislativsystem: Beteiligung nationaler  
Parlamente und Auswirkungen auf die  
repräsentative Demokratie **51**  
*Hüseyin Çelik*

---

---

**Mitteilungen – Nouvelles – Notizie**

---

Ein neues Kommissionssystem für den  
Grossen Gemeinderat Wetzikon **56**

---

Jahresversammlung 2018 / Assemblée  
annuelle 2018 / Assemblea annuale 2018 **60**

---

Korrespondenten – Correspondents –  
Corrispondenti – Vorstand SGP **61**

---



# Transparenz im Bundesparlament



Ein Milizparlament ermöglicht den raschen und unmittelbaren Austausch von Wissen und Erfahrung zwischen Gesetzgebung und Praxis. Der einzelne Parlamentarier ist

dabei jedoch nicht nur als Gesetzgeber tätig, sondern er ist zugleich Wissens- und Interessenträger. Die Bündelung dieser beiden Eigenschaften kann bei der Suche nach zielführenden und praxisnahen Lösungen hilfreich und sachdienlich sein. Die Erfahrungen der Parlamentsmitglieder aus der eigenen Berufstätigkeit stellen bei der Gesetzgebungsarbeit häufig sogar eine wertvolle Ergänzung zum sachbezüglichen Fachwissen der Verwaltung dar. Gesetzgebungstätigkeit und Privatinteressen wecken aber zugleich häufig auch den Verdacht von Manipulation und Durchsetzung von Partikularinteressen. Ein Milizsystem bedarf deshalb klarer Regeln, welche den Parlamentarier zur Offenlegung seiner Interessen und zu Transparenz bei der Gesetzgebungsarbeit verpflichten. Diese Offenbarungspflichten finden ihre Grenzen allerdings am Schutz der Privatsphäre und dem Berufsgeheimnis im Sinne des Strafgesetzbuches der einzelnen Parlamentarier.

Artikel 11 des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung (ParlG) regelt die Offenlegungspflichten der Ratsmitglieder im Detail. Nicht nur bei Amtsantritt sondern jeweils auf Jahresbeginn hin hat jeder Parlamentarier diesen Offenlegungspflichten nachzukommen und dem Ratsbüro die gesetzlich verlangten Neuerungen oder Veränderungen mitzuteilen. Das Ergebnis dieser Mitteilungen wird auf der Homepage des Parlaments publiziert, womit der inter-

essierten Öffentlichkeit bereits einen weitgehenden Einblick in das berufliche und nebenberufliche Umfeld eines Parlamentariers vermittelt wird. Die gesetzlichen Offenlegungspflichten gehen im Übrigen sogar soweit, dass ein Ratsmitglied verpflichtet ist, auf seine Interessenbindungen hinzuweisen, wenn es sich im Rat oder in einer Kommission zu einem Geschäft äussert, von welchem es in seinen persönlichen Interessen unmittelbar betroffen ist (Art. 11 Abs. 3 ParlG). Zusätzlich zu dieser gesetzlichen Offenbarungspflicht unterhalten heute aus freien Stücken sehr viele Parlamentarier eine persönliche Homepage, auf welcher sie Einblick in ihr Berufs- und teilweise sogar Privatleben gewähren. Ferner kommunizieren zahlreiche Parlamentarier auch regelmässig Interessantes und/oder Banales über sich und ihre Tätigkeiten und Engagements via Facebook, Twitter und andern Kanälen und bieten auf diese Weise zusätzlich Einblick in ihr Umfeld. Auch wenn damit der gläserne Parlamentarier noch nicht zur Regel geworden ist, erfährt die interessierte Öffentlichkeit doch sehr viel über die Verbindungen und Interessen der Parlamentarier, was auch eine Einordnung ihrer parlamentarischen Engagements und Voten ermöglicht.

In den vergangenen Jahren wurden im Nationalrat verschiedene Vorstösse mit dem Ziel eingereicht, bei den einzelnen Parlamentariern beider Kammern zusätzliche Transparenz über ihr persönliches Umfeld zu schaffen. Von Interesse waren dabei namentlich auch Hinweise, welche Aufschluss über das Einkommen der einzelnen Parlamentarier vermitteln könnten. So soll etwa nach den Vorstellungen gewisser Vorstösser in Zukunft nicht mehr nur die aktuelle berufliche Tätigkeit ihrer Mitparlamentarier publiziert werden, sondern auch deren Arbeitgeber. Weiter soll

auch offengelegt werden, ob diese oder jene Tätigkeit eines Parlamentariers gegen Entgelt oder ehrenamtlich ausgeübt wird. Ob mit solchen zusätzlichen Offenbarungspflichten tatsächlich ein Mehrwert erzielt wird, indem dadurch Rückschlüsse auf ein Engagement oder die Intensität von Bemühungen bei gewissen Sachgeschäften möglich werden, erscheint mehr als fraglich. Auch ist bei jeder zusätzlichen Massnahme sorgfältig zu prüfen, ob sie dem Anliegen nach mehr Transparenz auch wirklich dient. Dazu gehören zweifelsohne die Bestrebungen, wichtige Kommissionsunterlagen vermehrt der Öffentlichkeit zugänglich zu machen, wie sie ebenfalls in Umsetzung einer parlamentarischen Initiative angestrebt werden. Demgegenüber dürften die strengeren Zulassungsbedingungen für Lobbyisten im Bundeshaus wohl mehr dem Wunsch nach mehr Ruhe im Bundeshaus als der Forderung nach mehr Transparenz über einzelne Parlamentarier dienen, zumal sich bekanntlich zahlreiche andere Wege zur Beeinflussung von und Kontaktpflege mit einzelnen Parlamentariern ausserhalb des Bundeshauses anbieten. Die Forderung nach absoluter Transparenz vollends auf die Spitze treiben aber schliesslich jene Kreise, welche zum wiederholten Male einzelnen Parlamentariern mit Engagement in Leitungsorganen von Krankenkassen die Einsitznahme im Parlament oder in der zuständigen Legislativkommission gänzlich untersagen und damit jegliche Mitwirkung an der Entscheidfindung verhindern wollen. Ein derart weitgehendes Transparenzverständnis wäre wohl das Ende unseres Milizsystems und schliesslich auch einer sachgerechten Meinungsbildung wenig dienlich. Zudem würden die Folgen eines derart weitgehenden Transparenzverständnisses auch jegliche Unvereinbarkeitsbestimmungen überflüssig machen.

National- und Ständerat tun sich derzeit schwer beim Entscheid über die Neuregelung der Offenbarungspflichten und damit

der Ausdehnung der geltenden Transparenzvorgaben. Wie schliesslich die definitive Lösung der gesetzlichen Regelung auch aussehen mag, es bleibt letztlich immer Sache des einzelnen Parlamentariers, Klarheit über seine Interessenbindungen zu vermitteln, Unvereinbarkeitsbestimmungen zu respektieren und damit den Anschein verpönter Einflussnahme zu verhindern. Im Interesse der Glaubwürdigkeit des Parlaments muss dabei der Grundsatz gelten: Im Zweifel für mehr Transparenz.

Heinz Brand, Klosters  
Nationalrat SVP



# Parlamentarische Unvereinbarkeiten und Ausstandspflichten<sup>1</sup>

Magnus Oeschger, Leiter Rechtsdienst /  
Ratsschreiber-Stellvertreter, Kanton Glarus

## 1. Einleitung

Den Verfassungs- und Gesetzgebern stehen unterschiedliche Wege offen, die Unvoreingenommenheit parlamentarischer Entscheide zu gewährleisten und den Umgang mit Loyalitäts- und Interessenkonflikten von Parlamentarierinnen und Parlamentariern zu regeln, die aufgrund des Spannungsfeldes zwischen Unabhängigkeit und Repräsentation bei der Ausübung ihres Mandates entstehen. Im Zentrum stehen dabei neben Transparenzvorschriften vor allem Unvereinbarkeits- und Ausstandsbestimmungen.

Ausgehend vom Begriff, den Arten und ihrem jeweiligen Zweck gibt der nachfolgende Beitrag einen Überblick über die verschiedenen für Parlamentarierinnen und Parlamentarier geltenden Unvereinbarkeits- und Ausstandsregelungen und ihr gegenseitiges Verhältnis. Er beleuchtet die Möglichkeiten und Grenzen ihrer Umsetzung im Recht von Bund und Kantonen.

## 2. Unvereinbarkeitsbestimmungen

### 2.1 Begriff und Abgrenzungen

Unvereinbarkeitsvorschriften sind ein organisatorisches Mittel, mit dem Interessenkonflikte generell und präventiv verhin-

dert werden sollen<sup>2</sup>. Eine *Unvereinbarkeit mit dem Parlamentsmandat* liegt vor, wenn eine Person dieses aus bestimmten Gründen nicht ausüben darf. Die betroffene Person kann zwar für das Parlament kandidieren und sich wählen lassen. Damit sie aber nach einer erfolgreichen Wahl ihr Mandat ausüben darf, muss sie den Unvereinbarkeitsgrund zuvor beseitigen<sup>3</sup>.

Darin unterscheiden sich Unvereinbarkeitsregelungen von *Wählbarkeitsvorschriften*: Die Unvereinbarkeit ist weder ein Hindernis für die Teilnahme an der Wahl noch für deren Gültigkeit. Die Person muss sich jedoch im Falle einer Wahl für eine Tätigkeit entscheiden. Der Entscheid hat sofort oder nach einer Bedenkfrist zu erfolgen<sup>4</sup>. Bleibt ein Entscheid aus, können gesetzliche Vermutungen greifen wie etwa der Verzicht auf die zuletzt erfolgte Wahl<sup>5</sup>. Im Gegensatz dazu bewirkt eine fehlende Wählbarkeit die Ungültigkeit der Wahl<sup>6</sup>. Ob es sich im Einzelfall um eine Wählbarkeits- oder eine Unvereinbarkeitsvorschrift handelt, ist durch Auslegung zu bestimmen<sup>7</sup>.

<sup>2</sup> SCHINDLER, Befangenheit, 58.

<sup>3</sup> HANGARTNER/KLEY, Demokratische Rechte, N 224 und N 636.

<sup>4</sup> SCHAUB, in: Waldmann/Belser/Epiney, BSK-BV, Art. 144 N 2.

<sup>5</sup> So § 153 Abs. 2 Stimmrechtsgesetz des Kantons Luzern vom 25. Oktober 1988 (SRL Nr. 10).

<sup>6</sup> BGE 114 Ia 395 E. 6; SCHAUB, in: Waldmann/Belser/Epiney, BSK-BV, Art. 144 N 3; SCHINDLER, in: Ehrenzeller et al., SG-Kommentar, Art. 144 N 4; SCHINDLER, Befangenheit, 58; STÖCKLI, Behördenmitglieder, 535.

<sup>7</sup> Vgl. HANGARTNER/KLEY, Demokratische Rechte, N 225. – So ist z. B. unklar, ob es sich bei Art. 50 Abs. 1 Verfassung des Kantons Obwalden vom 19. Mai 1968 (GDB 101), wonach Personen, die in einem voll- oder hauptamtlichen Dienst- oder Arbeitsverhältnis mit dem Kanton stehen, nicht in eine übergeordnete kantonale Behörde wählbar sind, um eine Wählbarkeitsvoraussetzung, wie dies der Wort-

<sup>1</sup> Der Autor bedankt sich bei Prof. Dr. iur. Andreas Stöckli, Ordinarius für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Freiburg; Michael Schüepf, Ratssekretär des Kantons Glarus; sowie bei MLaw RA Livia Casanova, Leiterin Datenschutzaufsichtsstelle des Kantons Glarus für das Lektorat und die wertvollen Hinweise.

*Transparenzvorschriften*, die Parlamentarierinnen und Parlamentarier verpflichten, ihre Interessenbindungen offenzulegen<sup>8</sup>, schliessen im Gegensatz zu Unvereinbarkeitsbestimmungen die Ausübung des Parlamentsmandats nicht aus. Sie verhindern somit auch keine parlamentarischen Abhängigkeiten. Strenge Offenlegungspflichten tragen jedoch zur besseren Transparenz der vertretenen Interessen bei<sup>9</sup>. Damit regeln sie – ähnlich wie Unvereinbarkeitsvorschriften – den Umgang mit Interessenbindungen.

Abzugenzen sind Unvereinbarkeitsregelungen zudem von Vorschriften, welche die *Ausübung von Nebentätigkeiten* (privatwirtschaftliche Tätigkeit, öffentliches Amt) durch Angestellte im öffentlichen Dienst regeln<sup>10</sup>. Während Erstere auf staatsorganisatorischen Überlegungen beruhen, sind Letztere dienstrechtlich motiviert. Der öffentlich-rechtliche Arbeitgeber kann von seinen Mitarbeitenden verlangen, ihre Arbeitskraft primär für ihre Anstellung einzusetzen und die Erfüllung ihrer dienstlichen Pflichten nicht durch die Ausübung von Nebentätigkeiten zu beeinträchtigen<sup>11</sup>. Diesbezügliche Einschränkungen wie Melde- und Bewilligungspflichten oder gar Ausübungsverbote rechtfertigen sich jedoch nicht nur mit Blick auf den Zeitaufwand, sondern auch, um der Gefahr von Loyalitäts- und Interessenkonflikten zu begegnen<sup>12</sup>. Wird die Ausübung einer Neben-

tätigkeit untersagt, so wirkt sich dies auf den betroffenen Angestellten im Ergebnis jedoch wie eine Unvereinbarkeit aus, da er nicht gleichzeitig zwei Tätigkeiten ausüben darf, sondern sich für eine der beiden entscheiden muss<sup>13</sup>.

## 2.2 Arten

Im Bund und in den Kantonen finden sich verschiedene Arten von Unvereinbarkeiten. In der Regel besteht die Unvereinbarkeit darin, dass die gleiche Person nicht gleichzeitig zwei öffentliche Ämter ausüben darf. Diesfalls spricht die Lehre von einer *funktionellen Unvereinbarkeit*<sup>14</sup>. Sie ist die bedeutendste Unvereinbarkeitsart. Je nachdem, ob die Ämter, auf die sich die Unvereinbarkeit bezieht, auf der gleichen Staatsebene angesiedelt sind oder nicht, lässt sich zwischen *horizontaler Unvereinbarkeit* (gleiche Staatsebene) oder *vertikaler Unvereinbarkeit* (unterschiedliche Staatsebene) unterscheiden<sup>15</sup>.

Unvereinbarkeitsbestimmungen können auch vorschreiben, dass verschiedene Personen wegen Verwandtschaft oder persönlicher Beziehung nicht zusammen Einsitz in die gleiche Behörde nehmen dürfen. Diese Art der Unvereinbarkeit wird von der Lehre als *persönliche oder familiäre Unvereinbarkeit*<sup>16</sup>, gemeinhin auch als *Verwandtenausschluss*<sup>17</sup> bezeichnet. Mit der Regelung von persönlichen Unvereinbarkeiten sollen innerhalb einer Behörde Machtkonzentrationen und Befangenheiten aufgrund persönlicher Beziehungen sowie ganz allgemein eine «Verfälschung» verhindert werden, welche das Funktionie-

laut vermuten lässt, oder aufgrund von Artikel 4a des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte vom 17. Februar 1974 (GDB 122.1) nicht doch um eine Unvereinbarkeitsvorschrift handelt.

<sup>8</sup> Vgl. etwa Art. 11 Bundesgesetz über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 (ParlG; SR 171.10).

<sup>9</sup> NUSSBAUMER, in: Graf et al., Kommentar ParlG, Art. 11 N 5; SCHAUB, in: Waldmann/Belser/Epiney, BSK-BV, Art. 144 N 8.

<sup>10</sup> Vgl. etwa Art. 27 Gesetz über das Personalwesen des Kantons Glarus vom 5. Mai 2002 (PG; GS II A/6/1) sowie Art. 42 und 43 Personalverordnung des Kantons Glarus vom 6. Juli 2017 (PV; GS II A/6/2).

<sup>11</sup> OESCHGER, in: Bürgi/Bürgi-Schneider, Handbuch Personalrecht, 748 f.

<sup>12</sup> HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, N 2054.

<sup>13</sup> OESCHGER, in: Bürgi/Bürgi-Schneider, Handbuch Personalrecht, 746.

<sup>14</sup> SCHAUB, in: Waldmann/Belser/Epiney, BSK-BV, Art. 144 N 2.

<sup>15</sup> STÖCKLI, Behördenmitglieder, 538.

<sup>16</sup> BEELER, Unvereinbarkeit, 11 f.; SCHAUB, in: Waldmann/Belser/Epiney, BSK-BV, Art. 144 N 2.

<sup>17</sup> SCHINDLER, in: Ehrenzeller et al., SG-Kommentar, Art. 144 N 2.

ren der Behörde gefährdet<sup>18</sup>. Im Gegensatz zu fünf- oder siebenköpfigen Kollegialbehörden wie dem Bundes-, Regierungs- oder Gemeinderat stellt sich das Problem der persönlichen Unvereinbarkeiten bei Parlamenten nicht. Das Funktionieren des Parlaments wird durch zwischenmenschliche Bindungen oder Probleme unter einzelnen seiner Mitglieder nicht in Frage gestellt<sup>19</sup>. Loyalitäts- und Interessenkonflikten aufgrund persönlicher Beziehungen unter Parlamentsmitgliedern kann mit entsprechenden Ausstandsregelungen begegnet werden (s. Ziff. 3).

Schliesslich gibt es weitere Arten von Unvereinbarkeiten, so unter anderem die *berufliche Unvereinbarkeit*, die *Unvereinbarkeit wegen Auslandsbeziehungen* oder *wegen fehlendem Wohnsitz* bei einer entsprechenden Pflicht zur Ausübung eines Amtes<sup>20</sup>.

### 2.3 Zweck

Unvereinbarkeitsbestimmungen werden aus verschiedenen Gründen erlassen. Oft spielen mehrere Motive eine Rolle, sodass sich die Funktionen überlagern<sup>21</sup>. Die Hauptfunktion von Unvereinbarkeitsregelungen liegt in der Verwirklichung des Grundsatzes der Gewaltenteilung, insbesondere des *Prinzips der personellen Ge-*

*waltentrennung*<sup>22</sup>. Sie verbieten einer Person, gleichzeitig Ämter in mehr als einer Staatsgewalt derselben Staatsebene auszuüben<sup>23</sup>. Beziehen sie sich dagegen auf Ämter innerhalb derselben Staatsgewalt, so dienen sie dazu, eine Machtkonzentration<sup>24</sup> zu verhindern, Beeinträchtigungen des guten Funktionierens der Staatsorgane vorzubeugen und die Unabhängigkeit dieser Organe und ihrer Mitglieder zu gewährleisten<sup>25</sup>. Als weitere Zwecke werden das Vorbeugen von Loyalitäts- und Interessenkonflikten<sup>26</sup>, die Verhinderung von «Filz», die Sicherung der Arbeitskapazität für das Amt<sup>27</sup>, die Unabhängigkeit innerhalb von Aufsichtsverhältnissen<sup>28</sup>, die Gewährleistung der föderalen Staatsstruk-

<sup>22</sup> BGE 114 Ia 395 E. 6b; HANGARTNER, AJP 1997, 1275; SCHAUB, in: Waldmann/Belser/Epiney, BSK-BV, Art. 144 N 5; SCHINDLER, in: Ehrenzeller et al., SG-Kommentar, Art. 144 N 3; VON WYSS, in: Graf et al., Kommentar ParlG, Art. 14 N 7.

<sup>23</sup> BGE 114 Ia 395 E. 6b; BGer, Urteil 1C\_11/2009 vom 3. Juni 2009 E. 2; HALLER, in: Häner et al., KV-Kommentar, Art. 42 N 2.

<sup>24</sup> Dieses Motiv steht insbesondere auch hinter Unvereinbarkeitsbestimmungen, welche den Verwandtenausschluss regeln (SCHINDLER, in: Ehrenzeller et al., SG-Kommentar, Art. 144 N 3, der in diesem Zusammenhang von der Verhinderung einer *familiären Machtkonzentration* spricht).

<sup>25</sup> BGer, Urteil 1C\_11/2009 vom 3. Juni 2009 E. 2.

<sup>26</sup> Dieses Motiv steht insbesondere bei öffentlichen Mandaten im Vordergrund, deren Ausübung eine erhöhte Unabhängigkeit voraussetzt, also typischerweise beim Richteramt (vgl. Art. 30 Abs. 1 Bundesverfassung vom 18. April 1999, BV, SR 101).

<sup>27</sup> Dieses Motiv liegt regelmässig Regelungen zugrunde, die Amtsträgern die Ausübung eines weiteren Amtes der gleichen oder einer anderen Staatsebene sowie einer anderen Erwerbstätigkeit untersagen (vgl. Art. 144 Abs. 2 BV; Art. 75 Abs. 2 KV GL sowie Art. 29 Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung des Kantons Glarus vom 2. Mai 2004; GS II A/3/2). SCHAUB, in: Waldmann/Belser/Epiney, BSK-BV, Art. 144 N 5; SCHINDLER, in: Ehrenzeller et al., SG-Kommentar, Art. 144 N 3.

<sup>28</sup> Vgl. etwa Art. 22 Abs. 1 Verfassung des Kantons Graubünden vom 14. September 2003 (BR 110.100); HALLER, in: Häner et al., KV-Kommentar, Art. 42 N 8.

<sup>18</sup> BAUMANN/GUY-ECABERT/LAURENT/LOCHER, Unvereinbarkeiten, 218.

<sup>19</sup> BAUMANN/GUY-ECABERT/LAURENT/LOCHER, Unvereinbarkeiten, 218; vgl. auch Art. 76 Abs. 2 Verfassung des Kantons Glarus vom 1. Mai 1988 (GS I A/1/1), wonach die Bestimmungen über den Verwandtenausschluss für den Landrat und die Gemeindeparlamente nicht gelten.

<sup>20</sup> HANGARTNER/KLEY, Demokratische Rechte, N 225; STÖCKLI, Behördenmitglieder, 538 m.w.H. – Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung können Wohnsitzpflichten für die Ausübung eines Amtes Unvereinbarkeiten i.w.S. begründen (vgl. BGE 128 I 34 E. 1d; BGer, Urteil 1P.473/2003 vom 29. September 2003 E. 3.2).

<sup>21</sup> BEELER, Unvereinbarkeit, 24; vgl. etwa Art. 90 Abs. 2 Verfassung des Kantons Wallis vom 8. März 1907 (SGS 101.1).

tur<sup>29</sup> oder die Unabhängigkeit gegenüber dem Ausland<sup>30</sup> genannt<sup>31</sup>.

Bei Unvereinbarkeiten, die Parlamentsmitglieder betreffen, steht die *Verwirklichung des Gewaltenteilungsprinzips im Vordergrund*. Sie haben zum Ziel, die Unabhängigkeit und Funktionsfähigkeit des Parlaments gegenüber anderen staatlichen Gewalten zu gewährleisten, indem sie Loyalitäts- und Interessenkonflikte präventiv vermeiden<sup>32</sup>. Dieser Fokus bzw. diese Beschränkung auf das Gewaltenteilungsprinzip ist nicht zuletzt auch auf die strukturellen Vorgaben der schweizerischen Parlamente zurückzuführen. Parlamentarierinnen und Parlamentarier werden durch das Stimmvolk gewählt und haben (auch) die Interessen ihrer Wählerinnen und Wähler zu vertreten<sup>33</sup>.

Zudem sind die Parlamente auf sämtlichen Staatsebenen der Schweiz durch das *Milizsystem* geprägt<sup>34</sup>. Dieses zeichnet sich gerade dadurch aus, dass die Parlamentarierinnen und Parlamentarier ihr Mandat regelmässig neben einer oder mehreren

anderen beruflichen Tätigkeiten ausüben. Die dem Milizsystem inhärente Verbindung zwischen Beruf und politischer Tätigkeit soll unter anderem die Bürgernähe fördern und dazu beitragen, das Misstrauen der Bevölkerung gegenüber der Bürokratie abzubauen<sup>35</sup>. Entsprechende Unvereinbarkeiten würden dem Grundgedanken des Milizsystems widersprechen. Darüber hinaus gründet das Bedürfnis nach einem Milizsystem jedoch auch im Umstand, dass in kleinräumigen Verhältnissen wie in der Schweiz nur beschränkte Personalressourcen für die Ausübung öffentlicher Ämter zur Verfügung stehen<sup>36</sup>.

## 2.4 Zulässigkeit

Unvereinbarkeitsvorschriften müssen mit den verfassungsmässigen Rechten vereinbar sein. Gemäss Rechtsprechung und Lehre beeinträchtigen Unvereinbarkeitsregelungen das *aktive und passive Wahlrecht* (Art. 34 BV). Deshalb müssen sich Unvereinbarkeiten auf eine genügende gesetzliche Grundlage stützen können, im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig (Art. 36 BV) sein<sup>37</sup>. Zudem müssen sie rechtsgleich ausgestaltet sein<sup>38</sup>.

Aufgrund ihrer erheblichen Tragweite hinsichtlich der Ausübung der politischen Rechte gehören Unvereinbarkeitsregelungen zu den wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen<sup>39</sup>. Sie müssen in einem Gesetz

<sup>29</sup> Dazu zählen insbesondere Bestimmungen, die kantonalen Amtsträgern die Mitgliedschaft in der Bundesversammlung untersagen (vgl. etwa Art. 75 Abs. 2 KV GL).

<sup>30</sup> Vgl. etwa Art. 12 ParlG oder Art. 83 Abs. 1 Bst. b Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 (RSG A 2 00). Vgl. dazu auch HÄRTENSCHWILER, in: Graf et al., Kommentar ParlG, Art. 12 N 5.

<sup>31</sup> STÖCKLI, Behördenmitglieder, 540, 579 f.; vgl. BGER, Urteil 1P.763/2005 vom 8. Mai 2006 E. 3.1.

<sup>32</sup> HANGARTNER/KLEY, Demokratische Rechte, N 1416; NR/SR-BÜROS, Auslegungsgrundsätze, N 3; VON WYSS, in: Graf et al., Kommentar ParlG, Art. 14 N 7.

<sup>33</sup> Schranke für die Wahrung der Interessen der Wählerinnen und Wähler bildet das *Instruktionsverbot* (Art. 161 BV). Dieses verbietet es Parlamentsmitgliedern jedoch nicht, gemachte Versprechen freiwillig einzuhalten. Das Instruktionsverbot verhält sich nicht konträr zur Verantwortung der Gewählten gegenüber ihrer Wählerschaft, sondern bildet die Voraussetzung für den konstruktiven Austausch der Meinungen und ihrer Rezeption in der parlamentarischen Beratung (vgl. dazu THURNHERR, in: Waldmann/Belser/Epiney, BSK-BV, Art. 161 N 4; VON WYSS, in: in: Ehrenzeller et al., SG-Kommentar, Art. 161 N 7).

<sup>34</sup> Vgl. AUER, Staatsrecht, N 165.

<sup>35</sup> Vgl. zum Ganzen MASTRONARDI, in: Ehrenzeller et al., SG-Kommentar, Vor Art. 148–173 N 21 f.

<sup>36</sup> HALLER, in: Häner et al., KV-Kommentar, Art. 42 N 9; MASTRONARDI, in: Ehrenzeller et al., SG-Kommentar, Vor Art. 148–173 N 22.

<sup>37</sup> BGE 123 I 97 E. 4b; 116 Ia 242 E. 3b.aa; 114 Ia 395 E. 6a. – Art. 36 BV ist primär auf klassische Freiheitsrechte zugeschnitten. Gemäss bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind die Kriterien jedoch auch bei der Beeinträchtigung von politischen Rechten zu beachten (zur Anwendbarkeit von Art. 36 BV SCHEFER, Kerngehalte, 70). – Vgl. auch VON WYSS, in: Graf et al., Kommentar ParlG, Art. 14 N 1; STÖCKLI, Behördenmitglieder, 548, 577 f.

<sup>38</sup> BGE 123 I 97 E. 5d; 116 Ia 242 E. 4; 114 Ia 395 E. 7c; STÖCKLI, Behördenmitglieder, 578.

<sup>39</sup> STÖCKLI, Behördenmitglieder, 579.

im formellen Sinn vorgesehen sein<sup>40</sup>. Sie dürfen nicht durch Verordnung eingeführt werden, sondern müssen vielmehr in einem generell-abstrakten Erlass enthalten sein, der vom Parlament, allenfalls unter Mitwirkung des Volkes, im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen worden ist.

Unvereinbarkeiten müssen zudem im öffentlichen Interesse liegen. Bei parlamentarischen Unvereinbarkeiten steht dabei die Verwirklichung der *personalen Gewaltenteilung* im Vordergrund<sup>41</sup>. In Frage kommt sodann das Interesse am *ordnungsgemässen Funktionieren des Parlaments*. Für den geordneten Parlamentsbetrieb ist es unerlässlich, dass die Parlamentsmitglieder über genügend zeitliche Ressourcen für die Amtsausübung verfügen. Unter diesem Gesichtspunkt wäre es allenfalls zulässig, Unvereinbarkeitsregeln zum Schutz vor einer Überbelastung aufzustellen. Allerdings wird in einem Milizsystem in Kauf genommen, dass sich die Parlamentarierinnen und Parlamentarier nur beschränkt ihrem politischen Mandat widmen können.

Der Milizcharakter von Parlamenten steht auch dem öffentlichen Interesse entgegen, mit Unvereinbarkeiten *Loyalitäts- und Interessenkonflikten*, die keinen Bezug zum Gewaltenteilungsprinzip aufweisen, vorzubeugen. Bei einem Milizsystem ist es systemimmanent und deshalb grundsätzlich zulässig, dass Parlamentarierinnen und Parlamentarier im Rahmen ihrer Amtsausübung ihre eigenen Interessen verfolgen<sup>42</sup>. So darf sich der Landwirt im Parlament für mehr Subventionen, der Sozialhilfebezügler für höhere Sozialhilfeleistungen oder

der Unternehmer für eine wirtschaftsfreundliche Steuergesetzgebung und die Wirtschaftsförderung einsetzen<sup>43</sup>. Der Ausschluss von Interessenvertretung durch Unvereinbarkeiten widerspricht dem Milizcharakter der schweizerischen Parlamente, der sich gerade dadurch auszeichnet, dass sich Parlamentarierinnen und Parlamentarier auch als Interessenvertreter verstehen<sup>44</sup>. Bestehen Zweifel, ob die gleichzeitige Ausübung einer Tätigkeit mit dem Parlamentsmandat zu vereinbaren ist, ist die Unvereinbarkeitsbestimmung in strittigen Fällen deshalb eher zugunsten der Vereinbarkeit auszulegen<sup>45</sup>.

Schliesslich müssen Unvereinbarkeitsregelungen *verhältnismässig* sein. Dies ist der Fall, wenn die konkrete Regel geeignet ist, das angestrebte Ziel zu erreichen, hierfür erforderlich ist und den Einzelnen nicht mit übermässiger Härte trifft<sup>46</sup>.

## 2.5 Interkantonaler Rechtsvergleich

Die *Organisationsautonomie der Kantone* (Art. 47 Abs. 2 BV) umfasst die Kompetenz, ihr politisches System selbst zu bestimmen, indem sie die Staatsorgane einrichten und ihre Zuständigkeiten regeln. Die Autonomie besteht jedoch lediglich in den Schranken des Bundesrechts. Zu diesen Schranken zählt – neben den verfassungsmässigen Rechten – insbesondere die bundesverfassungsrechtliche Vorgabe, dass sich die Kantone eine demokratische Verfassung geben müssen (Art. 51 Abs. 1 BV). Daraus wird u.a. abgeleitet, dass die kantonalen Behörden nach dem *Gewaltenteilungsprinzip* zu konstituieren sind<sup>47</sup>. Die Bundesverfassung verlangt demnach von den Kantonen, dass die Mitglieder des

<sup>40</sup> BGE 123 I 97 E. 4e; 114 Ia 395 E. 6; vgl. etwa auch die expliziten Gesetzesvorbehalte in Art. 75 Abs. 2, 4 und 5 KV GL.

<sup>41</sup> Vgl. etwa § 69 Abs. 4 letzter Satz Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980 (SAR 110.000): Über Ausnahmen, die mit dem *Grundsatz der Gewaltenteilung* vereinbar sind, entscheidet das Gesetz. NR/SR-BÜROS, Auslegungsgrundsätze, N 3.

<sup>42</sup> BEELER, Unvereinbarkeit, 130.

<sup>43</sup> BGE 123 I 97 E. 5c.

<sup>44</sup> TSCHANNEN, Staatsrecht, § 51 N 8.

<sup>45</sup> Vgl. NR/SR-BÜRO, Auslegungsgrundsätze, N 4.

<sup>46</sup> Vgl. HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, N 320–323; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, N 514.

<sup>47</sup> RUCH, in: Ehrenzeller et al., SG Kommentar, Art. 51 N 9.

Parlaments, der Regierung und der richterlichen Behörden nur einer dieser Behörden angehören dürfen<sup>48</sup>. Die meisten Kantone sehen dies bereits auf Verfassungsebene vor<sup>49</sup>.

Darüber hinaus weichen die Unvereinbarkeitsvorschriften in den Kantonen jedoch teilweise erheblich voneinander ab. Dies wird nachfolgend anhand der Regelungen zur *Unvereinbarkeit von einer Anstellung beim Kanton mit dem Parlamentsmandat* beispielhaft aufgezeigt<sup>50</sup>:

- In den Kantonen Bern<sup>51</sup> und Thurgau<sup>52</sup> erstreckt sich die parlamentarische Unvereinbarkeit – wie beim Bund (vgl. Art. 14 Bst. c ParlG) – grundsätzlich auf sämtliche Angestellte der zentralen und dezentralen Kantonsverwaltung. Diese Regelung ist streng und konsequent. Die effektiven Einflussmöglichkeiten der Betroffenen sind nicht entscheidend. Bereits die Möglichkeit zur Einflussnahme durch die Kantonsangestellten führt zur Unvereinbarkeit mit dem Parlamentsmandat. Im Lichte des Verhältnismässigkeitsprinzips ist jedoch fraglich, ob der Ausschluss von allen Kantonsangestellten zur Verwirklichung des Gewaltenteilungsprinzips nicht zu weit geht, d. h. ob

der umfassende Ausschluss dafür tatsächlich erforderlich ist<sup>53</sup>.

- In den Kantonen Aargau<sup>54</sup> und Wallis<sup>55</sup> nehmen die Unvereinbarkeitsregelungen bestimmte Kategorien von Kantonsangestellten von der sonst für alle geltenden Unvereinbarkeit aus. Dies gilt insbesondere für die Einsitznahme von Lehrpersonen oder von Praktikanten im Kantonsparlament.
- In den Kantonen Obwalden<sup>56</sup> und Graubünden<sup>57</sup> ist es haupt- und vollamtlichen, im Kanton Uri<sup>58</sup> den vollamtlichen Kantonsangestellten untersagt, dem Kantonsparlament anzugehören. Das Anknüpfen am Beschäftigungsgrad erlaubt Kaderangehörigen oder direkt der Regierung unterstellten Kantonsangestellten mit erheblichen Einflussmöglichkeiten und Entscheidbefugnissen, im Parlament tätig zu sein<sup>59</sup>, wenn sie teilzeitlich bzw. nicht haupt- oder vollamtlich angestellt sind. Es ist zumindest fraglich, ob solche Regelungen zur Verwirklichung des Gewaltenteilungsprinzips überhaupt geeignet sind.
- Diverse Kantone beschränken die parlamentarische Unvereinbarkeit lediglich

<sup>48</sup> STÖCKLI, Behördenmitglieder, 548.

<sup>49</sup> Vgl. etwa § 33 Abs. 1 Verfassung des Kantons Luzern vom 17. Juni 2007 (SRL Nr. 1); § 42 Abs. 1 Verfassung des Kantons Schwyz vom 24. November 2010 (SRSZ 100.100); Art. 42 Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (LS 101).

<sup>50</sup> Vgl. zur Unvereinbarkeit der Einsitznahme in obersten Führungs- und Aufsichtsgremien von öffentlichen Unternehmen und dem Parlamentsmandat in Bund und Kantonen STÖCKLI, Behördenmitglieder, 541 ff.; STÖCKLI, Parlamentsmitglieder, 3–14 sowie für den Bund SÄGESSER, Unvereinbarkeit, 23 ff.; vgl. zur persönlichen Unvereinbarkeit in Bund und Kantonen BAUMANN/GUY-ECABERT/LAURENT/LOCHER, Unvereinbarkeiten, 217 ff.

<sup>51</sup> Vgl. Art. 68 Abs. 1 Bst. c Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (BSG 101.1); Art. 9 Abs. 1 Bst. c Gesetz über den Grossen Rat des Kantons Bern vom 4. Juni 2013 (GRG; BSG 151.21).

<sup>52</sup> Vgl. § 29 Abs. 2 Verfassung des Kantons Thurgau vom 16. März 1987 (RB 101).

<sup>53</sup> So auch HANGARTNER, AJP 1997, 1275, welcher den vollständigen Ausschluss von Kantonsangestellten vom Parlamentsmandat als unzulässig erachtet. – Vgl. auch BGE 123 I 97 E. 5c, wonach die Wahl untergeordneter Beamten in das Parlament dem Aspekt der Gewaltenteilung nicht schadet.

<sup>54</sup> Vgl. § 4 Abs. 1 Bst. a Unvereinbarkeitsgesetz des Kantons Aargau vom 29. November 1983 (SAR 150.300); vgl. dazu auch SCHMID, Unvereinbarkeit, 20 ff.

<sup>55</sup> Vgl. Art. 7 Bst. c Gesetz über die Unvereinbarkeiten des Kantons Wallis vom 11. Februar 1998 (SGS 160.5).

<sup>56</sup> Art. 50 Abs. 1 KVOW.

<sup>57</sup> Vgl. Art. 22 Abs. 2 KV GR. – Gemäss Art. 58 Abs. 1 Gesetz über das Arbeitsverhältnis der Mitarbeitenden des Kantons Graubünden vom 14. Juni 2006 (BR 170.400) sind Mitarbeitende bis zu einem gesamten Arbeitsumfang beim Kanton von maximal 40 Prozent von der Unvereinbarkeit ausgenommen.

<sup>58</sup> Vgl. Art. 76 Abs. 3 Verfassung des Kantons Uri vom 28. Oktober 1984 (RB 1.1101).

<sup>59</sup> Vgl. CAVEGN, in: Bänziger et al, KV-Kommentar, Art. 22 N 13.

auf bestimmte Funktionen und Positionen innerhalb der Kantonsverwaltung, die eine leitende Stellung einnehmen<sup>60</sup>, an der Entscheidungsfindung des Regierungsrates oder des Parlaments mitwirken<sup>61</sup>, unmittelbar einem Mitglied des Regierungsrates unterstellt sind<sup>62</sup>, dem höheren Kader der Kantonsverwaltung angehören<sup>63</sup> oder zum Parlamentsdienst zählen<sup>64</sup>. Unter dem Gesichtspunkt des Gewaltenteilungsprinzips erscheint das differenzierte Anknüpfen an bestimmten Funktionen als durchaus geeignete und im Vergleich zu einer weitergehenden Unvereinbarkeit mildere Regelung<sup>65</sup>. Sie trägt dem Umstand Rechnung, dass ein grosser Teil der Kantonsangestellten wie z. B. das Reinigungspersonal, Sachbearbeiterinnen und -bearbeiter, Polizistinnen und Polizisten, Strassenunterhaltspersonal oder Lernende keinen massgeblichen Anteil an der Regierungstätigkeit haben. Ihre Einflussmöglichkeiten sind begrenzt, weshalb ein Ausschluss vom Parlamentsmandat aufgrund einer Unvereinbarkeit für sie unverhältnismässig wäre.

- Der Kanton Zürich knüpft für die Unvereinbarkeit am unmittelbaren Aufsichts-

verhältnis an. Darunter fallen Kantonsangestellte, welche der unmittelbaren Aufsicht eines Direktionsvorstandes unterstehen (z. B. Generalsekretärinnen und -sekretäre, Amtsleiterinnen und -leiter)<sup>66</sup>.

- In den Kantonen Appenzell Innerrhoden, Luzern<sup>67</sup>, Nidwalden und Schwyz ist es schliesslich Kantonsangestellten erlaubt, im Parlament Einsitz zu nehmen. Es bestehen keine besonderen Unvereinbarkeitsregelungen.

Neben der materiellen Vielfalt der Regelungen fällt auf, dass die Kantone die Unvereinbarkeit des Parlamentsmandats mit einer Anstellung beim Kanton auch in *systematischer Hinsicht* sehr unterschiedlich geregelt haben. So finden sich Unvereinbarkeitsbestimmungen neben den Kantonsverfassungen auch in der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzgebung (z. B. LU), in der Wahl- und Abstimmungsgesetzgebung (z. B. FR, ZH), im Personalgesetz (z. B. GL, SG) oder gar in eigentlichen Unvereinbarkeits- oder Gewaltenteilungsgesetzen (z. B. AG, BL, VS).

### 3. Ausstandsbestimmungen

#### 3.1 Begriff und Abgrenzungen

Ausstandsnormen sind das verfahrensrechtliche Mittel, um Loyalitäts- und Interessenkonflikten oder Fällen unzulässiger Vorbefassung im konkreten Einzelfall zu begegnen<sup>68</sup>. Liegt ein *Ausstandsgrund* vor, darf das Parlamentsmitglied die aus dem Parlamentsmandat fließenden Rechte

<sup>60</sup> AR: Art. 63 Abs. 1 Bst. b<sup>bis</sup> Verfassung des Kantons Appenzell Ausserrhoden vom 30. April 1995 (BGS 111.1); BS: § 71 Abs. 2 Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (SG 111.100).

<sup>61</sup> FR: Art. 49 Abs. 1 Bst. e Gesetz über die Ausübung der politischen Rechte des Kantons Freiburg vom 6. April 2001 (PRG; SGF 115.1).

<sup>62</sup> GL: Art. 28 Abs. 1 Bst. c PG; SG: Art. 29 Abs. 1 Bst. a Personalgesetz des Kantons St. Gallen vom 25. Januar 2011 (sGS 143.1); SH: Art. 42 Abs. 2 Verfassung des Kantons Schaffhausen vom 17. Juni 2002 (RB 101.000).

<sup>63</sup> GE: Art. 83 Abs. 2 Bst. c Cst-GE; VD: Art. 90 Abs. 4 Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (RSV 101.01).

<sup>64</sup> BL: § 3 Abs. 1 Bst. c Gesetz über die Gewaltentrennung des Kantons Basel-Landschaft vom 23. Juni 1999 (GTG; SGS 104); NE: Art. 48 Abs. 2 Constitution de la République et Canton de Neuchâtel du 24 septembre 2000 (RSN 101).

<sup>65</sup> Vgl. auch BGE 123 I 97 E. 5c, wonach die Wahl untergeordneter Beamten in das Parlament dem Aspekt der Gewaltenteilung nicht schadet.

<sup>66</sup> Vgl. § 26 Abs. 2 Bst. a Gesetz über die politischen Rechte des Kantons Zürich vom 1. September 2003 (LS 161).

<sup>67</sup> LU: § 49 Abs. 1 Bst. a Gesetz über die Organisation von Regierung und Verwaltung vom 13. März 1995 (OG; SRL Nr. 20) statuiert lediglich für Mitglieder von strategischen und den operativen Leitungsorganen von rechtlich selbständigen Organisationen des öffentlichen Rechts, an denen der Kanton eine Mehrheitsbeteiligung hält, eine Unvereinbarkeit, jedoch nicht für Kantonsangestellte generell.

<sup>68</sup> SCHINDLER, Befangenheit, 57.

nicht mehr ausüben. Es ist ihm untersagt, Einfluss auf einen Beratungsgegenstand zu nehmen. Dadurch stellen Ausstandsregelungen die Unabhängigkeit und Unvoreingenommenheit von Parlamentarierinnen und Parlamentariern im Einzelfall sicher<sup>69</sup>.

Darin liegt auch ihr wesentlichster Unterschied zu *Unvereinbarkeitsvorschriften*: Ausstandsregelungen verbieten nicht die Übernahme eines Amtes. Sie beziehen sich nicht auf das Amt als solches, sondern begrenzen lediglich den Umfang der erlaubten Amtstätigkeit. Sie verhindern Interessenkollisionen nicht generell und präventiv, sondern untersagen das Nebeneinander verschiedener Interessen, Funktionen, Tätigkeiten, Beziehungen oder von Verwandtschaftsverhältnissen nur in konkreten Konfliktsituationen. Unvereinbarkeiten bewirken hingegen ein generelles Wirkungsverbot ausserhalb der eigentlichen Amtstätigkeit, indem sie die gleichzeitige Ausübung bestimmter Funktionen oder Tätigkeiten per se untersagen (s. Ziff. 2.1)<sup>70</sup>. Während Ausstandsvorschriften im Ergebnis zu einer partiellen Unvereinbarkeit<sup>71</sup> mit dem Parlamentsmandat führen, gilt bei Unvereinbarkeiten eine umfassende Inkompatibilität. Sind Loyalitäts- und Interessenkonflikte genereller Natur und nicht nur auf seltene Einzelfälle zugeschnitten, so ist ihnen gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung nicht mit Ausstandsvorschriften, sondern mit Unvereinbarkeitsbestimmungen zu begegnen<sup>72</sup>.

Bei der Anwendung von Ausstandsregelungen ist zwischen Ausstandsgründen und der *Ausstandswirkung* zu unterscheiden. In den Ausstand treten bedeutet für das betroffene Parlamentsmitglied, dass es sich in persönlicher Hinsicht an den Ver-

handlungen zu einem oder mehreren Geschäften nicht beteiligen darf<sup>73</sup>. Das blosses Schweigen während der Beratung und das Nichtabstimmen bei der Beschlussfassung genügen hingegen nicht<sup>74</sup>. Die Parlamentarierin oder der Parlamentarier muss die Sitzung vor der Beratung physisch verlassen<sup>75</sup>, damit die übrigen Parlamentsmitglieder in der betreffenden Angelegenheit ganz ohne Beeinflussung befinden können<sup>76</sup>. Zeitlich bezieht sich die Ausstandswirkung nicht nur auf die Beratung und Beschlussfassung im Plenum an sich, sondern betrifft auch die Beschlussvorbereitung und Willensbildung in den übrigen Organen des Parlaments<sup>77</sup>, also vor allem in den vorberatenden Kommissionen<sup>78</sup>.

### 3.2 Arten

Bei den Arten von Ausstandsregelungen kann zwischen obligatorischen (*Ausschluss*) und fakultativen (*Ablehnung*) Ausstandsgründen unterschieden werden. Beim Vorliegen von Ausschlussgründen ist die Wahrscheinlichkeit von Befangenheit

<sup>73</sup> Vgl. aber § 29 Abs. 3 Gesetz über die Organisation des Grossen Rates und über den Verkehr zwischen dem Grossen Rat, dem Regierungsrat und der Justizleitung des Kantons Aargau vom 1. März 2015 (GVG; SAR 152.200), wonach das zum Ausstand verpflichtet Parlamentsmitglied an der Beratung teilnehmen darf und den Saal erst für die Abstimmung zu verlassen hat. Ähnlich ist die Situation im Kanton Nidwalden, wo das betroffene Parlamentsmitglied sich unter Hinweis auf die Interessenbindung in der Beratung zum Geschäft äussern, jedoch keine Anträge stellen und auch nicht abstimmen darf (vgl. Art. 7 Abs. 3 Gesetz über die Organisation und die Geschäftsführung des Landrates vom 4. Februar 1996, LRG, NGS 151.1).

<sup>74</sup> SÄGESSER, SHK-RVOG, Art. 20 N 3.

<sup>75</sup> Vgl. etwa § 66 Abs. 1 Geschäftsordnung des Kantonsrates des Kantons Luzern vom 16. März 2015 (SRL Nr. 31), wonach dem ausstandspflichtigen Parlamentsmitglied sogar der *Aufenthalt auf der Zuschauertribüne nicht gestattet* ist.

<sup>76</sup> SÄGESSER, SHK-RVOG, Art. 20 N 4.

<sup>77</sup> Vgl. STOCKER, in: Graf et al., Kommentar ParlG, Art. 11a N 11; vgl. etwa Art. 17 Abs. 3 GRG BE.

<sup>78</sup> Vgl. etwa Art. 74 Abs. 2 Landratsverordnung des Kantons Glarus vom 13. April 1994 (LRV; GS II A/2/3); § 27 Abs. 3 Kantonsratsgesetz des Kantons Solothurn vom 24. September 1989 (KR; BGS 121.1).

<sup>69</sup> Vgl. BEELER, Unvereinbarkeit, 8.

<sup>70</sup> Vgl. zum Ganzen STÖCKLI, Behördenmitglieder, 536 f. m.w.H.; STOCKER, in: Graf et al., Kommentar ParlG, Art. 11a N 12.

<sup>71</sup> HANGARTNER, AJP 1997, 1274.

<sup>72</sup> BGE 123 I 97 E. 5c; 116 Ia 242 E. 3a.bb.

besonders hoch, sodass die Amtsträgerin oder der Amtsträger zwingend in den Ausstand zu treten hat. Liegen hingegen Ablehnungsgründe vor, besteht eine Ausstandspflicht nur, wenn jemand den Ausstand verlangt<sup>79</sup>.

### 3.3 Zweck

Mit Ausstandsregeln soll die objektive Prüfung einer Angelegenheit durch eine unparteiische und unvoreingenommene Behörde gewährleistet werden<sup>80</sup>. Die Gewissheit um die Unbefangenheit des Entscheidträgers bildet eine wichtige Voraussetzung für die *individuelle Akzeptanz eines Entscheids* durch die direkt Betroffenen. Gleichzeitig stärkt sie das Vertrauen der Bevölkerung in die Legitimität von staatlichen Entscheidungen und damit die *generelle Akzeptanz staatlicher Institutionen*<sup>81</sup>. Schliesslich dienen Ausstandsregeln dazu, die *Instrumentalisierung eines Gremiums zur Interessenvertretung* zu verhindern<sup>82</sup>.

### 3.4 Zulässigkeit

Müssen Parlamentarierinnen oder Parlamentarier in den Ausstand treten, so führt dies im Ergebnis zu einer partiellen Unvereinbarkeit. Dadurch beeinträchtigen Ausstandsvorschriften – gleich wie Unvereinbarkeitsregelungen (s. Ziff. 2.4) – das *aktive und passive Wahlrecht* (Art. 34 BV)<sup>83</sup>. Die Stimmen der Wählerinnen und Wähler, welche für die Betroffenen gewählt haben, werden im Falle eines Ausstandes weniger wert, die Gewählten selbst zu Parlamentarierinnen und Parlamentarier «zweiter Klasse»<sup>84</sup>. Das vom Ausstandsgrund betroffene Parlamentsmitglied kann nicht tä-

tig werden und den durch ihn vertretenen Wählerwillen im konkreten Einzelfall nicht umsetzen. Im Verhältnis zu allen anderen Gewählten verfügt das in Ausstand getretene Parlamentsmitglied nicht mehr über die gleichen Rechte<sup>85</sup>. Der Grundsatz des gleichen Wahlrechts wird dadurch relativiert<sup>86</sup>.

Eine solche Abweichung von der *rechtsgleichen Ausgestaltung des Wahlrechts* ist nach dem Bundesgericht nur zulässig, wenn sie auf einer formell-gesetzlichen Grundlage beruht, einem überwiegenden öffentlichen Interesse dient und verhältnismässig ist<sup>87</sup>.

Beim öffentlichen Interesse steht dabei nicht das Gewaltenteilungsprinzip im Vordergrund: Die Verwirklichung des Gewaltenteilungsprinzips ist nicht durch Ausstandsregeln, sondern durch Unvereinbarkeitstatbestände sicherzustellen<sup>88</sup>. Ausstandspflichtig werden Parlamentsmitglieder erst, wenn sie von einem Geschäft persönlich in besonderer Weise betroffen sind und daher die besondere Gefahr einer *Selbstbegünstigung* besteht<sup>89</sup>. Im Zentrum steht somit das Interesse an der Unparteilichkeit und Unbefangenheit der parlamentarischen Entscheidsträger, also die Verhinderung von Loyalitäts- und Interessenkonflikten primär aus anderen Gründen als dem Gewaltenteilungsprinzip. Dabei gilt es zu beachten, dass bei der Annahme eines Ausstandes für Parlamentsmitglieder die *Praxis zu den Ausstandsgründen für Exekutiv-, Verwaltungs- oder Gerichtspersonen* nicht ohne Weiteres auf Parlamentarierinnen und Parlamentarier übertragen werden darf<sup>90</sup>. Da die Ausübung eines Parlamentsmandats Interessen-

<sup>79</sup> SCHINDLER, Befangenheit, 57; STÖCKLI, Behördenmitglieder, 536.

<sup>80</sup> BREITENMOSER/SPORI FEDAIL, in: Waldmann/Weissenberger, Praxiskommentar VwVG, Art. 10 N 2.

<sup>81</sup> Vgl. FELLER, in: Auer et al., VwVG-Kommentar, Art. 10 N 3.

<sup>82</sup> SÄGESSER, SHK-RVOG, Art. 20 N 5.

<sup>83</sup> BGE 123 I 97 E. 1b.ee; kritisch HANGARTNER, AJP 1997, 1274.

<sup>84</sup> SCHEFER, Kerngehälte, 70.

<sup>85</sup> TSCHANNEN, Staatsrecht, § 51 N 8.

<sup>86</sup> BGE 123 I 97 E. 1b.ee; 125 I 289 E. 6.

<sup>87</sup> BGE 123 I 97 E. 4b; SCHEFER, Kerngehälte, 70.

<sup>88</sup> BGE 123 I 97 E. 5c; 116 Ia 242 E. 3a.bb; BEELER, Unvereinbarkeit, 130 f.; HANGARTNER, AJP 1997, 1275.

<sup>89</sup> AUER, Staatsrecht, N 169; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 51 N 8.

<sup>90</sup> STÖCKER, in: Graf et al., Kommentar ParlG, Art. 11a N 6, 9.

vertretung per se einschliesst, genügen politische Interessenbindungen – wie die Interessenvertretung für Gemeinwesen, Parteien, Verbände, Berufsstände usw. – alleine nicht, um einen Ausstand zu begründen<sup>91</sup>. Eine analoge Anwendung rechtfertigt sich am ehesten noch dort, wo das Parlament Rechtsprechungsfunktionen übernimmt, selbst Rechtsanwendungsakte erlässt oder wo es um die Beurteilung von zwar generalisierenden, aber doch an Einzelfälle anknüpfenden Entscheiden geht. So kann es in der Praxis aufgrund der Kleinheit der Verhältnisse in den Kantonen durchaus vorkommen, dass Anwälte, die erstinstanzlich oder vor Rechtsmittelinstanzen unterlegen sind, als Mitglieder von parlamentarischen Aufsichtskommissionen ihre Fälle thematisieren. In solchen Situationen besteht die Gefahr, dass die parlamentarische Aufsicht dazu benutzt wird, um einzelfallbezogene Kritik zu äussern oder gar Einfluss auf gleich gelagerte, noch hängige Gerichts- oder Verwaltungs(beschwerde)verfahren auszuüben<sup>92</sup>. Ein parlamentarischer Ausstand für Personen, die in solchen Fällen ein persönliches oder berufliches Interesse haben, wäre durch die besondere Betroffenheit wohl gerechtfertigt<sup>93</sup>.

Besondere Zurückhaltung ist hingegen dort angebracht, wo es um den Ausstand eines Parlamentsmitglieds beim *Erlass generell-abstrakter Normen* geht. So hat das Bundesgericht entschieden, dass der generelle Ausschluss von Kantonsangestellten, die ein Parlamentsmandat ausüben, von Abstimmungen über personalrechtliche Erlasse mit der Abstimmungsfreiheit (Art. 34 BV) nicht vereinbar ist. Darüber hinaus hat es in Frage gestellt, im Ergebnis jedoch offen gelassen, ob Ausstandspflichten für Parlamentsmitglieder für

Geschäfte mit generellem Adressatenkreis nicht von vornherein Artikel 34 BV verletzen<sup>94</sup>. Das Bundesgericht begründet dies im Wesentlichen damit, dass beim Erlass generell-abstrakter Normen in der Regel kein so intensives persönliches Interesse bestehe, das einen Ausstand rechtfertige<sup>95</sup>. Wohl auch deshalb verneinen zahlreiche Kantone die Ausstandspflicht in ihren parlamentsrechtlichen Erlassen explizit, wenn es um die Rechtsetzung geht<sup>96</sup>.

### 3.5 Interkantonaler Rechtsvergleich

Auch wenn sich die Ausstandsregelungen in den Kantonen – ähnlich wie die Unvereinbarkeitsvorschriften (s. Ziff. 2.5) – teil-

<sup>94</sup> AUER, Staatsrecht, N 169 unter Bezugnahme auf BGE 123 I 97 und BGE 125 I 289.

<sup>95</sup> BGE 123 I 97 E. 5b; 125 I 289 E. 6; vgl. auch BGE 111 Ia 67 E. 3e. – Dazu kritisch SEILER, Oberaufsicht, 293 (Fn. 33), welcher die Ansicht vertritt, dass auch bei generell-abstrakten Erlassen ein bestimmter Personenkreis faktisch derart spezifisch berührt sein kann, dass eine analoge persönliche Betroffenheit entstehen kann wie beim Erlass von selbstbegünstigenden Einzelakten durch Mitglieder von Verwaltungs- und Gerichtsbehörden. Vgl. die diesbezügliche Regelung des Kantons Nidwalden, wonach sich Ratsmitglieder, deren persönliche Interessen von einem generell-abstrakten Geschäft unmittelbar betroffen sind, auf ihre Interessenbindung hinzuweisen haben, wenn sie sich zum Geschäft äussern oder Anträge stellen, jedoch nicht in den Ausstand treten müssen (Art. 6 Abs. 2 LRG).

<sup>96</sup> AUER, Staatsrecht, N 169; vgl. etwa AG: § 30 Abs. 3 GVG; BE: Art. 17 Abs. 2 GRG; FR: Art. 56 Abs. 2 Bst. a Grossratsgesetz vom 6. September 2006 (GRG; SGF 121.1); GE: Art. 24 Abs. 3 Loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève du 13 septembre 1985 (LRGC; RSG B 1 01); GR: Art. 43 Abs. 1 letzter Satz Gesetz über den Grossen Rat vom 8. Dezember 2005 (GRG; RB 170.100); LU: § 56 Abs. 1 Gesetz über die Organisation und Geschäftsführung des Kantonsrates vom 28. Juni 1976 (KRK; SRL Nr. 30); NE: Art. 43 Loi d'organisation du Grand Conseil du 30 octobre 2012 (OGC; RSN 151.10); NW: Art. 6 Abs. 1 LRG; OW: Art. 8 Abs. 2 Gesetz über den Kantonsrat vom 21. April 2005 (KRK; GDB 132.1); SH: Art. 3 Abs. 4 Gesetz über den Kantonsrat vom 20. Mai 1996 (KRK; RB 171.100); TI: Art. 50 Abs. 5 Legge sul Gran Consiglio die Stato del 24 febbraio 2015 (LGC; RL 2.4.1.1); VS: Art. 13 Abs. 3 Gesetz über die Organisation der Räte und die Beziehungen zwischen den Gewalten vom 28. März 1996 (GORBG; SGS 171.1); ZH: Art. 8a Abs. 4 Kantonsratsgesetz vom 5. April 1981 (KRK; LS 171.1).

<sup>91</sup> STOCKER, in: Graf et al., Kommentar ParlG, Art. 11a N 8.

<sup>92</sup> SEILER, Oberaufsicht, 293.

<sup>93</sup> SEILER, Oberaufsicht, 293.

weise erheblich unterscheiden, lassen sich aus der rechtsvergleichenden Betrachtung doch einige Rückschlüsse ziehen, insbesondere was die einzelnen *parlamentarischen Ausstandsgründe* betrifft:

- *Persönliches Interesse*: Dieser Ausstandsgrund setzt in der Regel voraus, dass das Parlamentsmitglied am Beratungsgegenstand ein unmittelbares persönliches Interesse<sup>97</sup> hat bzw. individuell<sup>98</sup> in eigener Sache unmittelbar betroffen<sup>99</sup> ist. Die Voraussetzungen müssen kumulativ gegeben sein, d. h. das Interesse muss gleichzeitig unmittelbar und persönlich sein<sup>100</sup>. Dies ist der Fall, wenn die Parlamentarierin oder der Parlamentarier aus dem Geschäft selbst einen direkten Nutzen zieht oder einen direkten Nachteil erleidet<sup>101</sup>. Dabei ist es nicht entscheidend, ob diese rechtlicher oder tatsächlicher, ideeller oder finanzieller<sup>102</sup>, wirtschaftlicher<sup>103</sup>, privater<sup>104</sup> oder professioneller<sup>105</sup> Natur sind. Beispiele in den kantonalen Erlassen sind einerseits Wahlen durch das Parlament für Funktionen, für die sich das Parlamentsmitglied selber beworben hat<sup>106</sup>.

<sup>97</sup> Vgl. etwa BE: Art. 15 Abs. 1 Bst. c GRG; GL: Art. 74 Abs. 1 Bst. a LRV; GR: Art. 43 Abs. 1 GRG; JU: Art. 14b Loi d'organisation du Parlement de la République et Canton du Jura (LOP; RSL 171.21).

<sup>98</sup> Vgl. etwa § 27 Abs. 1 KRG SO.

<sup>99</sup> Vgl. etwa AG: § 29 Abs. 1 GVG; BL: § 7 Abs. 1 Gesetz über die Organisation und die Geschäftsführung des Landrates vom 21. November 1994 (LRG; SGS 131); SH: Art. 3 Abs. 1 Bst. a KRG; UR: Art. 7 Bst. a Gesetz über den Ausstand vom 25. September 1977 (ASG; RB 2.2321); ZH: § 8a Abs. 1 Bst. a KRG.

<sup>100</sup> STOCKER, in: Graf et al., Kommentar ParlG, Art. 11a N 7.

<sup>101</sup> Vgl. etwa BL: § 7 Abs. 2 Bst. a LRG; OW: Art. 8 Abs. 1 Bst. c KRG.

<sup>102</sup> Vgl. etwa Art. 24 Abs. 3 LRGC GE.

<sup>103</sup> STOCKER, in: Graf et al., Kommentar ParlG, Art. 11a N 7.

<sup>104</sup> Vgl. etwa FR: Art. 56 Abs. 1 Bst. a GRG; SG: Art. 32 Abs. 1 Bst. b Geschäftsreglement des Kantonsrates (GRKR; sGS 131.11); VS: Art. 13 Abs. 1 GORBG.

<sup>105</sup> Vgl. etwa Art. 42 OCG NE.

<sup>106</sup> Vgl. etwa AG: § 30 Abs. 1 Bst. b GVG; BL: § 7 Abs. 2 Bst. b LRG; BE: Art. 17 Abs. 1 Bst. a GRG; NW: Art. 7 Abs. 1 Ziff. 2 LRG; OW: Art. 8 Abs. 1 Bst. a KRG; ZG:

Andererseits werden Geschäfte genannt, an denen es selbst beteiligt ist, sei es als Geschädigter, Vertragspartner oder Verfassenspartei<sup>107</sup>. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass eine mittelbare oder indirekte persönliche Betroffenheit<sup>108</sup> durch einen Beratungsgegenstand nicht ausreicht, um einen Ausstand zu begründen. Die blosse Mitgliedschaft in einem Verein, die blosse Beteiligung an oder eine sonstige wirtschaftliche Beziehungsnähe wie z. B. in Form eines Arbeitsverhältnisses oder sonstiger Geschäftsbeziehungen (auch in Form eines Konkurrenzverhältnisses) zu einer Gesellschaft oder Person, die von einem bestimmten Ausgang eines Beratungsgegenstandes profitieren würde, genügen nicht<sup>109</sup>. Zudem dürfte, ohne besonderen Ausstandsgrund, die Wahrnehmung öffentlicher (und somit gerade nicht privater) Interessen durch ein Parlamentsmitglied, das neben seinem Parlamentsmandat z. B. als Kantonsvertreter einem Führungsorgan eines öffentlichen Unternehmens angehört, ebenfalls keinen Ausstand begründen<sup>110</sup>.

- *Angehörigenverhältnisse*: Bei den Ausstandsgründen aufgrund von Ehe, eingetragener Partnerschaft, Lebensgemeinschaft, Verwandtschaft und Schwägerchaft geht es nicht um die Vermeidung einer Selbst-, sondern einer Fremdbe-

§ 64 Abs. 1 Kantonsratsbeschluss über die Geschäftsordnung des Kantonsrats (GO KR; BGS 141.1).

<sup>107</sup> Vgl. etwa AG: § 30 Abs. 1 Bst. a GVG; NW: Art. 7 Abs. 1 Ziff. 1 LRG.

<sup>108</sup> Vgl. zur indirekten Betroffenheit BREITENMOSER/SPORI FEDAIL, in: Waldmann/Weissenberger, Praxiskommentar VwVG, Art. 10 N 43–46.

<sup>109</sup> Vgl. aber Art. 35 Abs. 1 Geschäftsordnung des Kantonsrates des Kantons Appenzell Ausserrhodens vom 24. März 2003 (GO KR; BGS 141.2), der nur von einem *persönlichen Interesse* an einem Beschluss spricht und somit nicht weiter zwischen einer direkten und einer indirekten Betroffenheit zu differenzieren scheint.

<sup>110</sup> Vgl. explizit Art. 50 Abs. 4 LGC TI; vgl. zur Vertretung öffentlicher Interessen in Verwaltungsverfahren BREITENMOSER/SPORI FEDAIL, in: Waldmann/Weissenberger, Praxiskommentar VwVG, Art. 10 N 47–51.

günstigung. Dabei zeigt sich, dass die Kantone bei der Umsetzung in ihrem Recht unterschiedliche Regelungskonzepte verfolgen: Während einige wenige Kantone auf die Umschreibung der entsprechenden Ausstandsgründe in den Verwaltungsrechtspflegegesetzen verweisen<sup>111</sup>, enthalten die parlamentsrechtlichen Erlasse diverser anderer Kantone mehr oder weniger umfangreiche Aufzählungen von Personen, deren Angehörigenverhältnis zur Parlamentarierin oder zum Parlamentarier einen Ausstand zu begründen vermag<sup>112</sup>. Der Verweis auf die Verwaltungsrechtspflegegesetze hat zum Vorteil, dass auch die parlamentarischen Ausstandsgründe grundsätzlich präzise geregelt und deshalb in der Praxis auch relativ einfach anzuwenden sind. Zudem nehmen sie an deren Rechtsfortbildung und -entwicklung teil, ohne dass dazu das Parlamentsrecht angepasst werden müsste. Demgegenüber ermöglicht eine besondere Regelung in den parlamentarischen Erlassen eine differenzierte, allenfalls auch bewusst von den im Bereich der Verwaltungsrechtspflege verfolgten Ansätzen, abweichende, eigenständige Lösung<sup>113</sup>. Entsprechend unterscheiden sich die kantonalen Regelungen auch hinsichtlich des Ausstands wegen Verwandtschaft oder Schwägerschaft<sup>114</sup> oder wegen faktischer Lebensgemein-

schaft<sup>115</sup> voneinander. Einige Kantone verzichten auf detaillierte Aufzählungen. Stattdessen umschreiben sie die Angehörigenverhältnisse, die zu einem Ausstand führen, relativ unbestimmt<sup>116</sup> und überlassen die weitere Konkretisierung der Praxis. Schliesslich stellt einzig der Kanton Obwalden ausdrücklich klar, dass die Auflösung der Ehe, der eingetragenen Partnerschaft oder der faktischen Lebensgemeinschaft nicht zur Aufhebung des Ausstandsgrundes führt. Dies ist insofern konsequent, als auch die Schwägerschaft – und damit verbunden auch der entsprechende Ausstandsgrund – nach Auflösung der sie begründeten Ehe oder eingetragenen Partnerschaft durch Tod oder Scheidung von Bundesrechts wegen bestehen bleibt<sup>117</sup>.

- *Vertretung natürlicher oder juristischer Personen:* Der Begriff der Vertretung ist wie beim verwaltungsverfahrensrechtlichen Ausstandsgrund in einem umfassenden Sinne zu verstehen. Ein Vertretungsverhältnis kann auf vertraglicher, gesetzlicher oder statuarischer Grundlage beruhen. Unerheblich ist auch, ob die Vertretung gegen Entgelt oder unentgeltlich erfolgt<sup>118</sup>. Zur Frage, ob bestehende oder ehemalige Vertretungsverhältnisse zu natürlichen oder juristischen Personen des privaten oder öffentlichen Rechts zum parlamentarischen Ausstand führen, wenn ein Beratungsgegenstand die Interessen dieser

<sup>111</sup> Vgl. etwa BE: Art. 17 Abs. 1 Bst. b GRG; LU: § 54 Abs. 1 KR; SH: Art. 3 Abs. 1 Bst. b KR.

<sup>112</sup> Vgl. etwa FR: Art. 64 Abs. 1 Bst. b GRG; GE: Art. 24 Abs. 1 LRGC; GL: Art. 74 Abs. 1 Bst. b LRV; GR: Art. 43 Abs. 1 GRG; JU: Art. 14b LOP; OW: Art. 8 Abs. 1 Bst. a Ziff. 1 KR; TI: Art. 50 Abs. 2 LGC; UR: Art. 7 Abs. 1 Bst. b ASG; VS: Art. 13 Abs. 1 GORBG.

<sup>113</sup> So beschränken z. B. der Kanton Baselland den Ausstand aufgrund eines Angehörigenverhältnisses lediglich auf Lebenspartnerinnen und -partner (§ 7 Abs. 3 LR) und der Kanton Aargau lediglich auf Ehegatten sowie eingetragene Partnerinnen und Partner des Parlamentsmitglieds (§ 29 Abs. 1 GVG).

<sup>114</sup> Hinsichtlich Linie (gerade Linie, Seitenlinie) und Anzahl Grade (bis zum zweiten oder dritten Grad).

<sup>115</sup> So nennt z. B. die Ausstandsbestimmung des Kantons Freiburg die faktische Lebensgemeinschaft nicht explizit. Dafür sind sämtliche Personen erfasst, die mit der Parlamentarierin oder dem Parlamentarier *im gemeinsamen Haushalt* leben (Art. 56 Abs. 1 Bst. b GRG).

<sup>116</sup> Vgl. etwa AR: Art. 35 Abs. 1 GO KR (nächste Angehörige); SG: Art. 32 Abs. 1 Bst. b GRKR (nächste Angehörige); ZH: § 8a Abs. 1 Bst. b KR (Verwandtschaft, Schwägerschaft, in ähnlicher Weise nahestehende Personen).

<sup>117</sup> Vgl. Art. 21 Abs. 2 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB; SR 210).

<sup>118</sup> BREITENMOSE/SPORI FEDAIL, in: Waldmann/Weissenberger, Praxiskommentar VwVG, Art. 10 N 61.

Personen betrifft, finden sich nur in vereinzelten Kantonen besondere Regelungen. Dies mag auch mit dem Umstand zusammenhängen, dass die Vertretung von öffentlichen oder privaten Unternehmen mit Kantonsbeteiligung – ähnlich wie beim Bund (vgl. Art. 14 Bst. e und f ParlG) – für ihre Leitungs-, Führungs-, Aufsichts- oder Kontrollorgane zu einer Unvereinbarkeit mit dem Parlamentsmandat führen kann<sup>119</sup>. Auf der Ebene des Ausstandes finden sich in den Kantonen Aargau<sup>120</sup>, Nidwalden<sup>121</sup>, Obwalden<sup>122</sup>, Schaffhausen<sup>123</sup>, Tessin<sup>124</sup>, Uri<sup>125</sup> und Zürich<sup>126</sup> Regelungen, welche leitenden Organen von juristischen Personen des privaten und/oder öffentlichen Rechts eine Ausstandspflicht auferlegen, wobei in der Regel die Vertreterinnen und Vertreter von Gemeinden und Gemeindeverbänden davon ausgenommen sind. Auf eine Beistandschaft, gesetzliche Vertretung oder Verwaltungsratsstätigkeit beschränkte Ausstandsregelungen finden sich zudem in den Kantonen Obwalden<sup>127</sup> Freiburg<sup>128</sup> und Wallis<sup>129</sup>. Eine sehr unbestimmt gehaltene Ausstandsregel kennt schliesslich der Kanton Glarus<sup>130</sup>.

Neben diesen allgemeinen Ausstandsregelungen fällt auf, dass einige Kantone besondere, in der Regel strengere Ausstands-

vorschriften für *Mitglieder von Aufsichtskommissionen* kennen<sup>131</sup>.

#### 4. Zusammenfassung

Unvereinbarkeitsvorschriften und Ausstandsbestimmungen sind Instrumente, um Loyalitäts- und Interessenkonflikte von Parlamentarierinnen und Parlamentarier zu verhindern, das ordnungsgemässe Funktionieren des Parlaments sicherzustellen und somit letztlich die generelle Akzeptanz staatlicher Institutionen und ihrer Entscheide bei den Bürgerinnen und Bürgern zu stärken. Bei der Auswahl der Instrumente eröffnet das Bundesrecht den kantonalen Gesetzgebern einen gewissen Spielraum<sup>132</sup>. Dabei gilt es zu beachten, dass Unvereinbarkeitsregelungen und Ausstandsbestimmungen das aktive und passive Wahlrecht sowie den Grundsatz des gleichen Wahlrechts (Art. 34 BV) tangieren. Deshalb müssen sie auf einer formell-gesetzlichen Grundlage beruhen, durch ein überwiegendes öffentliches Interesse gerechtfertigt und verhältnismässig sein (Art. 36 BV).

Unvereinbarkeitsvorschriften sind das organisatorische Mittel, mit dem Loyalitäts- und Interessenkonflikte präventiv verhindert werden sollen. Sie führen zu einem generellen und umfassenden Ausschluss der betroffenen Personen vom Parlamentsmandat. Ein solch schwerer Eingriff in das Wahlrecht lässt sich nur dort rechtfertigen, wo die Instrumentalisierung des Parlaments zur Interessenvertretung genereller Natur ist. Sind Loyalitäts- und Interessenkonflikte hingegen nur in seltenen Einzelfällen zu erwarten, so ist ihnen nicht mit Unvereinbarkeitsbestimmungen, sondern mit Ausstandsvorschriften zu begegnen<sup>133</sup>. Im Vergleich zur Unvereinbarkeit ist der Ausstand das mildere Mittel. Aus-

<sup>119</sup> Vgl. etwa BL: § 2 GTG; FR: Art. 49 Abs. 2 Bst. d PRG; LU: § 49 Abs. 1 Bst. a OG – Dazu eingehend STÖCKLI, Behördenmitglieder, 547 ff.; STÖCKLI, Parlamentsmitglied, 6.

<sup>120</sup> § 29 Abs. 2 GVG AG.

<sup>121</sup> Art. 22 Abs. 1 Ziff. 4 Gesetz über die kantonalen und kommunalen Behörden vom 25. April 1971 (NGS 161.1).

<sup>122</sup> Art. 8 Abs. 2 KRG OW.

<sup>123</sup> Art. 3 Abs. 1 Bst. c KRG SH; vgl. dazu auch STÖCKLI, Behördenmitglieder, 554.

<sup>124</sup> Art. 50 Abs. 3 LG T.

<sup>125</sup> Art. 8 ASG UR; vgl. dazu auch STÖCKLI, Behördenmitglieder, 555; STÖCKLI, Parlamentsmitglied, 6 und Fn. 19.

<sup>126</sup> § 8a Abs. 1 Bst. c KRG ZH.

<sup>127</sup> Art. 8 Abs. 1 Bst. a Ziff. 2 KRG OW.

<sup>128</sup> Art. 56 GRG FR.

<sup>129</sup> Art. 13 Abs. 2 GORBG VS.

<sup>130</sup> Art. 74 Abs. 1 Bst. c LRV GL.

<sup>131</sup> Vgl. etwa GR: Art. 43 Abs. 2 GRG; SH: Art. 3 Abs. 2 KRG; ZG: § 64 Abs. 3 GO KR.

<sup>132</sup> BGer, Urteil 1C\_11/2009 vom 3. Juni 2009 E. 2.

<sup>133</sup> BGE 123 I 97 E. 5c.

standsvorschriften führen nicht zu einer umfassenden Inkompatibilität, sondern wirken lediglich punktuell als verfahrensrechtliches Instrument, indem sie im konkreten Einzelfall zu einer partiellen Unvereinbarkeit führen.

In Bezug auf Parlamentsmandate bestehen Unvereinbarkeiten vor allem aufgrund des öffentlichen Interesses an der Verwirklichung der personellen Gewaltenteilung. Dies gilt insbesondere dort, wo die Unvereinbarkeit zwischen dem Parlamentsmandat und der Anstellung im öffentlichen Dienst geregelt wird. Der Ausschluss von sämtlichen Kantonsangestellten erscheint dabei als unzulässige, das Anknüpfen an der Funktion und tatsächlichen Einflussmöglichkeit auf die Willensbildung innerhalb der Verwaltung auch unter Berücksichtigung des Differenzierungsgebotes als verhältnismässige Lösung. Als grundsätzlich ungeeignet erweist sich das Anknüpfen am Arbeitsumfang. Keine Unvereinbarkeiten bestehen hingegen aufgrund von Lebensgemeinschaften (Ehe, eingetragene Partnerschaft, faktische Lebensgemeinschaft), Verwandtschaft oder Schwägerschaft<sup>134</sup>. Das Funktionieren des Parlaments wird durch zwischenmenschliche Bindungen oder Probleme unter einzelnen seiner Mitglieder nicht in Frage gestellt. Die Angehörigenverhältnisse stehen dafür – neben dem persönlichen Interesse der Parlamentsmitglieder – bei den Ausstandsregelungen im Vordergrund. Obwohl bei den Ausstandsbestimmungen andere öffentliche Interessen als bei den Unvereinbarkeitsregelungen im Zentrum stehen, ist bei ihrer Anwendung in der Praxis ebenfalls dem Umstand Rechnung zu tragen, dass es bei einem Milizsystem systemimmanent und deshalb grundsätzlich zulässig ist, dass Parlamentarierinnen und Parlamentarier im Rahmen ihrer Amtsausübung ihre eigenen Interessen verfolgen. Entsprechend ist ein Ausstand aufgrund

persönlicher Betroffenheit erst gegeben, wenn ein Parlamentsmitglied aus einem Beratungsgegenstand selbst einen direkten Nutzen zieht oder einen direkten Nachteil erleidet. Eine blosser Mitgliedschaft in einem Verein, die blosser Beteiligung an oder eine sonstige wirtschaftliche Beziehungsnähe wie z. B. in Form eines Arbeitsverhältnisses oder sonstiger Geschäftsbeziehungen zu einer Gesellschaft oder Person, die von einem bestimmten Ausgang eines Beratungsgegenstandes profitieren würde, genügen nicht. Erforderlich ist vielmehr eine unmittelbare Betroffenheit in einem persönlichen Interesse. Ein solches ist regelmässig nicht gegeben, wenn es um die Beratung generell-abstrakter Erlasse, d. h. um die Rechtsetzung, geht.

### Literaturverzeichnis

- AUER ANDREAS, Staatsrecht der Schweizerischen Kantone, Bern 2016 (zit. Staatsrecht)
- AUER ANDREAS/MÜLLER MARKUS/SCHINDLER BENJAMIN (Hrsg.), Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG), Zürich/St. Gallen 2008 (zit. Autor, in: Auer et al., VwVG-Kommentar, Art. N)
- BAUMANN ROBERT/GUY-ECABERT CHRISTINE/LAURENT CAROLINE/LOCHER CLEMENS, Persönliche Unvereinbarkeiten – Regelungen von Bund und Kantonen, LeGes 2008, 217–244 (zit. Unvereinbarkeiten)
- BÄNZIGER/MENGIARDI/TROLLER & PARTNER (Hrsg.), Kommentar zur Verfassung des Kantons Graubünden, Chur 2006 (zit. Autor, in: Bänziger et al., KV-Kommentar, Art. N)
- BEELER WERNER, Personelle Gewaltentrennung und Unvereinbarkeit in Bund und Kantonen, Diss. Zürich, Zürich 1983 (zit. Unvereinbarkeit)
- BÜRGI URS/BÜRGI-SCHNEIDER GUDRUN (Hrsg.), Handbuch öffentliches Personalrecht, Zürich/Basel/Genf 2017 (zit. Autor, in: Bürgi/Bürgi-Schneider)
- BÜRO DES NATIONALRATES UND BÜRO DES STÄNDERATES, Unvereinbarkeiten mit der Mitgliedschaft in den Eidgenössischen Räten, Auslegungsgrundsätze des Büros des Nationalrates und des Büros des Ständerates vom 17. Februar 2006 (Stand am 14. Februar 2014), BBl 2014 3199–3206 (zit. NR/SR-Büro, Auslegungsgrundsätze)
- EHRENZELLER BERNHARD/SCHINDLER BENJAMIN/SCHWEIZER RAINER J./VALLENDER KLAUS A. (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar,

<sup>134</sup> HANGARTNER/KLEY, Demokratische Rechte, N 1416.

3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014 (zit. Autor, in: Ehrenzeller et al., SG Kommentar, Art. N)

GRAF MARTIN/THELER CORNELIA/VON WYSS MORITZ (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002, Basel 2014 (zit. Autor, in: Graf et al., Kommentar ParlG, Art. N)

HÄFELIN ULRICH/HALLER WALTER/KELLER HELEN/THURNHERR DANIELA, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2016 (zit. Bundesstaatsrecht)

HÄFELIN ULRICH/MÜLLER GEORG/UHLMANN FELIX, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich/St. Gallen 2016 (zit. Verwaltungsrecht)

HÄNER ISABELLE/RÜSSLI MARKUS/SCHWARZENBACH EVI (Hrsg.), Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich 2007 (zit. Häner et al., KV-Kommentar, Art. N)

HANGARTNER YVO, Urteilsbesprechung BGE 123 I 97, AJP 1997, 1273–1276 (zit. AJP 1997)

HANGARTNER YVO/KLEY ANDREAS, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000 (zit. Demokratische Rechte, N)

SÄGESSER THOMAS, Stämpflis Handkommentar, Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz RVOG vom 21. März 1997, Bern 2007 (zit. SHK-RVOG, Art. N)

SÄGESSER THOMAS, Die Unvereinbarkeit zwischen Parlamentsmandat und der Mitgliedschaft in geschäftsleitenden oder beaufsichtigten Organen bundesnaher Betriebe sowie der Mitgliedschaft in ausserparlamentarischen Kommissionen, Parlament 2007/2, 23–26 (zit. Unvereinbarkeit)

SCHEFER MARKUS, Die Kernehalte von Grundrechten, Dogmatik, inhaltliche Ausgestaltung, Bern 2001 (zit. Kernehalte)

SCHINDLER BENJAMIN, Die Befangenheit der Verwaltung, Der Auszustand von Entscheidträgern der Verwaltung im Staats- und Verwaltungsrecht von Bund und Kantonen, Diss. Zürich, Zürich 2002 (zit. Befangenheit)

SCHMID ADRIAN, Unvereinbarkeit mit dem Grossratsmandat im Kanton Aargau, Parlament 2007/2, 20–22 (zit. Unvereinbarkeit)

SEILER HANSJÖRG, Praktische Fragen der parlamentarischen Oberaufsicht über die Justiz, ZBl 2000, 281–294 (zit. Oberaufsicht)

STÖCKLI ANDREAS, Behördenmitglieder in den obersten Führungs- und Aufsichtsgremien von öffentlichen Unternehmen, Ein Beitrag zum Organisationsrecht öffentlicher Unternehmen, Diss. Freiburg, Bern 2012 (zit. Behördenmitglieder)

STÖCKLI ANDREAS, Einsitznahme von Parlamentsmitglieder in die obersten Führungs- und Aufsichtsgremien von öffentlichen Unternehmen – notwendiges Kontrollinstrument oder unvermeidbare Funktionenhäufung, Parlament 2014/1, 3–14

TSCHANNEN PIERRE, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 4. Aufl., Bern 2016 (zit. Staatsrecht)

WALDMANN BERNHARD/BELSER EVA MARIA/EPINEY ASTRID (Hrsg.), Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015 (zit. Autor, in: Waldman/Belser/Epiney, BSK BV, Art. N)

WALDMANN BERNHARD/WEISSENBERGER PHILIPPE (Hrsg.), Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVG), 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2006 (zit. Autor, in: Waldmann/Weissenberger, Praxiskommentar VwVG, Art. N) ●



# Das Offenlegen der Interessenbindungen in der Bundesversammlung

Elisabeth Noser, Rechtsdienst der Parlamentsdienste der Bundesversammlung

Die Frage, welche geschäftlichen, wirtschaftlichen, politischen und sozialen Beziehungen und Verflechtungen von Personen für die Entscheide von Institutionen eine Rolle spielen können, wird in der Öffentlichkeit zunehmend diskutiert. Auch und gerade in der Bundesversammlung, die grundsätzlich als Milizparlament ausgestaltet ist, sind diese Fragen nach der Transparenz von Interessen und Entscheidprozessen aktuell. Politik ist per se Interessenvertretung: Welche Verbindungen haben die Mitglieder der Bundesversammlung aber zurzeit offenzulegen und welche Entwicklungen zeichnen sich zu diesem Thema auf nationaler und internationaler Ebene ab? Auf diese Fragen will dieser Beitrag ein paar Antworten liefern.

## 1. Das Offenlegen der Interessenbindungen – rechtliche Grundlagen

Nach Artikel 161 der Bundesverfassung<sup>1</sup> stimmen die Mitglieder der Bundesversammlung ohne Weisung und legen ihre Interessenbindungen offen. Gestützt auf das Parlamentsgesetz<sup>2</sup> haben sie nach Artikel 11 ParlG die Pflicht, folgende Interessenbindungen offenzulegen:

Art. 11 Offenlegungspflichten

<sup>1</sup> Beim Amtsantritt und jeweils auf Jahresbeginn unterrichtet jedes Ratsmitglied das Büro schriftlich über seine:

a. beruflichen Tätigkeiten;

- b. Tätigkeiten in Führungs- und Aufsichtsgremien sowie Beiräten und ähnlichen Gremien von schweizerischen und ausländischen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des privaten und des öffentlichen Rechts;
- c. Beratungs- oder Expertentätigkeiten für Bundesstellen;
- d. dauernden Leitungs- oder Beratungstätigkeiten für schweizerische und ausländische Interessengruppen;
- e. Mitwirkung in Kommissionen und anderen Organen des Bundes.

<sup>2</sup> Die Parlamentsdienste erstellen ein öffentliches Register über die Angaben der Ratsmitglieder.

<sup>3</sup> Ratsmitglieder, die durch einen Beratungsgegenstand in ihren persönlichen Interessen unmittelbar betroffen sind, weisen auf diese Interessenbindung hin, wenn sie sich im Rat oder in einer Kommission äussern.

<sup>4</sup> Das Berufsgeheimnis im Sinne des Strafgesetzbuches bleibt vorbehalten.

Zusammen mit den Regelungen zu den Unvereinbarkeiten (Art. 14 ParlG), den spezifischen Ausstandspflichten in der Oberaufsicht (Art. 11a ParlG) und bei der Behandlung von Gesuchen zum Aufheben der Immunität (Art. 17a Abs. 7 ParlG) sollen die Offenlegungspflichten der Unabhängigkeit der Ratsmitglieder dienen und Interessenskonflikte vermeiden helfen.<sup>3</sup> Die offengelegten Interessenbindungen sind zulässige Interessenbindungen. Unzulässige Interessenbindungen führen zu einer Unvereinbarkeit nach Artikel 14 ParlG (vgl. weiter hinten unter 2.1).

Artikel 11 sieht zwei Arten vor, wie Interessenbindungen offenzulegen sind:

<sup>3</sup> Vgl. zum Thema den Artikel von *Katrin Nussbauer* zu Art. 11 ParlG, hier insb. Rz 5, im «Kommentar zum Parlamentsgesetz vom 13. Dezember 2002» Basel 2014 von Martin Graf/Cornelia Theler/Moritz von Wyss.

## 1.1 Publikation im Interessenregister (Artikel 11 Absatz 1 und 2 ParlG)

Gemäss Artikel 11 Absatz 1 unterrichten die Ratsmitglieder beim Amtsantritt und jeweils auf Jahresbeginn das Büro schriftlich über ihre Interessenbindungen. Die Parlamentsdienste erstellen ein öffentliches Register der Interessenbindungen (Art. 11 Abs. 2 ParlG). Bei Einführung der Offenlegungspflichten mit der Revision des Geschäftsverkehrsgesetz 1983 wurde ein öffentlich zugängliches Register eingeführt. Dieses war seit 1985 einsehbar. Seit 2002 verfügt das Parlament über einen eigenen Internetauftritt [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch): die Interessenbindungen sind seither bei den Angaben zu den einzelnen Ratsmitgliedern (Biographien) publiziert und werden separat als zusammengestellte Listen für den National- und den Ständerat<sup>4</sup> veröffentlicht. In der Praxis melden die Ratsmitglieder den Parlamentsdiensten laufend Anpassungen ihrer Interessenbindungen. Diese Anpassungen werden beim einzelnen Ratsmitglied umgehend aufgeschaltet; die Register der Interessenbindungen von National- und Ständerat werden monatlich aktualisiert.

Neben ihren beruflichen Tätigkeiten legen die Ratsmitglieder alle Tätigkeiten in Führungs- und Aufsichtsgremien sowie Beiräten und ähnlichen Gremien von Körperschaften und Anstalten offen. Dies unabhängig von der wirtschaftlichen oder politischen Bedeutung der Mandate.<sup>5</sup> Die Begriffe Körperschaften und Anstalten umfassen alle privat- und öffentlichrechtlichen Gesellschaftsformen. Als Tätigkeit in Führungs- und Aufsichtsgremien gilt beispielsweise die Mitgliedschaft in einem Verwaltungsrat, in einem Stiftungsrat, in

einer Geschäftsleitung oder in einem Vereinsvorstand. Die Formulierung schweizerische und ausländische Körperschaften oder Anstalten umfasst auch regionale oder nur lokal tätige Körperschaften. Beratungs- oder Expertentätigkeiten für Bundesstellen sind ebenfalls offenzulegen. Bundesstellen sind sowohl die Stellen der zentralen, als auch der dezentralen Bundesverwaltung.<sup>6</sup> Ebenso offenzulegen ist die Mitgliedschaft in ausserparlamentarischen Kommissionen und anderen Organen des Bundes. So zum Beispiel in Expertenkommissionen zum Vorbereiten von Erlassen oder in ausserparlamentarischen Kommissionen mit beratender Funktion ohne Entscheidkompetenzen (Verwaltungskommissionen).

## 1.2 Mündlicher Hinweis im Rat oder in der Kommission (Artikel 11 Absatz 3 ParlG)

Nicht alle ad hoc relevanten Interessenbindungen lassen sich in einem Register abbilden. So können etwa freundschaftliche, berufliche oder verwandtschaftliche Verbindungen, die bei einem konkreten Beratungsgegenstand durchaus eine Rolle spielen können, nicht vorgängig offengelegt werden. Absatz 3 ist deshalb eine Art Auffangtatbestand für das Offenlegen persönlicher Interessensbindungen. Ratsmitglieder, die durch einen Beratungsgegenstand in ihren persönlichen Interessen unmittelbar betroffen sind, weisen auf diese Interessenbindung hin, wenn sie sich im Rat oder in einer Kommission äussern. Es geht um persönliche Beziehungen, die wirtschaftlicher, beruflicher, aber auch familiärer oder freundschaftlicher Natur sein können.<sup>7</sup> Das Büro des Nationalrates hielt fest, ein Ratsmitglied sei persönlich betroffen «wenn es selbst, ein nächster Angehöriger oder ein privater Auftraggeber

<sup>4</sup> Nationalrat: [https://www.parlament.ch/centers/documents/\\_layouts/15/DocIdRedir.aspx?ID=DOCID-1-8517](https://www.parlament.ch/centers/documents/_layouts/15/DocIdRedir.aspx?ID=DOCID-1-8517) Ständerat: [https://www.parlament.ch/centers/documents/\\_layouts/15/DocIdRedir.aspx?ID=DOCID-1-8518](https://www.parlament.ch/centers/documents/_layouts/15/DocIdRedir.aspx?ID=DOCID-1-8518).

<sup>5</sup> Vgl. Katrin Nussbaumer, Kommentar zu Artikel 11 ParlG; Rz 8.

<sup>6</sup> Vgl. Anhang der RVOV, SR 172.010.1.

<sup>7</sup> Vgl. Katrin Nussbaumer, Kommentar zu Artikel 11 ParlG. Rz 15 und 16.

von einem Ratsbeschluss unmittelbar begünstigt ist.»<sup>8</sup>

Die Interessenbindungen, die im Register offengelegt sind, werden als bekannt vorausgesetzt und müssen in den Räten und den Kommissionen nicht mehr erwähnt werden. Trotzdem weisen in der Praxis Ratsmitglieder häufig einleitend zu einem Votum auf ihre Interessenbindungen im konkreten Bereich hin.

### 1.3 Vorbehalt des Berufsgeheimnisses (Artikel 11 Absatz 4 ParlG)

Artikel 11 Absatz 4 ParlG hält den Vorbehalt des Berufsgeheimnisses gemäss Strafgesetzbuch gegenüber den Offenlegungspflichten fest. Nach Artikel 321 des Strafgesetzbuches<sup>9</sup> unterliegen Geistliche, Rechtsanwälte, Verteidiger, Notare, Patentanwälte, nach Obligationenrecht zur Verschwiegenheit verpflichtete Revisoren, Ärzte, Zahnärzte, Chiropraktoren, Apotheker, Hebammen, Psychologen sowie ihre Hilfspersonen dem Berufsgeheimnis. Damit dürfen beispielsweise Anwälte, welche ein Unternehmen vertreten, ihr Engagement im Rat oder in der Kommission nicht offenlegen, ausser wenn der Auftraggeber eingewilligt hat.

## 2. Gründe für die Offenlegungspflichten

### 2.1 Sinn und Zweck

Die Bundesversammlung ist als Milizparlament angelegt. Die Ratsmitglieder sollen neben der Ratstätigkeit berufliche Tätigkeiten ausüben und Einsitz in Gremien von Unternehmen, Stiftungen und anderen Organisationen nehmen können. Gleichzeitig sollen die Wählerinnen und Wähler, die anderen Ratsmitglieder und die Öffentlich-

keit über diese Verflechtungen transparent informiert sein, was mit dem Offenlegen der Interessenbindungen erreicht werden soll. Wie ausgeführt, werden gemäss Artikel 11 ParlG Interessen offengelegt, die mit dem Ratsmandat vereinbar sind.

### 2.2 Der Zusammenhang zu den Unvereinbarkeiten

Nach Artikel 144 BV können die Mitglieder des Nationalrates, des Ständerates, des Bundesrates sowie die Richterinnen und Richter des Bundesgerichtes nicht gleichzeitig einer anderen dieser Behörden angehören. Das Parlamentsgesetz legt in Artikel 14 weitere Unvereinbarkeiten fest. So dürfen der Bundesversammlung nicht angehören: die von ihr gewählten oder bestätigten Personen; die nicht von ihr gewählten Richterinnen und Richter der eidgenössischen Gerichte; das Personal der zentralen und dezentralen Bundesverwaltung, der Parlamentsdienste, der eidgenössischen Gerichte, des Sekretariats der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft, der Bundesanwaltschaft sowie die Mitglieder der ausserparlamentarischen Kommissionen mit Entscheidungskompetenzen, sofern die spezialgesetzlichen Bestimmungen nichts anderes vorsehen; die Mitglieder der Armeeführung und Mitglieder der geschäftsleitenden Organe von Organisationen oder von Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, die nicht der Bundesverwaltung angehören und mit Verwaltungsaufgaben betraut sind, sofern dem Bund eine beherrschende Stellung zukommt. Die Büros haben zu den Unvereinbarkeiten Auslegungsgrundsätze publiziert, die sie regelmässig überprüfen.<sup>10</sup> Die Unvereinbarkeitsregeln stellen die personelle Gewaltenteilung sicher und sollen Loyalitäts- und Interessenkonflikte vermeiden.

<sup>8</sup> Vgl. dazu die Antwort des Büros des Nationalrates auf die Interpellation der Grünen Fraktion 01.3272 – Interessenbindungen. Transparenz und Kontrolle der Offenlegung.

<sup>9</sup> StGB; SR 311.0.

<sup>10</sup> Die am 2. Februar 2018 überprüften Auslegungsgrundsätze werden im April 2018 im Bundesblatt publiziert.

Jedes Ratsmitglied unterrichtet bei Amtsantritt das Büro seines Rates schriftlich über seine Interessenbindungen. Das Büro prüft diese auf allfällige Unvereinbarkeiten. Geht es von einer Unvereinbarkeit aus, stellt es seinem Rat den Antrag, diese festzustellen (Art. 14 ParlG). Die Prüfung der Unvereinbarkeiten ist die Voraussetzung für den Eintritt in den Rat, aber eine Unvereinbarkeit ist kein Hindernis für den Eintritt in den Rat. Stellt der Rat nämlich eine Unvereinbarkeit fest, so hat das betroffene Ratsmitglied 6 Monate Zeit, um sich für eines der beiden Mandate zu entscheiden (Art. 15 ParlG). In der Regel verzichten Ratsmitglieder aber bereits vor ihrem Eintritt in den Rat auf unvereinbare Mandate.

### 3. Die Selbstverantwortung der Ratsmitglieder

Das Offenlegen der Interessenbindungen ist eine Pflicht der Ratsmitglieder und liegt in deren Selbstverantwortung. In der Praxis melden die Ratsmitglieder den Parlamentsdiensten ihre Interessenbindungen das ganze Jahr hindurch. Die Parlamentsdienste publizieren die von den Ratsmitgliedern gemachten Angaben in der Biographie und im Register. Bei Unklarheiten oder Fehlern nehmen sie mit dem betroffenen Ratsmitglied Kontakt auf und klären die Frage. Abgesehen von der Prüfung allfälliger Unvereinbarkeiten ist im aktuellen System keine inhaltliche Kontrolle der Angaben und keine Überprüfung der Vollständigkeit vorgesehen. Ab und zu melden Private, dass ein Ratsmitglied eine Interessenbindung nicht offengelegt hat oder wird in den Medien auf eine solche nicht offengelegte Interessenbindung hingewiesen. In der Regel passen die Ratsmitglieder aufgrund solcher Meldungen ihre Interessenbindungen umgehend an.

Da das System keine Kontrolle vorsieht, sind auch für den Fall, dass eine Interessenbindung nicht offengelegt wird keine eigentlichen Sanktionen vorgesehen. Als

mögliche, aber bisher noch nie benutzte Massnahme könnte das Büro des zuständigen Rates gegen ein Ratsmitglied eine Disziplinar massnahme (Art. 13 ParlG) aussprechen, wenn dieses trotz mehrmaliger Mahnung eine Interessenbindung nicht offenlegt.

### 4. Die Haltung der Büros – im Zweifel für die Transparenz

Die Büros haben sich wiederholt zu den Offenlegungspflichten geäussert und den Ratsmitgliedern empfohlen, im Zweifelsfall ein Mandat im Interessenregister offen zu legen oder im Rat oder in der Kommission auf diese Interessenbindung hinzuweisen.<sup>11</sup>

Der Rechtsdienst der Parlamentsdienste berät Ratsmitglieder bei Unsicherheiten zu den Offenlegungspflichten. Er weist auf die Haltung des Büros hin und schlägt im Zweifelsfall Transparenz vor. Gleichzeitig macht er die Ratsmitglieder auch darauf aufmerksam, dass nicht jede einfache Mitgliedschaft in einem Verein oder ähnliches offenzulegen ist. Diese Angaben würden das Interessenregister übermässig belasten: zu viele Angaben könnten der Transparenz ebenso schaden wie zu wenige Angaben.

### 5. Die aktuellen Entwicklungen im Parlament

Das Offenlegen der Interessenbindungen steht zunehmend im Fokus der Öffentlichkeit. Medien und Organisationen wie Lobbywatch beobachten, ob die Ratsmitglieder alle Mandate offenlegen und machen es publik, wenn dies nicht geschieht. Ebenfalls mit dem Stichwort Transparenz hängt die Forderung zusammen, den Zugang von Lobbyistinnen und Lobbyisten

---

<sup>11</sup> Vgl. Katrin Nussbaumer, Kommentar zu Artikel 11 ParlG; Rz 7.

ins Bundeshaus sichtbarer zu gestalten.<sup>12</sup> Die Erlassentwürfe der Staatspolitischen Kommission des Ständerates zum Zugang von Lobbyistinnen und Lobbyisten ins Bundeshaus und der vermehrten Offenlegung ihrer Interessenbindungen sind bis Mai 2018 in der Vernehmlassung.

Verschiedene parlamentarische Initiativen haben Änderungen der Offenlegungspflichten verlangt. Diese Vorhaben wurden in der Vorlage der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates (SPK-N) 16.457 «Verschiedene Änderungen des Parlamentsrechtes» zusammengefasst. Teil dieser Vorlage sind die parlamentarische Initiative Streiff,<sup>13</sup> welche das Offenlegen des Arbeitgebers verlangt und die parlamentarische Initiative Keller,<sup>14</sup> welche eine Unterscheidung von ehrenamtlichen und entschädigten Mandaten schaffen will. Nach der ersten Beratung in National- und Ständerat sind diese Anpassungen von Artikel 11 ParlG Teil der kommenden Differenzvereinbarungen. Erst nach Abschluss der Beratung dieser Vorlage wird sich zeigen, inwieweit die Bundesversammlung ihre Offenlegungspflichten anpassen will. Noch nicht behandelt wurde die an den Bundesrat gerichtete Motion 16.3587 n Mo. Sozialdemokratische Fraktion. «Klare Trennung der Interessen. Unvereinbarkeit zwischen Parlamentsmandat und behördlichem Mandat im Gesundheitsbereich». Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion unter anderem auch mit dem Hinweis, dass eine solche Regelung wenn schon im ParlG vorzunehmen wäre. Im Nationalrat ist zudem die parlamentarische Initiative von Nationalrätin Marti 17.416 «Ausstandspflicht für Ratsmitglieder» hängig. Das Büro des Nationalrates wird zum angenommenen Postulat der Grünen Fraktion 16.3276

«Sicherstellung der Offenlegung der Interessenbindungen» einen Bericht erarbeiten, der die Frage beantworten soll wie sichergestellt werden kann, dass die Offenlegung der Interessenbindungen tatsächlich umgesetzt wird. Das Büro «unterstützt die Bemühungen, mehr Transparenz in die Einflusnahme auf die Parlamentsarbeit zu bringen. Es möchte, dass in dieser Sache eine umfassende und vertiefte politische Diskussion geführt wird, welche auch den Realitäten eines Milizparlamentes Rechnung trägt.»<sup>15</sup>

Nach Vorliegen der Botschaft des Bundesrates wird in der Bundesversammlung zudem die eidgenössische Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenzinitiative)»<sup>16</sup> traktandiert werden, welche das Offenlegen der Finanzierung von politischen Parteien und von Wahl- und Abstimmungskampagnen verlangt.

## 6. Die Greco Evaluation zur «Prävention der Korruption unter Parlamentariern, Richtern und Staatsanwälten»

Auf internationaler Ebene befasst sich die am 1. Januar 2012 eingeleitete Vierte Evaluationsrunde der «Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO)» des Europarates mit der «Prävention der Korruption unter Parlamentariern, Richtern und Staatsanwälten». Ein Evaluationsteam hat gestützt auf Informationen aus der Schweiz und nach einem Besuch der verschiedenen Institutionen einen Bericht verfasst. Dieser Bericht mit den Ergebnissen der Evaluation wurde am 2. Dezember 2016 von der Plenarversammlung der GRECO verabschiedet und im März 2017 veröffentlicht.<sup>17</sup> Greco

<sup>12</sup> Vgl. pa. Iv. Berberat 15.438.

<sup>13</sup> 14.472 «Mehr Transparenz bei der Offenlegung der Interessenbindungen von Ratsmitgliedern».

<sup>14</sup> 15.437 «Register der Interessenbindungen. Unterscheidung von ehrenamtlichen und bezahlten Tätigkeiten».

<sup>15</sup> Vgl. Stellungnahme des Büros des Nationalrates vom November 2016.

<sup>16</sup> Zum Text der Initiative: vgl. Vorprüfung im Bundesblatt BBl 2016 3611.

<sup>17</sup> Vgl. Medienmitteilung des Bundesamtes für Justiz vom 15. März 2017

hat für die Bundesversammlung verschiedene Empfehlungen abgegeben, die einen Zusammenhang mit den Offenlegungspflichten haben:<sup>18</sup>

- Zuhanden der Mitglieder der Bundesversammlung einen Verhaltenskodex mit erläuternden Kommentaren und/oder konkreten Beispielen erlassen, der Öffentlichkeit zur Kenntnis bringen und diesen durch praktische Sensibilisierungs- und Beratungsmassnahmen ergänzen.
- Die Meldepflicht bei persönlichen Interessen auf jeden Konflikt zwischen spezifischen privaten Interessen eines Ratsmitglieds und dem Beratungsgegenstand im parlamentarischen Verfahren ausweiten – dies sowohl in den Räten als auch den Kommissionen – unabhängig davon, ob dieser Konflikt durch Konsultation des Interessenbindungsregisters eruierbar wäre.
- Quantitative Angaben zu den finanziellen und wirtschaftlichen Interessen der Ratsmitglieder sowie Auskünfte über die wichtigsten Verbindlichkeiten ins bestehende Meldesystem aufnehmen; einen Ausbau der Meldepflicht erwägen, damit auch Informationen über den Ehepartner und abhängige Familienangehörige erfasst werden (wobei diese Informationen nicht zwingend zu veröffentlichen wären).
- Angemessene Massnahmen zur verstärkten Kontrolle und Einhaltung der für die Mitglieder der Bundesversammlung geltenden Meldepflichten und Verhaltensregeln treffen

Die Büros und die SPK beider Räte haben die Empfehlungen besprochen und entschieden, diese vorwiegend mit der bereits erwähnten Vorlage 16.457 umzusetzen. Im nächsten Jahr wird Greco die Umsetzung

der Massnahmen überprüfen. Greco kann Empfehlungen abgeben und die Umsetzung dieser Empfehlungen überprüfen, weitergehende Durchsetzungsmechanismen sind nicht vorgesehen.

## 7. Schlussbemerkung

Die Diskussion um die Transparenz der Arbeiten der Bundesversammlung und um die Verbindungen ihrer Mitglieder mit der Wirtschaft und mit verschiedensten Interessengruppen flammt immer wieder auf. Regelmässig werden und wurden parlamentarische Vorstösse zum Thema eingereicht. Die politische Sensibilität dafür ist in den letzten Jahren stetig gewachsen. Auch in anderen Institutionen, wie zum Beispiel an den Universitäten, wird das Offenlegen von Interessenbindungen und finanziellen Verflechtungen vermehrt diskutiert und gefordert.

Diese Entwicklungen unter dem Schlagwort Transparenz sind grundsätzlich zu begrüssen. Allerdings müssen die damit verbundenen Erwartungen relativiert werden. Ein offengelegtes Mandat ist ein Hinweis auf eine bestehende Bindung eines Ratsmitgliedes an eine Organisation, es sagt aber noch nicht viel aus über das tatsächliche Engagement für diese Organisation und deren Interessen. Ausserdem hat das einzelne Ratsmitglied im Nationalrat eine Stimme von 200, im Ständerat eine Stimme von 46, der Einfluss eines Einzelnen im Parlament ist also beschränkt. Mindestens ebenso relevant wie die einzelne offengelegte Interessensbindung ist es deshalb zu wissen, welche Beziehungen ein Unternehmen oder ein Verband insgesamt mit den Mitgliedern der Bundesversammlung pflegt. Trotz Offenlegungspflichten müssen also die Fragen zu Transparenz und Einfluss im Einzelfall sorgfältig betrachtet und beurteilt werden. ●

---

<sup>18</sup> Vgl. Bericht der Greco zur Schweiz vom 15. März 2016: <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/round-4>. Zu den Empfehlungen vgl. deutsche Fassung des Berichtes S. 66.



# « Je n'ai pas de lien d'intérêts, mais je les annonce quand même ! »

## Déclaration des liens d'intérêts à la mode fribourgeoise : impressions et hypothèses

Samuel Jodry, secrétaire parlementaire,  
Secrétariat du Grand Conseil du canton de  
Fribourg

« [*Brouhaha*] Enfin, je vous informe que le député doit rappeler ses liens d'intérêts [*éclats de voix ou de rires*] lorsqu'il s'exprime devant le Grand Conseil. Il ne s'agit pas pour le député [*ouverture claquante de journaux*] qui intervient de décliner systématiquement tous ses liens d'intérêts, mais uniquement de rappeler [*arrivée peu furtive de retardataires*] l'intérêt qui l'unit à l'objet en délibération et sur lequel [*lancement de Windows*] il s'exprime. Conformément à l'art. 13 al. 2 de la loi sur l'information et l'accès aux documents (LInf), les liens d'intérêts suivants [*discussions tactiques ou brèves de comptoir*] doivent être signalés :

- a) les activités professionnelles ;
- b) les fonctions assumées au sein d'organes de direction, [*sonnerie vintage Swisscom*] de surveillance ou de conseil dans des personnes morales de droit privé ou de droit public ;
- c) les fonctions assumées au sein de commissions ou d'autres organes de la Confédération, d'un canton, d'une commune [*pile de documents qui tombe*] ou d'une collaboration intercantonale ou intercommunale ;
- d) les fonctions politiques exercées ;
- e) les fonctions permanentes de direction ou de conseil [*atchoum éléphantique*] assumées pour le compte de groupes d'intérêts.

Nous passons maintenant au premier point de notre ordre du jour, le projet de loi [...] »

...

Le trait est à peine forcé : dans une ambiance sonore de rentrée des classes, le président du Grand Conseil du canton de Fribourg clôt ainsi ses communications dont les députés fribourgeois prennent acte...tacitement. Le premier citoyen du canton a fait son œuvre, rappelant à ses 109 ouailles l'obligation légale de déclarer d'éventuels liens d'intérêts avec les objets au menu de la session.

L'attention de l'auditoire est menue, volatile, à peine polie. Pourtant, nous sommes bien loin d'un matraquage abrutissant les masses : ce rappel à la loi n'est prodigué qu'une unique fois au début de chaque nouvelle session parlementaire. Et nul élu, de quelque bord politique soit-il, n'aurait l'idée de contester ce devoir d'informer constitutionnel (art. 88 al. 2 de la Constitution fribourgeoise – Cst FR), respectivement légal (art. 13 de la loi sur l'information et l'accès aux documents – LInf ; art. 55 al. 2 de la loi sur le Grand Conseil – LGC) (voir encadré).

### Art. 88 Cst FR Information

<sup>2</sup> Les membres du Grand Conseil et du Conseil d'Etat ainsi que les préfets rendent publics tous les liens particuliers qui les rattachent à des intérêts privés ou publics.

### Art. 13 LInf Registre des intérêts

<sup>2</sup> Voir texte premier paragraphe.

### Art. 55 LGC Obligation de signaler les intérêts

<sup>2</sup> Les membres du Grand Conseil sont en outre tenus, lorsqu'ils s'expriment devant le Grand

Conseil et ses organes sur un objet en relation avec un tel lien, de rappeler l'existence de celui-ci.

Art. 56 LGC Récusation

<sup>1</sup> Lors des séances du Grand Conseil et de ses organes, un membre du Grand Conseil s'absentie de participer à la discussion et au vote si l'objet traité intéresse à titre privé et de manière particulière :

- a) le membre du Grand Conseil lui-même ;
- b) la personne à laquelle il est marié ou avec laquelle il vit en partenariat enregistré ou en ménage commun, ou une personne dont il est parent ou allié en ligne directe ;
- c) une personne physique dont il est le représentant légal, le curateur ou le mandataire ;
- d) ...

<sup>2</sup> Cette disposition n'est pas applicable :

- a) à l'examen des instruments parlementaires, des projets de lois ou d'ordonnances parlementaires ainsi qu'aux délibérations et votes d'ensemble sur le budget et les comptes ;
- b) aux élections.

<sup>3</sup> ...

<sup>4</sup> Les règles sur la récusation ne sont pas applicables lorsque la révélation de l'existence d'un mandat violerait le secret professionnel.

Comment, dès lors, expliquer cette impression de désinvolture ou d'inattention ? Esquissions quelques hypothèses :

- la société 2.0, 3.0, 4.0, etc., est peut-être passée par là. Les flux communicationnels institutionnels ou privés, les moteurs de recherche, les réseaux sociaux officiels ou non gavent le citoyen d'une information accessible quasi instantanément – avec les dérives, les inexactitudes et les *fake news* que l'on connaît ou que l'on ne sait reconnaître. Le député s'en trouve peut-être conforté dans l'idée que tout est consultable par tous – des membres du Parlement au public en passant par les médias –, que tout a déjà été dit, disséqué ou colporté à son sujet et que dès lors, rappeler ce qui est déjà connu est superflu ;
- l'exigence de l'art. 55 al. 2 LGC (rappel des liens d'intérêts en préambule

de toute prise de parole en plénum) est parfois dénaturée, voire décrédibilisée quand elle est prétexte à des déclarations farfelues, poétiques, sans lien avec l'objet débattu ou consistant seulement à déclarer sa flamme à tel ou tel corps de métier ou secteur économique, district ou commune, cause sociale ou idéologique. Petit florilège : « Je n'ai pas de lien d'intérêts, mais j'aime beaucoup le gruyère » pour un projet d'acte portant sur les produits du terroir ; « Mon lien d'intérêts ? J'y passe parfois en voiture » dans le cadre de l'examen d'un crédit pour la rénovation d'une route. Là encore, le trait est à peine forcé et de telles déclarations ne sont, heureusement, pas la règle ;

- cette application peu orthodoxe de la LGC donne également lieu à des passes d'armes entre parlementaires – lesquels sont et restent des *homines politici* – quand l'un d'eux relève avec sagacité l'absence de déclaration d'un lien d'intérêts évident et avéré de la part de l'un de ses préopinants. Ou comment, pour le fautif, se faire prendre la main dans le bocal de l'omission ;
- on pourrait espérer que par sa nature même – porte de sortie respectable ou épée de Damocles selon son utilisation volontaire ou imposée –, la récusation (art. 56 LGC) joue un rôle incitatif dans la propension du député à déclarer ses liens d'intérêts. Las ! Ladite récusation a une portée limitée dans le droit cantonal fribourgeois (voir encadré), au regard des nombreuses exceptions prévues et de sanctions réduites. Et dans les faits, sa rareté parle d'elle-même.

Au-delà de ces exemples d'économie déclaratoire ou d'effets verbaux de manche, les formulations respectives de l'art. 88 al. 2 Cst FR et des art. 13 LInf et 55 LGC sont problématiques. A l'opposé de la tournure extrêmement large de l'art. 88 al. 2 Cst

FR, sa descendance, soit l'art. 13 al. 2 LInf, liste les intérêts devant être signalés. Toutefois, l'exhaustivité et la précision de cette disposition et l'évidence des termes utilisés et des fonctions décrites lui donnent *a contrario* une portée restreinte, enfermée dans et par sa propre lettre.

Or, les députés du 21<sup>e</sup> siècle sont pour beaucoup multicasquettes et actifs dans de nombreux secteurs et domaines politiques, économiques, culturels, associatifs, lobbyistes, tant à titre professionnel qu'accessoire. L'art. 13 précité n'en deviendrait-il pas « court sur pattes » avec son énumération ? Et pour ne rien arranger, l'art. 55 al. 2 LGC, adopté suite à l'entrée en vigueur de la LInf, n'est guère prolixe...

La question fondamentale qu'ouvrent finalement, par le flou de leur lecture, l'art. 88 Cst FR et sa progéniture légale est la suivante : où placer la limite entre intérêts négligeables et intérêts importants, pertinents et évidents qui doivent être absolument annoncés et qui peuvent objectivement justifier une récusation ? A ce stade du présent récit, les hypothèses s'effacent devant l'idée du bon sens – dans le monde politique, cela peut ne pas être un gros mot. Le bon sens, donc, qui commande – ou devrait commander – au député de déclarer l'évidence d'une fonction ou d'une situation donnée devant ses pairs... avant qu'un adversaire politique ne s'en charge. Ce bon sens n'est toutefois pas inné et sa pratique n'est parfois pas chose aisée :

- à trop vouloir en dire, l'élu prend le risque de nourrir un certain voyeurisme ou une certaine suspicion. Un « Il est trop franc pour être honnête » pourrait se faire entendre dans les travées ;
- à trop vouloir user d'envolées déclaratoires inutiles, il dénature le sens et le but de l'art. 55 al. 2 LGC et, par ricochet, peut décrédibiliser ses futurs propos ;
- à trop vouloir être laconique dans sa déclarations d'intérêts, voire muet ou, volontairement ou non, distrait, le par-

lementaire prête le flanc, là aussi, à la suspicion : « Il cache quelque chose... ».

Face à cet exercice subtil de la déclaration des liens d'intérêts, d'aucuns pourraient même être amenés à choisir l'autocensure – choisie ou instamment « suggérée » par leurs groupes politiques – en s'interdisant de prendre la parole, pour ne pas risquer de mettre à mal leur position ou celle de leurs collègues de parti. Et le caractère transversal et multichamps de certains projets d'acte débattus et votés à l'Hôtel cantonal ne simplifie pas les choses.

Au terme de cette analyse toute d'impressions et de suggestions qui ne permettra pas de dégager d'évidentes réponses, une certitude toutefois : le devoir d'informer (art. 8 ss LInf), qui influe toute la législation fribourgeoise en la matière, est des plus actuelles aujourd'hui. Cela peut être un outil pour contrer ou du moins pondérer les flux incontrôlés et incontrôlables d'informations cités plus haut. Le fait « informer » peut être aussi une réponse institutionnalisée à l'incompréhension quant aux lobbys, à leurs réseaux et à l'opacité supposée ou réelle de ces derniers. Et l'acceptation, le 4 mars 2018, de l'initiative constitutionnelle « Transparence et financement de la politique », par plus de 68% des Fribourgeois peut être comprise comme symptomatique de ce besoin d'information. Le bons sens, donc.

Conformément à l'art. 14 al. 3 LInf, le Secrétariat du Grand Conseil du canton de Fribourg (SGC) tient le registre des intérêts des députés, le met régulièrement à jour et assure sa publicité. Il convient toutefois de préciser que la tenue et la mise à jour de ce registre dépend grandement du bon vouloir des parlementaires, lesquels ont en effet la responsabilité de communiquer au SGC leurs liens d'intérêts et toutes modifications y relatives. Ils disposent pour

cela d'un formulaire téléchargeable sur le site du Grand Conseil (Parlinfo.fr.ch) qu'ils doivent dûment remplir, signer et transmettre au SGC.

[www.parlinfo.fr.ch/fr/mitglieder/behoerdenmitglieder/](http://www.parlinfo.fr.ch/fr/mitglieder/behoerdenmitglieder/)



# Offenlegungspflichten, Unvereinbarkeiten und Ausstandspflichten im St.Galler Kantonsrat

Sandra Stefanovic / Lukas Schmucki,  
Parlamentsdienste des Kantons St.Gallen

Der St.Galler Kantonsrat gesteht sich, seinen Organen und seinen Mitgliedern viel Eigenverantwortung zu in Bezug auf die Offenlegung von Interessenbindungen, die Wahrung der Unbefangenheit bei der Kommissionsarbeit und die Einhaltung der Ausstandspflichten.

## 1. Unvereinbarkeiten mit dem Kantonsratsmandat

Die St.Galler Kantonsverfassung sieht in Art. 34 Abs. 1 beim passiven Wahlrecht für Behörden und Gerichte eine Unvereinbarkeit von Verwandtschaft und Schwägerschaft innerhalb der gleichen Behörde vor. Diese Ausschliessungsgründe gelten jedoch ausdrücklich nicht für den Kantonsrat.<sup>1</sup> Das ermöglichte z.B., dass zwei Brüder während der gleichen Amtsdauer im St.Galler Kantonsrat Einsitz nahmen. Klargestellt ist, dass niemand einer Behörde angehören kann, die sie oder ihn unmittelbar beaufsichtigt.<sup>2</sup> Dies umfasst auch die Aufsichtsfunktionen des Kantonsrates.

Unter dem Grundsatz der Gewaltenteilung regelt Art. 56 KV konkret, welche Ämter mit der Mitgliedschaft im Kantonsrat unvereinbar sind. Namentlich betrifft das die Mitglieder der Regierung, die Staatssekretärin bzw. den Staatssekretär sowie die Richterinnen und Richter des Kantons- und

des Verwaltungsgerichtes. Zudem sind im kantonalen Personalgesetz diejenigen Mitarbeitenden aufgelistet<sup>3</sup>, die von der Mitgliedschaft im Kantonsrat ausgeschlossen sind. Neben leitenden Mitarbeitenden, die der unmittelbaren Weisungsgewalt der Departementsvorsteherin bzw. des Departementsvorstehers unterstehen, fallen auch Mitarbeitende der Parlamentsdienste, der Finanzkontrolle, der Fachstelle für Datenschutz sowie Mitglieder der Kreisgerichte, des Versicherungsgerichtes und der Verwaltungsrekurskommission darunter.

Bemerkenswert ist, dass keine Unvereinbarkeit mit jenen Anstellungsverhältnissen beim Kanton besteht, die gesetzlich nicht ausdrücklich ausbedungen sind. So können z.B. Lehrpersonen, Polizistinnen und Polizisten und andere Verwaltungsangestellte ohne Einschränkung für den Kantonsrat kandidieren und – im Fall einer Wahl – sich in der Ratsdebatte auch z.B. zu personalpolitischen Fragen äussern, die sie direkt betreffen – jedenfalls soweit sie keine Ausstandspflicht trifft. Auch für Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber besteht keine Unvereinbarkeit, werden doch lediglich die «Mitglieder» der Gerichte vom Ausschlussgrund erfasst, nicht deren Weisungsuntergebene. Auch die Gerichtsschreibertätigkeit einer Kantonsrätin am Bundesverwaltungsgericht begründet keine Unvereinbarkeit. Ein Spezialfall scheint die Staatsanwaltschaft zu sein, für die weder in der Kantonsverfassung noch in einem kantonalen Gesetz eine Unvereinbarkeit mit der Mitgliedschaft im

<sup>1</sup> Art. 34 Abs. 2 der Verfassung des Kantons St.Gallen (sGS 111.1; abgekürzt KV).

<sup>2</sup> Art. 34 Abs. 3 KV.

<sup>3</sup> Art. 29 des Personalgesetzes (sGS 143.1; abgekürzt PersG).

Kantonsrat zu finden ist. So politisierte der kürzlich verstorbene Erste Staatsanwalt Thomas Hansjakob von 2000 bis 2004 im Kantonsrat – damals noch als kantonaler Untersuchungsrichter.

## 2. Offenlegung der Interessenbindungen

Die Mitglieder des Kantonsrates sind zur Offenlegung ihrer Interessen verpflichtet und müssen bei Amtsantritt Angaben machen zu Beruf, Arbeitgeber, Führungs- und Aufsichtsfunktionen, Leitungs- und Beratungsfunktionen, Mitwirkung in Kommissionen und anderen Organen von Bund, Kanton und Gemeinde sowie über die Ausübung wichtiger politischer Ämter.<sup>4</sup> Sie müssen Veränderungen laufend melden und auch mündlich ihre Interessenbindung bekannt geben, bevor sie sich zu Geschäften in der Rats- oder Kommissionsdebatte äussern.<sup>5</sup> Über diese Interessenbindungen führen die Parlamentsdienste ein öffentliches Register.<sup>6</sup> Konkret ist das Register auf der Webseite des Kantonsrates bzw. im Ratsinformationssystem<sup>7</sup> öffentlich abrufbar. Neben Kontaktangaben, Beruf und Interessenbindungen sind auch die Kommissionstätigkeiten der einzelnen Mitglieder im Ratsinformationssystem ersichtlich.

## 3. Ausstandspflichten der Ratsmitglieder

Das Geschäftsreglement des Kantonsrates sieht vor, dass ein Mitglied in den Ausstand zu treten hat, wenn die Gültigkeit seiner Wahl angefochten ist oder es selbst, ein nächster Angehöriger oder ein privater Auftraggeber an einem nicht allgemeinverbindlichen Beschluss des Kantonsrates

ein unmittelbares Interesse hat.<sup>8</sup> Die Formulierung «hat in den Ausstand zu treten» legt nahe, dass das Mitglied von sich aus zu prüfen hat, ob die Voraussetzungen des Ausstands gegeben sind und es in den Ausstand zu treten hat. In der Praxis erkundigen sich die Mitglieder des Kantonsrates meist selber bei der Ratsleitung oder bei den Parlamentsdiensten, ob sie in den Ausstand zu treten haben.

Ein unmittelbares privates Interesse liegt vor, wenn ein Ratsmitglied durch einen Beschluss einen individuellen Vor- oder Nachteil für sich oder für bestimmte Dritte erreichen kann. Nicht allgemeinverbindliche Beschlüsse des Kantonsrates sind das Gegenstück zu den generell-abstrakten, allgemeinverbindlichen Erlassen und individuell-konkreter Natur. Darunter fallen namentlich die Kantonsratsbeschlüsse über Beiträge aus dem Lotteriefonds, über Hoch- und Tiefbauten, über einmalige Kostenbeiträge oder Entscheide über Begnadigungsgesuche.

Weil die Ausstandsregelung sehr allgemein formuliert ist, bedarf sie der Konkretisierung. Diesem Zweck dienen vorab Richtlinien zum Ausstand, die das Präsidium des Kantonsrates erlassen hat. Keine Ausstandspflicht besteht namentlich, wenn eine Personenmehrheit wie z.B. bei der Besoldung des Staatspersonals betroffen ist oder wenn Einzelpositionen im Budget, im Lotteriefonds oder in Sparpaketen beraten werden. Aber auch wenn ein Beschluss ein Mitglied des Kantonsrates lediglich als Mitglied einer Bevölkerungsgruppe betrifft – z.B. als Militärdienstpflichtiger – oder wenn jemand als Vertreterin oder Vertreter öffentlicher Interessen fungiert – z.B. als Gemeindepräsidentin oder als Geschäftsführer einer Anstalt –, begründet dies keine Ausstandspflicht. In der Praxis ist es jedoch so, dass Mitglieder des Kantonsrates viel öfter in den Ausstand treten, obschon sie nach dem Wortlaut von

<sup>4</sup> Art. 31<sup>bis</sup> Abs. 1 des Geschäftsreglements des Kantonsrates (sGS 131.11; abgekürzt GeschKR).

<sup>5</sup> Art. 31<sup>bis</sup> Abs. 2 und 3 GeschKR.

<sup>6</sup> Art. 31<sup>ter</sup> GeschKR.

<sup>7</sup> <https://www.ratsinfo.sg.ch/>.

<sup>8</sup> Art. 32 GeschKR.

Geschäftsreglement und Richtlinien dazu nicht verpflichtet wären, als dass sie zum Ausstand aufgefordert werden müssten.

#### 4. Befangenheit von Kommissionsmitgliedern

Das Geschäftsreglement des Kantonsrates verpflichtet Fraktionen, Präsidium und Rat dazu, bei Vorbereitung und Durchführung der Wahl der Kommissionen darauf zu achten, dass die Kommissionstätigkeit nicht durch Befangenheit von Mitgliedern beeinträchtigt wird.<sup>9</sup> Damit teilen sich der Kantonsrat sowie seine Organe die Verantwortung, die Unbefangenheit von Kommissionsmitgliedern sicherzustellen. In der Praxis kommt es relativ selten zu einer Diskussion über die Befangenheit von Kommissionsmitgliedern, achten die Fraktionen doch in aller Regel bereits bei der Auswahl ihrer Delegation darauf, dass den Mitgliedern kein Vorwurf gemacht werden kann, im eigentlichen Sinn befangen zu sein.

Letztlich ist es das Präsidium des Kantonsrates, das mit der Kommissionsbestellung die Mitglieder und die Präsidentinnen und Präsidenten der Kommissionen wählt.<sup>10</sup> Dabei kommt es selten vor, dass ein von einer Fraktion vorgeschlagenes Kommissionsmitglied nicht vom Präsidium gewählt wird, weil ein Interessenkonflikt so stark ist, dass er zu einer Befangenheit führen könnte. Denn es liegt in der Natur der Sache, dass an einer Kommission interessierte Parlamentarierinnen und Parlamentarier häufig einen Bezug zur Materie haben und bestimmte Interessen vertreten. Kürzlich entschied das Präsidium aber, Ratsmitglieder, die gleichzeitig Mitglieder des Universitätsrates sind, selbst dann nicht in die vorberatende Kommission zur Einführung eines Medical Masters in St.Gallen zu

wählen, wenn sie von ihrer Fraktion dafür vorgeschlagen wurden.

#### 5. Fazit

Die aufgeführten Regelungen veranschaulichen, dass der Kanton St.Gallen durchaus darauf bedacht ist, unangemessene Rollenkonflikte in der Legislative zu vermeiden. Gleichzeitig soll das Parlament der Ort sein, wo alle möglichen Interessen zusammenkommen und deren Vertreterinnen und Vertreter politische Lösungen aushandeln. Die St.Galler Regelung setzt deshalb weniger auf Verbote und den Ausschluss von Interessen als vielmehr auf die Offenlegung von Interessen und die Eigenverantwortung der Ratsmitglieder. ●

---

<sup>9</sup> Art. 22 GeschKR.

<sup>10</sup> Art. 7 Abs. 1 Bst. c GeschKR.



# Unvereinbarkeit, Ausstand und Offenlegung von Interessenbindungen: Die Analyse der kommunalen Parlamente der Kantone Aargau und Zürich

Michael Strebel, Dr. rer. soc.,  
Politikwissenschaftler und Ratssekretär  
des Solothurner Kantonsrates<sup>1</sup>

«Wir müssen das Vertrauen in das repräsentative Prinzip wieder stärken. Das ist übrigens keine nur nationale Frage. Die europäischen oder westlichen Werte, die Grundlage unserer verfassungsmässigen Ordnung sind, wirken vielerorts fragil und erfreuen sich doch zugleich weltweit grosser Attraktivität. Freiheit, Rechtsstaatlichkeit, sozialer Zusammenhalt, ökologische Nachhaltigkeit: Ohne Parlamentarismus geht all das nicht.»

*Antrittsrede des Bundestagspräsidenten  
Wolfgang Schäuble zur Konstituierung des  
Deutschen Bundestages vom 24. Oktober 2017*

## 1. Einleitung

Im Zentrum dieses Artikels stehen die Unvereinbarkeit des Parlamentsmandats mit weiteren Funktionen oder Ämtern, der Ausstand eines Parlamentsmitglieds<sup>2</sup> sowie die Offenlegung von Interessenbindungen. Untersuchungsgegenstand sind dabei die kommunalen Parlamente der Kantone Zürich und Aargau.

Kommunale Parlamente sind selten Gegenstand der *Parlamentsforschung*, dieser Artikel soll zur Schliessung dieser Forschungslücke beitragen. Die beiden Kantone Zürich und Aargau wurden gewählt, da wichtige *Unterschiede* bei den gesetzlichen Grundlagen zu erwarten sind: Im Kan-

ton Zürich trat am 1. Januar 2018 das revidierte Gemeindegesetz in Kraft. Es enthält viele Vorgaben für kommunale Parlamente.<sup>3</sup> Für die vorliegende Abhandlung aber sind die Bestimmungen zur Unvereinbarkeit und zum Ausstand der Parlamentarier von besonderen Bedeutung. Den neueren Entwicklungen im Zürcher Gemeindegesetz steht ein Aargauer Gemeindegesetz, das seit 1978 in Kraft ist, gegenüber – ein zusätzlich reizvoller Aspekt für die Wahl dieser beiden Kantone.

Zuerst wird der Blick in den Kanton Zürich gerichtet.

## 2. Der Blick auf die kommunalen Legislativen im Kanton Zürich

Im Kanton Zürich mit seinen insgesamt 166 Gemeinden (1. Januar 2018)<sup>4</sup> verfügen dreizehn über ein Parlament (Grosser Gemeinderat bzw. Gemeinderat in der Stadt Zürich). Dies sind: Adliswil, Bülach, Dietikon, Dübendorf, Illnau-Effretikon, Kloten, Opfikon, Schlieren, Uster, Wädenswil, Winterthur, Zürich sowie Wetzikon, das «jüngste» Parlament des Kantons, das sich 2014 konstituiert hat.<sup>5</sup> Am 4. März 2018 lehnte der Souverän von Wallisellen den Auftrag zur Ausarbeitung einer neuen Gemeindeordnung mit einem Gemeindeparlament ab.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> Davor Ratssekretär des neu eingeführten Parlamentes des Grossen Gemeinderates der Stadt Wetzikon (Zürich).

<sup>2</sup> Aus Gründen der Lesbarkeit wird nur die männliche Form verwendet.

<sup>3</sup> Vgl. 4974, S. 84.

<sup>4</sup> Vgl. Gemeindeamt.

<sup>5</sup> Vgl. Strebel/Suter.

<sup>6</sup> Vgl. Weisung für die Urnenabstimmung sowie das Abstimmungsergebnis.

## 2.1 Die Unvereinbarkeit

Bei der Unvereinbarkeit im parlamentarischen Kontext gilt es zu differenzieren: die Unvereinbarkeit zwischen einem Parlamentsmandat mit weiteren Ämtern oder Funktionen und die Unvereinbarkeit innerhalb des Parlamentes.

Zunächst zur ersten genannten Unvereinbarkeit. Es besteht eine strikte Gewaltentrennung: Nicht vereinbar ist die Mitgliedschaft in einem Parlament *und* der Exekutive.<sup>7</sup> Auch Ämter und Anstellungen, die in einem unmittelbaren Anstellungs- oder Aufsichtsverhältnis zueinander stehen, sind unvereinbar. Dies gilt für die Mitglieder eines Parlamentes gegenüber den Exekutivorganen sowie den Angestellten, die der unmittelbaren Aufsicht eines Direktions- oder Departementsvorstandes unterstehen, wie Generalsekretäre oder Amtsleiter.<sup>8</sup> Die Mitglieder der Rechnungsprüfungskommission dürfen weder ein anderes Amt in der Gemeinde ausüben noch eine Anstellung bei ihr haben.<sup>9</sup> Zu guter Letzt ist es unvereinbar, dass ein Parlamentsmitglied zugleich Mitglied des Bezirksrats, also dem Aufsichtsgremium über die Gemeinden und öffentlich-rechtlichen Körperschaften auf Gemeindeebene,<sup>10</sup> sowie im Verwaltungsgericht ist.<sup>11</sup>

Die Gemeindeordnung kann weitere Unvereinbarkeiten für die Ämter und Anstellungen festlegen.<sup>12</sup> Der Blick in die Gemeindeordnungen der Städte mit Parlamenten zeigt, dass davon nur zurückhaltend Gebrauch in Bezug auf die Legislative gemacht wurde: So dürfen in Dübendorf Friedensrichter nicht dem Parlament angehören.<sup>13</sup> Die Anstellung in der Stadtverwaltung Illnau-Effretikon in der

Besoldungsklasse 14 und höher sowie die Funktion der Schulleitung ist mit dem Parlamentsmandat unvereinbar.<sup>14</sup> Ansonsten wird lediglich nochmals auf die kantonale Bestimmung in der Gemeindeordnung hingewiesen, so in Adliswil<sup>15</sup>, Schlieren<sup>16</sup> und Illnau-Effretikon<sup>17</sup> bzw. in der Geschäftsordnung der Parlamente von Wetzikon<sup>18</sup> und Wädenswil.<sup>19</sup>

Zwei Parlamente haben die Unvereinbarkeit von Ämtern und Funktionen *innerhalb des Parlamentes* geregelt. So ist im Parlament von Adliswil und Wetzikon das Amt des Parlamentspräsidenten unvereinbar mit dem Präsidium der Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission (Adliswil) bzw. der Rechnungsprüfungskommission (Wetzikon<sup>20</sup>), einer Sachkommission (Adliswil) bzw. Fachkommission (Wetzikon) und der legislativen Einbürgerungskommission (die in Adliswil besteht). Zudem ist es unvereinbar, das Präsidium von zwei Kommissionen auszuüben. Beide Parlamente regeln ferner, dass eine Anstellung in der Gemeinde unvereinbar mit der Einsitznahme in der Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission ist. In Adliswil ist es ein Parlamentsmandat unmöglich, wenn man Angestellter und Lehrperson der Schule ist.<sup>21</sup>

Ist keine Unvereinbarkeit mit einem Parlamentsmandat gegeben, so stellt sich hernach bei der Wahrnehmung des Parlamentsmandats die Frage, wie es sich mit dem Ausstand verhält.

<sup>7</sup> § 25 Abs. 2 Bst. c GPR.

<sup>8</sup> § 26 Abs. 2 Bst. a GPR.

<sup>9</sup> § 26 Abs. 2 Bst. b GPR.

<sup>10</sup> Vgl. Funktion und Aufgabe Bezirksrat und Statthalteramt.

<sup>11</sup> § 27 Abs. 1 Bst. b GPR.

<sup>12</sup> § 29 Abs. 3 GPR.

<sup>13</sup> Art. 13 Abs. GO.

<sup>14</sup> § 16 Abs. 2.

<sup>15</sup> Art. 6 GO.

<sup>16</sup> § 6 GO.

<sup>17</sup> § 16 Abs. 1 GO.

<sup>18</sup> Art. 9 Abs. 2 GO GGR.

<sup>19</sup> Art. 9 GO GGR.

<sup>20</sup> Vgl. Beschlussprotokoll der 36. Sitzung des Grossen Gemeinderates der Stadt Wetzikon zu dieser Kommission.

<sup>21</sup> Art. 2 Abs. GO GGR Adliswil und Art. 9 GO GGR Wetzikon.

## 2.2 Der Ausstand

Im *alten* Zürcher Gemeindegesetz war normiert, dass die Mitglieder der Parlamente in den Ausstand treten müssen, wenn sie bei einem Beratungsgegenstand persönlich beteiligt sind.<sup>22</sup>

Mit dem *neuen* Gemeindegesetz wurde die Bestimmung erweitert und präzisiert: Parlamentsmitglieder treten in den Ausstand, wenn sie in der Sache persönlich befangen erscheinen, insbesondere in Angelegenheiten, die *erstens* unmittelbar sie selbst oder eine Person betreffen, die ihnen infolge Verwandtschaft oder Schwägerschaft oder aus anderen Gründen nahesteht; *zweitens* eine juristische Person betreffen, bei der sie in leitender Stellung tätig sind oder für die sie eine Beratungsfunktion erfüllen. Diese Bestimmung lehnt sich an das Kantonsratsgesetz (KRG)<sup>23</sup> sowie an das Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG)<sup>24</sup> an und bildet das Minimum für den Ausstand.<sup>25</sup> Parlamente können weitere Ausstandsgründe definieren oder wer in einem Streitfall über den Ausstand zu bestimmen hat.<sup>26</sup> Jedoch «nicht zulässig wäre es, in Organisationserlassen Ausstandsgründe zu formulieren, die Unvereinbarkeitsgründen gleichkämen. Letztere können nur in die Gemeindeordnung aufgenommen werden» (4974, S. 125), wie die Regierung in der Botschaft schreibt. Sie gibt freilich zu bedenken, dass die Ausstandsgründe, «nicht zu stark in die von der Bundesverfassung gewährleistete Wahlfreiheit der Stimmberechtigten eingreifen dürfen. Die Angelegenheiten, die eine Ausstandspflicht begründen können, müssen einen gewissen individuellen oder konkreten Bezug aufweisen. So besteht im Kernbereich der Befugnisse des Parlaments keine Ausstandspflicht (z.B. bei generell-abstrakten

Vorlagen wie der Behandlung kommunalen Rechts sowie bei der Behandlung des Budgets)» (4974, S. 125 f.).

Ferner müssen Parlamentsmitglieder, die bei der Gemeinde angestellt sind, bei der Behandlung von Geschäften aus ihrem Tätigkeitsbereich in den Ausstand treten.<sup>27</sup> «Solche Ratsmitglieder», so in der Botschaft des Regierungsrates ausgeführt, «verfügen regelmässig über interne Informationen, die den übrigen Mitgliedern nicht offenstehen. Solche Konstellationen können den Anschein eines Interessenkonflikts vermitteln und sind auch als Ausfluss der personellen Gewaltenteilung zu vermeiden» (4974, S. 126).

Soweit die grundlegenden Überlegungen zum neuen Gemeindegesetz. Wie sieht es praktisch aus? *Alle* dreizehn Parlamente verfügen schon länger über Bestimmungen in ihrem Parlamentsrecht, in ihrer Geschäftsordnung – und nicht in der Gemeindeordnung – über den Ausstand. Die folgende Bestimmung findet sich so oder so ähnlich in allen Parlamenten: Ein Ratsmitglied – in Winterthur auch der Ratschreiber, der Sekretär beziehungsweise die beigezogene Person<sup>28</sup> – hat bei Beratungen und Abstimmungen in den Ausstand zu treten:

- a. wenn es sich um ein Geschäft handelt, bei dem das Ratsmitglied Vertragspartner der Stadt oder sonst unmittelbar persönlich beteiligt ist;
- b. wenn es sich um den Abschluss eines Vertrages mit einem Dritten, mit einem Verein, einer Stiftung, Gesellschaft oder Genossenschaft oder um die Gewährung eines Beitrages an solche handelt, sofern das Ratsmitglied mit der Geschäftsführung oder Vertretung der betreffenden Person oder Organisation beauftragt ist.

<sup>22</sup> § 102 GG Abs. 1 (altes GG).

<sup>23</sup> § 8 a KRG.

<sup>24</sup> § 5 a VRG.

<sup>25</sup> Vgl. 4974, S. 125.

<sup>26</sup> Ebd.

<sup>27</sup> § 32 GG Abs. 1 und 2 (neues GG).

<sup>28</sup> Art. 19 Abs. 1 GO GGR.

Zudem melden Ratsmitglieder Ausstandsgründe zu Beginn der Beratung an. Ist die Ausstandspflicht strittig, entscheidet der Rat bzw. das entsprechende Organ. Ist die Sitzung öffentlich, kann das betreffende Ratsmitglied im Ratssaal verbleiben, andernfalls hat es diesen zu verlassen. Es gibt ausserdem die Bestimmung, dass in Kommissionssitzungen Mitglieder, die in den Ausstand getreten sind, als Auskunftsperson im Sitzungszimmer verbleiben können, sofern alle Mitglieder einverstanden sind, andernfalls haben sie den Sitzungsraum zu verlassen.

Adliswil und Wetzikon haben zudem in der Geschäftsordnung festgehalten, wann *keine* Ausstandspflicht besteht, nämlich für die Behandlung des Budgets und bei allgemein verbindlichen Erlassen (Adliswil<sup>29</sup>) bzw. bei Wahlen und Geschäften, die eine Vielzahl von Personen begünstigen oder benachteiligen (Wetzikon<sup>30</sup>).

Immer wieder Anlass zur Diskussion gibt, was eine *persönliche Betroffenheit* darstellt. Diese liegt dann vor, wenn ein Parlamentarier von einem Entscheid bzw. in einem besonderen Masse – mehr als seine Parlamentskollegen – betroffen ist. Denkbar wären wirtschaftliche Sachverhalte: Ein Parlamentarier ist persönlich oder als Mitglied der Geschäftsleitung einer juristischen Person Vertragspartner mit der Stadt, was wiederum durch das Parlament beschlossen wird.<sup>31</sup> «Lediglich» Angestellter der Firma zu sein, ist keine Pflicht zum Ausstand,<sup>32</sup> wie auch die Mitgliedschaft in einem Verein oder einer Genossenschaft, da hier eine persönliche Beteiligung nicht gegeben sei. Dies trifft ebenfalls auf Ratsmitglieder zu, die zugleich beispielsweise Mitglied der Schulpflege sind und über Anträge «ihrer» Behörde zu entscheiden haben.<sup>33</sup>

<sup>29</sup> Art. 3 Abs. 3.

<sup>30</sup> Art. 10 Abs. 5.

<sup>31</sup> Vgl. Thalmann, S. 290.

<sup>32</sup> Ebd.

<sup>33</sup> Ebd.

Die Unvereinbarkeit und der Ausstand wurden somit analysiert. Nun gilt es, die Offenlegungspflichten des Parlamentsmitglieds zu analysieren.

### 2.3 Die Offenlegungspflichten

Unter dem Randtitel «Unabhängigkeit der Parlamentsmitglieder» werden im neuen Gemeindegesetz zwei Aspekte ausgeführt. *Erstens*: Die Parlamentsmitglieder sind bei ihren Entscheiden an keine Weisungen gebunden.<sup>34</sup> Damit wird verankert, dass die Parlamentarier ohne Instruktion ihrer Fraktion, der Partei oder von weiteren politischen Akteuren stimmen, wählen oder eine Meinungsäusserung abgeben.<sup>35</sup> Beispielsweise vertritt ein Parlamentsmitglied in der Funktion eines Kommissionspräsidenten einer vorberatenden Kommission die Meinung der Kommission.<sup>36</sup>

*Zweitens*: Die Parlamentarier legen ihre Interessenbindungen offen.<sup>37</sup> Die Parlamentarier, so in der Botschaft zum neuen Gemeindegesetz zu lesen, «sind in aller Regel Interessenvertreter. Die Offenlegung dient der Transparenz der parlamentarischen Entscheidungsfindung, stärkt die Legitimation von Beschlüssen und vereinfacht die Durchsetzung der Ausstandsregeln. Die Bestimmung ist durch die Parlamentsgemeinden nach Massgabe ihrer Strukturen und Bedürfnisse umzusetzen» (4974, S. 124).

Diese neue Bestimmung muss nach Inkraftsetzung des Gemeindegesetzes, mit einer Übergangsfrist bis zum 31. Dezember 2021, durch die Parlamente – notabene, die Offenlegung betrifft ebenso die Exekutive<sup>38</sup> – umgesetzt werden.<sup>39</sup>

<sup>34</sup> § 29 GG Abs. 1 (neues GG).

<sup>35</sup> Vgl. Brügger [a], S. 167.

<sup>36</sup> Ebd., S. 168.

<sup>37</sup> § 29 GG Abs. 2 (neues GG).

<sup>38</sup> § 42 GG Abs. 2 (neues GG).

<sup>39</sup> Das Gemeindeamt stellt eine Muster Geschäftsordnung zur Verfügung.

Die vier Parlamente<sup>40</sup> Adliswil, Wetzikon, Winterthur und Zürich haben die Offenlegung geregelt. Der *Grosse Gemeinderat der Stadt Wetzikon* hat ihre Regelung aufgrund des neuen Gemeindegesetzes in der Geschäftsordnung erlassen und ein Dokument mit den Offenlegungspflichten auf ihrer Homepage veröffentlicht.<sup>41</sup> Die Stadt Adliswil hat eine entsprechende Bestimmung durch den Beschluss des Grossen Gemeinderates vom 7. September 2016 eingefügt (in Kraft seit 1. Januar 2017).<sup>42</sup> Die Bestimmung im *Winterthurer Parlamentsrecht*, ebenfalls in der Geschäftsordnung, geht auf einen Vorstoss<sup>43</sup> aus dem Jahr 2012 zurück und trat im Jahr 2014 in Kraft.<sup>44</sup> Die Regelung in der *Stadt Zürich* wurde bereits im Jahr 1991 aufgrund einer überwiesenen Motion in die Gemeindeordnung eingefügt, was eine obligatorische Abstimmung zur Folge hatte. Im damaligen Abstimmungsbüchlein wurde ausgeführt, die Offenlegung von Interessenbindungen greife in die «persönliche Sphäre der Gemeinderatsmitglieder ein. Doch steht diesem Eingriff ein umfassendes Interesse aller am politischen Willensbildungsprozess Beteiligten (Souverän, Parlament, Regierung) an einer möglichst grossen Transparenz der mannigfaltigen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verflechtungen von Entscheidungsträgern gegenüber» (S. 2). Das Parlament der Stadt Zürich, wie auch die Parlamente von Adliswil und Winterthur führen die Interessenbindung beim *jeweiligen Parlamentarier* auf der Homepage auf.<sup>45</sup>

Die vier Parlamente haben mit ihrer Bestimmung *inhaltlich definiert*, was unter Interessenbindungen zu verstehen ist, denn das neue Gemeindegesetz führt dies nicht näher aus und überlässt es den Parlamenten.<sup>46</sup>

---

<sup>40</sup> Stand Februar 2018.

<sup>41</sup> Vgl. [https://www.wetzikon.ch/politik/parlament/mitgliederliste-grosser-gemeinderat/Offenlegungspflicht%20gemaess%20Art.%2011%20GO%20GGR.pdf/at\\_download/file](https://www.wetzikon.ch/politik/parlament/mitgliederliste-grosser-gemeinderat/Offenlegungspflicht%20gemaess%20Art.%2011%20GO%20GGR.pdf/at_download/file).

<sup>42</sup> Vgl. FN 1 GO GGR, S. 1.

<sup>43</sup> Vgl. Beschlussantrag 2012/044.

<sup>44</sup> Vgl. Antrag der Kommission sowie Beschluss des GGR 2012/044.

<sup>45</sup> Beispiele siehe im Quellenverzeichnis unter «Beispiele Offenlegung Interessenbindungen».

---

<sup>46</sup> Vgl. Brügger [a], S. 169.

Tabelle 1: Übersicht der Bestimmungen zu den Offenlegungspflichten

Parlament	Regelung in/Wortlaut
Adliswil	<p>Geschäftsordnung Art. 1<sup>bis</sup></p> <p><sup>1</sup> Die Ratsmitglieder sind bei ihren Entscheiden an keine Weisungen gebunden.</p> <p><sup>2</sup> Beim Eintritt in den Rat sowie bei Änderungen unterrichtet jedes Ratsmitglied den Ratsschreiber oder die Ratsschreiberin schriftlich über:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. seine berufliche Tätigkeit,</li> <li>b. die Tätigkeit in Führungs- und Aufsichtsgremien kommunaler, kantonaler, schweizerischer und ausländischer Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des privaten und öffentlichen Rechts.</li> </ol> <p><sup>3</sup> Das Büro wacht über die Einhaltung der Offenlegungspflichten und sorgt für die Veröffentlichung der Interessenbindungen.</p> <p><sup>4</sup> Ratsmitglieder, deren persönliche Interessen von einem Geschäft unmittelbar betroffen sind, weisen auf diese Interessenbindung hin, wenn sie sich in einem Organ oder im Rat äussern.</p>
Wetzikon	<p>Geschäftsordnung Art. 11</p> <p><sup>1</sup> Beim Amtsantritt und jeweils auf Jahresbeginn unterrichtet jedes Ratsmitglied das Büro schriftlich über:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. seine beruflichen Tätigkeiten</li> <li>b. Tätigkeiten in Führungs- und Aufsichtsgremien sowie Beiräten und ähnlichen Gremien von schweizerischen und ausländischen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des privaten und öffentlichen Rechts</li> <li>c. Tätigkeiten für die Stadt Wetzikon</li> </ol> <p><sup>2</sup> Die Parlamentsdienste veröffentlichen die Angaben auf der Webseite des Gemeinderates.</p> <p><sup>3</sup> Ratsmitglieder, die durch einen Beratungsgegenstand in ihren persönlichen Interessen unmittelbar betroffen sind, weisen auf diese Interessenbindung hin, wenn sie sich im Rat oder in einer Kommission äussern.</p> <p><sup>4</sup> Das Berufsgeheimnis im Sinne des Strafgesetzbuches bleibt vorbehalten.</p>
Winterthur	<p>Geschäftsordnung Art. 18a</p> <p><sup>1</sup> Beim Eintritt in den Grossen Gemeinderat unterrichtet jedes Mitglied die Ratsleitung schriftlich über:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. seine berufliche Tätigkeit;</li> <li>2. die Tätigkeit in Führungs- und Aufsichtsgremien von juristischen Personen, kommunalen, kantonalen, schweizerischen und ausländischen Anstalten sowie Stiftungen des privaten und öffentlichen Rechts;</li> <li>3. dauernde Leitungsfunktionen für kommunale, kantonale, schweizerische und ausländische Interessengruppen;</li> <li>4. die Mitwirkung in Kommissionen und anderen Organen des Bundes, des Kantons und der Gemeinden.</li> </ol> <p><sup>2</sup> Änderungen sind von den Mitgliedern des Grossen Gemeinderates zu Beginn jedes Amtsjahres anzugeben. Das Berufsgeheimnis bleibt vorbehalten.</p> <p><sup>3</sup> Das Ratssekretariat erstellt ein Register über die Angaben der Ratsmitglieder und aktualisiert dieses. Dieses Register ist öffentlich.</p> <p><sup>4</sup> Die Ratsleitung wacht über die Einhaltung der Offenlegungspflichten. Sie kann die säumigen Ratsmitglieder auffordern, ihre Interessenbindungen mitzuteilen.</p> <p><sup>5</sup> Ratsmitglieder, deren persönliche Interessen von einem Geschäft unmittelbar betroffen sind, weisen auf diese Interessenbindung hin, wenn sie sich in einer Kommission oder im Rat äussern. Vorbehalten bleiben die Ausstandsregelungen gemäss Art. 19.</p>

Zürich	<p>Gemeindeordnung Art. 23<sup>ter</sup></p> <p><sup>1</sup> Beim Eintritt in den Gemeinderat unterrichtet jedes Mitglied das Büro schriftlich über</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. seine beruflichen Tätigkeiten;</li> <li>b. die Tätigkeiten in Führungs- und Aufsichtsgremien kommunaler, kantonaler, schweizerischer und ausländischer Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen und privaten Rechts;</li> <li>c. dauernde Leitungs- und Beratungsfunktionen für kommunal, kanton, national oder international tätige Interessengruppen;</li> <li>d. die Mitwirkung in Kommissionen und anderen Organen des Bundes, des Kantons und der Gemeinden.</li> </ul> <p><sup>2</sup> Änderungen sind jeweils zu Beginn des Amtsjahres anzugeben.</p> <p><sup>3</sup> Das Berufsgeheimnis bleibt vorbehalten.</p> <p><sup>4</sup> Die Kanzlei des Gemeinderates erstellt ein Register über die Angaben der Ratsmitglieder; dieses wird publiziert.</p> <p><sup>5</sup> Das Ratsbüro wacht über die Einhaltung der Offenlegungspflichten.</p>
--------	--

Zu den kommunalen Legislativen des Kantons Zürich kann bis hierhin festgehalten werden, dass zur Unvereinbarkeit, zum Ausstand und zur Offenlegung kantonale gesetzliche Grundlagen bestehen. Bezüglich der Offenlegungspflichten sind die Vorgaben aus dem neuen Gemeindegesetz im kommunalen Parlamentsrecht zu präzisieren und dann der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

Nachdem die kommunalen Parlamente im Kanton Zürich beleuchtet wurden, richtet sich nun der Blick in den westlichen Nachbarkanton.

### 3. Der Blick in den Kanton Aargau zu den kommunalen Legislativen

Der Kanton Aargau verfügt mit seinen insgesamt 212 Gemeinden (1. Januar 2018)<sup>47</sup> über zehn Einwohnerräte, wie sie hier genannt werden. Im Kommentar zum Aargauer Gemeindegesetz wird kurz und knapp ausgeführt, dass diese Einwohnerräte keine Parlamente im Sinne der Gewaltenteilungslehre seien, sondern ein Verwaltungs- und Rechtssetzungsorgan der Gemeinde.<sup>48</sup> Diese Beurteilung mag aus einem rein juristischen Blickwinkel erfolgt

sein. Zieht man allerdings die Funktionskataloge und Funktionssystematiken der Parlamentarismusforschung heran, mit denen man begrifflich und systematisch den Aufgabenbereich von Parlamenten erfasst,<sup>49</sup> so handelt es sich bei den Einwohnerräten gewiss um Parlamente. Namentlich sind dies: Aarau, Baden, Brugg, Buchs, Lenzburg, Obersiggenthal, Wettingen, Windisch, Wolhen sowie Zofingen.

Im Kanton Zürich fiel die Einführung eines neuen Parlaments auf, im Kanton Aargau ist es eher die Abschaffung, nämlich fünf davon in den 80er-Jahren (Aarburg, Neuenhof, Oftringen, Spreitenbach sowie Suhr).<sup>50</sup>

#### 3.1 Die Unvereinbarkeit

Im *Gemeindegesetz* ist festgehalten, dass alle Stimmberechtigten mit Ausnahme der Mitglieder der Gemeindeexekutive und des Gemeindegeldschreibers für das Parlament wählbar sind<sup>51</sup> und dass die Gemeindeordnung für das Gemeindepersonal die Unvereinbarkeit mit der Mitgliedschaft im Einwohnerrat vorsehen kann.<sup>52</sup>

Da die Bestimmung in der Kantonsverfassung, wonach Mitglieder von Behörden und Beamte sich bei Geschäften, die sie unmittelbar betreffen, in den Ausstand zu

<sup>47</sup> Vgl. Eckdaten zu Aargauer Gemeinden.

<sup>48</sup> Vgl. Baumann, S. 151.

<sup>49</sup> Vgl. Marschall, S. 133 ff.

<sup>50</sup> Vgl. Gemeindestrukturbericht, S. 10.

<sup>51</sup> § 65 Abs. 2.

<sup>52</sup> § 65 Abs. 3.

begeben haben,<sup>53</sup> nicht auf Einwohnerräte abzielt (sondern auf Kollegialbehörden), wie auch das kantonale Unvereinbarkeitsgesetz, bestehen keine weiteren Bestimmungen zur Unvereinbarkeit in Bezug auf die kommunalen Legislativen in der kantonalen Gesetzgebung.

Langer Rede kurzer Sinn: Es gibt die Unvereinbarkeit zwischen einem Exekutiv- (einschliesslich des Gemeindeschreibers) und einem Legislativmandat in ein und derselben Gemeinde im *kantonalen Recht*.

*Zusätzlich wurde auf kommunaler Ebene die Unvereinbarkeit geregelt. Für den Einwohnerrat sind nicht wählbar: die Stellvertretung des Gemeindeschreibers (Lenzburg<sup>54</sup>, Wohlen<sup>55</sup>), leitende Mitarbeiter der Verwaltung (Lenzburg,<sup>56</sup> Zofingen<sup>57</sup>, Buchs<sup>58</sup>, Wohlen<sup>59</sup>), dem Personalreglement der Gemeinde unterstehende Angestellte (Windisch<sup>60</sup>, Brugg<sup>61</sup>, Obersiggenthal<sup>62</sup>, Wettingen<sup>63</sup>), städtisches Personal mit einem Arbeitspensum von mindestens 20 Prozent (Baden<sup>64</sup>), der Geschäftsleiter der Volksschule sowie Schulleiter (Baden<sup>65</sup>).<sup>66</sup>*

### 3.2 Der Ausstand

Beim Ausstand lässt sich im Gemeindegesetz eine entsprechende Bestimmung finden: Hat bei einem Verhandlungsgegenstand ein Stimmberechtigter ein unmittelbares und persönliches Interesse, weil er für ihn direkte und genau bestimmte,

insbesondere finanzielle Folgen bewirkt, so haben er und sein Ehegatte beziehungsweise eingetragener Partner, seine Eltern sowie seine Kinder mit ihren Ehegatten beziehungsweise eingetragenen Partnern vor der Abstimmung das Versammlungslokal zu verlassen.<sup>67</sup>

Bei allen kommunalen Parlamenten finden sich ähnliche Formulierungen, die entweder in der Gemeindeordnung und/oder im Geschäftsreglement Eingang gefunden haben, wie in Tabelle 2 ausgeführt.

---

<sup>53</sup> § 69 Abs. 5 KV AG.

<sup>54</sup> § 12 Abs. 2 GO.

<sup>55</sup> § 14 Abs. 1 GO.

<sup>56</sup> § 12 Abs. 2 GO.

<sup>57</sup> § 14 Abs. 2 GO.

<sup>58</sup> § 12 Abs. 2 GO.

<sup>59</sup> § 14 Abs. 1 GO.

<sup>60</sup> § 1 Abs. 2 GO.

<sup>61</sup> § 12 Abs. 4 GO.

<sup>62</sup> § 16 Abs. 1 GO.

<sup>63</sup> § 14 Abs. 1 GO.

<sup>64</sup> § 16 Abs. 2 und Abs. 3 GO.

<sup>65</sup> Ebd.

<sup>66</sup> Zusätzlich zu den gesetzlichen Bestimmungen wurde bei verantwortlichen Personen für die Einwohnerräte zu den drei Themenkomplexen nachgefragt; ich danke für die Auskunft.

---

<sup>67</sup> § 25 Abs. GG AG.

Tabelle 2: Übersicht der Bestimmungen zum Ausstand in den kommunalen Parlamenten des Kantons Aargau

Parlament	Regelung in	Wortlaut
Aarau	Gemeindeordnung § 19 Abs. 1	Ein Mitglied des Einwohnerrates, das an einem Verhandlungsgegenstand unmittelbar und persönlich interessiert ist, hat vor der Abstimmung das Versammlungslokal zu verlassen. Das gilt auch, wenn das Interesse in der Person, die mit ihm durch Ehe oder eingetragene Partnerschaft verbunden ist, seiner Eltern oder seiner Kinder und mit ihnen durch Ehe oder eingetragene Partnerschaft verbundene Personen gegeben ist.
Baden	Geschäftsreglement § 23 Abs. 1	Ein Mitglied des Einwohnerrats, das an einem Verhandlungsgegenstand unmittelbar und persönlich interessiert ist, hat vor der Abstimmung das Versammlungslokal zu verlassen. Dies gilt auch, wenn das Interesse in der Person seines Ehegatten, seiner Eltern sowie seiner Kinder mit ihren Ehegatten gegeben ist.
Brugg	Gemeindeordnung § 20 Abs. 1 <i>und</i> Geschäftsreglement § 17 Abs. 1	Ein Mitglied des Einwohnerrates, das an einem Verhandlungsgegenstand ein direktes und genau bestimmtes, insbesondere finanzielles Interesse hat, hat vor der Abstimmung das Versammlungslokal zu verlassen. Dies gilt auch, wenn das Interesse in der Person seines Ehegatten bzw. eingetragenen Partners, seiner Eltern sowie seiner Kinder mit ihren Ehegatten bzw. eingetragenen Partnern gegeben ist.
Buchs	Gemeindeordnung § 20 Abs. 1 <i>und</i> Geschäftsreglement § 12 Abs. 1	Ein Mitglied des Einwohnerrates, das an einem Verhandlungsgegenstand unmittelbar und persönlich interessiert ist, hat vor der Abstimmung das Versammlungslokal zu verlassen. Das gilt auch, wenn das Interesse in der Person seines Ehegatten, seiner Eltern sowie seiner Kinder mit ihren Ehegatten gegeben ist.
Lenzburg	Gemeindeordnung § 20 Abs. 1	Ein Mitglied des Einwohnerrates, das an einem Verhandlungsgegenstand ein direktes und genau bestimmtes, insbesondere finanzielles Interesse hat, hat vor der Abstimmung das Versammlungslokal zu verlassen. Dies gilt auch, wenn das Interesse in der Person seines Ehegatten, seiner Eltern sowie seiner Kinder mit ihren Ehegatten gegeben ist.
Obersigenthal	Gemeindeordnung § 23 Abs. 1 <i>und</i> Geschäftsreglement § 12 Abs. 1	Hat bei einem Verhandlungsgegenstand ein Mitglied des Einwohnerrates ein unmittelbares und persönliches Interesse, weil er für ihn direkte und genau bestimmte, insbesondere finanzielle Folgen bewirkt, so haben er und sein Ehegatte beziehungsweise eingetragener Partner, seine Eltern sowie seine Kinder mit ihren Ehegatten beziehungsweise eingetragenen Partnern vor der Abstimmung das Versammlungslokal zu verlassen.
Wettingen	Gemeindeordnung § 22 Abs. 1	Mitglieder des Einwohnerrates oder ihre Lebenspartner, Eltern und Kinder, die ein unmittelbares und persönliches Interesse an einem Verhandlungsgegenstand haben, der direkte oder genau bestimmte Folgen haben könnte, haben das Versammlungslokal vor der Abstimmung zu verlassen.
Windisch	Gemeindeordnung 3.10 <i>und</i>	Hat bei einem Verhandlungsgegenstand ein Mitglied des Einwohnerrates ein unmittelbares und persönliches Interesse, weil er für ihn direkte und genau bestimmte, insbesondere finanzielle Folgen bewirkt, so haben er und sein Ehegatte beziehungsweise eingetragener Partner, seine Eltern sowie seine Kinder mit ihren Ehegatten beziehungsweise eingetragenen Partnern vor der Abstimmung das Versammlungslokal zu verlassen.

	Geschäfts- reglement 3.7 Abs. 1	Ein Mitglied des Einwohnerrates, das an einem Verhandlungs- gegenstand ein unmittelbares und persönliches, insbeson- dere finanzielles Interesse hat, hat vor der Abstimmung das Versammlungslokal zu verlassen. Dies gilt auch, wenn das Interesse in der Person seines Ehegatten, seiner Eltern sowie seiner Kinder mit Ihren Ehegatten gegeben ist.
Wohlen	Gemeindeordnung § 18 Abs. 1 <i>und</i> Geschäfts- reglement § 16 Abs. 1	Ein Mitglied des Einwohnerrates, das an einem Verhandlungs- gegenstand ein unmittelbares und persönliches Interesse hat, weil er für dasselbe direkte und genau bestimmte, insbeson- dere finanzielle Folgen bewirkt, hat vor der Abstimmung das Versammlungslokal zu verlassen. Das gilt auch, wenn das Interesse in der Person des Ehegatten bzw. des eingetragenen Partners, der Eltern sowie der Kinder mit deren Ehegatten bzw. deren eingetragenen Partnern gegeben ist.
Zofingen	Gemeindeordnung § 21 Abs. 1	Ein Mitglied des Einwohnerrates, das an einem Verhandlungs- gegenstand ein unmittelbares und persönliches Interesse hat, weil er für dasselbe direkte und genau bestimmte, insbeson- dere finanzielle Folgen bewirkt, hat vor der Abstimmung das Versammlungslokal zu verlassen. Das gilt auch, wenn das Interesse in der Person seines Ehegatten, seiner Eltern sowie seiner Kinder mit ihren Ehegatten gegeben ist.

### 3.3 Die Offenlegungspflichten

Zur Offenlegungspflicht von Interessen-  
bindungen für die Mitglieder der Parla-  
mente gibt es im kantonalen Recht keine  
Vorgaben. Das Parlament von Aarau hat als  
einziges kommunales Parlament die Offen-  
legung mit der Überschrift «Transparenz»  
geregelt, wie in Tabelle 3 ersichtlich. Die  
Bestimmung ist seit Mai 2015 in Kraft.

**Tabelle 3: Bestimmung zur Offenlegungspflicht**

Parlament	Regelung in/Wortlaut
Aarau	<p>Geschäftsordnung § 5 a</p> <p><sup>1</sup> Beim Eintritt in den Einwohnerrat unterrichtet jedes Ratsmitglied das Ratssekretariat schriftlich über seine</p> <p>a. berufliche Tätigkeit und seinen Arbeitgeber,</p> <p>b. Tätigkeit in Führungs- und Aufsichtsgremien sowie Beiräten und ähnlichen Gremien von schweizerischen und ausländischen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des privaten und öffentlichen Rechts,</p> <p>c. Mitgliedschaft in Vorständen von Vereinen, die von der Einwohnergemeinde Aarau Fördergelder erhalten,</p> <p>d. Beratungs- oder Expertentätigkeiten für die Einwohner- oder Ortsbürgergemeinde Aarau,</p> <p>e. dauernde Leitungs- oder Beratungstätigkeiten für schweizerische oder ausländische Interessengruppen,</p> <p>f. Mitwirkung in Kommissionen und anderen Organen der Einwohner- oder Ortsbürgergemeinde Aarau, des Kantons oder des Bundes,</p> <p>g. Unternehmensbeteiligungen von mind. 20 % und mehr.</p> <p><sup>2</sup> Die Änderungen werden zu Beginn jedes Amtsjahres durch das Ratssekretariat schriftlich erhoben.</p> <p><sup>3</sup> Das Ratssekretariat führt ein Register über die Interessensbindungen. Dieses ist öffentlich und auf dem Internetauftritt der Stadt Aarau einsehbar.</p>

Nach Auskunft von weiteren Personen, die für die Einwohnerräte zuständig sind, war es bisher in ihren Parlamenten (zumindest in jüngster Vergangenheit) kein bzw. einmal (Windisch) Thema, die Offenlegung von Interessenbindungen zu regeln.<sup>68</sup>

#### 4. Fazit: Geographisch so nah und doch so – teilweise – verschieden

Im Zentrum dieses Artikels standen die kommunalen Parlamente der Kantone Aargau und Zürich. Folgende Punkte in der vergleichenden Darstellung fallen in Bezug auf die Unvereinbarkeit, den Ausstand und die Offenlegung auf:

- Bei der *Unvereinbarkeit* macht das zürcherische Gemeindegesetz stärkere Vorgaben als das aargauische. In den Gemeindeordnungen der Aargauer Parlamentsgemeinden wurden Bestimmungen erlassen, wer nicht wählbar für den Einwohnerrat ist. Somit sind die Bestimmungen in den Kantonen Zürich und Aar-

gau ähnlich, jedoch gibt es hier wie dort «Spezialitäten». In Zürich fällt auf, dass zwei Parlamente die Unvereinbarkeit innerhalb des Parlamentes geregelt haben.

- Bei *Ausstand* sind die Bestimmungen in beiden Kantonen ähnlich. Bei den Zürcher Parlamenten sind die Bestimmungen in der jeweiligen Geschäftsordnung des Parlamentes verankert, im Kanton Aargau entweder in der Gemeindeordnung oder im Geschäftsreglement des Einwohnerrates bzw. bei drei Gemeinden gleich in beiden Erlassen.
- Die Parlamente im Kanton Zürich sind aufgrund des Gemeindegesetzes verpflichtet, die *Interessen der Parlamentsmitglieder* in einem Register offenzulegen; eine derartige Bestimmung besteht im aargauischen Gemeindegesetz nicht; das Aarauer Parlament ist denn auch das einzige, dass diesbezüglich eine Bestimmung erlassen hat. Dies zeigt aber, dass auch ohne übergeordnete Bestimmung ein Register mit den Interessenbindungen geführt und öffentlich gemacht werden kann. Gerade in einem Milizpar-

<sup>68</sup> Stand der Beurteilung: Februar 2018.

lament, wo die Parlamentarier neben ihrem Parlamentsmandat einer weiteren beruflichen Tätigkeit nachgehen, ist die Transparenz über die Interessenbindungen von Parlamentariern bedeutend und trägt damit auch insgesamt zur Glaubwürdigkeit des Parlamentarismus bei. Beim National- und Ständerat hat sich die Praxis dahin entwickelt, dass Änderungen im Interessensregister laufend – auch wenn es de jure auf Amtsantritt bzw. Jahresbeginn wäre<sup>69</sup> – gemeldet werden und das Interessensregister monatlich auf der Parlaments-Homepage aktualisiert wird.<sup>70</sup> Der Grund liegt darin, dass das Interesse der Öffentlichkeit bezüglich der Mandate gross ist und es sich «ein Ratsmitglied nicht leisten kann, ein solches erst Mte. [Monate, Anmerkung M. S.] später und allenfalls auf öffentlichen Druck hin eintragen zu lassen» (Nussbaumer, S. 89).

- Das alte zürcherische Gemeindegesetz hatte beträchtliche *Lücken* – dies im Gegensatz zum neuen – bei den Bestimmungen über die Parlamente. Diese schlossen die Lücken aber mit ihren Geschäftsordnungen mehr oder weniger. Dieses «zürcherische Lückenschliessen» könnte indes ein Hinweis für die Parlamente im Kanton Aargau sein. Das Gemeindegesetz macht nur wenige Vorgaben für die Einwohnerräte und dies könnte Möglichkeiten eröffnen: Die Parlamente können ihre Organisation, Abläufe, Verfahren und Mitwirkung selber regeln – der Spielraum ist dabei beachtlich.

Zum Abschluss noch eine *grundlegende* Anmerkung: Das *Parlamentsrecht* sollte als ein dynamisches verstanden werden, das es beizeiten zu überprüfen und weiterzuentwickeln gilt. Denn der Parlamentarismus ist, wie im Eingangszitat des Bundes-

tagspräsidenten bei seiner Antrittsrede ausgeführt, besonders wichtig – zu ergänzen wäre: auf *allen Staatsebenen* – und er mahnte die Parlamentarier an, zu zeigen, «dass der Parlamentarismus etwas taugt, dass er funktioniert und dass er zu Lösungen für die Probleme und Herausforderungen für die Probleme und Herausforderungen fähig ist».<sup>71</sup>

## Quellen

Abstimmungsbüchlein [Weisung] zur Abstimmung: Grundsatzabstimmung über die Gemeindeorganisation von Wallisellen, 04.03.2018.

Abstimmungsbüchlein [Weisung] zur Abstimmung: Öffentliches Register über Interessenverbindungen der Mitglieder des Gemeinderates, 08.12.1991.

Abstimmungsergebnis zur Grundsatzabstimmung über die Gemeindeorganisation von Wallisellen vom 04.03.2018: [http://www.wallisellen.ch/de/polver/politik/abstimmungsergebnisse/politrechtvorlagen/?action=showobject&object\\_id=174940](http://www.wallisellen.ch/de/polver/politik/abstimmungsergebnisse/politrechtvorlagen/?action=showobject&object_id=174940) (zuletzt abgerufen: 04.03.2018).

Antrag des Regierungsrates (4974): Gemeindegesetz (GG), 20.03.2013.

Baumann, Andreas: Aargauisches Gemeinderecht, Schulthess Verlag, Zürich, Basel, Genf, 2017.

Beispiele Offenlegung Interessenbindungen auf der Homepage beim jeweiligen Parlamentarier (siehe FN 43):

- Parlament Adliswil: [http://www.adliswil.ch/de/politik/behoerdenmitglieder/?personen\\_id=94754](http://www.adliswil.ch/de/politik/behoerdenmitglieder/?personen_id=94754) (zuletzt abgerufen: 03.03.2018).
- Parlament Zürich: <http://www.gemeinderat-zuerich.ch/Mitglieder/Detailsansicht-Mitglied?mid=1120806c-4a43-4c41-8ce8-fab680ad1e1d> (zuletzt abgerufen: 03.03.2018).
- Parlament Winterthur: [http://gemeinderat.winterthur.ch/de/mitglieder/?personen\\_id=107707&uuid=10.000385](http://gemeinderat.winterthur.ch/de/mitglieder/?personen_id=107707&uuid=10.000385) (zuletzt abgerufen: 03.03.2018).

Beschlussprotokoll der 36. Sitzung des Grossen Gemeinderates der Stadt Wetzikon, 11.12.2017.

Brügger, Emanuel [a]: § 29 Unabhängigkeit der Parlamentsmitglieder, in: Jaag, Tobias/Rüssli, Markus/Jenni, Vittorio (Hrsg.): Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz und zu den politischen Rechten in den Gemeinden, Schulthess Verlag, Zürich, 2017, S. 167–170.

<sup>69</sup> Vgl. Art. 11 ParlG.

<sup>70</sup> Vgl. Nussbaumer, S. 89, S. 92.

<sup>71</sup> Vgl. Plenarprotokoll 19/1, S. 15.

Brügger, Emanuel [b]: § 32 Ausstandspflicht, in: Jaag, Tobias/Rüssli, Markus/Jenni, Vittorio (Hrsg.): Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz und zu den politischen Rechten in den Gemeinden, Schulthess Verlag, Zürich, Basel, Genf, 2017, S. 188–192.

Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG) vom 13.12.2002 (Stand 27.02.2018).

Departement Volkswirtschaft und Inneres (Hrsg.): Gemeindestrukturbericht 2017, 2017.

Eckdaten zu den Aargauer Gemeinden: [https://www.ag.ch/de/dfr/statistik/statistische\\_daten/eckdaten/eckdaten\\_gemeinden/eckdaten\\_gemeinden\\_1.jsp](https://www.ag.ch/de/dfr/statistik/statistische_daten/eckdaten/eckdaten_gemeinden/eckdaten_gemeinden_1.jsp) (zuletzt abgerufen: 03.03.2018).

Funktion und Aufgabe Bezirksrat und Statthalteramt: [https://bezirke.zh.ch/internet/justiz\\_in\\_neres/stha/de/bezirke/informationen\\_ueber\\_die\\_bezirke.html](https://bezirke.zh.ch/internet/justiz_in_neres/stha/de/bezirke/informationen_ueber_die_bezirke.html) (zuletzt abgerufen: 03.03.2018).

Gemeindeordnung der Einwohnergemeinde Aarau vom 26.02.1996 (Stand 25.09.2017).

Gemeindeordnung der Einwohnergemeinde Brugg (Stand: 01.09.2008).

Gemeindeordnung der Einwohnergemeinde Buchs vom 19.12.1978 (Stand: 01.01.2002).

Gemeindeordnung der Einwohnergemeinde Lenzburg vom 24.06.2004 (Fassung vom 23.06.2005).

Gemeindeordnung der Einwohnergemeinde Wettingen vom 16.10.2003.

Gemeindeordnung der Gemeinde Obersiggenthal (Ausgabe 2014).

Gemeindeordnung der Gemeinde Windisch (gültig ab: 01.07.2017).

Gemeindeordnung der Stadt Adliswil vom 02.03.1997 (Stand: 01.01.2018).

Gemeindeordnung der Stadt Baden vom 27.06.2006.

Gemeindeordnung der Stadt Bülach vom 10.06.2001 (Stand: 24.01.2007).

Gemeindeordnung der Stadt Dietikon vom 23.11.1997 (Stand: 25.11.2012).

Gemeindeordnung der Stadt Dübendorf vom 05.06.2005 (Stand: 05.06.2016).

Gemeindeordnung der Stadt Illnau-Effretikon vom 28.09.1997 (Fassung aufgrund der Volksabstimmung vom 27.09.2009 und Fassung aufgrund der Volksabstimmung vom 27.11.2016 [letztere Fassung ist ab der Amtsdauer 2018–2022 gültig]).

Gemeindeordnung der Stadt Kloten vom 19.10.2003 (Stand: 02.04.2014).

Gemeindeordnung der Stadt Opfikon (21.10.2009).

Gemeindeordnung der Stadt Schlieren (vom 28.09.1997, nachgeführt bis 22.09.2013).

Gemeindeordnung der Stadt Uster (25.11.2012).

Gemeindeordnung der Stadt Wädenswil (vom 04.03.2001, Teilrevision am 17.05.2009).

Gemeindeordnung der Stadt Wetzikon vom 23.09.2012 (überarbeitet gemäss Urnenabstimmung 09.02.2014).

Gemeindeordnung der Stadt Winterthur vom 26.11.1989 (inkl. Änderungen bis 24.11.2013).

Gemeindeordnung der Stadt Zofingen vom 13.09.2004 (Stand: 05.07.2007).

Gemeindeordnung der Stadt Zürich vom 26.04.1970 mit Änderungen bis 05.06.2016.

Gemeindeordnung Wohlen (Stand: 01.01.2018).

Geschäftsordnung des Gemeindeparlamentes der Stadt Schlieren (vom 01.02.2010, nachgeführt bis 18.12.2017).

Geschäftsordnung des Gemeinderates der Stadt Dübendorf vom 01.11.2014.

Geschäftsordnung des Gemeinderates der Stadt Uster (20.03.2017, gültig ab 01.05.2017).

Geschäftsordnung des Gemeinderates der Stadt Bülach vom 14.11.2011.

Geschäftsordnung des Gemeinderates der Stadt Dietikon vom 30.09.1999 (Stand: 06.05.2017).

Geschäftsordnung des Gemeinderates der Stadt Zürich vom 17.11.1999 mit Änderungen bis 21.12.2016.

Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates der Stadt Adliswil vom 06.03.2013 (Stand: 01.01.2017).

Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates der Stadt Illnau-Effretikon vom 06.03.2014.

Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates der Stadt Wetzikon vom 02.11.2015.

Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates der Stadt Winterthur vom 01.03.2010 (inkl. Änderungen bis 06.11.2017).

Geschäftsordnung Gemeinderat der Stadt Opfikon (02.11.2009).

Geschäftsreglement des Einwohnerrates Brugg (Stand: 01.01.2008).

Geschäftsreglement des Einwohnerrates Buchs vom 10.05.1995.

Geschäftsreglement des Einwohnerrates der Gemeinde Obersiggenthal (Ausgabe 2014).

Geschäftsreglement des Einwohnerrates der Stadt Aarau vom 23.06.1980 (Stand: 01.01.2018).

Geschäftsreglement des Einwohnerrates der Stadt Zofingen vom 12.07.2005 (Stand: 01.01.2009).

Geschäftsreglement des Einwohnerrates Lenzburg vom 30.09.1984.

Geschäftsreglement des Einwohnerrates Wettingen vom 06.11.2003.

Geschäftsreglement des Einwohnerrates Windisch vom 21.09.2005 (gültig ab: 01.01.2006).

Geschäftsreglement des Einwohnerrates Wohlen (Stand: 01.01.2018).

Geschäftsreglement des Einwohnerrats der Stadt Baden vom 19.10.2006.

Geschäftsreglement des Gemeinderates der Stadt Kloten vom 04.11.2014.

Geschäftsreglement Gemeinderat der Stadt Wädenswil (totalrevidiert am 18.01.2010).

Gesetz über die politischen Rechte (GPR) vom 01.09.2003.

Grosser Gemeinderat der Stadt Winterthur (2012/044): Antrag der Aufsichtskommission betreffend Offenlegung von Interessensbindungen, 06.05.2013.

Grosser Gemeinderat der Stadt Winterthur (2012/044): Protokollauszug [Beschluss] betreffend Offenlegung von Interessenbindungen, 04.11.2013.

Grosser Gemeinderat Stadt Winterthur (2012/044): Beschlussantrag betreffend Offenlegung von Interessensbindungen, 16.04.2012.

Kanton Zürich, Direktion der Justiz und des Innern: Gemeindeamt: Anzahl Gemeinden: [https://gaz.zh.ch/internet/justiz\\_inneres/gaz/de/gemeindeorganisation/zuercher-gemeinden.html](https://gaz.zh.ch/internet/justiz_inneres/gaz/de/gemeindeorganisation/zuercher-gemeinden.html) (zuletzt abgerufen: 03.03.2018).

Marschall, Stefan: Parlamentarismus, Nomos, Baden-Baden, 2005.

Nussbauer, Katrin: Art. 22 Offenlegungspflichten, in: Graf, Martin/Theiler, Cornelia/von Wyss, Moritz: Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung, Helbling Lichtenhahn, Basel, 2014, S. 85–92.

Offenlegungspflichten gemäss Art. 11 der Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates der Stadt Wetzikon: [https://www.wetzikon.ch/politik/parlament/mitgliederliste-grosser-gemeinderat/Offenlegungspflicht%20gemaess%20Art.%2011%20GO%20GGR.pdf/at\\_download/file](https://www.wetzikon.ch/politik/parlament/mitgliederliste-grosser-gemeinderat/Offenlegungspflicht%20gemaess%20Art.%2011%20GO%20GGR.pdf/at_download/file) (zuletzt abgerufen: 03.03.2018).

Plenarprotokoll 19/1 des Deutschen Bundestages: Antrittsrede des neuen Bundestagspräsidenten, 24.10.2017, S. 13 ff.

Strebel, Michael/Suter, Martina: Die neue und zugleich revidierte Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates der Stadt Wetzikon, in: Parlament, 1/2016, S. 70–75.

Thalmann, Hans Rudolf: Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Wädenswil, Schriftenreihe VZGV, 2000.

Unvereinbarkeitsgesetz [Aargau] vom 29.11.1983 (Stand 01.01.2013).

Verfassung des Kantons Aargau vom 25.06.1980 (Stand 01.08.2013).

Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG) [Zürich] vom 24.05.1959. ●



# Die Rolle des Gesetzgebungsprozesses: Wie Oppositionsrechte die demokratische Konsolidierung beeinflussen<sup>1</sup>

Simone Wegmann,  
Universitäten Genf und Bremen

## 1. Einleitung

Nicht nur neue, sondern auch etablierte Demokratien sind bedroht durch einen Rückgang der Demokratiequalität oder gar durch einen Zusammenbruch des demokratischen Systems. Zuletzt wurden vor allem zwei Ereignisse immer wieder mit der zunehmenden Unzufriedenheit der Bevölkerung mit ihren demokratischen Regierungen in Verbindung gebracht: das britische Referendum zum Austritt aus der Europäischen Union und die Wahl von Donald Trump zum Präsidenten der Vereinigten Staaten von Amerika.<sup>2</sup> Auch in der Wissenschaft wurde vermehrt auf einen Rückgang der Zufriedenheit der Bevölkerung mit der Demokratie hingewiesen.<sup>3</sup>

Für das Überleben einer Demokratie ist es jedoch weniger von Bedeutung, ob während der letzten Jahre ein Rückgang in der Zustimmung zu verzeichnen ist oder nicht. Entscheidend ist vielmehr, warum die Bürgerinnen und Bürger unzufrieden mit der Demokratie und ihrer Regierung sind. In

der Doktorarbeit wurde argumentiert, dass dies direkt mit den institutionellen Regeln der unterschiedlichen demokratischen Systeme zu erklären ist. In der Doktorarbeit wurde untersucht inwiefern die parlamentarische Organisation des Gesetzgebungsprozesses die Zufriedenheit der Bevölkerung mit der Demokratie und der Regierung einerseits, sowie der Stabilität des demokratischen Systems andererseits, beeinflusst.

## 2. Theoretische Grundlagen

In den Politikwissenschaften existiert eine lange Forschungstradition, die der Frage nachgeht, welche institutionellen Faktoren zu stabilen demokratischen Systemen führen. Diese Forschungstradition vernachlässigt jedoch zwei entscheidende Aspekte: Zum einen beschäftigt sie sich fast ausschliesslich mit den Institutionen der Regierungsbildung. Vielen ist die traditionelle Unterscheidung in parlamentarische und präsidentielle Systeme bekannt und welchen Einfluss diese auf die Stabilität von Demokratien haben.<sup>4</sup> Diese Forschung vernachlässigt jedoch die zentrale Rolle des Parlaments als gesetzgebende Institution sowie seine Rolle als Institution, in welcher die Bürgerinnen und Bürger einer Demokratie repräsentiert sind.

Zum anderen spielt in dieser traditionellen Forschung der individuelle Bürger in demokratischen Systemen kaum eine Rolle. Dies ist deswegen erstaunlich weil Forscher vermehrt auf die wichtige Rolle

<sup>1</sup> Der Text basiert auf der Doktorarbeit *The Moderating Role of Parliamentary Procedures. The Influence of Opposition Power on Democratic Consolidation* an der Universität Genf (2017). Die Doktorarbeit wurde an der Jahresversammlung der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen am 11. November 2017 prämiert.

<sup>2</sup> Zum Beispiel *Politico* 2016; *The Guardian* 2016; *The Washington Post* 2016.

<sup>3</sup> Foa and Mounk 2016; Fao and Mounk 2017. Andere Autoren hingegen identifizieren keinen solchen Rückgang in der Zustimmung zur Demokratie (siehe zum Beispiel Voeten 2016).

<sup>4</sup> Zum Beispiel Linz 1994; Stepan und Skach 1993; Shugart und Carey 1992; Mainwaring 1993; Mainwaring und Shugart 1997ab.

der individuellen Zufriedenheit für das Funktionieren von demokratischen Systemen hinweisen. Darüber hinaus zeigt eine grosse Forschungstradition auf, dass die Zustimmung vor allem von den Verlierern<sup>5</sup> von demokratischen Wahlen überaus zentral ist für das Fortbestehen von Demokratien. Gleichermassen hat jedoch auch dieser Forschungsstrang das Parlament als zentrale Institution weitgehend ignoriert, in der sowohl die Gewinner wie auch die Verlierer einer demokratischen Wahl vertreten sind. Basierend auf diesen zwei Forschungslücken erarbeitete ich in meiner Doktorarbeit ein theoretisches Argument darüber, dass bestimmte parlamentarische Strukturen zu mehr Zufriedenheit sowohl von Verlierern als auch von Gewinnern führen können. Ob Verlierer gewillt sind Wahlergebnisse zu akzeptieren, hängt dabei unter anderem von den Rechten und Möglichkeiten als Oppositionsakteure im politischen Gesetzgebungsprozess ab. Parlamentsregeln bestimmen, inwieweit auch Oppositionsakteure die Möglichkeit erhalten, am Gesetzgebungsprozess teilzunehmen. Erwartet wird, dass Verlierer mehr Zustimmung zum demokratischen System äussern vor allem in jenen Ländern, in denen sie auch mehr Mitbestimmungsmöglichkeiten erhalten. Somit führen inklusive Parlamentsregeln dazu, dass auch Verlierer zufriedener sind mit der Demokratie.

---

<sup>5</sup> Die Forschung identifiziert als Verlierer von demokratischen Wahlen all jene Wählerinnen und Wähler, die für eine Partei gestimmt haben, welche nach den Wahlen nicht in der Regierung ist. Folglich werden als Gewinner jene Wählerinnen und Wähler identifiziert, welche für eine Partei gestimmt haben, welche nach den Wahlen die Regierung bildet (dies kann eine einzelne Partei oder, im Falle einer Koalitionsregierung, auch mehrere Parteien sein).

### 3. Oppositionsrechte: eine Analyse der Einflussmöglichkeiten von Oppositionsakteuren im Gesetzgebungsprozess

Ein zentraler Beitrag der Doktorarbeit ist die systematische Untersuchung von Gesetzgebungsprozessen im Hinblick auf die Einflussmöglichkeiten von Oppositionsakteuren. Oppositionsakteure finden sich sowohl innerhalb als auch ausserhalb des Parlamentes und widerspiegeln die Gruppe der Wahlverlierer. Innerhalb des Parlamentes sind sowohl jene individuellen Parlamentsmitglieder wie auch Fraktionen Teil der Oppositionsakteure, welche nicht an der Regierung teilnehmen (und die somit Wählerinnen und Wähler vertreten, welche eine Oppositionspartei gewählt haben). Ausserhalb der parlamentarischen Arena gehören jedoch auch die Bürgerinnen und Bürger selbst zu den Oppositionsakteuren sofern sie für eine Partei gestimmt haben, die nicht an der Regierung beteiligt ist. Dies ist zum Beispiel dann von Bedeutung, wenn Bürgerinnen und Bürgern in direktdemokratischen Systemen selbst die Möglichkeit haben, mit Initiativen oder Referenden den Gesetzgebungsprozess zu beeinflussen. Sofern ein Staat föderalistisch organisiert ist können in diesem Zusammenhang zum Beispiel auch substaatliche Einheiten (zum Beispiel Kantone) als Oppositionsakteure betrachtet werden. Die Datenerhebung folgte den drei Stufen des Gesetzgebungsprozesses (Antrag, Debatte, Veto) und beinhaltet insgesamt sieben Aspekte:

#### *Antrag:*

- a) Akteure, welche die Möglichkeit haben, einen Gesetzesentwurf einzureichen sowie mögliche Akteure, die einen solchen Vorstoss verhindern können
- b) Akteure, welche die parlamentarische Agenda bestimmen

#### *Debatte:*

- a) Akteure, welche die Möglichkeit haben, einen Änderungsantrag einzureichen

- sowie mögliche Akteure, die einen solchen Vorstoss verhindern können
- b) Struktur der parlamentarischen Ausschüsse
  - c) Verfahren der parlamentarischen Ausschüsse

Veto:

- a) Die Möglichkeit der Regierung Dekrete und/oder Vetos zu erlassen
- b) Die Möglichkeit von Referenden

Diese Informationen wurden für insgesamt 55 Staaten weltweit erhoben, basierend auf den offiziellen Parlamentsreglementen, den nationalen Verfassungen, sowie weiteren offiziellen Informationen der nationalen Regierungen und Parlamente. Daraus resultiert ein umfassender Index der *Oppositionsrechte im Gesetzgebungsprozess*, welcher es ermöglicht, demokratische Staaten aufgrund dieser Eigenschaft miteinander zu vergleichen. Hohe Werte widerspiegeln mehr Einflussmöglichkeiten von Oppositionsakteuren, während tiefe Werte wenige solche Möglichkeiten bedeuten.

## 4. Zentrale Ergebnisse

### 4.1 Oppositionsrechte im Gesetzgebungsprozess weltweit

In einem ersten Teil der Doktorarbeit wurde aufgezeigt, inwiefern demokratische Parlamente weltweit unterschiedlich sind bezüglich der Einflussmöglichkeiten, die sie Oppositionsakteuren im Gesetzgebungsprozess zugestehen. Der Durchschnittswert auf der Skala von 0 bis 1 des Gesamtindizes *Oppositionsrechte im Gesetzgebungsprozess* liegt bei 0.53 und widerspiegelt somit einen mittleren Wert. Obwohl die meisten Länder Werte zwischen 0.4 und 0.8 aufweisen, existiert eine Reihe von Ländern, welche ihren Oppositionsakteuren sowohl deutlich weniger als auch deutlich mehr Rechte einräumen.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Die Schweiz erreicht einen Wert von 0.71 auf dem Index *Oppositionsrechte im Gesetzgebungsprozess*.

Besonders interessant für die politikwissenschaftliche Forschung ist jedoch der Zusammenhang zwischen den Oppositionsrechten und den unterschiedlichen demokratischen Regierungssystemen (parlamentarische, semi-präsidentielle und präsidentielle Systeme).<sup>7</sup> Dies gilt insbesondere, da sich diese traditionelle Unterscheidung in parlamentarische, semi-präsidentielle und präsidentielle Systeme weitestgehend durchgesetzt hat als Alleinstellungsmerkmal unterschiedlicher Typen von Demokratien.<sup>8</sup> Mit Blick auf die Oppositionsrechte im Gesetzgebungsprozess zeigt sich jedoch eine grosse Bandbreite solcher Rechte vor allem auch innerhalb gleicher Demokratie-typen. So lassen sich vor allem parlamentarische Systeme (Durchschnittswert von 0.47) nicht direkt assoziieren mit viel oder wenig Oppositionsrechten. Obwohl sie einen etwas höheren Durchschnittswert aufweisen, gruppieren jedoch auch präsidentielle (Durchschnittswert von 0.53) und semi-präsidentielle (Durchschnittswert von 0.67) Systeme viele Länder mit ganz unterschiedlichen Möglichkeiten für Oppositionsakteure zur Beeinflussung des Gesetzgebungsprozesses. Folglich scheinen die Oppositionsrechte im Gesetzgebungsprozess ein unabhängiges Merkmal demokratischer Organisation zu sein.

### 4.2 Der Einfluss von Oppositionsrechten auf die Zufriedenheit mit der Demokratie

In einem zweiten Teil der Doktorarbeit wurde untersucht, wie sich diese unterschiedlich starken Möglichkeiten zur Be-

<sup>7</sup> In parlamentarischen Systemen ist der Premier Minister sowie das Kabinett abhängig von einer parlamentarischen Mehrheit während in präsidentiellen Systemen der Präsident direkt vom Volk gewählt ist (siehe zum Beispiel Shugart 2006).

<sup>8</sup> Es gibt jedoch vermehrt Literatur, die darauf hinweist, dass diese Merkmale keineswegs die tatsächlichen Unterschiede in der Organisation von Demokratien erfassen können (siehe zum Beispiel Mainwaring und Shugart 1997a; Haggard und McCubbins 2001; Cheibub, Elkins und Gindburg 2014).

einflussung des Gesetzgebungsprozesses auf die Zufriedenheit der Bevölkerung mit der Demokratie und mit der Regierung in ihrem Land auswirken. Zu diesem Zweck wurden Umfragedaten verwendet, welche eine Unterscheidung in Gewinner und Verlierer ermöglichen.

Die Resultate zeigen, dass starke Einflussmöglichkeiten von Oppositionsakteuren die Zufriedenheit in der Bevölkerung positiv beeinflussen. Dies ist zudem nicht nur für Verlierer der Fall, sondern ebenfalls für Gewinner. Starke Oppositionsrechte im Gesetzgebungsprozess haben somit einen positiven Effekt für beide Bevölkerungsgruppen. Eine Ausnahme bilden hier Gewinner in jüngeren Demokratien. Diese zeigen mancherorts weniger Zufriedenheit in Ländern, die ihren Oppositionsakteuren starke Einflussmöglichkeiten im Gesetzgebungsprozess garantieren. Das liegt zumindest in Europa daran, dass es sich dabei oft um Staaten mit kommunistischer Vergangenheit handelt. Die Forschung hat mehrfach gezeigt, dass sich eine Sozialisierung in einem nicht-demokratischen System auch auf die Bewertung der Demokratie auswirkt.<sup>9</sup> Erklärt wird dieses Phänomen vor allem damit, dass Erwartungen an ein demokratisches System für Gewinner in ehemaligen kommunistischen Ländern sehr hoch waren. Garantiert die Demokratie anschliessend den Oppositionsakteuren viele Einflussmöglichkeiten, so ist auch die Enttäuschung und Frustration unter den Gewinnern hoch.

Diese Resultate haben wichtige Implikationen für die Entwicklung stabiler demokratischer Systeme weltweit. Erstens zeigen die Resultate, wie wichtig ein Fokus auf Parlamente sowie auf die unterschiedlichen Organisationsformen des Gesetzgebungsprozesses ist. Eine Analyse, die sich

auf die Regierungsbildung konzentriert, verschleiert einen zentralen Aspekt jedes demokratischen Systems: die Funktion des Parlaments als Institution, welche nicht nur Gewinner, sondern auch Verlierer demokratischer Wahlen repräsentiert. Darüber hinaus weisen die Resultate darauf hin, dass starke Einflussmöglichkeiten für Oppositionsakteure vor allem in jüngeren Demokratien eine zentrale Rolle spielen und die Zustimmung zum demokratischen System erhöhen. Mehrere Forscher weisen auf die überaus zentrale Rolle der Zustimmung vor allem von Verlierern in den ersten Jahren nach einer Demokratisierung hin.<sup>10</sup> Starke Oppositionsrechte im Gesetzgebungsprozess haben das Potenzial die Zufriedenheit zu steigern und somit die Chancen einer demokratischen Konsolidierung zu erhöhen.

#### **4.3 Der Einfluss von Oppositionsrechten auf die Stabilität der Demokratie**

Abschliessend wurde in einem dritten Teil untersucht, inwiefern sich der positive Einfluss von starken Oppositionsrechten im Gesetzgebungsprozess auch auf der Länderebene widerspiegelt. Einerseits zeigen die Resultate, dass starke Oppositionsrechte im Gesetzgebungsprozess keineswegs eine alleinige Konsequenz von älteren Demokratien sind. Es existieren relative junge Demokratien, die bereits starke Oppositionsrechte im Gesetzgebungsprozess garantieren, während dies nicht bei allen älteren Demokratien der Fall ist.

Darüber hinaus zeigen die Ergebnisse, dass Demokratien, welche ihren Oppositionsakteuren starke Einflussmöglichkeiten im Gesetzgebungsprozess garantieren, weniger wahrscheinlich zusammenbrechen als Demokratien, die nur geringe Oppositionsrechte aufweisen. Somit ist die Wahrscheinlichkeit für eine stabile Demokratie grösser, wenn auch Oppositionsakteure

---

<sup>9</sup> Knutsen und Wegmann 2016; Pop-Eleches und Tucker 2014, 2012, 2011; Voicu und Peral 2013; Aarts und Thomassen 2008; Anderson et al. 2005; Mishler und Rose 1996; Toka 1995.

<sup>10</sup> Riker 1983; Lipset 1959.

teure den Gesetzgebungsprozess beeinflussen können. Eine etwas detailliertere Fallanalyse zeigt zudem, dass keines der Länder, welches im untersuchten Zeitraum (zwischen 1990 und 2014) einen Demokratiezusammenbruch erlitt, starke Oppositionsrechte im Gesetzgebungsprozess garantierte.

## 5. Schlussfolgerung

Die Resultate der Doktorarbeit zeigen, dass die Art und Weise wie Parlamente organisiert sind, einen Einfluss ausübt auf die Zufriedenheit der Bevölkerung mit der Demokratie. Die Unterschiede in den Oppositionsrechten im Gesetzgebungsprozess, die im ersten Teil der Doktorarbeit aufgezeigt wurden, machen deutlich, dass eine Vernachlässigung der parlamentarischen Organisation nur ein unvollständiges Bild von unterschiedlichen Demokratietypen zeichnen kann. Die Länder zeigen deutliche Varianz bezüglich der Einflussmöglichkeiten von Oppositionsakteuren, was deutlich macht, wie wichtig das Parlament als zentrale Institution in einer Demokratie ist. Darüber hinaus zeigt die Doktorarbeit, dass die Rolle der Verlierer und der Opposition von zentraler Bedeutung sind, wenn es darum geht, Fragen der demokratischen Konsolidierung zu beantworten. Somit argumentierte ich in der Arbeit für einen neuen Fokus auf Parlamente, welche die zentrale Institution darstellen, die nicht nur Gewinner sondern auch Verlierer repräsentiert. Parlamente und besonders Oppositionsakteure sowie die Möglichkeiten den Gesetzgebungsprozess zu beeinflussen sollten von zentraler Bedeutung sein um Fragen der Rolle unterschiedlicher institutioneller Konfigurationen zu beantworten. Ein Fokus auf die Regierungsbildung allein (und somit auf die Gewinner) missachtet einen grossen Teil der institutionellen Unterschiede in demokratischen Systemen und marginalisiert die Gruppe der Wahlverlierer.

## Quellen

- AARTS, Kees and Jacques THOMASSEN. 2008. «Satisfaction with democracy: Do institutions matter?» *Electoral Studies* 27(1):5–18.
- ANDERSON Christopher J., Andre Blais, Shaun Bowler, Todd Donovan and Ola Listhaug. 2005. *Losers' consent: elections and democratic legitimacy*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- CHEIBUB, José Antonio, Zachary ELKINS and Tom GINSBURG. 2014. «Beyond Presidentialism and Parliamentarism.» *British Journal of Political Science* 44(3):515–544.
- FOA, Roberto Stefan and Yascha MOUNK. 2016. «The Democratic Disconnect.» *Journal of Democracy* 27(3):5–17.
- FOA, Roberto Stefan and Yascha MOUNK. 2017. «The Signs of Deconsolidation.» *Journal of Democracy* 28(1):5–15.
- HAGGARD, Stephan and Mathew D. McCUBBINS. 2001. Introduction. Political Institutions and the Determinants of Public Policy. In *Presidents, Parliaments, and Policy*, ed. Stephan Haggard and Mathew D. McCubbins. Cambridge: Cambridge University Press pp. 1–20.
- KNUTSEN, Carl Henrik and Simone WEGMANN. 2016. «Is democracy about redistribution?» *Democratization* 23(1):164–192.
- LINZ, Juan J. 1994. Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference? In *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives Volume 1*, ed. Juan J. Linz and Arturo Valenzuela. Baltimore: The Johns Hopkins University Press pp. 3–87.
- LIPSET, Seymour Martin. 1959. «Some Social Requisites of Democracy Economic Development and Legitimacy.» *American Political Science Review* 53:69–105.
- MAINWARING, Scott. 1993. «Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination.» *Comparative Political Studies* 26(2):198–228.
- MAINWARING, Scott and Matthew S. SHUGART. 1997a. Conclusion: Presidentialism and the Party System. In *Presidentialism and Democracy in Latin America*, ed. Scott Mainwaring and Matthew S. Shugart. Cambridge: Cambridge University Press pp. 394–439.
- MAINWARING, Scott and Matthew S. SHUGART. 1997b. «Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Approach.» *Comparative Politics* 29(4):449–471.
- MISHLER, William and Richard ROSE. 1996. «Trajectories of Fear and Hope: Support for Democ-

- racy in Post-Communist Europe.» *Comparative Political Studies* 28(4):553–581.
- POLITICO. 2016. «Martin Schulz: Trump win is Brexit-like protest vote.» Online: <http://www.politico.eu/article/martin-schulz-trump-win-is-brexit-like-protest-vote/>. Zugang im März 2017.
- POP-ELECHES, Grigore and Joshua A. TUCKER. 2011. «Communism's Shadow: Postcommunist Legacies, Values, and Behavior.» *Comparative Politics* 43(4):379–408.
- POP-ELECHES, Grigore and Joshua A. TUCKER. 2012. «Post-Communist Legacies and Political Behavior and Attitudes.» *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization* 20(2):157–166.
- POP-ELECHES, Grigore and Joshua A. TUCKER. 2014. «Communist socialization and postcommunist economic and political attitudes.» *Electoral Studies* 33:77–89.
- RIKER, William H. 1983. Political theory and the art of heresthetics. In *Political science: The state of the discipline*, ed. Ada W. Finifter. Washington DC: American Political Science Association Washington pp. 47–67.
- SHUGART, Matthew S. 2006. Comparative Executive-Legislative Relations. In *The Oxford Handbook of Political Institutions*, ed. R.A.W. Rhodes, Sarah A. Binder and Bert A. Rockman. Oxford, New York: Oxford University Press pp. 344–365.
- SHUGART, Matthew and John M. CAREY. 1992. *Presidents and Assemblies Constitutional Design and Electoral Dynamics*. New York: Cambridge University Press.
- STEPAN, Alfred and Cindy SKACH. 1993. «Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation. Parliamentarism versus Presidentialism.» *World Politics* 46(1):1–22.
- THE GUARDIAN. 2016. «Who will be hurt more by a third party 'protest' vote – Clinton or Trump?». Online: <https://www.theguardian.com/us-news/2016/nov/04/third-party-vote-protest-us-election-states-trump-clinton>. Zugang im März 2017.
- THE WASHINGTON POST. 2016. «It's not just Trump. Authoritarian populism is rising across the West. Here's why.» Online: [https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2016/03/11/its-not-just-trump-authoritarian-populism-is-rising-across-the-west-heres-why/?utm\\_term=.f17cf4ae718a](https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2016/03/11/its-not-just-trump-authoritarian-populism-is-rising-across-the-west-heres-why/?utm_term=.f17cf4ae718a). Zugang im März 2017.
- TOKA, Gábor. 1995. Political Support in East-Central Europe. In *Citizens and the State*, ed. Hans-Dieter Klingemann and Dieter Fuchs. Oxford, New York: Oxford University Press pp. 354–381.
- VOETEN, Erik. 2016. «Are People Really Turning Away from Democracy?». Online: <https://ssrn.com/abstract=2882878>. Zugang im März 2017.
- VOICU, Malina and Edurne Bartolome PERAL. 2013. «Support for democracy and early socialization in a non-democratic country: does the regime matter?» *Democratization* 21(3):554–573. ●



# Europäisches Mehrebenen-Legislativsystem: Beteiligung nationaler Parlamente und Auswirkungen auf die repräsentative Demokratie<sup>1</sup>

Hüseyin Çelik, Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften

## 1. Abstract

Die europäische Integration führte zur Supranationalisierung legislativer Kompetenzen. Trotz Stärkung des Europäischen Parlaments konnte aufgrund der mittelbaren Legitimation des Rates keine durchgreifende Parlamentarisierung verwirklicht werden. Ziel der Arbeit ist die Untersuchung des Wandels des parlamentarischen Systems, seiner Ausgestaltung im europäischen Mehrebenen-Legislativsystem und dessen Auswirkungen auf die Demokratie. Im Vordergrund stehen das supranationale Europäische Parlament, der Rat der Europäischen Union (Rat) und die nationalen Parlamente. Der besondere Fokus liegt auf dem Art. 12 des Vertrags über die Europäische Union (EUV), dem unmittelbaren Legitimationsbeitrag, den die nationalen Parlamente zum Ausbau der supranationalen Demokratie leisten. Behandelt werden auch die rechtshistorischen Grundlagen und das politische System der Europäi-

schen Union (EU), die supranationale Demokratie und das Demokratiedefizit.

## 2. Gegenstand und Zielsetzung der Dissertation

*Ziel* der Arbeit ist es, anhand der Untersuchung der europäischen Integration (§ 2), der Entwicklung der legislativen Institutionen auf europäischer (§ 4 und § 5) und nationaler (§ 6) Ebene sowie der Gestaltung repräsentativer Demokratie auf supranationaler Ebene (§ 7 bis § 9) die mit dem Vertrag von Lissabon (Art. 12 EUV) entstandene Neugestaltung der Rolle der legislativen Institutionen der Europäischen Union sowie ihre Auswirkungen auf die repräsentative Demokratie auf supranationaler Ebene aufzuzeigen.

Vor diesem Hintergrund gliedert sich die Arbeit in *vier Teile* und *zehn Kapitel*. Nach einem Einleitungskapitel (§ 1) wird in einem ersten Teil in die Thematik eingeführt, die Terminologie erklärt und der Untersuchungsgegenstand eingegrenzt. In § 2 wird zunächst anhand einer Analyse der Gründungs- und Änderungsverträge ein rechthistorischer Überblick über die wesentlichen Etappen der *institutionellen Integration* der Europäischen Union gegeben. Untersucht wird vor allem die Rolle der verschiedenen legislativen Organe der europäischen Tealebene der Mehrebenen-Legislative von der Gründungsphase bis zur Gegenwart. Das nächste Kapitel (§ 3) befasst sich mit dem politischen System der EU.

<sup>1</sup> Der Text basiert auf der Doktorarbeit: Europäisches Mehrebenen-Legislativsystem: Beteiligung nationaler Parlamente und Auswirkungen auf die repräsentative Demokratie; Dissertation der Universität Zürich; Zürcher Studien zum öffentlichen Recht 234, Schulthess Verlag 2016, 366 Seiten, ISBN 978-3-7255-7382-0. Die Doktorarbeit wurde an der Jahresversammlung der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen am 11. November 2017 präsentiert.

Im zweiten Teil (§ 4–6) werden die Organe der *Mehrebenen-Legislative* der europäischen Tealebene behandelt. Dabei werden sowohl die Entwicklung der legislativen Rolle einzelner Institutionen im Mehrebenensystem als auch ihre Strukturen und Entscheidungskompetenzen eingehend dargestellt. Eine besondere Berücksichtigung finden die über Art. 12 EUV vermittelten neuen Beteiligungsmöglichkeiten der nationalen Parlamente im Gesetzgebungsverfahren auf europäischer Ebene.

Der dritte Teil (§ 7–9) befasst sich mit dem Konzept der *Mehrebenen-Demokratie* in der Europäischen Union, wobei zunächst in § 7 die Grundlagen der Demokratie dargestellt werden. Danach folgt die Behandlung der repräsentativen (dualen) Demokratie auf europäischer Ebene und des Demokratiedefizits (§ 8). Abgeschlossen wird dieser Teil mit der Erörterung der Legitimation des supranationalen europäischen Mehrebenen-Legislativsystems in § 9.

Der abschliessende vierte Teil (§ 10) widmet sich einer zusammenfassenden *Würdigung* des Untersuchungsergebnisses. Den Abschluss bilden einige Hinweise auf Massnahmen zur Minderung des Demokratiedefizits durch Ausbau der supranationalen Mehrebenen-Legislative.

### 3. Inhaltliche Zusammenfassung der Dissertation

#### 3.1. Legitimation supranationaler Herrschaft

Anlass für die Dissertation bildete die Krise des politischen Systems der Europäischen Union. Diese hat eine – immer noch nicht vollendete – *eigenständige Rechtsordnung* mit Institutionen eigener Art hervorgebracht. Die globalen Transformationsprozesse verbunden mit den regionalen wirtschaftlichen und politischen Krisen stellen die Positionierung Europas in den Mitgliedstaaten und in der Welt vor neuen Herausforderungen.

Vor diesem Hintergrund untersucht die Dissertation die Frage, wie die *legislative Ebene* der Europäischen Union, ihre Legitimation und damit die repräsentative Demokratie auf supranationaler Ebene ausgebaut werden soll, um auf zukünftige wirtschaftliche, politische und soziale Globalverflechtungen reagieren zu können. Zu diesem Zwecke befasst sich die Arbeit mit dem Wandel bzw. der Supranationalisierung des parlamentarischen Systems, seiner Gestaltung im europäischen Mehrebenen-Legislativsystem und dessen Auswirkungen auf die (supranationale) repräsentative Demokratie bzw. das Demokratiedefizit. Schliesslich liefert die Studie Überlegungen zur Frage, ob die institutionelle Weiterentwicklung der Europäischen Union zu einem europäischen Bundesstaat führen würde.

#### 3.2. Europäisches Mehrebenen-Legislativsystem

Es gilt herauszufinden, durch welchen *institutionellen Aufbau* und welche Gesetzgebungsverfahren die Legitimation supranationaler Herrschaft sichergestellt werden kann. Institutionen, die gegenwärtig mittelbar oder unmittelbar diese Legitimation vermitteln können, sind das Europäische Parlament, der Rat der Europäischen Union sowie die nationalen Parlamente. Somit kann die Legitimation der Union entweder durch den Ausbau der Rechte des supranationalen Europäischen Parlaments oder die Reform des Rates oder die institutionelle Einbindung der mitgliedstaatlichen Parlamente gestärkt werden.

Der Autor befürwortet die Stärkung der Institutionen *beider* – sowohl nationaler als auch supranationaler – *Ebenen* und behandelt dies unter dem Begriff «europäische Mehrebenen-Legislative». Sie setzt sich aus den gesetzgebenden Organen der supranationalen Ebene einerseits, und derjenigen der mitgliedstaatlichen Ebene andererseits zusammen.

Das Europäische Parlament und der Rat – als supranationale und unmittelbar gesetzgebende Organe der Unionsebene – bilden zusammen mit den nationalen Parlamenten – als mittelbar gesetzgebende Organe europäischer Ebene und unmittelbar gesetzgebende Organe nationaler Ebene – das *europäische Mehrebenen-Legislativsystem*. Ihnen allen zusammen kommt eine zentrale Rolle bei der Gestaltung der (repräsentativen) Demokratie auf supranationaler Ebene zu.

Der besondere Fokus der Arbeit liegt jedoch auf dem *Art. 12 EUV*, bzw. den Beteiligungsmöglichkeiten mitgliedstaatlicher Parlamente am Gesetzgebungsverfahren der Union. Kodifiziert wurde damit der unmittelbare Legitimationsbeitrag, den die nationalen Parlamente zum Ausbau der supranationalen Demokratie bzw. zum Abbau des Demokratiedefizits leisten.

### 3.3. Supranationalisierung und Demokratiedefizit

Die grösste Herausforderung des supranationalen Regierens besteht in der Gestaltung der *Legitimation der Institutionen*. Die europäische Integration verlagerte nämlich nationale Legislativkompetenzen auf die supranationale Ebene. Die Übertragung der Rechtsetzungskompetenzen der unmittelbar demokratisch legitimierten nationalen Parlamente auf die vor allem mittelbar demokratisch legitimierten Legislativorgane der supranationalen Ebene (Rat und Kommission) wird als Demokratiedefizit bezeichnet. Ein zentrales Untersuchungsobjekt stellt deswegen die Analyse der Auswirkungen der Supranationalisierung des parlamentarischen Systems auf die repräsentative Demokratie unter besonderer Betrachtung des Demokratiedefizits.

Die *Supranationalisierung* vormals mitgliedstaatlicher legislativer Kompetenzen fand zunächst ohne durchgreifende Parlamentarisierung der Union statt. Die den nationalen Parlamenten abhandengekommenen Rechtsetzungsbefugnisse wurden

nicht im gleichen Ausmass auf das Europäische Parlament, sondern auf den nur mittelbar demokratisch legitimierten *Rat* oder die *Kommission* übertragen. Zudem nahmen beide Organe auch exekutive Aufgaben wahr.

### 3.4. Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union

Das Europäische Parlament war in der Gründungsphase eine beratende *Versammlung* ohne echte parlamentarische Funktionen, wobei der Rat das hauptamtliche Gesetzgebungsorgan war. Die *Versammlung* setzte sich aus Mitgliedern der nationalen Parlamente zusammen, war nur mittelbar legitimiert und hatte lediglich eine beratende Funktion. Ihre Mitwirkung an der Rechtsetzung beschränkte sich auf die Anhörung.

Um eine *durchgreifende Parlamentarisierung* der Europäischen Union zu verwirklichen, dem Kompetenzverlust nationaler Parlamente durch die Stärkung demokratischer Legitimation der Union Rechnung zu tragen und damit dem Demokratiedefizit entgegenzuwirken, wurde zunächst die Rolle des Europäischen Parlaments ausgebaut. Die erste Stärkung erfuhr das Parlament im Jahr 1976 durch die Einführung der allgemeinen und unmittelbaren *Volkswahl*. Danach kam es zum kontinuierlichen Ausbau parlamentarischer Kompetenzen; so wurde 1986 das Verfahren der Zusammenarbeit und 1992 das Mitentscheidungsverfahren eingeführt, welches durch den Vertrag von Lissabon zum *ordentlichen Gesetzgebungsverfahren* gemäss *Art. 294* des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) erweitert wurde. Mittlerweile ist das Europäische Parlament in vielen Bereichen zu einem dem Rat weitgehend *ebenbürtigen Gesetzgebungsorgan* geworden. Die Gleichberechtigung von Parlament und Rat ist vor allem in den aus mitgliedstaatlicher Sicht besonders sensiblen Bereichen nicht durchgehend verwirklicht worden. Im Vergleich zu nationalen Parla-

menten fehlt dem Europäischen Parlament ausserdem das *Initiativrecht*, welches weiterhin der Kommission zusteht.

Dem *Rat der Europäischen Union* kommt weiterhin eine Vorrangstellung im Rahmen der Gesetzgebung auf europäischer Ebene zu. Von grossem Interesse ist in diesem Zusammenhang die Frage, ob die Umwandlung des Rates in eine unmittelbar legitimierte Kammer – wie der schweizerische Ständerat – langfristig eine bessere demokratische Legitimation der Europäischen Union sicherstellen kann.

### 3.5. Nationale Parlamente

Trotz kontinuierlicher Stärkung des Europäischen Parlaments kann festgestellt werden, dass bisher *keine durchgehende Gleichberechtigung* von Parlament und Rat verwirklicht werden konnte. Seit dem Vertrag von Maastricht von 1992 werden deswegen vermehrt auch nationale Parlamente zum Ausbau demokratischer Legitimation der Union herangezogen. Das ist der Grund, warum die Parlamentarisierung der Europäischen Union durch den *Rückgriff* auf die nationalen Parlamente behandelt wurde.

Die nationalen Parlamente sind seit Anfang der europäischen Integration Teil des Demokratisierungsprozesses der Europäischen Union. Zunächst vermittelten sie eine lediglich *mittelbare Legitimation* des Rates bzw. des Europäischen Rates – und bis zu seiner Direktwahl im Jahr 1976 auch des Europäischen Parlaments. Mit dem Vertrag von Lissabon, der 2009 in Kraft trat, wurden nationale Parlamente über *Art. 12 EUV* unmittelbar in das Gesetzgebungsverfahren der Europäischen Union eingebunden. Damit dürfen sie die europäischen Entscheidungen mitbestimmen.

Die *unmittelbare Beteiligung* nationaler Parlamente am Rechtsetzungsverfahren der Europäischen Union im Rahmen des *Art. 12 EUV* baut die duale Legitimation des europäischen Regierens bzw. die repräsentative Demokratie auf supranationaler

Ebene weiter aus. Diese *selbstständige demokratische Legitimation* nationaler Parlamente führt zur erhöhten Partizipation des europäischen Bürgers, trägt zu mehr Bürgernähe und Demokratie bei und ermöglicht eine bessere demokratische Legitimation des europäischen Regierens. Die Intensivierung der Beteiligung der Bürger am politischen System wirkt auch dem Demokratiedefizit entgegen.

Der wesentliche Beitrag der Arbeit besteht darin, dass sie durch die Darstellung der *Willensbildung* auf der Ebene der supranationalen Union und der Mitgliedstaaten aufzeigt, welche Rolle die *nationalen Parlamente* in der Europäischen Union einnehmen. Ob die nationalen Parlamente in einem neuen Organ – neben dem Rat und dem Europäischen Parlament – vertreten sein sollen, oder ob sie eher eine Rolle in den Bereichen des europäischen Handelns spielen sollen, in denen das Europäische Parlament keine Zuständigkeiten besitzt, oder ob sie sich auf die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten konzentrieren sollen, indem sie beispielsweise vorab die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips kontrollieren, bilden weitere Kernfragen der vorliegenden Arbeit.

## 4. Zusammenfassende Schlussfolgerungen

Eine durchgreifende Parlamentarisierung der Europäischen Union ist bisher nur unzureichend verwirklicht worden. Wünschenswert wäre ein unmittelbar legitimiertes *supranationales parlamentarisches System*. Erreichbar ist dieses durch die Reform des Rates einerseits und die ausnahmslose Beteiligung des Europäischen Parlaments am supranationalen Gesetzgebungsverfahren andererseits, die ergänzt und gestärkt wird durch die Beteiligung der nationalen Parlamente am europäischen Gesetzgebungsverfahren.

Eine stärkere demokratische Legitimation der Europäischen Union kann vor allem durch eine effiziente und regelmässige *Zusammenarbeit* zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten, nationalen Parlamenten unter sich, sowie zwischen nationalen und subnationalen Parlamenten erreicht werden. In der Form des Art. 12 EUV hat der Vertrag von Lissabon die rechtlichen Voraussetzungen für eine stärkere Beteiligung der nationalen Parlamente am Gesetzgebungsverfahren der Europäischen Union geschaffen.

Durch die Beteiligung der nationalen Parlamente kann die Legitimationsvermittlung des Europäischen Parlaments ergänzt aber nicht ersetzt werden. Dem *Demokratiedefizit* auf supranationaler Ebene kann durch eine ausnahmslose Beteiligung des mit Initiativrecht ausgestatteten Europäischen Parlaments am supranationalen Gesetzgebungsverfahren effektiver entgegengewirkt werden.

Eine Stärkung der demokratischen Legitimation der Union wäre ausserdem durch die Einführung eines *Zweikammersystems* mit unmittelbarer Legitimation der Volks- und Staatenkammer erreichbar. Neben der vollen Gesetzgebungstätigkeit des Europäischen Parlaments als Volkskammer setzt dies die Reform des Rates der Europäischen Union bzw. seine Umwandlung in eine unmittelbar legitimierte Staatenkammer voraus. ●



# Ein neues Kommissionssystem für den Grossen Gemeinderat Wetzikon

«Kontinuität gibt uns Wurzeln; Veränderung gibt uns Äste, die uns erlauben uns auszudehnen, zu wachsen und neue Höhen zu erreichen.»

*Pauline R. Kezer, ehemalige US-Politikerin*

## 1. Standortbestimmung nach drei Jahren

Der Grosse Gemeinderat der Stadt Wetzikon besteht seit dem 12. Mai 2014. Er wurde nach mehreren Anläufen an der Urne ins Leben gerufen. Seit seiner Gründung verfügt der Grosse Gemeinderat über zwei ständige Kommissionen, nämlich die Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission (GRPK) und die Kommission für Raumplanung und Landgeschäfte (KRLG). Als Fachkommission ist die KRLG für alle Landgeschäfte und Geschäfte im Bereich Raumplanung zuständig, während die GRPK alle übrigen Geschäfte vorberätet. Mittlerweile hat sich die Praxis der Kommissionsarbeit gefestigt, die Abläufe sind eingespielt. So treten auch Stärken und Schwächen des Kommissionssystems zutage. Die im Mai 2018 beginnende neue Legislaturperiode des Parlamentes stellte eine ideale Gelegenheit dar, mit einer Anpassung des Kommissionssystems den erkannten Schwächen entgegenzuwirken und bisherige Stärken beizubehalten.

Am 6. März 2017 wählte der Grosse Gemeinderat eine Spezialkommission mit dem Auftrag, das Kommissionssystem zu analysieren. Der Auftrag der Spezialkommission wurde somit ergebnisoffen formuliert. Die Zusammensetzung der Kommission gab hingegen zu bedeutend mehr Diskussionen Anlass: Die grösste Fraktion sprach sich für eine 9er-Besetzung proportional zur Fraktionsstärke aus, die

übrigen Fraktionen befürworteten ein 6er-Gremium, in dem jede Fraktion mit einem Mitglied vertreten wäre. Bei der Besetzung des Präsidiums kam es ausserdem zu einer Kampfwahl. Schliesslich setzte der Grosse Gemeinderat die Mitgliederzahl auf 6 fest.

Die Analyse der Spezialkommission zeigte, dass das bisherige Kommissionssystem durchaus gewisse Schwächen aufweist. So ist die Arbeitslast sehr ungleich auf die beiden bestehenden Kommissionen verteilt – im Jahr 2017 hatte die GRPK 20 Geschäfte zu beraten, die KRLG nur 4. Dementsprechend ungleich fiel die Sitzungskadenz aus. Auffallend ist auch, dass Wetzikon als sechstgrösste Stadt des Kantons mit mehr als 24'000 Einwohnerinnen und Einwohnern über vergleichsweise wenige parlamentarische Kommissionen verfügt.

Ein zentraler Grundgedanke jedes parlamentarischen Kommissionssystems ist die fachliche Fokussierung und damit der Aufbau von spezifischem Fachwissen. Diese Fokussierung wird heute nur in begrenztem Mass erreicht. Da die KRLG über einen engen fachlichen Zuständigkeitsbereich verfügt, beschäftigt sich die GRPK mit einem sehr breiten Aufgabenfeld. Ausserdem ist unter dem bisherigen Kommissionssystem die Vorberatung der Geschäfte auf sehr wenige Ratsmitglieder verteilt. Dies bedeutet, dass eine kleine Gruppe der Parlamentsmitglieder sich sehr intensiv mit den Geschäften befasst, während eine Mehrheit kaum in die Vorberatung der Geschäfte einbezogen wird. Diese Ungleichheit führt zu Wissensunterschieden innerhalb des Grossen Gemeinderates und einer demokratisch weniger breit abgestützten Vorberatung.

## 2. Das neue Wetziker Kommissionssystem

Innerhalb von 8 Monaten konzipierte die Spezialkommission ein neues Kommissionssystem, unterbreitete dem Stadtrat einen Vorentwurf zur Anhörung und ersuchte das Gemeindeamt des Kantons um Vorprüfung der geänderten Gemeindeordnung. Der Entwurf der Spezialkommission sah ein neues Kommissionssystem mit einer Rechnungsprüfungskommission (RPK) und zwei Fachkommissionen vor. Jede Kommission wird aus 9 Parlamentsmitgliedern aller Fraktionen bestehen. Die Fachkommission I wird für die Bereiche Energie, Hochbau, Planung, Stadtwerke, Tiefbau, Umwelt und Verkehr zuständig sein, die Fachkommission II für die Bereiche Alter, Bevölkerung, Bildung, Gesundheit, Jugend, Kultur, Sicherheit, Sport und Soziales. Die RPK wird vor allem die Jahresrechnung, den Voranschlag und den Jahresbericht prüfen. Ausserdem wird sie sich mit Querschnittsthemen wie Immobilien, Informatik und Personal befassen.

Die bisherige Organisation mit GRPK und KRLG ist in der Gemeindeordnung<sup>1</sup> verankert. Das neue Zürcher Gemeindegesetz<sup>2</sup> legt den Parlamentsgemeinden jedoch nahe, die Parlamentsstrukturen im Organisationserlass des Parlamentes (Geschäftsordnung) festzulegen. Von dieser Möglichkeit wollte die Spezialkommission Gebrauch machen, denn so kann das Kommissionssystem bei Bedarf mit verhältnismässigem Aufwand angepasst werden. Das neue Gemeindegesetz beinhaltet weiter eine Rechtsgrundlage für die Einberufung einer parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK). Verfahren und Organisation müssen von den Parlamentsgemeinden selbst geregelt werden. Die

Spezialkommission nahm sich auch dieser Aufgabe an und arbeitete ein entsprechendes Reglement aus.

Gegenüber dem heutigen System wird die Vorberatung der Geschäfte auf mehr Schultern verteilt, der grösste Teil der Parlamentsmitglieder wird einbezogen. Damit wird die Arbeitslast einzelner Parlamentsmitglieder vermindert und eine vertiefte Auseinandersetzung mit den Dossiers ermöglicht. Dem Milizprinzip entsprechend erhalten mehr Parlamentsmitglieder die Gelegenheit, ihr Wissen und Erfahrungen aus Beruf und anderen Tätigkeiten gezielt in die Kommissionsarbeit einzubringen. Die neue Organisation ermöglicht den Parlamentarierinnen und Parlamentariern zudem eine verstärkte fachliche Fokussierung und den vermehrten Aufbau von Fachwissen. Insgesamt wird das Parlament damit in seinen Entscheidungen unabhängiger und kann eine stärkere Position gegenüber Stadtrat und Verwaltung einnehmen.

In einer internen Informationsveranstaltung wurde das neue Kommissionssystem vorgestellt, Fragen der Ratsmitglieder beantwortet und versucht, Bedenken abzuholen. Am 11. Dezember 2017 wurde der Antrag der Spezialkommission<sup>3</sup> im Parlament beraten: Die Debatte wurde intensiv geführt und war sowohl prozedural als auch inhaltlich anspruchsvoll.<sup>4</sup> Einige Stimmen im Parlament lehnten die Vorlage gesamthaft ab – hatte sich das bisherige Kommissionssystem aus ihrer Sicht bewährt. Sie scheideten jedoch mit einem Antrag auf Nichteintreten. Eine Fraktionsmehrheit stellte Änderungsanträge betreffend die Bezeichnung der RPK sowie die Möglichkeit, ein Geschäft an mehrere

---

<sup>3</sup> Antrag der Spezialkommission AKS zur Änderung des Kommissionssystems vom 9. Oktober 2017.

<sup>4</sup> Audioprotokoll des Grossen Gemeinderates vom 11. Dezember 2017, Traktandum «Antrag zur Änderung des Kommissionssystems des Grossen Gemeinderates der Spezialkommission Analyse des Kommissionssystems (Beratung)».

---

<sup>1</sup> Gemeindeordnung der Stadt Wetzikon (GO) vom 23. September 2012.

<sup>2</sup> Gemeindegesetz des Kantons Zürich (GG) vom 20. April 2015.

Kommissionen zuzuweisen. Die Antragstellenden befürchteten, dass Effizienz und Kosten der Kommissionsarbeit durch «Doppelzuweisungen» von Geschäften negativ beeinträchtigt würden. Sie konnten sich damit durchsetzen, dass nun die «Einfachzuweisung» der Standard sein wird. Das bedeutet, dass die RPK Kreditvorlagen mit fachlichen Komponenten, welche in die Zuständigkeit einer Fachkommission fallen, nicht prüft. Bei der Vorberatung des Voranschlages, der Jahresrechnung sowie des Geschäftsberichtes werden jedoch unter Federführung der RPK auch die Fachkommissionen ihre Sachbereiche vorberaten. Schliesslich sprach sich das Parlament in der Schlussabstimmung mit 31 zu 2 Stimmen für die Änderung der Gemeindeordnung und mit 32 zu 0 Stimmen für die Anpassung der Geschäftsordnung aus.<sup>5</sup>

Über die Änderung der Gemeindeordnung wurde am 4. März 2018 an der Urne abgestimmt; 73,5% der Wetziker Stimmenden befürworteten die Vorlage.<sup>6</sup> Nachdem nun auch die letzte Hürde genommen werden konnte, steht der Einführung auf die zweite Amtsperiode des Grossen Gemeinderates hin, beginnend am 28. Mai 2018, nichts mehr im Wege.

Das PUK-Reglement<sup>7</sup> wurde dem Grossen Gemeinderat losgelöst von der Reform des Kommissionssystems, am 22. Januar 2018 unterbreitet. Er genehmigte den Erlass mit 32 zu 0 Stimmen diskussionslos.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> Beschlussprotokoll des Grossen Gemeinderates vom 11. Dezember 2017, Traktandum «Antrag zur Änderung des Kommissionssystems des Grossen Gemeinderates der Spezialkommission Analyse des Kommissionssystems (Beratung)».

<sup>6</sup> Weisung zur Abstimmung vom 4. März 2018; Abstimmungsprotokoll vom 4. März 2018.

<sup>7</sup> Antrag der Spezialkommission AKS zum Reglement über die parlamentarische Untersuchungskommission vom 19. Dezember 2017.

<sup>8</sup> Beschlussprotokoll der Sitzung des Grossen Gemeinderates vom 22. Januar 2018, Traktandum «Antrag zum Reglement über die parlamentarische Untersuchungskommission der Spezialkommission Analyse des Kommissionssystems (Beratung)».

### 3. Das Erfolgsrezept?

Institutionelle Veränderungen sind anspruchsvoll und scheitern nicht selten – nicht aber in unserem Fall. Hat Wetzikon ein Erfolgsrezept für derartige Reformen entdeckt?

Einige Vorzeichen waren bei dieser Reform nicht allzu günstig: Der Auftrag an die Spezialkommission war mit «Analyse des Kommissionssystems» sehr allgemein gehalten – die Vorstellungen dürften also entsprechend weit auseinandergegangen sein. Ein externer Problemlösungsdruck war kaum vorhanden – Medien und Bevölkerung interessieren sich zwar durchaus für das neue Parlament, das Kommissionssystem stand für sie aber kaum im Vordergrund. Die Exekutive arrangierte sich mit den Kommissionen – hatte sie doch nur mit diesem System eigene Erfahrungen gemacht. Ein interner Problemlösungsdruck wurde hingegen wohl von einer Mehrheit des Parlamentes bejaht. Der Zeitplan, innerhalb eines Jahres eine Teilrevision der Gemeindeordnung durchzuführen, liess ausserdem Zweifel an der Machbarkeit zu. Rückblickend lässt sich aber sagen, dass der Zeitdruck einerseits einen disziplinierenden und mobilisierenden Effekt auf die Spezialkommission hatte. Andererseits hätten sich Unvorhergesehenes und Terminkollisionen derart ungünstig auf den Zeitplan auswirken können, dass der Abstimmungstermin und damit der optimale Einführungszeitpunkt verpasst worden wäre. Das hätte das Projekt grundsätzlich gefährden oder auf lange Zeit hinaus verzögern können.

Dieser ungünstigen Ausgangslage standen jedoch folgende Erfolgsfaktoren entgegen: Das Wetziker Parlament zeichnet sich durch Offenheit gegenüber Innovation und Weiterentwicklung sowie durch einen ungebrochenen Gestaltungswillen aus. Abnützungerscheinungen im Einsatz für die Stadtpolitik und das Parlament sind kaum auszumachen. Man blickt in Wetzikon nicht

auf eine jahrzehntelange Parlamentstradition zurück – alte Zöpfe konnten also noch keine wachsen und Strukturen nicht verkrusten. Die Entwicklung einer Parlamentskultur und die Herausbildung von informellen und formellen Regeln dauern noch immer an, hier liess sich eine Änderung des Kommissionssystems gut einfügen. Dieses «Window of Opportunity» hätte sich in einer nächsten Legislatur womöglich geschlossen ...

Auch wenn die Bildung der Spezialkommission teilweise von Skepsis und Meinungsverschiedenheiten geprägt war, hat das Parlament in dieser Phase mit Bedacht gehandelt. Es hat die Spezialkommission mit Mitgliedern besetzt, welche Erfahrung aus vergangenen Spezialkommissionen mitbrachten und damit um Schwierigkeiten und Misserfolgskfaktoren wussten, den Arbeitsaufwand bei geringer Entschädigung nicht scheuten, kompromissbereit und in der Lage und Willens waren, in ihren Fraktionen immer wieder Überzeugungsarbeit zu leisten. Der Kommissionspräsident stammte aus dem bürgerlichen Lager (welches der Analyse eher skeptisch gegenüberstand), ist erfahrener Projektmanager und versteht es, sich für seine Anliegen einzusetzen. Das 6er-Gremium wies eine optimale Grösse auf, um fundiert zu diskutieren, alle Meinungen zu berücksichtigen und Kompromisse zu erarbeiten. Bei umstrittenen Entscheiden waren stets die Kräfteverhältnisse im Parlament die Leitplanke. Um das «Fuder nicht zu überladen» und den Zeitplan nicht zu gefährden, wurde das PUK-Reglement vom Rest der Vorlage entkoppelt und dem Parlament in einer separaten Vorlage unterbreitet. Selbstkritisch muss aber auch eingestanden werden, dass die Spezialkommission die bestehenden Kommissionen in die Konzeptphase direkt miteinbeziehen hätte sollen. Das Parlament passte den Entwurf der Spezialkommission auf Antrag einer Fraktionsmehrheit an. Damit wurde dem Hauptkritikpunkt Rechnung getragen und

so vermutlich die Bildung einer geeinten Opposition im Hinblick auf die Urnenabstimmung verhindert. Kritikerinnen und Kritiker dürfte ausserdem milde gestimmt haben, dass das Kommissionssystem zukünftig bei Bedarf mit vertretbarem Aufwand angepasst werden kann. Auch die grössten Unterstützerinnen und Unterstützer des Kommissionssystems mussten eingestehen, dass das nun gewählte Kommissionssystem Neuland ist und sich früher oder später wieder Optimierungsbedarf einstellen kann.

Ein eigentliches Erfolgsrezept vermag dies nicht zu sein. Günstige Rahmenbedingungen lassen sich schliesslich nicht erzwingen. Trotzdem darf das Wetziker Parlament wohl stolz auf diese Weiterentwicklung in Eigenregie sein.

Franziska Gross  
Leiterin Parlamentsdienste  
Wetzikon/Ratssekretärin  
franziska.gross@wetzikon.ch

Für weitere Informationen oder Unterlagen  
siehe <https://www.wetzikon.ch/politik/parlament>



## Vorankündigung der Jahresversammlung 2018 der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen SGP

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir freuen uns, Ihnen bekanntzugeben, dass die diesjährige Jahresversammlung der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen am **Freitag, 9. November, und Samstag, 10. November 2018, in Chur** stattfinden wird. Die SGP bedankt sich beim Grossen Rat des Kantons Graubünden für die Organisation dieses Anlasses.

Die Versammlung beginnt am Freitag um 16.30 Uhr mit einem geselligen Teil, der uns in die Churer Altstadt führt. Am nächsten Morgen findet der offizielle Teil im Bündner Grossratsgebäude statt. Die traditionelle Debatte befasst sich dieses Jahr mit folgendem Thema:

### 100 Jahre Proporzwahl

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

Freundliche Grüsse

Schweizerische Gesellschaft  
für Parlamentsfragen  
Grosser Rat des Kantons Graubünden

## Préinvitation à l'assemblée annuelle 2018 de la Société suisse pour les questions parlementaires SSP

Madame, Monsieur,

Nous avons le plaisir de vous informer que la prochaine assemblée annuelle de la Société suisse pour les questions parlementaires se tiendra à *Coire les vendredi 9 et samedi 10 novembre 2018*. La SSP remercie d'ores et déjà le Grand Conseil du canton des Grisons, organisateur de cette manifestation.

Celle-ci débute vendredi vers 16h30 avec une partie conviviale, qui nous conduira dans la vieille ville de Coire. La partie officielle se déroulera le lendemain matin dans la salle du Grand Conseil. Notre traditionnelle

conférence-débat sera consacrée cette année au thème :

### 100 ans de scrutin proportionnel

Nous vous prions de vous réserver d'ores et déjà cette date; l'invitation définitive, accompagnée du programme détaillée et du formulaire d'inscription, vous parviendra, également par courrier électronique au début du mois de juin.

Dans l'espoir de pouvoir vous souhaiter la bienvenue à cette occasion, ne vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, l'expression de notre considération distinguée.

Société suisse pour les  
questions parlementaires  
Grand Conseil du Canton des Grisons

## Preannuncio della convocazione all'assemblea annuale 2018 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 *Coira venerdì 9 e sabato 10 novembre 2018*. La SSP ringrazia sin d'ora il Gran Consiglio del Cantone dei Grigioni, che organizza questa manifestazione.

Il programma prenderà avvio venerdì dalle ore 16.30 con una parte conviviale che ci condurrà nella città vecchia di Coira. L'indomani mattina la parte ufficiale si svolgerà nella sala del Gran Consiglio con la nostra tradizionale conferenza che quest'anno avrà per tema:

### 100 anni di sistema proporzionale

Vi invitiamo a riservare sin d'ora questa data; l'invito definitivo, accompagnato dal programma dettagliato e da un modulo d'iscrizione, vi sarà trasmesso 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.

Società svizzera per le  
questioni parlamentari  
Gran Consiglio del Cantone dei Grigioni



## 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.luetthi@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, Ratssekretärin, Rathausplatz 1, 6460 Altdorf, T: 041 875 20 06, 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, Ratsschreiber, 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 Strebler, Sekretär des Kantonsrates, Rathaus, 4500 Solothurn, T: 032 627 20 79, E: michael.strebler@sk.so.ch

#### *Grosser Rat Basel-Stadt*

Beat Flury, Leiter Parlamentsdienst, Rathaus, 4001 Basel, T: 061 267 40 15, M: 079 420 44 07, E: beat.flury@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 IR*

Markus Dörig, Ratsschreiber, 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 12, 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,  
1720 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,  
Bremgartenstrasse 22, 8953 Dietikon, T: 044 744 36 31,  
E: uwe.krzesinski@dietikon.ch

**Ville de Fribourg – Stadt Freiburg**

Mathieu Maridor, 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.maridor@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 Koller, 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**

Christoph Stalder, Vizestadtschreiber, Rathaus, 3602 Thun,  
T: 033 225 82 17, E: christoph.stalder@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, Pionierstrasse 7,  
8403 Winterthur, T: 052 267 51 58, F: 052 267 59 35,  
E: marc.bernhard@win.ch

**Stadt Zug**

Martin Würmli, Stadtschreiber, Stadthaus, Postfach 1258,  
6301 Zug, T: 041 728 21 02, F: 041 728 23 71,  
E: martin.wuermli@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; Regula Klemmer, secrétaire du  
Conseil de ville de la Ville de Bienne, Bienne; Laurent Koelliker,  
Sautier du Grand Conseil GE, Genève; Igor Santucci, Secrétaire  
général du Grand Conseil du canton de Vaud, Echallens; Rolf  
Steiner, dipl. Chemiker, a. Kantonsratspräsident, Dietikon;  
Michael Strebel, Ratssekretär Kanton SO, Solothurn; Felix  
Uhlmann, Professor für Staats- und Verwaltungsrecht  
und Rechtssetzungslehre, Basel; 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 2018.

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](mailto: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 2018.

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](mailto: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 2018.

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](mailto:ruth.luethi@parl.admin.ch)).

Produktion/Production/  
Produzione:  
Dike Verlag AG  
Weinbergstrasse 41  
8006 Zürich  
Tel.: 044/251 58 30  
[www.dike.ch](http://www.dike.ch)

Bildquelle / source de  
l'image / origine fotografia:  
[www.parlament.ch](http://www.parlament.ch)



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